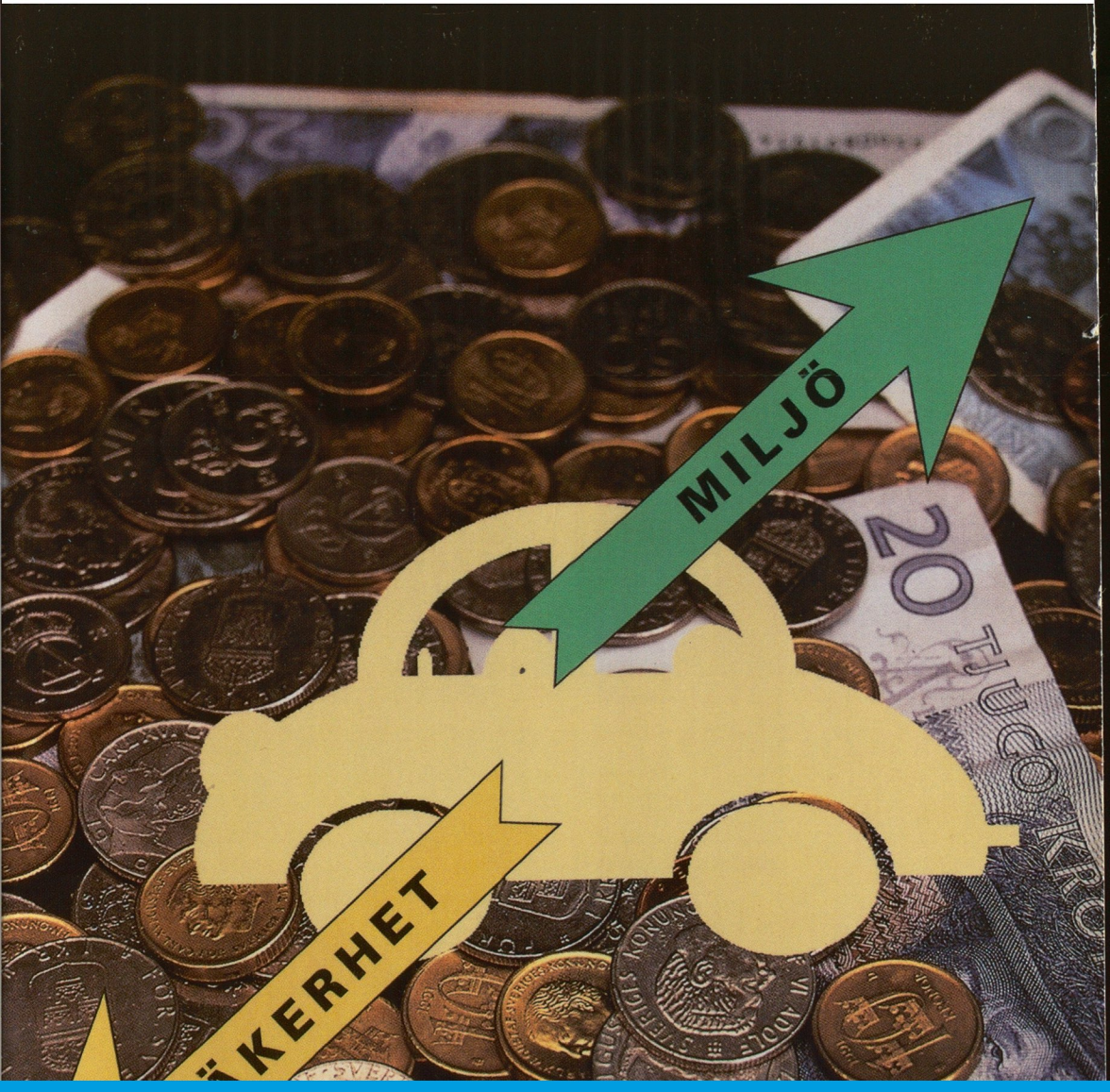


Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2015

KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

Slutbetänkande av Trafikbeskattningsutredningen

SOU 1999:62

Slutbetänkande av Trafikbeskattningsutredningen

SOU 1999:62

Ref KB
Occ SOU

Statens offentliga utredningar
1999:62
Finansdepartementet

Bilen, miljön och säkerheten

Slutbetänkande av Trafikbeskattningsutredningen
Stockholm 1999

SOU och Ds som ingår i 1999 års nummerserie kan köpas från Fakta Info Direkt. För remissutsändningar av SOU och Ds som ingår i 1999 års nummerserie svarar Fakta Info Direkt på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress: Fakta Info Direkt, Kundservice
Box 6430, 113 82 Stockholm
Tel: 08-587 671 00, Fax: 08-587 671 71
E-post order@faktainfo.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 1993.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Information Rosenbad
Regeringskansliet
103 33 Stockholm
Fax: 08-405 42 95
Telefon: 08-405 47 29

NORSTEDTS TRYCKERI AB
Stockholm 1999

ISBN 91-7610-992-5
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Finansdepartementet

Vid regeringssammanträde den 25 april 1996 beslöts att en särskild utredare skulle tillkallas med uppgift att göra en översyn av vägtrafikens samlade beskattning omfattande såväl lätta som tunga fordon. Den 7 oktober 1996 förordnades ordföranden i Revisorsnämnden Lennart Grufberg till särskild utredare.

Utredningen, som antagit namnet trafikbeskattningsutredningen, överlämnade den 30 september 1997 delbetänkandet Bilen, miljön och säkerheten (SOU 1997:126).

I arbetet med detta slutbetänkande har som sakkunniga deltagit departementsrådet Christer Agerback, departementsrådet Anders Kristoffersson, ekonomiska rådet Carl Gustav Fernlund och regionskattechefen Mats Sjöstrand. Som experter har deltagit departementssekreteraren Sara Emanuelsson, departementssekreteraren Åsa Johannesson, departementssekreteraren Jan Larsson, kanslirådet Gunilla Näsman samt departementssekreteraren Ira Thilén. Sekreterare har varit kammarrättsassessorn Per Eskilsson.

Härmed överlämnas utredningens slutbetänkande Bilen, miljön och säkerheten (SOU 1999:62).

Stockholm i maj 1999

Lennart Grufberg

/Per Eskilsson

Innehåll

Sammanfattning **9**

Författningsförslag **13**

1 Förslag till Lag om upphävande av lagen (1978:69) om försäljningsskatt på motorfordon 13
2 Förslag till Lag om ändring i fordonsskattelagen (1988:327) 14
3 Förslag till Lag om ändring i lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon 32

1. Inledning **35**

1.1 Utredningsuppdraget 35
1.2 Utredningsarbetet 36

2. Styrmedel och styreffekter **41**

2.1 Inledning 41
2.2 Teoretisk bakgrund 42
2.2.1 Den ekonomiska grunden för miljöpolitik 42
2.2.2 Ekonomiska styrmedel 44
2.2.3 Viktiga aspekter vid val av styrmedel 45
2.3 Styrmedel på vägtrafikområdet 49
2.4 Drivmedelsbeskattning 50
2.4.1 När kan drivmedelsbeskattning vara ett bra styrmedel? 50
2.4.2 Drivmedelsskatternas styreffekter 52
2.4.3 Studier av bensinskatternas styreffekter 53
2.4.4 Andra drivmedel 57
2.4.5 Miljödifferentierade drivmedelsskatter 59
2.4.6 Sammanfattande bedömning av drivmedelsskatternas styreffekter 62
2.5 Fordons- och försäljningsskatt 64
2.5.1 Inledning 64
2.5.2 Empiriska studier 66
2.5.3 En empirisk studie av styreffekter på bilparkens ålderssammansättning 72
2.5.4 Sammanfattande bedömning av fordons- och försäljningsskattens styreffekter 73
2.6 En samlad bedömning 74

3. Fordonsskatt på lätta fordon 77

3.1 Inledning 77
3.2 Bakgrund 78
3.3 Gällande bestämmelser 79
3.3.1 Allmänt 79
3.3.2 Bussar 81
3.3.3 Lastbilar 82
3.3.4 Släpvagnar 86
3.4 Inhämtade uppgifter 88
3.4.1 Antal registrerade fordon 88
3.4.2 Synpunkter från myndigheter m.m. 88
3.5 Överväganden 90
3.5.1 Delbetänkandet 90
3.5.2 Om miljöklasser m.m 93
3.5.3 Dieseldrivna lätta fordon 95
3.5.4 Enhetsskatt 97
3.5.5 Lätta bussar 98
3.5.6 Lätta lastbilar 99
3.5.7 Lätta släpvagnar 101
3.5.8 Enhetsskattens storlek 102

4. Fordonsskatt på tunga bussar 105

4.1 Inledning 105
4.2 Bakgrund 105
4.3 Gällande bestämmelser 106
4.4 Inhämtade uppgifter 106
4.5 Överväganden 107

5. Fordonsskatt på traktorer 111

5.1 Inledning 111
5.2 Bakgrund m.m 112
5.2.1 Införandet av skatt på traktorer 112
5.2.2 Närmare om Bilskatteutredningens betänkande 113
5.2.3 Förändringar av skatten på traktorer 116
5.2.4 Vägtrafikskatteutredningen 116
5.2.5 Förändringar efter Vägtrafikskatteutredningen 118
5.2.6 Motorredskap 120
5.2.7 Gällande bestämmelser 121
5.3 Nuvarande situation 123
5.4 Överväganden 125

6. Försäljningsskatt på motorfordon 131

6.1 Inledning 131
6.2 Bakgrund 132
6.3 Gällande bestämmelser 138
6.4 Inhämtade uppgifter m.m. 140
6.4.1 Riksskatteverket 140
6.4.2 AB Svensk Bilprovning 140
6.5 Överväganden 141
6.5.1 Allmänt 141
6.5.2 Delbetänkandet 141
6.5.3 Försäljningsskatten bör avskaffas 142
6.5.4 Miljöklassrelaterad försäljningsskatt 144
6.5.5 Mervärdesskattebestämmelser 146
6.5.6 EG-rätten 146

7. Skatteregler för veteranfordon 149

7.1 Inledning 149
7.2 Gällande bestämmelser m.m. 150
7.2.1 Befrielse från fordonsskatt 150
7.2.2 Vägavgiftssystemet för vissa tunga fordon 151
7.2.3 Antal fordon 153
7.3 Överväganden 156
7.3.1 Andra veteranfordon än lastbilar 156
7.3.2 Veteranlastbilar 157

8. Avställning av fordon 161

9. Statsfinansiella effekter 163

10. Författningskommentarer 167

10.1 Fordonsskattelagen 167
10.2 Lagen om vägavgift för vissa tunga fordon 169

Bilagor:

Bilaga 1 Kommittédirektiv 171
Bilaga 2 Kommittédirektiv (tilläggsdirektiv) 179
Bilaga 3 Kommittédirektiv (tilläggsdirektiv) 183
Bilaga 4 Ekonomiska styrmedel på vägtrafikområdet 187
Bilaga 5 Miljödifferentiering av fordonsskatten i Danmark och Tyskland 279

Sammanfattning

Inledning

Utredningen har utvärderat styreffekterna av de olika skatterna inom vägtrafikområdet. Denna utvärdering ligger till grund för en stor del av utredningens förslag. Med hänsyn till bland annat det pågående arbetet i energiskattegruppen inom Regeringskansliet lägger utredningen inte fram egna förslag om energiskatten och koldioxidskatten. Därmed kan utredningen inte göra någon egentlig avvägning mellan de olika skatterna inom vägtrafikområdet. Utredningen lägger inte heller fram förslag rörande fordonsskatten på tunga lastbilar eller tunga släpvagnar (utom beträffande lastbilar som är av en årsmodell som är 30 år eller äldre). Förslagen tar i stället sikte på försäljningsskatten, fordonsskatten på lätta fordon, tunga bussar och traktorer samt skattereglerna för veteranfordon.

Styrmedel och styreffekter

En av utredningens viktigaste uppgifter har varit att utvärdera styreffekterna av skatterna inom vägtrafikområdet. Denna utvärdering visar att förändringar i drivmedelsbeskattningen påverkar förbrukningen av drivmedel, särskilt på längre sikt. Vidare tyder resultaten på att både försäljningsskatten och fordonsskatten har haft en inverkan på bilparkens sammansättning. Detta innebär att miljöklassdifferentieringen av försäljningsskatten liksom fordonsskattebefrielsen för bilar i den bästa miljöklassen har påverkat valet av bilmodell.

Fordonsskatt på lätta fordon

Det finns varken miljö- eller trafiksäkerhetsskäl för att behålla den nuvarande tjänsteviktsbeskattningen av lätta fordon. Fordonsskatten på lätta fordon bör därför utformas som en enhetsskatt. Härvid bör det årliga fordonsskattebeloppet bestämmas till 500 kronor för lätta släpvagnar, 1 000 kronor för motorcyklar samt bensindrivna personbilar, lätta lastbilar och lätta bussar samt 5 000 kronor för alla dieseldrivna

lätta fordon. Sistnämnda enhetsskattebelopp skall även gälla beträffande sådana dieseldrivna personbilar för vilka fordonsskatten hittills varit lägre på grund av att de är av 1993 års modell eller äldre. Vidare kan fordonsskatten ges en miljöstyrande utformning genom att bilar i den bästa miljöklassen befrias från fordonsskatt under en kortare tid.

Fordonsskatt på tunga bussar

Den av riksdagen beslutade höjningen av fordonsskatten på tunga bussar bör endast omfatta dieseldrivna bussar. Fordonsskatten på dessa bussar bör differentieras efter fordonens vikt och axelkonfiguration på liknande sätt som för närvarande gäller för tunga lastbilar. Bussarna bör härvid indelas i olika skatteklasser beroende på om de har två, tre, fyra eller flera axlar. Storleken på höjningen av fordonsskatten kan, med vissa undantag, bestämmas utifrån de beräkningar som utförts av Statens Institut För KommunikationsAnalys.

Fordonsskatt på traktorer

För närvarande beskattas traktorer olika beroende på användningssätt. Bestämmelserna är svåra att tillämpa och fyller i stort sett ingen funktion. Enhetsskatt bör därför införas på så sätt att skatten på sådana traktorer som genom sitt användningssätt anses som trafiktraktorer sänks till samma nivå som för jordbrukstraktorer, 225 kronor per år. Förslaget innebär oförändrad fordonsskatt för de allra flesta traktorer eftersom det är mycket få som är registrerade som trafiktraktorer. Vidare bör fordonsskatten slopas för sådana släpvagnar som för närvarande är skattepliktiga på grund av att de dras av trafiktraktorer.

Försäljningsskatt på motorfordon

Den nuvarande lagen om försäljningsskatt på motorfordon är inte miljöstyrande och bör avskaffas. Miljöklassdifferentierad försäljningsskatt bör införas så snart nya miljöklasser fastställts i enlighet med EU:s kravnivåer. Om det av administrativa skäl inte anses lämpligt att införa en sådan skatt kan miljöstyrning i stället ske genom att fordon i den bästa miljöklassen befrias från fordonsskatt under en kortare tid. För det fall den nuvarande försäljningsskattelagen inte avskaffas bör den åtminstone ändras så att lätta skåplastbilar och lätta flaklastbilar behandlas lika i försäljningsskattehänseende.

Skatteregler för veteranfordon

Gällande befrielse från fordonsskatt för veteranfordon bör kvarstå såvitt avser motorcyklar, personbilar och bussar. Skattebefrielsen bör däremot avskaffas beträffande veteranlastbilar eftersom den med nuvarande generella utformning inte är förenlig med EU:s direktiv. Veteranlastbilar bör i stället befrias från både fordonsskatt och vägavgift under förutsättning att de används av personer vars huvudsysselsättning inte är godstransporter samt att de endast tillfälligt körs på allmänna vägar.

Avställning av fordon

Utredningen har övervägt frågan om man bör inskränka möjligheten till återbetalning av fordonsskatt vid avställning av fordon. Detta skulle innebära en genomgripande förändring som inte bör föreslås utan starka skäl. Det har dock inte framkommit vare sig miljö- eller trafiksäkerhetsskäl för att inskränka avställningsmöjligheten och utredningen har inte heller kunnat finna tillräckliga förenklingsskäl för en sådan förändring.

Statsfinansiella effekter

De av utredningen framlagda förslagen beräknas sammantaget medföra ett statsfinansiellt underskott om ca 50 miljoner kr. Detta underskott kan finansieras genom införande av en miljöstyrande försäljningsskatt på motorfordon alternativt inom fordonsskattesystemet genom en marginell uppjustering av enhetsskattebeloppen.

Författningsförslag

1 Förslag till Lag om upphävande av lagen (1978:69) om försäljningsskatt på motorfordon

Härigenom föreskrivs att lagen (1978:69) om försäljningsskatt på motorfordon skall upphöra att gälla den ...

2 Förslag till Lag om ändring i fordonsskattelagen (1988:327)

Härigenom föreskrivs i fråga om fordonsskattelagen (1988:327)
dels att 23–24 §§ skall upphöra att gälla,
dels att 6, 9, 21, 22, 25 och 25 a §§ samt bilaga 1 skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
Följande fordon är skattepliktiga, om de är eller bör vara upptagna i bilregistret och inte är avställda, nämligen 1. motorcyklar, 2. personbilar, 3. lastbilar, 4. bussar, 5. traktorer, 6. tunga terrängvagnar, 7. motorredskap, 8. släpvagnar.	
	6 §[1]
Dock är släpvagnar som dras av motorredskap eller tung terrängvagn skattepliktiga endast om motorredskapet beskattas som trafiktraktor och terrängvagnen beskattas enligt bilaga 1, E 4.	*Släpvagnar som dras av sådan traktor som avses i 22 § är dock inte skattepliktiga och släpvagnar som dras av motorredskap eller tung terrängvagn är* skattepliktiga endast om motorredskapet beskattas som trafiktraktor och terrängvagnen beskattas enligt bilaga 1, E 4.
	9 §[2]
Motorcyklar, personbilar, lastbilar eller bussar som enligt bilregistret är av en årsmodell som är trettio år eller äldre är inte skattepliktiga.	Motorcyklar, personbilar, lastbilar eller bussar som enligt bilregistret är av en årsmodell som är trettio år eller äldre är inte skattepliktiga. *Detta gäller dock inte lastbilar som är vägavgiftspliktiga enligt lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon.*

Påhängsvagnar med en skattevikt över 3 000 kilogram är inte skattepliktiga om de dras uteslutande av personbilar, lastbilar eller

[1] Senaste lydelse 1994:1777
[2] Senaste lydelse 1994:303

bussar som kan drivas med dieselolja eller av sådana fordon som avses i 21 § andra stycket 2.

21 §[3]

En traktor hänförs, om annat inte sägs i 22 §, till klass I om den har en tjänstevikt över 2 000 kilogram och används för transport på väg som inte är enskild.

Som traktor klass I beskattas också en traktor som

1. är en till traktor ombyggd bil, eller,

2. är särskilt konstruerad för att användas för på- och avlastning av påhängsvagnar inom hamn- och terminalområden eller andra liknande om-råden.

En traktor hänförs till klass I om den

1. är en till traktor ombyggd bil, eller,

2. är särskilt konstruerad för att användas för på- och avlastning av påhängsvagnar inom hamn- och terminalområden eller andra liknande områden.

22 §[4]

Traktorer som inte skall hänföras till klass I skall hänföras till klass II.

Till klass II hänförs också en traktor enligt 21 § första stycket om den

1. uteslutande eller så gott som uteslutande används för transport av produkter från eller förnödenheter för lantbruk, skogsbruk, yrkesmässig växtodling eller yrkesmässigt fiske, under förutsättning, när det gäller skogsbruk, att lasten sammanlagt inte överstiger 15 ton, eller

2. används endast för transporter som är begränsade till

a. transport av endast

Traktorer som inte skall hänföras till klass I skall hänföras till klass II.

[3] Senaste lydelse 1992:1731

[4] Senaste lydelse 1989:702

traktorn med förare,

b. godsbefordran vid passage över väg,

c. befordran av gods som är lastat på traktorn,

d. befordran vid färd till eller från arbetsplats, försäljningsställe eller dylikt av redskap som skall drivas med traktorn eller av sådant gods som behövs för driften av traktorn eller redskapet eller som behövs för dess förare.

Ett motorredskap beskattas som en jordbrukstraktor, om det har en tjänstevikt som inte överstiger 2 000 kilogram.

Om en bil har byggts om till motorredskap klass II, beskattas den dock som trafiktraktor. Detsamma gäller för motorredskap med tjänstevikt över 2 000 kilogram som används för transport av gods på andra vägar än enskilda, om transporterna inte är begränsade till sådana som anges i 22 § andra stycket.

25 §[5]

Ett motorredskap beskattas som en jordbrukstraktor, om det har en tjänstevikt som inte överstiger 2 000 kilogram.

Om en bil har byggts om till motorredskap klass II, beskattas den dock som trafiktraktor. Detsamma gäller för motorredskap med tjänstevikt över 2 000 kilogram som används för transport av gods på andra vägar än enskilda, om transporterna inte

1. *uteslutande eller så gott som uteslutande används för transport av produkter från eller förnödenheter för lantbruk, skogsbruk, yrkesmässig växtodling eller yrkesmässigt fiske, under förutsättning, när det gäller skogsbruk, att lasten sammanlagt inte överstiger 15 ton, eller*

2. *används endast för transporter som är begränsade till*

a. transport av endast traktorn med förare,

b. godsbefordran vid passage

[5] Senaste lydelse 1996:1409

	över väg,
	c. befordran av gods som är lastat på traktorn,
	d. befordran vid färd till eller från arbetsplats, försäljningsställe eller dylikt av redskap som skall drivas med traktorn eller av sådant gods som behövs för driften av traktorn eller redskapet eller som behövs för dess förare.

Andra skattepliktiga motorredskap än de som avses i första och andra styckena beskattas på sätt som framgår av bilaga 1, E 3.

25 a §[6]

En tung terrängvagn beskattas som en jordbrukstraktor om den inte används för transport av gods på andra vägar än enskilda. Detsamma gäller om en tung terrängvagn endast används på sätt som anges i 22 § andra stycket 1 eller 2 a, b eller d.	En tung terrängvagn beskattas som en jordbrukstraktor om den inte används för transport av gods på andra vägar än enskilda. *Detsamma gäller om en tung terrängvagn endast används på sätt som anges i 25 § andra stycket 1 eller 2 a, b eller d.*

I andra fall beskattas en tung terrängvagn på sätt som framgår av bilaga 1, E4.

[6] Senaste lydelse 1994:1777

Bilaga 1 till fordonsskattelagen (1988:327)[7]

Nuvarande lydelse

Fordonsslag		Skattevikt, kilogram		Skatt, kronor	
				grund-belopp	tilläggsbelopp för varje helt hundratal kilogram över den lägsta vikten i klassen
A	**Motorcyklar**				
1	*Tvåhjulig motorcykel utan sidvagn*	0– *76–*	*75*	*110* *137*	0 *0*
2	*Annan motorcykel*	*0–*		*220*	*0*
B	**Personbilar**				
1	Personbil som inte kan drivas med dieselolja	0– 901–	900	585 734	0 149
2	Personbil som kan drivas med dieselolja				
	2.1 som enligt bilregistret har årsmodellsbeteckning 1993 eller äldre	0– 901–	900	1 172 1 468	0 297
	2.2 annan personbil	0– 901–	900	2 245 2 814	0 569
C	**Bussar**				
1	Bussar som inte kan drivas med dieselolja	0– 1 601– 3 001–	1 600 3 000	390 430 984	0 40 0
2	Bussar som kan drivas med dieselolja	0– 1 601– 3 001–	1 600 3 000	720 775 1 545	0 55 0

[7] Senaste lydelse av bilagan 1997:1138

Fordonsslag		Skattevikt, kilogram	Skatt, kronor		
			grund-belopp	tilläggsbelopp för varje helt hundratal kilogram över den lägsta vikten i klassen	
D	**Lastbilar**				
1	Lastbil som inte kan drivas med dieselolja	*0–*	*1 600*	*390*	*0*
		1 601–	*3 000*	*430*	*40*
		3 001–		984	0
2	Lastbil som kan drivas med dieselolja				
	2.1 med anordning för påhängsvagn med två hjulaxlar				
	2.1.1 inte vägavgiftspliktig enligt lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon	*0–*	*1 600*	*869*	*0*
		1 601–	*3 000*	*929*	*60*
		3 001–	6 000	1 776	55
		6 001–	10 000	3 426	66
		10 001–	14 000	6 066	169
		14 001–		12 842	298
	2.1.2 vägavgiftspliktig enligt lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon	7 000–	9 999	400	0
		10 000–	12 999	632	10
		13 000–	13 999	1 474	74
		14 000–	14 999	2 318	298
	2.2 med anordning för påhängsvagn med tre eller flera hjulaxlar				
	2.2.1 inte vägavgiftspliktig enligt lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon	*0–*	*1 600*	*869*	*0*
		1 601–	*3 000*	*907*	*38*
		3 001–	6 000	1 446	69
		6 001–	11 000	3 525	79
		11 001–	15 000	7 485	101
		15 001–	18 000	11 533	119
		18 001–	23 000	15 097	217
		23 001–		25 932	185
	2.2.2 vägavgiftspliktig enligt lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon	7 000–	13 999	500	0
		14 000–	14 999	500	49
		15 000–	17 999	1 009	119
		18 000–	22 999	4 573	217
		23 000–		15 408	185

Fordonsslag	Skattevikt, kilogram	Skatt, kronor	
		grundbelopp	tilläggsbelopp för varje helt hundratal kilogram över den lägsta vikten i klassen
2.3 med annan draganordning än anordning för påhängsvagn, med två hjulaxlar			
2.3.1 inte vägavgiftspliktig enligt lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon	*0–*	*1 600*	*720*	*0*
	1 601–	*3 000*	*775*	*55*
	3 001–	6 000	1 545	4
	6 001–	10 000	1 677	29
	10 001–	14 000	2 821	98
	14 001–	17 000	6 737	175
	17 001–		11 984	229
2.3.2 vägavgiftspliktig enligt lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon	7 000–	12 999	300	0
	13 000–	13 999	800	30
	14 000–	14 999	1 100	30
	15 000–	17 399	2 307	2
	17 400–		2 376	229
2.4 med annan draganordning än anordning för påhängsvagn, med tre eller flera hjulaxlar				
2.4.1 inte vägavgiftspliktig enligt lagen(1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon	*0–*	*1 600*	*682*	*0*
	1 601–	*3 000*	*731*	*49*
	3 001–	6 000	1 424	4
	6 001–	11 000	1 556	14
	11 001–	15 000	2 271	77
	15 001–	18 000	5 351	136
	18 001–		9 443	172
2.4.2 vägavgiftspliktig enligt lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon	7 000–	16 999	500	0
	17 000–	18 999	1 000	0
	19 000–	19 999	1 212	109
	20 000–		2 359	172
2.5 utan draganordning med två hjulaxlar				

Fordonsslag	Skattevikt, kilogram	Skatt, kronor		
		grund-belopp	tilläggsbelopp för varje helt hundratal kilogram över den lägsta vikten i klassen	
2.5.1 inte vägavgiftspliktig enligt lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon	*0–*	*1 600*	*720*	*0*
	1 601–	*3 000*	*775*	*55*
	3 001–	6 000	1 545	4
	6 001–	10 000	1 677	29
	10 001–	14 000	2 821	98
	14 001–	17 000	6 737	175
	17 001–		11 984	229
2.5.2 vägavgiftspliktig enligt lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon	12 000–	14 999	300	59
	15 000–	15 999	2 307	160
	16 000–	16 999	3 923	175
	17 000–		5 670	229
2.6 utan draganordning med tre hjulaxlar				
2.6.1 inte vägavgiftspliktig enligt lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon	*0–*	*1 600*	*682*	*0*
	1 601–	*3 000*	*731*	*49*
	3 001–	6 000	1 424	4
	6 001–	11 000	1 556	14
	11 001–	15 000	2 271	77
	15 001–	18 000	5 351	136
	18 001–		9 443	172
2.6.2 vägavgiftspliktig enligt lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon	12 000–	15 999	500	0
	16 000–	16 999	500	125
	17 000–	17 999	1 757	136
	18 000–		3 129	172
2.7 utan draganordning med fyra eller flera hjulaxlar				
2.7.1 inte vägavgiftspliktig enligt lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon	*0–*	*1 600*	*682*	*0*
	1 601–	*3 000*	*731*	*49*
	3 001–	6 000	1 424	4
	6 001–	11 000	1 556	14
	11 001–	15 000	2 271	77
	15 001–	18 000	5 351	136
	18 001–		9 443	172
2.7.2 vägavgiftspliktig enligt lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon	12 000–	18 999	1 229	0
	19 000–	19 999	1 229	113
	20 000–		2 359	172

Fordonsslag		Skattevikt, kilogram	Skatt, kronor		
			grund-belopp	tilläggsbelopp för varje helt hundratal kilogram över den lägsta vikten i klassen	
E	**Traktorer m.m.**				
1	Traktor klass 1 (trafiktraktor)	0–	1 300	370	0
		1 301–	3 000	425	55
		3 001–	7 000	1 360	95
		7 001–		5 160	168
2	Traktor klass II (jordbrukstraktor)	0–		225	0
3	Motorredskap, som inte beskattas enligt punkterna 1–2	2 001–		1 000	0
4	Tung terrängvagn, som inte beskattas enligt punkt 2				
	med två hjulaxlar	2 001–	6 000	300	35
		6 001–	14 000	1 700	70
		14 001–		7 300	200
	med tre eller flera hjulaxlar	2 001–	6 000	300	30
		6 001–	14 000	1 500	50
		14 001–	18 000	5 500	130
		18 001–		10 700	170
F	**Släpvagnar**				
1	Släpvagnar med skattevikt högst 3 000 kilogram	0–	1 000	150	0
		1 001–	3 000	170	21
2	Släpvagnar med skattevikt över 3 000 kilogram, som dras av en bil[1] som inte kan drivas med dieselolja				
	med en hjulaxel	3 001–		580	11
	med två hjulaxlar	3 001–	13 000	580	9
		13 001–		1 480	0
	med tre eller flera hjulaxlar	3 001–	13 000	580	6
		13 001–		1 180	0

[1] Dras annan släpvagn än påhängsvagn även av en bil som kan drivas med dieselolja, tas skatt ut enligt 3. Dras släpvagn även av en trafiktraktor, av ett motorredskap som beskattas som en trafiktraktor eller av en tung terrängvagn som beskattas enligt E4 tas skatt ut enligt 4.

Fordonsslag		Skattevikt, kilogram		Skatt, kronor	
				grund-belopp	tilläggsbelopp för varje helt hundratal kilogram över den lägsta vikten i klassen
3	Släpvagnar med skattevikt över 3 000 kilogram, som dras av en bil som kan drivas med dieselolja, om det är fråga om				
	3.1 styraxel för påhängsvagn				
	med en hjulaxel	3 001–	5 000	630	78
		5 001–	8 000	2 190	107
		8 001–		5 400	198
	med två eller flera hjulaxlar	3 001–	8 000	610	42
		8 001–	11 000	2 710	76
		11 001–	14 000	4 990	114
		14 001–		8 410	160
	3.2 andra släpvagnar				
	med en hjulaxel	3 001–	8 000	320	36
		8 001–		2 120	64
	med två hjulaxlar	3 001–	8 000	310	23
		8 001–	11 000	1 460	38
		11 001–	14 000	2 600	58
		14 001–	17 000	4 340	76
		17 001–		6 620	84
	med tre eller flera hjulaxlar	3 001–	11 000	300	14
		11 001–	17 000	1 420	30
		17 001–	25 000	3 220	50
		25 001–		7 220	65

Fordonsslag		Skattevikt, kilogram		Skatt, kronor	
				grund-belopp	tilläggsbelopp för varje helt hundratal kilogram över den lägsta vikten i klassen
4	Släpvagnar med skattevikt över 3 000 kilogram, som dras av en trafiktraktor[2] eller ett motorredskap som beskattas som en trafiktraktor eller av en tung terrängvagn[2] som beskattas enligt E4				
	med en hjulaxel	3 001–	8 000	550	45
		8 001–		2 800	120
	med två hjulaxlar	3 001–	8 000	550	20
		8 001–	11 000	1 550	50
		11 001–	17 000	3 050	170
		17 001–		13 250	250
	med tre eller flera hjulaxlar	3 001–	11 000	550	20
		11 001–	14 000	2 150	40
		14 001–	20 000	3 350	75
		20 001–	25 000	7 850	105
		25 001–	30 000	13 100	120
		30 001–		19 100	45

[2] Dras annan släpvagn än påhängsvagn även av en bil som kan drivas med dieselolja tas skatt ut enligt 3.

Föreslagen lydelse

Fordonsslag		Skattevikt, kilogram		Skatt, kronor	
				grund-belopp	tilläggsbelopp för varje helt hundratal kilogram över den lägsta vikten i klassen
A	**Motorcyklar**	0-		*1 000*	0
B	***Personbilar oavsett skattevikt samt bussar och lastbilar med skattevikt högst 3 500 kilogram***				
1	*som inte kan drivas med dieselolja*	0-	*3 500*	*1 000*	0
2	*som kan drivas med dieselolja*	0–	*3 500*	*5 000*	0
C	***Bussar med skattevikt över***				
1	***3 500 kilogram***				
	Bussar som inte kan drivas med dieselolja	*3 501–*		984	0
2	Bussar som kan drivas med dieselolja				
	2.1 med två hjulaxlar	*3 501–*	*6 000*	*2 510*	*21*
		6 001–	*10 000*	*3 089*	*25*
		10 001–	*13 000*	*4 037*	*76*
		13 001–	*16 000*	*6 303*	*289*
		16 001–		*14 893*	*460*
	2.2 med tre hjulaxlar	*3 501–*	*6 000*	*2 315*	*20*
		6 001–	*13 000*	*2 819*	*19*
		13 001–	*18 000*	*4 169*	*165*
		18 001–	*19 000*	*12 397*	*109*
		19 001–	*20 000*	*13 492*	*209*
		20 001–	*22 000*	*15 583*	*290*
		22 001–	*23 000*	*21 382*	*132*
		23 001–	*24 000*	*22 675*	*302*
		24 001–		*25 701*	*240*
	2.3 med fyra eller flera hjulaxlar	*3 501–*	*6 000*	*2 315*	*20*
		6 001–	*13 000*	*2 819*	*19*
		13 001–	*24 000*	*4 169*	*100*
		24 001–		*15 185*	*147*

Fordonsslag	Skattevikt, kilogram		Skatt, kronor	
			grund-belopp	tilläggsbelopp för varje helt hundratal kilogram över den lägsta vikten i klassen
D	***Lastbilar med skattevikt över 3 500 kilogram***			
1	Lastbil som inte kan drivas med dieselolja	*3 501–*	984	0
2	Lastbil som kan drivas med dieselolja			
	2.1 med anordning för påhängsvagn med två hjulaxlar			
	2.1.1 inte vägavgiftspliktig enligt lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon	*3 501–* 6 000	*2 051*	55
		6 001– 10 000	3 426	66
		10 001– 14 000	6 066	169
		14 001–	12 842	298
	2.1.2 vägavgiftspliktig enligt lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon	7 000– 9 999	400	0
		10 000– 12 999	632	10
		13 000– 13 999	1 474	74
		14 000– 14 999	2 318	298
	2.2 med anordning för påhängsvagn med tre eller flera hjulaxlar			
	2.2.1 inte vägavgiftspliktig enligt lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon	*3 501–* 6 000	*1 791*	69
		6 001– 11 000	3 525	79
		11 001– 15 000	7 485	101
		15 001– 18 000	11 533	119
		18 001– 23 000	15 097	217
		23 001–	25 932	185
	2.2.2 vägavgiftspliktig enligt lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon	7 000– 13 999	500	0
		14 000– 14 999	500	49
		15 000– 17 999	1 009	119
		18 000– 22 999	4 573	217
		23 000–	15 408	185
	2.3 med annan draganordning än anordning för påhängsvagn, med två hjulaxlar			

Fordonsslag	Skattevikt, kilogram	Skatt, kronor		
		grund-belopp	tilläggsbelopp för varje helt hundratal kilogram över den lägsta vikten i klassen	
2.3.1 inte vägavgiftspliktig enligt lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon	*3 501–*	6 000	*1 565*	4
	6 001–	10 000	1 677	29
	10 001–	14 000	2 821	98
	14 001–	17 000	6 737	175
	17 001–		11 984	229
2.3.2 vägavgiftspliktig enligt lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon	7 000–	12 999	300	0
	13 000–	13 999	800	30
	14 000–	14 999	1 100	30
	15 000–	17 399	2 307	2
	17 400–		2 376	229
2.4 med annan draganordning än anordning för påhängsvagn, med tre eller flera hjulaxlar				
2.4.1 inte vägavgiftspliktig enligt lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon	*3 501–*	6 000	*1 444*	4
	6 001–	11 000	1 556	14
	11 001–	15 000	2 271	77
	15 001–	18 000	5 351	136
	18 001–		9 443	172
2.4.2 vägavgiftspliktig enligt lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon	7 000–	16 999	500	0
	17 000–	18 999	1 000	0
	19 000–	19 999	1 212	109
	20 000–		2 359	172
2.5 utan draganordning med två hjulaxlar				
2.5.1 inte vägavgiftspliktig enligt lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon	*3 501–*	6 000	*1 565*	4
	6 001–	10 000	1 677	29
	10 001–	14 000	2 821	98
	14 001–	17 000	6 737	175
	17 001–		11 984	229
2.5.2 vägavgiftspliktig enligt lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon	12 000–	14 999	300	59
	15 000–	15 999	2 307	160
	16 000–	16 999	3 923	175
	17 000–		5 670	229

Fordonsslag	Skattevikt, kilogram	Skatt, kronor		
		grund-belopp	tilläggsbelopp för varje helt hundratal kilogram över den lägsta vikten i klassen	
2.6 utan draganordning med tre hjulaxlar				
2.6.1 inte vägavgiftspliktig enligt lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon	*3 501–*	6 000	*1 444*	*4*
	6 001–	11 000	1 556	*14*
	11 001–	15 000	2 271	*77*
	15 001–	18 000	5 351	*136*
	18 001–		9 443	
2.6.2 vägavgiftspliktig enligt lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon	12 000–	15 999	500	0
	16 000–	16 999	500	125
	17 000–	17 999	1 757	136
	18 000–		3 129	172
2.7 utan draganordning med fyra eller flera hjulaxlar				
2.7.1 inte vägavgiftspliktig enligt lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon	*3 501–*	6 000	*1 444*	4
	6 001–	11 000	1 556	14
	11 001–	15 000	2 271	77
	15 001–	18 000	5 351	136
	18 001–		9 443	172
2.7.2 vägavgiftspliktig enligt lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon	12 000–	18 999	1 229	0
	19 000–	19 999	1 229	113
	20 000–		2 359	172
E Traktorer m.m.				
1 Traktor klass 1 (trafiktraktor)	0–	1 300	370	0
	1 301–	3 000	425	55
	3 001–	7 000	1 360	95
	7 001–		5 160	168
2 Traktor klass II (jordbruks-traktor)	0–		225	0
3 Motorredskap, som inte beskattas enligt punkterna 1–2	2 001–		1 000	0

Fordonsslag	Skattevikt, kilogram	Skatt, kronor		
		grund-belopp	tilläggsbelopp för varje helt hundratal kilogram över den lägsta vikten i klassen	
4 Tung terrängvagn, som inte beskattas enligt punkt 2				
med två hjulaxlar	2 001–	6 000	300	35
	6 001–	14 000	1 700	70
	14 001–		7 300	200
med tre eller flera hjulaxlar	2 001–	6 000	300	30
	6 001–	14 000	1 500	50
	14 001–	18 000	5 500	130
	18 001–		10 700	170
F Släpvagnar				
1 Släpvagnar med skattevikt högst 3 000 kilogram	0–	*3 000*	*500*	0
2 Släpvagnar med skattevikt över 3 000 kilogram, som dras av en bil[3] som inte kan drivas med dieselolja				
med en hjulaxel	3 001–		580	11
med två hjulaxlar	3 001–	13 000	580	9
	13 001–		1 480	0
med tre eller flera hjulaxlar	3 001–	13 000	580	6
	13 001–		1 180	0
3 Släpvagnar med skattevikt över 3 000 kilogram, som dras av en bil som kan drivas med dieselolja, om det är fråga om				
3.1 styraxel för påhängsvagn				
med en hjulaxel	3 001–	5 000	630	78
	5 001–	8 000	2 190	107
	8 001–		5 400	198

[3] Dras annan släpvagn än påhängsvagn även av en bil som kan drivas med dieselolja, tas skatt ut enligt 3. Dras släpvagn även av en trafiktraktor, av ett motorredskap som beskattas som en trafiktraktor eller av en tung terrängvagn som beskattas enligt E4 tas skatt ut enligt 4.

Fordonsslag	Skattevikt, kilogram	Skatt, kronor		
		grund-belopp	tilläggsbelopp för varje helt hundratal kilogram över den lägsta vikten i klassen	
med två eller flera hjulaxlar	3 001–	8 000	610	42
	8 001–	11 000	2 710	76
	11 001–	14 000	4 990	114
	14 001–		8 410	160
3.2 andra släpvagnar				
med en hjulaxel	3 001–	8 000	320	36
	8 001–		2 120	64
med två hjulaxlar	3 001–	8 000	310	23
	8 001–	11 000	1 460	38
	11 001–	14 000	2 600	58
	14 001–	17 000	4 340	76
	17 001–		6 620	84
med tre eller flera hjulaxlar	3 001–	11 000	300	14
	11 001–	17 000	1 420	30
	17 001–	25 000	3 220	50
	25 001–		7 220	65

Fordonsslag	Skattevikt, kilogram		Skatt, kronor	
			grund-belopp	tilläggsbelopp för varje helt hundratal kilogram över den lägsta vikten i klassen
4 Släpvagnar med skattevikt över 3 000 kilogram, som dras av en trafiktraktor[4] eller ett motorredskap[4] som beskattas som en trafiktraktor eller av en tung terrängvagn[4] som beskattas enligt E4				
med en hjulaxel	3 001–	8 000	550	45
	8 001–		2 800	120
med två hjulaxlar	3 001–	8 000	550	20
	8 001–	11 000	1 550	50
	11 001–	17 000	3 050	170
	17 001–		13 250	250
med tre eller flera hjulaxlar	3 001–	11 000	550	20
	11 001–	14 000	2 150	40
	14 001–	20 000	3 350	75
	20 001–	25 000	7 850	105
	25 001–	30 000	13 100	120
	30 001–		19 100	45

Denna lag träder i kraft den ...

[4] Dras annan släpvagn än påhängsvagn även av en bil som kan drivas med dieselolja tas skatt ut enligt 3.

3 Förslag till Lag om ändring i lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon att 6 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	6 §
Avgiftsplikt gäller inte för fordon som tillhör 1. försvarsmakten, 2. polisväsendet, 3. civilförsvaret, brandväsendet eller annan räddningstjänst, 4. väghållningen.	Avgiftsplikt gäller inte för fordon som tillhör 1. försvarsmakten, 2. polisväsendet, 3. civilförsvaret, brandväsendet eller annan räddningstjänst *eller* 4. väghållningen.

En förutsättning för undantag enligt första stycket är att fordonet bär yttre kännetecken som visar att fordonet tillhör någon av de angivna kategorierna.

Avgiftsplikt gäller inte heller för fordon som är av en årsmodell som är 30 år eller äldre om det endast tillfälligt körs på allmänna vägar och används av fysiska eller juridiska personer vars huvudsysselsättning inte är godstransporter. Bevis härom utfärdas av Vägverket under förutsättning dels att fordonet uppfyller kravet om årsmodell och dels att fordonsägaren intygar att fordonet inte kommer att användas på annat än ovan angivet sätt. Om ett fordon används i strid med intyget skall fordonet anses som avgiftspliktigt.

För fordonskombinationer är det motorfordonet som är avgörande för om kombinationen är undantagen från avgiftsplikt.

Denna lag träder i kraft den ...

1 Inledning

1.1 Utredningsuppdraget

En betydelsefull del av utredningsuppdraget utgörs av att utvärdera styreffekterna av de skatter som träffar vägtrafiken. I utredningens direktiv uttalas att det är angeläget att en sådan analys kommer till stånd eftersom någon samlad bedömning av dessa styreffekter inte gjorts tidigare. Utredningen skall enligt direktiven göra en avvägning mellan försäljningsskatt, fordonsskatt, energi- och koldioxidskatt så att den samlade styreffekten förbättras ur trafiksäkerhets- och miljösynpunkt. Reglerna om beskattning av bilförmån ingår inte i uppdraget.

En annan viktig uppgift för utredningen är att undersöka möjligheterna till förenklingar av reglerna för fordonsskatt och försäljningsskatt. Dessa regler är för närvarande mycket detaljerade.

Vidare skall utredningen enligt direktiven presentera förslag på en skoterskatt vilken skall utformas i enlighet med övriga förslag.

Tilläggsdirektiven som beslutades i januari 1998 innebär bland annat att utredningen, utöver vad som framgår av de ursprungliga direktiven, skall göra en författningsteknisk översyn av fordonsskattelagen. Förenklingar av fordonsskattereglerna framhålls härvid som eftersträvansvärda och detta gäller särskilt beträffande bestämmelserna om traktorer, motorredskap, tunga terrängvagnar och släpvagnar.

Dessutom skall utredningen enligt tilläggsdirektiven föreslå ändringar av författningsteknisk natur för att anpassa fordonsskatten för tunga fordon som används för godstransport på väg, till gällande EU-regler. I samband med införandet av vägavgifter för vissa tunga fordon den 1 januari 1998 hade fordonsskatten endast i viss mån anpassats till det tillämpliga EU-direktivet.

Vidare innebär tilläggsdirektiven i januari 1998 att utredningen skall göra en översyn av de skatteregler som gäller för veteranfordon, dvs. nuvarande bestämmelser om skattebefrielse för fordon som är av en årsmodell som är trettio år eller äldre, med syfte att anpassa bestämmelserna till EU-reglerna.

Enligt de senaste tilläggsdirektiven, som beslutades i oktober 1998, skall utredningen bland annat lämna förslag om den närmare utformningen av en fordonsskattehöjning för tunga bussar. Riksdagen har

beslutat om en sådan skattehöjning och utredningens uppgift är alltså inte att utreda om den bör ske utan endast att utforma skatteskalor för tunga bussar på liknande sätt som gäller för tunga lastbilar. Utredningen skall med andra ord inte göra några lämplighetsöverväganden när det gäller själva skattehöjningen.

Ett ytterligare uppdrag enligt ifrågavarande tilläggsdirektiv är att redovisa hur fordonsskattesystemen i Danmark och Tyskland har utformats med avseende på miljödifferentiering. Vidare sägs i tilläggsdirektiven att utredningen skall, utöver vad som framgår av tidigare direktiv, beakta vad som framförts i den transportpolitiska propositionen. Utredningen skall också samråda med energiskattegruppen inom Regeringskansliet. Slutligen skall utredningen enligt tilläggsdirektiven ta hänsyn till vägavgiftssystemet för vissa tunga fordon vid översynen av vägtrafikens samlade beskattning samt beakta resultatet av Naturvårdsverkets undersökning om miljöeffekterna av en ökad andel dieseldrivna bilar.

De ursprungliga direktiven och tilläggsdirektiven återfinns som *bilaga 1, 2 respektive 3* till detta betänkande.

1.2 Utredningsarbetet

Utvärderingen av skatternas styreffekter på vägtrafikområdet har varit ett mycket viktigt led i utredningsarbetet. Den har utgått från en undersökning som för utredningens räkning utförts inom Ekonomiska forskningsinstitutet vid Handelshögskolan i Stockholm. Professor Per-Olov Johansson har varit ansvarig uppdragsledare för undersökningen som utförts av Mikael Sandström. Undersökningsrapporten återfinns som *bilaga 4* till detta betänkande.

Utvärderingen av styreffekterna fanns inte tillgänglig när utredningens delbetänkande avlämnades i september 1997. Med hänsyn härtill valde utredningen att koncentrera delbetänkandet till frågor som inte var beroende av nämnda utvärdering, främst att förenkla reglerna för fordonsskatten på personbilar och motorcyklar samt att utreda möjliga förändringar med hänsyn till EG-rätten. Dessutom föreslogs en tillfällig, kraftig höjning av skrotningspremien på personbilar med syfte att påskynda utskrotningen av gamla bilar med de sämsta miljö- och säkerhetsegenskaperna.

Utredningen har därefter fått tillgång till undersökningen av styreffekterna vilken avrapporterades i september 1998. Rapporten innehåller flera intressanta resultat. De tyder bland annat på att miljöklassdifferentieringen av försäljningsskatten och fordonsskatten har haft effekt på sammansättningen av bilparken. Vidare framstår det enligt

rapporten som att miljöklassdifferentiering av försäljningsskatten bör vara ett mer effektivt styrmedel än motsvarande differentiering av fordonsskatten. I rapporten görs visserligen kraftiga reservationer i det här avseendet men sammantaget får resultaten ändå anses intressanta. Minst lika intressanta resultat redovisas när det gäller styreffekter av drivmedelsbeskattningen. Dessa resultat grundas bland annat på flera tidigare studier och framstår därmed som mer tillförlitliga än resultaten beträffande fordonsskattens respektive försäljningsskattens styreffekter. Enligt rapporten kan förändringar i beskattningen av drivmedel påverka drivmedelsförbrukningen, särskilt på längre sikt. Utredningens utvärdering av olika styrmedel och styreffekter, som presenteras i kapitel 2, grundar sig till stora delar på ifrågavarande rapport. I samband med den utvärderingen behandlas rapporten närmare.

Utredningens uppdrag att göra en avvägning mellan å ena sidan energi- och koldioxidskatt och å andra sidan övriga skatter inom vägtrafikområdet kan anses inrymma en viss prövning av vilka nivåer som skall gälla för de förstnämnda skatterna. Som anfördes i delbetänkandet (kapitel 5) är frågorna om energi- och koldioxidskatt dock inte begränsade till vägtrafiksektorn utan av stor betydelse för flera samhällssektorer. Ifrågavarande skatter är dessutom föremål för energiskattegruppens arbete inom Regeringskansliet. I delbetänkandet hänvisades bland annat till dessa skäl då utredningen fann det omöjligt att lägga fram egna förslag rörande energiskatten och koldioxidskatten.

Utredningen har samrått med den i de senaste tilläggsdirektiven omnämnda energiskattegruppen. Genom detta samråd har bland annat framkommit att energiskattegruppens arbete inte kommer att bli färdigt under tiden för den här utredningens uppdrag. Med hänsyn härtill anser Trafikbeskattningsutredningen sig fortfarande förhindrad att lägga fram egna förslag rörande nivåerna för skatten på olika drivmedel. Utredningen har därför valt att utgå från gällande skattesatser för beskattningen av drivmedel. Detta innebär en begränsning såtillvida att den här utredningen inte har kunnat göra någon egentlig avvägning mellan energi- och koldioxidskatt och övriga skatter. Utredningen är naturligtvis medveten om att drivmedelsbeskattningens nivåer kan komma att ändras när energiskattegruppens arbete har slutförts. I det här sammanhanget är det värt att påminna om det resultat som framkommit vid utvärderingen av styreffekterna, att förändringar i beskattningen av drivmedel kan påverka drivmedelsförbrukningen. Förändringar i drivmedelsbeskattningen skulle i flera fall kunna påverka utredningens förslag, t.ex. beträffande hur stor skillnaden bör vara mellan fordonsskatten på dieseldrivna respektive bensindrivna fordon. I så fall får de av utredningen föreslagna beloppen för t.ex.

enhetsskatten på lätta fordon anpassas till förändringarna i drivmedelsbeskattningen.

I kapitel 6 föreslår utredningen att den nuvarande lagen om försäljningsskatt på motorfordon avskaffas. Vidare förordar utredningen att man inför en försäljningsskatt som i sin helhet är miljöklassrelaterad så snart nya miljöklasser fastställts i enlighet med av EU nyligen beslutade kravnivåer. Detta skall ses mot bakgrund av vad som framkommit vid utvärderingen av styrmedlen och styreffekterna, dvs. att differentiering av försäljningsskatten tycks vara ett mer effektivt styrmedel än motsvarande differentiering av fordonsskatten. Utredningen anser dock att den gällande försäljningskattelagen bör avskaffas under alla förhållanden.

Förslaget om att avskaffa den nuvarande lagen om försäljningsskatt på motorfordon är delvis föranlett av förenklingsskäl. Även beträffande fordonsskatten har utredningen utrett möjligheterna till ytterligare förenklingar utöver de som föreslogs i delbetänkandet. Där föreslogs som bekant enhetsskatt för personbilar och motorcyklar. Arbetet efter delbetänkandet har inriktats mot andra lätta fordon, dvs. lätta lastbilar, lätta bussar och lätta släpvagnar. Härvid har utredningen inhämtat upplysningar och synpunkter från källor inom bland annat Riksskatteverket, Vägverkets bilregister, Rikspolisstyrelsen samt AB Svensk Bilprovning. Denna information har även fått betydelse för utredningens övriga förslag rörande t.ex. fordonsskatten på traktorer och nyss nämnda försäljningsskatt. Såvitt gäller fordonsskatten på lätta fordon har arbetet utmynnat i ett förslag om enhetsskatt vilket läggs fram i kapitel 3. I det sammanhanget diskuteras också möjligheten att, som ett alternativ till miljöklassdifferentierad försäljningsskatt, differentiera fordonsskatten efter de kommande miljöklasserna.

Vad gäller fordonsskattehöjningen för tunga bussar innebär utredningens uppdrag som sagts inte någon lämplighetsbedömning. Arbetet har i stället inriktats mot den närmare utformningen av skatteskalorna och har därmed fått en i huvudsak teknisk karaktär. Utredningens förslag rörande tunga bussar presenteras i kapitel 4.

Vad gäller tunga godstransporter uppfattar utredningen det inte som en prioriterad fråga att överväga andra förändringar i beskattningen än den anpassning till EG-rätten som nämns i de första tilläggsdirektiven (januari 1998) och som i första hand tar sikte på tunga släpvagnar. Denna uppfattning förstärks av att riksdagen har beslutat om ändrade fordonsskattesatser för tunga lastbilar i samband med införandet av vägavgiften för vissa tunga fordon. De numera gällande skattesatserna för tunga lastbilar är bestämda med hänsyn till såväl vägavgiftssystemet som internationella konkurrensskäl. Mot denna bakgrund lämnar

utredningen inga förslag om förändringar av fordonsskatten på tunga lastbilar.

I delbetänkandet uttalades att utredningen skulle överväga att slopa fordonsskatten för tunga släpvagnar. Frågan fick förstärkt aktualitet genom uppdraget enligt tilläggsdirektiven att lägga fram förslag för att anpassa fordonsskatten för tunga fordon som används för godstransport på väg till gällande EU-regler. Det bör framhållas att nuvarande utformning av fordonsskatten för tunga fordon inte strider mot EU:s regler men om skatten på tunga släpvagnar skulle slopas och ersättas av högre skatt på dragfordonet (lastbilen) så skulle fordonsskatteuttaget likna utformningen av EU-direktivets bestämmelser och därmed harmoniera bättre med vägavgiftssystemet. Det har emellertid under utredningens arbete visat sig att de eventuella fördelarna med den övervägda förändringen knappast uppväger de problem som skulle uppstå. Det har inte framkommit några internationella konkurrensskäl för förändringen eftersom de flesta konkurrentländer i likhet med Sverige tar ut separat fordonsskatt på släpvagnar. Vad beträffar nackdelarna med den övervägda förändringen så kan bland annat nämnas de praktiska problem som skulle uppstå vid själva omställningen. Om fordonsskatteuttaget från släpvagnarna skulle fördelas på alla lastbilar så innebär det att beskattningen skärps för lastbilsägare som inte brukar använda släpvagn. Även om det i och för sig är möjligt att bestämma skattenivån med hänsyn till om lastbilen i fråga är utrustad med draganordning (jfr. vägavgiftssystemet) så kvarstår att förändringen skulle innebära omställningsproblem och att den inte bör genomföras utan goda skäl. Några sådana skäl föreligger inte. Utredningen har därför kommit fram till att det inte finns tillräcklig grund för ändring av det nuvarande förhållandet med fordonsskatt på släpvagnar. Därför föreslås inte heller i detta avseende någon förändring rörande fordonsskatten på tunga godstransportfordon.

Vad gäller traktorer har utredningen övervägt åtgärder för att undvika de betydande administrativa problem som uppkommer vid registreringen av så kallade trafiktraktorer och så kallade jordbrukstraktorer. Gränsdragningen mellan dessa, som enbart beror av traktorns användningssätt, behövs på grund av nuvarande skatteskillnad mellan de båda fordonskategorierna. Frågorna om traktorer behandlas i kapitel 5 och utredningen föreslår härvid att fordonsskatten på trafiktraktorer sänks till samma nivå som för jordbrukstraktorer.

Utredningen har inte övervägt några förändringar i fordonsskattehänseende för motorredskap och tunga terrängvagnar eftersom definitionerna av motorredskap och terrängmotorfordon troligtvis kommer att ändras. Frågan om sådana ändringar är föremål för arbete inom Regeringskansliet.

Motorcyklar, personbilar, lastbilar eller bussar som är av en årsmodell som är trettio år eller äldre är inte fordonsskattepliktiga. Enligt tilläggsdirektiven i januari 1998 skulle utredningen göra en översyn av skattereglerna för sådana så kallade veteranfordon. Resultatet av översynen redovisas i kapitel 7.

Enligt utredningens ursprungliga direktiv skulle förslag om en skoterskatt presenteras. Skatten skulle vara utformad i enlighet med utredningens övriga förslag vilket väl närmast innebär att en sådan skatt skulle utgöra en del av fordonsskattesystemet. Utredningen har dock under hand från Regeringskansliet inhämtat att frågan om skoterskatt inte längre är aktuell och utredningen presenterar därför inte något förslag om beskattning av skotrar.

2 Styrmedel och styreffekter

2.1 Inledning

I utredningens direktiv anges att en översyn skall göras av skatterna på trafikområdet. Översynen skall "koncentreras till vad som är den lämpligaste avvägningen mellan försäljningsskatt, fordonsskatt, energi- och koldioxidskatt i syfte att förbättra den samlade styreffekten med avseende på trafiksäkerhet och miljö." En sådan översyn kräver information av flera olika slag.

Först måste problemen preciseras närmare med avseende på såväl miljö som trafiksäkerhet. Härvid bör man bland annat fråga sig vilka miljöproblem som är ett direkt resultat av vägtrafiken och vad som är den bakomliggande orsaken till dessa. Det gäller exempelvis att bestämma om problemen är relaterade till bränsleförbrukningen, typen av fordon eller mängden trafik. Kunskap om upphovet till olika problem är en förutsättning för att det skall vara möjligt att vidta rätt slags åtgärder.

Vidare måste miljöskadan värderas. Först därigenom kan avgöras hur stora insatser, dvs. kostnader, som är motiverade för att minska miljöpåverkan. Först efter en avvägning mellan kostnaderna för rening eller andra åtgärder och kostnaderna i termer av skada på miljön är det möjligt att bestämma vilka styrmedel som bör användas.

Ett sista steg är en analys av de potentiella styrmedlens faktiska styreffekter. Denna kunskap är nödvändig för att kunna välja ett effektivt styrmedel. När det gäller skatterna på vägtrafikområdet handlar detta om i vilken utsträckning skatterna påverkar trafikanternas olika val. Rent konkret handlar det exempelvis om hur konsumenterna av bensin reagerar på en skattehöjning.

Utredningen har koncentrerat sig på det sista av dessa steg, dvs. huruvida skatterna på vägtrafikområdet har en styreffekt. Denna analys är därmed främst ett bidrag för att avgöra om dessa styrmedel är ett verksamt medel att använda i miljöpolitiken. Styrmedelsmixen, dvs. avvägningen mellan försäljningsskatt, fordonsskatt och drivmedelsskatter bör dock även bero på de två första faktorerna, dvs. vilka konkreta miljöproblem som skall lösas och dess orsaker samt värderingen av miljöskadan. Denna översyn behandlar inte dessa delar utan begränsas till de olika skatternas styreffekter. Som nämnts i inled-

ningen till detta betänkande har utredningen initierat en undersökning av styreffekterna vilken utförts inom Handelshögskolan i Stockholm. Förevarande kapitel utgår till stora delar från resultaten av den undersökningen.

2.2 Teoretisk bakgrund

2.2.1 Den ekonomiska grunden för miljöpolitik

Redogörelsen i detta avsnitt grundar sig på Skatteväxlingskommitténs betänkande Skatter, miljö och sysselsättning (SOU 1997:11). För en mer utförlig beskrivning hänvisas till kapitel 3 i nämnda betänkande.

Det finns i den ekonomiska teorin en grundläggande föreställning om knapphet. De produktiva resurserna (arbetskraft, naturtillgångar och realkapital) är begränsade i förhållande till de mänskliga behoven av varor, tjänster, miljökvalitet och annat som bidrar till människors välbefinnande. Ett välkänt resultat i ekonomisk teori är att en ekonomi med så kallade perfekta konkurrensmarknader löser samhällets grundläggande resursfördelningsproblem på ett effektivt sätt. Med effektivitet menar man här att samhällets resurser utnyttjas på bästa möjliga sätt (vid given inkomstfördelning) och att producenterna till lägsta möjliga kostnad tillverkar det konsumenterna efterfrågar. Detta teoretiska resultat, där priserna fungerar som en informationsbärare, bygger på ett antal förutsättningar. En i sammanhanget viktig förutsättning är att det inte får finnas så kallade externa effekter. Varken produktion eller konsumtion får generera effekter som inte avspeglas i marknadspriserna.

Externa effekter kan vara såväl positiva som negativa men i miljösammanhang rör det sig i de flesta fall om negativa externa effekter. Transportsektorn orsakar externa effekter av olika slag, dvs. effekter som påverkar andra aktörers konsumtions- och produktionsmöjligheter och som inte ingår i transportsektorns kostnader. Exempel på detta är buller och utsläpp av partiklar. Förekomsten av externa effekter leder till att marknadsekonomin ur samhällets synvinkel misslyckas med att allokera resurserna på bästa möjliga sätt. Kostnaderna för de olika privata aktörerna skiljer sig ifrån kostnaderna för samhället som helhet. Med andra ord föreligger ett så kallat marknadsmisslyckande.

Marknadsmisslyckanden kan bero på förekomsten av kollektiva varor eller på svårigheter att definiera äganderätter. Kollektiva varor karakteriseras av att ”min konsumtion av varan inte påverkar din” och ofta av att äganderätterna inte är väldefinierade. Luftkvalitet är ett

exempel på en kollektiv vara där äganderätten är svår att definiera. Väldefinierade äganderätter är en förutsättning för att en marknad skall kunna fungera på ett bra sätt. Man kan dock försöka definiera äganderätter till t.ex. luftkvalitet via en marknad för utsläppsrättigheter där staten ger ägarna till rättigheterna möjlighet att förorena luften. När rättigheterna på detta sätt är väldefinierade finns förutsättningar för att en marknad skall kunna uppstå.

Marknadsmisslyckanden utgör motiv för offentliga ingrepp i resursfördelningen. Grovt sett kan detta ske på två sätt, via administrativa eller incitamentsbaserade styrmedel. Administrativa styrmedel på trafikområdet är exempelvis tvingande utsläppskrav som ställs på fordonen. Incitamentsbaserade styrmedel innebär i stället att man försöker påverka producenters och konsumenters beteende på ett mindre direkt sätt. Genom att prissätta utsläpp ges förorenaren ett incitament att minska utsläppen. Skatten på koldioxid är ett exempel på detta.

Oavsett vilket styrmedel man väljer måste man ha någonting att styra emot. I vissa fall kan ett totalförbud motiveras, i många andra fall väljer man en lösning där en viss mängd miljöstörande verksamhet tillåts. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv bör det bedrivas miljöpolitik så långt som det är kostnadseffektivt, dvs. till dess att kostnaden inte överstiger värdet av det som kan uppnås. Det är exempelvis inte rimligt att rena alla utsläpp fullt ut. Den intressanta frågan är i stället hur stora utsläpp som kan tillåtas. Svaret beror på de samhällsekonomiska intäkterna och kostnaderna av att bedriva miljöpolitik. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv bör nivån väljas så att de samhällsekonomiska kostnaderna och intäkterna överensstämmer på marginalen. Således är det kostnaden och intäkten av "det sista kilot" som skall överensstämma, men längre än så är det inte samhällsekonomiskt lönsamt att bedriva miljöpolitik.

De samhällsekonomiska kostnaderna för att minska utsläpp består av de resurser som måste avsättas för att minska dem. I fallet med trafikens utsläpp kan dessa exempelvis bestå av kostnader för att installera katalysatorer eller merkostnader som uppstår vid användning av miljöklassad bensin.

De samhällsekonomiska intäkterna av att minska utsläpp är ofta svårare att kvantifiera. De kan t.ex. bestå av förbättrade rekreationsmöjligheter, minskade sjukdomsfall eller mindre påverkan på byggnads- och konstverk. Det är många gånger svårt att beloppsmässigt bestämma värdet av sådana miljöförbättringar. Inte desto mindre är beräkningarna mycket viktiga eftersom de bland annat kan komma att utgöra underlag för regeringens och riksdagens beslut om vilka miljömål som skall ställas upp.

2.2.2 Ekonomiska styrmedel

Med kunskap om vilka mål man skall styra mot blir nästa naturliga steg att hitta de instrument som mest effektivt leder till måluppfyllelse. Ett sådant medel är så kallade Pigouskatter. Dessa baseras på att externa effekter existerar, dvs. att de privatekonomiska kostnaderna för produktion eller konsumtion inte alltid överensstämmer med de samhällsekonomiska kostnaderna. Om en aktör förorsakar utsläpp som påverkar produktions- eller konsumtionsmöjligheterna för en annan aktör skiljer sig de företagsekonomiska och de samhällsekonomiska kostnaderna åt. Pigous förslag var att en skatt skulle introduceras uppgående till värdet av den negativa (marginella) externa effekt som den förorenande aktören bidrar med. Om den externa effekten är positiv blir konsekvensen i stället att aktiviteten skall "belastas med en negativ skatt", dvs. subventioneras.

Det viktigaste teoretiska resultat som framkommit inom den miljöekonomiska litteraturen om ekonomiska styrmedel är att en miljöskatt kommer att leda till en kostnadsminimerande fördelning av utsläppen. Kostnadsminimeringen innebär att detaljerad kunskap om olika reningskostnader i samhället inte behövs för en kostnadseffektiv rening av utsläppen. I princip behöver man bara besluta om att varje källa skall erlägga en skatt för de utsläpp som inte renas. Varje aktör kommer att jämföra kostnaden för att släppa ut en enhet (lika med miljöskatten) med att rena denna enhet (marginalkostnaden för rening). Det blir då lönsamt för aktörerna att rena så länge som marginalkostnaden för rening är mindre än miljöskatten. I slutläget kommer alla aktörer att ha samma marginella reningskostnad, lika stor som miljöskatten. Denna fördelning av utsläpp är den som minimerar kostnaderna för att uppnå utsläppsminskningen.

Problemet är dock att bestämma nivån på skatten. Nivån bestäms idealt sett genom en uttrycklig beräkning av den marginella kostnaden för att rena utsläppen och den marginella skadan av ytterligare en enhet utsläpp. Skatten skall väljas så att dessa två marginalkostnader sammanfaller för att få den för samhället bästa lösningen. Den marginella skadan speglar i detta sammanhang individernas värdering av miljö, dvs. hur högt skadan av ytterligare en enhet utsläpp värderas. Denna värdering förutsätter att en nyttofunktion preciseras, där miljökvalitet ingår som en variabel. En annan nivå på miljöskatten ger fortfarande en kostnadseffektiv fördelning av de reningsåtgärder som vidtas men den totala mängden rening behöver då inte uppgå till vad som är samhällsekonomiskt optimalt.

Samma resultat kan erhållas med överlåtbara utsläppsrättigheter. Varje sådan rättighet ger en aktör möjlighet att släppa ut en viss mängd,

t.ex. ett ton. Den för samhället optimala utsläppsmängden, dvs. den mängd för vilken den marginella kostnaden för rening och den marginella skadan av utsläppen är lika stora, motsvarar summan av alla utsläppsrättigheterna. Kostnadseffektivitet uppnås på samma sätt som med en miljöskatt. Bilden kompliceras dock om en aktör genom sitt agerande ensam kan påverka marknadspriset. Genom handel i utsläppsrättigheter kommer ett marknadspris att etableras vilket är lika med marginalkostnaden för rening för alla aktörer. Detta beror på att betalningsviljan för utsläppsrättigheter direkt avspeglas i kostnaderna för rening. Aktörer med höga reningskostnader väljer att köpa rättigheter av aktörer med låga reningskostnader och de senare väljer i större utsträckning att rena sina utsläpp.

Kostnadsminimeringsprincipen leder till ett flertal intressanta resultat för hur en effektiv miljöpolitik bör utformas. En implikation är att man inte allmänt kan säga att det är kostnadseffektivt att ställa samma krav på alla samhällssektorer. Att kräva att samtliga sektorer skall reducera utsläppen med exempelvis tio procent betyder att man bortser från att kostnaderna kan skilja sig betydligt mellan olika sektorer. En fördelning där en sektor svarar för 90 procent av reduktionen och övriga sektorer för 10 procent kan vara mindre kostsam för samhället än om reduktionen fördelas lika över alla sektorer. Det är i skenet av detta en generell miljöskatt skall ses, vilket i princip garanterar att reningen sker där den tar minst resurser i anspråk.

2.2.3 Viktiga aspekter vid val av styrmedel

Att ekonomiska styrmedel kan leda till kostnadseffektiva "lösningar" på miljöproblemen är ett starkt argument för användning av dessa. Valet av styrmedel i miljöpolitiken innebär ett val mellan medel med olika egenskaper. I det här avsnittet diskuteras några av de överväganden som är viktiga vid valet av styrmedel.

Miljöbelastningens karaktär

Miljöproblemets karaktär är av central betydelse för valet mellan olika instrument. Olika sorters utsläpp ger upphov till olika skador. Koldioxidutsläpp ger inga lokala skador utan bidrar till den så kallade växthuseffekten vilken är ett globalt miljöproblem. I detta fall är utsläppskällans geografiska lokalisering utan betydelse för valet av styrmedel.

I många fall ger dock utsläpp regionala eller lokala skador. Exempelvis har avgaser från biltrafik i huvudsak två miljöeffekter, en

global effekt i form av utsläpp av växthusgaser samt en lokal effekt i form av direkta hälsoeffekter, påverkan på byggnader, buller etc. Miljöpolitiken måste i detta fall lösa två problem, ett lokalt och ett globalt. Det är dock i allmänhet inte möjligt att lösa två problem med ett medel, t.ex. med en enhetlig miljöskatt på bensin. En tänkbar metod för att försöka lösa båda problemen skulle kunna vara att kombinera en koldioxidskatt med så kallade biltullar.

Förutom att miljöskador har en rumslig dimension har de också en tidsmässig dimension. Koldioxidutsläpp är ett exempel där det är halten av koldioxid i atmosfären som anses vara det egentliga hotet – inte det momentana utsläppet. Miljöskadorna är beroende av den totalt ackumulerade mängden föroreningar. Detta ställer ytterligare krav på utformningen av styrmedel.

Styrmedelsval under osäkerhet

För att kunna bestämma storleken av t.ex. vissa kostnader för rening krävs bland annat detaljerad kunskap om vilka tekniska möjligheter som står till förfogande. I praktiken måste många beslut om införandet av nya styrmedel fattas utan att man med säkerhet känner till de samhällsekonomiska intäkterna och kostnaderna av minskningen av utsläppen. En intressant fråga är om denna osäkerhet är av betydelse när det gäller att välja mellan olika styrmedel.

En miljöskatt gör att den aktör som orsakar utsläppen kommer att rena dem så länge som detta är ett billigare alternativ än att betala skatten. Reningskostnaderna kommer således att överensstämma med miljöskatten för ”det sista kilot” som aktören väljer att rena. Om statsmakterna hade fullständig kunskap om reningskostnaderna skulle man lika väl kunna ge aktören ett tillstånd att släppa ut samma mängd som han kommer att göra i miljöskattefallet.

Antag nu att reningskostnaderna visar sig bli betydligt högre än beräknat. Med regleringsalternativet skulle utsläppen då uppgå till samma kvantitet som tidigare men miljöskattealternativet skulle leda till att en mindre kvantitet utsläpp renas. Från samhällsekonomisk synpunkt skiljer sig således alternativen åt på två punkter. I regleringsfallet blir utsläppen jämförelsevis mindre, men reningskostnaderna högre. Omvänt blir utsläppen högre i skattefallet, men mindre resurser används till rening.

Vilket alternativ är att föredra? Svaret beror helt och hållet på vad kostnaderna för rening är i förhållande till värdet av att minska utsläppen. Om kostnaderna för rening stiger mycket kraftigt vid ökad rening kan regleringsalternativet vara sämre ur samhällsekonomisk synpunkt. Miljöskatter kan vara ett sämre alternativ om skadekost-

naderna stiger mycket brant utöver en viss nivå. För vissa ämnen kan det finnas så kallade tröskeleffekter där utsläppen över en viss nivå är mycket hälsovådliga. Med en reglering kan man undvika ett sådant utfall, men vid osäkerhet om storleken av marginalkostnaderna för rening kan en för lågt satt miljöskatt leda till för höga utsläpp. Valet mellan kvantitets- och prisstyrning är ett generellt problem och de grundläggande resonemangen kan även tillämpas på andra företeelser än utsläpp.

Denna enkla analys visar att det inte på förhand går att säga om en (optimalt lagd) reglering eller en (fungerande) rättighetsmarknad är bättre eller sämre än en miljöskatt. Analysen understryker dock vikten av att analysera både de samhällsekonomiska intäkterna och de samhällsekonomiska kostnaderna för en viss åtgärd när man skall välja styrmedel. Med andra ord måste man vid varje beslutssituation rörande val av styrmedel ta hänsyn till vilket miljöproblem man vill motverka. Exempelvis leder analysen till slutsatsen att en reglering är överlägsen miljöskatter då det gäller utsläpp av mycket giftiga ämnen, dvs. sådana ämnen där ytterligare utsläpp får stora miljökonsekvenser.

I vissa fall kan det vara önskvärt att kombinera olika former av styrmedel. Kombinerade styrmedel är speciellt intressanta i de fall där det finns så kallade kritiska gränser, vid vilka ökade utsläpp eller ökat resursuttag leder till att det man vill skydda helt försvinner och det samtidigt råder osäkerhet om kostnads- och intäktssamband.

Administrationskostnader

Olika styrmedel kräver olika mycket i termer av administration och kontroll. Ett system baserat på skatter kräver en särskild administrativ organisation som kan vara mer omfattande än en administrativ reglering. Merkostnaden vid användningen av ett ekonomiskt styrmedel beror på dess utformning. Befintliga utvärderingar av de svenska miljöskatterna tyder på att administrationskostnaderna i allmänhet är låga.

Incitament till teknisk utveckling

Ekonomiska styrmedel kan ge bättre incitament till teknisk utveckling. Genom att utsläppen är prissatta blir det tydligare för företagen vilka kostnadsbesparingar som kan göras, vilket i sin tur ger incitament till teknisk utveckling för att därigenom minska det enskilda företagets kostnader.

Om utsläppen inte prissätts blir incitamenten till teknisk utveckling svagare. Även administrativa regleringar leder dock sannolikt till

innovationer, men det är ännu inte klarlagt hur stor skillnaden egentligen är mellan ekonomiska styrmedel och regleringar i detta avseende.

Grad av måluppfyllelse

En kvantitativ reglering ger stor precision i och med att miljömålet anges direkt i regleringen. Annorlunda uttryckt har man en större träffsäkerhet vid användning av direkta regleringar eller marknader för utsläppsrättigheter. Miljöskatter har en mer svårbedömd träffbild eftersom dessa skatters styrande effekt bland annat beror på den ekonomiska aktiviteten i samhället. Som exempel kan nämnas att energianvändningen följer konjunkturutvecklingen. En miljöskatt bör vidare justeras till allmänna förändringar i prisnivån för att skattens styrande effekt inte skall påverkas över tiden.

Fördelningseffekter

Såväl administrativa miljöregleringar som ekonomiska styrmedel har effekter på inkomstfördelningen. En viktig skillnad mellan en miljöskatt och en administrativ reglering är att den senare inte ger några statsfinansiella intäkter. Man har därför färre möjligheter att korrigera eventuella oönskade fördelningseffekter om man använder en administrativ reglering.

Det är svårt att säga något om hur olika styrmedel påverkar inkomstfördelningen över tiden. Kostnaderna för en skärpning av miljöpolitiken stannar inte inom ett enskilt företag utan vältras i allmänhet över på konsumenter och på andra företag i förädlingskedjan.

Internationella aspekter

I en liten öppen ekonomi som den svenska konkurrerar särskilt exportföretagen på en världsmarknad med i hög grad utifrån givna priser. En miljöpolitik som inte beaktar den internationella dimensionen kan i sin förlängning leda till en sämre miljökvalitet. Detta kan ske om aktörerna väljer att flytta produktionen till andra länder med lägre miljökrav. För transportsektorn, och då främst åkerinäringen, kan detta ske genom att fordonen och/eller företagen registreras utomlands. En del av de svenska kraven på fordonen blir i så fall inte längre tillämpliga vilket innebär en risk för att vi får en sämre bilpark som trafikerar vägarna både i Sverige och utomlands. Miljökraven på detta område regleras dock av EG-rätten och det bedrivs ett arbete inom ministerrådet för att på sikt harmonisera miljökraven på fordon inom Europa.

Den grundläggande analysen i detta är fortfarande densamma. För varje miljöproblem måste man väga intäkter i form av en bättre miljökvalitet mot kostnader i form av en lägre materiell standard. Ett miljöproblem som endast ger lokala skador bör betraktas på ett annorlunda sätt än de miljöstörningar som är oberoende av utsläppskällans lokalisering.

Många av dagens miljöfrågor är knutna till svenska åtaganden inom ramen för olika internationella avtal. Därför bör miljöpolitikens huvudsakliga uppgift vara att finna så kostnadseffektiva lösningar som möjligt för att nå de överenskomna målen.

För att finna kostnadseffektiva lösningar är det viktigt att utvärdera effekterna av olika ekonomiska styrmedel. I de följande avsnitten analyseras de olika skatternas effekter på bensinförbrukning respektive bilval, effekter som i sin tur påverkar miljön.

2.3 Styrmedel på vägtrafikområdet

Skatter har sedan lång tid använts inom vägtrafikområdet. Drivmedel beskattades för första gången redan 1929 då skatt på bensin och motoralkoholer infördes. Vid införandet motiverades denna beskattning med statsfinansiella skäl. Fordonsskatten, eller skatt på innehav av fordon, infördes också på 1920-talet. Motivet bakom införandet var att fordonsägarna skulle få svara för kostnader i form av vägunderhåll och vägslitage. Försäljningsskatten har sitt ursprung i den avgift som infördes på tillverkning och import av personbilar i början på 1950-talet. Syftet var då att hämma bilismens snabba utveckling eftersom den krävde stora investeringar i vägnät vilket ansågs riskera att belasta samhällsekonomin hårt. Se kapitel 3 och 6 i detta betänkande samt kapitel 2 och 3 i utredningens delbetänkande för en mer utförlig redogörelse för bakgrunden till fordonsskatten och försäljningsskatten. Beträffande alla ovannämnda skatter har alltså finansieringsskäl varit det primära syftet vid införandet. Samtidigt har naturligtvis dessa skatter också haft olika effekter på trafikanternas beteenden, dvs. styreffekter.

Det finns i huvudsak fem former av ekonomiska styrmedel på vägtrafikområdet. De tre former av styrmedel som jämte skrotningspremien haft störst betydelse i Sverige utgörs av skatt på försäljning av bilar, skatt på innehav av bilar och skatt på själva bilkörningen, dvs. drivmedelsbeskattning. Dessa tre former av styrmedel kommer att analyseras närmare i de följande avsnitten. De båda andra formerna av styrmedel är dels vägavgifter eller vägtullar och dels skrotningspremier.

I Sverige har användningen av vägavgifter och vägtullar hittills varit begränsad. En form av vägavgifter för tunga fordon infördes år 1998 genom att Sverige gick med i det så kallade Eurovinjettsamarbetet, jfr. avsnitt 7.2.2 i detta betänkande. Avgiftens utformning för svenska åkare, dvs. att den är obligatorisk och tas ut på helårsbasis, leder till att den har samma styreffekter som fordonsbeskattningen. För utländska åkare från länder som inte deltar i detta samarbete fungerar den som en vägavgift som tas ut för nyttjandetiden. Avgiften utgår således för den tid som åkaren använder det svenska vägnätet, dvs. avgiften erläggs för dygn, vecka eller månad. Biltullar eller lokala vägavgifter har hittills inte använts som styrmedel i Sverige. I det så kallade Dennispaketet ingick förslag om vägtullar för Stockholm som en finansieringskälla för investeringar i vägnät och övrig infrastruktur. Förslaget genomfördes dock inte. En lokal vägavgift/vägtull har, beroende på hur den utformas, vissa styreffekter på de lokala trafikflödena. För att påverka lokala miljöproblem kan denna form av styrmedel vara ett medel. Även parkeringsavgifter kan påverka trafiken i vissa områden. Slutligen utgör även skrotningspremier ett styrmedel på trafikområdet som påverkar sammansättningen av bilparken. Det kan nämnas att utredningen lämnade förslag i delbetänkandet om en tillfällig, kraftig höjning av skrotningspremien på personbilar.

Utöver de ekonomiska styrmedlen finns ett stort antal regleringar med krav såväl på fordonen som på drivmedlen. Det finns även lokala regleringar i form av bestämmelser som styr körsätt och trafikflöden på lokal nivå. I följande avsnitt behandlas styreffekterna hos drivmedelsbeskattningen respektive fordons- och försäljningsskatten.

2.4 Drivmedelsbeskattning

2.4.1 När kan drivmedelsbeskattning vara ett bra styrmedel?

Drivmedelsbeskattning är ett effektivt styrmedel under förutsättning att den har en påverkan på bilisternas beteenden. En sådan god styreffekt innebär samtidigt att skatteintäkterna minskar genom det förändrade beteendet. För en skatt som är bra ur fiskal synpunkt gäller det omvända, dvs. att skatten inte i någon större utsträckning påverkar bilisternas beteenden. En optimal varuskatt påverkar resursfördelningen i ekonomin så lite som möjligt. Detta innebär att om skatten fungerar bra ur styrsynpunkt så är den sämre ur fiskal synpunkt.

Den första fråga man bör ställa sig är vilka problem med externa effekter som är lämpade att lösa med drivmedelsbeskattning. Generellt gäller att ett styrmedel bör rikta sig direkt mot det problem som man vill lösa, dvs. det skall rikta sig mot faktorer som är nära relaterade till problemet. Av detta följer att de problem som en skatt på drivmedel kan lösa i första hand bör vara direkt proportionella mot drivmedelsförbrukningen och i andra hand bör vara direkt relaterade till körsträckan.

Koldioxidutsläpp är ett exempel på en externalitet där en skatt på drivmedel efter kolinnehåll är i det närmaste ett perfekt styrmedel. Utsläppen kommer att vara direkt proportionella mot mängden använt drivmedel eftersom mängden utsläpp inte beror av förbränningen utan enbart av kolinnehållet.

I andra fall blir inte kopplingen lika direkt. Utsläpp av kväveoxider, flyktiga organiska ämnen och kolväten kommer också att vara beroende av förbränningsprocessen, dvs. av den enskilda bilens egenskaper. Utsläppen kommer således att vara relaterade till drivmedelsförbrukningen men inte stå i direkt proportion till denna. I en idealisk situation skulle drivmedelsbeskattningen kunna användas för att internalisera de effekter som kan anses vara gemensamma för alla bilar, dvs. den minsta gemensamma nämnaren i termer av utsläpp. Andra styrmedel, som riktar sig mot typen av bil, skulle då få användas för att ta hänsyn till skillnaderna mellan bilarnas externa effekter vad avser utsläpp. Denna avvägning är dock svår att göra i praktiken eftersom skillnaderna kan vara betydande både mellan olika bilar och mellan olika årsmodeller. Utsläppen kan dessutom antas variera med bilens livslängd. En sådan differentiering skulle helt enkelt kräva så mycket information att man inte på ett kostnadseffektivt sätt kan uppnå densamma inom skattesystemet.

Lokala externa effekter lämpar sig inte heller för att lösa med hjälp av drivmedelsbeskattning. Buller är ett exempel på en sådan effekt. Även utsläpp av exempelvis kolväten och partiklar kan ha allvarligare konsekvenser i tätorter än på landsbygden. För att lösa sådana problem fordras strikt lokala styrmedel. Vägtullar eller lokala vägavgifter kan vara lämpliga ekonomiska styrmedel i dessa fall.

Sammanfattningsvis kan sägas att drivmedelsbeskattning bör användas då externaliteterna har effekter som är generella, dvs. när skadan i princip är densamma oavsett var bilen körs. Den externa effekten skall även vara direkt relaterad till bränsleanvändningen eller till körsträckan som i sin tur beror på bränsleanvändningen. En förutsättning för att drivmedelsbeskattningen skall vara ett verksamt styrmedel är dock att den också påverkar bilisternas beteenden. Detta innebär att trafikanterna visar sig vara känsliga för prisförändringar på

drivmedel, dvs. att de minskar bilanvändningen då drivmedelspriset ökar.

2.4.2 Drivmedelsskatternas styreffekter

Historiskt sett har drivmedelsskatterna främst använts som en fiskal skatt, dvs. som en finansieringskälla för de offentliga åtagandena. Först på 1970-talet började drivmedelsskatterna liksom övriga delar av energibeskattningen att användas i styrande syfte för att minska beroendet av olja. Senare har drivmedelsskatternas styreffekter även blivit intressanta som ett av instrumenten i miljöpolitiken.

Skattens styreffekt avgörs av efterfrågans pris- och inkomstkänslighet. Pris- respektive inkomstelasticiteten är ett mått på denna känslighet, och ges av den procentuella förändringen i efterfrågan vid en pris- respektive inkomstökning på en procent.

I normala fall kommer priselasticiteten att vara negativ, dvs. efterfrågan minskar då priset ökar. Efterfrågan sägs vara elastisk om elasticiteten är mindre än –1. Detta innebär att efterfrågan minskar med mer än en procent då priset ökar med en procent. Det omvända gäller om efterfrågan är oelastisk, dvs. om minskningen av efterfrågan är mindre än en procent vid en prisökning på en procent. Priselasticiteten ligger då mellan 0 och –1.

Inkomstelasticiteten kan däremot vara antingen positiv eller negativ beroende på vilket slags vara det gäller. I de flesta fall är den positiv, dvs. efterfrågan på en vara ökar då inkomsten ökar. Vid en inkomstelasticitet som är större än 1 kommer varans andel av konsumentens varukorg att öka mer än vad som ges av inkomstökningen. Varan tar således en större andel av konsumtionen. Det omvända gäller för varor med en inkomstelasticitet mellan 0 och 1.

Priselasticitetsmåttet anger således vad som händer med efterfrågan, och därmed förbrukningen, när skatten förändrar prisnivån. För att avgöra effekten på förbrukningen är det samtidigt viktigt att beakta inkomstförändringarna då även dessa är viktiga för efterfrågans, dvs. förbrukningens, utveckling.

Efterfrågans elasticitet kan antas vara olika beroende på vilket tidsperspektiv som analysen avser. Generellt sett är efterfrågan på de flesta varor mer priskänslig på lång sikt än på kort sikt. Detta beror på att på lång sikt är även kapitalet, som påverkar konsumtionen, utbytbart. I detta fall innebär det att valet av fordon påverkas.

Förändringar i efterfrågan på drivmedel kan delas upp i tre delar:
- förändringar i genomsnittlig körsträcka,
- förändringar i antalet bilar och
- förändringar i genomsnittlig specifik bränsleförbrukning.

Det kan antas att den första punkten är den som är lättast att förändra snabbt, dvs. det går ofta att köra mindre. Antalet bilar förändras däremot betydligt långsammare. Att köpa eller sälja en bil är ett större och mer långsiktigt beslut för konsumenten än valet av körsträcka. Den tredje punkten påverkas av förändringar i bilparken och vad dessa kan medföra i termer av val av bränslesnålare teknik och körsätt. Drivmedelsefterfrågans kortsiktiga priselasticitet kan således förväntas vara betydligt lägre än den långsiktiga. På kort sikt är bilparkens storlek given men på lång sikt kan även denna påverkas. Med kort sikt avses här den momentana effekten av en prisförändring av drivmedlet medan lång sikt är den period som behövs för att anpassningen av bilparken skall hinna äga rum.

2.4.3 Studier av bensinskatternas styreffekter

Intresset för priseffekterna på främst bensinefterfrågan tog fart i samband med oljekriserna på 1970-talet. Sedan dess har ett stort antal studier gjorts där man försökt skatta pris- och inkomstelasticiteter för efterfrågan på bensin. De skattningar som diskuteras nedan rör därför enbart bensin. I nästa avsnitt kommer implikationerna av detta för andra drivmedel att behandlas.

Sandström (1998, se bilaga 4 till detta betänkande) går igenom tre olika översikter av efterfrågestudier. I *tabell 1.1* återges de genomsnittliga elasticiteter som redovisas i dessa tre studier.

Tabell 1.1: Elasticiteter från översiktsstudier

Studie	Pris-elasticiteter		Inkomst-elasticiteter	
	Kort sikt	Lång sikt	Kort sikt	Lång sikt
Dahl och Sterner (1991)	–0,26	–0,86	0,48	1,21
Goodwin (tidsserie, 1992)	–0,27	–0,71	–	–
Goodwin (tvärsnitt, 1992)	–0,28	–0,84	–	–
Espey (1998)	–0,26	–0,58	0,47	0,88

Källa: Sandström (1998) och respektive artikel. Notera att medelvärdena är oviktade, dvs. hänsyn har inte tagits till att studiernas kvalitet varierar.

I de bakomliggande studierna varierar skattningarna av elasticiteterna relativt mycket. En viktig faktor vid jämförelsen mellan olika studier visar sig vara huruvida de effekter på bilparkens storlek som pris- och inkomstförändringarna genererar finns med i den skattade modellen eller inte. Om modellen inte beaktar effekter på bilparkens sammansättning vid skattningen av elasticiteterna kommer dessa att vara betydligt lägre än om dessa effekter beaktas. Således påverkar modellspecifikationen resultatet av skattningarna. Även vilken form av data som används, tvärsnittsdata eller tidsseriedata, visar sig påverka resultatet av skattningarna.

Den kortsiktiga priselasticiteten verkar ha sjunkit över tiden enligt Espeys analys, medan efterfrågan på lång sikt blivit alltmer priselastisk (framgår inte av tabell 1.1) Espeys studie innefattar 101 bensinprisstudier publicerade under åren 1966–1997. Dessa grundar sig i sin tur på olika långa dataserier från perioden 1929–1993. Förändringarna i skattade priselasticiteter kan tyda på att sådana anpassningar som enkelt kan göras av körsträckan, och därmed av bensinförbrukningen, när bensinpriset ökar har blivit allt svårare att åstadkomma. Det har över tiden blivit svårare att snabbt minska bensinförbrukningen, medan den långsiktiga anpassningen å andra sidan kan ha blivit något lättare. Detta kan exempelvis bero på att den tekniska utvecklingen alltmer fokuserat på bilarnas bränsleförbrukning.

Tabell 1.1 indikerar att bensinefterfrågans priselasticitet på kort sikt ligger mellan 0,26 och 0,28 procent. Detta kan även jämföras med resultat från studien Bensinskatteförändringars effekter (Ds 1994:55) där priselasticiteten härleddes till –0,21 på mycket kort sikt och –0,31 på kort sikt. Ett antal studier indikerar således att den kortsiktiga priselasticiteten ligger i intervallet mellan –0,25 och –0,30 procent. Skattens styreffekt på kort sikt måste därmed anses vara relativt

begränsad, dvs. förändringen av bensinefterfrågan på grund av ett ökat pris eller en ökad skatt är relativt liten på kort sikt. På lång sikt är dock förändringen betydligt större, mellan två och tre gånger så stor. Detta visar att den långsiktiga anpassningen är större och att en bensinprisförändring bör ha en påverkan på både bilparkens sammansättning och dess tekniska egenskaper.

Även skattningarna av inkomstelasticiteten är av intresse. En ökning av inkomsten med en procent leder till att bensinefterfrågan på kort sikt ökar med ca en halv procent. På lång sikt ökar efterfrågan ungefär lika mycket som inkomsten. Detta innebär att en ökning av inkomsten på sikt leder till en proportionellt sett lika stor ökning av bensinkonsumtionen. Detta tenderar, i en växande ekonomi, att motverka den långsiktiga effekten av anpassningen till ett högre pris med avseende på total bensinförbrukning. Annorlunda uttryckt, priset på bensin har höjts över tiden vilket har lett till en lägre efterfrågan på bensin. Detta har samtidigt motverkats av stigande realinkomster vilka lett till en ökad bensinefterfrågan.

Anpassningen till ett högre bensinpris är dock inte enkel att beskriva. Den går över de faktorer som nämnts ovan, dvs. förändring i körsträckor, specifik bränsleförbrukning och bilparkens storlek. Sandström behandlar utförligt en studie av Johansson och Schipper (1997) där dessa olika komponenter modelleras. I denna studie antas den specifika bränsleförbrukningen och bilparkens storlek vara bestämda av exogena variabler, dvs. av faktorer som ligger utanför modellen. I nästa steg låter man körsträckan bero på dessa två variabler och andra exogena faktorer. Körsträckan antas därmed bero av både bilparkens storlek och bilarnas bränsleförbrukning. I *tabell 1.2* redovisas resultaten från denna studie med bästa uppskattningar av långsiktiga elasticiteter baserade på regressioner, datamaterialets och metodens begränsningar samt författarnas bedömningar.

Tabell 1.2: Bästa uppskattningar av långsiktiga elasticiteter (Johansson och Schipper, 1997)

Skattad komponent	Bensin-pris	In-komst	Skatter (utom bensinskatt)	Befolknings-koncentration
Bilar per capita	–0,1	1,0	–0,06	–0,4
Körsträcka per bil	–0,2	0,2	0,06	–0,4
Delsumma:				
Bilresande per capita	–0,3	1,2	0,0	–0,8
Specifik bränsleförbrukning	–0,4	0,0	–0,11	–0,2
Totalt:				
Bensinefterfrågan per capita	–0,7	1,2	–0,11	–1,0

Källa: Sandström (1998) som hänvisar till Johansson och Schipper, 1997, tabell 5

I tabell 1.2 redovisas både effekten på bilresandet per capita och den totala bensinefterfrågan per capita. Studien visar att bilresandet är mindre priskänsligt än den totala bensinefterfrågan på lång sikt. Detta innebär att förändringen till drygt hälften sker genom en minskad specifik bränsleförbrukning, här är anpassningen 0,4 procents minskning vid en prishöjning på en procent. Innebörden av detta är att bensinskatten fungerar som ett relativt bra styrmedel för de externa effekter som beror direkt av den specifika bränsleförbrukningen. Bensinskatten är däremot något sämre på att minska de externa effekter som beror av bilresandet, dvs. av användningen av bilen.

Vid förändrade inkomster sker den stora anpassningen genom förändring av antalet bilar. Vid en ökning av inkomsten med en procent sker en proportionell ökning av bilinnehavet per capita. Även körsträckan per bil ökar vid en inkomstökning, men i betydligt mindre omfattning. Den specifika bränsleförbrukningen verkar däremot inte påverkas av stigande inkomster.

I studien beaktas också övriga skatter och befolkningskoncentration. Resultaten visar inte oväntat att ett mer tätbefolkat område leder till en lägre bensinefterfrågan. Skattningarna av de långsiktiga elasticiteterna för övriga skatter är intressantare. Icke drivmedelsrelaterade skatter visar sig ha en negativ effekt på antalet bilar per capita, men detta kompenseras av att effekten på körsträckan per bil ökar, dvs. färre bilar men dessa körs mer. Detta leder till att den totala effekten på bilresandet per capita skattas till noll. Effekten på bränsleförbrukningen är också betydligt lägre än motsvarande styreffekt för bensinskatten, dvs. –0,11 jämfört med –0,40. Bensinskatten visar sig därmed vara ett

betydligt bättre styrinstrument än övriga skatter inom vägtrafikområdet om man önskar påverka både bränsleförbrukningen och bilresandet.

I de redovisade studierna har uppgifter från ett antal olika länder använts vid skattningarna. Exempelvis använder Johansson och Schipper (1997) data från 12 OECD-länder, däribland Sverige. De skattningar som Jansson och Wall (Ds 1994:55) presenterar är i samma storleksordning som i de här refererade studierna. Det bör således vara rimligt att tillämpa dessa skattningar även på svenska förhållanden.[1] Det bör dock framhållas att det alltid finns osäkerheter i alla former av empiriska studier. Antalet studier är å andra sidan relativt stort vilket bör innebära att säkerheten i dessa uppgifter är större än i många andra fall där det finns betydligt färre studier att tillgå.

Genomgående har antagits att bensinpriset ökar vid en höjning av bensinskatten. Huruvida en skattehöjning faktiskt resulterar i en prishöjning beror på hur priskänslig säljaren respektive köparen är samt på marknadsstrukturen. Det har redan konstaterats att köparna i det här fallet är relativt okänsliga för prisförändringar. Bensin är en oelastisk vara med en elasticitet som är mindre än (absolutvärdet av) 1. Om vi antar att marknaden för bensin kan karakteriseras som en perfekt konkurrensmarknad med ett elastiskt utbud (på grund av många säljare) är det rimligt att anta att konsumenterna får bära i princip hela skattehöjningen i form av högre priser. Sandström refererar till en studie där imperfekt konkurrens antagits på bensinmarknaden, dvs. det finns ett begränsat antal säljare. Även denna studie tyder på att den största delen av en skattehöjning övervältras så att 70–90 procent av höjningen i stort sett omedelbart belastar konsumenterna genom en prishöjning.

2.4.4 Andra drivmedel

De studier som har refererats ovan har alla behandlat efterfrågan på bensin. Betydligt färre studier har gjorts av efterfrågan på andra bränslen.

För diesel redovisas i Sandströms studie ett par undersökningar vars resultat inte ger någon närmare vägledning om dieselefterfrågans priselasticitet eller om hur väl diesel fungerar som substitut till bensin.

[1] Sandström diskuterar att det tidigare har ansetts att priselasticiteten för bensin skulle vara något lägre i Sverige. Detta var resultatet av förmånsbeskattningens utformning, som ledde till att marginalkostnaden för ytterligare bensinförbrukning var noll. Då andelen tjänstebilar i Sverige är jämförelsevis hög, antogs detta leda till en något lägre priselasticitet. Förmånsbeskattningen lades om den 1 januari 1997, vilket innebär att detta argument inte längre gäller.

Vidare har Sandström gjort ett enkelt försök att skatta aggregerade efterfrågefunktioner för diesel respektive bensin. Skattningarna ger dock inte trovärdiga resultat utan verkar till vissa delar orimliga, se vidare bilaga 4 till detta betänkande. Att modellera efterfrågan på bensin och diesel är inte enkelt, vilket framgår av de resultat som redovisats i tidigare avsnitt. Vidare används diesel även för andra ändamål än transporter. Det förhållandet att diesel och så kallad eldningsolja 1 är likvärdiga produkter kan också påverka statistikens kvalitet. Vid en studie av dieselefterfrågan krävs troligen att förbrukningen delas upp på olika förbrukare inom transportsektorn, vilket kan vara svårt. För att få tillräcklig variation i data, vilket behövs för tillfredsställande skattningar, torde dessutom krävas tillgång till data från flera länder. Tyngdpunkten i detta kapitel ligger dock på styreffekten hos de olika skatter som finns på vägtrafikområdet. För en diskussion om individens val mellan en diesel- respektive bensindriven bil och hur detta val påverkas av mixen av fordonsskatt och drivmedelsskatt för respektive fordonstyp hänvisas till kapitel 3 om fordonsskatt på lätta fordon.

För alternativa drivmedel redovisar Sandström ett fåtal studier. Dessa avser subvention av etanol i Brasilien på 1970-talet, kostnader för att ersätta bensin med etanolinblandad bensin och dess konkurrenskraft. Därutöver finns en studie där utbuds- och efterfrågefunktioner för etanol på den amerikanska marknaden skattas. Andra studier belyser introduktionen av andra alternativa bränslen. Resultaten är dock så beroende av lokala faktorer och andra specifika förutsättningar att de inte kan appliceras på svenska förhållanden. Generellt är användningen av alternativa drivmedel ännu för liten för att man skall kunna göra mer allmängiltiga bedömningar av olika styrmedels effekter.

För andra drivmedel än bensin är den relevanta frågan om efterfrågan på ett avgörande sätt skiljer sig från bensinefterfrågan. Mest intressant i sammanhanget är huruvida en bilist som använder en dieseldriven bil skiljer sig från en bilist som valt en bensindriven bil. Skillnaden bör främst ligga i att den genomsnittliga körsträckan är betydligt längre för dieselbilar än för bensinbilar. Det är dock inte självklart vad detta implicerar för förändringar i dieselefterfrågan. Drivmedelsförbrukningen påverkas av körsättet och därmed av det utrymme som finns för att förändra detta. Effekten påverkas också av körsträckan genom att utrymmet för att minska dieselförbrukningen blir större om bilen körs långt.

Vid förändringar i beskattningen av diesel bör effekterna på yrkestrafiken och privat trafik analyseras på olika sätt. Det är rimligt att anta att privatbilisternas efterfrågan på diesel i princip påverkas likadant som bensinefterfrågan. För yrkestrafiken är elasticiteten på

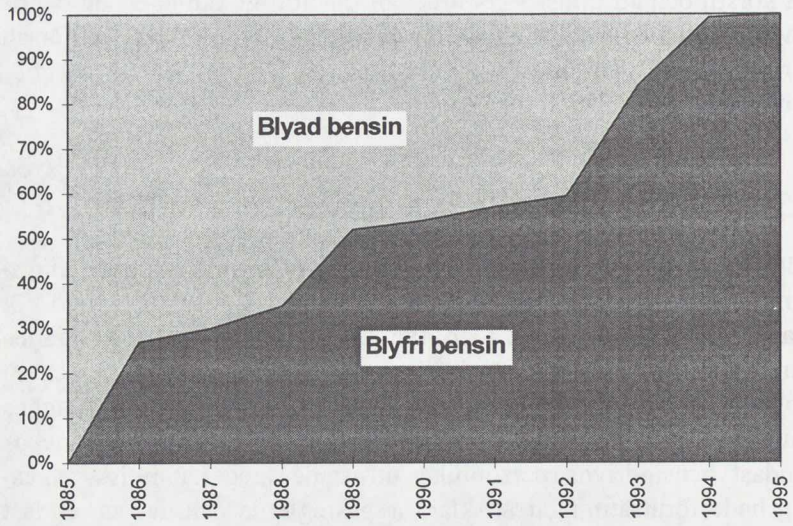
kort sikt troligen lägre än för privatbilisterna. Det är svårare att förändra körstil och att minska körsträckan. Samtidigt kan antas att denna del av bilparken omsätts snabbare än privatägda bilar vilket medför att det är möjligt att den långsiktiga elasticiteten för diesel är i nivå med eller högre än elasticiteten för bensin.

2.4.5 Miljödifferentierade drivmedelsskatter

Miljödifferentieringen av bensin behandlades utförligt i Skatteväxlingskommitténs betänkande (SOU 1997:11), vilket ligger till grund för denna beskrivning. Från och med den 1 januari 1986 differentierades bensinskatten för första gången i två skatteklasser, en för blyfri och en för blyad bensin. Bakgrunden till differentieringen var riksdagens beslut om skärpta avgasregler för nya fordon. De nya kraven innebar att endast bensindrivna personbilar utrustade med katalytisk avgasrening hade förutsättningar att klara avgasreglerna och det var endast dessa som kunde köras på blyfri bensin. Samtidigt var tillgången på blyfri bensin på den svenska marknaden begränsad. För att stimulera introduktionen av blyfri bensin infördes både en lägre skatt på blyfri bensin och en reducerad försäljningsskatt för bilar med katalytisk avgasrening. Rabatten på försäljningsskatten motsvarade i stort sett konsumentens merkostnad vid installation av katalysator. Merkostnaden vid produktion av blyfri bensin uppskattades till 10 öre per liter, men differentieringen bestämdes till 16 öre. Detta motiverades med att man ville ha en snabb introduktion av blyfri bensin över hela landet.

Övergången till blyfri bensin gick snabbare än förväntat vilket föranledde vissa justeringar av skattesatserna för att kompensera intäktsbortfallet. Detta kom dock att öka skattedifferensen till 20 öre per liter. I figur 1.1 beskrivs försäljningsutvecklingen av blyfri respektive blyad bensin.

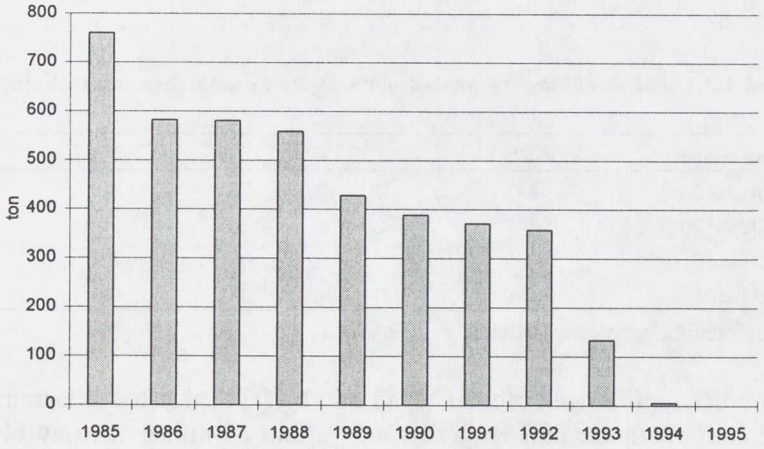
Figur 1.1: Försäljningsutveckling av blyfri bensin.



Källa: SOU 1997:11 (Svenska Petroleum Institutet)

Den blyfria bensinen tog i början snabbt marknadsandelar. Därefter ökade efterfrågan på sådan bensin långsammare. Anledningen till detta var den stora andelen personbilar utan katalysator, vilka inte kunde köras med blyfri bensin. Under år 1992 introducerade ett av oljebolagen i Sverige en ny bensinkvalitet där blyet var ersatt med natrium, vilket gjorde det möjligt för bilar utan katalysator att använda blyfri bensin. Övriga oljebolag följde snabbt efter. Den blyfria bensinen erövrade marknadsandelar och under år 1994 försvann blyad bensin helt och hållet från den svenska marknaden. Övergången från blyad bensin till blyfri bensin har lett till en minskning av blyutsläpp från trafiken, vilket framgår av figur 1.2.

Figur 1.2: Utveckling av blyutsläpp från trafiken, ton.



Källa: SOU 1997:11 (SCB)

Skattedifferentieringen mellan blyfri och blyad bensin framställs ofta som ett bra exempel på ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken. Det gäller dock att komma ihåg de omständigheter som rådde. Introduktionen av skattedifferentieringen var en del av ett större åtgärdspaket och det är svårt att särskilja effekterna av de olika åtgärderna. Riksdagens beslut från år 1985 om skärpta avgaskrav för personbilar av årsmodell 1987 innebar att de nya fordonen som uppfyllde de skärpta avgaskraven endast kunde använda blyfri bensin. Övergången till blyfri bensin från år 1992 och framåt kan dock till stora delar hänföras till skattedifferentieringen. Skillnaden i skatt mellan blyfri och blyad bensin gjorde det lönsamt att ta fram en blyfri bensinsort för icke katalysatordrivna fordon, där blyet ersatts med natrium alternativt kalium. Den nya bensinkvalitetens skattefördel gentemot dess alternativ – blyad bensin – innebar att bensinen kunde säljas till förmånliga priser och den tog därför snabbt marknadsandelar.

Den 1 december 1994 infördes ytterligare en differentiering av energiskatten på bensin. Två miljöklasser på blyfri bensin infördes och skattedifferensen mellan miljöklass 2- och miljöklass 3-bensin bestämdes till 6 öre per liter. Detta motsvarade ungefär oljebolagens merkostnad vid produktion av den mer miljövänliga bensinen. Skattedifferensen introducerades genom att skatten på annan bensin än miljöklass 2 höjdes. Miljöklass 1 är reserverad för framtida bensinkvaliteter. Under 1993/94 introducerades en kvalitet blyfri bensin som uppfyllde de parametrar som bestämdes för miljöklass 2. Övergången till de nya bensinkvaliteterna gick snabbt och under år 1997 hänfördes

hela bensinförsäljningen till de olika kvaliteterna i miljöklass 2, se *tabell 1.3*.

Tabell 1.3 Olika miljöklassers procentuella andel av total bensinförsäljning år 1995 -1997.

Typ av bensin	1994	1995	1996	1997
Miljöklass 2a	11	70	74	80
Miljöklass 2b	6	29	26	20
Miljöklass 3	83	1	0	0
Blyad bensin	0	0	0	0

Källa: Svenska Petroleum Institutet

Skattedifferentieringen mellan blyad och blyfri bensin har tillsammans med andra åtgärder haft en pådrivande effekt på utfasningen av blyad bensin på den svenska marknaden. Även miljöklassdifferentieringen av bensin verkar ha haft en styrande effekt mot bättre miljökvaliteter. Erfarenheterna från skattedifferentieringen av bensin visar att ekonomiska styrmedel i kombination med andra styrmedel verkar kunna ha en effekt om man önskar stimulera övergång till ett miljövänligare bränslealternativ.

2.4.6 Sammanfattande bedömning av drivmedelsskatternas styreffekter

Drivmedelsskatten påverkar priset på bensin och diesel. Bensinförbrukningen är dock betydligt större än förbrukningen av diesel inom trafiksektorn. Ett stort antal studier har gjorts av bensinefterfrågans priskänslighet. Slutsatsen är att bensinskatten har en tämligen liten styreffekt på kort sikt. En prisökning på 1 procent resulterar i att förbrukningen minskar med ungefär 0,3 procent. Detta innebär att skatten har begränsad effekt om målet är att minska bensinförbrukningen för att därigenom nå en positiv miljöpåverkan. Kortsiktigt fungerar bensinskatten däremot bra ur fiskal synpunkt, dvs. den ger stabila skatteintäkter. Med kort sikt avses i princip en period där beståndet av bilar är givet, dvs. det sker inga förändringar av bilparken utan bensinförbrukningen sjunker som ett resultat av en mindre bilanvändning. Detta innebär att drivmedelsskatter inte utgör ett lämpligt styrmedel om åtgärderna skall ge en snabb effekt.

Påverkan på bensinförbrukningen av en prisförändring visar sig dock vara betydligt större på lång sikt, dvs. under en tidsperiod då bilparken hinner anpassas till de nya prisrelationerna. Här beaktas således även effekter på valet av bensinsnålare bilar. Den långsiktiga

priselasticiteten uppskattas vara två till tre gånger så stor som den kortsiktiga. En prisökning på 1 procent ger i ett längre tidsperspektiv en minskad bensinförbrukning på ca 0,7 procent. Ungefär hälften av minskningen av bensinförbrukningen kan hänföras till körsträcka och antal bilar per invånare medan resterande del beror av bilarnas specifika bränsleförbrukning. Bensinskatten påverkar således användningen av bilen, både genom att körsträckan minskar men även genom att bilinnehavet minskar. Bilarnas bensinförbrukning påverkas också, vilket tyder på att skatten främjar utveckling av bränslesnålare bilar.

Således är effekterna betydligt större i ett långt än i ett kort tidsperspektiv. Det skall dock noteras att bensin fortfarande är att betrakta som en oelastisk vara, dvs. förbrukningen minskar proportionellt sett mindre än vad priset ökar.

För att få en bild av vad bensinskattens styreffekt motsvarar i termer av koldioxidutsläpp har ett räkneexempel konstruerats. Resultaten redovisas i *tabell 1.4*. I exemplet antas ett bensinpris på 8,27 kr/liter (vilket är det genomsnitt som Svenska Petroleum Institutet redovisat för år 1997 för 95 oktan bensin). Exemplet bygger på vissa grova antaganden om bland annat förbrukning och prisövervältring.

Tabell 1.4: Effekter av en höjd skatt på bensin på kort och lång sikt.

Koldioxid-skatt[1)]	Prisför-ändring, procent		Bensin-förbrukning, miljoner kbm	Koldioxid-utsläpp, ton	Punktskatte-intäkter, mdkr
+ 5 öre	+ 1,75	Kort sikt	–0,0287	–66 629	+ 0,501
		Lång sikt	–0,0669	–155 469	+ 0,326

1) Avser en höjning av skatten från 37 öre till 42 öre per kilo koldioxid.

En höjning av koldioxidskatten har naturligtvis även effekter på förbrukningen av andra fossila bränslen. Här studeras dock enbart effekten på bensinförbrukningen. En ökning av koldioxidskatten med 5 öre höjer priset med ca 1,75 procent, vilket minskar förbrukningen och därmed koldioxidutsläppen med 66 629 ton. Tabellen visar tydligt skillnaden mellan kort- och långsiktiga effekter. I det längre perspektivet minskar utsläppen med mer än dubbelt så mycket.

Skattehöjningarnas, och därmed prisökningarnas, dämpande effekt på bensinefterfrågan motverkas dock av att inkomstelasticiteten är större än 1. När inkomsterna i ekonomin ökar kommer bensinkonsumtionen att öka mer än vad inkomsterna ökar. I en växande

ekonomi kommer denna effekt att motverka den dämpande effekt på konsumtionen som en prisökning har.

Sammanfattningsvis påverkar förändringar i drivmedelsskatterna bensinkonsumtionen, särskilt på längre sikt. På lång sikt är det främst fordonens bensinförbrukning som påverkas medan bilresandet påverkas i mindre utsträckning. Bensinbeskattningen kan därför anses vara ett viktigt styrmedel för att driva den tekniska utvecklingen i riktning mot mer bränslesnåla bilar. Vidare fungerar drivmedelsskatten väl för att i priset ta hänsyn till effekter som beror direkt på bensinförbrukningen, dvs. sådana effekter på miljön som är direkt proportionella mot drivmedelsförbrukningen. Ett bra exempel på detta är koldioxidutsläpp. För externa effekter som är relaterade till körsträckan gäller inte samma proportionalitet för bränslesnålare bilar. Drivmedelsskatten fungerar dock tämligen bra även för internalisering av detta slags externa effekter.

2.5 Fordons- och försäljningsskatt

2.5.1 Inledning

Som tidigare sagts infördes fordonsskatten av statsfinansiella skäl. Syftet med försäljningsskattens föregångare var däremot i viss mån styrande då man ville dämpa tillverkningen och importen av bilar. I och med miljöklassindelningen och differentieringen av försäljningsskatten kom denna skatt att få en uttalat miljöstyrande profil. Ett liknande styrelement finns numera i form av den femåriga befrielsen från fordonsskatt för personbilar i miljöklass 1 (14 a § fordonsskattelagen, se vidare kapitel 3 i detta betänkande).

Hur kan då fordonsskatten och försäljningskatten användas? Vilka negativa externa effekter kan minskas genom att använda dessa skatter? I avsnittet om drivmedelsbeskattning angavs att denna lämpar sig bäst för att internalisera de effekter som är direkt beroende av i första hand bränsleförbrukningen och i andra hand körsträckan. De externa effekter som är beroende av bilens övriga egenskaper åtgärdas däremot bäst med andra styrmedel, och för detta slags effekter kan i stället fordons- och försäljningsskatterna användas.

Ur teoretisk synpunkt är fordonsskatten och försäljningsskatten under vissa förutsättningar helt likvärdiga. Nuvärdet av fordonsskatten, dvs. värdet idag av den framtida strömmen av inbetalningar av fordonsskatten, motsvarar en viss försäljningsskatt. Detta innebär att mot en viss fordonskatt svarar alltid en viss försäljningskatt och omvänt, och

de olika skatterna bör då också ha samma styreffekter. För konsumenten bör det vara likvärdigt att antingen betala ett högre pris inklusive försäljningsskatt idag, och därmed få en högre kapitalkostnad, eller belastas med en årlig kostnad i form av en fordonsskatt. Detta gäller under förutsättning dels att bilens ekonomiska livslängd inte påverkas av vilken av de alternativa skatterna som väljs och dels att kapitalmarknaden fungerar väl. Det senare innebär att kostnaden för att låna pengar skall vara densamma för den enskilde konsumenten som för staten. En ytterligare förutsättning är att konsumenterna diskonterar det framtida värdet på ett korrekt sätt, dvs. åsätter de framtida inbetalningarna av fordonsskatten det "rätta" värde som dessa motsvarar idag.

Dessa villkor är dock inte nödvändigtvis uppfyllda. Imperfektioner på kapitalmarknaden kommer att innebära skilda räntor för olika aktörer och dessutom är lånemöjligheterna begränsade för vissa konsumenter. Än viktigare är dock att bilens livslängd inte är förutbestämd utan beror av vilken av skatterna som väljs. Genom att fordonsskatten och försäljningsskatten påverkar bilens livslängd på olika sätt kommer de att ha olika styreffekter. Kostnaden för försäljningsskatten är oberoende av bilens livslängd. Detta innebär att kostnaden för försäljningsskatten, utslagen som en årlig kostnad, blir lägre ju äldre bilen blir. Fordonsskatten utgår varje år och summan av dessa skatteinbetalningar blir i stället större ju äldre bilen blir. Fordonsskatten utgör en del av den årliga driftkostnaden för bilen och kan därmed påverka valet av skrotningstidpunkt. En högre årlig kostnad, i form av exempelvis höjd fordonsskatt, tenderar att tidigarelägga skrotningen av bilen. En höjd försäljningsskatt bör i stället verka så att den förlänger bilens livslängd eftersom dess kostnad reduceras i takt med denna livslängd. Försäljningsskatteintäkterna är relaterade till nybilsförsäljningen medan fordonsskatteintäkterna endast beror av bilparkens totala storlek. Valet mellan försäljnings- och fordonsskatt bör följaktligen bestämmas bland annat med utgångspunkt i vilken omsättningshastighet man önskar ha av bilparken.

En ytterligare aspekt är tidsdimensionen. Försäljningsskatten tas ut vid ett tillfälle och kan därmed endast ha en styreffekt vid bilvalet vid denna tidpunkt. Därefter påverkar inte försäljningsskatten bilistens/-konsumentens agerande. Fordonsskatten tas ut över bilens hela livslängd och kan därmed förändras vid ny information om bilens effekter på miljön eller i fall värderingen av dessa effekter förändras över tiden. Ur denna aspekt är fordonsskatten ett mer flexibelt styrinstrument.

2.5.2 Empiriska studier

Få studier har gjorts där syftet varit att utvärdera styreffekter av fordons- och försäljningsskatten. En studie redovisas av Sandström (1998, se bilaga 4 till detta betänkande) som även refererar till några andra studier. En del studier har avsett prisförändringars, och därmed skatteförändringars, påverkan på efterfrågan under antagande om att priserna bestäms i perfekt konkurrens. Andra studier har inriktat sig mer mot att analysera konkurrenssituationen på bilmarknaden. Ytterligare en kategori studier utgörs av de som avsett hushållens köpbeslut, dvs. huruvida de väljer att skaffa bil. För studien om skatternas påverkan på olika bilars marknadsandelar har Sandström valt att använda en modell med oligopolistisk konkurrens. Samma modell har tidigare använts för att studera effekterna av en reformering av Israels bilbeskattning. Antalet studier som analyserar skatternas styreffekter under oligopolistisk konkurrens är emellertid begränsat.

På en fri konkurrensmarknad kan en säljare inte påverka marknadspriset utan detta tas för givet. Vid fri konkurrens antas också varorna vara homogena så att t.ex. olika bilar av olika märken skulle kunna betraktas som helt likvärdiga produkter. Sandström beskriver däremot i sin studie bilmarknaden som en oligopolistisk marknad vilket alltså innebär att den inte är en marknad med fri konkurrens. Sandströms antagande om oligopolistisk konkurrens motiveras med att fyra av Sveriges generalagenter svarar för 75 procent av försäljningen av personbilar. Genom att vara så dominerande på marknaden bör dessa företag kunna påverka de priser de tar ut, dvs. företagen uppfattar inte försäljningspriset som givet. Vidare är det naturligtvis svårt att betrakta bilar som homogena varor utan det är mer rimligt att kategorisera dem som olika varor där bland annat varumärke spelar en stor roll.

Modellen som används i studien består av tre delar:

1) Efterfrågefunktioner

Efterfrågesidan i modellen baseras på att konsumenten väljer den bil som bäst svarar mot hans krav, dvs. han väljer den bil som ger honom störst nytta. Härvid avser valet även det alternativet att konsumenten avstår från att köpa någon bil. Vidare bestäms nyttan av en viss bil dels av för konsumenten unika egenskaper som exempelvis kön, ålder och inkomst och dels av för varan specifika egenskaper som exempelvis prestanda, pris och säkerhet. Dessutom finns en slumpmässig faktor. Denna faktor kan tolkas på flera sätt. Sålunda kan nyttan av bilen vara osäker, dvs. det finns en osäkerhet om dess faktiska egenskaper, vilket

kan bero på att konsumenten inte känner till alla egenskaperna eller att de faktiskt är okända. Faktorn kan även tolkas som individspecifika egenskaper som inte kan observeras. På basis av denna modell kan ett system för efterfrågan på respektive bilmodell modelleras. Under vissa mycket förenklande antaganden gäller att efterfrågan på en viss bilmodell är en funktion av dess storlek, topphastighet och pris.

2) Prissättningsfunktioner

Vid beskrivning av utbudet av en viss bilmodell antas producenten ha en viss marknadsmakt vilket innebär att ett högre pris än marginalkostnaden kan tas ut. Marginalkostnaden, dvs. kostnaden för att producera ytterligare en bil, antas bero på bilens vikt, topphastighet, storlek och motorstyrka (mätt i antal hästkrafter). När biltillverkaren bestämmer sitt pris antas att den sålda kvantiteten minskar vid ett högre pris. Prissättningsfunktionen antas därför bero på hur marginalkostnaden för att producera en bil varierar med dess egenskaper, samt på ett pålägg som positivt beror av bilmodellens marknadsandel. Ett förenklande antagande görs genom att varje bilmodell antas bli producerad av ett självständigt företag, dvs. hänsyn tas inte till att en producent producerar flera olika bilmodeller.

3) Prisfunktion

Prisfunktionen beskriver förhållandet mellan den kostnad konsumenterna har för att äga en bil samt det pris producenterna tar ut. Konsumenten antas ta hänsyn till den verkliga kostnaden för att långsiktigt äga och köra bilen snarare än enbart ta hänsyn till inköpspriset, dvs. producentpriset. Kostnaden för att äga en bil modelleras som summan av tre komponenter:

1) inköpskostnaden, eller kapitalkostnaden, vilken påverkas av försäljningsskatten,
2) en fast periodisk kostnad för att äga bilen, t.ex. fordonsskatt, försäkring, garageplats m.m. samt
3) den rörliga kostnaden för att köra bilen, dvs. främst bränslepriset, vilket påverkas av drivmedelsskatten.

Genom ovan beskrivna formulering av prisfunktionen kan effekterna av de tre olika skatterna analyseras.

Data har hämtats från SCB och baseras på uppgifter från Vägverkets trafikregister under perioden 1991–1996. Uppgifterna har slagits ihop till modellnivå där t.ex. Volvo 745 betraktas som en modell, oavsett motorstyrka, drivmedel eller utrustningsgrad. Materialet begränsades till bilmärken av vilka det sålts fler än 2 000 bilar per år under den

studerade tidsperioden. En ytterligare begränsning är att studien endast behandlar "vanliga" personbilar och inte t.ex. sportbilar eller så kallade vans. Datamaterialet tyder på att sambanden för dessa bilar skiljer sig jämfört med den studerade biltypen. Uppgifter om egenskaper och priser är hämtade ifrån Autograph Bilfakta AB. Detta gäller uppgifter om inköpspris inklusive mervärdesskatt, övriga skatter och avgifter, bensinförbrukning, toppfart och storlek (utrymmesindex).

Resultat

Resultaten visar att efterfrågan på en bilmodell är större ju större bilen är och ju högre topphastighet den har. Efterfrågan sjunker dock om priset ökar. De skattade resultaten framstår som rimliga och de är också statistiskt säkerställda. Prissättningsfunktionen, eller utbudsfunktionen, visar att produktionskostnaden för bilmodellen ökar med bilens storlek, med dess toppfart samt med dess motorstyrka (antal hästkrafter). Produktionskostnaden verkar dock minska när bilens vikt ökar. Detta kan framstå som överraskande men kan förklaras av att det – om alla andra egenskaper hos bilen antas oförändrade – är dyrare att producera en lätt bil än en tyngre bil. Även dessa skattningar är samtliga statistiskt säkerställda. För en mer utförlig beskrivning av resultaten, se Sandström (1998, bilaga 4 till detta betänkande).

Den prisfunktion som beskriver sambandet mellan kostnaden för att äga och köra en bil och de komponenter som påverkar denna kostnad kan ligga till grund för en analys av skatternas styreffekter. Studien visar att både inköpspriset inklusive försäljningsskatt och fordonsskatten har signifikanta (dvs. statistiskt säkerställda) effekter på priset. Detta gäller dock inte för fordonsskattebefrielsen för personbilar i miljöklass 1 och inte heller för bensinförbrukningen eller bensinkostnaden. Koefficienten för bensinpriset kan inte skattas i ifrågavarande ekonometriska modell på grund av att denna inte varierar med bilmodell.

Försäljningsskattens och fordonsskattens styreffekter verkar vara ungefär lika stora. Konsumentens verkliga kostnad för att äga bilen påverkas enligt studien ungefär lika mycket av en höjning av fordonsskatten som av en motsvarande höjning av försäljningsskatten. Denna kostnad påverkar sedan efterfrågan på bilmodellen och dess marknadsandel (i relation till den andel av alla hushåll som inte har någon bil). Att effekterna av förändrade försäljnings- och fordonsskatter är tämligen likvärdiga kan tyckas något märkligt eftersom fordonsskatten utgår årligen medan försäljningsskatten endast tas ut vid inköpet. Det finns dock flera tänkbara förklaringar till detta. En av dessa kan vara att osäkerhet om framtida skatteregler medför att en

nutida förändring av försäljningsskatten framstår som mer säker än motsvarande förändring av fordonsskatten under kommande år. En annan förklaring kan vara att fordonsskattebeloppen utgör förhållandevis små delar av totalkostnaden för att äga en bil och att många konsumenter därför lägger mindre vikt vid skattebeloppen. Kostnaden för konsumenten blir betydligt högre om den årliga fordonsskatten höjs jämfört med en höjning av försäljningsskatten. Därav följer att försäljningsskattens styreffekt är större för en given skattebelastning. Fordonsskatten, räknat som total skattebelastning per bil under bilens livslängd, skulle således behöva höjas mer för att uppnå en given styreffekt än om försäljningsskatten väljs som styrmedel.

Datamaterialet innehåller endast ett begränsat antal registrerade bilar i miljöklass 1. Resultaten visar att den femåriga befrielsen från fordonskatt för sådana bilar ("Fordonsskatterabatt") inte verkar ha haft någon signifikant effekt på efterfrågan på dessa bilmodeller. En orsak till detta resultat kan vara att antalet observationer är för litet för att denna variabel skall bli signifikant. Skattningen är dock i samma storleksordning som koefficienten för fordonsskatten, men med omvänt tecken. Detta innebär att skattebefrielsen för miljöklass 1 minskar kostnaden för konsumenten samt ökar efterfrågan på bilmodellen och därmed dess marknadsandel. Att en skattereduktion har ungefär samma effekt som en skatteökning, fast med omvänt tecken, är dock ett rimligt resultat. Det är därför möjligt att ifrågavarande skattebefrielse haft en viss styreffekt.

De koefficienter i modellen som är relaterade till bensinförbrukningen eller bensinpriset är inte statistiskt säkerställda. Detta kan tolkas på olika sätt:

1) Bensinförbrukningen kan ha liten betydelse då modellen innehåller variabler som vikt, storlek, antal hästkrafter och topphastighet vilka samtliga kan antas variera positivt med bensinförbrukningen.
2) Datamaterialet täcker en för kort tidsperiod för att kunna fånga in sådana förändringar i efterfrågan som beror av bensinprisförändringar. Tidigare redovisade studier visar att den långsiktiga effekten på bensinefterfrågan är betydligt större än den kortsiktiga och den långsiktiga effekten motsvaras av att stora delar av bilparken hunnit omsättas under perioden. Med hänsyn härtill kan den tidsperiod som omfattas av ifrågavarande material, sex år, anses som väl kort.
3) Den skattade modellen fångar inte på ett bra sätt in effekterna av förändringar i bensinpriset eller i bensinförbrukningen. Detta beror på att bensinpriset inte tillåts variera med bilmodeller i den paneldatamodell som använts. En annan specificering av modellen skattades också för att se om detta var fallet och variabeln för

bensinkostnaden blev då signifikant. Denna alternativa modell kan dock inte användas på grund av ekonometriska problem. Modellen är därmed inte väl lämpad för analyser av förändrad bensinskatt medan däremot effekterna på valet av bilmodell av förändrade försäljnings- och fordonsskatter kan analyseras.

4) En annan förklaring till att bensinförbrukningen inte har någon signifikant effekt på efterfrågan kan vara att data har slagits ihop till bilmodellnivå. Detta innebär att uppgifter om olika motorstyrka och motorstorlek för en modell behandlas som ett genomsnitt. Innebörden är att variationen i bensinförbrukning mellan olika bilmodeller blir mindre än vad som är fallet i verkligheten eftersom den variation som faktiskt finns inom en bilmodell inte beaktas. Det hade förmodligen inte varit praktiskt möjligt att inkludera detta i modellen. Antalet biltyper skulle i så fall ha ökat betydligt samtidigt som antalet observationer per biltyp minskat väsentligt vilket skulle ha medfört osäkra skattningar.

En ytterligare förenkling som görs i modellen är att förhållandet mellan kostnadsvariablerna och efterfrågan antas vara detsamma oberoende av hur dyr bilen är. Detta innebär att en ökning av försäljnings- eller fordonsskatten har samma effekt oberoende av om det gäller efterfrågan på en dyrare eller på en billigare bil. För att testa om detta samband är stabilt över olika prisklasser på bilar skattades modellen för bilar i olika prisgrupper. Inga större förändringar av skattade samband kunde noteras vilket indikerar att den ursprungliga modellen kan användas. Det förhållandet att sambandet mellan kostnadsvariablerna och efterfrågan antas vara detsamma oavsett bilens prisklass bör dock beaktas när man använder modellen för att analysera de olika skatternas styreffekter.

Simuleringar

Sandström (1998) redovisar i sin rapport ett antal policysimuleringar för att åskådliggöra skatternas styreffekter. Data från sista kvartalet 1996 användes och modellens prediktion för antal sålda bilar beräknades för de olika fallen. Resultaten som redovisas i *tabell 1.5* skall endast betraktas som indikationer och varje kvantifiering på grundval av skattningarna blir osäker.

Tabell 1.5: Simuleringsresultat: Fördelning av bilparken efter miljöklass

	Grundfall	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Miljöklass 1	6,7 %	5,6 %	2,6 %	1,5 %
Miljöklass 2	40,9 %	41,4 %	37,6 %	38,0 %
Miljöklass 3	52,4 %	53,0 %	59,8 %	60,5 %

I grundfallet, dvs. den faktiska situationen under den period för vilken simuleringen görs, var försäljningsskatten 2 000 kronor för bilar i miljöklass 3. För bilar i miljöklass 1 och 2 utgick ingen försäljningsskatt. Även det femåriga undantaget från fordonskatten för bilar i miljöklass 1 tillämpades under denna period.

Under scenario 1 antas att det femåriga fordonsskatteundantaget för bilar i miljöklass 1 tas bort. Scenario 2 utgår ifrån att försäljningskatten är densamma för alla typer av bilar under perioden, dvs. 2 000 kr. Det tredje scenariot innebär att ingen skattedifferentiering sker mellan de olika miljöklasserna vilket alltså motsvarar en kombination av scenario 1 och 2.

Resultaten av simuleringen, som endast skall betraktas som en indikation på vad som kan tänkas ske, tyder på att den miljöstyrande skattedifferentieringen kan ha haft en viss effekt. Andelen bilar i miljöklass 1 hade varit 1,5 procent utan någon skattedifferentiering (scenario 3), jämfört med 6,7 procent i grundscenariot. Detta utgör en minskning av andelen bilar i miljöklass 1 med knappt 80 procent. Även andelen bilar i miljöklass 2 minskar från 40,9 procent i grundfallet till 38 procent i fallet utan skattedifferentiering vilket motsvarar att andelen minskar med 7 procent. Andelen bilar i miljöklass 3 ökar däremot från 52,4 till 60 procent vilket innebär en ökning med 15 procent. Resultaten tyder på att kombinationen av styrmedel haft effekt på försäljningen av bilar i miljöklass 1 samtidigt som det i princip endast verkar vara differentieringen av försäljningskatten som påverkat försäljningen av bilar i miljöklass 2.

Skatternas styreffekter på efterfrågan har här analyserats via deras effekt på priserna. Miljöklassystemet kan även ha haft en direkt effekt på konsumenternas val i den bemärkelsen att det utgör ett system för miljömärkning. Konsumenten väljer i så fall en miljömärkt bil främst på grund av sin önskan att ta miljöhänsyn och skatteinstrumenten skulle därmed vara mer eller mindre onödiga. Skattestimulanserna har dock hela tiden byggt på miljöklassystemet och det är därför svårt att särskilja denna direkta effekt i en studie som rör skatter. För att studera sådana beteenden måste i så fall andra metoder väljas.

2.5.3 En empirisk studie av styreffekter på bilparkens ålderssammansättning

En skillnad mellan försäljningsskatten och fordonsskatten är, som nämnts tidigare, vilken effekt de olika skatterna har på bilens livslängd. För en given livslängd på en bil bör det finnas en försäljningsskatt som exakt motsvarar en fordonsskatt med avseende på styreffekt. Om skrotningstidpunkt i stället är en beslutsvariabel kommer fördelningen mellan de olika skatterna att ha betydelse. Det gäller fördelningen mellan försäljningsskatten, som tas ut vid inköpet, och drivmedels- och fordonsskatterna, vilka belastar fordon i drift. Den årliga skattebelastningen av försäljningsskatten kommer ju att påverkas av när bilen tas ur bruk medan den årliga skattebelastningen av fordonsskatten är oberoende av skrotningstidpunkten. En skrotningspremie har likartade styreffekter. Under antagande av en oförändrad skrotningspremie blir det diskonterade värdet av premien lägre ju senare en bil skrotas. Det blir med andra ord dyrare att behålla bilen på grund av att värdet på premien blir lägre ju senare bilen skrotas. En höjning av skrotningspremien bör då höja värdet av att skrota bilen tidigare vilket bör leda till att bilparkens genomsnittsålder sjunker.

I Sandström (1997) analyseras effekterna av en höjning av skrotningspremien. En modell skattas där andelen skrotade bilar antas vara en funktion av bland annat skrotningspremien, kostnaden för att äga bilen samt kostnaden för att köpa bilen. De sista variablerna skattades med hjälp av ett prisindex för driftkostnaden respektive prisindex för att köpa en bil i relation till totalt konsumentprisindex. I enlighet med resonemanget i föregående stycke bör andelen skrotade bilar minska om kostnaden för att köpa fordon ökar, samt öka om kostnaden för att använda fordonen ökar. Resultaten bekräftar detta. Prisindex för köp av fordon har en signifikant negativ effekt på andelen skrotade bilar medan prisindex för drift visar en signifikant positiv effekt på andelen skrotade bilar (t-värde –3,27 respektive 2,3). Resultaten bör tolkas med stor försiktighet, men indikerar i ett räkneexempel att prisförändringar kan ha en relativt stor effekt på andelen skrotade bilar. Om bilprisindex ökar en procent snabbare än den allmänna prisnivån i ekonomin skulle antalet skrotade bilar minska med ca 1,7 procent, vilket år 1995 motsvarade ca 2 000 bilar. Motsvarande analys med en ökning av prisindex för drift av bilar med en procent mer än den allmänna prisnivån indikerar en ökning av antalet skrotade bilar med 0,93 procent.

Dessa resultat stödjer det tidigare teoretiskt grundade resonemanget om försäljningsskattens respektive fordonsskattens effekt på bilparkens ålderssammansättning. En försäljningsskatt gör nybilsköpet relativt sett

dyrare och minskar därmed förnyelsen av bilparken. Medelåldern på bilarna blir i jämvikt högre än i fallet utan en försäljningsskatt. Fordonsskatten har den omvända styreffekten. Den ökar kostnaden för att hålla bilen i drift och styr därmed mot en kortare livslängd på bilen. Bilparkens medelålder blir därmed lägre jämfört med fallet utan en fordonsskatt.

2.5.4 Sammanfattande bedömning av fordons- och försäljningsskattens styreffekter

Både fordons- och försäljningsskatten verkar således ha effekter på bilparkens sammansättning. Fordonsskatten har enligt denna studie ungefär lika stor styreffekt på valet av bilmodell som försäljningsskatten, trots att denna tas ut årligen jämfört med försäljningsskatten som endast utgår vid inköpstillfället. Detta innebär, för en given skattebelastning, att försäljningsskatten har en större effekt än fordonsskatten på bilparkens sammansättning. En skatt som påverkar inköpspriset har större påverkan på valet av bilmodell än om motsvarande belopp tas ut som en fordonsskatt under ett antal år. Detta resultat kan tyckas förvånande då en försäljningsskatt alltid motsvaras av en nuvärdesberäknad fordonsskatt. Detta kan dock som anförts i avsnitt 2.5.2 förklaras av flera orsaker, t.ex. att skattebeloppen är så begränsade i förhållande till de totala kostnaderna för bilinnehavet att konsumenterna inte tar hänsyn till skatternas storlek vid bilköpet. De framkomna resultaten tyder på att för en given skattebelastning så verkar värdet av försäljningsskatten idag väga tyngre än den framtida årliga fordonsskatten.

En följd av att fordons- och försäljningsskatten kan påverka valet av bilmodell är att även en miljödifferentiering av dessa skatter kommer att påverka bilvalet. Då studien indikerar att försäljningsskatten har en större påverkan för ett visst givet totalt skatteuttag så bör en miljödifferentiering av denna skatt få större inverkan på bilvalet än om motsvarande differentiering görs av fordonsskatten genom en flerårig skatterabatt.

Försäljningsskatten och fordonskatten har dock olika effekter på omsättningen av bilparken. En högre försäljningskatt verkar dämpande på nybilsförsäljningen och ökar den genomsnittliga livslängden hos bilparken. Det lönar sig i så fall att behålla en bil längre för att på det sättet reducera den årliga kostnaden. En hög fordonsskatt förkortar däremot medellivslängden på bilparken genom att den årliga kostnaden ökar. Vilken skatt som är att föredra blir därmed bland annat beroende av hur nya respektive gamla bilar värderas ur miljö- och trafik-

säkerhetssynpunkt samt hur man värderar den miljöpåverkan som uppstår genom produktionen av nya bilar.

Övervägande skäl talar dock för att miljöstyrningen i första hand bör ske genom försäljningsskatten eftersom resultaten i studien tyder på att styreffekten kan vara större där, för en given skattebelastning. Detta innebär att försäljningsskatten endast tas ut för bilar i de sämre miljöklasserna, dvs. miljöklass 2 och 3, och begränsas till själva miljödifferentieringen. Alternativt kan miljöstyrningen åstadkommas med hjälp av fordonsskatten eftersom även denna skatt tycks kunna påverka valet av bilmodell. Utredningen återkommer till detta i kapitel 3.

2.6 En samlad bedömning

Enligt utredningens direktiv är det primärt skatternas styreffekter som skall analyseras. Skatternas fiskala funktion ingår däremot inte i denna bedömning.

Den kanske viktigaste frågan i det här sammanhanget gäller målet, vad man skall styra mot. Såväl trafiksäkerhet som olika former av miljöpåverkan är flerdimensionella problem vilka inbördes kan stå i motsats till eller komplettera varandra. Som exempel kan nämnas att en bilförares säkerhet kan ökas på omgivningens bekostnad och att en styrande skatt som tar sikte på att begränsa koldioxidutsläpp kan medföra ökade utsläpp av partiklar. I vissa fall kan ett styrmedel bidra till att lösa flera olika problem så som när koldioxidskatten bidrar till att minska svavelutsläppen.

Valet av styrmedel är beroende av vilket miljöproblem som skall hanteras. En generell regel vid utformningen av ekonomiska styrmedel är att det skall sättas in så nära källan till problemet som möjligt för att en bra styreffekt skall kunna uppnås. Detta innebär att sådana problem som är en direkt följd av drivmedelsförbrukningen bäst löses med hjälp av drivmedelsbeskattningen. Eftersom drivmedelsförbrukningen är proportionell mot körsträckan kan även kostnader som är nära relaterade till den senare internaliseras via drivmedelsbeskattningen. Detta gäller dock enbart utsläpp som är generella och vilkas påverkan är densamma oavsett var bilen körs. När miljöeffekterna varierar mellan exempelvis landsbygd och tätort bör i första hand lokala lösningar eftersträvas. Vägavgifter i tätorter kan vara ett sätt att ta hänsyn till detta slag av lokal miljöpåverkan. Beträffande sådan miljöpåverkan som är mer avhängig av typen av bil och dess utrustning är skatter på bilköpet eller bilinnehavet mer lämpliga.

Vid utformningen av det samlade skatteuttaget är det således viktigt att bestämma vad som ger upphov till den externa effekten, dvs. om den är att hänföra till drivmedelsförbrukningen eller om den beror på valet av bil. I det första fallet är drivmedelsbeskattningen det bästa styrmedlet medan fordons- och försäljningsskatten fungerar bättre i det senare fallet.

Förändringar i drivmedelsbeskattningen påverkar drivmedelsförbrukningen. På kort sikt är styreffekten relativt begränsad men den långsiktiga styreffekten är större. Detta medför att drivmedelsbeskattningen på sikt styr mot en mer bränslesnål bilpark. Samtidigt ökar dock drivmedelsförbrukningen, både genom bilinnehav och körsträcka, när de genomsnittliga inkomsterna ökar.

Vad gäller externa effekter som är relaterade till valet av bil så bör fordons- eller försäljningsskatt väljas som styrmedel. Enligt den av utredningen initierade studien verkar dessa skatter ha olika effekter på omsättningen av bilparken. Försäljningsskatten minskar viljan att köpa nya bilar vilket minskar omsättningen av bilparken. Fordonsskatten verkar i motsatt riktning genom att göra det dyrare att behålla en bil. Enligt den genomförda studien förefaller båda dessa skatter påverka valet av bilmodell. Den årliga fordonsskatten synes ha ungefär lika stor påverkan på efterfrågan som försäljningsskatten – som endast tas ut en gång. Resultatet kan verka förvånande men som anförts tidigare finns det flera tänkbara förklaringar till att bilköpare inte tar fullständig hänsyn till värdet av den framtida fordonskatten. Studien tyder alltså på att värdet av försäljningsskatten väger tyngre vid bilköpet än värdet av den framtida årliga fordonsskatten.

Eftersom både fordons- och försäljningsskatten visat sig ha effekt på valet av bil har även en differentiering efter miljöklass styreffekt på bilvalet. Vid en given skattebelastning verkar försäljningsskatten ha en större inverkan än fordonsskatten. Det är alltså i första hand försäljningsskatten som bör miljödifferentieras för att uppnå största möjliga styreffekt. Som utredningen återkommer till i nästa kapitel är det dock ett alternativ att differentiera fordonsskatten efter miljöklasser.

Med hänsyn till att ökad utskrotning av bilar leder till en mer miljövänlig och trafiksäker bilpark indikerar de här redovisade resultaten att det huvudsakliga skatteuttaget bör ske via en fordonsskatt. En miljödifferentiering för att påverka valet av bil bör däremot i första hand ske inom ramen för försäljningsskatten. Konsekvensen av detta skulle kunna bli att försäljningskatten begränsas till att avse bilar i de sämre miljöklasserna. Skatteuttaget för dessa bilar bör i enlighet med tillämpligt EU-direktiv motsvara merkostnaden för att utrusta en bil så att den uppfyller kraven i en bättre miljöklass. Samtidigt bör drivmedelsbeskattningen huvudsakligen användas för att ta hänsyn till

de externa effekter som är direkt hänförliga till drivmedelsförbrukningen.

3 Fordonsskatt på lätta fordon

Utredningens förslag: Fordonsskatten på lätta fordon utformas som en enhetsskatt. Det årliga fordonsskattebeloppet bestäms till 500 kronor för lätta släpvagnar samt 1 000 kronor för motorcyklar liksom för bensindrivna personbilar, lätta lastbilar och lätta bussar. För alla dieseldrivna lätta fordon bestäms enhetsskattebeloppet till 5 000 kronor. Sistnämnda belopp skall även gälla beträffande sådana dieseldrivna personbilar för vilka fordonsskatten hittills varit lägre på grund av att de är av 1993 års modell eller äldre. Vidare kan fordonsskatten som ett alternativ till en miljödifferentierad försäljningsskatt ges en miljöstyrande utformning genom att bilar i den bästa miljöklassen befrias från fordonsskatt under en kortare tid.

3.1 Inledning

Detta kapitel behandlar fordonsskatten på lätta fordon. Med lätta fordon avses i det här sammanhanget fordonsskattepliktiga fordon med en skattevikt som inte överstiger 3 500 kg. Hänvisning sker i stor utsträckning till utredningens delbetänkande där en enhetsskatt för personbilar och motorcyklar föreslogs. De skäl som anfördes i delbetänkandet är i huvudsak giltiga även beträffande andra lätta fordon och dessa skäl återges därför ganska utförligt i avsnitt 3.5.1. I andra avseenden uppkommer helt nya frågor då tillämpningen nu utvidgas till att även gälla lätta bussar, lätta lastbilar och lätta släpvagnar. Dessa frågor övervägs i avsnitt 3.5.2 och framåt. Sammanfattningsvis är skälen starkare för att införa enhetsskatt för alla de nu aktuella fordonsslagen än för att enbart göra det beträffande personbilar och motorcyklar.

Utredningen har inte behandlat frågorna om beskattning av motorredskap eller tunga terrängvagnar även om deras skattevikt kan understiga viktgränsen 3 500 kg. Skälet för detta är att begreppen motorredskap och terrängmotorfordon troligtvis kommer att ändras (i kategorin terrängmotorfordon ingår bland annat de tunga terrängvagnarna, som är fordonsskattepliktiga). Frågan om sådana ändringar är föremål för arbete inom Regeringskansliet. Beskattningen av traktorer – såväl lätta som tunga – behandlas i kapitel 5.

I övrigt omfattar det nu aktuella förslaget alla lätta fordon som är skattepliktiga enligt fordonsskattelagen, dvs. motorcyklar, personbilar,

bussar, lastbilar och släpvagnar vilkas skattevikt inte överstiger 3 500 kg. Vad gäller personbilar omfattas i enlighet med delbetänkandet även tyngre fordon av enhetsskatten (det finns ett mycket litet antal personbilar med skattevikt över 3 500 kg). Beträffande släpvagnar bör det föreslagna systemet endast omfatta fordon med skattevikt upp till och med 3 000 kg.

För de nu angivna fordonen föreslås att enhetsskatt införs i stället för gällande beskattning efter vikt. Det föreslagna enhetsskattesystemet innebär ett skattebelopp för motorcyklar samt bensindrivna personbilar, lätta bussar och lätta lastbilar. Ett högre skattebelopp bör gälla för dieseldrivna personbilar, lätta bussar och lätta lastbilar. Enhetskattebeloppet för släpvagnar bör begränsas till hälften av skattebeloppet för bensindrivna bilar. Vidare beskrivs hur fordonsskatten kan ges en miljöstyrande utformning genom att bilar i den bästa miljöklassen befrias från fordonsskatt under en kortare tid. Detta får anses som ett alternativ till att, som anförs i kapitel 6, differentiera försäljningsskatten på motorfordon efter miljöklasser.

3.2 Bakgrund

Utredningens delbetänkande innehöll bland annat förslag om att fordonsskatten på motorcyklar och personbilar skulle utformas som en enhetsskatt. I det sammanhanget redogjordes för hur dagens fordonsskattesystem vuxit fram. Den bakgrund som ges i det följande är ganska kortfattad och för mer detaljerade uppgifter hänvisas till redogörelsen i delbetänkandet (s. 36 ff).

Innehav av fordon har beskattats sedan 1920-talet. Bestämmelser om ifrågavarande skatter har bland annat funnits i vägtrafikskattelagen (1973:601) och i den nyare lagen med samma namn, vilken trädde i kraft den 1 januari 1989 (SFS 1988:327). Senare ändrades lagens rubrik till "Fordonsskattelag". Fordonsskattelagen gäller fortfarande med bland annat de ändringar som framgår nedan.

Kilometerskattesystemet, som infördes i mitten av 1970-talet, omfattade de flesta dieseldrivna fordon och innebar att kilometerskatten berodde av fordonets körsträcka. Skattesatserna var utformade efter fordonsslag och skattevikt. Samtidigt fanns en fast skattedel, fordonsskatten, för både bensindrivna och dieseldrivna fordon.

Den 1 oktober 1993 avskaffades kilometerskatten och ersattes med en punktskatt på dieselolja. Avskaffandet av kilometerskattesystemet medförde även att fordonsskatten på dieseldrivna lätta fordon höjdes för att motverka en totalt sett sänkt beskattning av dessa fordon. För dieseldrivna personbilar av 1993 års modell eller äldre bestämdes

skatten till dubbla beloppet jämfört med bensindrivna personbilar och för nyare dieseldrivna personbilar till fem gånger detta belopp. Den nuvarande högre fordonsskatten på dieseldrivna lätta fordon skall alltså ses mot bakgrund av den avskaffade kilometerskatten. Vad gäller det förhållandet att skatten inte höjdes lika mycket för dieseldrivna personbilar av 1993 års modell eller äldre som för nyare årsmodeller så framgår bakgrunden härtill av det betänkande som låg till grund för avskaffandet av kilometerskatten, Skatt på dieselolja (SOU 1992:53), s. 83. Det ansågs att utan ifrågavarande skillnad i fordonsskattenivå skulle konsekvensen bli oskälig för de fordonsägare med korta årliga körsträckor, som investerat i dieseldrivna personbilar under de dittills gällande förutsättningarna. På grund härav ansåg utredaren att "vissa övergångsbestämmelser" borde gälla och föreslog endast en fördubbling av fordonsskatten för dieseldrivna personbilar av de äldre årsmodellerna.

Den 1 januari 1995 slopades den årliga fordonsskatten under de fem första åren för personbilar och andra lätta fordon i miljöklass 1. Bestämmelsen härom infördes som en ny 14 a § i fordonsskattelagen. Bakgrunden till ändringen utgjordes av EU-inträdet samt det förhållandet att den lägre försäljningsskatten på lätta fordon i miljöklass 1 inte var förenlig med EU:s bilavgasdirektiv.

Den 1 januari 1996 höjdes fordonsskatten med 10 procent för motorcyklar, personbilar, bussar och lastbilar. Åtgärden var en del i finansieringen av medlemskapet i EU. Den 1 oktober samma år höjdes fordonsskatten återigen för alla personbilar. Denna skattehöjning skulle kompensera för att den tjänsteviktsberoende delen av försäljningsskatten, 6 kronor 40 öre per kg tjänstevikt, slopades för personbilarna. Fordonsskatten på personbilar höjdes med 50 procent utom för dieseldrivna personbilar av årsmodell 1994 eller senare. Med hänsyn till att fordonsskatten på de senare var avsevärt högre än på äldre dieseldrivna personbilar ansågs att skattehöjningen på de nyare bilarna skulle begränsas till 15 procent.

3.3 Gällande bestämmelser

3.3.1 Allmänt

Betydelsen av olika fordonsbeteckningar anges bland annat i 4 § bilregisterkungörelsen. Där framgår att "Fordon" indelas i motordrivna fordon och släpfordon samt ett antal fordonsgrupper som inte har intresse i det här sammanhanget. Motordrivna fordon indelas i sin tur i

motorfordon, traktorer, motorredskap och terrängmotorfordon. Motorfordon indelas i bilar, motorcyklar och mopeder. Slutligen indelas bilar i personbilar, lastbilar och bussar. Beteckningen "Bil" har alltså en ganska vid betydelse.

Enligt 6 § första stycket fordonsskattelagen är motorcyklar, personbilar, lastbilar, bussar och släpvagnar skattepliktiga, om de är eller bör vara upptagna i bilregistret och inte är avställda. Detsamma gäller för traktorer, tunga terrängvagnar och motorredskap. Släpvagnar som dras av jordbrukstraktor är inte registreringspliktiga och därmed inte heller skattepliktiga. Såvitt gäller släpvagnar som dras av motorredskap eller tung terrängvagn framgår av andra stycket i nyssnämnda paragraf att de endast är skattepliktiga under vissa speciella förutsättningar vilka saknar betydelse i det här sammanhanget.

Motorcyklar, personbilar, lastbilar eller bussar som enligt bilregistret är av en årsmodell som är trettio år eller äldre är enligt 9 § fordonsskattelagen inte skattepliktiga. Utredningens översyn av ifrågavarande bestämmelse redovisas i kapitel 7 i detta betänkande.

Med skattevikt avses enligt 5 § fordonsskattelagen den vikt efter vilken fordonsskatt beräknas. För motorcyklar och personbilar utgörs skattevikten av tjänstevikten. Såvitt avser personbilar innebär tjänstevikt den sammanlagda vikten av fordonet i fullt driftfärdigt skick, bränsle m.m. samt föraren. För lastbilar, bussar och andra släpvagnar än påhängsvagnar utgörs skattevikten av totalvikten. Totalvikt innebär summan av fordonets tjänstevikt och maximilast.

Av 11–12 §§ fordonsskattelagen följer att skatten betalas för skatteår eller, om skatten för ett fordon överstiger 3 600 kronor per år, för skatteperiod (fyra kalendermånader). Den årliga skatten framgår av bilaga 1 till fordonsskattelagen. Skatten tas ut med ett grundbelopp och ett tilläggsbelopp för varje helt hundratal kilogram över den lägsta vikten i klassen. För skatteperiod uppgår skatten till en tredjedel av skatten för ett helt år.

Av 13 § fordonsskattelagen framgår bland annat följande. Om ett fordon är skattepliktigt under endast en del av ett skatteår (det kan t.ex. gälla nyregistrerade fordon eller fordon som varit avställda under året) utgår fordonsskatt för den tid då fordonet är skattepliktigt. I fråga om fordon för vilka den årliga fordonsskatten understiger 4 800 kronor gäller dock, att om skatteplikt föreligger under en del av en kalendermånad, så utgår skatt för hela månaden. För fordon med högre årlig fordonsskatt kan skatten under vissa förutsättningar utgå för dag (i stället för månad). När det gäller lätta fordon är dock skatten med ett undantag alltid lägre än det nämnda beloppet. Undantaget avser dieseldrivna personbilar, för dessa kan den årliga fordonsskatten överstiga 4 800 kronor.

Bestämmelsen i 14 a § fordonsskattelagen innebär att för personbilar, lätta bussar och lätta lastbilar i miljöklass 1 tas fordonsskatt inte ut under de fem första åren från det fordonet blir skattepliktigt första gången (dvs. under de fem första åren från registrering). I propositionen 1998/99:100 föreslås att ifrågavarande bestämmelse ändras så att den även omfattar el- och elhybridfordon. Enligt propositionen bör dock en sådan skattebefrielse endast gälla el- och elhybridfordon som blir skattepliktiga från den 1 juli 1999.

3.3.2 Bussar

En buss utgörs enligt fordons- och bilregisterkungörelserna av en "Bil som är inrättad för befordran av flera än åtta personer utöver föraren, även om bilen dessutom är inrättad för annat ändamål". Annat ändamål kan t.ex. vara godsbefordran.

I dagsläget gäller samma skatteskala för lätta och tunga bussar. Enligt denna skatteskala ökar fordonsskatten med fordonets skattevikt, dock inte högre än till och med skattevikten 3 001 kg. Beträffande tunga bussar lämnas förslag om höjningar av fordonsskatten i kapitel 4 i detta betänkande. Fordonsskatt på bussar tas för närvarande ut enligt punkterna C 1 och C 2 i bilaga 1 till fordonsskattelagen, se nedan.

Fordonsslag		Skattevikt, kilogram		Skatt, kronor	
				grund-belopp	tilläggsbelopp för varje helt hundratal kilogram över den lägsta vikten i klassen
C	Bussar				
1	Bussar som inte kan	0—	1 600	390	0
	drivas med dieselolja	1 601—	3 000	430	40
		3 001—		984	0
2	Bussar som kan drivas	0—	1 600	720	0
	med dieselolja	1 601—	3 000	775	55
		3 001—		1 545	0

Fordonsskatten på bussar är alltså högre om de kan drivas med dieselolja. För bussar liksom för lastbilar tas betydligt lägre skatt ut än på personbilar med motsvarande vikt. Den jämförelse som görs i avsnitt

3.3.3 avseende skattenivåerna för personbilar och lastbilar har därför relevans även för bussar. Skatteskalorna för bussar är desamma som för bensindrivna lastbilar respektive dieseldrivna lastbilar utan anordning för påhängsvagn med två hjulaxlar, men med en viktig skillnad; skatten på dieseldrivna lastbilar fortsätter att öka med stigande totalvikter även över 3 001 kg. Skatten på en dieseldriven buss blir däremot enligt gällande regler inte högre än 1 545 kronor oavsett hur tung bussen är. Detta bör noteras även om det har begränsad betydelse i samband med beskattningen av lätta fordon. Förslag om höjningar av fordonsskatten för tunga bussar lämnas i kapitel 4 i detta betänkande.

Enligt 14 a § fordonsskattelagen gäller för lätta bussar som uppfyller kraven för miljöklass 1 att fordonsskatt inte tas ut under de fem första åren från det fordonet blir skattepliktigt första gången. Bestämmelsen i fråga är även tillämplig på personbilar och lätta lastbilar.

3.3.3 Lastbilar

Enligt fordonskungörelsen indelas lastbilar i lätta respektive tunga beroende på om totalvikten överstiger 3 500 kg. Lätta lastbilar enligt fordonskungörelsen motsvarar alltså de lastbilar som behandlas i detta sammanhang.

Lastbil definieras som "Bil som ej är att anse som personbil eller buss". Det är oftast inte svårt att avgöra vilka fordon som skall registreras som bussar. Gränsdragningen mellan lastbilar och personbilar orsakar däremot vissa problem. En personbil är en bil som inrättats huvudsakligen för befordran av personer, dock högst förare och åtta passagerare. Det krävs naturligtvis närmare föreskrifter för att avgöra om en viss bil skall klassas som personbil eller lastbil, särskilt om det gäller en fordonstyp som lika väl kan vara det ena som det andra. Sådana föreskrifter meddelades tidigare av Trafiksäkerhetsverket som uttalade följande beträffande så kallade kombibilar (TSVFS 1989:93). Bil med lätt löstagbara och/eller fällbara säten samt med lastöppning baktill eller på sidan bör hänföras till fordonsslaget personbil. Dock kan kombibil hänföras till fordonsslaget lastbil om den beräknade sammanlagda vikten av de personer fordonet är inrättat för är mindre än hälften av den högsta tillåtna lastvikten och lastutrymmets längd bakom lastförskjutningsskyddet är minst 170 centimeter när samtliga säten är monterade och/eller uppfällda eller, om längden är kortare, lastutrymmets volym är minst lika stor som volymen för personer. Vidare har AB Svensk Bilprovning gjort följande kommentarer i Teknisk Handbok Fordon. "Personbilskombi klassificeras i sitt standardutförande som personbil. För att en personbilskombi ska kunna anses

vara inrättad för annat ändamål än huvudsakligen för befordran av personer måste sittplatserna bakom framstolarna tas bort. I de fall baksätets ryggstöd i nerfällt lägre utgör lastplan är det tillräckligt om sittdynan tas bort. Ryggstödet måste då låsas i sitt läge av lastförskjutningsskyddet eller på annat stadigvarande sätt."

Fordonsskattebeloppen för lastbilar framgår av punkt D 1 (bensindrivna) och D 2 (dieseldrivna) i bilaga 1 till fordonsskattelagen. Ifrågavarande bestämmelse ändrades såvitt avser dieseldrivna lastbilar från och med den 1 februari 1998 då systemet med vägavgift för vissa tunga fordon infördes, det så kallade Eurovinjettsystemet. Fordonsskatt skall sedan dess tas ut med lägre belopp för vägavgiftspliktiga fordon. Hur mycket lägre skatten skall vara beror av vägavgiftens storlek och detta har medfört att bestämmelserna i punkt D 2 blivit komplicerade. Fordonsskatten för lastbilar beror numera bland annat av om fordonet har anordning för påhängsvagn, om det har draganordning över huvud taget (annan draganordning än påhängsvagn) samt om fordonet har två, tre, fyra eller flera hjulaxlar. Vägavgiften berör dock inte lastbilar med totalvikt under 7 ton, varför det inte finns anledning att gå närmare in på bestämmelserna om vägavgift i det här sammanhanget. Det finns inte heller anledning att återge fordonsskattesatserna för andra dieseldrivna lastbilar än icke vägavgiftspliktiga lastbilar utan draganordning, med två hjulaxlar (D 2.5.1) eftersom nästan alla lätta lastbilar hör till denna kategori eller till den liknande kategorin med annan draganordning än anordning för påhängsvagn (D 2.3.1). Skattesatserna är identiska för de två nämnda kategorierna. Följande utdrag ur bilaga 1 till fordonsskattelagen avser därför punkterna D 1 samt D 2.5.1.

Fordonsslag		Skattevikt, kilogram	Skatt, kronor		
			grund-belopp	tilläggsbelopp för varje helt hundratal kilogram över den lägsta vikten i klassen	
D	**Lastbilar**				
1	Lastbil som inte kan drivas med dieselolja	0—	1 600	390	0
		1 601—	3 000	430	40
		3 001—		984	0
2	Lastbil som kan drivas med dieselolja				
	2.1 med anordning för påhängsvagn med två hjulaxlar				
	2.5 utan draganordning med två hjulaxlar				
	2.5.1 inte vägavgiftspliktig enligt lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon	0—	1 600	720	0
		1 601—	3 000	775	55
		3 001—	6 000	1 545	4
		6 001—	10 000	1 677	29
		10 001—	14 000	2 821	98
		14 001—	17 000	6 737	175
		17 001—		11 984	229

Lätta lastbilar i miljöklass 1 är, liksom personbilar och lätta bussar med den miljöklasstillhörigheten, befriade från fordonsskatt under de fem första åren (14 a § fordonsskattelagen).

Fordonsskatten på en lätt lastbil är betydligt lägre än på en personbil med motsvarande vikt. För att underlätta en jämförelse återges här skattebeloppen avseende personbilar (punkt B 1, B 2.1 och B 2.2 i bilaga 1 till fordonsskattelagen).

Fordonsslag		Skattevikt, kilogram		Skatt, kronor	
				grund-belopp	tilläggsbelopp för varje helt hundratal kilogram över den lägsta vikten i klassen
B	**Personbilar**				
1	Personbil som inte kan drivas med dieselolja	0— 901—	900	585 734	0 149
2	Personbil som kan drivas med dieselolja				
	2.1 som enligt bilregistret har årsmodellsbeteckning 1993 eller äldre	0— 901—	900	1 172 1 468	0 297
	2.2 annan personbil	0— 901—	900	2 245 2 814	0 569

Fordonsskatten på en personbil i tjänsteviktsklassen 1 401–1 500 kg är alltså 1 479 kronor, 2 953 kronor eller 5 659 kronor per år beroende på drivmedel och, i fråga om dieseldrivna personbilar, årsmodell. Den nämnda tjänsteviktsklassen motsvarar ungefär en totalvikt mellan 1 800 och 1 900 kg med hänsyn till att den genomsnittliga maximilasten för personbilar är ca 400 kg. För en bensindriven lastbil i totalviktsklassen 1 801–1 900 kg uppgår den årliga fordonsskatten till 510 kronor, dvs. den motsvarar bara drygt en tredjedel av skatten på en bensindriven personbil med motsvarande vikt. För dieseldrivna bilar blir skillnaden ännu mer iögonfallande. Jämförelsen avser lastbilar utan draganordning med två hjulaxlar (punkt D 2.5.1) eftersom det är dessa lastbilar som har störst likheter med personbilar. För övrigt är det ett försumbart antal lätta lastbilar som har tre eller flera hjulaxlar eller anordning för påhängsvagn. Fordonsskatten på en dieseldriven lastbil i totalviktsklassen 1 801–1 900 kg uppgår i enlighet med angivna förutsättningar till 885 kronor per år, vilket endast utgör ca 15 procent av skatten på en nyare dieseldriven personbil med motsvarande vikt/storlek.

3.3.4 Släpvagnar

Ett släpfordon utgörs enligt fordons- och bilregisterkungörelserna av ett fordon som är inrättat för koppling till bil, traktor, eller motorredskap och avsett för person- eller godsbefordran eller för att bära anordning för drivande av bilen, traktorn eller motorredskapet. Släpfordon indelas i släpvagnar (på hjul eller band) och släpslädar (på medar). Påhängsvagn är en släpvagn som är inrättad för att genom tapp med vändskiva eller liknande anordning förenas med bil, traktor eller motorredskap och som är så utförd att chassiet eller karosseriet vilar direkt på det dragande fordonet.

Frågan om skatteplikt för en släpvagn är som framgått i avsnitt 3.3.1 beroende av vilket slags fordon som drar släpvagnen. Vidare framgår av 9 § andra stycket fordonsskattelagen att påhängsvagnar inte är skattepliktiga om skattevikten överstiger 3 000 kg och de uteslutande dras av dieseldrivna bilar eller av så kallade terminaltraktorer. Den fortsatta redogörelsen avser endast släpvagnar som är skattepliktiga enligt fordonsskattelagen. Bilaga 1 till lagen innehåller bland annat en skatteskala för alla släpvagnar vars skattevikt inte överstiger 3 000 kg; punkt F 1. Vidare finns tre skatteskalor för släpvagnar med skattevikt över 3 000 kg; punkt F 2 för släpvagnar som dras av en bil som inte kan drivas med dieselolja, punkt F 3 för de som dras av en bil som kan drivas med dieselolja samt punkt F 4 för släpvagnar som dras av vissa traktorer m.m.

På nästa sida återges ett utdrag ur bilagan till fordonsskattelagen, omfattande F 1 samt delar av F 2 och F 3.2. De delar av skatteskalorna som avser släpvagnar med tre eller flera hjulaxlar har utelämnats. Punkt F 3.1 har utelämnats helt eftersom den enbart gäller för styraxel för påhängsvagn (s.k. dolly).

Fordonsslag		Skattevikt, kilogram		Skatt, kronor	
				grund-belopp	tilläggs-belopp
F	**Släpvagnar**				
1	Släpvagnar med skattevikt högst	0—	1 000	150	0
	3 000 kilogram	1 001—	3 000	170	21
2	Släpvagnar med skattevikt över 3 000 kilogram, som dras av en bil som inte kan drivas med dieselolja				
	med en hjulaxel	3 001—		580	11
	med två hjulaxlar	3 001—	13 000	580	9
		13 001—		1 480	0
3	Släpvagnar med skattevikt över 3 000 kilogram, som dras av en bil som kan drivas med dieselolja, om det är fråga om (3.1 styraxel för påhängsvagn) 3.2 andra släpvagnar				
	med en hjulaxel	3 001—	8 000	320	36
		8 001—		2 120	64
	med två hjulaxlar	3 001—	8 000	310	23
		8 001—	11 000	1 460	38
		11 001—	14 000	2 600	58
		14 001—	17 000	4 340	76
		17 001—		6 620	84

Fordonsskattebestämmelserna för släpvagnar med skattevikt över 3 000 kg skiljer sig alltså avsevärt från vad som gäller för lättare släpvagnar. Fordon i den senare gruppen är skattepliktiga oavsett om de utgör påhängsvagnar eller andra släpvagnar och skatten påverkas inte av antalet hjulaxlar eller av om dragbilen är bensin- eller dieseldriven. Om man fortsätter att uppehålla sig vid släpvagnar vars skattevikter inte överstiger 3 000 kg, så ser man att skattesatserna är förhållandevis låga jämfört med andra fordon. För en släpvagn i totalviktsklassen 1 401–1 500 kg eller 2 901–3 000 kg uppgår den årliga fordonsskatten till 254 kronor respektive 569 kronor.

3.4 Inhämtade uppgifter

3.4.1 Antal registrerade fordon

Enligt uppgifter från Vägverkets bilregister fanns i november 1997 ca 200 000 motorcyklar. Med hänsyn till att uppgifterna avser vinterhalvåret är det inte oväntat att en stor del av dessa motorcyklar var avställda. Tvärtom kan det kanske framstå som förvånande att andelen avställda inte var större än 60 procent. Detta kan dock delvis förklaras av att villkoren i trafikförsäkringar för motorcyklar ofta utgår ifrån att motorcykeln är påställd under hela året.

Vid samma tidpunkt fanns det drygt 4,2 miljoner personbilar varav ungefär 15 procent var avställda. De allra flesta registrerade personbilar var bensindrivna. Antalet dieseldrivna personbilar begränsade sig till drygt 150 000.

I jämförelse med antalet personbilar och motorcyklar är fordonsgruppen lätta bussar mycket begränsad. Antalet lätta bussar, dvs. bussar vars totalvikt inte överstiger 3 500 kg, uppgick i november 1997 till ca 1 000 varav drygt hälften var dieseldrivna.

Lätta lastbilar utgör en avsevärt större grupp. Enligt bilregistret fanns ca 300 000 lätta lastbilar registrerade i november 1997 varav de flesta, ca 240 000, var bensindrivna. Drygt 20 procent av de lätta lastbilarna var avställda. Ungefär 60 procent av de registrerade lätta lastbilarna ägdes av juridiska personer.

Vidare fanns i november 1997 ca 760 000 registrerade släpvagnar med skattevikt högst 3 000 kg. Ca 15 procent av dessa var avställda.

3.4.2 Synpunkter från myndigheter m.m.

Utredningen har inhämtat uppgifter och synpunkter från bland annat Riksskatteverket, Vägverkets bilregister, Rikspolisstyrelsen samt AB Svensk Bilprovning.

Riksskatteverket har anfört att väsentliga förenklingar och kostnadsbesparingar skulle uppnås med en enhetsskatt. Med hänsyn till att fordonsskatten för lätta lastbilar och lätta bussar inte behandlades i utredningens delbetänkande har Riksskatteverket efterlyst en justering av skatteskalorna även för dessa fordon. Härvid har verket framhållit att lätta lastbilar och bussar ofta har samma användningsområde som personbilar och att det därför inte bör vara för stora skillnader i fordonsskatt mellan dem.

Från bilregistrets sida har föreslagits en enhetsskatt på personbilar, lätta lastbilar, lätta bussar samt motorcyklar. Till stöd för förslaget har förutom förenklingsskäl anförts att man skulle undvika skatteundandragande i syfte att få en personbil klassad som lastbil eller buss. Bilregistrets förslag liknar delvis det som den här utredningen föreslår.

Rikspolisstyrelsen har instämt i utredningens uppfattning som uttrycktes i delbetänkandet, att en enhetsskatt kan medföra avsevärda förenklingsvinster. Vidare har tjänstemän inom Rikspolisstyrelsen förklarat att sådana förenklingar av fordonsskattesystemet som medför att man kan undvika olika former av gränsdragningsproblem skulle vara mycket positiva för trafikpolisens arbete. Vid så kallade flygande inspektioner av fordon skall polisen bland annat kontrollera om fordonsskatten är betald. Kontrollen av att fordonsskatt har betalats för ett visst fordon är förhållandevis enkel att utföra med hänsyn till kontrollmärket. Det är betydligt svårare att undersöka om fordonets faktiska beskaffenhet överensstämmer med registreringsbeviset. Ofta visar det sig ändå vid flygande inspektioner att personbilar som omregistrerats till lätta lastbilar senare har återställts till personbilar (utan att åter registreras som sådana). Rikspolisstyrelsen har även frågat alla trafikpolisdistrikt om det är vanligt förekommande att man vid kontroll påträffar lastbilsregistrerade fordon vilka används som personbilar. Svaren har överlämnats till utredningen. De skiljer sig en hel del mellan de 17 trafikpolisdistrikt som svarat. Svaren kan dock sammanfattas så att flertalet ansett det vanligt eller mycket vanligt förekommande att fordon vilka är registrerade som lätta lastbilar används som personbilar eller är inredda så att de rätteligen skulle ha registrerats som personbilar.

AB Svensk Bilprovning (ASB) har ställt sig positivt till den tidigare föreslagna enhetsskatten på personbilar och motorcyklar och framhållit som önskvärt att även lätta lastbilar och lätta bussar omfattas av enhetsskatten. Vid utredningens kontakter med tjänstemän inom ASB:s avdelning för fordons- och produktionsteknik har önskemålet om skatteutjämning mellan personbilar och lätta lastbilar framhållits ytterligare. Den nuvarande situationen har beskrivits som otillfredsställande. Enligt uppgifterna från ASB är det vanligt förekommande att personbilsregistrerade kombibilar, särskilt om de är dieseldrivna, av skatteskäl byggs om för att kunna registreras som lätta lastbilar. Ombyggnaderna begränsas ofta till precis så mycket som krävs för att omregistrering skall bli möjlig. ASB:s personal upplever att man "får agera som skattemyndighet" när fordonsägare med uppenbart syfte att minska fordonsskatten försöker tänja gränsen för vad som är att anse som en lastbil.

3.5 Överväganden

3.5.1 Delbetänkandet

I utredningens delbetänkande föreslogs bland annat att fordonsskatten på motorcyklar och personbilar skulle utformas som en enhetsskatt. Förslaget innebar i korthet ett skattebelopp för bensindrivna personbilar och motorcyklar (1 100 kronor per år) och ett högre skattebelopp för dieseldrivna personbilar (4 200 kronor per år). Med nu föreliggande arbete vidgas tillämpningsområdet för enhetsskatten till att även omfatta lätta bussar, lätta lastbilar och lätta släpvagnar. Det finns ännu starkare skäl för att införa enhetsskatt för alla de aktuella lätta fordonen än för att enbart göra det beträffande personbilar och motorcyklar. De skäl som i delbetänkandet anfördes för att övergå från tjänsteviktsbeskattning till enhetsskatt på personbilar och motorcyklar är fortfarande lika giltiga och återges därför ganska utförligt här. Därefter redovisas nya överväganden i avsnitt 3.5.2 och framåt.

Delbetänkandet; miljö- och trafiksäkerhetsklasser

Med hänvisning till EU:s bilavgasdirektiv anförde utredningen i delbetänkandet att miljöklassdifferentiering av försäljningsskatten inte är möjlig förrän det finns miljöklasser som överensstämmer med kommande, inom EU beslutade kravnivåer (delbetänkandet, s. 45 ff). Vidare anfördes att Sveriges handlingsfrihet inte skulle öka om miljöklassdifferentieringen överfördes till fordonsskattesystemet eftersom det inte kan anses klarlagt att en sådan beskattning är förenlig med EU:s direktiv. Med hänsyn härtill uttrycktes tveksamhet om EU-förenligheten hos den nuvarande bestämmelsen om fem års skattebefrielse för lätta fordon i miljöklass 1 (14 a § fordonsskattelagen). Slutligen uttalades att inte heller differentiering av skatten med hänsyn till fordons trafiksäkerhet är möjlig förrän det finns ett etablerat system för trafiksäkerhetsklassning av fordon.

Delbetänkandet; dieseldrivna personbilar

I delbetänkandet redovisades en mycket kraftig ökning av antalet dieselbilar till följd av såväl nybilsförsäljning som import av äldre bilar. Detta är för övrigt en ökning som håller i sig. Vidare beskrevs miljöegenskaperna hos nya dieseldrivna personbilar som i vissa avseenden markant sämre än hos motsvarande nya bensindrivna bilar. Därefter anfördes i huvudsak följande (s. 50).

De nyss beskrivna skillnaderna i avgasutsläpp skulle kunna anföras

som argument för att införa en totalt sett högre beskattning av dieseldrivna bilar än av bensindrivna. Med hänsyn till miljön bör personbilsdieslar åtminstone inte gynnas i förhållande till bensinbilar och det är ett minimikrav ur miljösynpunkt att konkurrensneutralitet upprätthålls mellan motoralternativen. Den hittillsvarande högre fordonsskatten på dieseldrivna personbilar har avsett att kompensera för skillnaden i beskattning av drivmedlen bensin och dieselolja. Om förhållandet mellan drivmedelspriserna inte kan ändras är differentiering av fordonsskatten för närvarande det bästa till buds stående medlet för att uppnå konkurrensneutralitet.

Med hänsyn till det kraftigt ökade antalet äldre personbilsdieslar bör den förhållandevis låga fordonsskatten på dieseldrivna personbilar av årsmodell 1993 och äldre snarast höjas till samma nivå som för nyare fordon. Den nuvarande utformningen där fordonsskatten på personbilsdieslar är högre för nyare årsmodeller måste betecknas som olycklig. Det saknas anledning att gynna äldre personbilsdieslar och det finns starka miljöskäl för den föreslagna höjningen eftersom äldre dieselbilar har sämre miljöegenskaper än nya bilar. Även om detta medför en stor skattehöjning på äldre personbilsdieslar så är det något som måste accepteras på grund av de starka miljöskälen för att begränsa importen av sådana bilar. Det är inte möjligt att ha olika fordonsskatteregler för i Sverige befintliga dieselbilar och sådana äldre dieselbilar som importeras. Om fordonsskatten på äldre dieselbilar skulle kvarstå på ungefär samma nivå som idag är det mest sannolika att importen av sådana bilar fortsätter med oförminskad styrka, vilket i så fall måste anses mycket negativt ur miljösynpunkt.

Delbetänkandet; enhetsskatt på personbilar och motorcyklar

Under rubriken "Enhetsskatt innebär avsevärda förenklingar" anfördes i huvudsak följande i delbetänkandet (s. 52).

Den nuvarande fordonsskatten efter tjänstevikt är inte utformad med hänsyn till miljön eller trafiksäkerheten. Det saknas såväl miljö- som trafiksäkerhetsskäl för att behålla den gällande differentieringen. Mot denna bakgrund kan avsevärda förenklingar uppnås om fordonsskatten tas ut med ett enhetligt belopp för en stor grupp av fordon. En enhetsskatt skulle medföra förenklingar för fordonsägare, fordonstillverkare och myndigheter. För fordonsägarna skulle följden bl.a. bli att registreringsbesiktningar inte behövs enbart av det skälet att fordonets skattevikt ändrats. Vidare skulle det sannolikt bli fler varianter av varje bilmodell på den svenska bilmarknaden då det inte krävs en typbesiktning för varje variant av fordonet. Detta är enbart exempel på förenklingsvinster som kan uppstå. Ett ytterligare exempel utgörs av att extra

debiteringar och återbetalningar av fordonsskatt skulle undvikas i sådana fall då de för närvarande föranleds av ändring av det enskilda fordonets tjänstevikt. Dessutom ökar förståelsen för fordonsskattesystemet om det upplevs som enkelt och rationellt.

Beträffande vägslitage är skillnaden mellan olika personbilsmodeller obetydlig jämfört med skillnaden mellan personbilar och tunga fordon och även jämfört med skillnaderna inom gruppen tunga fordon. Mot denna bakgrund ger den nuvarande indelningen av skatteskalan i ett stort antal mindre intervaller ett falskt intryck av precision i fördelningen av skatteuttaget.

Delbetänkandet; miljö och enhetsskatt

Vidare behandlades enhetsskatten ur miljöperspektiv, se Miljö och enhetsskatt, s. 53 i delbetänkandet. Där konstaterades att en invändning mot enhetsskatt på personbilar skulle kunna vara att det innebär skattehöjningar för de lättaste fordonen och därigenom strider mot målet att minska koldioxidutsläppen. Invändningen ansågs inte hållbar. Det är visserligen riktigt att tyngre personbilar i genomsnitt förbrukar mer bränsle än lätta personbilar och därmed i högre grad bidrar till utsläppen av koldioxid, men detta gäller inte utan undantag. Bränsleförbrukningen beror på långt fler faktorer än fordonsvikten, t.ex. motoreffekt, motortyp och förarens körsätt. Vidare utgör koldioxidutsläpp endast en av de miljöegenskaper som skall beaktas hos ett fordon. För övrigt är koldioxidskatten och priset på drivmedel de viktigaste styrmedlen för att minska koldioxidutsläppen. Slutsatsen i delbetänkandet blev därför att det inte finns några bärande miljöskäl för att behålla en viktanknuten beskattning på personbilar och motorcyklar.

Delbetänkandet; trafiksäkerhet och enhetsskatt

I delbetänkandet anfördes i huvudsak följande beträffande frågan om tjänsteviktsbeskattning och enhetsskatt ur trafiksäkerhetssynpunkt.

När det gäller bilars inbyggda krocksäkerhet (egensäkerhet) är en vanlig uppfattning att större och tyngre bilar är säkrare än mindre och lättare bilar. Även om denna uppfattning är en förenkling av verkliga förhållanden och trots att egensäkerheten kan variera högst väsentligt inom olika viktklasser så talar detta förhållande mot den gällande utformningen av skatteskalorna. Denna innebär nämligen högre fordonsskatt på större och tyngre personbilar. Nuvarande kunskap om sambandet mellan personbilars vikt och deras trafiksäkerhet är dock begränsad. Även om man skulle finna att säkerheten för passagerare ökar med storleken på bilen de färdas i så blir frågan mer komplicerad när man även väger in bilens inverkan på säkerheten för övriga trafikanter,

t.ex. gångtrafikanter eller de som färdas i andra bilar. Vid en samlad bedömning finns det inte tillräcklig grund för att av trafiksäkerhetsskäl föreslå styrning mot en jämnare viktfördelning av fordonsparken. I konsekvens härmed var det inte trafiksäkerhetsskäl utan förenklingsskäl som anfördes till stöd för förslaget om enhetsskatt.

3.5.2 Om miljöklasser m.m.

I kapitel 6 föreslås att det införs en miljöklassrelaterad försäljningsskatt på motorfordon så snart det finns fastställda miljöklasser som överensstämmer med de av EU nyligen beslutade kravnivåerna. Bakgrunden är som redovisats i kapitel 2 att försäljningsskatt tycks vara ett mer effektivt styrmedel än fordonsskatt när det gäller att styra bilköpare till bilar i den bästa miljöklassen. Om det t.ex. av administrativa skäl inte skulle anses lämpligt att införa miljöklassdifferentierad försäljningsskatt kan man i stället differentiera fordonsskatten efter de nya miljöklasserna. Detta alternativ skulle likna det i Tyskland införda systemet, jfr. bilaga 5 till detta betänkande. Den miljöstyrande effekten bör bli nästan lika stor i båda fallen förutsatt att fordonsskatten kan utformas så att nedsättningen av skatten utfaller under den första tiden bilen är registrerad.

Som redovisas i kapitel 6 har Sverige numera möjlighet att besluta om miljöklasser i enlighet med EU:s nya krav. Utarbetandet av sådana nya miljöklasser sker inom Miljödepartementet och beräknas bli färdigt under våren eller sommaren 1999. Utredningen har erfarit att det sannolikt kommer att bli fråga om två miljöklasser och att försäljningsskatten skulle kunna hamna i storleksordningen 2 000 kronor för ett fordon i den sämre miljöklassen. Med ett så förhållandevis begränsat belopp kan det visa sig att försäljningsskatten av administrativa skäl inte är lämplig. Som ett alternativ skulle fordon i den bästa miljöklassen kunna befrias från fordonsskatt under så lång tid efter registrering att den skatterabatt som därmed tillkommer fordonsägaren blir lika stor som försäljningsskatten skulle ha varit för fordon i den sämre miljöklassen. Med utredningens förslag motsvarar det två års fordonsskattebefrielse för bensindrivna lätta fordon i den bästa miljöklassen eftersom det föreslagna enhetsskattebeloppet för dessa fordon uppgår till 1 000 kronor per år. Beträffande dieseldrivna fordon, för vilka ett högre enhetsskattebelopp föreslagits, skulle det bli fråga om en betydligt kortare period av fordonsskattebefrielse.

Ett ytterligare alternativ är att inte bestämma fordonsskatterabatten för viss tid utan utforma den så att den som köper en ny bil i den bästa miljöklassen tillgodoräknas ett belopp, motsvarande vad försäljnings-

skatten skulle ha uppgått till, vilket sedan får avräknas från fordonsskatten. Oavsett vilket av de båda senare alternativen som väljs så bör en sådan utformning av fordonsskatten få en miljöstyrande effekt som närmar sig den hos försäljningsskatten. Skälet för detta är att ett så förhållandevis begränsat skattebelopp som 2 000 kronor motsvarar en ganska kort tids befrielse från fordonsskatt. En nybilsköpare som väljer en bil i den bästa miljöklassen får med andra ord snabbt del av skattestimulansen. Detta gäller däremot inte om fordonsskatterabatten skulle fördelas över bilens hela livslängd. En sådan utformning bör därför inte väljas.

Fordonsskattebefrielse för fordon i den bästa miljöklassen förekommer som bekant redan genom bestämmelsen i 14 a § fordonsskattelagen. Med hänsyn till att utredningen nu diskuterar alternativ som liknar denna bestämmelse bör det noteras att utredningens tveksamhet inför ifrågavarande bestämmelse inte hänför sig till dess miljöstyrande effekt. Utredningen är däremot tveksam till om 14 a § fordonsskattelagen är förenlig med EU:s bilavgasdirektiv eftersom den miljöklass som åsyftas där inte motsvarar en inom EU beslutad kravnivå.

Miljöklassdifferentiering bör alltså i första hand ske genom försäljningsskatten men om det inte anses lämpligt att införa en miljöklassdifferentierad försäljningsskatt så bör en liknande miljöstyrning kunna uppnås genom fordonsskattebefrielse för fordon i den bästa miljöklassen.

Differentiering av fordonsskatten efter bilarnas specifika bränsleförbrukning förs ibland fram som ett alternativ och en sådan utformning kan jämföras med den i Danmark införda så kallade gröna ägaravgiften, se bilaga 5 till detta betänkande. Utredningen vidhåller dock den uppfattning som uttalades i delbetänkandet vilken kan sammanfattas med att beskattningen av drivmedel är det viktigaste styrmedlet för att minska drivmedelsförbrukningen. Denna uppfattning förstärks av vad som framkommit vid utvärderingen av de olika skatternas styreffekter, se kapitel 2. Det framstår därmed som en omväg för att minska bränsleförbrukningen att göra detta via skatten på fordonen.

I delbetänkandet anfördes att differentiering av skatten efter trafiksäkerhetsklasser inte är möjlig så länge det saknas ett etablerat system för trafiksäkerhetsklassning av fordon. Något sådant system föreligger ännu inte och utredningens bedömning är därför oförändrad i detta avseende.

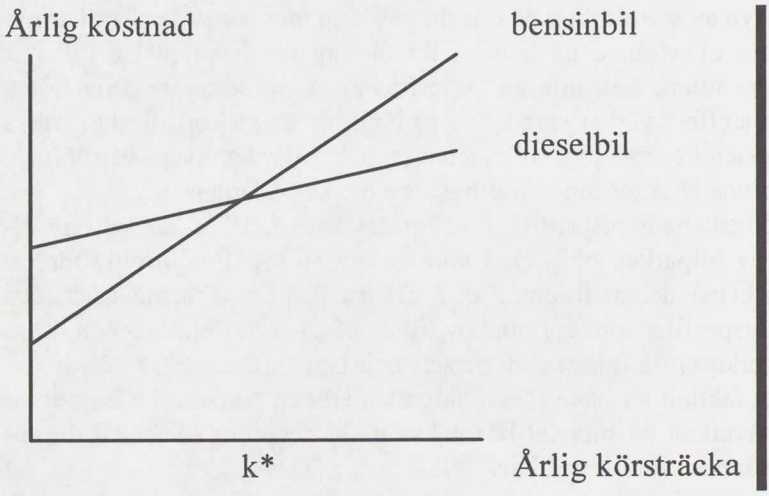
3.5.3 Dieseldrivna lätta fordon

I kapitel 2 konstaterades att drivmedelsskatten på diesel bör ha ungefär samma typ av styreffekter på efterfrågan som motsvarande skatt har när det gäller efterfrågan på bensin. En ökning av drivmedelspriset bör således resultera i en minskad efterfrågan på det aktuella drivmedlet. Att denna effekt verkar vara större på lång sikt än på kort sikt bör också gälla generellt eftersom bilinnehavet och bilvalet även beträffande dieseldrivna lätta fordon är möjligt att påverka på lång sikt.

Fordonskattens respektive försäljningsskattens påverkan på omsättningen av bilparken bör också vara desamma för dieseldrivna fordon som för bensindrivna fordon. Det är främst skatternas tidsmässigt olika betalningsprofiler som ger upphov till de olika styreffekterna och dessa bör påverka omsättningen av diesel- och bensinpersonbilar på samma sätt. Det faktum att både försäljningsskatten och fordonsskatten verkar ha en påverkan på bilvalet bör också gälla generellt för såväl dieseldrivna som bensindrivna bilar.

I dagens skattesystem är kombinationen av drivmedelsskatt och fordonsskatt olika för bensin- och dieseldrivna bilar. Detta kommer att påverka bilistens val av drivmedel vid bilköpet. För en dieseldriven bil är drivmedelsskatten lägre medan fordonsskatten är högre. Det relativa skatteuttaget har dimensionerats så att en genomsnittlig diesel- respektive bensindriven personbil skall ha ungefär samma skattebelastning för en årlig körsträcka på ca 1 500 mil. Det är således primärt den förväntade årliga körsträckan som kommer att påverka valet mellan en bensin- eller dieseldriven bil.

Figur 1.1: Förhållandet mellan kostnaderna för en bensin- respektive dieseldriven bil.



I figur 1.1 åskådliggörs detta förhållande. Den fasta årliga kostnaden, som motsvaras av de båda linjernas skärningspunkter med den vertikala axeln, är bland annat på grund av högre fordonsskatt större för en dieseldriven bil än för en bensindriven. Den rörliga kostnadens påverkan på den årliga kostnaden åskådliggörs genom lutningen på kurvorna, som påverkas dels av bensin- respektive dieselpriset inklusive skatt men även av drivmedelsförbrukningen. Kurvan för dieselbilar blir flackare än kurvan för bensinbilar på grund av dels mindre bränsleförbrukning och dels lägre bränslepris. Vid en viss årlig körsträcka, k*, kommer den årliga kostnaden för en bensin- och en dieseldriven bil att vara densamma. Om den årliga körsträckan är längre än denna lönar det sig att välja en dieseldriven bil medan det omvända gäller för kortare årliga körsträckor. Brytpunkten, dvs. k*, kommer att variera beroende på vilka bilar som jämförs. För de allt bränslesnålare dieselbilarna räcker allt kortare årliga körsträckor för att det skall löna sig att välja en dieseldriven bil.

Om dessa två typer av bilar upplevs som i övrigt helt likvärdiga så bör bränslevalet främst komma att avgöras av den förväntade årliga körsträckan. Det finns naturligtvis ytterligare aspekter som vägs in i bedömningen som t.ex. bilarnas relativa prestanda och risken för framtida förskjutningar i skatterelationen m.m. Rent principiellt är det dock den förväntade årliga körsträckan som bör vara den mest avgörande faktorn.

I delbetänkandet intogs den ståndpunkten att konkurrensneutralitet mellan dieseldrivna och bensindrivna bilar måste vara ett miljömässigt minimikrav. Den ståndpunkten vinner stöd av Naturvårdsverkets utvärdering av dieseldrivna bilars miljöegenskaper vilken gjorts på uppdrag av regeringen (regeringsbeslut M98/1689/7). I Naturvårdsverkets rapport uttalas att dieselbilarnas miljöegenskaper i de flesta avseenden är sämre än hos motsvarande bensindrivna bilar och att de uppsatta miljömålen kommer att motverkas om andelen dieselbilar ökar. En större andel dieselbilar medför dock en liten minskning av kolväteutsläppen och en marginell minskning av utsläppen av koldioxid. Dieselbilar har 20–25 procent lägre bränsleförbrukning än bensinbilar men å andra sidan ger förbränning av en liter dieselolja, på grund av dess högre kolinnehåll, ca 15 procent mer koldioxid än förbränning av en liter bensin. Skillnaden avseende koldioxidutsläpp blir alltså mindre än vad skillnaden i bränsleförbrukning skulle kunna ge vid handen. Samtidigt är övriga miljöegenskaper genomgående sämre hos dieselbilar än hos bensinbilar. En ökning av dieselbilarnas andel medför en kraftig ökning av utsläppen av kväveoxider och en mycket kraftig ökning av partikelutsläppen. Uppskattningen av hälsorisker indikerar bland annat att utsläppen från nya dieselbilar är 3–4 gånger mer cancerframkallande än utsläppen från nya bensinbilar. Det tilläggs att nya dieselbilar dock är mycket bättre än de gamla dieselbilarna.

Naturvårdsverkets rapport stödjer Trafikbeskattningsutredningens slutsats att man i vart fall inte bör gynna dieselbilar i förhållande till bensinbilar. Underlaget ger dock inte tillräckligt stöd för att skattemässigt gynna bensinbilarna. Skälen för detta är bland annat den snabba tekniska utvecklingen samt att dieselbilarna faktiskt har bättre miljöegenskaper i ett par avseenden (kolväten och koldioxid). Det finns dock all anledning att förhindra att användandet av dieselbilar är skattemässigt gynnsamt i jämförelse med bensinbilar. Fordonsskatten på dieseldrivna personbilar, lätta lastbilar och lätta bussar bör därför även i fortsättningen vara högre än på motsvarande bensindrivna fordon för att kompensera för att drivmedlet diesel beskattas lindrigare än bensin, se vidare avsnitt 3.5.8, Enhetsskattens storlek.

3.5.4 Enhetsskatt

När det gäller skälen för att slopa den viktanknutna fordonsskatten och ersätta den med enhetsskatt hänvisas i första hand till vad som anfördes i delbetänkandet. Ett viktigt skäl som anfördes var förenklingsskälet och i samband därmed framhölls, att förståelsen för fordonsskatte-

systemet ökar om det upplevs som enkelt och rationellt. Det skall tilläggas att man knappast kan överskatta betydelsen av att ett skattesystem har en enkel och rationell utformning. Detta gäller naturligtvis inte bara för fordonsskattesystemet men i detta system kan reglerna förenklas betydligt utan att negativa effekter uppstår. Tvärtom kan vissa oönskade effekter av systemet försvinna. Ett enkelt och rationellt fordonsskattesystem medför bland annat att man underlättar för fordonsägare och för myndigheter. Det är dock minst lika viktigt – inte bara för de direkt berörda fordonsägarna – att skattesystemet upplevs som konsekvent och logiskt. Den nuvarande skillnaden i fordonsskatt mellan personbilar och t.ex. lätta lastbilar kan med fog upplevas som ologisk. Angående skatteskalan för personbilar uttalades i delbetänkandet att indelningen i ett stort antal mindre intervaller ger ett falskt intryck av precision. Detta är naturligtvis i sig negativt men dessutom framstår den aktuella indelningen efter 100 kg-intervaller nästan som utmanande då den ställs i relation till att fordonsskatten på en personbil kan vara flera gånger högre än på ett annat, liknande fordon med samma vikt – om det senare är registrerat som lätt lastbil (jfr. avsnitt 3.3.3, sista stycket).

När det gällde personbilar anfördes i delbetänkandet att det varken finns miljö- eller trafiksäkerhetsskäl för att behålla den nuvarande viktanknutna beskattningen. Det finns om möjligt ännu mindre anledning att skattemässigt gynna de tyngsta lätta fordonen – vilket för närvarande sker genom den lägre fordonsskatten på lätta lastbilar och lätta bussar. Den nuvarande utformningen framstår som olämplig med hänsyn till såväl miljö som trafiksäkerhet, se vidare avsnitt 3.5.6 om lätta lastbilar.

3.5.5 Lätta bussar

Fordonsskatten på lätta bussar bör utformas som en enhetsskatt med samma skattebelopp som för personbilar och lätta lastbilar och differentierad mellan dieseldrivna och bensindrivna fordon på samma sätt. Skälen för den föreslagna enhetsskatten på lätta bussar är i huvudsak desamma som anförs i nästa avsnitt om lätta lastbilar och viktgränsen bör vara densamma för lätta bussar som för lätta lastbilar. Med andra ord bör enhetsskatt tas ut på bussar vars skattevikt inte överstiger 3 500 kg.

Skatteskalan för bussar är för närvarande utformad så att skatten inte ökar med skattevikten längre än till 3 001 kg men i kapitel 4 i detta betänkande lämnas förslag om höjning av fordonsskatten för tyngre bussar. Detta förslag berör dock inte bussar med totalvikt i intervallet

3 000–3 500 kg. Därmed möter det inte något hinder att låta den nu föreslagna enhetsskatten omfatta bussar med skattevikter upp till och med 3 500 kg. En invändning som kanske skulle kunna göras mot en sådan skattehöjning för lätta bussar är att skatten på en lätt buss då skulle bli betydligt högre än skatten på t.ex. en 6 tons buss. Skälen för att lätta bussar skall omfattas av samma enhetsskatt som övriga lätta fordon är dock betydligt starkare än skälen för att i fordonsskattehänseende behandla lätta bussar på samma sätt som tunga bussar. För övrigt bör risken för en övergång från lätta bussar till bussar över 3 500 kg vara obetydlig. Skattevikten 3 500 kg framstår som en naturlig gräns mellan lätta och tunga fordon och lätta bussar bör behandlas lika med övriga lätta fordon även om det innebär att skatten på dessa blir högre än på tunga bussar. Om det senare förhållandet inte anses godtagbart bör i första hand skatteskalan för tunga bussar justeras så att fordonsskatten på en tung buss aldrig understiger skatten på motsvarande lätt buss. Enhetsskattebeloppet skulle därmed utgöra lägsta möjliga skattebelopp även för de tunga bussarna.

3.5.6 Lätta lastbilar

Fordonsskatten på en lätt lastbil eller en lätt buss är för närvarande avsevärt lägre än på ett lika tungt fordon som registrerats som personbil. Det har inte framkommit vare sig miljö- eller trafiksäkerhetsskäl eller några andra skäl för att ha det på det sättet. Tvärtom finns både miljö- och trafiksäkerhetsskäl som talar emot det nuvarande förhållandet. För undvikande av missförstånd bör dock framhållas, att den främsta anledningen till att höja skatten på lastbilar och bussar till samma nivå som för personbilar är att det helt enkelt *inte finns något hållbart skäl* för att lätta lastbilar och bussar skall gynnas i skattehänseende.

En tänkbar invändning mot att ta ut samma skatt på personbilar och lätta lastbilar skulle kunna vara att det är fråga om två olika fordonsslag med olika transportuppgifter. En sådan invändning är bara delvis riktig. När det gäller lastbilsregistrerade kombibilar så är de av samma fordonstyp som personbilar och de utför i stor utsträckning samma transportuppgifter som dessa. Övriga lätta lastbilar kan också ofta ha samma användningsområden som personbilar. Det viktigaste är dock att fråga sig om skillnaden mellan personbilars och lätta lastbilars transportuppgifter är *relevant*. Först skall dock något sägas om varför den nuvarande lägre skatten på lätta lastbilar och bussar är olämplig ur miljö- och trafiksäkerhetssynpunkt.

Många lätta lastbilar har betydligt högre skattevikt än genomsnittet

för personbilarna. För en del av dessa tyngre lätta lastbilar, t.ex. s.k. vans eller s.k. Sport Utility Vehicles (SUV), är motorstyrkan proportionellt större, så att fordonets fartresurser blir jämförbara med en personbils. Det förefaller uppenbart att sådana bilar generellt utövar större miljöpåverkan än genomsnittliga personbilar. Dessutom talar mycket för att de har negativ inverkan på säkerheten för andra trafikanter, en inverkan som är större än den mer teoretiska skillnaden i säkerhetspåverkan mellan två personbilar med t.ex. 100 kg viktskillnad. Särskild betydelse bör tillmätas det förhållandet att vans och liknande bilar ofta har motorstyrka och fartresurser som möjliggör att de körs "som personbilar", vilket i kombination med deras avsevärda tyngd skapar speciella risker. För ett sådant lastbilsregistrerat fordon tas för närvarande ut *lägre* fordonsskatt än för en avsevärt *lättare* personbil. Enligt utredningens mening finns inte tillräckligt underlag för att bestämma högre fordonsskattenivåer för ifrågavarande fordon än för personbilar men med hänsyn till såväl miljö- som trafiksäkerhetsskäl bör de i vart fall inte gynnas i förhållande till personbilarna.

För att återkomma till skillnaden mellan personbilars och lätta lastbilars transportuppgifter och frågan om denna har någon relevans i skattehänseende så kan man börja med att konstatera att skattenivån för de tunga lastbilarna är bestämd med hänsyn till bland annat internationella konkurrensskäl. Skattenivån för lätta lastbilar har anpassats härtill vilket inneburit att den under de gångna åren har sänkts när skatten på tunga lastbilar sänkts men inte höjts när skatten på personbilar höjts. Detta har lett fram till nuvarande stora skillnader mellan skatten på personbilar och lätta lastbilar. Det framstår dock som oskäligt att fordonsskatten på en lätt lastbil kan vara så lite som 15 procent av skatten på en likadan, men personbilsregistrerad bil. Internationella konkurrensskäl framträder inte heller med någon styrka när det gäller lätta lastbilar utan sådana skäl måste i första hand beaktas vid beskattningen av tunga lastbilar. Ibland framförs uppfattningen att skatten på lastbilar ändå bör vara lägre av mer allmänna näringspolitiska skäl. Mot denna uppfattning måste invändas att lägre fordonsskatt på lätta lastbilar skulle vara ett synnerligen trubbigt instrument för att stödja näringslivet. Det räcker egentligen med att konstatera att företag i stor utsträckning använder personbilar liksom att privatpersoner i stor utsträckning använder lastbilsregistrerade bilar. För övrigt är det enhetsskattebelopp, som kommer att föreslås, så måttligt att det rimligtvis inte bör påverka lönsamheten inom vare sig transportbranschen eller hos andra företag.

Utöver de hittills anförda skälen för enhetsskatt så är det mycket betydelsefullt att man därigenom skulle undanröja incitamentet för att omregistrera personbilar till lätta lastbilar. En stor del av de ombygg-

nader av bilar som för närvarande görs av skatteskäl skulle därmed upphöra.

Liksom i fråga om de lätta bussarna skulle det kunna invändas, att en skattehöjning för lätta lastbilar till samma nivå som för personbilar innebär att skatten på en lätt lastbil blir betydligt högre än skatten på t.ex. en 6 tons lastbil. Skälen för att behandla lätta lastbilar lika med övriga lätta fordon är dock minst lika starka som när det gällde lätta bussar och betydligt starkare än skälen för att låta lätta lastbilar omfattas av samma skatteskala som tunga lastbilar. Fordonsskattenivåerna för tunga lastbilar har utformats med hänsyn till internationell konkurrens, dvs. med hänsyn till skäl som inte gör sig påminda lika starkt beträffande lätta lastbilar. Beträffande lastbilar finns inte risk för mer än en obetydlig övergång från lätta fordon till fordon över 3 500 kg eftersom de senare omfattas av strängare körkortskrav och lägre hastighetsbegränsningar. Lätta lastbilar bör därför omfattas av samma enhetsskattebelopp som övriga lätta fordon. Därmed blir fordonsskatten på lätta lastbilar högre än på vissa tunga lastbilar. Om detta inte kan godtas så bör det i första hand bli fråga om att justera skattenivåerna för tunga lastbilar så att enhetsskattebeloppet utgör lägsta möjliga skattebelopp även för dessa.

3.5.7 Lätta släpvagnar

Lätta släpvagnar bör också ingå i det föreslagna enhetsskattesystemet. Lika lite som beträffande tidigare behandlade fordonsslag finns det några skäl för att behålla den viktanknutna beskattningen av lätta släpvagnar. Viktgränsen för vad som är att anse som en lätt släpvagn bör dock sättas något lägre än motsvarande gräns för lätta bussar och lätta lastbilar.

Nuvarande fordonsskattebestämmelser för släpvagnar med skattevikt över 3 000 kg skiljer sig avsevärt från vad som gäller för lättare släpvagnar, jfr. avsnitt 3.3.4. För de tyngre släpvagnarna påverkas skatten bland annat av om dragbilen är bensin- eller dieseldriven. Med hänsyn härtill bör samma viktgräns tillämpas för att avgöra vilka släpvagnar som skall anses som lätta och omfattas av enhetsskattesystemet. Såvitt avser släpvagnar bör alltså tillämpningsområdet för enhetsskatten begränsas till fordon vars skattevikt inte överstiger 3 000 kg. Skillnaden i förhållande till viktgränsen för lätta bussar och lätta lastbilar har dock ingen praktisk betydelse. I november 1997 fanns inte en enda registrerad släpvagn med skattevikt mellan 3 000 och 3 500 kg.

Fordonsskattesystemet måste i vissa avseenden vara schablonmässigt. Det är därför skäligt att ta hänsyn till att släpvagnar genom-

snittligt har en begränsad årlig användning och till det förhållandet att de inte kan användas självständigt, dvs. de måste dras av ett annat fordon och detta fordon är som regel fordonsskattepliktigt. På grund av det anförda bör enhetsskattebeloppet för lätta släpvagnar begränsas till hälften av skatten på bensindrivna lätta fordon.

3.5.8 Enhetsskattens storlek

Relationen mellan fordonsskatten på ett bensindrivet fordon och skatten på motsvarande dieseldrivet fordon bör även fortsättningsvis vara beroende av hur hög beskattningen är av respektive drivmedel. Med andra ord bör fordonsskatten vara högre för dieseldrivna fordon än för bensindrivna eftersom dieselbränsle beskattas lindrigare än bensin. Detta gäller i fall då de båda motoralternativen utgör reella alternativ, dvs. i huvudsak beträffande lätta fordon. Fordon med skattevikter över 3 500 kg är mycket sällan bensindrivna.

Skillnaden i fordonsskatt för en bensin- och en dieselbil bör vara så stor att alternativen blir likvärdiga för en "genomsnittlig" fordonsägare, dvs. en person med en årlig körsträcka om ungefär 1 500 mil. Därmed framstår dieseldrivna fordon ofta som det ekonomiskt bästa alternativet för fordonsägare vars årliga körsträckor överstiger genomsnittet. Det hade naturligtvis varit önskvärt att bensin- och dieselalternativet kunnat göras likvärdiga för *alla* fordonsägare men detta är omöjligt att uppnå när en skillnad beträffande de rörliga kostnaderna (skatten på drivmedlet) skall kompenseras genom en skillnad avseende de fasta kostnaderna (den årliga fordonsskatten). Det är därför oundvikligt att en längre årlig körsträcka medför att fordonsägaren får ett större intresse för att begränsa sin rörliga drivmedelskostnad genom att välja ett dieseldrivet fordon – trots den högre fordonsskatten.

Den högre fordonsskatten på lätta dieseldrivna fordon får alltså anses som ett förhållandevis schablonmässigt sätt att kompensera för den lägre beskattningen av ifrågavarande drivmedel men den är det bästa till buds stående medlet för att göra detta. I det här sammanhanget kan tilläggas att totalkostnaden för att äga en bensindriven bil jämfört med en dieseldriven självfallet beror av fler faktorer än skatternas storlek. Bland annat kan nämnas att inköpspriset för en bil med dieselmotor brukar vara högre än för motsvarande bilmodell med bensinmotor. Storleken av denna prisskillnad kan vara betydande för vissa bilfabrikat men begränsa sig till ungefär fem procent i andra fall. Vidare är dieselolja i sig en billigare produkt än bensin, dvs. även bortsett från beskattningen.

Fordonsskatten på en *nyare* dieseldriven personbil är ungefär fyra

gånger så stor som skatten på motsvarande bensindriven personbil. Beloppsmässigt innebär skillnaden att den årliga fordonsskatten för de flesta dieseldrivna personbilar är 4 000–5 000 kronor högre än för motsvarande bensinbil. Anledningen till att den nominella skillnaden varierar är naturligtvis att skatten enligt gällande regler är beroende av fordonens tjänstevikt. Skillnaden mellan fordonsskatten för en dieselbil och för en liknande bensinbil avses motsvara skillnaden i beskattning av respektive drivmedel. Nuvarande skillnad förefaller vara väl avvägd om man beaktar att dieselalternativet huvudsakligen väljs av fordonsägare som kör betydligt mer än 1 500 mil per år medan de flesta andra väljer bensindrivna bilar. Detta gäller dock inte om bilen innehas som tjänstebil. I sådana fall betalar nämligen arbetsgivaren fordonsskatten utan att detta påverkar den anställdes förmånsvärde. Samtidigt skall den anställde, i enlighet med de nya tjänstebilsregler som gäller från den 1 januari 1997, själv betala drivmedlet alternativt beskattas för förmånen av att arbetsgivaren betalar drivmedlet. Därmed kan en tjänstebilsinnehavare välja den bil som ger lägst drivmedelskostnad – dieselbilen – utan att själv "drabbas" av den högre fordonsskatten. Dieselbilarnas andel av nybilsförsäljningen till företag har följaktligen ökat kraftigt sedan de nya tjänstebilsreglerna infördes och kritiska röster har ifrågasatt utformningen av dessa regler. Det har bland annat framhållits att ifrågavarande fordon kommer att finnas kvar i bilparken under lång tid. Trafikbeskattningsutredningen gör dock inte några närmare överväganden rörande den här frågan eftersom reglerna om beskattning av bilförmån inte ingår i utredningsuppdraget.

Nuvarande skillnad mellan fordonsskatten på nyare dieseldrivna personbilar och bensindrivna personbilar framstår alltså som väl avvägd – i vart fall om man bortser från problematiken rörande förmånsbilar. Motsvarande skattenivå bör därför gälla inte bara för dieseldrivna personbilar av 1994 år modell och nyare utan även för äldre dieseldrivna personbilar liksom för andra lätta dieseldrivna fordon. Därmed bör skatten på dieseldrivna lätta fordon bestämmas så att den är minst 4 000 kronor högre än på bensindrivna lätta fordon. Det innebär betydande skattehöjningar för dieseldrivna personbilar av 1993 års modell och äldre och ännu större höjningar för dieseldrivna lätta lastbilar och bussar. Detta är emellertid motiverat med hänsyn till de starka miljöskälen för att begränsa ökningen av andelen dieselbilar. Vad gäller äldre dieseldrivna personbilar så framhölls redan i delbetänkandet att den lägre skatten på dessa, ungefär hälften av skatten på nyare dieseldrivna personbilar, bidrar till ökad import till Sverige av äldre dieselbilar med dåliga miljöegenskaper. Detta ansågs som ett allvarligt problem som bör åtgärdas genom att fordonsskatten på äldre dieseldrivna personbilar höjs till samma nivå som för nyare dieselbilar.

Problemet med import av begagnade dieseldrivna personbilar har numera fått förstärkt aktualitet genom Naturvårdsverkets rapport (jfr. avsnitt 3.5.3) och enligt den här utredningens uppfattning är en höjning av fordonsskatten på äldre dieseldrivna personbilar en av de mest angelägna miljöåtgärderna inom vägtrafikområdet. Dessutom bör skattenivån för andra lätta dieseldrivna fordon höjas till samma nivå som för dieseldrivna personbilar.

Övergången till enhetsskatt skulle, om det samlade fordonsskatteuttaget behålls oförändrat, innebära sänkt skatt för de flesta personbilar och skattehöjningar för övriga lätta fordon. Det är dock inte självklart att fordonsskatteuttaget skall vara oförändrat. I kapitel 5 i detta betänkande lämnas förslag om en sänkning av fordonsskatten på traktorer vilken skulle medföra en viss minskning av fordonsskatteintäkterna. Vidare föreslås i kapitel 6 att återstående delar av försäljningsskatten på motorfordon avskaffas. Motsvarande intäktsbortfall bör finansieras genom en ökning av fordonsskatteintäkterna med ca 200 miljoner kronor per år. Slutligen kan frågan om de mest lämpliga nivåerna för fordonsskattebeloppen komma att påverkas av eventuella förändringar i beskattningen av drivmedlen. Med beaktande av det nu anförda kan man utgå från enhetsskattebeloppet 1 000 kronor för bensindrivna lätta fordon. Enhetsskattebeloppet för dieseldrivna lätta fordon bör som tidigare sagts vara minst 4 000 kronor högre, dvs. lägst 5 000 kronor. Sistnämnda belopp bör å andra sidan inte överskridas nu eftersom det ändå blir fråga om en mycket kraftig höjning för vissa dieseldrivna fordon. Samtidigt bör åter framhållas att skillnaden mellan den årliga fordonsskatten för bensinfordon respektive dieselfordon avses motsvara skillnaden i drivmedelsbeskattningen. För att uppnå detta måste fordonsskatten – med nuvarande nivåer för skatterna på respektive drivmedel – skilja minst 4 000 kronor mellan bensinbilar och dieselbilar. Med hänsyn till det nu anförda bör följande enhetsskattebelopp gälla.

Fordon	Fordonsskatt per år
Motorcyklar	1 000 kronor
Personbilar, bensindrivna	1 000 kronor
Personbilar, dieseldrivna	5 000 kronor
Lätta bussar, bensindrivna	1 000 kronor
Lätta bussar, dieseldrivna	5 000 kronor
Lätta lastbilar, bensindrivna	1 000 kronor
Lätta lastbilar, dieseldrivna	5 000 kronor
Lätta släpvagnar	500 kronor

4 Fordonsskatt på tunga bussar

Utredningens förslag: En höjning av fordonsskatten för tunga bussar bör endast omfatta dieseldrivna bussar. Fordonsskatten för dessa bussar bör viktdifferentieras på samma sätt som för tunga dieseldrivna lastbilar. Bussarna bör indelas i olika skatteklasser beroende på om de har två, tre eller fyra eller flera axlar. Storleken på en höjning av fordonsskatten kan, med vissa mindre justeringar, bestämmas utifrån beräkningar av Statens Institut för KommunikationsAnalys.

4.1 Inledning

Detta kapitel behandlar utformningen av en höjning av fordonsskatten för tunga bussar. Med tunga bussar avses i det följande bussar med skattevikter över 3 500 kg.

Avsnitt 4.2 innehåller en redogörelse för bakgrunden till höjningen av fordonsskatten för tunga bussar. Därefter beskrivs gällande fordonsskatteregler i avsnitt 4.3. I avsnitt 4.4 redogörs för de uppgifter som inhämtats. Avsnitt 4.5 innehåller de överväganden som har gjorts vid utformningen av höjningen av fordonsskatten.

4.2 Bakgrund

Kommunikationskommittén har i sitt slutbetänkande (SOU 1997:35) föreslagit att fordonsskatten för bussar i långväga trafik bör höjas så att den motsvarar full internalisering av busstrafikens externa effekter.

Regeringen har därefter i proposition 1997/98:56, Transportpolitik för en hållbar utveckling, bedömt att fordonsskattesystemet för bussar bör omarbetas med sikte på att nå en internalisering. Regeringen har ansett att skattesystemet bör utformas på samma sätt som fordonsskatten för tunga lastbilar med olika skatteklasser beroende på vikt och axelkonfiguration. Vidare har regeringen ansett att en omarbetning av skattesystemet bör ske utifrån de beräkningar som gjorts av Statens Institut för KommunikationsAnalys (SIKA). Dessa beräkningar visar att behovet av en skattehöjning för en buss med 60 platser eller mer kan

bestämmas till cirka 22 000 kronor per år. Riksdagen har beslutat i enlighet med propositionen i denna del (bet. 1997/98:TU10, rskr. 1997/98:266).

Trafikbeskattningsutredningen har i tilläggsdirektiv (Dir. 1998:92) blivit ålagd att lämna förslag på den närmare utformningen av en höjning av fordonsskatten för tunga bussar. Utredningen har därvid att beakta vad som framförts i regeringens proposition om utformningen av en sådan höjning. Det är således inte fråga om att göra en lämplighetsbedömning av en höjning av fordonsskatten för bussar från utredningens sida.

4.3 Gällande bestämmelser

En buss utgörs enligt fordonskungörelsen av en bil som är inrättad för befordran av flera än åtta personer utöver föraren även om bilen är inrättad för annat ändamål.

Fordonsskatt tas ut med 984 kronor per år för tunga bussar som inte kan drivas med dieselolja, t.ex. bensindrivna bussar, och med 1 545 kronor per år för tunga bussar som kan drivas med dieselolja. Anledningen till det relativt låga skatteuttaget på bussar är att dessa kompenserades med en låg fordonsskatt vid avskaffandet av den s.k. kilometerskatten och införandet av en särskild skatt på dieselolja. För bensindrivna tunga lastbilar tas fordonsskatt ut med samma belopp som för motsvarande bussar. För dieseldrivna tunga lastbilar tas emellertid fordonsskatt ut med ett belopp som ökar med vikten.

4.4 Inhämtade uppgifter

Enligt uppgift från Vägverket fanns i oktober 1998 cirka 12 700 tunga bussar i trafik och cirka 2 300 bussar som var avställda. Av det totala antalet bussar var huvuddelen två- eller treaxliga medan ett mindre antal var fyr- eller fleraxliga. Från Vägverket har också inhämtats uppgifter om antalet passagerare i dieseldrivna bussar. Uppgifterna visar att det finns både tvåaxliga och tre- eller fleraxliga bussar för 60 eller fler passagerare. Uppgifterna visar också att det är stor variation i fråga om skattevikterna för dessa bussar, från 14 000 kg till 29 000 kg.

4.5 Överväganden

De beräkningar av en höjning av fordonsskatten för bussar som har gjorts av SIKA synes inte ha avsett annat än dieseldrivna bussar. Det kan därför ifrågasättas om en höjning av fordonsskatten skall omfatta även bensindrivna bussar. Avgörande för en sådan bedömning bör vara huruvida dieseldrivna och bensindrivna bussar kan jämställas i beskattningshänseende. Det kan konstateras att det finns vissa olikheter mellan dieseldrivna bussar och bensindrivna. Energiskatten för bensin är högre än för dieselolja och bensindrivna bussar har en högre bränsleförbrukning än dieseldrivna bussar. Även körsträckorna kan vara andra för bensindrivna bussar än för dieseldrivna bussar. Bensindrivna bussar är dessutom få till antalet. Det får därför anses vara oskäligt att beskatta bensindrivna bussar och dieseldrivna bussar på samma sätt. För att även bensindrivna bussar skall kunna omfattas av en fordonsskattehöjning krävs det således andra beräkningar än de som har gjorts av SIKA. Med hänsyn till att utredningen har att utgå från SIKA:s beräkningar föreslås därför endast en höjning av fordonsskatten för dieseldrivna bussar. Därmed omfattas inte heller bussar som drivs med el, gas, motorgas, etanol eller metanol av en höjning av fordonsskatten.

När det gäller viktdifferentieringen av fordonsskatten för tunga dieseldrivna bussar bör intervallerna vara desamma som för tunga dieseldrivna lastbilar, dvs. hundrakilosintervaller. Däremot bör vissa förändringar göras i indelningen i olika skatteklasser efter antalet axlar. Tunga lastbilar delas in i olika skatteklasser beroende på om antalet axlar är två eller tre eller flera. De flesta bussar är visserligen två- eller treaxliga men antalet fyraxliga bussar förväntas öka. Bussarna bör därför indelas i olika skatteklasser beroende på om de har två, tre eller fyra eller flera axlar.

Vad gäller storleken av en höjning av fordonsskatten på bussar har SIKA utgått från uppgifter om årliga genomsnittliga körsträckor i olika viktintervall. Dessa uppgifter bygger på statistik för åren 1987 och 1988. Underlaget är således inte helt aktuellt. Underlaget är dessutom till viss del ofullständigt eftersom det saknas beräkningar för vissa viktintervaller. Utredningen har därför begärt in ytterligare uppgifter från AB Svensk Bilprovning. SIKA:s uppgifter om körsträckor avviker inte markant från de inhämtade uppgifterna. De beräkningar SIKA har gjort kan därför godtas som underlag för en höjning av fordonsskatten.

För tvåaxliga bussar har SIKA beräknat vad fordonsskatten bör uppgå till såvitt avser skattevikter från och med 3 000 kg till och med 20 000 kg. Resultatet av beräkningen visar att skatteökningen bör variera i de skilda viktintervallen. Detta beror på att körsträckornas längd är olika. Exempelvis har skatteökningen från och med 12 000 kg

till och med 13 000 kg beräknats till 1 107 kronor medan skatteökningen från och med 13 000 kg till och med 14 000 kg har beräknats till 10 079 kronor. För det fall dessa beräkningar skulle ligga till grund för en höjning av fordonsskatten torde detta innebära att skatteskalan kommer att stiga brant från och med 13 000 kg till och med 14 000 kg för att sedan plana ut och återgå till en mer jämn stigning vid 17 000 kg. Detta skulle emellertid kunna innebära att innehav av bussar i de viktintervaller där fordonsskatten stiger brant undviks till förmån för bussar i ett högre viktintervall med en obetydligt högre fordonsskatt eller till förmån för bussar i ett lägre viktintervall med en betydligt lägre fordonsskatt. För att undvika detta bör skatteskalorna inte stiga för brant i viktintervallen. Detta bör kunna tillåtas trots att bussarna i dessa viktintervaller enligt SIKA:s beräkningar har långa körsträckor. Skatteskalan för tvåaxliga bussar bör därför utjämnas i intervallet 13 000 kg till 17 000 kg.

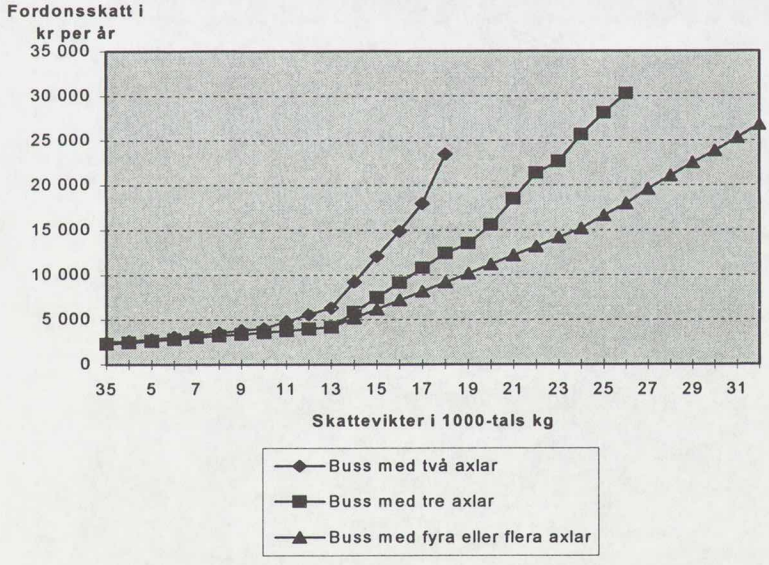
För treaxliga bussar har SIKA beräknat vad fordonsskatten bör uppgå till såvitt avser skattevikter från och med 18 000 kg till och med 24 000 kg. SIKA:s beräkningar omfattar således inte bussar i de lägre viktintervallerna. Detta behöver dock inte innebära att beräkningarna är ofullständiga. Om genomsnittliga körsträckor skulle beräknas för treaxliga bussar med skattevikter under 13 000 kg kommer resultatet att bli osäkert på grund av det ringa antalet bussar med dessa skattevikter. För tunga bussar med en relativt låg skattevikt kan emellertid antalet axlar antas ha samma betydelse för vägslitaget som antalet axlar på motsvarande lastbilar. Förhållandet mellan tvåaxliga och treaxliga bussar kan därför antas vara detsamma som förhållandet mellan motsvarande tvåaxliga och tre- eller fleraxliga lastbilar. Med anledning härav bör fordonsskatten för treaxliga bussar med skattevikt från och med 3 501 kg till och med 13 000 kg kunna beräknas utifrån fordonsskatten för tvåaxliga bussar i analogi med skillnaden mellan fordonsskatten för motsvarande tvåaxliga och tre- eller fleraxliga lastbilar. För skattevikter från och med 13 001 kg till och med 18 000 kg utjämnas skatteskalan så att den vid skattevikten 23 001 kg är i nivå med SIKA:s beräkningar.

SIKA har också beräknat fordonsskatt för ledbussar, dvs. bussar med tre enkelaxlar, och angett ett högre skattebelopp för dem än för övriga treaxliga bussar. Med hänsyn till att antalet skatteklasser bör vara begränsat och att det inte föreligger någon större skillnad mellan de beräknade skattesatserna för ledbussar och övriga treaxliga bussar, finns det inte tillräckliga skäl för att införa en särskild skatteklass för ledbussar. Ledbussar bör därför beskattas på samma sätt som övriga treaxliga bussar. Detta åstadkoms genom att skatteskalan för treaxliga bussar tillåts fortsätta i sin huvudriktning.

För fyraxliga bussar har SIKA beräknat vad fordonsskatten bör uppgå till såvitt avser skattevikter från och med 24 000 kg till och med 26 000 kg. För skattevikter från och med 3 501 kg till och med 13 000 kg bör fordonsskatten kunna beräknas på samma sätt som för treaxliga bussar. Skatteskalorna för treaxliga och fyr- eller fleraxliga bussar bör därför sammanfalla i dessa viktintervaller. Bussar med fyra eller flera axlar har dock lägre externa kostnader vid högre vikter. Från och med 13 001 kg bör därför skatteskalorna skiljas åt och skattesatsen för bussar med fyra axlar eller fler vara lägre än den skattesats som skall utgå för treaxliga bussar med motsvarande vikt.

Utredningen har i kapitel 3 om fordonsskatt på lätta fordon föreslagit att lätta dieseldrivna bussar skall påföras en enhetsskatt om 5 000 kronor. Utifrån SIKA:s beräkningar kommer emellertid fordonsskatten att bli lägre än 5 000 kronor för tunga bussar med skattevikter upp till ca 13 000 kg. Det kan framstå som oskäligt att fordonsskatten är lägre för ett tyngre fordon än för ett lättare fordon. Det skulle därför kunna övervägas att låta enhetsskatten omfatta även tunga bussar upp till ca 13 000 kg, jfr. avsnitt 3.5.5. Utredningen lägger dock inte fram förslag om någon sådan uppjustering för bussar i viktintervallet 3 500–13 000 kg.

Relationen mellan skattesatser och bussens vikt för de olika skatteklasserna redovisas i nedanstående diagram.



Det har från olika håll påpekats att för särskilt idrotts- och fritidsverksamheter etc. kan en höjning av fordonsskatten för bussar utifrån SIKA:s beräkningar innebära en alltför kraftig ökning av kostnaden för

transporter i dessa verksamheter. Det skulle därför kunna övervägas att ta ut en lägre fordonsskatt för bussar i sådana verksamheter. Det finns emellertid inte tillräckligt detaljerade registeruppgifter för att kunna urskilja dessa bussar från övriga bussar. Utredningen skall som tidigare nämnts inte heller göra någon lämplighetsbedömning av en höjning av fordonsskatten för bussar. En bedömning av huruvida bussar i viss verksamhet skall påföras fordonsskatt utifrån andra förutsättningar kan därför inte göras.

Den föreslagna höjningen av fordonsskatten för bussar kommer även att omfatta bussar som går i lokal och regional kollektivtrafik. Det kan dock noteras att regeringen i den tidigare nämnda propositionen, Transportpolitik för en hållbar utveckling, har bedömt att detta skulle kunna leda till taxehöjningar eller sämre trafik som får kollektivtrafikresenärer att välja bilen i stället. Regeringen har därför ansett att berörda landsting och kommuner bör kompenseras fullt ut för höjningen av fordonsskatten genom en återföring via det generella statsbidragssystemet.

5 Fordonsskatt på traktorer

Utredningens förslag: För närvarande beskattas traktorer olika beroende på användningssätt. Bestämmelserna är svåra att tillämpa och fyller i stort sett ingen funktion. Enhetsskatt bör därför införas på så sätt att skatten på sådana traktorer som genom sitt användningssätt anses som trafiktraktorer sänks till samma nivå som för jordbrukstraktorer, 225 kronor per år. Förslaget innebär oförändrad fordonsskatt för de allra flesta traktorer eftersom det är mycket få som är registrerade som trafiktraktorer. Vidare bör fordonsskatten slopas för sådana släpvagnar som för närvarande är skattepliktiga på grund av att de dras av trafiktraktorer.

5.1 Inledning

I det här kapitlet behandlas fordonsskatten på traktorer. Skattereglerna för traktorer skiljer sig på ett avgörande sätt från vad som gäller för övriga fordon genom att fordonsskatten i fråga om traktorer är helt beroende av deras användningsområde. Enligt 20 § fordonsskattelagen indelas traktorer i skattehänseende i klass I (trafiktraktorer) och klass II (jordbrukstraktorer). Fordonsskatten på de senare är 225 kronor per år oberoende av fordonets vikt medan skatten på trafiktraktorer är betydligt högre och beroende av traktorns skattevikt. För exempelvis en trafiktraktor med skattevikten 3 500 kg uppgår den årliga fordonsskatten till 1 740 kronor. Den absolut övervägande delen av traktorerna beskattas som jordbrukstraktorer.

Avsnitt 5.2 innehåller en utförlig redogörelse för den historiska bakgrunden till dagens fordonsskatt på traktorer. Därefter beskrivs den nuvarande situationen och dess problem i avsnitt 5.3. Enligt gällande regler skall klassningen av en traktor som trafik- eller jordbrukstraktor ske genom att fordonsägaren redogör för användningssättet. Det aktuella förfarandet orsakar problem för det stora antalet traktorägare och är resurskrävande för Vägverkets bilregister. Övervägandena som görs i avsnitt 5.4 leder fram till att fordonsskatten på trafiktraktorer bör sänkas till samma nivå som för jordbrukstraktorer. Utredningen har inte funnit skäl för någon förändring av skatten på de senare.

5.2 Bakgrund m.m.

5.2.1 Införandet av skatt på traktorer

Redan på 1920-talet infördes skatt på innehav av fordon genom automobilskatteförordningen men beträffande traktorekipage och motorredskap tillkom ingen liknande skatt förrän långt senare. Även om frågan om beskattning av traktorer och motorredskap hade varit aktuell tidigare så infördes sådan beskattning först år 1970 genom traktorskatteförordningen (1969:297). Denna förordning byggde i huvudsak på Bilskatteutredningens betänkande Traktorbeskattning (SOU 1968:50).

Bilskatteutredningen hade funnit att skattefriheten för traktorer medförde bristande konkurrensneutralitet mellan lastbils- och traktortransporter och att detta ledde till en olycklig snedvridning. För att bromsa den utvecklingen föreslog utredningen att traktortransporter på allmän väg skulle beskattas och att skatten skulle vara likvärdig med lastbilsskatten. Förslaget innebar att traktorerna indelades i tre klasser. Till klass I hänfördes traktorer som i princip inte användes för transport på allmän väg och någon skatt på dessa skulle inte utgå. Till klass II hänfördes traktorer som i viss omfattning användes för transport på allmän väg av produkter från eller förnödenheter för lantbruk och skogsbruk. Till klass III hänfördes övriga traktorer. Dessa föreslogs få betala en årlig skatt som var ungefär hälften av skatten på en lastbil med motsvarande vikt. Släpvagnar som drogs av klass III-traktorer skulle i skattehänseende behandlas som lastbilsdragna. Vidare föreslogs att motorredskap i skattehänseende skulle likställas med traktorer.

Förslaget i propositionen (prop. 1969:45), som godtogs av riksdagen, skilde sig något från Bilskatteutredningens förslag. Traktorerna delades in i två klasser (i stället för tre). Till klass I hänfördes trafiktraktorer (som hade varit klass III enligt utredningsförslaget) och till klass II hänfördes övriga traktorer (motsvarande utredningsförslagets klass I och II). Skatten för klass II-traktorer bestämdes till 200 kronor per år om tjänstevikten var högst 2 500 kg och i andra fall 300 kronor per år. Skatten på trafiktraktorer bestämdes betydligt högre. Den skulle beräknas efter 100 kg-intervall och uppgick vid tjänstevikten 2 500 kg till 565 kronor. Beslutet kritiserades särskilt med motiveringen att skatten på lantbrukets traktorer (klass II) skulle få en ojämn och orättvis verkan. Regeringen föreslog då att skattebeloppen i denna klass redan vid ikraftträdandet skulle sänkas till 120 kronor för traktorer vars tjänstevikt var högst 2 500 kg och till 180 kronor för tyngre traktorer (prop. 1969:165). Departementschefen uttalade att det i

fråga om andra traktorer än trafiktraktorer inte ansetts möjligt att utforma beskattningen enligt den så kallade kostnadsansvarighetsprincipen för vägtrafikbeskattningen. I stället kunde den valda lösningen karaktäriseras som en kollektiv, schablonmässig beskattning, vars höjd jämförd med trafiktraktorernas beskattning avpassats med beaktande av den relativt begränsade användningen av traktorerna för transport på allmän väg. Någon berättigad kritik kunde därför inte riktas mot den tekniska lösningen. Däremot ansågs att skattens höjd borde justeras, dels för att få en bättre avvägning med hänsyn till den genomsnittliga användningen av dessa traktorer på allmän väg och dels för att begränsa skattens verkningar i kostnadshänseende för lantbruksenheterna. Propositionen antogs av riksdagen och de sistnämnda beloppen gällde fram till den 1 januari 1985 då de höjdes till 150 kronor och 225 kronor. Då hade skatten för trafiktraktorer redan ändrats vid flera tillfällen, vilket framgår i avsnitt 5.2.3. Först finns dock anledning att gå tillbaka till Bilskatteutredningens betänkande för att se närmare på skälen för den föreslagna traktorbeskattningen.

5.2.2 Närmare om Bilskatteutredningens betänkande

Bilskatteutredningens skäl kom att ligga till grund för Traktorskatteförordningen och som tidigare sagts överensstämde utformningen av denna i huvudsak med utredningens förslag. Det var alltså utredningens uppfattning om bristande konkurrensneutralitet mellan lastbils- och traktortransporter och om behovet av motåtgärder som låg till grund för att fordonsskatt infördes på trafiktraktorer liksom att denna bestämdes betydligt högre än skatten på jordbrukstraktorer. Bilskatteutredningens bedömning av traktortransporternas omfattning och dess ökningstakt hade grundats på undersökningar av hur traktorer och motorredskap användes inom lantbruket och skogsbruket samt för anläggningsarbeten m.m.

Beträffande användningen inom lantbruket hade Bilskatteutredningen bland annat inhämtat följande uppgifter från Sockerbolaget. År 1965 hade skörden av sockerbetor till största delen transporterats med så kallade traktortåg eller traktorekipage från odlare till fabrik. Andelen transporter med traktortåg hade uppgått till 74 procent av sammanlagt ca 1,5 miljoner ton sockerbetor. Motsvarande procentsats för 1966 var 69 procent. Eftersom bolagets redovisning för 1967 inte hade uppdelats på lastbilstransporter och traktortransporter var siffrorna för de tre åren inte helt jämförbara. Utredningen kom ändå fram till att ca 70 procent av den totala transporterade kvantiteten under

sistnämnda år hade gått med traktortåg. Från Sockerbolagets sida hade framhållits att bettransporterna spelat en betydande roll för uppbyggnaden av det skånska lantbrukets transportapparat och att traktorer och traktorvagnar därför sannolikt var större i Skåne än på andra håll i landet. Man menade att traktortågen användes för bettransporter över anmärkningsvärt långa avstånd, där lastbilstransporter ibland skulle vara mera lämpliga. Detta förhållande ansågs bland annat orsakat av skattefriheten för traktortåg men Sockerbolaget menade att utformningen av de så kallade körbidragen samt odlarens andel i ersättningen till lastbilscentralerna också hade bidragit. Vidare förklarade bolaget att betskörden ofta fördelades över en längre period och att skälet till detta var att odlarna därigenom fick bättre möjligheter att utnyttja betblasten som kreatursfoder.

Uppgifter hade även inhämtats från AB Findus som bland annat uppgett följande. Vid skörd av grön- och rotsaker eftersträvar man av kvalitetsskäl att hålla tiden mellan skörd och vidareförädling så kort som möjligt. Samtidigt erfordras en skonsam behandling av produkterna. Skörde- och transportorganisationen hade därför utformats så att den möjliggjorde direkt lastning på traktorvagnar ute på fälten. Omlastning till lastbil kunde enligt bolaget inte övervägas. I vissa fall skedde lastning direkt på lastbil men ofta var detta inte möjligt på grund av lastbilarnas väsentligt sämre framkomlighet på fälten. Från annat håll framkom att leveranserna till AB Felix hade i stort sett samma struktur som den av Findus redovisade. Bilskatteutredningen kunde därför anta att uppgifterna från Findus var representativa för hela branschen.

Beträffande traktorernas användning i skogsbruket redovisade Bilskatteutredningen en tidigare undersökning som utförts av Skogsbrukets motortransportkommitté – Traktorutredningen 1967. Av den undersökningen framgick bland annat att traktorernas användningsområden under de fem föregående åren hade förändrats avsevärt, beroende på att lastbilstransporterna trängt djupare in i avverkningsområdena. Bilskatteutredningen fann att en relativt obetydlig andel av skogsbrukstraktorernas transportarbete ägde rum på allmänna vägar och ansåg det inte sannolikt att denna andel skulle öka.

När det gällde anläggningsarbeten m.m. hade Bilskatteutredningen främst konstaterat en snabb ökning av de så kallade traktordumprarna. En traktordumper är en fordonskombination med en enaxlad framdel med motor och drivanordningar samt en bakdel (släpvagn) för forsling av gods. De flesta fordonen har drivning också på bakhjulen. Fordonskombinationens delar är hopkopplade med en anordning som balanserar dem och medger att de vrider sig i förhållande till varandra. Denna anordning är i många fall kraftöverförande. Utredningen fann att både

dumprar och vanliga traktorer med tillkopplade släpvagnar användes i rena landsvägstransporter. Inte sällan utnyttjades en lastbil, som registrerats som traktor sedan maxhastigheten sänkts till 30 km/tim, som dragfordon. Utredningen fann ingen annan förklaring till detta än skattefriheten för traktorekipaget. Vidare redovisades några exempel vilka ansågs belysa skattesystemets betydelse för valet av transportmedel. Det första gällde en torvindustri som använde traktortåg för transporter på allmän väg av torv till fabriken, en sträcka på ca tre mil. Traktortågen bestod av en tvåaxlig traktor och två tvåaxliga släpvagnar. Ett annat exempel utgjordes av ett pappersbruk som valt att använda traktortåg för vissa närtransporter. Vid den transportekonomiska kalkylen hade företaget ansett att den låga hastigheten saknade betydelse, eftersom det med hänsyn till last och vägförhållanden inte var möjligt att köra fortare. Bland annat transporterades sulfitmassa i säckar mellan sulfitfabriken och bruket vilket innebar en transportsträcka på sex km. Vidare transporterades brännolja mellan hamnen och bruket, en sträcka på två km. Ytterligare exempel hade hämtats från Bofors AB, traktor som dragfordon för kanoner, och från träindustrin, traktortåg för transport av hus eller huselement. Träindustrins transportval hade bland annat motiverats med att högre hastighet än 30 km/tim inte skulle vara lämplig med hänsyn till lastens beskaffenhet.

Bilskatteutredningen förklarade att det var för tidigt att ta ställning till om den gällande beskattningen av lastbilar motsvarade kostnadsansvarighetsprincipen. Utredningen pekade dock på syftet med den nya transportpolitiken – att olika transportgrenar skulle konkurrera på lika villkor – och ansåg att man därför redan i det aktuella läget skulle sträva efter neutralitet mellan lastbils- och traktortransporter. Behovet av en sådan skattemässig neutralitet liksom "vådorna av den nuvarande lagstiftningen" ansågs väl dokumenterade. "Den starkt ökande omfattningen" av traktortransporter på vägarna berodde enligt utredningen till mycket stor del på att traktorerna var skattefria. Bilskatteutredningen bestämde därför som riktmärke att skatten för traktortransporter på allmän väg skulle vara likvärdig med lastbilsskatten men att traktorernas kortare årliga körsträckor skulle beaktas. Detta innebar att skatten på en traktor med obegränsad rätt att köra på allmänna vägar (klass III enligt utredningens förslag) blev ungefär hälften av skatten på en lastbil med motsvarande skattevikt.

Bilskatteutredningen övervägde olika möjligheter att bestämma begreppet lantbruks- och skogsbrukstraktorer. Härvid ansågs inte möjligt att anknyta till ägarens status eftersom inlejda maskiner användes i stor utsträckning. Vidare kunde problem föranledas av att lantbruk eller skogsbruk ofta endast utgör en del av den förvärvsverksamhet som ägaren bedriver. Utredningen ansåg därför att man borde anknyta till

användningen av fordonet. Slutligen diskuterades de effekter förslaget om traktorbeskattning skulle få på det löpande registreringsarbetet (som då inte var centraliserat utan bedrevs länsvis). Bilskatteutredningen menade att man kunde räkna med ett visst merarbete för bilregistren men att omfattningen härav knappast skulle få någon nämnvärd betydelse för arbetsbelastningen. Man hänvisade också till kommande datorisering av registren och gjorde antagandet att i sådana system skulle merarbetet med traktorbeskattningen vara obetydligt.

5.2.3 Förändringar av skatten på traktorer

Från och med år 1974 ersattes automobilskatteförordningen och traktorskatteförordningen av dels vägtrafikskatteförordningen (1973:601), senare namnändrad till vägtrafikskattelagen, och dels förordningen (1973:602) om särskild vägtrafikskatt. Därmed infördes kilometerskatt för dieseldrivna personbilar, lastbilar och bussar på grund av att den dittills gällande s.k. brännoljeskatten på diesel för motorfordon inte ansetts fungera så väl. Traktorer omfattades alltså inte av kilometerskatten och med hänsyn härtill höjdes fordonsskatten på dieseldrivna trafiktraktorer med ungefär 70 procent i förhållande till vad som hade gällt enligt traktorskatteförordningen.

Den 1 januari 1975 ändrades rubrikerna på vägtrafikskatteförordningen och förordningen om särskild vägtrafikskatt till vägtrafikskattelagen respektive lagen om särskild vägtrafikskatt. Sistnämnda lag upphörde att gälla den 1 maj 1978 och samtidigt ändrades vägtrafikskattelagen på så sätt att en särskild skatteklass infördes för dieseldrivna trafiktraktorer (SFS 1978:118). Skatten på traktorer i denna klass blev ca 30 procent högre än på bensindrivna trafiktraktorer.

Därefter höjdes skatten på trafiktraktorer vid ett antal tillfällen, bland annat den 1 januari 1985 (SFS 1984:256). Efter den höjningen var fordonsskatten 1 555 kronor för en dieseldriven trafiktraktor med tjänstevikt 2 500 kg. Samtidigt höjdes skattebeloppen för jordbrukstraktorer till 150 respektive 225 kronor.

5.2.4 Vägtrafikskatteutredningen

I september 1985 presenterades Vägtrafikskatteutredningens delbetänkande Beskattningen av traktorer m.m. (Ds Fi 1985:8). Utredningen hade konstaterat att de dittills gällande traktorbeskattningsbestämmelserna visat sig svåra att tillämpa och den föreslog därför ändrade regler för gränsdragningen mellan trafiktraktorer och andra traktorer.

Vidare hade utredningen funnit att ett sannolikt ganska stort antal traktorer var anmälda i fel skatteklass (anmälda som jordbrukstraktorer trots att de borde hänföras till trafiktraktorer). I probleminventeringen uppmärksammades att den dittillsvarande bestämmelsen om att en traktor i klass II undantagsvis fick användas för transporter som egentligen skulle leda till att den hänfördes till klass I, hade gett upphov till tillämpningsproblem. Den som regelmässigt utförde sådana transporter måste påträffas flera gånger, för att ett påstående från hans sida om att det var fråga om ett undantag skulle kunna bestridas. Vidare ansågs att uttrycket "undantagsvis" var oklart. Med hänsyn till dessa tillämpningssvårigheter samt det förhållandet att det för traktorägaren var skattemässigt mycket fördelaktigt att ha traktorn registrerad i klass II kunde man enligt utredningen fråga sig, om alla traktorer var anmälda i rätt skatteklass. Av totalt mer än 350 000 traktorer var endast ca 6 500 stycken registrerade som trafiktraktorer.

Vägtrafikskatteutredningen hade undersökt traktorbeståndet vid utgången av år 1984, uppdelat efter ägarnas näringsgrenstillhörighet och efter vilken skatteklass traktorerna var anmälda i. Det hade framkommit att det fanns drygt 35 000 traktorer i trafik vars ägare fanns i det centrala företagsregistret under en annan näringsgrenskod än jord- och skogsbruk, jakt eller fiske. Av dessa traktorer var endast ca 3 400 stycken anmälda i klass I medan resterande del var anmälda som klass II-traktorer. Siffrorna innebar att mer än 90 procent av de traktorer, vars ägare tillhörde annan näringskod än jord- och skogsbruk, endast undantagsvis skulle användas för transport av gods på allmän väg. Enligt utredningen föreföll detta inte sannolikt utan ett okänt antal traktorer antogs vara anmälda i fel skatteklass.

För att få en enklare gränsdragning mellan trafiktraktorer och jordbrukstraktorer föreslog Vägtrafikskatteutredningen följande. Traktorer som uteslutande eller så gott som uteslutande används för transporter av produkter från eller förnödenheter för lantbruk, skogsbruk, yrkesmässig växtodling eller yrkesmässigt fiske får tillhöra klass II och då följaktligen användas för transporter på allmän väg, med lastbegränsningen 15 ton för skogsprodukter. Denna definition infördes (prop.1986/87:50) och gäller fortfarande. Den återfinns numera i 22 § fordonsskattelagen. Övriga traktorer som används på allmän väg skulle enligt utredningsförslaget tillhöra klass I. Vissa särskilt angivna typer av transporter, t.ex. transport av endast traktorn med förare, skulle emellertid få göras utan att traktorn därför hänfördes till klass I. Även i detta avseende motsvarar utredningens förslag i princip vad som gäller fortfarande. Ifrågavarande transporter finns numera angivna i 22 § andra stycket 2 fordonsskattelagen. Vägtrafikskatteutredningens förslag om slopande av den tidigare bestämmelsen, att traktor "undantagsvis"

fick användas för annan transport än de uppräknade utan att klassas som trafiktraktor, genomfördes också. Vidare föreslog utredningen att alla traktorer med en skattevikt om högst 2 000 kg skulle tillhöra klass II. Motiveringen var att så små traktorer i mindre utsträckning används för transporter av gods på allmän väg. Även denna förändring genomfördes och motsvarande bestämmelse återfinns numera i 21 § första stycket fordonsskattelagen.

Beträffande bilar som byggts om till traktorer föreslog Vägtrafikskatteutredningen att samtliga i fortsättningen skulle hänföras till klass I. Bakgrunden var att det tidigare hade varit möjligt att få en bil klassificerad som motorredskap ("epatraktor") efter ombyggnad på ett visst sätt. Bestämmelserna härom hade funnits i den så kallade epatraktorkungörelsen (1940:440). Med tiden kom epatraktorerna att användas mindre i lantbruket och mer för nöjeskörningar av ungdomar som inte uppnått körkortsåldern. Kungörelsen upphörde att gälla den 1 april 1975. Några nya epatraktorer fick därefter inte tillkomma. I stället blev den så kallade A-traktorn allt vanligare. Det är en bil, vanligen en tung lastbil, som byggts om så att den överensstämmer med definitionen på en traktor. Den saknar flak men har dragkrok eller vändskiva och har modifierats så att högsta hastighet blir 30 km/tim. Epatraktorn fick inte ha fjädrad bakaxel och avståndet mellan hjulaxlarna fick inte överstiga 225 cm. Dessa begränsningar gäller inte A-traktorn.

Antalet nytillkomna A-traktorer hade ökat kraftigt under åren före Vägtrafikskatteutredningens betänkande och i februari 1985 fanns ca 1 700 epatraktorer i bilregistret medan antalet A-traktorer uppgick till ca 7 000. Av de senare var endast ca 1 900 anmälda i klass I (trafiktraktor) medan resterande ca 5 100 traktorer var anmälda i klass II. Ca 2 500 av A-traktorerna ägdes av personer upp till 18 års ålder. Utredningen förklarade att A-traktorer är gjorda för transporter på väg såväl före som efter omregistrering till traktorer och att de i ytterst liten utsträckning kan användas för annan körning än på väg. Vidare anfördes att många av A-traktorerna användes enbart som transportmedel av ungdomar i 16–17-årsåldern samt att användningen av A-traktorer inom jordbruket var liten och även där i stort sett enbart på vägar. Vägtrafikskatteutredningen föreslog därför att samtliga A-traktorer och epatraktorer, dvs. alla till traktorer ombyggda bilar, skulle beskattas enligt klass I.

5.2.5 Förändringar efter Vägtrafikskatteutredningen

De delar av Vägtrafikskatteutredningens förslag som återgivits i föregående avsnitt blev införda genom ändringar i vägtrafikskattelagen från

och med den 1 juli 1987 (SFS 1986:1421, prop. 1986/87:50). Vägtrafikskattelagen (1973:601) ersattes senare av vägtrafikskattelagen (1988:327), vilken trädde i kraft den 1 januari 1989. Såvitt avser beskattning av traktorer, 11–13 §§ i den gamla lagen och 20–25 §§ i den nya lagen, innebar det ingen förändring av bestämmelsernas innehåll (prop. 1987/88:159). Från och med den 1 januari 1993 ändrades lagens rubrik till "Fordonsskattelag". Fordonsskattelagen (1988:327) gäller fortfarande men den har ändrats i bl.a. följande avseenden.

Våren 1989 hade riksdagen beslutat om ändringar i körkortslagen, vägtrafikskattelagen och trafikskadelagen såvitt gällde främst motorredskap och traktorer. Ändringarna var avsedda att träda i kraft den 1 januari 1991, senare framflyttat till den 1 januari 1993. Som en följd av EES-avtalet ändrades dock bestämmelserna om förarbehörighet och beskattning av traktorer så att de äldre bestämmelserna fortsatte att gälla (prop. 1992/93:28). De först beslutade ändringarna skulle såvitt avser traktorer ha inneburit att de indelats i jordbrukstraktorer och trafiktraktorer även enligt trafikförfattningarna (dvs. inte enbart i skattehänseende) samt att den konstruktiva hastighetsbegränsningen 30 km/tim slopats och ersatts av legala hastighetsgränser på 50 km/tim för trafiktraktorer och 30 km/tim för jordbrukstraktorer. Enligt de EG-direktiv som gällde vid Sveriges anslutning till EES-avtalet fick dock traktorer inte vara konstruerade för högre hastigheter än 30 km/tim. Till följd av avtalet skulle EG:s regler för traktorer införlivas med den svenska rättsordningen vilket i huvudsak innebar en återgång till de bestämmelser av fordonsteknisk art som redan gällde för traktorer. Det ansågs därför inte heller befogat att göra några ändringar i behörighets- och skattebestämmelserna för traktorer. I övrigt genomfördes ändringar i huvudsak så som riksdagen hade beslutat år 1989. Det innebar bland annat att vissa lastbärande fordon som traktordumprar och skotare, som tidigare ansågs som traktorer, i stället hänfördes till den nya fordonsgruppen tunga terrängvagnar. När det gällde motorredskap innebar de beslutade bestämmelserna att dessa skulle indelas i två klasser med utgångspunkt i vilken högsta hastighet de konstruerats för, se avsnitt 5.2.6.

Den 1 januari 1995 genomfördes betydande förändringar av energibeskattningen. En stor del av förändringarna föranleddes av Sveriges EU-inträde medan vissa var betingade av en lagteknisk översyn som gjorts av Energiskatteutredningen. Lagen (1994:1776) om skatt på energi ersatte härvid tidigare lagar om allmän energiskatt, bensinskatt och dieseloljeskatt m.m. En av förändringarna innebar att trafiktraktorer fortsättningsvis skulle drivas med högbeskattad olja. Senare har energiskattelagen ändrats så att även jordbrukstraktorer skall

använda sådan olja. Mot bakgrund av förändringen den 1 januari 1995 beträffande trafiktraktorernas bränsle beslutades att fordonsskatten på dieseldrivna trafiktraktorer skulle sänkas till samma nivå som för sådana trafiktraktorer som inte kan drivas med dieselolja (prop. 1994/95:54). Lagtekniskt innebar detta att den drivmedelsberoende differentieringen av fordonsskatten för trafiktraktorer avskaffades eller – med andra ord – att alla trafiktraktorer numera tillhör samma skatteklass. Skatten på trafiktraktorer har inte ändrats efter den 1 januari 1995. Sedan dess gäller följande fordonsskattesatser för alla trafiktraktorer, oberoende av drivmedel (E 1 i bilaga 1 till fordonsskattelagen).

Skattevikt, kg	Skatt, kronor	
	grundbelopp	tilläggsbelopp för varje helt hundratal kg över den lägsta vikten i klassen
0–1 300	370	0
1 301–3 000	425	55
3 001–7 000	1 360	95
7 001–	5 160	168

Det kan slutligen finnas anledning att uppmärksamma följande förändring rörande den högsta tillåtna hastigheten för traktorer, trots att den inte avser fordonsskattelagens bestämmelser. Den 1 februari 1998 ändrades 2 § vägtrafikkungörelsen så att den högsta konstruktiva hastigheten för traktorer numera är 40 km/tim (SFS 1997:1299). Ändringen var en följd av EU:s direktiv 97/54/EG om ändring i rådets direktiv 74/150/EEG m.fl. vad gäller den konstruktionsmässiga maximihastigheten för jordbruks- eller skogsbrukstraktorer med hjul.

5.2.6 Motorredskap

Motorredskap skall i vissa fall beskattas som trafiktraktorer. Skattebestämmelser för motorredskap återfinns i 25 § fordonsskattelagen. Vidare har trafikförfattningarnas bestämmelser om registrering av fordon betydelse i detta sammanhang eftersom skatteplikt endast föreligger för fordon som är registreringspliktiga (6 § fordonsskattelagen). Enligt bilregister- och fordonskungörelserna förstås med motorredskap ett motordrivet fordon som är inrättat huvudsakligen som arbetsredskap eller för kortare förflyttningar av gods. Motorredskap indelas i två klasser. Till klass II räknas motorredskap med en konstruktiv hastighet som inte överstiger 30 km/tim medan klass I är motorredskap som konstruerats för högre hastigheter. Motorredskap klass II är

registreringspliktiga och därmed skattepliktiga om de används för person- eller godstransport på allmän väg. Motorredskap klass I är alltid registrerings- och skattepliktiga, dvs. oavsett om de används för transport på allmän väg eller inte.

Den 1 januari 1997 ändrades fordonsskattebestämmelserna såvitt avser bilar som byggts om till motorredskap (SFS 1996:1409). Enligt 25 § första stycket fordonsskattelagen beskattas ett motorredskap som en jordbrukstraktor, om det har en tjänstevikt som inte överstiger 2 000 kg. I detta avseende gjordes ingen ändring. Före den 1 januari 1997 gällde enligt 25 § andra stycket att en till motorredskap ombyggd bil alltid beskattades som trafiktraktor. Detsamma gällde för motorredskap med tjänstevikt över 2 000 kg som användes för transport av gods på andra vägar än enskilda, om transporterna inte var begränsade till sådana som anges i 22 § andra stycket (dvs. lantbrukstransporter m.m. som får utföras av en klass II-traktor). Enligt 25 § tredje stycket fordonsskattelagen skall andra skattepliktiga motorredskap än de som avses i paragrafens första och andra stycke beskattas enligt en särskild skattenivå, 1 000 kronor per år (E 3 i bilaga 1 till fordonsskattelagen). Bestämmelsen i 25 § tredje stycket ändrades inte den 1 januari 1997. Däremot ändrades paragrafens andra stycke som hade ansetts missgynna mobila lyftplattformar och andra till motorredskap klass I ombyggda bilar. Mobila lyftplattformar beskattades ju enligt 25 § andra stycket alltid som trafiktraktorer men konkurrerade delvis med mobilkranar, för vilka skatt togs ut enligt den särskilda skattenivån. Bestämmelsen i 25 § andra stycket rörande ombyggda bilar ändrades därför så att den numera endast omfattar till motorredskap klass II ombyggda bilar. Därmed blev det möjligt att få betala fordonsskatt enligt den särskilda skattenivån (1 000 kronor per år) för bilar som byggts om till motorredskap klass I.

5.2.7 Gällande bestämmelser

Efter de ändringar som beskrivits i föregående avsnitt har 20–22 §§ fordonsskattelagen numera följande lydelse.

20 § Traktorer indelas i skattehänseende i klass I (trafiktraktorer) och klass II (jordbrukstraktorer).

21 § En traktor hänförs, om annat inte sägs i 22 §, till klass I om den har en tjänstevikt över 2 000 kilogram och används för transport på väg som inte är enskild.

Som traktor klass I beskattas också en traktor som

1. är en till traktor ombyggd bil, eller,
2. är särskilt konstruerad för att användas för på- och avlastning av påhängsvagnar inom hamn- och terminalområden eller andra liknande områden.

22 § Traktorer som inte skall hänföras till klass I skall hänföras till klass II.

Till klass II hänförs också en traktor enligt 21 § första stycket om den

1. uteslutande eller så gott som uteslutande används för transport av produkter från eller förnödenheter för lantbruk, skogsbruk, yrkesmässig växtodling eller yrkesmässigt fiske, under förutsättning, när det gäller skogsbruk, att lasten sammanlagt inte överstiger 15 ton, eller
2. används endast för transporter som är begränsade till

a. transport av endast traktorn med förare,
b. godsbefordran vid passage över väg,
c. befordran av gods som är lastat på traktorn,
d. befordran vid färd till eller från arbetsplats, försäljningsställe eller dylikt av redskap som skall drivas med traktorn eller av sådant gods som behövs för driften av traktorn eller redskapet eller som behövs för dess förare.

Vad gäller släpvagnar så är de enligt 8 § 4–5 bilregisterkungörelsen registreringspliktiga om de dras av trafiktraktor, motorredskap klass I eller tung terrängvagn eller, under vissa förutsättningar, om de dras av motorredskap klass II. Bestämmelserna i 8 § gäller enligt 9 § 2 bilregisterkungörelsen inte släpvagnar som dras av en traktor, motorredskap klass II eller tung terrängvagn som är konstruerad för en hastighet av högst 30 kilometer i timmen och fordonet används endast på motsvarande sätt som en jordbrukstraktor. Enligt 4 § bilregisterkungörelsen avses med trafiktraktor sådan traktor som enligt fordonsskattelagen hänförs till klass I.

Enligt 6 § första stycket fordonsskattelagen är bland annat släpvagnar skattepliktiga om de är eller bör vara upptagna i bilregistret och inte är avställda. Enligt lagrummets andra stycke är dock släpvagnar som dras av motorredskap eller tung terrängvagn skattepliktiga endast om motorredskapet beskattas som trafiktraktor och terrängvagnen beskattas enligt punkt E 4 i bilaga 1 till fordonsskattelagen.

5.3 Nuvarande situation

Trafiktraktorernas andel av det totala antalet traktorer är lika obetydlig nu som när Vägtrafikskatteutredningens betänkande skrevs år 1985. Enligt uppgift från Vägverkets bilregister var i november 1997 antalet registrerade traktorer i klass II (jordbrukstraktorer) ca 380 000 medan antalet registrerade fordon i klass I var ca 14 000. De flesta fordon i klass I utgjordes av ombyggda bilar vilka beskattas som trafiktraktor oberoende av användningssättet och dessutom utgjordes en mindre del (ca 400 stycken) av motorredskap. Ombyggda bilar och motorredskap i trafiktraktorklassen uppgick sammanlagt till mer än 11 000 fordon. Gruppen "vanliga traktorer" som beskattas som trafiktraktorer på grund av det anmälda användningssättet omfattar alltså färre än 3 000 fordon. Antalet släpvagnar som är registrerings- och skattepliktiga på grund av att de dras av trafiktraktor eller motorredskap uppgick till ca 4 000 varav endast ca 1 500 var i trafik. Bilregistret saknar uppgift om antalet släpvagnar som är registrerings- och skattepliktiga enbart på grund av att de dras av en "vanlig" trafiktraktor (ej motorredskap eller tung terrängvagn) eftersom det bara finns en skatteklass för släpvagnar som dras av trafiktraktor, motorredskap eller tung terrängvagn. Med andra ord är det okänt hur många av de 4 000 släpvagnarna som är skattepliktiga på grund av att de dras av en "vanlig" traktor som är klassad som trafiktraktor.

Den nuvarande indelningen av traktorer efter användning orsakar problem för fordonsägarna och för Vägverkets bilregister. I samband med ett ägarbyte skall fordonsägaren alltid lämna uppgift till nämnda myndighet om traktorns användningssätt. Det gäller även om den nya ägaren är t.ex. en maskinfirma som tar traktorn i inbyte. För fordonsägaren kan det ofta vara svårt att avgöra vilken klass traktorn skall hänföras till. I en promemoria som upprättats inom bilregistret har man bland annat pekat på att samma typ av transport kan innebära olika klassningar beroende på var transporten påbörjas respektive avslutas. T.ex. kan en transport av kvävegödselmedel från en järnvägsstation till en lagerbyggnad i anslutning till stationen inte anses som en transport till lantbruk. Om transporten i stället skedde direkt till åkern skulle det vara en transport till lantbruk.

Bilregistret måste alltså ägna förhållandevis mycket arbete åt att ta reda på användningssättet för varje traktor som fått ny ägare. Vad gäller bilregistrets verksamhet som helhet så bedrivs den med en liten personalinsats i förhållande till antalet ärenden. Förutom modern datateknik används i stor utsträckning tekniska hjälpmedel som t.ex. optisk läsning (bildfångst). När det gäller traktorer kan dock, med gällande gränsdragningsregler, långtifrån samma effektivitet uppnås

som i bilregistrets övriga verksamhet. Myndigheten har uppgett att de flesta ärenden rörande registrering av traktorer egentligen skulle behöva kompletteras, i vissa fall flera gånger. Man har dock valt att så långt det är möjligt klassa fordonet med utgångspunkt i fordonsägarens uppgifter och endast begära kompletteringar i särskilda situationer. I samband med att Vägverkets bilregister besvarat en förfrågan från utredningen om hur stor del av myndighetens resurser som tas i anspråk för registrering av traktorer har bilregistret bland annat anfört följande.

- Regelsystemets svårighetsgrad medför betydande problem för traktorägarna att sätta sig in i gällande regler. Över huvud taget är fordonsbeskattningen komplex. Skatteuttaget beror av fordonsslag, skattevikt, drivmedel och konstruktion. Samtidigt skall avställningar och påställningar m.m. beaktas. Med hjäp av datateknik har det varit möjligt att bygga mycket avancerade system med informationen lagrad i tabeller och program med kombinationer av villkorssatser. Det finns alltså en grundläggande komplexitet som gäller samtliga fordonsslag. För traktorer tillkommer att beskattningen är beroende av användningssättet.
- För jordbrukstraktorer är fordonsskatten 225 kronor per år, oberoende av skattevikt. Detta är betydligt mindre än skatten för trafiktraktorer som varierar med tjänstevikten. För en trafiktraktor med tjänstevikten 5 000 kg är den årliga fordonsskatten 3 165 kronor och om trafiktraktorn väger 10 000 kg uppgår skatten till 10 032 kronor. Det kan konstateras att det är intressant för en fordonsägare att få sin traktor klassad som jordbrukstraktor.
- Skatteklassen bestäms på grundval av uppgifter från fordonsägaren. När en traktors skatteklass ändras sker detta oftast i samband med att fordonet byter ägare men det kan också förekomma temporära förändringar i fordonens användningssätt. Under vintern används t.ex. ofta jordbrukstraktorer för snöröjning vilket innebär att traktorn skall beskattas som trafiktraktor. Fordonsägaren skall då betala mellanskillnaden i fordonsskatt enligt 23 § fordonsskattelagen. Vägverket bedömer att ifrågavarande regel endast aktualiseras i ett fåtal fall per år.
- Dagligen inkommer 200–300 traktorärenden till bilregistret. Bilregistrets kostnad för hanteringen av 2 500–3 000 byten av skatteklass per år uppskattas till ca 1 000 000 kronor, varav ungefär hälften skulle avse personalkostnader. Det är dock inte möjligt att ta fram exakta uppgifter om ifrågavarande kostnad. Tidigare registrerades traktorer automatiskt som trafiktraktorer om det inte var klart vilken skatteklass traktorn skulle tillhöra. Den principen har nyligen frångåtts så att traktorer numera presumeras tillhöra klass II, dvs. jordbrukstraktorer, tills fastställande skett. Förändringen har

föranletts av de orimliga effekter som uppstod med den tidigare, motsatta presumtionen.
- Nuvarande regler påverkar hela traktorbeståndet men berör ett mycket litet antal fordon. Vägverket menar att en förenkling av reglerna för traktorbeskattningen är nödvändig då nuvarande ordning är orimlig mot bakgrund av relationen mellan influtna skatteintäkter och reglernas komplexitet samt svårförståeligheten för den enskilde fordonsägaren.

Som framgått utgår bilregistret normalt från fordonsägarens uppgifter. Det innebär att en person som avsiktligt lämnar felaktiga uppgifter i syfte att få sin traktor klassad som jordbrukstraktor har goda utsikter att lyckas med detta. Dessutom är det inte särskilt sannolikt att den felaktiga klassningen upptäcks. Vid så kallade flygande inspektioner av fordon skall polisen bland annat kontrollera om fordonsskatten är betald. Som anförts i samband med fordonsskatten på lätta fordon (avsnitt 3.4.2) är denna kontroll relativt enkel att utföra. Det är betydligt svårare att undersöka om en traktor som är anmäld i klass II och påträffas på allmän väg rätteligen skulle ha hänförts till klass I. Uppgifter som inhämtats från Rikspolisstyrelsen visar att sådana undersökningar har låg prioritet.

5.4 Överväganden

Som anförts i inledningen till detta betänkande är det inte lämpligt att överväga några förändringar i skattehänseende beträffande motorredskap och tunga terrängvagnar eftersom definitionerna av motorredskap och terrängmotorfordon troligtvis kommer att ändras (i den senare gruppen ingår bland annat tunga terrängvagnar). Frågan om att ersätta ifrågavarande fordonskategorier med ett nytt begrepp, mobil maskin, är föremål för arbete inom Regeringskansliet. Övervägandena i det här kapitlet begränsas därför till fordonsskatten på traktorer.

Den nuvarande situationen när det gäller gränsdragning mellan traktorer i klass I och klass II är inte tillfredsställande. För det första orsakar den problem för fordonsägarna vid varje ägarbyte och det bör uppmärksammas att detta avser närmare 400 000 traktorägare, inte enbart ägarna av de knappt 3 000 traktorerna i klass I. Vidare ger nuvarande gränsdragningsregler upphov till problem för Vägverkets bilregister och slutligen kan ett stort antal traktorer antas vara klassade som jordbrukstraktorer trots att de rätteligen skulle tillhöra trafiktraktorklassen.

Det ekonomiska incitamentet för en fordonsägare att få sin traktor klassad som jordbrukstraktor är betydande. Skatten är då som bekant 225 kronor per år oberoende av traktorns vikt medan den för en traktor i klass I är avsevärt högre och beroende av traktorns tjänstevikt. Med hänsyn till bland annat detta ekonomiska incitament kan den mycket begränsade andelen registrerade trafiktraktorer inte antas överensstämma med hur stor del av traktorerna som faktiskt används som trafiktraktorer. För den som avsiktligt försöker få sin traktor hänförd till fel skatteklass underlättas naturligtvis detta av bilregistrets granskningsnivå och polisens svårigheter att kontrollera traktorernas status men även för den som saknar sådan avsikt, kan gällande regler vara så svårförståeliga att traktorn anmäls i fel skatteklass. Sannolikt har ett stort antal traktorer klassats som jordbrukstraktorer trots att de med hänsyn till sin användning borde ha hänförts till trafiktraktorklassen. Detta stöds även av bilregistrets bedömning beträffande antalet tillfälliga registreringar som trafiktraktor. Enligt bilregistret förekommer endast ett fåtal sådana registreringar per år vilket knappast kan överensstämma med faktiska förhållanden.

Fordonsbeskattningens karaktär av masshantering förutsätter att skatten beräknas efter uppgifter som kan tas fram på ett enkelt sätt. Eftersom klassningen av traktorer utgår från hur traktorn används blir uppgiftsunderlaget föränderligt. Gällande materiella regler innebär ett så stort administrativt problem för bilregistret att myndigheten numera hanterar situationen på det sättet att traktorer presumeras vara jordbrukstraktorer. Det kan konstateras att hanteringssättet i vart fall inte kommer att minska antalet felaktiga registreringar som jordbrukstraktor.

Principen att traktorer skall betala högre fordonsskatt ju mer de kör på allmänna vägar är i och för sig riktig. Det nuvarande systemet fungerar dock inte så att principen upprätthålls. För att uppnå det skulle bland annat krävas ännu större arbetsinsatser av registermyndigheten samt omprioritering av polisens resurser. Detta kan inte anses försvarbart med hänsyn till att det är fråga om ett mycket litet antal fordon. Det finns färre än 3 000 registrerade trafiktraktorer som inte utgör ombyggda bilar eller motorredskap och detta motsvarar mindre än en procent av det totala antalet traktorer.

Skattebestämmelserna bör därför ändras så att enhetsskatt införs för traktorer innebärande att fordonsskatten på sådana trafiktraktorer som inte utgör ombyggda bilar eller motorredskap, sänks till samma nivå som skatten på jordbrukstraktorer. Beträffande ombyggda bilar och så kallade terminaltraktorer finns inte motsvarande gränsdragningsproblem och inte heller några andra skäl för en skattesänkning. Fordonsskatten för dessa bör därför inte ändras.

Vidare bör fordonsskatten slopas för släpvagnar som dras av trafiktraktorer som inte utgörs av ombyggda bilar/motorredskap eftersom det annars skulle kvarstå ett behov av gränsdragning mellan olika traktorer. Det saknas närmare uppgifter om hur många släpvagnar som därmed skulle bli befriade från fordonsskatt men antalet är inte stort. I avsnitt 5.3 framgick att det totalt finns ca 4 000 släpvagnar som är registrerings- och fordonsskattepliktiga på grund av att de dras av trafiktraktor, ombyggd bil eller motorredskap. En stor del av dessa kommer även fortsättningsvis att vara skattepliktiga på grund av att de dras av ombyggda bilar eller motorredskap. Dessutom bör det förekomma att några av ifrågavarande släpvagnar ibland dras av en lastbil och därmed är skattepliktiga av den orsaken. Under alla förhållanden rör det sig om färre än 4 000 släpvagnar som nu föreslås bli fordonsskattebefriade.

Antalet fordon som skulle få sänkt eller slopad fordonsskatt begränsar sig alltså till knappt 3 000 traktorer respektive färre än 4 000 trafiktraktordragna släpvagnar medan antalet jordbrukstraktorer är närmare 400 000. Utredningen har inte funnit skäl för att föreslå ändringar av fordonsskatten på de senare vilket bland annat skall ses mot bakgrund av att frågan om skatten på jordbrukets traktorer har ett nära samband med de ekonomiska villkoren i stort för jordbruksnäringen. Om denna fråga skall prövas bör den därför tas upp i ett vidare sammanhang än i en utredning om vägtrafikens beskattning. Även frånsett jordbrukspolitiska överväganden är situationen för jordbrukstraktorer speciell genom att den genomsnittliga användningen endast i liten utsträckning sker på allmänna vägar.

Förekommande invändningar mot skattesänkningar för trafiktraktorer bygger ofta på samma skäl som hade anförts när traktorbeskattningen infördes. En vanlig invändning är att sådana skattesänkningar skulle rubba konkurrensneutraliteten mellan lastbilar och traktorer och medföra en omfattande övergång från lastbilstransporter till transporter med ”traktortåg” på allmänna vägar. Detta skulle naturligtvis inte gagna vare sig trafiksäkerheten eller framkomligheten på vägarna. Farhågorna får dock anses överdrivna. Med dagens krav på snabba och effektiva transporter är det synnerligen osannolikt att mer än en obetydlig andel av lastbilstransporterna skulle föras över till traktortransporter. Det bör framhållas i sammanhanget att lastbilar används just för godstransporter som är mer brådskande medan transporter utan samma krav på snabbhet oftare går på järnväg.

Om fordonsskatten på traktorer ändras på det sätt som föreslagits här så berör det i princip inte jordbrukstraktorerna. Detta är viktigt att notera eftersom sådana traktortransporter på allmänna vägar som brukar beskrivas som ett problem med hänsyn till bland annat trafiksäkerheten, ofta visar sig vara transporter med just jordbrukstraktorer.

Det är även intressant att jämföra med de förhållanden som beskrevs av Bilskatteutredningen och som innebar att traktortransporterna på allmänna vägar huvudsakligen utfördes med traktorer som – enligt nu gällande regler – skulle klassas som jordbrukstraktorer. Det nuvarande systemet med högre fordonsskatt på trafiktraktorer än på jordbrukstraktorer har alltså inte undanröjt de beskrivna problemen. I den mån ifrågavarande transporter utgör ett hot mot trafiksäkerheten så är detta inte ett problem som kan lösas genom utformningen av fordonsskattebestämmelserna. Den här utredningen gör därför inte några närmare överväganden rörande problemets omfattning eller hur det skulle kunna åtgärdas.

Om man inför enhetsskatt på traktorer skulle det i och för sig kunna övervägas att slopa begreppet trafiktraktor. Nuvarande skatteskala för trafiktraktorer bör dock finnas kvar eftersom den även fortsättningsvis bör tillämpas för fordon som anges dels i 21 § andra stycket fordonsskattelagen, dvs. till traktorer ombyggda bilar samt så kallade terminaltraktorer, och dels i 25 § andra stycket samma lag, dvs. bilar som byggts om till motorredskap klass II samt motorredskap som har en tjänstevikt över 2 000 kg och används för godstransporter på allmän väg.

Genom införande av enhetsskatt för traktorer och slopande av fordonsskatten på släpvagnar som dras av "vanliga" trafiktraktorer, men inte för de som dras av ombyggda bilar eller motorredskap, ges möjlighet till betydande förenklingar av registreringsbestämmelserna. Dessa bestämmelser, vilka nyligen varit föremål för Trafikregisterutredningens arbete, ligger utanför den här utredningens uppdrag. Det skall ändå nämnas att de nu föreslagna ändringarna i fordonsskattelagen skulle medge att man avskaffar bestämmelserna om fordonsägarnas skyldighet att anmäla ändrad användning av jordbrukstraktorer. Vidare bör, som anförts tidigare, fordonsskatten slopas för sådana släpvagnar som för närvarande är skattepliktiga på grund av att de dras av trafiktraktorer. Skälet för detta är att det annars skulle kvarstå ett behov av gränsdragningar mellan jordbruks- och trafiktraktorer utifrån dessas användningssätt. Utredningens förslag är med andra ord att alla släpvagnar som dras av traktorer skall jämställas i skattehänseende, dvs. ingen av dessa släpvagnar skulle vara fordonsskattepliktig. Frågan om de även kan jämställas i registreringshänseende blir beroende av om man kan slopa registreringsplikten för nuvarande trafiktraktordragna släpvagnar (här avses släpvagnar som dras av "vanliga" trafiktraktorer, inte sådana som dras av ombyggda bilar eller motorredskap) eller om man kan införa registreringsplikt för de släpvagnar som redan idag är befriade från registrerings- och skatteplikt på grund av att de dras av

jordbrukstraktorer. Med hänsyn till bland annat behovet av kontrollbesiktningar bör det senare alternativet ligga närmare till hands.

6 Försäljningsskatt på motorfordon

Utredningens förslag: Den nuvarande lagen om försäljningsskatt på motorfordon är inte miljöstyrande och bör avskaffas. Miljöklassdifferentierad försäljningsskatt bör införas så snart nya miljöklasser fastställts i enlighet med EU:s kravnivåer. Som ett alternativ till detta kan miljöstyrning ske genom att fordon i den bästa miljöklassen befrias från fordonsskatt under en kortare tid. För det fall den nuvarande försäljningsskattelagen inte avskaffas bör den åtminstone ändras så att lätta skåplastbilar och lätta flaklastbilar behandlas lika i försäljningsskattehänseende.

6.1 Inledning

I den här utredningens delbetänkande konstaterades att försäljningsskatten på motorfordon endast i liten utsträckning var differentierad efter miljöklasser samt att möjligheterna till sådan differentiering var mycket begränsade. I övrigt tog utredningen då inte ställning till ifrågavarande skatt i vidare mån än att föreslå att försäljningsskatten på personbilar, som redan var avskaffad, inte skulle återinföras.

Enligt lagen (1978:69) om försäljningsskatt på motorfordon (LFM) tas sådan skatt för närvarande ut på motorcyklar, lätta bussar och lätta lastbilar. Med lätta bussar och lastbilar avses fordon vars totalvikt inte överstiger 3 500 kg. Sedan vissa ändringar i LFM trätt i kraft den 1 oktober 1998 är försäljningsskatten inte i något avseende differentierad efter miljöklasser.

Avsnitt 6.2 i det här kapitlet ger en bakgrundsbeskrivning vilken delvis är densamma som i delbetänkandet men som har kompletterats i andra delar med hänsyn till att den inte fokuserar på personbilar. I avsnitt 6.3 beskrivs gällande bestämmelser rörande försäljningsskatten. Inhämtade uppgifter m.m. återges i avsnitt 6.4. Övervägandena som görs i avsnitt 6.5 leder fram till att den nu gällande lagen om försäljningsskatt på motorfordon bör avskaffas samt att en försäljningsskatt som i sin helhet är relaterad till nya, EU-anpassade miljöklasser bör införas så snart dessa miljöklasser fastställts. Som alternativ till en sådan försäljningsskatt diskuteras miljöklassdifferentiering av fordonsskatten (jfr. kapitel 3). Oavsett vilket av dessa alternativ som väljs så bör den nuvarande försäljningsskattelagen avskaffas. Om så ändå inte

sker bör åtminstone bestämmelserna ändras så att lätta bussar och lätta skåplastbilar blir jämställda med lätta flaklastbilar.

6.2 Bakgrund

Försäljningsskatt på motorfordon infördes under 1950-talet. Den hade föregåtts av speciella avgifter på motorfordon och de första bestämmelserna om sådana avgifter fanns i förordningen (1951:660) om skatt vid tillverkning och import av personbilar m.m. Avgifterna var i stort sett begränsade till personbilar och motorcyklar. Detta hade samband med att bussar och lastbilar omfattades av så kallade investeringsavgifter, som togs ut från rörelseidkare och jordbrukare. Vad gäller avgifterna för personbilar och motorcyklar så utökades tillämpningsområdet genom en senare förordning så att det även omfattade lastbilar med skåp- eller stationsvagnskarosseri vars tjänstevikt inte översteg 1 800 kg. När lagen (1956:545) om omsättningsskatt på motorfordon (OML) infördes så omfattade den samma fordonsslag, dvs. personbilar, motorcyklar och de nyss angivna lastbilarna. Skatten enligt OML togs ut efter vikt med 2 kronor 30 öre per kg tjänstevikt, vilket avsågs motsvara ungefär 12 procent av konsumentpriset.

År 1978 ersattes OML av lagen (1978:69) om försäljningsskatt på motorfordon (LFM). Den nya lagen innebar bland annat att skattepliktsgränsen för lastbilar med skåpkarosseri ändrades från tjänstevikten 1 800 kg till totalvikten 3 000 kg. Samtidigt utvidgades det skattepliktiga området till att även omfatta bussar med en totalvikt av högst 3 000 kg. Det var rättviseskäl som ansetts tala för detta eftersom ifrågavarande bussar hade skåpkarosseri av samma slag som användes till personbilar och lastbilar (prop. 1977/78:78). Skattens nivå ändrades inte jämfört med OML utan var fortsatt 2 kronor 30 öre per kg tjänstevikt. Bestämmelserna om beräkning av tjänstevikt kompletterades 1981 med en regel för eldrivna fordon om att avdrag skall göras för vikten av batterierna. Nivån på försäljningsskatten höjdes 1984 till 3 kronor 20 öre per kg och 1985 till 4 kronor 80 öre per kg.

Den 1 juli 1986 infördes differentiering av försäljningsskatten till förmån för de personbilar av 1987 och 1988 års modeller som frivilligt försågs med utrustning för avgasrening. Differentieringen innebar att den generella delen av försäljningsskatten höjdes för personbilar av årsmodellerna 1987 och 1988 samt att skatten minskades för de bilar av dessa årsmodeller som frivilligt utrustats med sådan avgasrening som blev obligatorisk från och med 1989 års modell. År 1987 höjdes den generella nivån på försäljningsskatten till 6 kronor 40 öre per kg.

Den 1 januari 1990 höjdes skattepliktsgränsen för skåplastbilar och bussar från 3 000 kg till 3 500 kg. Skäl för förändringen var bland annat att lastbilar med totalvikt strax över 3 000 kg hade blivit mycket populära som ersättare för personbilar. I samband härmed hade ifrågasatts om försäljningsskatten inte också borde omfatta lätta lastbilar med flak, eftersom den tekniska utvecklingen inneburit att även dessa fordon i många avseenden blivit jämförbara med personbilar. Lagstiftaren förklarade sig dock inte vara beredd att vid den tidpunkten lägga fram ett förslag om beskattning av flaklastbilarna (prop. 1989/90:50, s. 94).

Miljöklassystemet, som infördes 1991, medförde att försäljningsskatten på motorfordon kom att användas som ett styrmedel för att underlätta introduktionen av fordon med bättre miljöegenskaper. Miljöklassystemet innebar att försäljningsskatten – beräknad på tidigare sätt efter fordonets vikt – skulle ökas eller minskas beroende på vilken miljöklass fordonet tillhörde. Ändringarna infördes för att gälla från och med årsmodell 1993. Senare beslutades att ikraftträdandet skulle uppskjutas såvitt avser tunga fordon.

Sedan tidigare gällde avgaskrav för personbilar, lastbilar och bussar, enligt bilavgaslagen och bilavgasförordningen. Nya kravnivåer skulle omfatta personbilar fr.o.m. 1989 års modeller, lätta lastbilar och bussar fr.o.m. 1992 års modeller samt tunga lastbilar och bussar fr.o.m. 1993 års modeller. De bestämmelser om miljöklassindelning som infördes i bilavgaslagen innebar att nya personbilar, lastbilar och bussar i samband med avgasgodkännandet skulle placeras i en av tre miljöklasser.

Miljöklass 3 avsåg fordon som endast uppfyllde gällande avgaskrav medan fordon som hade väsentligt lägre utsläpp eller som uppfyllde högre krav i fråga om avgasreningssystemens hållbarhet skulle placeras i miljöklass 2. Miljöklass 1 avsågs reserverad för fordon som dessutom uppfyllde särskilt höga krav beträffande hållbarhet eller som var särskilt lämpade för användning i tätortstrafik. Med hänsyn till att de mest långtgående bilavgaskraven fanns i USA, särskilt i Kalifornien, togs de amerikanska bestämmelserna som förebild vid utformningen av kravnivåerna i de bättre miljöklasserna.

Skattedifferentieringen mellan olika miljöklasser avsågs inte ändra det totala skattetrycket utan skattesänkningar och skattehöjningar skulle gå jämnt upp. Skattedifferentieringens storlek var anpassad för att utjämna merkostnaderna för att tillverka och utrusta fordon för miljöklasserna 1 eller 2 jämfört med miljöklass 3. Det innebar, för sådana personbilar och lätta lastbilar och bussar som redan var försäljningsskattepliktiga, att skatten höjdes med 2 000 kronor i miljöklass 3, var oförändrad i miljöklass 2 samt sänktes med 4 000 kr i miljöklass 1. Vidare infördes försäljningsskatt för miljöklasserna 2 och 3 av lätta

lastbilar som dittills inte varit försäljningsskattepliktiga (flaklastbilar). Skatten uppgick till 4 000 kronor i miljöklass 2 och 6 000 kronor i miljöklass 3. För eldrivna fordon skulle försäljningsskatten beräknas som för fordon i miljöklass 1.

Bestämmelser om försäljningsskatt infördes även för tunga lastbilar och bussar (totalvikt över 3 500 kg). Det gällde tunga fordon som tillhörde miljöklass 2 eller 3 och var försedda med dieselmotor. Ikraftträdandet av dessa bestämmelser blev senare uppskjutet till att gälla fr.o.m. 1994 års modeller. Försäljningsskattens differentiering efter miljöklasser fick inte heller därefter genomslag såvitt avser de tunga fordonen. Alla tunga fordon kom att hänföras till miljöklass 3 och det fanns med andra ord inga fordon i de bättre miljöklasserna. Försäljningsskatten på tunga fordon i miljöklass 3 var 20 000 kronor för fordon med en totalvikt mellan 3 500 och 7 000 kg samt 65 000 kronor för fordon med en totalvikt över 7 000 kg. I miljöklass 2 utgjorde försäljningsskatten, för motsvarande totalvikter, 6 000 kronor respektive 20 000 kronor.

Sedan EU-inträdet samt förändringar av EU:s direktiv hade begränsat möjligheterna att differentiera försäljningsskatten blev förhållandet det att skatten var i mycket liten utsträckning differentierad efter miljöklasser. Från och med den 1 januari 1995 avskaffades differentieringen av försäljningsskatten mellan lätta fordon i miljöklass 1 och miljöklass 2. Anledning till ändringen var att de tidigare reglerna om nedsättning av försäljningsskatten på fordon i miljöklass 1 inte var förenliga med EU:s bilavgasdirektiv.

Skattedifferensen mellan miljöklass 1 och 2 utjämnades därför genom att fordonen i miljöklass 1 inte längre skulle erhålla nedsättning av försäljningsskatten. Ifrågavarande fordon i miljöklass 1 skulle i stället vara befriade från fordonsskatt under de fem första åren från registrering (14 a § fordonsskattelagen). Samtidigt med ovan beskrivna ändringar beslutades om ändrad tidpunkt för skattskyldigheten till försäljningsskatt så att den numera inträder vid registreringen i stället för vid försäljning eller införsel av fordonet. Beskattningen blev därigenom oberoende av gränskontroller.

Under år 1995 beslutades att nivån på försäljningsskatten skulle höjas från och med den 1 januari 1996. Höjningen skulle uppgå till 20 procent och avse motorcyklar, personbilar samt bussar och lastbilar med en totalvikt av högst 3 500 kg. Samtidigt beslutades om indexering av försäljningsskatten från och med år 1997 (8 a § LFM).

Senare beslutades om nya miljöklasser avseende el- och hybridbilar; klass 1 E respektive 1 H. Samtidigt återtogs den tidigare beslutade höjningen av försäljningsskatten innan den hade trätt i kraft och ersattes med en höjning av fordonsskatten. Den viktrelaterade delen av försälj-

ningsskatten förblev därmed 6 kronor 40 öre per kg tjänstevikt. Inför detta beslut hade regeringen bland annat uttalat, att en lägre nivå på försäljningsskatten stimulerar förnyelse av bilparken och att detta har positiva effekter på miljön (prop. 1995/96:25).

Från och med den 12 juni 1996 slopades den viktrelaterade delen av försäljningsskatten på personbilar medan den miljörelaterade delen för bilar i miljöklass 3 kvarstod (2 000 kronor). Syftet med att slopa större delen av försäljningsskatten på personbilar var att stimulera till förnyelse av den svenska bilparken. Samtidigt ändrades fordonsskattelagen så att skatten på personbilar höjdes fr.o.m. den 1 oktober 1996.

I propositionen (1995/96:222) hade bland annat hänvisats till att den svenska bilparken blivit allt äldre. Det anfördes att detta förhållande "är negativt ur miljösynpunkt, då äldre bilar släpper ut mer föroreningar än nyare bilar. Av trafiksäkerhets- och miljöskäl och för att höja aktiviteten i den svenska ekonomin finns anledning att stimulera en förnyelse av bilparken." Vidare uttalades att försäljningsskatten i egenskap av transaktionsskatt bidrar till att dämpa omsättningen av bilparken. En förskjutning av skatteuttaget på bilar från försäljningsskatt till fordonsskatt, skatten på det löpande innehavet, ansågs därför bidra till att öka omsättningen med de positiva effekter detta skulle få på miljön, trafiksäkerheten och aktiviteten i bilindustrin. I propositionen uttalades inget om varför försäljningsskatten skulle kvarstå beträffande övriga motorfordon fastän den slopades för personbilar.

Den 1 oktober 1996 ändrades bestämmelserna om försäljningsskatt för tunga fordon (totalvikt över 3 500 kg). Bakgrunden var att EU:s baskrav för tunga fordon skärptes från och med nämnda datum så att tunga fordon som endast uppfyllde kraven enligt den tidigare miljöklass 3 inte längre fick säljas. Samtidigt blev ett strängare bullerkrav som dittills skilt miljöklass 1 från miljöklass 2 obligatoriskt för alla nya tunga fordon. Därmed hade förutsättningarna för miljöklassindelning av tunga fordon ändrats kraftigt så att det bara fanns två inom EU beslutade kravnivåer som kunde ligga till grund för miljöklasser.

Sådana tunga fordon som tidigare hänförts till miljöklass 1 kom i stället att hänföras till miljöklass 2 i vilken försäljningsskatten slopades från och med den 1 oktober 1996. Nästan alla tunga fordon blev hänförda till sistnämnda miljöklass. Det var bara ett litet antal fordon med en speciell motortyp som hänfördes till miljöklass 3. Det gällde tunga fordon som endast uppfyllde det lindrigare partikelkrav för avgasutsläpp vilket enligt direktiv 96/1/EG skall tillämpas på en grupp dieselmotorer som huvudsakligen används i vissa tunga fordon för distributionstrafik. Fordon med små dieselmotorer som uppfyllde det strängare partikelkravet placerades i miljöklass 2 medan övriga tunga

fordon med små dieselmotorer blev den enda kategorin av nya tunga fordon i miljöklass 3.

Efter förändringarna den 1 oktober 1996 togs alltså ingen försäljningsskatt ut för tunga fordon i miljöklass 2 och skatten sänktes till 6 000 kronor för tunga fordon i miljöklass 3 (i den miljöklassen hade försäljningsskatten tidigare varit 20 000 kronor för fordon med en totalvikt mellan 3 500 kg och 7 000 kg respektive 65 000 kronor för fordon med en totalvikt över 7 000 kg).

Den 1 januari 1997 ändrades LFM så att ingen försäljningsskatt tas ut för nya personbilar, dvs. inte heller för miljöklass 3. Skälet för denna ändring var att nya personbilar från och med nämnda datum endast får säljas om de är godkända enligt den skärpta kravnivå som preciseras i rådets direktiv 94/12/EG. Den kravnivån överensstämmer med utsläppskraven för Sveriges tidigare miljöklass 2. Kraven enligt det nämnda EG-direktivet utgör numera den nya lägsta nivån i det svenska miljöklassystemet, dvs. den tidigare kravnivån för miljöklass 2 har överförts till miljöklass 3. För miljöklass 2 har ingen ny kravnivå införts så den miljöklassen saknar gränsvärden. Inför denna förändring ansågs att skatten skulle vara oförändrad för fordon som uppfyllde kraven i den tidigare miljöklass 2 (prop. 1996/97:14). Därför beslutades att ingen försäljningsskatt skall tas ut på personbilar i den nya miljöklass 3 och därmed slopades försäljningsskatten på personbilar helt från och med den 1 januari 1997.

Den 1 oktober 1998 trädde ytterligare ändringar i LFM i kraft. Försäljningsskatten är sedan dess inte differentierad efter miljöklasser för några fordon. Ifrågavarande ändringar i LFM var föranledda av ändringar i bilavgaslagstiftningen och innebar att försäljningsskatten för lätta lastbilar och bussar i miljöklass 3 sattes ned till samma nivå som för fordon i miljöklass 1 och 2 samt att försäljningsskatten för tunga fordon slopades helt. Eftersom indexeringen för år 1998 beaktades vid ändringarna i LFM så upphävdes samtidigt den dittills gällande indexeringsförordningen för det året. För år 1999 och senare kalenderår skall omräknade skattebelopp fastställas varje år på motsvarande sätt som tidigare.

Ändringarna i LFM grundades på vissa förslag i propositionen Beskattning av elpannor och vissa andra punktskattefrågor (prop. 1997/98:140). I propositionen anfördes bland annat följande såvitt gäller förändringarna för lätta bussar och lastbilar.

- Miljöklassystemet för fordon bör även i fortsättningen utvecklas inom de ramar som ges av medlemskapet i EU. I år förväntas att EU når en gemensam position om nya kravnivåer för lätta fordon. Enligt bilavgasdirektiven får medlemsländerna gynna försäljning för att stimulera ett förtida införande av teknik som uppfyller en inom EU

beslutad men ännu inte obligatorisk kravnivå. Den dag kravnivån blir obligatorisk skall incitamenten upphöra. Skärpningen av de obligatoriska avgaskraven medför därför vissa förändringar i bilavgaslagstiftningen som i sin tur medför ändringar i LFM. Den 1 oktober 1998 kommer kraven för lätta lastbilar och bussar att skärpas så att de krav som idag gäller för miljöklass 2 i fortsättningen skall gälla för miljöklass 3. Regeringens avsikt är att ändra bilavgasförordningen så att miljöklass 2 lämnas utan gränsvärden. Dagens avgaskrav för miljöklass 2 kommer således därefter att gälla för miljöklass 3. Försäljningsskatten för lätta lastbilar och bussar i miljöklass 3 bör på grund härav sänkas till samma nivå som miljöklass 1 och 2.

De nya skattebeloppen innebär att det inte längre finns någon skillnad i fråga om försäljningsskatt mellan olika miljöklasser och i konsekvens härmed slopades den tidigare tabelluppställningen som innehållit en kolumn för varje miljöklass.

Beträffande dieseldrivna tunga fordon hade miljöklass 3 varit avsedd för bilar med motorer som tilläts ha ett högre partikelgränsvärde. Den 1 oktober 1998 upphörde den övergångsperiod under vilken det högre gränsvärdet gällt. Detta innebar att samtliga nya tunga fordon numera uppfyller kraven enligt "den gamla" miljöklass 2 (med dess innebörd före den 1 oktober 1998). Dessa avgaskrav gäller från och med den 1 oktober 1998 för tunga fordon i miljöklass 3. Med hänsyn härtill slopades försäljningsskatten för tunga fordon i miljöklass 3.

Vidare beslutades om (fortsatt) skattefrihet för eldrivna fordon under tre år från och med den 1 januari 1998. Såvitt avser dessa fordon anfördes följande i propositionen.

- Den förmånliga beskattning som gällt för elfordon var tänkt under ett introduktionsskede på tre år och upphörde vid årsskiftet 1997/98. Härefter har dock framkommit att introduktionstiden varit för begränsad för denna typ av fordon. Det finns därför skäl att ytterligare förlänga tiden något för att underlätta för elbilarna att introduceras på marknaden. Skattefriheten föreslås till följd härav gälla under de närmaste tre åren. Tiden bör dock räknas från den 1 januari 1998 eftersom det är lämpligt att den nya perioden kommer i direkt anslutning till den tidigare.

6.3 Gällande bestämmelser

Enligt nuvarande lydelse av 4 § LFM tas försäljningsskatt ut för fordon som registreras i bilregistret och som är

1. buss med en totalvikt av högst 3 500 kg,
2. lastbil med en totalvikt av högst 3 500 kg,
3. motorcykel.

Enligt 4 § sista stycket LFM är fordon inte skattepliktiga om de enligt bilregistret är av en årsmodell som är trettio år eller äldre.

Skatt enligt LFM förekommer alltså endast beträffande lätta bussar och lätta lastbilar samt motorcyklar. Se avsnitt 3.3.1–3.3.3 i detta betänkande angående betydelsen av beteckningarna "buss" och "lastbil". Där förklaras hur gränserna dras mellan dessa och andra fordonsslag. En annan gränsdragning, som inte är aktuell i fordonsskattesammanhang men som blir avgörande för uttaget av försäljningsskatt, gäller vilka lätta lastbilar som skall anses som skåplastbilar respektive flaklastbilar. För de förra gäller att försäljningsskatt alltid tas ut med en generell, viktrelaterad del. Den sammanlagda försäljningsskatten på en lätt lastbil med skåpkarosseri blir därmed betydligt större än på en lätt lastbil utan sådant karosseri, se försäljningsskattesatserna som återges nedan. Skillnaden förstärks av att mervärdesskatt tillkommer på beloppen.

Motorcyklar definieras enligt 4 § bilregisterkungörelsen som "Motorfordon på två hjul eller medar, med eller utan sidvagn" eller "Motorfordon på tre hjul eller medar med en tjänstevikt, beräknad såsom för motorcykel, av högst 400 kilogram". Vidare gäller i båda fallen att det inte skall vara fråga om moped. Gränsdragningen mellan mopeder och motorcyklar är betydelsefull. Mopeder är inte skattepliktiga enligt vare sig LFM eller fordonsskattelagen men de kan vara registreringspliktiga. "Moped" definieras enligt 4 § bilregisterkungörelsen på samma sätt som motorcyklar, två- eller trehjuliga, med tillägget att mopeder är konstruerade för en hastighet av högst 30 km/tim och drivs av förbränningsmotor med högst 50 kubikcentimeter slagvolym eller av elektrisk motor. Enligt 4 a § bilregisterkungörelsen skall dessutom vissa EG-typgodkända motorfordon anses som mopeder.[1]

[1] Ifrågavarande bestämmelse avser bland annat två- eller trehjuliga motorfordon som är konstruerade för en hastighet av högst 45 km/tim och som, om de drivs av en förbränningsmotor, har högst 50 kubikcentimeter slagvolym. Som moped räknas även lätta fyrhjuliga motorfordon vars vikt utan last, exklusive batterier i fråga om eldrivna fordon, understiger 350 kg. Beträffande konstruktiv hastighet

Enligt 8 a § LFM i dess lydelse från och med den 1 oktober 1998 skulle försäljningsskatt för år 1988 tas ut med de belopp som anges i 8 § samma lag medan försäljningsskatten för tid därefter skall tas ut med indexerade belopp. Sådana omräknade skattebelopp skall fastställas för varje kalenderår. Genom förordningen (1998:1579) om fastställande av omräknade belopp för försäljningsskatt på motorfordon för år 1999 har nedanstående försäljningsskattebelopp beslutats.

Fordon	Försäljningsskatt
Buss med en totalvikt av högst 3 500 kg	6 kronor 41 öre per kg tjänstevikt
Lastbil med skåpkarosseri och en totalvikt av högst 3 500 kg	6 kronor 41 öre per kg tjänstevikt
Annan lastbil med en totalvikt av högst 3 500 kg	4 007 kronor

Beträffande ovan angivna fordon anges i 8 § LFM att skatten skall beräknas till helt tiotal kronor så att överskjutande krontal bortfaller. Vad gäller motorcyklar anges följande skattebelopp i indexeringsförordningen:

Motorcykel	Försäljningsskatt
Motorcykel	
– vars tjänstevikt inte överstiger 75 kg	1 342 kr
– vars tjänstevikt är högre än 75 kg men inte överstiger 160 kg	1 763 kr
– vars tjänstevikt är högre än 160 kg men inte överstiger 210 kg	2 705 kr
– vars tjänstevikt överstiger 210 kg	4 487 kr

Enligt 8 § tredje stycket LFM tas skatten inte ut för lastbilar och bussar som är inrättade för drift med elektricitet från batterier i fordonet om skattskyldigheten inträder under perioden den 1 oktober 1998 – den 31 december 2000. Beträffande detta stycke gäller som övergångsbestämmelse att det tillämpas för tid från och med den 1 januari 1998.

och slagvolym gäller samma gränser som för övriga EG-typgodkända mopeder. Om en fyrhjulig moped drivs av annan motor än förbränningsmotor får nettoeffekten vara högst 4 kW.

6.4 Inhämtade uppgifter m.m.

6.4.1 Riksskatteverket

I utredningens delbetänkande föreslogs inte återinförande av försäljningsskatten på personbilar. Såvitt avser fordonsskatt lämnades förslag om en enhetsskatt med samma belopp för motorcyklar som för personbilar. Vid remissbehandlingen uttalade bland andra Riksskatteverket att man av likformighetsskäl bör kunna slopa försäljningsskatten för motorcyklar om de skall jämställas med personbilar i fordonsskattehänseende. Riksskatteverket ansåg vidare att försäljningsskatten bör göras mer enhetlig och anförde följande. Den skillnad som finns vid beskattningen mellan flaklastbilar och skåplastbilar borde kunna slopas. Avgörande för klassificeringen av t.ex. en lastbil med plastkåpa över flaket kan vara om kåpan är fastsatt med vingmuttrar eller vanliga muttrar. Företag som tillverkar specialpåbyggnader på lastbilschassin till lätta fordon har framhållit, att det ofta är omöjligt att i förväg avgöra vilken försäljningsskatt som kommer att belasta fordonet eftersom även obetydliga konstruktionsskillnader får betydelse för om det färdiga fordonet skall anses som flak- eller skåplastbil. Riksskatteverket hänvisade till att försäljningsskatten på flaklastbilar för närvarande tas ut som en styckeskatt och ansåg att en sådan skatt bör kunna tillämpas för alla lätta lastbilar och bussar.

6.4.2 AB Svensk Bilprovning

Vid utredningens kontakter med tjänstemän inom AB Svensk Bilprovning (ASB) har olägenheterna av den nuvarande försäljningsskatten för skåplastbilar och flaklastbilar belysts ytterligare. Härvid har i huvudsak framkommit följande. Skillnaden i försäljningsskatt mellan olika lätta lastbilar orsakar stora problem. Tillverkare av karosser gör återkommande framställningar till ASB med nya konstruktioner för att kvalificera fordonen som flaklastbilar, trots att de "egentligen" är skåplastbilar. Ett vanligt konstruktionssätt är att förse flaklastbilar med containerfästen avsedda att bära en (mindre) container. Efter besiktning monteras containern, visserligen på ett sätt så att den kan demonteras men uppenbart utan avsikt att någonsin göra detta. Den får helt enkelt ”rosta fast”.

Från ASB:s sida har framhållits att försäljningsskatten orsakar problem också när det gäller registrering av motorcyklar. Så kallade crossmotorcyklar (terrängmotorcyklar) registreras ibland som terräng-

skotrar och undgår därigenom försäljningsskatt. När fordonen i fråga används på allmän väg skall de rätteligen vara registrerade som motorcyklar. Även om omständigheterna i ett visst fall tyder på att fordonet kommer att användas på allmän väg så har ASB inte möjlighet att förhindra att det registreras som terrängskoter. Tidigare har även Riksskatteverket pekat på ifrågavarande gränsdragningsproblem (Försäljningsskatt på motorfordon i ett EG-perspektiv, RSV Rapport 1993:10).

6.5 Överväganden

6.5.1 Allmänt

Vid överväganden rörande försäljningsskatt på motorfordon är det nödvändigt att skilja mellan den generella delen av skatten, som i allmänhet är viktrelaterad, respektive den miljöklassrelaterade delen. Viktrelaterad försäljningsskatt har funnits länge och omfattat motorcyklar, lätta bussar och lätta skåplastbilar samt, före den 12 juni 1996, personbilar. En miljöklassrelaterad del av försäljningsskatten infördes under början av 1990-talet men från och med den 1 oktober 1998 är försäljningsskatten inte längre differentierad efter miljöklasser. Det fasta försäljningsskattebelopp som tas ut på lätta flaklastbilar, 4 007 kronor under år 1999, utgör inte någon miljöklassrelaterad del eftersom ett och samma skattebelopp numera tas ut på alla sådana fordon – oberoende av miljöklass. Försäljningsskattelagen är alltså inte i något avseende miljöklassrelaterad.

Gränsdragningen mellan den generella respektive den miljöklassrelaterade delen av försäljningsskatten är särskilt viktig eftersom utredningen funnit starka skäl för att avskaffa den nuvarande "generella skatten" medan förhållandet närmast kan sägas vara det motsatta beträffande miljöklassrelaterad försäljningsskatt. Den senare förekommer inte för närvarande men bör införas så snart nya miljöklasser fastställts i enlighet med av EU nyligen beslutade kravnivåer (98/69/EG).

6.5.2 Delbetänkandet

I utredningens delbetänkande föreslogs att försäljningsskatten inte skulle återinföras för personbilar (delbetänkandet s. 29 ff.). Det ansågs då inte möjligt att differentiera skatten efter miljöklasser och

utredningens övriga förslag medförde inte behov att återinföra försäljningsskatt på personbilar av statsfinansiella skäl. Vidare konstaterades att ett fullständigt svar på frågan om skatten fortsättningsvis bör vara differentierad efter miljöklasser förutsätter en utvärdering av vilka effekter systemet för miljöklassning av bilar har haft. I avvaktan på en sådan utvärdering gjorde utredningen inga ytterligare ställningstaganden till försäljningsskatten.

6.5.3 Försäljningsskatten bör avskaffas

Utredningen har numera fått tillgång till en utvärdering som bland annat avser försäljningsskattens styreffekter och i viss mån styreffekterna av att nämnda skatt varit differentierad efter miljöklasser. Genom utvärderingen, som redovisats i kapitel 2 i detta betänkande, har framkommit att försäljningsskatt motverkar förnyelse av bilparken vilket får anses negativt ur såväl miljö- som trafiksäkerhetssynpunkt. Detta resultat är i linje med de antaganden som låg till grund för delbetänkandet. Vidare tyder utvärderingen av styreffekterna på att miljöklassdifferentieringen av försäljningsskatten har varit effektiv och att motsvarande effekt inte skulle ha uppnåtts genom miljöklassdifferentiering av fordonsskatten. – Bör man mot denna bakgrund ta ut försäljningsskatt på motorfordon och bör den i så fall vara miljöklassrelaterad? Utvärderingen av styreffekterna tyder ju på att försäljningsskatten haft både positiv och negativ inverkan på miljön. Härvid framträder den stora betydelsen av att hålla isär den generella och oftast viktrelaterade delen av försäljningsskatten från den miljöklassrelaterade delen. Det här avsnittet behandlar enbart försäljningsskatten till den del den inte är miljöklassrelaterad, eller med andra ord försäljningsskatten i dess nuvarande utformning, medan frågan om införande av miljöklassdifferentierad försäljningsskatt på motorfordon behandlas i avsnitt 6.5.4.

En huvuduppgift för denna utredning är som bekant att undersöka möjligheter till förenklingar i skattesystemen inom vägtrafikområdet– utan att göra avkall på utredningens främsta mål att förbättra skatternas samlade styreffekt med avseende på trafiksäkerhet och miljö. Utredningen har därför strävat efter att undvika alla obefogade skillnader i beskattning mellan olika fordon. När det gäller försäljningsskatt på motorfordon kan först konstateras att skatten med nuvarande utformning inte har någon positiv effekt för vare sig miljö eller trafiksäkerhet. Tvärtom får försäljningsskatten anses ha negativa effekter för dessa områden genom att den motverkar förnyelse av bilparken. Detta talar naturligtvis starkt för att försäljningsskatten bör avskaffas.

Dessutom ger försäljningsskatten upphov till ett stort antal problem för fordonsägare och berörda myndigheter vilket framgått i avsnitt 6.4. Vidare skulle det inte vara konsekvent att enbart ta ut försäljningsskatt på vissa lätta fordon om fordonsskatten på lätta fordon i enlighet med denna utrednings förslag utformas som en enhetsskatt. Även bortsett från gällande och föreslagna fordonsskattebestämmelser framstår den försäljningsskatt som tas ut på lätta bussar och lätta lastbilar med skåpkarosseri som inkonsekvent. Detta gäller särskilt eftersom försäljningsskatten på dessa fordon har motiverats med deras likheter med personbilar – vilka numera inte är försäljningsskattepliktiga. När försäljningsskatten slopades på personbilar anfördes inga skäl för att behålla skatten beträffande lätta lastbilar (jfr. avsnitt 6.2). För övrigt är det just skillnaden i beskattning mellan olika lätta lastbilar (med respektive utan skåpkarosseri) som orsakar de svåraste gränsdragningsproblemen inom försäljningsskatteområdet.

Sammantaget finner utredningen starka skäl för att avskaffa försäljningsskatten på motorfordon såvida det inte finns statsfinansiella skäl för att behålla den. Den statsfinansiella betydelsen av nuvarande försäljningsskatt på motorfordon är dock förhållandevis begränsad. Utredningen föreslår därför i första hand att försäljningsskatten på motorfordon avskaffas genom att LFM upphävs.

Den enda tänkbara invändningen mot att avskaffa gällande lag om försäljningsskatt skulle kunna vara att den nuvarande lagen bör finnas kvar i avvaktan på att miljöklassrelaterad försäljningsskatt införs. En sådan invändning kan dock inte anses hållbar. Utredningen föreslår nämligen i avsnitt 6.5.4 att försäljningsskatten på motorfordon utformas med det enda syftet att styra nybilsinköpen mot bilmodeller med de bästa miljöegenskaperna. Det innebär att försäljningsskatten inte bör innehålla någon generell del, eller med andra ord att ingen försäljningsskatt över huvud taget bör tas ut på de bilar som har de bästa miljöegenskaperna. Därmed skulle försäljningsskatten uppvisa mycket få likheter med de nu gällande bestämmelserna i LFM. För övrigt kan, med hänsyn till de begränsade skattebelopp som nu är aktuella, en i stort sett likartad miljöstyrning ske genom fordonsskattesystemet, se vidare avsnitt 6.5.4. Utredningen finner därför inga skäl för att låta den nuvarande försäljningsskattelagen kvarstå i avvaktan på införandet av miljöklassrelaterad försäljningsskatt.

För det fall LFM ändå inte avskaffas bör åtminstone bestämmelserna ändras så att lätta bussar och skåplastbilar jämställs med lätta flaklastbilar. Den högre och viktrelaterade försäljningsskatten på lätta bussar och skåplastbilar, jämfört med flaklastbilar, har tidigare motiverats med de förras likheter med personbilar. Detta utgör inte längre något relevant skäl eftersom försäljningsskatten på personbilar

har avskaffats. Därtill kommer, vilket framhållits tidigare, att den nuvarande skillnaden i skatt mellan flaklastbilar och skåplastbilar orsakar besvärliga problem för fordonsägare och berörda myndigheter. Om det skulle bli aktuellt att behålla LFM och därmed ändra bestämmelserna så att lätta flaklastbilar blir jämställda med lätta skåplastbilar och lätta bussar så bör detta ske genom att den viktrelaterade skatten på de senare fordonskategorierna ersätts med en styckeskatt motsvarande den som gäller för lätta flaklastbilar. Utredningen har som bekant när det gäller fordonskatt på lätta fordon ansett att det inte finns skäl för en viktanknuten beskattning och de skäl som ligger till grund för det ställningstagandet gäller i lika hög grad beträffande försäljningsskatt. Utredningen anser dock som tidigare sagts att det inte finns några skäl att behålla den nuvarande lagstiftningen om försäljningsskatt på motorfordon.

6.5.4 Miljöklassrelaterad försäljningsskatt

Vid utvärderingen av skatternas styreffekter har Handelshögskolan i Stockholm funnit, om än med kraftiga reservationer, att den tidigare miljöklassdifferentieringen av försäljningsskatten har utgjort ett effektivt styrmedel för att öka andelen bilar i bättre miljöklasser. Vidare tyder utvärderingen på att miljöklassdifferentiering av försäljningsskatten är ett mer verkningsfullt styrmedel än motsvarande differentiering av fordonsskatten. Med hänsyn till vad som framkommit vid den samlade utvärderingen av styreffekter finner utredningen att försäljningsskatt på motorfordon bör tas ut i syfte att stimulera försäljningen av fordon med bättre miljöegenskaper.

Försäljningsskatt i generell bemärkelse har som anförts tidigare en negativ inverkan på såväl miljö som trafiksäkerhet eftersom den motverkar förnyelse av bilparken. Det är därför berättigat att ställa frågan om en miljöklassrelaterad försäljningsskatt verkligen skulle bidra till en mer miljöanpassad bilpark. Utredningen vill i det här avseendet återigen påminna om skillnaden mellan den generella del av försäljningsskatten som tas ut på alla fordon, även fordon i den bästa miljöklassen, och den del som endast bör tas ut på andra fordon än de i den bästa miljöklassen. Försäljningsskatt som tas ut generellt, oberoende av fordonens miljöegenskaper, har en negativ inverkan på miljön och trafiksäkerheten och bör därför enligt utredningens mening inte förekomma. Förhållandet är det motsatta när det gäller den miljöstyrande delen av skatten eftersom den kan ha en positiv effekt på miljöanpassningen av bilparken. Denna effekt får under alla förhållanden, trots svårigheterna att fastställa dess exakta storlek, antas

vara större än den negativa effekt som en försäljningsskatt i sig kan ha på förnyelsen av bilparken. De miljöklassrelaterade försäljningsskattebeloppen kommer nämligen att vara ganska begränsade vilket sammanhänger med att de enligt tillämpligt EU-direktiv inte får vara större än vad som motsvarar skillnaden i produktionskostnad mellan olika miljöklasser. De miljöklassrelaterade försäljningsskattebeloppens inverkan på förnyelsen av bilparken bör därför vara obetydlig. Kravet att skattebeloppen högst får motsvara skillnaden i produktionskostnad gäller även beträffande de miljöklasser som skall fastställas med utgångspunkt i de nya kravnivåer vilka nyligen beslutats inom EU, se vidare nedan.

Enligt EU:s direktiv får ekonomiska styrmedel såsom försäljningsskatt bara tillämpas på fordon som uppfyller en standard för avgasrening som beslutats inom EU. För att kunna införa miljöklassrelaterad försäljningsskatt behövs alltså, som även anfördes i delbetänkandet, ett miljöklassningssystem som överensstämmer med kommande, inom EU beslutade kravnivåer. Ett viktigt steg mot detta togs när EU-parlamentet under år 1998 röstade för skärpta avgaskrav och hårdare villkor för bensinkvalitet från år 2000 respektive år 2005. De nya kraven har senare godkänts av EU:s ministerråd. Det finns alltså möjlighet för Sverige att besluta om miljöklasser i enlighet med de nya kraven. Utarbetandet av sådana nya miljöklasser sker inom Miljödepartementet och beräknas bli färdigt under sommaren 1999. De nya miljöklasserna kommer därmed inte att vara fastställda i tid för att beaktas i detta betänkande men när de väl fastställts bör man införa en försäljningsskatt på motorfordon som är relaterad till dessa miljöklasser.

Utredningen har under hand inhämtat att det sannolikt kommer att införas två miljöklasser där merkostnaden för fordon i den bättre klassen skulle vara i storleksordningen 2 000 kronor. Vid införande av miljöklassdifferentierad försäljningsskatt skulle motsvarande skattebelopp tas ut på fordon i den sämre miljöklassen. Det är således fråga om förhållandevis begränsade skattebelopp. Det skulle därför kunna visa sig att den miljöklassdifferentierade försäljningsskatten av administrativa skäl inte är lämplig. Om det anses att en sådan skatt inte är lämplig bör man dock kunna nå i stort sett samma miljöstyrning genom att bilar i den bästa miljöklassen befrias från fordonsskatt under en kortare tid så som beskrivits i kapitel 3. Som anförts där bör den miljöstyrande effekten, när det är fråga om förhållandevis begränsade belopp, bli ungefär densamma i båda fallen. Detta gäller för belopp som är så begränsade att ägaren av en bil i den bästa miljöklassen genom fordonsskatterabatt under en kortare tid, t.ex. två år, kan få del av samma skattestimulans som han annars skulle ha fått genom den miljöklassdifferentierade försäljningsskatten. Sammantaget blir alltså

skälen för att välja fordonsskattealternativet för miljöklass-differentiering starkare ju mindre skattebelopp det är fråga om.

Utredningen vill återigen framhålla att om en försäljningsskatt införs enligt det ovan anförda så bör den vara helt miljöklassrelaterad, dvs. det bör inte finnas något inslag av generell försäljningsskatt. Detta skulle innebära att ingen försäljningsskatt tas ut på bilar i den bästa miljöklassen och att försäljningsskatten på bilar i sämre miljöklasser begränsas till skillnaden i produktionskostnad i förhållande till den bästa miljöklassen. De försäljningsskattebelopp som därmed kommer i fråga bör inte kunna ha någon negativ inverkan på förnyelsen av bilparken. Om en miljöklassrelaterad försäljningsskatt i någon mån skulle motverka inköp av nya bilar så gäller detta för övrigt inte för bilar i den bästa miljöklassen eftersom ingen sådan skatt skall tas ut på dessa bilar. Ett system för försäljningsskatt som utformas enligt de nu beskrivna riktlinjerna har därför goda förutsättningar att stimulera till val av mer miljöanpassade bilar utan att förnyelsen av bilparken motverkas mer än marginellt.

6.5.5 Mervärdesskattebestämmelser

Slutligen kan det nämnas att gränsdragningen mellan flak- och skåplastbilar har en motsvarighet i mervärdesskattebestämmelserna. Av 8 kap. 15 § mervärdesskattelagen (1994:200) framgår att avdrag för ingående skatt normalt inte får göras om den hänför sig till förvärv eller förhyrning av personbilar eller motorcyklar. Med personbil förstås enligt 1 kap. 13 § samma lag även lastbil med skåpkarosseri och buss, om fordonets totalvikt är högst 3 500 kg. Detta gäller dock inte om lastbilens förarhytt utgör en separat karosserienhet. Ovan beskrivna bestämmelser i mervärdesskattelagen innebär alltså att vissa problem rörande gränsdragningen mellan flaklastbilar och skåplastbilar skulle kvarstå även om de aktuella fordonsslagen jämställs i försäljningsskattehänseende.

6.5.6 EG-rätten

Utredningen anförde i delbetänkandet att en långsiktig möjlighet att differentiera försäljningsskatten efter miljöklasser förutsätter att insatser riktas mot en förändring av EG-rätten (s. 31). Betydelsen av sådana insatser har i och för sig inte minskat även om nya kravnivåer numera har beslutats. Den dag en kravnivå blir obligatorisk måste nämligen, som beskrevs i delbetänkandet, skatterabatten för berörda fordon upp-

höra. På grund härav bör ytterligare nya kravnivåer ha beslutats innan de senast beslutade blir obligatoriska vilket innebär ett behov av fortgående insatser för att försöka påverka innehållet i kommande krav. Därtill kommer det förhållandet att försäljningsskattens beloppsmässiga differentiering enligt EU:s bilavgasdirektiv inte får vara större än vad som motsvaras av merkostnaden för att utrusta ett fordon så att det uppfyller kraven i en bättre miljöklass. Om denna begränsning inte förelåg skulle man onekligen kunna uppnå en starkare styrning mot en ökad andel bilar i de bättre miljöklasserna. Å andra sidan skulle högre försäljningsskattebelopp medföra ökad risk för att skatten motverkar förnyelsen av bilparken.

7 Skatteregler för veteranfordon

Utredningens förslag: Gällande befrielse från fordonsskatt för veteranfordon bör kvarstå såvitt avser motorcyklar, personbilar och bussar. Skattebefrielsen bör däremot avskaffas beträffande veteranlastbilar eftersom den med nuvarande generella utformning inte är förenlig med EU:s direktiv. Veteranlastbilar bör i stället befrias från både fordonsskatt och vägavgift under förutsättning att de används av personer vars huvudsysselsättning inte är godstransporter samt att de endast tillfälligt körs på allmänna vägar.

7.1 Inledning

Enligt tilläggsdirektiv beslutade i januari 1998 skall Trafikbeskattningsutredningen se över de skatteregler som gäller för så kallade veteranfordon med syfte att anpassa regelverket till gällande EG-regler. Med veteranfordon avses – i det här sammanhanget – fordon som är undantagna från fordonsskatteplikt på grund av att de är av en årsmodell som är 30 år eller äldre. Det kan noteras att uttrycket veteranfordon inte används i den tillämpliga författningstexten. Bestämmelsen i fråga återfinns i 9 § fordonsskattelagen och omfattar motorcyklar, personbilar, lastbilar och bussar som uppfyller det nyss nämnda årsmodellkravet. Enligt denna bestämmelse finns inte något krav om t.ex. fordonets skick eller användningssätt.

I avsnitt 7.2.1 beskrivs hur fordonsskattebefrielsen har reglerats. När det gäller skattebefriade lastbilar aktualiseras dessutom bestämmelserna om vägavgift och avsnitt 7.2.2 innehåller därför en beskrivning av vägavgiftssystemet för vissa tunga fordon. I avsnitt 7.2.3 redovisas uppgifter om antalet fordon av olika årsmodeller.

Vägavgift tas ut för vissa lastbilar och det är också beträffande lastbilar som det finns speciella problem med den nuvarande fordonsskattebefrielsen. Övervägandena har disponerats med hänsyn till detta så att avsnitt 7.3.1 handlar om andra fordon än lastbilar medan avsnitt 7.3.2 behandlar frågorna om fordonsskattebefrielse respektive vägavgift för lastbilar. Sammanfattningsvis föreslås inte någon förändring av fordonsskattebefrielsen för 30-åriga fordon såvitt avser personbilar, bussar och motorcyklar. När det gäller lastbilar föreslås däremot att den generella skattebefrielsen för 30-åriga fordon avskaffas och att det i

stället införs en möjlighet till befrielse från såväl fordonsskatt som vägavgift för 30-åriga lastbilar. Bestämmelsen härom föreslås utformad i enlighet med tillämpligt EU-direktiv innebärande att befrielse medges för fordon som endast tillfälligt körs på allmänna vägar i Sverige och som används av fysiska eller juridiska personer vars huvudsysselsättning inte är godstransporter.

7.2 Gällande bestämmelser m.m.

7.2.1 Befrielse från fordonsskatt

Fordonsskatt tas ut enligt fordonsskattelagen (SFS 1988:327). Tidigare gällde vägtrafikskattelagen som infördes år 1973. Redan då hade beskattning av fordonsinnehav förekommit sedan lång tid. För en utförligare bakgrund samt för en beskrivning av det gällande fordonsskattesystemet hänvisas till kapitel 3 i detta betänkande samt kapitel 3 och 4 i delbetänkandet.

Motorcyklar, personbilar, lastbilar eller bussar som enligt bilregistret är av en årsmodell som är 30 år eller äldre är enligt 9 § fordonsskattelagen inte skattepliktiga. Denna bestämmelse om så kallad rullande årsmodellgräns infördes den 1 juli 1994 (SFS 1994:303). Den ersatte en äldre bestämmelse som innebar att bland annat personbilar undantogs från fordonsskatteplikt om de var av årsmodell 1950 eller äldre. Förslag om den nya bestämmelsen hade lämnats i propositionen 1993/94:181 vilken grundades på rapporten Regler för hobbyfordon (Ds 1993:19).

I ovannämnda rapport konstaterades att fordonshobbyn berörde ett stort antal människor, särskilt ungdomar med små ekonomiska resurser, och att den till skillnad från många andra fritidssysselsättningar varit belastad med skatter och avgifter utan något stöd från samhället. Därefter påtalades att fordonsskatten utgjorde en relativt liten del av de totala kostnaderna för användandet av ett bruksfordon medan skatteuttaget per mil blev avsevärt för ett hobbyfordon som i regel endast används för korta körningar under några månader om året. Det ansågs därför motiverat med en viss lättnad i beskattningen. Med hänvisning till behovet av enkla och förutsägbara regler föreslogs ett system med skattelättnader för fordon vars ålder överstiger en viss rullande årsmodellgräns. Grunden var att fordonsutvecklingen liksom förändringar i trafik och användning ansågs medföra att ständigt fler årsmodeller uppnår den ålder då fordonen inte längre används som bruksföremål utan antingen utrangeras eller blir samlarobjekt. Årsmodellgränsen

föreslogs bli 30 år. Härvid framhölls att bland annat förändringarna i användningen av fordon efter 20 år och den snabba utskrotningen av 20–25 år gamla fordon talade för att de fordon som vid 30 års ålder fortfarande är i trafik till helt övervägande del utgörs av hobbyfordon. Mot bakgrund av rapporten ansåg regeringen att fordonsskatten för äldre hobbyfordon kunde slopas. Enligt propositionen innebar det en lämplig avgränsning att låta fordonsskattebefrielsen omfatta personbilar, lastbilar, bussar och motorcyklar av en årsmodell som är 30 år eller äldre.

7.2.2 Vägavgiftssystemet för vissa tunga fordon

Lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon infördes den 1 januari 1998. I enlighet med denna lag tas vägavgift ut för motorfordon eller ledade motorfordonskombinationer med en totalvikt av minst 12 000 kg om fordonet uteslutande är avsett för godstransport på väg. Som kompensation för avgifterna, vilka tas ut från och med den 1 februari 1998, har fordonsskatten sänkts såvitt avser vägavgiftspliktiga fordon. Bland de lastbilar som uppfyller förutsättningarna för avgiftsplikt finns ett begränsat antal som är befriade från fordonsskatt på grund av att de är 30 år eller äldre. Beträffande dessa vägavgiftspliktiga veteranlastbilar innebär sänkningen av fordonsskatten inte någon kompensation för uttaget av vägavgift.

Införandet av vägavgifter för vissa tunga fordon är en följd av att Sverige numera deltar i det gemensamma vägavgiftssystem som Belgien, Danmark, Luxemburg, Nederländerna och Tyskland tidigare infört, det s.k. Eurovinjettsystemet. Bakgrunden till detta är det omfattande arbete som bedrivits inom EU med att skapa likvärdiga konkurrensvillkor mellan medlemsstaterna beträffande tunga lastbilstransporter. Rådets direktiv 93/89/EEG om medlemsstaters tillämpning av skatter på vissa fordon som används för godstransporter på väg och tullar och avgifter för användning av vissa infrastrukturer, innehåller bestämmelser om minimiskattesatser för fordonsskatt och bestämmelser om vägtullar och vägavgifter. Det nya direktiv om avgifter på tunga godstransporter för användning av vissa infrastrukturer som avses bli antaget under innevarande år innehåller också sådana bestämmelser. Såvitt avser de frågor som övervägs i detta kapitel förväntas det nya direktivet inte innebära någon förändring i förhållande till nyssnämnda direktiv 93/89/EEG.

För motorfordon och ledade motorfordonskombinationer med en bruttovikt av minst 12 ton har direktiv 93/89/EEG haft central betydelse, både beträffande fordonsskatter och beträffande vägavgifter.

Direktivet i fråga upphävdes av Europeiska gemenskapernas domstol eftersom Europaparlamentet inte hade konsulterats beträffande dess slutliga innehåll men domstolen uttalade att direktivet skulle gälla i sak tills rådet antagit ny lagstiftning. Därefter har Europeiska gemenskapernas kommission lagt fram förslag till ett nytt direktiv vilket avses bli antaget under år 1999.

Såvitt avser vägavgifter ges medlemsstaterna enligt EU:s direktiv rätt att införa sådana avgifter för både inhemska och utländska åkare. Vägavgiften kan enligt direktivet bestämmas till ett belopp om högst 1 250 ecu inklusive administrationskostnader. Två eller flera medlemsstater kan samarbeta för att införa ett gemensamt vägavgiftssystem som är tillämpligt inom hela deras sammanhängande territorium. Betalning av vägavgift skall i de fallen ge tillgång till de deltagande medlemsstaternas vägnät. Fördelning skall sedan ske av de gemensamma inkomsterna så att var och en av avtalsstaterna kan få en skälig andel av inkomsterna. De fem staterna Tyskland, Danmark, Belgien, Nederländerna och Luxemburg använde sig av denna möjlighet och undertecknade år 1994 avtal om ett gemensamt vägavgiftssystem. Avtalet förpliktar inte länderna att införa vägavgifter men hindrar dem från att införa andra former av vägavgifter. Sverige anslöt sig till de fem staternas överenskommelse genom ett tilläggsavtal som undertecknades i september 1997.

Utformningen av ett svenskt vägavgiftssystem har i väsentliga delar styrts av direktivet och avtalet. Direktivet tillåter att inhemska fordon i viss utsträckning behandlas annorlunda än utländska fordon. Beträffande svenska fordon tas vägavgift därför ut för perioden ett år och på hela det allmänna vägnätet, dvs. det är en konstruktion som knyter an till uttaget av fordonsskatt. När det gäller utländska fordon kan vägavgift dock även tas ut för kortare perioder, nämligen kalenderdag, vecka, månad eller år. Avgiftsplikt för utländska fordon inträder när de används på motorvägar samt på vissa europavägar som inte är motorvägar (vägarna i fråga anges i en bilaga till lagen om vägavgifter).

Fordonsskattelagen har ändrats så att skatten från och med den 1 februari 1998 sätts ned för vägavgiftspliktiga fordon, dock högst med ett belopp som motsvarar kostnaden för ett vägavgiftsbevis. Vad gäller vägavgiftsbeloppen så skall nya sådana enligt 23 § vägavgiftslagen fastställas för varje år. Beträffande år 1999 har vägavgiften fastställts till följande belopp (SFS 1998:1580). För motorfordon eller ledad motorfordonskombination med högst tre axlar uppgår vägavgiften till 6 963 kronor per år (och, för motsvarande utländska fordon, 55 kronor per dag, 185 kronor per vecka eller 696 kronor per månad). För motorfordon/motorfordonskombinationer med fyra eller flera axlar är

vägavgiften 11 605 kronor per år (eller lägre för kortare perioder såvitt gäller utländska fordon).

För ett svenskt fordon med draganordning bestäms vägavgiften efter det största möjliga antalet axlar och den högsta totalvikten som fordonskombinationen kan ha. Det innebär att en lastbil med draganordning och minst 7 tons totalvikt är avgiftspliktig eftersom lastbilen – med släpvagn – kan ha en totalvikt på minst 12 ton. En sådan lastbil hänförs till den högre avgiftsklassen (11 605 kronor per år) oavsett antal axlar. Anledningen till detta är att en lastbil med draganordning kan ingå i en fordonskombination med fyra eller fler axlar, även om lastbilen endast har två axlar (t.ex. om den drar en släpvagn med minst två axlar). För fordon utan vare sig anordning för påhängsvagn eller annan draganordning krävs minst 12 tons totalvikt för att vägavgiftsplikt skall uppkomma. För sådana fordon utan draganordning med minst 12 tons totalvikt är antalet axlar avgörande för vägavgiftens storlek; den högre avgiften tas ut för lastbilar med fyra axlar eller flera medan lastbilar med högst tre axlar hänförs till den lägre avgiftsklassen (6 963 kronor per år). Vägavgiften beräknas med ledning av det antal axlar som finns angivet för lastbilen i bilregistret.

Enligt 6 § vägavgiftslagen undantas bland annat fordon som tillhör polis- eller brandväsendet från avgiftsplikt. Undantaget har gjorts med stöd av artikel 4 första stycket i avtalet och förutsätter att fordonet bär de yttre kännetecken som är hänförliga till de omnämnda undantagsgrupperna. Andra stycket i samma artikel ger vissa möjligheter för de avtalsslutande staterna att för deras respektive territorium befria fordon som är omnämnda i artikel 6 tredje punkten, andra strecksatsen i direktivet. Där stadgas att medlemsstater får avgiftsbefria fordon som endast tillfälligt körs på allmänna vägar i den medlemsstat där fordonet är registrerat och som används av fysiska eller juridiska personer vars huvudsysselsättning inte är godstransporter, förutsatt att den transportverksamhet som utförs av dessa fordon inte orsakar snedvridningar av konkurrensen och under förutsättning att kommissionen samtycker. Dessutom skall parterna informera varandra och kommissionen om vilka fordon som är undantagna.

7.2.3 Antal fordon

Bilregistrets uppgifter om antalet fordon som är 30 år eller äldre är sannolikt större än det verkliga antalet. Orsaken härtill utgörs av äldre fordon som tas ur bruk utan att skrotas. Vägverkets bilregister har enligt bilregisterkungörelsen möjlighet att på eget initiativ avregistrera fordon som uppenbart inte finns i behåll, så kallad administrativ

skrotning. Detta får ske om fordonsägaren under tre år i följd inte kunnat anträffas för uttagande av skatt eller beträffande fordon som varit avställda i mer än tre år och sannolikt inte finns i behåll. År 1988 genomfördes en större rensning av registret vilken enligt uppgift berörde drygt 200 000 fordon. Sedan år 1990 skall administrativ skrotning ha skett av totalt ca 45 000 fordon. Det är oundvikligt att registrets uppgift om antalet fordon av en äldre årsmodell "släpar efter" i den meningen att det vid en given tidpunkt finns färre äldre fordon än vad som framgår av registerinnehållet. Skillnaden mellan registrets uppgifter i detta avseende och de verkliga förhållandena låter sig inte beräknas. Omfattningen av hittills genomförda administrativa skrotningar tyder dock på att det är en betydande skillnad.

Under innevarande år uppfylls ålderskravet för skattebefrielse av fordon som är av 1969 års modell eller äldre. Av uppgifter från SCB avseende förhållandena per den 3 januari 1998 framgår följande. Det fanns drygt 190 000 personbilar som uppfyllde det dåvarande ålderskravet för skattebefrielse, dvs. som var av 1968 års modell eller äldre. Antalet personbilar som var av 1969 års modell eller äldre, och därmed är skattebefriade från och med den 1 januari 1999, uppgick samtidigt till 220 000. En stor del av dessa har naturligtvis skrotats sedan den 3 januari 1998 men antalet skattebefriade personbilar under år 1999 kan ändå antas vara något större än under föregående år. Med andra ord bör det numera finnas mellan 190 000 och 220 000 personbilar som är fordonsskattebefriade på grund av årsmodell.

För att göra en prognos om hur många personbilar som enligt nu gällande bestämmelser skulle bli fordonsskattebefriade från och med den 1 januari 2005 kan man utgå från antalet personbilar av årsmodellerna 1969–1974 per den 3 januari 1998. Då fanns ca 28 000 personbilar av 1969 års modell varav drygt 20 000 var avställda. Beträffande årsmodell 1970 var såväl antalet personbilar som andelen avställda i stort sett oförändrade jämfört med föregående årsmodell. Det fanns något färre personbilar av årsmodell 1971, 26 000 stycken, medan årsmodellerna 1972–1974 förekom med ca 34 000, 44 000 respektive 42 000 personbilar. För varje angiven årsmodell gäller att de flesta fordon var avställda. Även om antalet registrerade bilar av de nu angivna årsmodellerna kommer att minska betydligt genom skrotningar under åren 1999–2004 får det förväntas en viss ökning av det totala antalet skattebefriade fordon. Det finns däremot inget som tyder på att de skattebefriade fordonens andel av bilparken skulle öka. Den redovisade statistiken tyder alltså på att antalet skattebefriade fordon under de närmaste 5–6 åren kommer att uppvisa en viss ökning men att denna ökning blir måttlig.

Av ifrågavarande 220 000 personbilar av 1969 års modell eller äldre var drygt 145 000 fordon avställda i januari 1998, dvs. knappt 75 000 var i trafik. Den absolut övervägande delen av de avställda fordonen, nästan 130 000 personbilar, hade varit avställda längre tid än sex månader. I juni 1998 uppgick antalet avställda personbilar av 1969 års modell eller äldre till 135 000 fordon. Antalet avställda fordon hade alltså inte förändrats mycket från vinter till sommar. Med andra ord har det endast i liten utsträckning varit fråga om säsongsavställningar.

Den 3 januari 1998 uppgick antalet motorcyklar av 1969 års modell eller äldre till knappt 37 000, varav 22 000 var avställda. Förhållandena ändrade sig inte särskilt mycket under tiden fram till sommaren (juni 1998). Antalet motorcyklar av ifrågavarande årsmodeller var då ungefär oförändrat medan andelen avställda härav hade minskat till 20 000.

Antalet bussar av årsmodell 1969 eller äldre uppgick till något fler än 700 per den 3 januari 1998. Härav var nästan 600 fordon avställda.

Det fanns knappt 24 000 lastbilar av 1969 års modell eller äldre per den 3 januari 1998, varav drygt 15 000 fordon var avställda.

Beträffande såväl lastbilar som motorcyklar och bussar kan tilläggas att skrotningar efter den 3 januari 1998 medför att det verkliga antalet skattebefriade fordon är mindre än ovan angivna antal (jfr. vad som ovan anförts om personbilar). Sammanfattningsvis kan konstateras att de skattebefriade fordonen oftast är avställda. Detta gäller både för den största gruppen, personbilarna, och för övriga fordonskategorier.

Vad gäller lastbilar bör vidare noteras att uppgifterna även inkluderar t.ex. lastbilsregistrerade herrgårdsvagnar och andra lätta lastbilar. Antalet blir naturligtvis betydligt mindre om man gör en begränsning till tunga fordon (totalvikt över 3 500 kg) och ytterligare mindre om man begränsar sig till vägavgiftspliktiga lastbilar, se nedan.

För lastbilar utan draganordning krävs minst 12 tons totalvikt för att vägavgiftsplikt skall uppkomma. Antalet lastbilar av årsmodell 1969 eller äldre med minst 12 tons totalvikt uppgick per den 3 januari 1998 till knappt 3 000. Härav var nästan 2 400 fordon avställda och 2 000 av dessa hade varit avställda mer än sex månader. Därmed fanns endast 600 veteranlastbilar med minst 12 tons totalvikt i trafik. Vägavgiftsplikt kan även föreligga för lastbilar med minst sju tons totalvikt om lastbilen är utrustad med draganordning. Det fanns drygt 1 000 sådana fordon per den 3 januari 1998. Härav var endast drygt 300 fordon i trafik. Vid den aktuella tidpunkten fanns alltså sammanlagt ca 900 veteranlastbilar i trafik med sådan totalvikt som skulle medföra att de är vägavgiftspliktiga.

Antalet vägavgiftspliktiga veteranlastbilar är i själva verket ännu mindre än 900 eftersom lastbilar med vissa karosserikoder har undantagits från avgiftsplikt. Det gäller fordon som är inredda för annat än

godstransporter. Dessutom är en del lastbilar undantagna från avgiftsplikt på grund av deras användningssätt, t.ex. att de används för väghållning. Vidare kan förhållandena i ett avseende ha ändrats när vägavgift började tas ut från och med den 1 februari 1998. Vissa ägare av lastbilar med totalvikt mellan 7 och 12 ton kan då ha valt att demontera eventuell draganordning för att på så sätt undgå vägavgiftsplikt. Uppgifter om i vilken mån detta skett är inte tillgängliga.

Bilregistret har undersökt antalet yrkestrafiktillstånd vid ungefär samma tidpunkt som när vägavgifter började tas ut. Härvid framkom att det endast fanns 154 innehavare av sådana tillstånd bland ägarna/brukarna av vägavgiftspliktiga veteranlastbilar av årsmodell 1969 och tidigare. Av dessa fordon var 120 stycken avställda. Därmed fanns det endast 34 personer med yrkestrafiktillstånd som var ägare eller brukare av en påställd, vägavgiftspliktig veteranlastbil.

7.3 Överväganden

7.3.1 Andra veteranfordon än lastbilar

Med hänsyn till att tillämpligt EU-direktiv har betydelse för lastbilar men inte för övriga veteranfordon så bör frågor rörande veteranlastbilar behandlas för sig, vilket görs i avsnitt 7.3.2. I förevarande avsnitt behandlas övriga fordon som enligt gällande regler är befriade från fordonsskatt om de är av en årsmodell som är 30 år eller äldre, nämligen motorcyklar, personbilar och bussar. Befrielsen från fordonsskatt för dessa fordon innebär ingen konflikt med EG-rätten. Därmed återstår frågan om någon förändring beträffande fordonsskattebefrielsen påkallas av andra skäl.

Genom de nuvarande reglerna uppnås bland annat skattefrihet för kulturhistoriskt intressanta fordon. Samtidigt uppnås en förenklad hantering för Vägverkets trafikregister genom att antalet av- och påställningar begränsas i förhållande till vad som skulle ha gällt om veteranfordon varit fordonsskattepliktiga. En stor del av ifrågavarande fordon används endast kortare perioder och skulle därmed i och för sig kunna vara avställda under övriga tider. Avställning blir dock mindre intressant för fordonsägaren när det gäller fordon som är befriade från fordonsskatt och helt ointressant om det gäller fordon med veteranbilsförsäkring eller annan s.k. helårsförsäkring som utgår från att fordonet är påställt året runt. Vidare är den nuvarande bestämmelsen enkel att tillämpa på så sätt att frågan om skattefrihet avgörs av fordonets årsmodell.

En oundviklig följd av en så här enkel bestämmelse är att ett visst antal fordon får del av skattefriheten trots att de inte är kulturhistoriskt intressanta och inte heller förtjänar särbehandling av andra skäl. Detta innebär naturligtvis en nackdel eftersom det är fråga om fordon med dåliga egenskaper såvitt avser både miljöpåverkan och trafiksäkerhet. Storleken av det här problemet låter sig inte utredas exakt. Om man endast ser till differensen mellan antalet skattebefriade fordon och antalet fordon som är registrerade i någon motororganisation så tyder den visserligen på att det finns många fordon som omfattas av skattebefrielsen utan att vara "riktiga" hobbyfordon. Å andra sidan kan det naturligtvis vara fråga om hobbyfordon även om de inte är registrerade i en motororganisation. Oavsett hur denna fördelning skall göras får det antas att de skattebefriade fordonens användning som bruksfordon i genomsnitt är mycket begränsad. Det främsta skälet för detta antagande är den stora andelen avställda fordon.

Den tidigare omnämnda "eftersläpningen" i Vägverkets bilregister, dvs. att fordon tagits ur bruk utan att detta anmälts till registret, innebär sannolikt att en betydande del av antalet avställningar avser fordon som aldrig mer kommer att användas i trafik. Fordon som är 30 år eller äldre förekommer för övrigt mycket sparsamt i trafiken vilket sammanhänger med de skäl som anfördes i rapporten Regler för hobbyfordon. Allmänt sett är det svårt och kostsamt att bevara så gamla fordon i användbart skick. Vid en samlad bedömning förefaller det nuvarande systemet fungera väl och det framkommer inga skäl för att begränsa fordonsskattebefrielsen för motorcyklar, personbilar eller bussar. Bedömningen blir densamma även på längre sikt eftersom uppgifterna om antalet fordon av olika årsmodeller inte tyder på mer än en måttlig ökning av antalet skattebefriade fordon under de närmaste 5–6 åren.

7.3.2 Veteranlastbilar

Såvitt avser lastbilar måste den nuvarande fordonsskattebefrielsen för 30-åriga fordon prövas mot EU:s direktiv. Detta gäller ju bland annat medlemsstaternas tillämpning av skatter på vissa fordon som används för godstransporter på väg. Som redan framgått är det endast tillämpligt beträffande motorfordon eller ledad motorfordonskombination som uteslutande är avsedd för godstransport på väg och med en bruttovikt av minst 12 ton. I direktivet anges minimiskattesatser för berörda fordon samt vilka förutsättningar som måste vara uppfyllda för att en medlemsstat skall få medge lägre skattesatser eller skattebefrielse för vissa fordon. Den svenska fordonsskattebefrielsen för alla lastbilar som

är 30 år eller äldre är för generellt utformad för att vara förenlig med direktivets bestämmelse.

Den generella fordonsskattebefrielsen bör därför inskränkas beträffande sådana lastbilar som faller inom tillämpningsområdet för direktivet, dvs. dels lastbilar med totalvikt om minst 12 ton och dels lastbilar med draganordning och totalvikt om minst 7 ton. Skattebefrielsen bör inskränkas så att ifrågavarande fordon blir fordonsskattepliktiga i de fall då de är vägavgiftspliktiga.

När det gäller vägavgiftssystemet finns skäl att överväga möjligheter till avgiftsbefrielse för sådana veteranlastbilar som uppfyller direktivets krav om tillfällig användning m.m. I det här sammanhanget bör noteras att det handlar om ett mycket begränsat antal fordon. Antalet lastbilar som är skattebefriade på grund av att de är av en årsmodell som är 30 år eller äldre uppgår i år till knappt 8 000. Det stora flertalet härav har dock totalvikter under 7 ton vilket innebär att de inte alls berörs av direktivet. Det sammanlagda antalet veteranlastbilar med totalvikt om minst 12 ton, eller med totalvikt om ninst 7 ton i fall lastbilen har draganordning, uppgår inte till mer än ca 4 000 stycken – varav endast ca 900 fordon i trafik. Som framgått i avsnitt 7.2.3 bör antalet vägavgiftspliktiga veteranlastbilar i själva verket vara ännu mindre än 900 eftersom bland annat lastbilar med vissa karosserikoder är undantagna från avgiftsplikt.

Bland ägarna/brukarna av veteranlastbilar finns ett hundratal personer med yrkestrafiktillstånd och de allra flesta av motsvarande lastbilar är avställda. Den yrkesmässiga godstrafik som kan utföras med ifrågavarande fordon har alltså synnerligen begränsad omfattning. Godstrafik med veteranlastbilar förekommer naturligtvis i större omfattning än så – utan att vara yrkesmässig – men den ytterst begränsade omfattningen av den yrkesmässiga trafiken får ändå anses visa att veteranlastbilar över huvud taget står för en obetydlig del av godstransportarbetet på väg.

Beträffande veteranlastbilarna har vägavgiftssystemet inneburit särskilda problem. När en vägavgiftspliktig lastbil tas i trafik skall avgift betalas för ett år från och med den dag lastbilen ställs på. Vid avställning återbetalas ett belopp motsvarande det antal *hela månader* som återstår av avgiftsperioden, efter avdrag för administrationsavgift. I praktiken medför alltså vägavgiften att avställning och påställning av en lastbil fördyras (dvs. i jämförelse med hur mycket fordonsskatten nedsatts). För det begränsade antal veteranlastbilar som är vägavgiftspliktiga har det uppkommit en mer betydande kostnadsökning än för andra avgiftspliktiga lastbilar eftersom veteranlastbilarna inte kan kompenseras genom sänkt fordonsskatt.

Om en veteranlastbil används i liten utsträckning kan fordonsägaren undvika vägavgift under större delen av året. För att få ta lastbilen i trafik krävs dock inbetalning av vägavgift för ett helt år – även om ägaren endast avser att använda lastbilen en kortare tid. En del av den inbetalda vägavgiften återbetalas visserligen när lastbilen åter tas ur trafik men om det är fråga om en enda dags användning blir lastbilsägarens kostnad för detta lika stor som om det hade gällt en hel månad. För en vägavgiftspliktig lastbil i den högre avgiftsklassen, t.ex en 7 tons lastbil med draganordning, utgör denna "endagskostnad" ungefär 1 000 kronor inklusive administrationsavgiften. Ägare av vägavgiftspliktiga veteranlastbilar har invänt mot ovan beskrivna effekter av vägavgiftssystemet. Bestämmelserna i EU:s direktiv tillåter dock inte en så generellt utformad bestämmelse som att alla 30-åriga lastbilar skulle undantas från vägavgiftsplikt på samma sätt som för närvarande gäller beträffande fordonsskatteplikten.

Syftet med det europeiska vägavgiftssystemet är att skapa likvärdiga konkurrensvillkor mellan avtalsstaterna beträffande tunga lastbilstransporter. Med hänsyn härtill kan det inte anses ändamålsenligt att ta ut vägavgift för lastbilar som är 30 år eller äldre och som inte används för godstransporter. Dessutom finns bland annat kulturhistoriska skäl för att inte ta ut sådan avgift för äldre lastbilar av samlarintresse. Det bör därför tillskapas en möjlighet att undanta äldre lastbilar från vägavgiftsplikt i enlighet med avtalets artikel 4 andra stycket.

Undantaget från avgiftsplikt bör för det första begränsas till lastbilar som är av en årsmodell som är 30 år eller äldre. Dessutom måste vissa ytterligare förutsättningar för avgiftsbefrielse vara uppfyllda. Som framgått i avsnitt 7.2.2 ger avtalets artikel 4 andra stycket möjligheter för de avtalsslutande staterna att befria fordon från vägavgift om det är sådana fordon som avses i artikel 6 tredje punkten, andra strecksatsen i direktiv 93/89/EEG. I enlighet härmed bör avgiftsbefrielse kunna medges för svenska 30-åriga lastbilar som endast tillfälligt körs på allmänna vägar och som används av fysiska eller juridiska personer vars huvudsysselsättning inte är godstransporter. Det får antas bli svårt att till fullo kontrollera efterlevnaden av en sådan bestämmelse men detta får anses som ett litet problem med hänsyn till det ringa antal fordon som kommer i fråga. Dessutom medför begränsningen till fordon som är 30 år eller äldre samt förbudet för den vars huvudsysselsättning är godstransporter att använda avgiftsbefriade fordon, att den aktuella bestämmelsen inte kan påverka konkurrenssituationen för godstransportörer.

Bestämmelsen bör införas som ett tredje stycke i den nuvarande 6 § lagen om vägavgift för vissa tunga fordon och utformas så att om ägaren av en lastbil som är 30 år eller äldre intygar att fordonet inte

används i strid med de nyss angivna förutsättningarna så utfärdar Vägverket bevis om avgiftsfrihet för lastbilen. Om lastbilen därefter används i strid med de intygade förutsättningarna, t.ex av en person vars huvudsysselsättning är godstransporter, så skall det anses som att ett avgiftspliktigt fordon brukats utan att avgift erlagts.

Vad gäller fordonsskattebefrielsen för 30-åriga fordon så bör lastbilar endast kunna omfattas av denna om de inte är avgiftspliktiga enligt vägavgiftslagen. Förslaget, som föranleder ett tillägg till 9 § fordonsskattelagen, innebär med andra ord följande. För en lastbil som är 30 år eller äldre kvarstår nuvarande skattebefrielse oförändrad om lastbilens totalvikt understiger 7 ton *eller* om lastbilens totalvikt understiger 12 ton och den saknar draganordning. För lastbilar som inte uppfyller något av dessa krav gäller som huvudregel att de är avgiftspliktiga enligt vägavgiftslagen. Om en 30-årig lastbil sålunda är vägavgiftspliktig bör också fordonsskatteplikt gälla som om det varit fråga om ett nyare fordon. Om befrielse från vägavgift kan medges så bör också motsvarande befrielse från fordonsskatt medges. För tydlighets skull kan tilläggas att förslaget inte innebär någon förändring i fordonsskattehänseende för lastbilar som är av en årsmodell som är nyare än 30 år.

Utöver de föreslagna ändringarna i lagen om vägavgift för vissa tunga fordon och fordonsskattelagen erfordras en viss ändring i trafikregisterbestämmelserna så att ägaren av en vägavgiftsbefriad veteranlastbil blir skyldig att anmäla till Vägverket om fordonets användning skall ändras så att veteranlastbilen fortsättningsvis blir avgiftspliktig.

Om avgifts- och skattefriheten begränsas till fordon som uppfyller de nu uppställda kraven får det anses uteslutet att dessa skulle orsaka någon snedvridning av konkurrensen och kategorin befriade fordon överensstämmer med den grupp som kan avgiftsbefrias enligt avtalet.

8 Avställning av fordon

Med hänsyn till bland annat förenklingsskäl har utredningen övervägt frågan om man bör vidta inskränkningar rörande avställningsinstitutet. Upphovet till övervägandena utgörs av framställningar som Vägverkets bilregister gjort till den här utredningen och till Trafikregisterutredningen. Mellan de båda utredningarna har samråd hållits vid vilket företrädare för bilregistret varit närvarande. Härvid har framkommit att utrymmet för ytterligare förenklingar är begränsat såvida inte fordonsskattebestämmelserna ändras, eller mer konkret, såvida inte möjligheten till återbetalning av fordonsskatt inskränks. Vidare har det framkommit att bilregistret har tekniskt avancerade och väl fungerande rutiner för hanteringen av det nuvarande systemet med av- och påställningar. I det här sammanhanget måste även beaktas att avställningsinstitutet fyller en viktig funktion för bland annat fordonsförsäkringssystemet liksom att många personer har inrättat sig efter den nuvarande ordningen, t.ex. genom att äga en bil som endast används ibland och är avställd under övriga perioder. Man kan mycket väl överväga inskränkningar eller slopande av möjligheten till avställning av fordon men en så genomgripande förändring av fordonsskattesystemet bör inte göras om det inte finns mycket goda grunder för den.

Det är svårt att bedöma avställningsmöjlighetens inverkan på miljön och trafiksäkerheten. En del äldre bilar med dåliga miljö- och säkerhetsegenskaper används endast tillfälligt och är avställda under övriga perioder. Frågan blir närmast hur ägarna till dessa bilar skulle agera om det inte var möjligt att ställa av fordonen. Det kan noteras att den här diskussionen gäller fordon som är av en årsmodell som är 29 år eller yngre eftersom äldre fordon inte är fordonsskattepliktiga. Fordon som är äldre än så förekommer dock i mycket liten utsträckning i trafik. Det kan å ena sidan konstateras att avställningsmöjligheten underlättar att miljö- och trafiksäkerhetsmässigt sämre fordon behålls och används ibland. Om denna möjlighet skulle avskaffas torde en del bilägare välja att skrota sina gamla bilar för att undgå fordonsskatt. Å andra sidan medför det nuvarande systemet sannolikt en mindre användning av de fordon som faktiskt finns kvar. Om en bil är avställd så innebär påställning en kostnad som kan verka avhållande. Det går knappast att komma till en bestämd slutsats om avställningsmöjlighetens inverkan på miljön eller trafiksäkerheten. Med andra ord har det inte

framkommit några miljö- eller trafiksäkerhetsskäl för att avskaffa möjligheten till avställning av fordon.

Ett annat skäl skulle kunna vara att förenkla bilregistrets hantering. För att bedöma betydelsen härav måste man dock först och främst känna till bilregistrets kostnader för ifrågavarande hantering, dvs. hur stor del av myndighetens budget som kan hänföras till arbete med av- och påställningar av fordon. Företrädare för bilregistret har framhållit att det är mycket svårt att närmare beräkna hur stor del av de totala kostnaderna som hänför sig till av- och påställningar och utredningen har inte fått tillgång till några uppgifter i detta avseende. Eftersom bilregistrets hantering av avställningarna i mycket hög grad är automatiserad kan dock antas att det är betydligt svårare att uppnå förenklingsvinster genom inskränkningar av avställningsmöjligheten än genom att t.ex. reformera gällande regler för traktorbeskattning, vilka i förhållande till antalet fordon är mycket administrativt betungande. Vid en samlad bedömning har den här utredningen, vars arbete nu är avslutat, inte funnit tillräckliga skäl för inskränkningar eller avskaffande av möjligheten till återbetalning av fordonsskatt vid avställning. Det bör dock framhållas att frågan inte är ointressant och att den kan förtjäna vidare utredning.

9 Statsfinansiella effekter

I detta kapitel redovisas de statsfinansiella effekterna av utredningens förslag.

Den i kapitel 3 föreslagna enhetsskatten på lätta fordon innebär en skatt på 1 000 kronor per år för bensindrivna personbilar, lätta bussar och lätta lastbilar. För motsvarande fordon som i stället drivs med diesel föreslås en skattesats på 5 000 kronor per år medan skattesatsen för lätta släpvagnar bestäms till 500 kronor per år. För motorcyklar föreslås samma skattebelopp som för övriga bensindrivna lätta fordon, dvs. 1 000 kronor per år. Förslaget innebär att skatteuttaget omfördelas mellan de olika fordonskategorierna. Speciellt lätta släpvagnar samt dieseldrivna lastbilar och personbilar kommer att stå för en större del av skatteintäkterna samtidigt som skattebelastningen på bensindrivna personbilar sjunker. Totalt sett beräknas omläggningen ge en intäkt brutto på ca 20 miljoner kronor.

Vad gäller fordonsskattehöjningen för tunga diseldrivna bussar har i propositionen Transportpolitik för en hållbar utveckling (prop. 1997/98:56) uttalats att kommunerna bör kompenseras fullt ut för de ökade kostnader i kollektivtrafiken vilka skattehöjningen ger upphov till. Med hänsyn till såväl skattehöjningens effekter på andra skattebaser som till nyssnämnda kompensation till kommunerna kan ökningen av skatteintäkterna i denna del nettoberäknas till ca 50 miljoner kronor.

Vidare föreslås en enhetsskatt på traktorer, vilket innebär en fordonsskattesänkning för sådana trafiktraktorer som inte utgör ombyggda bilar eller terminaltraktorer. Denna skattesänkning beräknas medföra minskade skatteintäkter med ca 10 miljoner kronor. Vidare uppkommer ytterligare ett skattebortfall genom att en del trafiktraktordragna släpvagnar föreslås bli befriade från fordonsskatt. Detta skattebortfall är svårt att uppskatta, men bör inte vara större än skattebortfallet för trafiktraktorerna. Sammantagna innebär de olika regelförändringarna minskade skatteintäkter motsvarande maximalt ca 20 miljoner kronor per år. I det här sammanhanget bör emellertid även beaktas att enhetsskatten medför en betydande administrativ besparing för Vägverket. Myndigheten har beräknat den årliga besparingen till 1 miljon kronor men mot bakgrund av de stora administrativa problem som finns för närvarande måste detta anses som en mycket försiktig

beräkning. Med andra ord bör ifrågavarande besparing kunna bli avsevärt större.

Utredningens förslag om att avskaffa återstående delar av försäljningsskatten på motorfordon motsvarar minskade skatteintäkter med brutto ca 140 miljoner kronor per år. Varaktigt beräknas borttagandet innebära en nettominskning av intäkterna för offentlig sektor på ca 110 miljoner kronor. Minskningen skulle inte bli lika stor om den nuvarande försäljningsskatten ersätts med en miljöklassdifferentierad försäljningsskatt. För närvarande kan dock inte intäkterna av en miljöklassdifferentierad försäljningsskatt beräknas. Varken det miljöstyrande beloppet eller det antal fordon som förväntas belastas med skatten, dvs. de fordon som inte beräknas uppfylla de högre miljökraven, är för närvarande kända. Om miljöstyrningen av administrativa skäl i stället utformas som en tidsbegränsad fordonsskattebefrielse bör detta finansieras genom justeringar av enhetsskattebeloppen för lätta fordon.

Det kan inte med säkerhet avgöras om de föreslagna förändringarna beträffande veteranlastbilar kommer att inverka positivt eller negativt på statsbudgeten. Det rör sig dock om ett litet antal fordon. Påverkan på statsbudgeten kan därmed antas bli försumbar.

Sammantaget beräknas utredningens förslag leda till ett statsfinansiellt underskott på ca 50 miljoner kronor. Detta kan finansieras på två olika sätt. Om en miljöstyrande försäljningsskatt införs bör detta leda till intäkter som i vart fall överstiger 50 miljoner kronor. Ett alternativ till detta är att justera enhetsskattebeloppen så att omläggningen av fordonsskatten ger ett större överskott. Beräkningar visar att exempelvis en höjning av skattebeloppet för bensindrivna lätta fordon med 15 kronor skulle medföra att omläggningen till enhetsskatt ger ett överskott på 80 miljoner kronor. Detta räcker för att förslagen i betänkandet totalt sett skall kunna beräknas ge ett statsfinansiellt överskott.

I tabellen nedan redovisas de olika förslagens nettoeffekter för den konsoliderade offentliga sektorn. Vid beräkningen har hänsyn tagits till olika slag av indirekta effekter. Till den del skatten antas utgå på näringslivet påverkas andra skatter genom att en övervältring på löner antas ske, vilket reducerar underlaget för inkomstskatt och sociala avgifter. Detta gäller exempelvis för fordonsskatten på tunga bussar. Till den del skatten belastar hushållen påverkas i vissa fall konsumentpriserna. Detta påverkar sedan med viss fördröjning både skatteskalan och de offentliga utgifterna via KPI-beroende transfereringar.

Tabell 1 Kassamässiga effekter åren 2000–2002 och varaktig nettoeffekt för offentlig sektor, miljoner kronor

	2000	2001	2002	Varaktig nettoeffekt
Konsoliderad offentlig sektor				
Enhetsskatt på lätta fordon	20	20	20	20
Skattehöjning för tunga bussar, netto	80	60	40	50
Enhetsskatt på traktorer m.m.	-20	-10	-10	-10
Slopande av försäljningsskatten	-130	-110	-100	-110
Totalt	*-50*	*-40*	*-50*	*-50*

10 Författningskommentarer

10.1 Fordonsskattelagen

6 §

Tillägget i förevarande paragrafs andra stycke motiveras av att behovet av gränsdragning mellan jordbruks- och trafiktraktorer annars skulle kvarstå. Beskattningen av släpvagnar skulle i så fall vara fortsatt beroende av den dragande traktorns användningssätt. Med det föreslagna tillägget uppnås skattefrihet för sådana släpvagnar som för närvarande är skattepliktiga på grund av att de dras av en traktor som beskattas som trafiktraktor med anledning av sitt användningssätt – men inte för de som är skattepliktiga på grund av att de dras av en traktor som även enligt den föreslagna lydelsen av 21 § utgör trafiktraktor, dvs. en till traktor ombyggd bil eller en s.k. terminaltraktor.

9 §

Se allmänna motiveringen.

21 §

Den föreslagna ändringen innebär att en traktor inte längre skall hänföras till klass I enbart på grund av att den har en tjänstevikt över 2 000 kg och används på väg som inte är enskild. Till klass I avses fortsättningsvis endast hänföras traktorer som utgörs antingen av till traktorer ombyggda bilar eller terminaltraktorer.

22 §

Beträffande 22 § innebär förslaget att man slopar den omfattande beskrivningen av vilka användningssätt som är tillåtna för en traktor som hänförs till klass II. Beskrivningen behövs inte längre om användningssättet inte skall vara avgörande för klassificeringen av traktorer. Såvitt avser motorredskap finns dock behov av motsvarande beskrivning, se föreslagen lydelse av 25 §.

23 §

Ifrågavarande lagrum innehåller för närvarande bestämmelser om tilläggsskatt för fall då en jordbrukstraktor tillfälligt används som trafiktraktor. Bestämmelserna blir överflödiga om traktorer inte längre kan klassificeras som trafiktraktorer på grund av sitt användningssätt.

24 §

För närvarande finns i förevarande paragraf en bestämmelse om att fordonsskatten på trafiktraktorer skall utgå med två gånger det belopp som annars skulle ha utgått för traktorn om den används för att dra påhängsvagnar som inte är registrerade här i landet. Bestämmelsen gäller inte för sådana fordon som avses i nuvarande 21 § andra stycket 2, dvs. terminaltraktorer. Om traktorer inte längre kan hänföras till trafiktraktorer på grund av sitt användningssätt skall ifrågavarande bestämmelse endast tillämpas beträffande till traktorer ombyggda bilar. Därmed blir behovet av bestämmelsen så begränsat att den bör upphävas.

25 §

Andra stycket av förevarande lagrum innehåller för närvarande en bestämmelse om vid vilka användningssätt ett motorredskap skall beskattas som en trafiktraktor. Bestämmelsen hänvisar till beskrivningen av olika användningssätt i nuvarande 22 § andra stycket, vilken föreslås slopad, jfr. ovan. På grund härav och då ingen förändring av beskattningen av motorredskap är avsedd bör beskrivningen flyttas till 25 § andra stycket. Med andra ord ersätts hänvisningen till 22 § andra stycket med den beskrivning som för närvarande återfinns i sistnämnda lagrum.

25 a §

I första stycket av ifrågavarande paragraf hänvisas för närvarande till 22 § andra stycket och dess beskrivning av olika användningssätt. På grund av att denna beskrivning föreslås flyttad till 25 § andra stycket bör hänvisningen i det nu aktuella lagrummet ändras.

10.2 Lagen om vägavgift för vissa tunga fordon

6 §

I 6 § lagen om vägavgift för vissa tunga fordon bör tilläggas ett tredje stycke i vilket det anges under vilka förutsättningar fordon som är av en årsmodell som är trettio år eller äldre kan undantas från vägavgiftsplikt. Dessutom bör en mindre språklig justering ske genom att ordet "eller" tilläggs efter tredje punkten i paragrafens första stycke.

Kommittédirektiv

Översyn av vägtrafikens samlade beskattning

Dir. 1996:37
Beslut vid regeringssammanträde den 25 april 1996

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppgift att göra en översyn av vägtrafikens samlade beskattning omfattande såväl lätta som tunga fordon. Översynen skall koncentreras till vad som är den lämpligaste avvägningen mellan försäljningsskatt, fordonsskatt, energi- och koldioxidskatt i syfte att förbättra den samlade styreffekten med avseende på trafiksäkerhet och miljö. Reglerna om beskattning av bilförmån ingår inte i uppdraget.

Bakgrund och gällande regler

I propositionen En politik för arbete, trygghet och utveckling (prop. 1995/96:25) uttalade regeringen att en översyn av vägtrafikens samlade beskattning omfattande såväl lätta som tunga fordon borde ske. En särskild utredare bör nu tillkallas för att företa denna översyn.

Beskattning av vägtrafiken sker i olika former. Beskattningen kan delas in i skatt på anskaffning, skatt på innehav och skatt på användning av fordonet.

Skatt på anskaffning av fordonet

Skatt på anskaffning av fordon infördes redan under andra världskriget som en tillfällig beskattning av statsfinansiella skäl. Skatten blev senare permanent. Syftet härmed var att dämpa investeringar i fordon och infrastruktur och en särskild skatt på personbilar, motorcyklar och vissa lastbilar infördes genom lagen (1956:649) om omsättningsskatt på motorfordon. Omsättningsskatten ändrades sedan till försäljningsskatt.

Skatten var från början en värdeskatt men ändrades senare till en beskattning som beräknades efter fordonets tjänstevikt. Syftet var dock

fortfarande att skatten skulle stå i viss proportion till fordonets värde. Lagen (1978:69) om försäljningsskatt på motorfordon, den i dag gällande, trädde i kraft den 1 april 1978.

Sedan den 1 januari 1995 tas försäljningsskatt ut när fordonet första gången förs in i svenskt bilregister, eller om fordonet är avställt, vid avställningens upphörande.

Försäljningsskatt beräknas efter fordonets tjänstevikt, för tyngre fordon totalvikt, och påverkas av vilken miljöklass fordonet hänförs till. Med miljöklasser i försäljningsskattelagen avses de miljöklasser som anges i bilavgaslagen (1986:1386).

Försäljningsskatt tas ut för alla personbilar, för bussar med en totalvikt av högst 3 500 kilogram samt övriga bussar om de är försedda med dieselmotor och om de hänförs till miljöklass 2 eller 3, för lastbilar med en totalvikt av högst 3 500 kilogram och lastbilar med en totalvikt som överstiger 3 500 kilogram om de är försedda med dieselmotor och om de hänförs till miljöklass 2 eller 3, samt för motorcyklar.

Försäljningsskatt tas ut för personbilar med 6 kr 40 öre per kilogram tjänstevikt. För personbilar i miljöklass 1 eller 2 görs inga tillägg eller avdrag, för fordon i miljöklass 3 ökas skatten med 2 000 kr. Samma regler gäller för lastbil med skåpkarosseri och buss om totalvikten är högst 3 500 kilogram. För lastbilar utan skåpkarosseri uppgår skatten i miljöklass 1 och 2 till 4 000 kr och i miljöklass 3 till 6 000 kr. För dieseldrivna lastbilar och bussar med en totalvikt över 3 500 kilogram tas ingen försäljningsskatt ut i miljöklass 1. Om totalvikten är högst 7 000 kilogram tas skatt ut i miljöklass 2 med 6 000 kr och i miljöklass 3 med 20 000 kr. Vid högre vikt är skatten 20 000 kr respektive 65 000 kr. För motorcyklar tas försäljningsskatten ut med mellan 1 340 kr och 4 480 kr.

I propositionen Skärpta avgaskrav för tunga fordon m.m. (prop. 1995/96:175) som nyligen överlämnats till riksdagen föreslås att försäljningsskatten för tunga fordon ändras så att ingen försäljningsskatt tas ut för fordon i miljöklass 2 och att skatten sänks till 6 000 kr i miljöklass 3.

Skatten tas inte ut för fordon som vid skattskyldighetens inträde är av en årsmodell som är trettio år eller äldre. Under tre år med början den 1 januari 1995 tas inte heller skatten ut för fordon som är inrättade för drift med elektricitet från batterier i fordonet.

Fordonen är, som ovan nämnts, indelade i tre olika miljöklasser enligt bilavgaslagen (1986:1386). Miljöklass 1 omfattar de fordon som ur hållbarhets- och avgasutsläppssynpunkt uppfyller de högsta kraven. Tillverkaren kan själv, om fordonet uppfyller kravet för avgasgodkännande, välja vilken miljöklass fordonet skall hänföras till.

Försäljningsskatten har differentierats för att påskynda introduktionen av fordon som uppfyller mer långtgående miljökrav. Försäljningsskatten utformades så att skatten för personbilar i miljöklass 3 höjdes med 2 000 kr, för miljöklass 2 var den oförändrad och för miljöklass 1 sänktes den med 4 000 kr.

Medlemskapet i EU innebar att de regler om ekonomiska styrmedel som gäller enligt EG-direktiven om bilavgaser skall genomföras i Sverige. Den skattedifferens som fanns för lätta fordon i miljöklass 1 togs därför bort fr.o.m. den 1 januari 1995 eftersom EG vid den tidpunkten ännu inte tagit något beslut om avgaskrav som motsvarande miljöklass 1. Ekonomiska styrmedel får endast tillämpas på de fordon som uppfyller den standard för avgasrening som beslutats inom EU. Detta fick till följd att försäljningsskatten ändrades för lätta fordon så skatten blev densamma för fordon som hänfördes till miljöklass 1 och miljöklass 2. Inom EU kommer avgaskraven på bilar att skärpas stegvis under de kommande åren. Tidtabellen skiljer mellan de olika fordonskategorierna. I samband med kravskärpningarna kan det ibland vara nödvändigt att ändra de ekonomiska incitamenten för att gynna försäljningen av renare fordon.

Våren 1995 beslutade riksdagen om en nivåhöjning om 20 procent av försäljningsskatten på vissa motorfordon. Denna nivåhöjning återtogs och ersattes med en höjning av fordonsskatten. Skälet härför var att en lägre nivå på försäljningsskatten stimulerar förnyelse av bilparken vilket har positiva effekter på miljön.

Skatt på innehav av fordonet

Bilinnehav beskattas genom fordonsskatt. Fordonsskatt är en fast skatt som tas ut med ett visst belopp för en viss tidsperiod oavsett i vilken utsträckning fordonet faktiskt används.

Skatt på innehav av fordon infördes 1923. Fordonsägarna skulle betala de kostnader som fordonen genom vägslitage förorsakade.

Enligt fordonsskattelagen (1988:327) tas fordonsskatt ut för motorcyklar, personbilar, bussar, lastbilar, traktorer, tunga terrängvagnar, motorredskap och släpvagnar som är eller bör vara registrerade i bilregistret och som inte är avställda. Fordonsskattens storlek varierar bl.a. med fordonsslag, skattevikt, drivmedel och fordonets konstruktion. Tjänstevikten är skattevikt för personbil, motorcykel, traktor och motorredskap. Totalvikten är skattevikt för buss, lastbil, tung terrängvagn och släpvagn. Skatten tas ut med ett grundbelopp och ett tilläggsbelopp för varje helt hundratal kilogram över den lägsta vikten i klassen.

Fordonsskatt tas inte ut för personbilar, bussar, lastbilar och motorcyklar som är av en årsmodell som är trettio år eller äldre. I vissa glesbygdskommuner tas skatten för personbil endast ut till den del skatten överstiger 384 kr. Till följd av medlemskapet i EU slopades skatterabatten för fordon som hänfördes till miljöklass 1 i försäljningsskattelagen. Som kompensation härför slopades i stället den årliga fordonsskatten under de fem första åren.

Fordonsskatten betalas för skatteår, eller i vissa fall skatteperiod. Ett skatteår består av tre skatteperioder som vardera omfattar fyra månader. Fordonsskatten skall i regel betalas under månaden före ingången av ett skatteår. Slutsiffran i fordonets registeringsnummer avgör när ett skatteår eller en skatteperiod börjar

Skatt på användning av fordonet

Bensin har beskattats sedan 1929. Den allmänna energiskatten infördes 1957 och skatteplikten omfattade bl.a. motorbrännolja och bensin. Sedan den 1 januari 1995 tas skatt på drivmedel ut enligt lagen (1994:1776) om skatt på energi. Denna lag ersatte tidigare lagar om energiskatt, koldioxidskatt, svavelskatt, bensinskatt och dieseloljeskatt. Genom lagen har en anpassning skett till de regler som gäller inom EU för beskattning av mineraloljor. De grundläggande rättsakterna för beskattning av mineraloljor är rådets direktiv 92/81/EEG av den 19 oktober 1992 om harmonisering av strukturerna för punktskatter på mineraloljor (mineraloljedirektivet), rådets direktiv 92/82/EEG av den 19 oktober 1992 om tillnärmning av skattesatserna för mineraloljor (skattesatsdirektivet) och rådets direktiv 92/12/EEG av den 25 februari 1992 om allmänna regler för punktskattepliktiga varor och om innehav, flyttning och övervakning av sådana varor (cirkulationsdirektivet).[1]

Energiskatt och koldioxidskatt tas ut på bensin, eldningsolja, dieselbrännolja, fotogen, gasol, metan, naturgas, kolbränslen och petroleumkoks. Den allmänna principen är att skatt skall tas ut om bränslet används till uppvärmning eller motordrift. Energiskatt och koldioxidskatt tas även ut på icke fossila bränslen. För sådana bränslen kan skattebefrielse eller skattenedsättning medges under vissa förutsättningar enligt mineraloljedirektivet.

Energiskatten på bränsle tas ut med ett bestämt belopp per vikt eller volymenhet. Skatten är inte proportionell mot energiinnehållet. Energiskatten varierar beroende på om bränslet används för drift av motor-

[1] EGT nr L 316, 31.10.1992 s. 12, Celex 392L0081, EGT nr 316, 31.10.1992 s 19, Celex 392L0082 och EGT nr L 076, 23.3.1992 s. 1, Celex 392L0012.

drivna fordon eller uppvärmning. Bränslen som används för motordrift beskattas med en förhöjd energiskatt.

Energiskatten på bensin är differentierad i två nivåer, en nivå för s.k. blyfri bensin och en nivå för annan bensin. Dessutom är skatten på s.k. blyfri bensin differentierad i två miljöklasser, miljöklass 3 och den miljövänligare miljöklass 2. Skattedifferensen mellan miljöklass 2 och 3 är 6 öre och motsvarar merkostnaden vid produktion av miljöklass 2 bensin.

En grundtanke i mineraloljedirektivet är att skattesatsen för varje bränslekategori skall vara enhetlig. Skattedifferentieringen mellan blyfri bensin och annan bensin står i överensstämmelse med gällande EG-regler. Däremot kräver den differentierade skatten på blyfri bensin ett undantag enligt artikel 8.4 i mineraloljedirektivet. Sverige har ansökt om ett sådant undantag och beslut har nyligen fattats av rådet.

Vad gäller dieseloljebeskattningen skall den högbeskattade, ofärgade dieseloljan användas vid fordonsdrift. Den är indelad i tre olika miljöklasser. Standarddiesel beskattas enligt miljöklass 3 och den miljövänligare dieseln enligt miljöklass 1 och 2.

Sverige beviljades undantag vid anslutningsförhandlingarna som medger skattedifferentieringen av den högbeskattade, ofärgade dieseloljan.

Koldioxidskatt för fossila bränslen beräknas utifrån kolinnehållet i bränslet. Under 1996 gäller att skattesatserna är beräknade att motsvara ca 37 öre per kg utsläppt koldioxid.

Skoterskatt

I betänkandet Miljöklassning av snöskotrar (SOU 1995:97) föreslogs att försäljningsskatt skulle införas på snöskotrar. Frågan om en skoterskatt bör tas upp i detta sammanhang.

Uppdraget

Som framgått av föregående avsnitt har både fiskala motiv och miljöskäl legat till grund för den nuvarande utformningen av beskattningen av vägtrafiken. Den från fiskal synpunkt viktigaste skatten är energi- och koldioxidbeskattningen av fordonsbränsle. Koldioxidbeskattningen är också ett viktigt ekonomiskt styrmedel från miljösynpunkt. Även försäljningsskatten har som framgått inslag av miljöpolitiskt styrmedel genom kopplingen till miljöklasserna i bilavgaslagen. Olika sätt att genom ekonomiska styrmedel, däribland skatter, minska vägtrafikens negativa miljöeffekter har diskuterats i

flera utredningar under senare tid, bl.a. Trafik- och klimatkommittén och Miljöklassutredningen.

Även möjligheterna att genom ekonomiska styrmedel påverka fordons utformning m.m. ur trafiksäkerhetssynpunkt har analyserats, bl.a. av Vägverket. Från sistnämnda utgångspunkt kan den nuvarande anknytningen av försäljningsskatt och fordonsskatt till fordonets vikt möjligtvis i vissa fall vara negativ. Försäljningsskatten kan ha en dämpande effekt på nybilsförsäljningen, vilket kan vara negativt ur miljösynpunkt eftersom nya bilar generellt sett torde vara miljövänligare än äldre.

Möjligheterna att genom skatter och andra ekonomiska styrmedel uppnå positiva effekter på vägtrafiken ur såväl miljö- som trafiksäkerhetssynpunkt har således diskuterats ingående under senare år. Trots det har någon samlad bedömning av vilka styreffekterna är av de skatter som träffar vägtrafiken inte gjorts. Det är därför enligt regeringens mening angeläget att en sådan analys kommer till stånd. I avsaknad av detta underlag finns annars risk för bl.a. att de olika skatterna har effekter som motverkar varandra och därigenom försvårar att de mål som ställts upp kan nås.

Mot bakgrund av det anförda tillkallas en särskild utredare för att analysera vad som är den lämpliga avvägningen mellan försäljningsskatt, fordonsskatt, energi- och koldioxidskatt i syfte att förbättra den samlade styreffekten med avseende på trafiksäkerhet och miljö. Utredningen skall också överväga möjligheten att med ekonomiska styrmedel öka utskrotningen av gamla bilar.

Både uttaget av försäljningsskatt och fordonsskatt är baserat på fordonsslag, vikt och drivmedel och bestämmelserna är detaljerade. En utgångspunkt bör vara att undersöka om det går att förenkla de regler som i dag styr uttaget av försäljnings- och fordonsskatt. En möjlighet är att låta skatten tas ut med enhetliga skattebelopp för alla fordonskategorier. Vidare bör det, om man fortfarande finner det lämpligt att låta vikten vara avgörande för vilken skatt som skall betalas, bestämmas vilken vikt som skall vara skattevikt. Här kan möjligen en beskattning som grundas på fordonets totalvikt vara lämpligare än en beskattning som grundas på fordonets tjänstevikt. Dessutom borde, i syfte att förenkla skatteuttaget, vissa fordonstyper kunna hanteras likformigt.

För fordon som importeras begagnade uppbärs försäljningsskatten med lika stort belopp som för motsvarande nya fordon. Här bör reglerna ses över så att äldre importerade fordon inte, ur skattesynpunkt, behandlas diskriminerande jämfört med äldre svenska fordon som blivit skattepliktiga först efter ombyggnad.

Systemet för miljöklasser är ett verktyg för att minska miljöpåverkan från trafiken. Miljöklassystemet såsom det är kopplat till försäljningsskatten bör analyseras och en utvärdering bör ske av vilka effekter systemet för miljöklassning av bilar fått. Härefter bör förslag lämnas om det även fortsättningsvis är lämpligt att ha differentierad försäljningsskatt eller om miljöklassningen bör läggas över på den årliga fordonsbeskattningen. I detta sammanhang skall även undersökas om trafiksäkerhetsaspekter kan beaktas vid skatteuttaget. Utredningen bör vidare föreslå principer för uppdatering av de till miljöklassystemet anknutna ekonomiska styrmedlen i samband med kravskärpningar enligt EG-direktiven om bilavgaser. Härefter bör utredningen analysera möjligheten att differentiera skatten på fordon med hänsyn till bränsleförbrukningen, varvid även bilarnas transportkapacitet skall beaktas.

Utredningens förslag skall ta sin utgångspunkt i de principöverväganden Kommunikationskommittén (K 1995:01) lämnar i sitt delbetänkande den 15 oktober 1996. Förslagen bör utformas på så sätt att den samlade styreffekten ur trafiksäkerhet- och miljösynpunkt ökar. Utredningen skall också göra en konsekvensbeskrivning av sina förslag utifrån trafikpolitiska aspekter och analysera effekten av skatteförändringar.

Slutligen bör utredningen presentera förslag på en skoterskatt. Skoterskatten skall utformas i enlighet med övriga förslag som utredningen lämnar.

Utredningens förslag skall vara statsfinansiellt neutralt.

Utredningen bör samråda med övriga utredningar som behandlar områden som har nära samband med fordonsbeskattningen. Utredningen bör också noga följa de diskussioner som pågår inom EU vad gäller det område som utredningen har att behandla. Utredningen skall särskilt redovisa hur dess förslag förhåller sig till gällande EG-regler.

För arbetet gäller regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående redovisning av regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), jämställdhet (dir. 1994:124) samt om att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23).

Redovisning av uppdraget

Utredaren skall redovisa resultatet av sitt arbete senast den 1 februari 1997.

(Finansdepartementet)

Kommittédirektiv

Tilläggsdirektiv till utredningen om vägtrafikens samlade beskattning

Dir 1998:7
Beslut vid regeringssammanträde den 29 januari 1998

Sammanfattning av tilläggsuppdraget

Utredaren skall, utöver vad som framgår av redan givna direktiv, göra en teknisk översyn av fordonsskattelagen.

Utredaren skall också lägga fram förslag om ändring av författningsteknisk natur för att anpassa fordonsskatten för tunga fordon som används för godstransport på väg till gällande EG-regler.

Vidare skall utredaren se över de skatteregler som gäller för veteranfordon. Syftet är att anpassa regelverket till gällande EG-regler.

Den tidpunkt då utredningens arbete skall vara avslutat ändras till den 30 oktober 1998.

Bakgrund

Genom beslut den 25 april 1996 bemyndigade regeringen det statsråd som ansvarar för skattefrågor att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över vägtrafikens samlade beskattning (dir. 1996:37). Utredningsarbetet skulle redovisas senast den 1 februari 1997.

I början av oktober 1996 förordnades utredare, sakkunniga och experter.

Enligt direktiven skall utredaren göra en översyn av vägtrafikens samlade beskattning omfattande såväl lätta som tunga fordon. Översynen skall koncentreras till vad som är den lämpligaste avvägningen mellan försäljningsskatt, fordonsskatt, energi- och koldioxidskatt i syfte att förbättra den samlade styreffekten med avseende på trafiksäkerhet och miljö.

Regeringen beslutade den 13 mars 1997 att förlänga utredningstiden till den 30 september 1997. Härefter beslutades den 25 september 1997 om ytterligare förlängning till den 30 januari 1998.

Utredningen överlämnade i september 1997 delbetänkandet Bilen, miljön och säkerheten (SOU 1997:126) till regeringen. I betänkandet redovisades överväganden om bl.a. försäljningsskatten och fordonsskatten på motorcyklar, personbilar och tunga fordon. Betänkandet har remissbehandlats. Svaren på remissen finns tillgängliga på Finansdepartementet (Fi97/2918).

Tilläggsuppdraget

Vad gäller fordonsskatten visar erfarenheterna från den praktiska tillämpningen att bestämmelserna i stort sett fungerat bra. Det finns dock några områden där förbättringar kan göras. Härvid bör särskilt strävas efter förenklingar i beskattningen. Detta gäller särskilt bestämmelserna om traktorer, motorredskap, tunga terrängvagnar och släpvagnar. Utredaren får därför i uppdrag att göra en författningsteknisk översyn av fordonsskattelagen.

Rådets direktiv 93/89/EEG av den 25 oktober 1993 om medlemsstaters tillämpning av skatter på vissa fordon som används för godstransporter på väg och tullar och avgifter för användning av vissa infrastrukturer (EGT nr L 279, 12.11.1993 s. 32, Celex 393L0089) innehåller bl.a. bestämmelser om minimiskattesatser för fordonsskatt. Direktivet gäller endast för motorfordon eller ledade motorfordonskombinationer som uteslutande är avsedda för godstransport på väg och med en bruttovikt av minst 12 000 kilogram. Europeiska gemenskapernas domstol upphävde den 5 juli 1995 detta direktiv eftersom Europaparlamentet inte hade konsulterats beträffande direktivets slutliga innehåll. Domstolen uttalade dock att direktivet skulle gälla i sak tills rådet antagit ny lagstiftning. Under hösten 1996 har Europeiska gemenskapernas kommission lagt fram förslag till ett nytt direktiv som skall ersätta det upphävda. Det nya direktivförslaget kommer att behandlas under 1998.

Direktivet innehåller minimiskattesatser dels för motorfordon och dels för motorfordonskombinationer. Fordonsskattens storlek varierar beroende på antalet axlar och maximalt tillåten bruttovikt. Dessutom anges olika minimiskattesatser beroende på om fordonet har drivaxel med luftfjädring eller om fordonet har annat system för fjädring av drivaxel.

Den 1 januari 1998 infördes vägavgifter för vissa tunga fordon (prop. 1997/98:12, bet. 1997/98:SkU7, rskr. 1997/98:72). Som kompensation sänktes fordonsskatten till minimiskattesatserna. Sänkningen begränsades dock högst till det belopp som motsvarar vägavgiften. I samband härmed genomfördes endast en viss anpassning

till direktivets bestämmelser. Det kan nu finnas skäl att göra de ändringar av författningsteknisk natur som behövs för att nå överensstämmelse med de regler som gäller för tunga fordon. Utredaren skall därför lägga fram förslag till ändring av författningsteknisk natur för att anpassa fordonsskatten för tunga fordon som används för godstransport på väg till gällande EG-regler.

Den 1 juli 1994 infördes en bestämmelse i fordonsskattelagen (1988:327) om den s.k. rullande årsmodellgränsen. Regeln innebar att motorcyklar, personbilar, lastbilar eller bussar som enligt bilregistret är av en årsmodell som är trettio år eller äldre inte är skattepliktiga. Tidigare hade fordon som hade årsmodellsbeteckningen 1950 eller äldre varit undantagna från skatteplikt. Frågan om undantag för veteranfordon aktualiserades senast i samband med införandet av vägavgifter för tunga fordon (prop. 1997/98:12, bet. 1997/98:SkU7, rskr. 1997/98:72) och ett behov av att se över reglerna framkom i det sammanhanget. Bestämmelserna skall därför ses över. Utredaren skall särskilt redovisa hur dess förslag förhåller sig till gällande EG-regler.

De ytterligare uppgifter som utredaren nu fått innebär att tiden för uppdraget måste förlängas. Utredaren skall redovisa resultatet av sitt arbete senast den 30 oktober 1998.

(Finansdepartementet)

Kommittédirektiv

Tilläggsdirektiv till utredningen om vägtrafikens samlade beskattning

Dir. 1998:92
Beslut vid regeringssammanträde den 29 oktober 1998

Sammanfattning av tilläggsuppdraget

Utredaren skall, utöver vad som framgår av redan givna direktiv, beakta vad som framförts i den transportpolitiska propositionen. Utredaren skall också beakta vägavgiften för tunga fordon vid översynen av vägtrafikens samlade beskattning.

Utredaren skall vidare lämna förslag till ändring av fordonsskattesystemet för bussar. Skatten skall utformas på liknade sätt som fordonsskatten för lastbilar dvs. efter vikt och axelkonfiguration.

Utredaren skall även beakta Naturvårdsverkets rapport om miljöpåverkan från det ökande antalet dieselbilar och om lämpligt föreslå skatteförändringar.

Den tidpunkt då utredningens arbete skall vara avslutat ändras till den 31 mars 1999.

Bakgrund

Genom beslut den 25 april 1996 bemyndigade regeringen det statsråd som ansvarar för skattefrågor att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över vägtrafikens samlade beskattning (dir. 1996:37). Utredningsarbetet skulle redovisas senast den 1 februari 1997.

Enligt direktivet skall utredaren göra en översyn av vägtrafikens samlade beskattning omfattande såväl lätta som tunga fordon. Översynen skall koncentreras till vad som är den lämpligaste avvägningen mellan försäljningsskatt, fordonsskatt, energiskatt och koldioxidskatt i syfte att förbättra den samlade styreffekten med avseende på trafiksäkerhet och miljö.

Regeringen beslutade den 13 mars 1997 att förlänga utredningstiden till den 30 september 1997. Härefter beslutades den 25 september 1997

om ytterligare förlängning till den 30 januari 1998. Utredningen överlämnade i september 1997 delbetänkandet Bilen, miljön och säkerheten (SOU 1997:126).

Den 29 januari 1998 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv. Enligt tilläggsdirektivet skall utredaren lägga fram förslag om ändring av författningsteknisk natur för att anpassa fordonsskatten för tunga fordon till gällande EG-direktiv. Vidare skall utredaren se över de skatteregler som gäller for veteranfordon. Syftet är att anpassa regelverket till gällande EG-regler. I tilläggsdirektivet förlängdes utredningstiden till den 30 oktober 1998.

Tilläggsuppdraget

Utredaren skall, utöver vad som framgår av tidigare direktiv beakta vad som i riksdagens transportpolitiska beslut (prop.1997/98:56, bet. 1997/98:TU 10, rskr 1997/98:266), framförs om vägtrafikens beskattning. Utredaren skall också samråda med energiskattegruppen.

I den transportpolitiska propositionen föreslogs att fordonsskattesystemet för bussar bör omarbetas med sikte på att nå en internalisering och att det bör utformas på samma sätt som fordonsskatten för lastbilar med olika skatteklasser beroende på vikt och axelkonfiguration. Den närmare utformningen föreslogs dock bli föremål för utredning inom Regeringskansliet. Riksdagen beslutade i enlighet med propositionen i denna del.

Som redovisas i budgetpropositionen (prop. 1998/99:1) har det framkommit att det vore lämpligt att även konstruktionen för fordonsskattehöjningen för bussar utreds. Därför skall utredaren lämna förslag på den närmare utformningen av fordonsskatten för bussar med hänsyn till fordonets vikt och axelkonfiguration.

Den 1 januari 1998 infördes vägavgifter för vissa tunga fordon (prop. 1997/98:12, bet. 1997/98:SkU7, rskr. 1997/98:72). Som kompensation sänktes fordonsskatten till EG:s minimiskattesatser. Fordonsskatten skall dock alltid tas ut med ett belopp som motsvarar vägavgiften. I utredarens uppdrag att göra en översyn av vägtrafikens samlade beskattning skall därför även vägavgiften beaktas.

Vissa förändringar av fordonsskatten har genomförts i Tyskland och Danmark på senare år. I de båda länderna har en miljödifferentiering av fordonsskatten införts. Utredaren bör därför som ett led i sitt arbete ta del av och redovisa hur de tyska och danska fordonsskatterna har utformats.

Regeringen har i maj 1998 givit Naturvårdsverket i uppdrag att belysa miljöeffekterna av den ökade andelen dieselbilar i den svenska

bilparken. Uppdraget redovisades den 15 oktober 1998. Utredningen skall beakta resultatet av denna undersökning och om eventuellt föreslå förändringar i beskattningen av dieselfordon.

De ytterligare uppgifter som utredaren nu fått innebär att tiden för uppdraget måste förlängas. Utredaren skall redovisa resultatet av sitt arbete senast den 31 mars 1999.

(Finansdepartementet)

Ekonomiska styrmedel på vägtrafikområdet*

Rapport för trafikbeskattningsutredningen

F. Mikael Sandström
Handelshögskolan i Stockholm
Nationalekonomiska institutionen
Box 6501
113 83 Stockholm
Tfn: 08-736 96 45
Fax: 08-31 32 07

nems@hhs.se
http://mikael.sandstrom.just.nu/

11 september 1998

* Arbetet med denna rapport har finansierats av trafikbeskattningsutredningen och Handelshögskolan. Jag har fått värdefulla synpunkter, råd och hjälp från Marcus Asplund, Rickard Eriksson, Richard Friberg, professor Per-Olof Johansson, Olof Johansson-Stenman, Åsa Johannesson, Åsa Lundberg, Kasper Roszbach och Henrik Sandström. Dennis Nordberg på konsumentverket gav mig tillgång till deras datamaterial. Per Eskilsson och Lennart Gruvberg har lämnat synpunkter på rapporten. Jag ensam ansvarar för innehållet.

Innehållsförteckning

1. INLEDNING 7

2. EKONOMISKA STYRMEDEL – TEORETISK ÖVERSIKT 11

2.1 Varför, och när, ska vi använda ekonomiska styrmedel? 11

2.2 Komplikationer med skatter som styrmedel 16

2.3 Hur skiljer sig olika typer av styrmedel från varandra? 20

3. SKATTER SOM STYRMEDEL – EMPIRISKA STUDIER 29

3.1 Beskattningens effekter på valet mellan olika bilmodeller 29

3.2 Drivmedelsbeskattning. 45

3.3 Olika typer av drivmedel 58

3.4 Ekonomiska incitament och bilparkens ålderssammansättning 65

4. SAMMANFATTNING OCH SLUTSATSER 71

5. REFERENSER 75

6. BIHANG A 83

6.1 Specificering av efterfrågan 83

6.2 Prissättningsfunktionen 85

6.3 Den skattade ekvationen 85

6.4 Koefficientskattningar 86

6.5 Tolkning av koefficienter 87

6.6 Resultat från alternativa modellspecifikationer 88

7. BIHANG B 93

8. BIHANG C 95

Figurer och tabeller

Figur 1 - Optimal utsläppsnivå....14

Tabell 1 - Koefficienter i efterfrågefunktionen....38

Tabell 2 - Koefficienter i kostnadsfunktionen....38

Tabell 3 - Koefficienter i prisekvationen....39

Tabell 4 - Resultat av simuleringar....43

Tabell 5 - Elasticiteter från översiktsstudier....51

Tabell 6 - "Bästa gissning", långsiktiga elasticiteter, Johansson och Schipper. 53

Tabell 7 - Koefficientestimat i "huvudmodellen"....87

Tabell 8 - Test av alternativa modellspecifikationer....89

Tabell 9 - Test av alternativa modellspecifikationer....90

Tabell 10 - Test av alternativa modellspecifikationer....91

Tabell 11 - Skattningsresultat, bensin- och dieselefterfrågan....94

Tabell 12 - Skattade koefficienter för modellen över skrotningsfrekvensen....98

F. Mikael Sandström
Handelshögskolan i Stockholm

11 september 1998

1. Inledning

Syftet med denna rapport är att göra en översikt av den forskning som gjorts om effekterna av ekonomiska styrmedel på trafikområdet. Inga anspråk görs på att översikten skulle vara heltäckande. Istället fokuseras på material som bedöms vara relevant för utformningen av den svenska vägtrafikbeskattningen. Rapporten behandlar den teoretiska bakgrunden till användningen av ekonomiska styrmedel på vägtrafikområdet, och empiriska studier på området. I materialet ingår bl a tre av mina egna studier. Den första av dessa utgör en analys av skatternas betydelse för nybilsförsäljningens fördelning mellan olika bilmodeller, som redovisas mer utförligt i Sandström (1998). Den andra studien är en analys hur bilparkens medelålder, eller egentligen den årliga andelen utskrotade bilar, påverkas av förändringar i kostnader för att köpa respektive att äga bilar samt av förändringar av skrotningspremien. Denna studie redovisas mer utförligt i Sandström (1997). Slutligen har en enkel analys genomförts av efterfrågan på diesel respektive bensin, och hur denna efterfrågan påverkas av prisförändringar. Den sistnämnda studien redovisas endast i denna rapport. Huvuddelen av rapporten behandlar beskattning av personbilar.

Vägtrafiken ger upphov till vad ekonomer brukar benämna externa effekter, eller externaliteter, främst olika former av miljöproblem och olycksrisker. Under 1995 svarade vägtrafiken för nästan 40 procent av utsläppen av kväveoxider i Sverige och nästan 30 procent av koldioxidutsläppen. Den är också en betydande källa till utsläpp av metaller, svaveldioxid, flyktiga organiska ämnen och stoft, och orsakar trängsel framförallt i tätorter. (Statistisk årsbok 1998, tabellerna 15 och 16.) De miljöproblem som orsakas är av såväl lokal, regional som global karaktär. Olyckor på våra vägar, och det lidande sådana orsakar, utgör också en stor samhällsekonomisk kostnad. Detta torde vara uppenbart inte minst av det faktum att motorfordonsolyckor på allmän väg i Sverige är den näst vanligaste dödsorsaken för människor under 40 års ålder. (SCBs statistiska databaser.)

En extern effekt uppkommer om en persons välfärd (konsumtionsexternaliteter) eller ett företags produktion (produktionsexternaliteter) påverkas av beslut som fattas av andra ekonomiska aktörer än dem själva.[1] När externa effekter förekommer

[1] Av denna definition följer att påverkan på andra individer från en externalitet kan vara såväl positiv som negativ, även om vi i miljösammanhang oftast bara diskuterar negativa externaliteter. på sidan 12 ges ett exempel på en positiv externalitet.

kan vi inte i allmänhet lita på att marknadsmekanismerna leder fram till från hela samhällets synpunkt sett optimal resursanvändning. Ibland säger man att vi står inför ett "marknadsmisslyckande". Statliga ingrepp kan då ibland höja välfärden i samhället.

För att utforma en från samhällsekonomisk synpunkt optimal politik för att korrigera sådana s.k. "marknadsmisslyckanden" bör vi strängt taget studera fem delfrågor:

1. Vilka politiska instrument står till buds?
2. Hur påverkar olika statligt ingrepp människors beteende?
3. Hur stor är den samhällsekonomiska kostnaden för olika politiska ingrepp i marknadens funktionssätt?
4. Hur påverkar människors beteende den eller de externaliteter som vi intresserar oss för?
5. Hur påverkas människors välfärd av förändringar av de externa effekterna, dvs hur stor blir den samhällsekonomiska vinsten av olika statliga ingrepp?

Denna rapport kommer i huvudsak att behandla de tre första av dessa punkter, med tonvikten på punkt två. Vi intresserar oss med andra ord i första hand för hur t ex skatteförändringar påverkar olika beteenden som berör vägtrafiken. Punkt ett rör dels rent juridiska frågor, vilka endast berörs som en bakgrund till de teoretiska resonemangen om olika styrmedel, och dels i vilken utsträckning olika teoretiskt konstruerade åtgärder kan tillämpas i praktiken. Den senare frågan berörs främst i den teoretiska diskussionen. Frågan om den samhällsekonomiska kostnaden för olika ingrepp berörs även den främst på ett teoretiskt plan, men med några referenser till empiriska studier.

Frågan under punkt fyra, om hur människors beteende påverkar de externa effekterna, rör i första hand en rad tekniska och naturvetenskapliga samband, som det knappast ankommer på en ekonom att behandla. För värdering av förändringar av externa effekter finns en rad metoder. Behandling av denna delfråga ligger dock utanför syftet med denna rapport.

Rapporten är upplagd på följande vis. I avsnitt 2 diskuteras ekonomiska styrmedel på vägtrafikområdet ur ett teoretiskt perspektiv. I avsnitt 2.1 diskuteras den teoretiska bakgrunden till externalitetsproblem och ekonomiska styrmedel, medan avsnitt 2.2

F. Mikael Sandström
Handelshögskolan i Stockholm

11 september 1998

behandlar olika typer av teoretiska och praktiska komplikationer. Avsnitt 2.3 beskriver de skilda effekter vi kan förvänta oss av olika former av beskattning, och valet mellan olika styrmedel. Avsnitt 3 sammanfattar ett antal empiriska resultat på området. I avsnitt 3.1 behandlas skatternas effekter på nybilsförsäljningen. En fråga som ägnas särskild uppmärksamhet är i vilken mån det svenska systemet för differentiering av beskattningen på grundval av miljöklassindelning varit framgångsrik. Avsnitten 3.2 och 3.3 ägnas åt drivmedelsbeskattningen. I det första av dessa avsnitt avhandlas studier över drivmedelsbeskattningens kort- och långsiktiga effekter på bilarnas körsträckor, deras specifika bränsleförbrukning och på bilparkens storlek. Avsnitt 3.3 beskrivs dels vilka effekter som har identifierats av skillnader i beskattningen av diesel, bensin och några alternativa drivmedel, dels hur övergången från blyad till blyfri bensin har gått till. Avsnitt 3.4 behandlar hur skatternas utformning och förändringar av skrotningspremiesystemet påverkar bilparkens ålderssammansättning. I ett avslutande avsnitt sammanfattas de viktigaste slutsatserna.

F. Mikael Sandström
Handelshögskolan i Stockholm

11 september 1998

2. Ekonomiska styrmedel – teoretisk översikt

2.1 Varför, och när, ska vi använda ekonomiska styrmedel?

Innan vi diskuterar hur ekonomiska styrmedel kan användas för att minska de skadliga konsekvenserna av vägtrafiken bör lite utrymme ägnas åt vari problemet består, sett från en ekonoms horisont. Annorlunda uttryckt, hur lyder det teoretiska argumentet för statliga ingrepp på t ex vägtrafikområdet?

En central sats inom den ekonomiska vetenskapen, det s.k. första välfärdsteoremet, säger att en oreglerad marknadsekonomi under vissa förutsättningar åstadkommer effektiv resursanvändning. Det bör noteras att effektivitet här har en specifik betydelse, s.k. paretoeffektivitet, vilket innebär att ingen förändring av resursutnyttjandet kan genomföras som leder till att någon individ i samhället får det bättre utan att någon annan får det sämre. En av förutsättningarna för detta resultat är att det inte finns några externa effekter i ekonomin. Det får med andra ord inte vara så att produktionen eller konsumtionen av en vara påverkar någon annan samhällsmedborgare än dem som producerar eller konsumerar denna vara.

En grundsten för första välfärdsteoremet är att i den "perfekta konkurrensekonomin" kommer priset på en vara att korrekt återspegla den samhällsekonomiska kostnaden för att producera varan. Producenterna av varan kommer, för att maximera sin vinst, att använda den billigaste, och därmed den effektivaste produktionsmetoden. Varje resurs i ekonomin kommer att användas där den ger störst avkastning, eftersom resursägarna vill få så hög avkastning som möjligt. Konsumenterna kommer att köpa de varor som ger dem högst nyttotillfredställelse och kommer därigenom att signalera till producenterna vilken deras värdering av olika varor är. All nödvändig koordinering kan i denna förenklade ekonomi ske genom prisbildningen.

När externa effekter förekommer, kommer inte längre priset att motsvara hela den samhällsekonomiska kostnaden för att producera en vara. Den samhällsekonomiska kostnaden för att "köpa" en biltransport består inte bara i de kostnader som konsumenten ser, ofta kallade privata kostnader, såsom bil, bensin, etc, utan även i de olika negativa effekt på omgivningen som bilkörning ger upphov till - avgaser, risken att utsätta andra för olyckor, buller, trängsel, mm. Bilkörning medför alltså externa effekter. Det bör i detta sammanhang noteras att risker som en bilist utsätter

sig själv för inte är externa effekter. En informerad individ förutsätts göra en rationell riskbedömning vid valen av trafiksäkerhetsnivå på sitt fordon och av sin körstil. Empirisk forskning tyder också på att människor verkligen gör sådana avvägningar i trafiksammanhang (Blomquist, Miller och Levy, 1996). Offentligt subventionerad sjukvård kan dock åtminstone teoretiskt leda till att individen utsätter sig för högre grader av risk än om hela sjukvårdskostnaden skulle drabba henne direkt, men detta gäller naturligtvis alla typer av hälsorisker, och inte bara sådana som är trafikrelaterade. De ekonomiska argument som här framförs för statliga ingrepp på trafikområdet kan alltså inte användas som motiv för åtgärder som minskar risker som en bilist utsätter sig själv för.

I vissa fall kan externalitetsproblem lösas genom frivilliga överenskommelser mellan de inblandade parterna. Ett ofta refererat exempel rör biodlingen och äppelgården. En biodling orsakar en (positiv) extern effekt genom att bina pollenerar äppelträden. I frånvaro av en överenskommelse mellan äppelodlaren och biodlaren finns alltså en risk för att biodlaren håller för få bin, eftersom han endast ser till deras honungsproduktion, och inte till de positiva effekterna i äppelgården. En möjlig lösning på detta problem vore då en statlig subvention för bihållning, som skulle korrigera för externaliteten. I praktiken visar det sig dock att detta problem ofta löses på frivillig väg, antingen genom att äppelodlaren själv också håller bin, eller genom överenskommelser mellan biodlaren och äppelodlaren. (Cheung, 1973)

Vad som ofta förhindrar denna typ av frivilliga överenskommelser är att många externa effekter påverkar det ekonomer kallar kollektiva varor.[2] Ett exempel på en kollektiv vara som påverkas av de externa effekterna av biltrafik är luftkvalitet. Luftkvalitet skiljer sig från "vanliga" varor i det att konsumtionsnivån måste bestämmas kollektivt. Innevånare i en stad kan inte välja olika nivå av luftkvalitet på samma vis som man t ex väljer olika konsumtionsnivå för mat, kläder, sjukvård och andra s.k. privata varor. Om en samhällsmedborgare gör en "investering" i bättre luftkvalitet genom att t ex köpa en bil med bättre avgasrening får alla invånare nytta

[2] Betäckningen "kollektiv vara" implicerar på inget vis att varan ifråga måste produceras av den offentliga sektorn. Många kollektiva varor, t ex radio- och televisionsutsändningar produceras privat, och många privata varor, t ex sjukvårdstjänster och barnomsorg, produceras i offentlig regi. Avgörande för om en vara är kollektiv är om konsumtionen av den är "non-rival", dvs om en individs konsumtion av varan minskar andra individers konsumtionsmöjligheter av samma vara, eller ej.

F. Mikael Sandström
Handelshögskolan i Stockholm

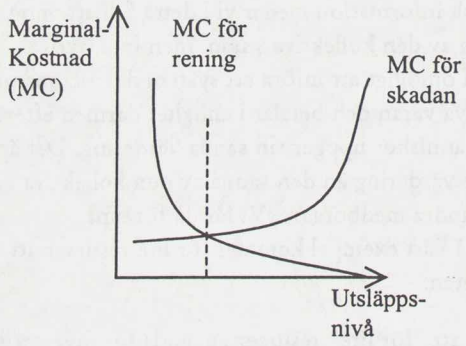
11 september 1998

av detta. Detta leder till vad som brukar benämnas snålskjutsproblemet. Eftersom alla drar nytta av en investering i den kollektiva varan kommer alla individer att försöka att själva investera så litet som möjligt, utan istället "åka snålskjuts" med andra samhällsmedborgare.

Visserligen finns exempel på att även denna typ av problem kan lösas genom frivilliga överenskommelser. Coase (1974) hävdar t ex att fyrar, som traditionellt setts som ett typexempel på en kollektiv vara, drevs privat och effektivt i 1700-talets Storbritannien. I allmänhet kommer dock förhandlingskostnaderna och andra problem med asymmetrisk information att i praktiken göra det omöjligt att nå sådana överenskommelser. Med asymmetrisk information menar vi i detta fall att varje individ känner till sin egen värdering av den kollektiva varan, men inte övriga medborgares värdering. Det är alltså omöjligt att införa ett system där alla människor uppger sin värdering av den kollektiva varan och betalar i enlighet därmed eftersom det är omöjligt att kontrollera om människor uppger sin sanna värdering. Det är med andra ord riskfritt att uppge en lägre värdering än den sanna av den kollektiva varan för att på så vis åka snålskjuts med andra medborgare. Vi får då för små investeringar i den kollektiva varan. I vårt exempel kommer för lite resurser att användas för att förbättra luftkvaliteten.

Figur 1 illustrerar vad vi menar med att "för lite" resurser används för investeringar i luftkvalitet. Låt oss tänka oss ett mycket enkelt exempel där det enda som kan göras för att minska luftföroreningarna är att investera i utrustning för att rena utsläppen. Vi antager också att nyttan för varje enskild individ av marginellt minskade utsläpp är försumbar. En bilägare som väljer att investera i reningsutrustning för sin bil kommer t ex knappast att värdera den förbättrade luftkvaliteten som hans insats ger upphov till särskilt högt. Samhällets totala värdering kan däremot vara mycket större, eftersom alla individer drar nytta av den förbättrade luftkvaliteten. Den nedåtlutande kurvan beskriver kostnaden på marginalen för att rena utsläppen. I allmänhet tänker vi oss att kostnaden för att ytterligare minska utsläppsnivån blir högre ju lägre utsläppsnivå vi befinner oss på. Detta är orsaken till att kurvan lutar nedåt. I frånvaro av regleringar kommer utsläppsnivån att hamna där den denna kurva skär den horisontella axeln, eftersom varje enskild individ endast kommer att se till sin privata nytta, som enligt antagande är försumbar. Med andra ord sker ingen rening alls, så länge kostnaden för rening är större än noll. Den andra kurvan beskriver den samhällsekonomiska marginalkostnaden av utsläppen. I detta exempel stiger marginalkostnaden när utsläppen ökar. Den samhällsekonomiskt optimala utsläppsnivån är den där marginalkostnaden för ytterligare rening är densamma som marginalkostnaden för den skada som utsläppen orsakar, dvs den utsläppsnivå som

beskrivs av den streckade linjen. Så länge utsläppen är större, dvs om vi befinner oss till höger om den streckade linjen i Figur 1, kan vi öka samhällets totala välfärd genom att genomföra ytterligare reningsinsatser. Kostnaden för ytterligare rening är ju då lägre än den minskade kostnaden för den skada föroreningarna orsakar. Samma typ av resonemang gäller även för andra typer av externaliteter. Vi skulle t ex istället kunna se den nedåtlutande kurvan som marginalkostnader för investering i säkerhetsbefrämjande utrustning, och den uppåtlutande kurvan som marginalkostnaden för olyckor.



Figur 1 - Optimal utsläppsnivå.
I diagrammet ovan beskrivs enkelt hur den teoretiskt optimala nivån för ett utsläpp (eller någon annan externalitet) bestäms. Den nedåtlutande kurvan beskriver den marginella kostnaden (marginal cost, MC) för rening. Ju lägre utsläppsnivå, dvs ju högre grad av rening, desto större är kostnaden för att rena ytterligare. Den andra kurvan beskriver den samhällsekonomiska marginalkostnaden för skadan av utsläppet. I detta exempel antages den bli högre ju högre nivån är på utsläppet. Den streckade linjen motsvarar den samhällsekonomiskt optimala utsläppsnivån, dvs den nivå där marginalkostnaden för rening är lika med marginalkostnaden för skadan av utsläppet.

Traditionellt har direkta statliga regleringar använts för att korrigera externalitetsproblem. Man har med andra ord på administrativ väg sökt nå den optimala utsläppsnivån, genom att t ex föreskriva viss teknik, eller genom att förbjuda eller begränsa viss verksamhet. Ekonomer har däremot länge förespråkat

F. Mikael Sandström
Handelshögskolan i Stockholm

11 september 1998

användandet av ekonomiska styrmedel.[3] De två huvudformer av ekonomiska styrmedel som föreslagits är korrigerande skatter[4] och s.k. överlåtelsebara utsläppsrättigheter, dvs sälj- och köpbara tillstånd att släppa ut en viss förorening, eller att orsaka någon annan externalitet. Det finns åtminstone ett praktiskt exempel på att ett system som liknar sådana överlåtelsebara utsläppsrättigheter använts på trafikområdet. I Singapore används sedan 1990 ett system som innebär att man måste inneha en licens för att ha rätt att köpa en bil. Antalet licenser är begränsat, och auktioneras ut av myndigheterna. På så vis kan trafiken begränsas (Smith, 1992). Stadsstaten Singapore är dock på många vis ett specialfall, inte minst med avseende på trafikproblem. I det följande kommer endast skatter att behandlas, eftersom andra typer av ekonomiska styrmedel bedöms ha begränsad relevans på trafikområdet.

Tanken bakom användandet av skatter för att korrigera problem med externa effekter är att om man lägger en skatt på t ex avgasutsläppen som exakt motsvarar den externa effekten, dvs den del av den samhällsekonomiska kostnaden som inte speglas av priset (den uppåtlutande kurvan i Figur 1.), så kommer konsumenten att ta hänsyn även till denna kostnad - kostnaden internaliseras. Om ett system av sådana korrigerande skatter skapas, med en skatt motsvarande varje externalitet, kommer slutsatserna från första välfärdsteoremet åter att gälla. Den i övrigt oreglerade marknadsekonomin kan åstadkomma effektiv resursanvändning.

I en enkel ekonomisk modell skulle det alltså räcka med ett sådant system av korrigerande skatter för att nå samhällsekonomisk effektivitet. Det finns också flera skäl till att ekonomer ofta förespråkar ekonomiska styrmedel framför direkta regleringar. I allmänhet kommer vi inte att exakt känna till hur de marginella skade- och nyttofunktionerna, dvs motsvarigheterna till kurvorna i Figur 1, ser ut. Beroende på dels vilken form vi tror att sambanden har, och dels hur vår osäkerhet ser ut

---

[3] I Sverige var Erik Dahmén (1968) en tidig förespråkare för ekonomiska styrmedel inom miljöpolitiken.

[4] Från en ekonomisk synpunkt sett kan även miljömässigt motiverade vägavgifter klassificeras som en typ av skatt. Om vi t ex inför vägtullar vid infarterna till en stad för att minska trängseleffekter, luftföroreningar och andra externaliteter så skiljer sig detta inte på ett konceptuellt plan från en bensinskatt som införs med samma syfte. Även skrotningspremier kan på ett teoretiskt plan beskrivas på samma vis som ett system av skatter och bidrag. Bidrag kan i sin tur beskrivas som "negativa skatter".

kommer ibland skatter och ibland direkta regleringar att vara bäst ur teoretisk synvinkel. Ofta kommer dock den informationsmängd som beslutsfattaren måste ha tillgång till att vara mindre när skatter används än när direkta regleringar används. Om vi vill minimera kostnaden för en önskad minskning av någon externalitet så kan valet av teknisk lösning lämnas till producenter och konsumenter om skatter används, medan en direkt reglering kräver att regleraren även känner till vilka kostnader olika sätt att minska utsläpp eller olycksrisker för med sig. En direkt reglering av t ex ett miljöfarligt utsläpp innebär också att incitament saknas att minska utsläppen under den nivå som krävs av myndigheterna. Om skatter används så finns däremot incitament att minska utsläppen även under denna nivå. Dessutom är incitamenten för teknisk utveckling av miljövänlig eller olycksreducerande teknik större när ekonomiska styrmedel används. När direkta regleringar används så riskerar en producent som utvecklar sådan teknik att kraven från myndigheterna skärps, medan tekniken istället kan förväntas leda till kostnadsreduceringar om ekonomiska incitament används – det blir billigare att uppnå givna miljö- och säkerhetsmål.

I praktiken finns dock en rad problem med en alltför enkel tillämpning av det som ibland kallats "internaliseringsprincipen", dvs idén att externalitetskorrigerande skatter ska sättas på ett sådant sätt att alla externa effekter internaliseras. Innan vi behandlar vilken effekt olika typer av vägtrafikbeskattning, från en teoretisk synpunkt, kan tänkas ha, diskuteras olika problem med "internaliseringsprincipen".

2.2 Komplikationer med skatter som styrmedel

Ett grundläggande problem vid införandet av korrigerande skatter är att det är svårt att veta exakt hur höga dessa skatter ska vara. På många punkter är t ex skadeverkningarna av föroreningar oklara. Många gånger ställs man också inför svåra värderingsproblem. Både olycksrisker och föroreningar som en bilist orsakar kan direkt påverka andra människors liv och hälsa. Helt uppenbart är det svårt att översätta denna typ av värden till ekonomiska storheter. För en utmärkt sammanfattning av olika typer av ekonomiska värderingsmetoder, och en sammanställning av svenska studier, se Söderqvist (1996).

Dessutom kan praktiska problem förekomma vad avser indrivandet av vissa typer av skatter. En korrekt miljöskatt på luftföroreningar från bilar ska egentligen baseras på exakt vad som kommer ut ur avgasröret och dessutom vara olika beroende på var utsläppet sker – avgaser gör ju mer skada i staden än på landet. På samma vis ska en

F. Mikael Sandström
Handelshögskolan i Stockholm

11 september 1998

skatt som korrigerar för olycksrisker som bilisten utsätter sin omgivning för egentligen vara relaterad till hans körsätt.[5] Rent juridiska problem kan också göra att vissa skatter måste uteslutas - inte minst kan gemenskapsrättsliga överväganden vara viktiga. Hög svensk fordonsskatt på lastbilar torde t ex innebära att vissa transporter istället sker med lastbilar registrerade i något annat land i unionen.

Eftersom dessa typer av problem är olika viktiga för olika typer av externaliteter kommer i allmänhet internaliseringsprincipen inte att kunna tillämpas konsekvent. Bör man då använda skatter som motsvarar den samhällsekonomiska kostnaden av externa effekter där detta är möjligt utan att ta hänsyn till områden där man av olika skäl inte kan införa sådana skatter? I allmänhet är svaret på den frågan nej.

Det är egentligen inte svårt att förstå varför det förhåller sig så. Låt säga att vi har två transportslag, A och B, som för en given transport har samma privata kostnad. Antag att transportslag A medför en extern kostnad motsvarande 1 kr/km och B en extern kostnad om 2 kr/km. Det torde vara uppenbart att om vi inte kan beskatta transportslag B så måste vi i detta fall också låta bli att beskatta transportslag A. Eljest skulle vi styra över transporter mot det skadligare transportslaget. I vissa fall kan ett alternativ vara att istället för att använda skatter införa bidrag till det miljövänligare transportslaget. I detta exemplet skulle t ex ett bidrag till transporter som sker med transportslag A delvis få samma effekt som en beskattning av transportslag B. En nackdel med sådana bidrag är dock att vi riskerar att öka den totala transportvolymen. Dessutom är det naturligtvis inte heller alltid juridiskt eller praktiskt möjligt att använda denna typ av bidrag.

---

[5] Ett alternativt sätt att korrigera denna typ av externaliteter - olycksrisker - vore att tillämpa ett system för skadestånd eller böter som är så utformat att bilisten förmås köra så försiktigt som är "samhällsekonomiskt motiverat". Det finns en omfattande litteratur om hur skadestånd kan utformas med detta syfte. Varken i teorin eller i praktiken torde det dock vara enkelt att utforma ett sådant system. (Se t ex Polinsky, 1989, ff a kap 6, för en teoretisk diskussion.) Litteraturen utgår dessutom i huvudsak från en anglosaxisk och amerikansk rättstradition som på denna punkt avviker väsentligt från den svenska. I viss mån kan vi också se att det etablerats mekanismer på försäkringsmarknaden som ger incitament för förare att ta hänsyn till de olycksrisker de utsätter sina medtrafikanter för. Försäkringspremierna beror ju bland annat på i vilken mån bilägaren tidigare råkat ut för skador och begått trafikförsyndelser.

Generellt kan vi säga att om fullständig internalisering av en externalitet inte är möjlig så måste den korrigerande skatten bli lägre också på varor som är substitut till den vara som orsakar denna externalitet. Omvänt ska skatten vara högre på varor som är komplement till en vara som inte kan beskattas. Ofta kan transporter med tunga respektive lätta lastbilar vara nära substitut. Om vi p.g.a. hänsyn till internationell konkurrens inte anser oss kunna beskatta tunga lastbilar så hårt som vi eljest skulle önska så finns alltså argument för att även beskatta lätta lastbilar mindre än vi skulle gjort om fullständig internalisering varit möjlig.

En besläktad fråga är vad som händer om det finns andra "snedvridningar" i ekonomin. En vanlig löneskatt innebär att "prisrelationen" mellan fritid och konsumtionsvaror förändras - snedvrids. Utebliven lön kan betraktas som "priset" för fritid. Skatter som införs för att komma till rätta med externalitetsproblem kommer i allmänhet att höja priset på konsumtionsvaror, vilket innebär att dessa blir ännu dyrare i förhållande till fritid. Sådana skatter kan alltså förvärra effekten av snedvridande skatter. Detta gäller emellertid även direkta regleringar. Även direkta regleringar orsakar ju kostnader för producenter och konsumenter. (Goulder, Parry, and Burtraw, 1997.)

Om skatteintäkterna från en "korrigerande skatt" används för att sänka snedvridande skatter, s.k. skatteväxling, motverkas denna effekt. Det är dock på inget vis självklart att den minskning av löneskatternas snedvridande effekt som detta orsakar tar ut den ökning av samma snedvridande effekt som beskrivs ovan. I många fall tycks det i stället vara så att korrigerande skatter ska vara lägre för en given extern kostnad om det finns snedvridande skatter i ekonomin, än om så inte är fallet. Goulder, Parry and Burtraw (1997) hänvisar till underökningar som visar att miljöskatterna i närvaro av andra snedvridande skatter bör vara omkring 30 procent lägre än om inga andra snedvridande skatter fanns i ekonomin.

I en verklig ekonomi, med många olika typer av skatter, kan man alltså inte säga att en korrigerande skatt generellt ska sättas lika med den samhällsekonomiska kostnaden av den externalitet den förväntas korrigera.

Helst skulle vi vilja beskatta varje fordons utsläpp individuellt. I praktiken är det naturligtvis omöjligt. Beskattningen får istället inriktas på att beskatta sådana observerbara och kontrollerbara faktorer som är relaterade till utsläppens storlek. Bränsleförbrukningen är relaterad till utsläppen och bör därför beskattas. På samma vis kan olika egenskaper hos bilarna vara relaterade till mängden utsläpp och kan då ligga till grund för en differentiering av försäljnings- eller fordonsskatten.

F. Mikael Sandström
Handelshögskolan i Stockholm

11 september 1998

För att förmå bilföraren att korrekt ta hänsyn till den fara hon utsätter andra för skulle vi vilja införa korrigerande skatter som är relaterade till hennes körsätt. Ett alternativ vore att tillämpa ett skadeståndssystem som tvingar bilisten att bära den samhällsekonomiska kostnaden av olyckor som hon orsakar. I praktiken torde båda systemen vara förenade med betydande mät- och kontrollproblem. Återigen måste beskattning baseras på observerbara egenskaper hos fordonen eller fordonsägarna. Skadestånd och böter kan bara baseras på sådant som kan verifieras i domstol.

Tillsammans med andra policyinstrument, såsom skrotningspremiesystem och direkta regleringar av bilarnas miljö- och trafiksäkerhetsegenskaper och bränslets innehåll av skadliga ämnen, kan ett väl utformat skattesystem närma sig det teoretiskt idealiska. Kostnaden för detta är ökad administrativ komplexitet. Vinsterna av ett väl utformat bilbeskattningssystem ska dock inte underskattas. Innes (1996) refererar till beräkningar som visar att den samhällsekonomiska vinsten av att förbättra det nuvarande systemet i USA skulle kunna vara runt 3 700 kronor per bil.

I allmänhet utgår resonemang om korrigerande skatter underförstått från att dessa skatter antingen är fördelningspolitiskt neutrala eller att fördelningspolitiska mål kan nås på annat vis. Ofta är det inte så i verkligheten. Harrison och Kriström (1997) visar t ex att en koldioxidskatt skulle vara regressiv, eftersom energikostnader utgör en större andel av konsumtionen för låginkomsttagare än för höginkomsttagare.[6] Högre skatter på transporter kommer dessutom sannolikt att påverka den regionala fördelningen av samhällets resurser. Om fördelningsmässiga överväganden förs in i resonemanget kan alltså internaliseringsprincipen behöva modifieras ytterligare.

Internalisering av externa effekter med hjälp av skatter fungerar komplikationsfritt endast i en mycket förenklad ekonomisk modell. I praktiken kommer praktiska problem vad avser mätbarhet och kontrollerbarhet samt juridiska och politiska begränsningar av beskattningens möjligheter att innebära att internaliseringsprincipen inte kan genomföras fullt ut på alla områden. I ett sådant läge blir frågan mycket mer komplicerad.

Om internaliseringsprincipen inte kan genomföras fullt ut på något område så har det implikationer för beskattningen på andra områden. Hänsyn måste också tas till andra skatter i ekonomin, när de korrigerande skatternas önskvärda storlek bedöms.

---

[6] Å andra sidan finns undersökningar som tyder på att varubeskattningen i allmänhet har små fördelningseffekter. (Decoster och Schokkaert, 1989.)

Slutligen kan fördelningspolitiska övervägande behöva göras. Det sagda innebär emellertid inte att internaliseringsprincipen helt förkastas. Tvärtom är vinsterna troligen stora av att ha väl utformade system av korrigerande skatter. I sin enklaste form riskerar dock internaliseringsprincipen att leda oss till felaktiga, och kostsamma, slutsatser.

För att kunna skapa en fullständig bild av hur trafikbeskattningen bör utformas optimalt bör analysen egentligen grundas på någon form av partiell eller allmän jämviktsanalys som kan beakta de många samverkande faktorer som är av betydelse. En sådan analys är fullt möjlig att genomföra, men kräver ett omfattande arbete och ett stort datamaterial. Att genomföra en sådan analys ligger utanför syftet med denna rapport. (Se Mayeres, 1998, för ett exempel på en tillämpad allmän jämviktsanalys av transportsektorn i Belgien.)

2.3 Hur skiljer sig olika typer av styrmedel från varandra?

En lång rad statliga regleringar, skatter och andra statliga åtgärder har betydelse för vägtrafikens miljöpåverkan, och för trafiksäkerheten. Infrastrukturinvesteringar på trafikområdet, såväl i vägar som i andra transportslag, liksom beskattningen av andra trafikslag kommer att ha betydelse för vägtrafiken. I det följande kommer dock endast statliga åtgärder och skatter som direkt berör själva vägtrafiken att behandlas. Vi tar alltså beskattningen på andra områden, liksom investeringar i vägnät och annan, infrastruktur för given.

2.3.1 Olika kategorier av styrmedel

Schematiskt kan vi säga att de skatter som specifikt drabbar vägtrafiken kan vara av fyra olika slag. Skatter kan belasta dels försäljningen av bilar, dels innehavet av bilar och dels bilkörningen i sig, främst genom drivmedelsbeskattningen. En fjärde beskattningstyp är biltullar, eller liknande avgifter, som beskattar bilkörning inom ett visst område, eller på en viss väg.[7] Även parkeringsavgifter i tätorter kan i vissa fall föras till denna kategori – höga parkeringsavgifter kan i viss mån få samma effekt som en infartsavgift. En ytterligare typ av ekonomiskt styrmedel är

[7] En biltull är med vanligt språkbruk inte en skatt. Konceptuellt kan den dock betraktas som en skatt och kan analyseras på samma sätt. (Se fotnot 4 på sidan 15.)

F. Mikael Sandström
Handelshögskolan i Stockholm

11 september 1998

skrotningspremier, som antingen kan fungera som ett pantsystem, eller som en nettobetalning till den som väljer att skrota sin bil.

Staten, och även kommuner, kan också använda direkta regleringar av vägtrafiken. Även dessa kan delas in i några olika kategorier. Regleringar direkt riktade mot fordonen kan uttryckas som minimistandard, antingen i form av maximalt tillåtna utsläppsnivåer eller säkerhetsstandard, eller i form av krav på viss utrustning. Sådana standard kan gälla såväl nysålda bilar som äldre bilar genom kontrollbesiktningskrav. Vidare kan regleringar riktas mot drivmedel, t ex genom regler om maximalt svavelinnehåll i bensin. Regler som rör var och hur det är tillåtet att köra har väl huvudsakligen trafiksäkerhetsmässiga motiv, men kan ibland vara motiverade av miljöhänsyn. Det gäller kanske framförallt regleringar av trafik i tätorter, men även åtgärder såsom sänkt fart på motorvägar.

2.3.2 Vilka typer av externaliteter orsakar vägtrafiken?

Vilken typ av reglering som bör föredragas beror naturligtvis på vilken typ av problem som ska lösas. Trafiken orsakar, som nämnts ovan, ett flertal olika typer av externa effekter, såväl på miljöområdet[8] som på trafiksäkerhetsområdet. Om vi för ett ögonblick bortser från de invändningar som diskuterats i avsnitt 2.2. så skulle vi i en teoretisk "idealvärld" vilja beskatta varje externalitet separat, och lika med den samhällsekonomiska kostnaden. I praktiken är detta omöjligt. Istället måste beskattningen grundas på observerbara och verifierbara faktorer. I vissa fall är detta enkelt, åtminstone på ett teoretiskt plan. Koldioxidutsläppen från en bil är t ex nästan direkt proportionella mot bränsleförbrukningen, oberoende av bilens individuella karaktäristika.[9] Förutsatt att det går att mäta kostnaden för ökad koldioxidkoncentration i atmosfären[10] kan då den teoretiskt optimala

---

[8] En översikt över olika typer av miljökostnader av biltrafiken finns i Groth (1996).

[9] Koldioxidutsläppen är däremot olika för olika typer av bränslen, eftersom andelen kol är olika i olika kolväten. Alternativa bränslen, såsom metanol, etanol och rapsolja resulterar naturligtvis även de i koldioxidutsläpp, men nettotillskottet till atmosfären kommer att bero på den alternativa användning av den odlingsmark som används för odling av energigrödor.

[10] I praktiken är det knappast möjligt att exakt beräkna kostnaden för ökad koldioxidkoncentration i atmosfären. Vi kan dock omformulera detta villkor som att vi, givet vår begränsade kunskap, bör göra en så riktig värdering som möjligt.

koldioxidskatten uttryckas som en drivmedelsskatt, differentierad mellan olika typer av drivmedel beroende på kolinnehåll. Samma enkla samband gäller dock inte för andra externaliteter.

En lämplig kategorisering av externa effekter tar sikte på vilka faktorer som avgör vilken skadeverkan som resulterar. (Se Schipper och Ericksson för en liknande diskussion.) Som redan nämnts kommer koldioxidutsläppen att vara direkt relaterade till drivmedelsförbrukningen, givet vilket bränsle som används. Andra typer av utsläpp kan vara relaterade till drivmedelsförbrukningen, men kommer att vara olika för olika bilar. Detta gäller t ex utsläppen av kväveoxider, kolväten, övriga flyktiga organiska ämnen, s.k. polyaromater (PAH), stoft och kolmonoxid. Utsläpp av organiskt bundet bly, främst tetraetylbly som tillsätts som "antiknackmedel" i bensin, sågs tidigare som ett allvarligt miljöproblem, men tack vare utfasningen av blyad bensin anses detta problem vara i stort sett löst. Vissa utsläpp, t ex kolväten, har i huvudsak lokala effekter. Detta gäller även andra typer av negativa miljökonsekvenser, såsom buller. Skadan kommer då också att bero av var biltrafiken förekommer. I andra fall är skadan av regional eller global karaktär. Den geografiska dimensionen blir då av mindre betydelse. Ett extremt exempel är naturligtvis koldioxidutsläpp, där den enda negativa konsekvensen så vitt vi vet är risken för globala klimatförändringar. Eftersom koldioxidhalten i atmosfären snabbt utjämnas kommer utsläppens geografiska lokalisering att helt sakna betydelse. De negativa miljökonsekvenser som tillverkningen av bilar för med sig, slutligen, är rimligen beroende av antalet producerade bilar, men torde variera mellan olika tillverkare, och mellan olika fabriker ägda av samma tillverkare.[11]

De olycksrisker en bilist utsätter sina medtrafikanter för kommer naturligtvis delvis att bero av körsträckan, och kommer därmed att ha någon relation till t ex drivmedelsförbrukningen. Dessa risker kommer rimligen också att vara beroende på trafiktäthet, och därför har det betydelse var körningen sker. I stor utsträckning beror de dock på den enskilde bilistens körsätt, i den mån de går att påverka. Det bör återigen påpekas att risker som en bilist utsätter sig själv för inte utgör någon extern effekt, och egentligen inte är något problem från en ekonomisk synpunkt sett. Bilisten förutsätts själv väga risker och nytta mot varandra vid valet av bil, körsätt, och körsträcka.

---

[11] Beskrivningen av olika typer av miljöproblem som orsakas av biltrafiken bygger i stor utsträckning på Groth (1996) och Kihlström (1986).

F. Mikael Sandström
Handelshögskolan i Stockholm

11 september 1998

Sammanfattningsvis kan vi alltså säga att omfattningen av de skadliga effekterna av bilkörning påverkas av följande sex faktorer:

1. Bränsleförbrukning.
2. Körsträcka.
3. Bilens typ.
4. Var körningen sker.
5. Vilket drivmedel som används.
6. Hur bilisten kör.

Dessutom kommer kombinationer av dessa faktorer att ha betydelse, t ex på så vis att bilens typ påverkar hur stor skadan per förbrukad bränsleenhet är, och på så vis att vårdslös körning blir olika farlig beroende på var den sker.

2.3.3 Vilka effekter har olika skatter?

Helst skulle vi vilja utforma beskattningen på så vis att den är lika med den skada en specifik bil och bilist orsakar.[12] Detta skulle t ex innebära att drivmedelsskatten skulle vara olika för olika biltyper, eller t o m för olika bilar av samma typ, vilket av lätt insedda skäl är omöjligt. En generell tumregel vid utformning av ingrepp syftande till att korrigera externa effekter är dock att insatsen bör riktas så direkt som möjligt mot det problem vi vill lösa. Om vi t ex är bekymrade över utsläppen från Torslandaverken är förmodligen fordonsskatten ett klumpigt instrument. På samma vis kommer bensinskatten att vara ett trubbigt vapen mot trafikstockningar i Stockholms innerstad. Ett annat generellt resultat är att vi i allmänhet behöver minst lika många styrmedel som vi har externalitetsproblem. Om vi t ex vet att koldioxidutsläppen är proportionella mot förbrukningen av en viss typ av diesel, medan svavelutsläppen beror på dieseloljans svavelinnehåll så kan vi inte nå den optimala nivån på båda dessa utsläppstyper endast med hjälp av en dieselskatt, utan

[12] Jag bortser här från de invändningar mot "internaliseringsprincipen" som framförs i avsnitt 2.2.

måste antingen differentiera skatten beroende på svavelinnehåll (i praktiken en svavelskatt) eller införa gränser för tillåtet svavelinnehåll (Innes, 1996).

Enkelt uttryckt bör alltså ett styrmedel grundas på faktorer som är så nära relaterade som möjligt till den externalitet vi vill reglera. Eftersom många miljöproblem, och även trafiksäkerhetsproblem, i någon mån är proportionella mot körsträckan och därmed också drivmedelsförbrukningen, åtminstone för en given bil och bilist, kommer drivmedelsbeskattning att vara ett lämpligt policyinstrument. För att styra valet mellan olika bilar torde däremot något annat medel vara nödvändigt, t ex försäljningsskatt eller fordonsskatt.

Bortser vi för ett ögonblick från skillnader mellan olika typer av bränslen går det i en teoretisk modell att visa att den optimala policymixen när det är omöjligt att beskatta drivmedel olika för olika bilar består av dels en drivmedelsskatt och dels en skatt på bilen som beror av bilens miljöegenskaper. Drivmedelsskatten ska då motsvara den genomsnittliga skadan per enhet drivmedel, beräknad över alla bilar i bilparken. Den bilspecifika skatten ska ungefär motsvara den samhällsekonomiska kostnaden som bilisten förväntas orsaka om han köper en viss bil, minskat med den del av den samhällsekonomiska kostnaden som internaliserats via drivmedelsskatten. (Innes, 1995)

Om den bilspecifika skatten ska utformas som en försäljningsskatt eller en beskattning av innehavet av en bil bör från en teoretisk synvinkel inte ha någon betydelse så länge bilens livslängd inte är en beslutsvariabel. Från bilistens synpunkt torde det vara egalt om hon tvingas betala ett högre inköpspris, och därigenom åsamkas en högre kapitalkostnad, eller om hon måste betala en periodisk skatt för att äga bilen. Förutsatt att nuvärdet av skatten är densamma borde den ha samma inverkan på konsumentens val av bil. Naturligtvis kan vi inte vara säkra på att detta resonemang håller fullt ut om vi tar hänsyn till imperfektioner på kapitalmarknaden, t ex begränsningar i bilköparnas möjligheter att låna pengar. Det har dessutom ofta visat sig att människor har problem att korrekt diskontera framtida värden. (Se t ex Hausman, 1979.) I sina grunddrag borde dock resonemanget vara riktigt.

Tar vi hänsyn till hur länge bilen behålls i drift kan vi däremot förvänta oss att dessa två beskattningsformer kommer att skilja sig åt. Ser vi till skattekostnaden över hela bilens livslängd så kommer en försäljningsskatt att vara oberoende av när bilen skrotas - skatten betalas ju bara en gång. Den totala inbetalningen av fordonsskatt kommer däremot att bli större ju längre bilen behålls i drift. Vi kan alltså förvänta oss att en generell höjning av fordonsskatt skulle leda till att bilar skrotas tidigare,

F. Mikael Sandström
Handelshögskolan i Stockholm

11 september 1998

medan en höjning av försäljningsskatten skulle få motsatt effekt. Ett annat sätt att förstå varför vi kan förvänta oss detta resultat är att se till hur bilägarnas skatteinbetalningar beror på hur länge bilarna behålls i drift. Om vi endast har en försäljningsskatt kommer de genomsnittliga skatteinbetalningarna per bilägare att bli högre ju större nybilsförsäljningen är i förhållande till bilparkens storlek, dvs ju yngre bilparken är. Detta torde ge incitament att behålla bilarna längre. Om vi däremot endast har en fordonsskatt, och förutsatt att denna inte är högre för nyare bilar, kommer däremot skatteinbetalningarna endast att bero av bilparkens storlek. Incitamentet att behålla bilar länge borde då bli mindre än i fallet med försäljningsskatt.

En hög omsättningshastighet i bilparken har rimligen både fördelar och nackdelar. Nyare bilar är i allmänhet mer miljövänliga än gamla, men samtidigt innebär produktionen av nya bilar, och skrotningen av gamla, miljöbelastningar. Avvägningen mellan försäljningsskatt och fordonsskatt bör alltså delvis spegla denna avvägning. Ett alternativ till fordonsrelaterade skatter för att ta hänsyn till externa effekter av biltillverkning är dock att försöka åtgärda dessa närmare källan, t ex genom reglering eller beskattning av själva tillverkningsprocessen. En nackdel med denna ansats är dock att den endast drabbar inhemska tillverkare, vilket inte är fallet med fordonsrelaterade skatter.

En annan skillnad mellan fordonsskatt och försäljningsskatt torde vara att den förstnämnda kan användas för att ändra skattebelastningen på en given kategori av bilar efter att den tagits i bruk. När en bil väl är inköpt är försäljningsskatten betald och kan inte i efterhand ändras. Om samhällets värdering ändras av t ex den miljöbelastning bilen orsakar, eller om ny kunskap om farligheten av något utsläpp tillkommer, så kan alltså inte skatten justeras för att ta hänsyn till detta. Det kan däremot en fordonsskatt. Den större flexibiliteten hos en fordonsskatt innebär en fördel i den meningen att den kan förväntas bli effektivare som styrmedel genom att den drabbar både redan sålda bilar och nybilsförsäljningen.

En komplikation vid utformningen av fordonsskatten är att vi egentligen skulle vilja att den är högre för gamla bilar än för nya, eftersom gamla bilar oftast har sämre miljöegenskaper än nya. Av fördelningspolitiska skäl kan det vara svårt att ha ett sådant system. Ett alternativ kan då vara att införa en skrotningspremie. En temporär skrotningspremie har förmodligen som huvudsaklig effekt att flytta vissa skrotningar framåt eller bakåt i tiden. En permanent, konstant skrotningspremie har förmodligen ganska små effekter på skrotningsfrekvensen, om den inte är mycket stor. Ett permanent system med en skrotningspremie som är avtagande i bilens ålder

skulle däremot kunna ha större betydelse för bilarnas ekonomiska livslängd. (Se Innes, 1995, för en diskussion.) Bilägaren som väljer att behålla sin bil ytterligare ett år skulle då gå miste om ett belopp som motsvarar avtrappningen av premien. Rimligen skulle detta göra det mer sannolikt att hon väljer att skrota bilen.

Vad gäller trafiksäkerhetsmässiga aspekter på beskattningen är det svårt att se hur beskattningen ska kunna användas för att avsevärt minska de externa effekterna, i annan mån än att den minskar det totala bilåkandet, totalt eller inom vissa områden. Möjligen skulle höjd drivmedelsskatt i någon mån reducera medelhastigheten på våra vägar, eftersom lägre hastighet är ett sätt att minska bränsleförbrukningen (Rouwendal, 1996). Det förefaller dock osannolikt att någon mer betydande sådan hastighetsreduktion skulle inträffa i praktiken, vilket också styrks av åtminstone en empirisk studie på området (Haughton och Sarkar, 1996).[13]

Som nämnts ovan så finns egentligen inga rent ekonomiska argument för att stimulera bilköpare att välja säkrare bilar – avvägningen mellan risker och kostnader för den egna personen förutsätts bilisten själv göra. Eftersom det har visat sig att bilister som kör trafiksäkrare bilar kör vårdslösare, och därigenom utsätter sin omgivning för större risker skulle egentligen policy-slutsatsen vara att trafiksäkra bilar ska beskattas hårdare än för föraren farligare bilar. Det är dock svårt att tänka sig att ett sådant system skulle kunna tillämpas i praktiken. Möjligen kan också trafiksäkerhetsargument användas för att motiverar högre beskattning av tunga bilar, som är "farligare" för medtrafikanterna än lätta bilar. (Se Isaksson och Hultkrantz, 1997, för en diskussion.)[14]

---

[13] Däremot visar en annan studie att en annan typ av incitament fungerar för att minska hastigheten. Om kostnaden för att köra för fort ökar, t ex genom att risken att bli bötfälld blir större, eller genom att böterna när man väl blir det blir högre, så minskar medelhastigheten. (Jørgensson och Polak, 1993.)

[14] Isaksson och Hultkrantz (1997) påpekar att man i vissa fall t o m kan öka antalet döda och skadade i trafiken om bilarna blir säkrare för föraren. Den minskning av antalet döda och skadade som uppkommer genom att vissa bilister har säkrare bilar skulle alltså i extrema fall t o m kunna mer än uppvägas av att dessa skadar sina medtrafikanter i större utsträckning. Om ett sådant extremt utfall kan uppkomma i praktiken är kanske mer tveksamt.

F. Mikael Sandström
Handelshögskolan i Stockholm

11 september 1998

Som framgår av det ovan skrivna så finns det teoretiska skäl att använda så många olika styrmedel som möjligt, och att differentiera dem mellan olika bilmodeller, olika bränsletyper, olika årsmodeller, osv. Mot detta måste dock ställas att varje differentiering av skatten och varje ny skatt minskar överblickbarheten av skattesystemet, och ökar den administrativa kostnaden. Målet att försöka "finjustera" ekonomin och uppnå maximalt goda styreffekter av skatterna måste ställas mot målet att ha ett enkelt och lättadministrerat skattesystem. I praktiken är det också svårt att tro att vi faktiskt skulle kunna lyckas identifiera alla relevanta externaliteter, och värdera dessa tillräckligt väl, för att utforma ett komplicerat system av höggradigt differentierade skatteskalor. Om vi dessutom försöker ta hänsyn till de invändningar mot det enkla internaliseringsresonemanget som framförts i avsnitt 2.2, blir utformningen av beskattningssystemet ännu mer komplicerad.

En avvägning måste också göras mellan å ena sidan skatternas fiskala funktion och å den andra sidan deras funktion som styrmedel. Från fiskal synpunkt vill vi beskatta skatter som har så små snedvridande effekter som möjligt. De snedvridande effekter av en skatt blir mindre ju mindre de påverkar människors beteende. Ett annat sätt att beskriva målsättningen med beskattningen från fiskal synpunkt är alltså att säga att vi vill beskatta så stabila skattebaser som möjligt. Om skattehöjningar innebär att skattebasen minskar, så blir ju också ökningen av skatteintäkten mindre. I vissa fall kan t o m skatteintäkterna minska. Syftet med skatter som styrmedel är snarast det rakt motsatta. Då är ju målet just att minska omfattningen av den aktivitet som beskattas.

F. Mikael Sandström
Handelshögskolan i Stockholm

11 september 1998

3. Skatter som styrmedel – empiriska studier

Resten av denna rapport ägnas åt att beskriva hur olika typer av ekonomiska styrmedel på trafikområdet fungerat i praktiken. Som framgått av resonemanget ovan bör egentligen en fullständig översikt av trafikbeskattningen bygga på någon slags allmän jämviktsanalys, eller åtminstone en partiell jämviktsanalys, som tar hänsyn till de komplicerade samband som diskuterats ovan. Att genomföra en sådan analys är dock ett mycket omfattande och datakrävande arbete. (Se Mayeres, 1998, för ett exempel på en tillämpad allmän jämviktsanalys av transportsektorn i Belgien.) Viktig information kan dock erhållas från separat studium av enskilda aspekter av skatternas betydelse som styrmedel. Nedan behandlas först vilken betydelse skatter har för att påverka fördelningen av nybilsförsäljningen mellan olika typer av bilar. I avsnitt 3.2 beskrivs några studier av drivmedelsefterfrågan. Studier av skatternas betydelsen för att styra valet mellan olika drivmedel diskuteras i avsnitt 3.3. I avsnitt 3.4, slutligen, beskrivs en studie som analyserar faktorer som bestämmer bilparkens medelålder.

3.1 Beskattningens effekter på valet mellan olika bilmodeller

Som framgår av den teoretiska diskussionen finns det argument för att skatter bör differentieras mellan olika bilar om dessa har olika miljöegenskaper. Eftersom drivmedelsbeskattningen måste vara likadan för alla bilister, eller åtminstone för stora grupper av bilister, kan denna endas i liten utsträckning användas för att beskatta mer miljöskadliga bilar hårdare . Bensinskatten kan leda till att bilköparen väljer bränslesnålare bilar, men även utsläppen per förbrukad liter bränsle kan ju skilja sig mellan olika bilmodeller. Nedan beskrivs min studie (Sandström, 1998) av skatternas effekter på fördelningen av nybilsförsäljningen mellan olika bilmodeller. Bl a analyseras effekterna av skatterabatter inom miljöklassystemet. I avsnitt 3.1.1 beskrivs några andra studier av personbilsmarknaden, och i det följande avsnittet diskuteras hur bilmarknaden kan beskrivas, och vilken modell som används i Sandström (1998). Avsnitt 3.1.3 behandlar ekonometriska frågeställningar, och i 3.1.4 beskrivs det datamaterial som används för studien. Resultaten från studien redovisas i avsnitt 3.1.5 och de viktigaste slutsatserna analyseras i avsnitt 3.1.6. För en mer detaljerad teoretisk genomgång av modellen hänvisas till Sandström (1998) och till .

3.1.1 Studier av bilmarknaden

En komplikation vid studier av bilmarknaden är att varan som studeras inte är homogen. Tvärtom är det mycket stor skillnad på olika bilmärken. Vi kan heller inte i allmänhet utgår ifrån att bilmarknaden kännetecknas av perfekt konkurrens, dvs av förhållanden där varje producent är så liten att dennes beslut inte enskilt kan påverka prisnivån. Snarare bör vi förvänta oss någon typ av oligopolistisk konkurrens. Vi kan med andra ord förvänta oss att ett litet antal företag finns på marknaden, och att dessa agerar strategiskt, dvs tar hänsyn till förväntningar om sina konkurrenters beteende då de sätter sina priser. Mycket grovt kan studier av bilmarknaden delas in i två grupper, dels den grupp studier som tar hänsyn till att perfekt konkurrens inte råder, och dels den grupp av studier som inte gör det.

Den första gruppen studier tillhör den underdiciplin av nationalekonomin som benämns industriell organisation. Ett stort antal sådana studier behandlar just bilmarknaden, bl a eftersom det finns god tillgång på data för bilmarknader i olika länder. Dessa studier syftar huvudsakligen till att besvara just frågor om hur konkurrenssituationen ser ut, och vilka faktorer som påverkar konkurrensen. Breshnahan (1987) studerar t ex om företagen på den amerikanska bilmarknaden prissamarbetar. Verboven (1994 och 1996), Flam och Nordström (1995) och Kirman och Schueller (1990) kartlägger och studerar prisskillnader på bilar mellan olika europeiska länder. Vissa studier söker belysa effekten av konkurrensbegränsande åtgärder, t ex s.k. volontary export restrictions, VERs. Verboven, 1994 och 1996 använder sig av Berrys, 1994, modell. Berry, Levinsohn och Pakes, 1997, använder en modell som utvecklats av Berry, Levinsohn och Pakes, 1995. Koujianou Goldberg, 1995, kombinerar en mikromodell för bilval med en modell som bygger på Berry, 1994. Bilmarknaden har också använts som objekt för att studera s.k. exchange rate pass-through, dvs frågan om hur växelkursförändringar slår igenom i priser. (T ex Koujianou Goldberg, 1995, Gagnon och Knetter, 1995, och Feenstra, Gagnon och Knetter, 1996.) De flesta av dessa studier använder sig av aggregerade data över den totala försäljningen av olika bilmärken. (Koujianou Goldberg, 1995, använder däremot både sådana aggregerade data och data över hushållens beteende.)

Det finns också ett stort antal studier av bilefterfrågan baserade på mikrodata, dvs data på enskilda hushålls beslut om att ha bil eller ej. Sådana studier söker beskriva vilka faktorer som påverkar om ett hushåll skaffar bil eller ej, hur många bilar det ska ha, eller hur valet mellan olika bilmodeller sker. Konkurrenssituationen på

F. Mikael Sandström
Handelshögskolan i Stockholm

11 september 1998

bilmarknaden är i allmänhet ingen aktuell frågeställning inom denna litteratur. Train (1987) sammanfattar ett flertal sådana studier. Några aktuella studier på norska data är Brandemoen (1994) och Wetterwald (1994). Som Koujianou Goldberg (1995) påpekar har dock studier som endast baseras på hushållsdata begränsad relevans för policyanalys, eftersom de inte kan belysa hur marknaden som helhet fungerar, dvs även hur marknadens utbudssida fungerar.

I de ovan nämnda studierna är skatter inte huvudfrågan. Några studier av hur bensinprisförändringar påverkar priser eller efterfrågan på olika typer av bilar har publicerats. Ohta (1987) studerar hur priserna på begagnade bilar i USA påverkas av förändringar i bensinpriset. Falvey och Rogers (1986) analyserar hur bensinpriser och försäljningsskatter påverkar marknadsandelarna för fem klasser av bilar på Nya Zeeland, och Atkinson och Halvorsen (1985) skattar en modell för "efterfrågan på bränsleekonomi" på amerikanska data. Ett underliggande antagande bakom samtliga dessa studier är att priserna bestäms i perfekt konkurrens.

Sandström (1998) använder en modell för oligopolistisk konkurrens som utvecklats av Berry (1994) för att studera skatternas effekter. Såvitt jag vet finns bara en studie som använder en liknande modell just för att studera skatter, nämligen Fershtman, Gandal och Markovich (1997). De använder Berrys modell för att studera effekterna av möjliga reformer av bilbeskattningen i Israel. (Fershtman och Gandal (1996) använder också modellen för att beskriva vinsterna av lindringen av arabländernas bojkott mot Israel.) Enligt Fershtman, Gandal och Markovich (1997) finns det över huvud taget bara två tidigare empiriska uppsatser som använder oligopolmodeller för att beskriva beskattning. Barnett, Keeler och Hu (1995) studerar effekterna av cigarettskatter och Levinsohn (1988) analyserar effekterna av tullar på USAs bilmarknad. Metoderna som används i dessa två studier skiljer sig dock avsevärt från Berrys ansats.

3.1.2 Hur kan bilmarknaden beskrivas?

Diskussioner om skatter och miljö brukar utgå ifrån "skolboksmodellen" för en marknad. Ett stort antal identiska producenter säljer homogena produkter till ett stort antal konsumenter. Med "stort antal" menar vi här att ingen enskild aktör är tillräckligt betydelsefull för att ensam kunna påverka priset på någon vara. Konkurrensen gör då att priset sätts lika med producentens marginalkostnad. En producent kan då inte höja sitt pris över jämviktspriset på marknaden enär han då skulle förlora alla sina kunder. Han kommer heller inte att vilja sänka priset, eftersom han då skulle prissätta under marginalkostnaden, och således förlora på att

sälja sina varor. Varorna brukar också oftast antas vara sådan att alla konsumenter i ekonomin väljer att konsumerar något av alla varor. Vidare utgår man ifrån att varorna är "perfekt delbara", dvs de kan konsumeras i vilken mängd som helst.

I praktiken beskrivs ytterst få, om ens någon, marknader av denna förenklade modell. Ibland kan den dock fungera som en bra ungefärlig beskrivning. Vad gäller bilmarknaden är det däremot svårt att tro att antagandena bakom den perfekta konkurrensekonomin ska hålla ens approximativt. Under 1995 svarade t ex i Sverige 15 generalagenter för nästan all försäljning av personbilar, över 98 procent av det totala antalet sålda bilar. (Bilen i Sverige 1996.) De fyra största av dessa svarade för över tre fjärdedelar av försäljningen. Att utgå ifrån att dessa företag inte kan påverka vilka priser de tar ut förefaller uppenbart orimligt.

Inte heller är det särskilt tilltalande att betrakta bilar som en homogen vara som alla konsumenter konsumerar åtminstone en liten mängd av. Tvärtom är bilar en differentierad vara, och beslutet att köpa bil är ett val mellan olika alternativ, som i praktiken är ömsesidigt uteslutande. (Small och Rosen, 1981, diskuterar hur vi kan se på denna typ av beslutssituationer.)

Efterfrågesidan i den modell som används i Sandström (1998) utgår ifrån den s.k. teorin för diskreta val. (Anderson, de Palma och Thisse, 1992 ger en uttömmande beskrivning. Se också Maddala, 1983.) Konsumentens nytta av att köpa en viss bil antages bestå av tre komponenter: 1) en "individspecifik" komponent som bestäms av hennes personliga egenskaper, såsom inkomst, kön, ålder mm. 2) en "varuspecifik" komponent som bestäms av bilens egenskaper, såsom prestanda, säkerhet, pris mm. och 3) en slumpterm. Den tredje komponenten kan ges olika tolkningar. Vi kan antingen tänka oss att konsumenten inte riktigt känner till egenskaperna hos bilen, eller att nyttan av att köpa en viss bil är genuint osäker. I allmänhet tänker vi oss dock att slumtermen svarar mot egenskaper hos individen som en utomstående betraktare inte kan observera.

Vi antager sedan att konsumenten köper den bilmodell som ger henne högst nyttotillfredställelse. För att ta hänsyn att många konsumenter kommer att avstå från att köpa bil kompletteras modellen med ett "nollalternativ" som beskriver nyttan av att inte köpa bil. Utifrån denna modell skapas sedan ett system för den aggregerade efterfrågan på respektive bilmodell. Om man gör en del förenklande antaganden så kan man konstruera sådana efterfrågefunktioner, som inte beror av individspecifika variabler, utan endast av bilarnas egenskaper och eventuellt olika tidsspecifika variabler. I Sandström (1998) antages efterfrågan på en viss bilmodell bestämmas av

F. Mikael Sandström
Handelshögskolan i Stockholm

11 september 1998

dess storlek, topphastighet och av priset. Hur priset definieras beskrivs nedan. Genom att använda den transformation som föreslagits av Berry (1994) av den s.k. multinomiala logit funktionen kan efterfrågefunktionerna för varje bilmodell bli linjära i såväl transformerade variabler som i parametrar, vilket avsevärt underlättar det ekonometriska arbetet.

För att någorlunda realistiskt modellera utbudssidan bör vi ta hänsyn till att bilproducenterna har vad som brukar kallas "marknadsmakt", dvs de kan höja sina priser över marginalkostnaden utan att förlora alla kunder. Kostnaden för att producera en bil antages kunna beskrivas som en funktion av bilens egenskaper – i denna uppsats antages marginalkostnaden vara en linjär funktion av bilens vikt, topphastighet, storlek och antalet hästkrafter. Vid sitt prissättningsbeslut tar företagen hänsyn till att antalet sålda bilar minskar när priset ökar. För att förenkla modellen bortses i Sandström (1998) från att varje bilföretag producerar flera bilmodeller. I stället får vi "låtsas" att varje bilmodell produceras av ett självständigt företag. Prissättningsfunktionen kommer att bestå av en kostnadsfunktion som beskriver hur kostnaden för att producera en bil beror av dess egenskaper, och ett pålägg som beror av bilmodellens marknadsandel. (Modellen som används bygger på Berry, 1994.)

Bilar är vad som brukar kallas "sällanköpsvaror", "investeringsvaror" eller "hållbara varor". Det innebär att varan inköps vid ett tillfälle, men "genererar nytta" för konsumenten under en längre tid. Det är därför rimligt att tänka sig att konsumenten inte bara är intresserad av det pris hon betalar för att köpa bilen, utan snarare av den långsiktiga kostnaden för att äga och köra bilen. Inköpspriset blir då endast en del av det "verkliga priset". Detta "verkliga pris" kommer heller inte att kunna observeras, eftersom det delvis kommer att bero av individspecifika komponenter. I brist på data över individuellt beteende specificerar Sandström (1998) en modell för hur olika kostnadskomponenter kan tänkas påverka konsumentens kostnad för att äga bilen. Enkelt uttryckt ses kostnaden för att äga en bil som summan av tre komponenter: 1) inköpskostnaden, eller kapitalkostnaden för bilen, 2) den fasta periodiska kostnaden för att äga en bil och 3) den rörliga kostnaden för att köra med bilen. De tre viktigaste typerna av skatter som berör vägtrafiken, försäljningsskatt, fordonsskatt och bensinskatt, kommer då att svara mot respektive kostnadskomponent. En poäng med denna formulering av kostnaden är att det blir möjligt att använda modellen direkt för att studera effekterna av olika skatteförändringar.

Sammanfattningsvis består alltså modellen av tre delar. Efterfrågesidan beskrivs av efterfrågefunktioner på respektive bilmodell som bestäms av bilarnas egenskaper och

av de "verkliga priserna". Utbudssidan beskrivs av företagens prissättningsfunktioner som beror på kostnaden för att producera bilarna och på hur stort pålägg företagen tar ut. Produktionskostnaden beror i sin tur på bilarnas egenskaper. Förhållandet mellan å ena sidan det "verkliga priset" som konsumenterna möter, och å den andra sidan det pris företagen sätter och de övriga faktorer som influerar kostnaden för att äga en bil, beskrivs av en prisfunktion.

3.1.3 Viktiga hänsyn vid skattning av en modell – metodval

När vi vill beskriva bilmarknaden så föreligger ett flertal komplikationer som gör att vi inte utan vidare kan applicera en enkel regressionsmodell. Låt oss till att börja med betrakta efterfrågan på en viss bilmodell. Hur bra data vi än har tillgång till så är det orealistiskt att tro att det går att beskriva alla egenskaper hos en bil som en konsument värdesätter. För att göra modellen mer realistisk bör vi därför tillåta att modellspecifika icke observerbara kvalitetsegenskaper förekommer. Om vi har tillgång till data från flera tidsperioder går det att kontrollera för sådana icke observerbara faktorer genom att använda s.k. paneldatametoder. I princip innebär det att varje modell tillåts ha en "egen" variabel, en s.k. dummyvariabel, som fångar upp alla sådana icke observerbara faktorer.

Problem med icke observerbara tidsberoende faktorer löses på ett motsvarande sätt genom att lägga in tidsspecifika dummyvariabler. (Se Baltagi, 1995, för en uttömmande teoretisk beskrivning av sådana metoder. Greene, 1993, ger en något mer kortfattad beskrivning och Kennedy, 1992, ger en intuitiv tolkning.) Genom att sedan specificera vilka observerbara variabler som vi tror påverkar efterfrågan på de olika bilmodellerna, och hur sambandet mellan observerbara priskomponenter och det icke observerbara "verkliga priset" ser ut, erhåller vi en "färdig" efterfrågefunktion.

En besvärligare komplikation är det som brukar kallas för "endogenitet". Ett grundläggande antagande bakom den enkla regressionsmodeller är att de förklarande variablerna är "exogena", dvs att de bestäms utanför modeller, och oberoende av den beroende variabeln. Om så inte är fallet kan en regressionsanalys som inte tar hänsyn till detta ge allvarligt missvisande resultat. I vårt fall beror endogenitetsproblemet på att såväl priset på respektive bil som den sålda kvantiteten beskrivs inom modellen.

Ett konkret exempel kan kanske beskriva vad ett endogenitetsproblem kan innebära i praktiken. Låt säga att vi vill studera värdet av att satsa ytterligare resurser på

F. Mikael Sandström
Handelshögskolan i Stockholm

11 september 1998

brandkårsverksamhet. Den beroende variabeln kan då t ex vara den totala kostnaden för brandskador inom olika kommuner i Sverige per år över någon tidsperiod, och en av de förklarande variablerna skulle kunna vara antalet brandbilar i respektive kommun. En enkel regressionsanalys skulle då troligen visa att kostnaderna för brandskador är högre ju fler brandbilar en kommun har. Den paradoxala slutsatsen skulle alltså bli att vi ska minska antalet brandbilar för att få färre bränder. Denna slutsats är självklart felaktig. Resultatet beror istället på att vi inte tagit hänsyn till att antalet brandbilar bl a beror av hur många bränder en kommun har. Denna variabel är med andra ord endogent bestämd - bestämd inom modellen. Om någon för en betraktare icke observerbar faktor gör att en kommun har fler bränder än andra jämförbara kommuner kommer det att innebära att den, allt annat lika, har både större kostnader för brandskador och fler brandbilar.

På samma vis kommer en modell för bilmarknaden som inte tar hänsyn till endogenitet att riskera att leda oss till felaktiga slutsatser. Låt säga att någon icke observerbar faktor gör att en viss bil under en viss period uppfattas som extra attraktiv av konsumenterna. Detta borde då påverka både priset och den sålda kvantiteten i positiv riktning. På samma vis som i exemplet med brandbilsparadoxen kan man t o m komma till så orimliga slutsatser som att ett högre pris leder till högre försäljning. Endogenitetsproblemet är alltså inte bara ett teoretiskt problem, utan i hög grad av praktisk betydelse. (Berry, 1994)

De generella metoder som används för att skatta modeller med endogena variabler beskrivs i de flesta ekonometriböcker. (Se t ex Greene, 1993) Tack vare den speciella formulering av relationen mellan det "verkliga priset" och det pris som konsumenterna betalar som används i denna modell kan vi dock komma runt endogenitetsproblemet genom att skatta en s.k. reducerad form av modellen, och ändå erhålla estimat av nästan alla parametrar. För en mer uttömmande beskrivning av vad detta innebär hänvisas till Sandström (1998) och till.

3.1.4 Data

Data på bilförsäljning kommer från SCB/bilregistret. Försäljning redovisas per månad uppdelat på s.k. gruppkod (före 1996, CBR-kod). Gruppkoden är en åttaställig kod med mycket fin uppdelning. Audi 100 representeras t ex av över 700 CBR-koder, och Volvo 854 respektive 855 av över 200 CBR-koder vardera. För att erhålla en meningsfull uppdelning har data därför aggregerats till modellnivå, där med bilmodell avses t ex Volvo 745, Audi 100 eller Toyota Corolla. Hänsyn har alltså inte tagits till att en bilmodell t ex kan förekomma med olika motorstyrka eller olika

utrustningsgrad. Inte heller har modeller differentierats efter drivmedel (bensin/diesel). Data för åren 1991 till 1996 har använts.

Försäljningsstatistiken är uppdelad på försäljning till juridiska respektive fysiska personer. Endast data över försäljning till fysiska personer används. Det finns två skäl till detta. Dels ingår inte översyn av förmånsbeskattningen av bilar, som torde ha stor betydelse för försäljningen till juridiska personer, i trafikbeskattningsutredningens utredningsuppdrag. Dels bör modellen förmodligen modifieras för att kunna appliceras även på försäljningen av bilar till juridiska personer. Sannolikt är det olika överväganden som styr privatpersoners respektive företags efterfrågan på bilar.

Resultaten av modellskattningen kan inte belysa skillnader mellan beskattningen av diesel- och bensinbilar, eftersom någon sådan uppdelning inte gjorts i datamaterialet. Sannolikt har detta liten betydelse under den period som studeras eftersom endast en liten del personbilsförsäljningen under de år som studeras består av dieselbilar. 1995 var andelen t ex mindre än 3 procent. (Bilen i Sverige 1996.) Dieselbilar utgjorde sannolikt en ännu mindre del av försäljningen till fysiska personer.

Data om egenskaper och priser för de olika bilmodellerna erhölls från Autograph-Bilfakta AB. De tekniska uppgifterna i Autographs datamaterial bygger huvudsakligen på uppgifter från Svensk Bilprovnings typbesiktningsprotokoll och kompletterande uppgifter från respektive fabrik eller generalagent. Prisvariabeln är konsumentens pris, inklusive moms, övriga skatter och avgifter. Autograph uppger att priset "är ett uttryck för generalagentens uppfattning om gällande prisnivå på marknaden för bilar med 'standardutrustning'". Bensinförbrukningen beräknades tidigare som liter per mil, men sedan 1996 anges den enligt EEC:s norm 93/116 som liter per 100 kilometer. För samtliga modeller har bensinförbrukningen därför räknats om till liter per mil. Toppfart är "beräknade värden baserade på testresultat ur facktidningar" och vikten är bilens tjänstevikt enligt bilens typintyg. Bilens storlek beskrivs av Autographs utrymmesindex, som beräknas som "summan av de nio viktigaste längd-, bredd- och höjdmåtten i kupén". (Bilfakta, våren 97) I de fall flera versioner finns av samma modell beräknades ett oviktat medelvärde för modellen.

De bilmärken som under något år under perioden sålt fler än 2 000 bilar valdes ut. I datamaterialet kan tre distinkta storleksgrupper tydligt urskiljas. Den mindre gruppen består av mycket små bilar av sportbilstyp. Den större består av vans, "storfamiljsbilar" och av bilar av terrängbilstyp. Den mellersta gruppen består av "vanliga" personbilar. Det förefaller också som om sambanden mellan variablerna är

F. Mikael Sandström
Handelshögskolan i Stockholm

11 september 1998

olika för de tre grupperna. Det tycks vara rimligt att betrakta dessa tre kategorier av bilar som olika varor. Den stora huvuddelen av försäljningsvolymen ligger på "vanliga" personbilar, varför endast dessa inkluderades i analysen.

Bensinpriser är priset till konsument för 98 oktan blyad bensin hos Shell, och prisuppgifterna kommer från Svenska Shell AB. Uppgifter om räntan (konsumentlåneräntan) kommer från databasen International Financial Statistics (1998). KPI från SCBs internetdatabas (Sveriges Statistiska databaser) har använts för att räkna om alla kostnadsuppgifter i kontant penningvärde. Uppgifter om miljöklassindelningen av olika bilmodeller kommer från konsumentverket, och information om förändringar i skattesystemet har hämtats ur SOU 1997:126.

Antalet tidsperioder i modellen är 72. Det totala antalet bilmodeller är 125, men alla modeller säljs inte under alla perioder. Under den tid som täcks av datamaterialet säljs varje månad mellan 54 och 84 olika bilmodeller. Totalt består datamaterialet av 5 286 observationer.

3.1.5 Resultat

Resultaten från skattningen av modellen förefaller i stora drag vara rimliga. De faktorer som bestämmer efterfrågan i modellen är bilens storlek, dess topphastighet och det "verkliga priset". Som vi kan förvänta blir efterfrågan på en viss bilmodell högre ju större bilen är, och ju högre dess topphastighet. Priset har en negativ inverkan på efterfrågan. Samtliga koefficienter i efterfrågefunktionen (redovisas i Tabell 1.) är signifikant skilda från noll på varje rimlig konfidensnivå (mer än 99-procentsnivån).

Koef	*Variabel*	*Skattning*	*Standardfel*	*t-värde*	*Sannol. värde*
β_0^x	CONSTANT	-21.4	3.07	-6.97	0.00000
β_1^x	SIZE	1.31E-03	4.87E-04	2.69	0.00721
β_2^x	SPEED	5.14E-02	5.39E-03	9.54	0.00000
β_P	-p	1.13E-03	2.05E-04	5.50	0.00000

Tabell 1 - Koefficienter i efterfrågefunktionen.
En närmare beskrivning av modellens specificering finns i Bihang A.

Även resultaten från skattningen av prissättningsfunktionen förefaller någorlunda rimliga. De skattade koefficienterna redovisas i Tabell 2. Ju större bilen är, ju högre dess toppfart och ju fler hästkrafter motorn har, desto högre blir produktionskostnaden. Något förvånande är att kostnaden för produktionen av en bil tycks vara avtagande i bilens vikt. Resultatet är dock inte helt orimligt. Det är ju inte omöjligt att det faktiskt är dyrare att producera en lätt bil när vi kontrollerat för bilens prestanda. Att tillverka en kaross i aluminium eller plastmaterial bör t ex vara dyrare än att tillverka den i stål. Koefficienterna är signifikant skilda från noll på minst en 95-procentig konfidensnivå.

Koef	*Variabel*	*Skattning*	*Standardfel*	*t-värde*	*Sannol. värde*
γ_0	CONSTANT	N/A.	N/A.	N/A.	N/A.
γ_1	WEIGHT	-31.2	5.01	-6.24	0.000000
γ_2	HORSE	99.8	22.7	4.40	0.000011
γ_3	SIZE	5.41	2.43	2.23	0.0258
γ_4	SPEED	181	47.6	3.80	0.000147

Tabell 2 - Koefficienter i kostnadsfunktionen.
En närmare beskrivning av modellens specificering finns i Bihang A.

Den intressantaste delen av modellen för vårt vidkommande är prisfunktionen, dvs den del av modellen som beskriver sambandet mellan det "verkliga priset" och de olika komponenter som påverkar kostnaden för att köpa och äga en bil. Bilens

F. Mikael Sandström
Handelshögskolan i Stockholm

11 september 1998

försäljningspris, försäljningsskatten och fordonsskatten har alla en signifikant inverkan på det "verkliga priset". (Över 99-procentig konfidensnivå.) Däremot är inte skattningen av koefficienten för den femåriga skattebefrielsen för miljöklass 1-bilar signifikant. Inte heller är koefficienterna för bilens bensinförbrukning, respektive produkten av bensinpriset och bensinförbrukningen signifikanta. Av skäl som framgår i Sandström (1998) kan inte koefficienten för bensinpriset skattas i en modell av den typ som används här, eftersom den endast varierar över tiden, och inte över bilmodeller. De skattade koefficienterna från prisekvationen redovisas i Tabell 3.

Koef	*Variabel*	*Skattning*	*Standardfel*	*t-värde*	*Sannol. värde*
β_0^p	I·(1+VAT)·(p^c+STAX)	1	N/A.	N/A.	N/A.
β_1^p	RTAX	0.146	5.30E-02	2.76	0.00572
β_2^p	RTAXMK	-0.134	0.243	-0.552	0.581
β_3^p	GAS	2440	1920	1.27	0.203
β_4^p	GAS·PGAS	-3.19	2.31	-1.38	0.168
β_5^p	PGAS	N/A.	N/A.	N/A.	N/A.

Tabell 3 - Koefficienter i prisekvationen.
En närmare beskrivning av modellens specificering finns i Bihang A.

En jämförelse av koefficienterna för försäljningsskatten och för fordonsskatten tyder på att den förstnämnda har större betydelse för försäljningen än den sistnämnda. En kronas höjning av försäljningsskatten, som ju endast betalas en gång, tycks ha lika stor effekt som en höjning med en krona av fordonsskatten, som ju måste betalas varje år. Detta är något förvånande eftersom kostnaden för konsumenten ju blir betydligt större om fordonsskatten höjs med en krona än om försäljningsskatten höjs med samma belopp. I kvalitativa termer är dock styreffekterna desamma för de två typerna av skatter. För att uppnå en given styreffekt skulle däremot skillnaden i beskattning, räknat i total skattebelastning av respektive bil, behöva vara större för att uppnå en given styreffekt om fordonsskatten används som styrmedel än om försäljningsskatten används.

Den femåriga befrielsen från fordonsskatten för miljöklass 1-bilar har ingen signifikant effekt på efterfrågan på de olika bilmodellerna. Koefficienten är dock nära i storlek (något mindre) till koefficienten för fordonsskatten, men med omvänt tecken, som vi bör förvänta oss. En skattereduktion bör ha ungefär samma effekt som en skatteökning i denna modell. Detta kan möjligen tolkas som ett indicium att skattebefrielsen haft effekt. En orsak till att koefficientskattningen inte är signifikant skulle helt enkelt kunna vara att vi har för få observationer. Av de totalt 5 286 observationerna i datamaterialet är det endast 48 som har något annat värde än noll för denna variabel. Detta beror naturligtvis på att skatterabatten infördes först 1995 och att ganska få bilmärken tillhör miljöklass 1. Orsaken till att denna koefficient inte blir signifikant kan alltså bero på att data omfattar en för kort tidsperiod när detta skatteincitament använts.

Ingen av koefficienterna som relaterar kostnaden för bilen till bensinkostnaden är signifikant skilda från noll. En tolkningen av detta är att bensinförbrukningen har liten betydelse för valet mellan olika bilmodeller när vi har kontrollerat för andra faktorer. Detta stämmer inte riktigt med resultaten i de studier som redovisas i avsnitt 3.2 nedan. En förklaring till att modellen inte lyckas fånga upp effekten av bensinprisförändringar på valet av bilmodell kan dock vara att datamaterialet omfattar en för kort tidsperiod. Om t ex efterfrågan på bränsleeffektivitet ökar så är det troligt att biltillverkarna anpassar sig till det genom att konstruera bränslesnålare bilar. Det är dock troligt att en sådan process tar längre tid än sex år.

Resultaten i Sandström (1998) kan dock också bero på den skattade modellens egenskaper och på det datamaterial som används. Modellen har svårt att fånga upp effekten av bensinprisförändringar, eftersom variabler som inte varierar mellan olika bilmodeller inte kan finnas med i en paneldatamodell med tidsspecifika dummy-variabler. En något annan specificering av modellen testades också. De tidsspecifika dummy-variablerna utelämnas, och en "kilometerkostnadsvariabel" konstrueras som kvoten mellan bensinpriset och bilens bensinförbrukning per kilometer. Denna variabel får då en signifikant negativ effekt på efterfrågan på en bil, precis som vi kan förvänta oss. (Resultaten av dessa skattningar redovisas i Bihang A, Tabell 10, på sidan 91.) Hypotesen att de tidsspecifika dummy-variablerna är lika med noll måste dock förkastas. Det är med andra ord möjligt att denna modell är dåligt lämpad för att studera effekter av bensinskatten. Delvis kan också resultatet bero på aggregeringen av försäljningsdata till bilmodell. Detta innebär att vi inte kan studera valet av t ex motorstyrka för en given bilmodell. Den typ av studier av sambandet mellan bensinpris, bensinefterfrågan, körsträckor och specifik bränsleförbrukning

F. Mikael Sandström
Handelshögskolan i Stockholm

11 september 1998

som gjorts på aggregerade data är förmodligen bättre lämpade för att analysera just detta problem. (Se avsnitt 3.2.)

En möjlig brist i modellen är att den inte tillåter sambandet mellan kostnadsvariablerna och efterfrågan att vara olika för olika dyra bilar. En ökning av kostnaden för att äga en Mercedes med 1 000 kronor skulle med andra ord ha samma effekt på efterfrågan som en motsvarande ökning av kostnaden för en Hyundai. Som ett enkelt test av stabiliteten hos det skattade sambandet skattades modellen på datamaterialet uppdelat i olika prisgrupper. (Skattningsresultaten redovisas i Bihang A, Tabell 9, på sidan 90.) Ingen mer betydelsefull förändring inträffar förrän modellen skattas endast på bilar som kostar under 100 000 kronor, då koefficienten för skattebefrielsen för miljöklass 1-bilar blir signifikant. I den prisklassen är emellertid bara en bilmodell föremål för denna skattebefrielse. I praktiken vilar alltså detta resultat på en enda observation, varför det inte kan tillmätas någon större vikt. En utveckling av modellen i Sandström (1998) vore att tillåta att efterfrågan beror icke-linjärt av kostnadsvariablerna. Detta skulle emellertid komplicera skattningen av modellen betydligt.[15] Vid tolkningen av resultaten bör dock det förenklande antagande som ligger till grund för den enkla funktionella formen hållas i minnet. Det är möjligt att skatterna har större betydelse för efterfrågan på bilar i lägre kostnadsklasser än för dyrare bilar.

Några andra varianter av modellen skattades också. Några olika specifikationer av bensinkostnadsvariablerna prövades utan att resultatet påverkades på något betydelsefullt vis. En specifikation där bilens hästkrafter och dess vikt tillåts påverka efterfrågan direkt, och inte bara via företagens produktionskostnad, prövades också. (Resultaten av dessa skattningar redovisas i Bihang A, Tabell 8, på sidan 89.) Ingen

[15] Från en teoretisk synpunkt sett är det heller inte helt tilltalande att låta priser förekomma icke-linjärt i denna typ av modell. Den ekonometriska modell som skattas av Sandström (1998) bygger på att individerna träffar val i enlighet med en modell för diskreta val. Denna modell bygger i sin tur på att individernas nytta, givet att de valt ett visst alternativ, kan skrivas som en funktion av individuella karaktäristika och egenskaperna hos detta alternativ. Hanemann (1982) har visat att i en sådan modell måste kostnaden för ett alternativ och individens inkomst förekomma i den villkorade nyttofunktionen som (y-p), där y är inkomst och p är pris. Att antaga att priset är icke-linjärt i den aggregerade efterfrågefunktionen samtidigt som vi antager att inga individuella karaktäristika, mer specifikt, individernas inkomster, förekommer i densamma är alltså inkonsistent.

av de två variablerna hade någon signifikant effekt på efterfrågan. Den enda alternativa specificering som har någon mer betydande effekt på resultatet är av den typ som nämnts ovan, dvs där de tidsspecifika dummyvariablerna utelämnas. Denna specificering måste dock förkastas, baserat på ett F-test. (Se t ex Greene, 1993.)

För att få en uppfattning om storleksordningen av de effekter som impliceras av modellen gjordes några enkla policysimuleringar. Data för det sista kvartalet 1996 användes och det antal sålda bilar som modellen predikterar under tre olika kontrafaktiska scenarion beräknades. I simuleringarna användes även den icke signifikanta koefficienten för fordonsskattebefrielsen för miljöklass 1-bilar. Resultaten av simuleringarna bör tas med en stor nypa salt, och ses som illustrationer av modellen snarare än som beskrivningar av vad som faktiskt skulle ha hänt under de olika scenariona. Även om vi med rimlig säkerhet kan uttala oss om de kvalitativa resultaten i modellen så är varje kvantifiering av dessa resultat behäftade med ett stort mått av osäkerhet.

Under den tidsperiod som simuleringarna omfattade var försäljningsskatten 2 000 kronor för bilar i miljöklass 3, medan bilar tillhöriga miljöklasserna 1 och 2 inte var belagda med försäljningsskatt. Bilar i miljöklass 1 gynnades ytterligare skattemässigt genom att de undantogs från fordonsskatt under de första fem åren. Dessa förutsättningar motsvarar scenario 0 i Tabell 4.

Under det första scenariot antages att den femåriga befrielsen från fordonsskatt för miljöklass 1-bilar inte hade givits under den period som simuleringen omfattar. Under det andra scenariot antages att försäljningsskatten för miljöklass 1- och 2-bilar varit på samma nivå som för miljöklass 3-bilar. Under det tredje scenariot tänker vi oss att inga skattestimulanser ges till miljöklass 1- och 2-bilar, i förhållande till miljöklass 3-bilar. Det tredje scenariot är alltså en kombination av de två första scenariona. I samtliga scenarion antages alla övriga omständigheter vara desamma som vad vi faktiskt observerade under perioden.

I Tabell 4 redovisas vad den skattade modellen förutsäger skulle hända under de olika alternativa antagandena. Scenario 0, som redovisas i den första kolumnen, motsvarar de skattemässiga förhållanden som faktiskt rådde. Resultatet av simuleringen av det första scenariot blir att andelen bilar i miljöklass 1 minskar med 18 procent i förhållande till 0-scenariot, vilket motsvarar en minskning från 6,7 procent av det totala antalet sålda bilar till 5,6 procent. Under det andra scenariot minskar andelen miljöklass 1-bilar med över 65 procent till mindre än 3 procent av det totala antalet sålda bilar, medan antalet miljöklass 2-bilar minskar med nästan 20

F. Mikael Sandström
Handelshögskolan i Stockholm

11 september 1998

procent. Detta skulle innebära att andelen miljöklass 2-bilar skulle falla från 41 procent av antalet sålda bilar till 38 procent.

Under det tredje scenariot, dvs avskaffande av alla skatteincitament för miljöklass 1- och miljöklass 2-bilar, i förhållande till miljöklass 3-bilar, blir effekterna på miljöklass 2-bilar desamma som under scenario 2, medan andelen miljöklass 1-bilar minskar med över 80 procent i förhållande till de faktiska försäljningssiffrorna. Detta skulle innebära att andelen miljöklass 1-bilar skulle falla till ca 1,5 procent av den totala försäljningen.[16]

	Scenario 0	*Scenario 1*	*Scenario 2*	*Scenario 3*
Miljöklass 1	6,7%	5,6%	2,6%	1,5%
Miljöklass 2	40,9%	41,4%	37,6%	38,0%
Miljöklass 3	52,4%	53,0%	59,8%	60,5%

Tabell 4 - Resultat av simuleringar.
I den första kolumnen redovisas fördelningen av försäljningen mellan de olika miljöklasserna under det sista kvartalet 1996, givet de skatter som faktiskt rådde. De övriga kolumnerna beskriver hur den skattade modellen i Sandström (1998) förutsäger att fördelningen skulle ha blivit under några alternativa scenarion. Under scenario 1 skulle ingen femårig rabatt ges till MK1-bilar. Under scenario 2 skulle försäljningsskatten bibehållits på samma nivå för MK1- och MK2-bilar som för MK3-bilar. Scenario 3, slutligen, innebär en kombination av scenariona 1 och 2, dvs i praktiken att ingen skattestimulans ges till MK1- och MK2-bilar. Vid tolkningen av siffrorna bör noteras att även det totala antalet sålda bilar förändras mellan de olika scenariona.

Det är möjligt att miljöklassystemet skulle haft en viss styreffekt även utan skattedifferentieringen. "Miljömedvetet" konsumentbeteende förekommer i viss utsträckning. Övergången till icke klorblekt papper anges ofta som ett exempel på hur miljövänliga konsumenter kan påverka producenterna att ta miljöhänsyn. Man kan tänka sig att en konsument väljer en miljövänliga bilar av samma skäl, och att

[16] Orsaken till att de procentuella förändringarna i försäljningen inte förefaller stämma överens med förändringarna i andel av den totala bilförsäljningen beror på att även det totala antalet sålda bilar förändras. Eftersom samtliga scenarion innebär en total skattehöjning i förhållande till 0-scenariot kommer den totala bilförsäljningen att minska.

miljöklassystemet skulle kunna fungera som en hjälp henne att i så fall välja rätt bil. Helt uppenbart är det i praktiken mycket svårt att isolera en sådan effekt, eftersom miljöklassystemet hela tiden åtföljts av olika skattestimulanser. Det är också svårt att tro att en sådan effekt skulle kunna ha någon avgörande betydelse. För att studera en liknande fråga analyserar Johansson-Stenman (1998) om medlemskap i en miljöorganisation har någon effekt på körbeteende eller användande av kollektiva transportmedel. Han finner ingen sådan effekt. (Brask, 1517)

3.1.6 Slutsatser

Det förefaller alltså som om skattestrukturen har en betydande roll för olika bilmodellers marknadsandelar. Försäljningsskatten har en tydlig effekt, liksom fordonsskatten. Den femåriga befrielsen från fordonsskatt för miljöklass 1-bilar har ingen signifikant effekt på försäljningen, men det faktum att koefficienten storleksmässigt ligger i närheten av koefficienten för fordonsskatten tyder möjligen på att ett samband finns. Att bensinskatten inte förefaller ha någon effekt på efterfrågan på respektive bilmodell kan förmodligen bero på att modellen har svårt att fånga upp effekter av bensinskatteförändringar, av ovan redovisade skäl. Det är dock inte orimligt att tro att bensinskatten på kort sikt har tämligen liten effekt på bilvalet, utan att detta domineras av andra faktorer. Denna fråga diskuteras mer utförligt i avsnitt 3.2.

De simuleringar som genomförts tyder på att effekten av skatteförändringar kan vara betydande. Storleken av effekterna av relativt små skatteförändringar är förvånande, åtminstone för mig. Årskostnaden för att äga en genomsnittlig ny bil kan vara runt 50 000 kronor (Konsumentverket, 1998). Reduktionen av fordonsskatten är i storleksordningen 1 500 kronor vilket alltså inte motsvarar mer än runt 3 procent av den årliga kostnaden. Ändå förutsäger modellen att denna skattereduktion ökar försäljningen av miljöklass 1-bilar med över 20 procent.

Resultaten bör tolkas med försiktighet. Modellen som används innebär ett antal förenklingar. Användningen av denna typ av modeller för att utvärdera skatteförändringar har dessutom, som diskuterats ovan i 3.1.1, varit begränsad. Aggregeringen av data till bilmodeller kan också ha skapat en del problem. Även med dessa brasklappar torde det inte vara för djärvt att påstå att det svenska systemet för miljöklassindelning varit framgångsrikt åtminstone i den meningen att försäljningen av bilar som uppfyllt kraven för de bättre miljöklasserna har stimulerats. Om detta faktiskt har lett till en miljövänligare sammansättning av

F. Mikael Sandström
Handelshögskolan i Stockholm

11 september 1998

bilparken är däremot en annan fråga. Faktum är att det finns indikationer på att bilar i miljöklass 1 inte alltid är bättre från miljösynpunkt än bilar i miljöklass 3 (Stjerna, 1998). Det handlar emellertid om huruvida miljöklassystemet är väl utformat i den meningen att incitament ges till "rätt" bilar, snarare än frågan om huruvida incitamenten verkligen fungerar.

Denna studie ger en indikation av hur differentiering av skatter kan användas för påverka bilparkens sammansättning. Differentieringen av fordonsskatten eller försäljningsskatten tycks ha betydande styreffekter. Modellen tyder dessutom på att dessa två skatter kvalitativt har samma effekt på nybilsförsäljningens sammansättning, vilket är vad vi borde förväntat oss. Vi kan alltså välja vilken av skatterna, eller båda, vi ska använda för att uppnå önskvärd styreffekt. Resultaten tycks dock tyda på att, givet det totala skatteuttaget, så har försäljningsskatten kraftigare styreffekter, vilket är mer förvånande. Av teoretiska skäl finns det dock anledning att tro att den huvudsakliga kvalitativa skillnaden i styreffekt mellan försäljningsskatt och fordonsskatt består i hur dessa skatter påverkar bilparkens medelålder, vilket belyses närmare i avsnitt 3.4.

3.2 Drivmedelsbeskattning.

Många av de externa effekterna av bilkörning kommer, som diskuterats ovan, att vara relaterade till drivmedelsförbrukningen, antingen direkt, eller genom att en bils körsträcka i sin tur är relaterad till drivmedelsförbrukningen. Historiskt har beskattning av motorbränsle, liksom huvudparten av all beskattning, framför allt haft fiskala motiv. Denna skattebas har betraktats som stabil, och därför har ofta bensinskatten använts för att öka statens skatteintäkter. (Se t ex diskussion i Jansson och Wall, 1994.) I samband med oljekrisen i början av 1970-talet började dock drivmedelsskatter användas som ett medel att minska oljeberoendet i många industrialiserade länder. Senare har också miljöhänsyn använts som argument för denna typ av beskattning (Johansson och Schipper, 1997). Mot denna bakgrund är det knappast förvånande att ett stort antal studier har gjorts av framför allt bensinefterfrågan. Espey (1998) använder t ex skattningsresultaten från 101 studier för att genomföra en s.k. metaanalys. (Begreppet metaanalys förklaras i avsnitt 3.2.2 nedan.) Betydligt färre studier behandlar andra drivmedel. I detta avsnitt kommer därför endas bensinefterfrågan att diskuteras. Diesel, etanol och andra drivmedel, liksom frågan om differentiering av skatter mellan olika typer av bensin behandlas i stället i avsnitt 3.3. Espeys studie och två goda översikter över bensinstudier, Goodwin (1992) och Dahl och Sterner (1991), behandlas i avsnitt 3.2.2 nedan.

Därefter behandlas Johanssons och Schippers (1997) studie av effekterna av bensinpriset på bilstocken, specifik bränsle förbrukning och körsträckor, i avsnitt 3.2.3. I avsnitt 3.2.4 belyses frågan om hur bensinpriset påverkas av förändringar i beskattningen, och i ett avslutande avsnitt sammanfattas de viktigaste slutsatserna. Först krävs dock en allmän diskussion om vilka faktorer som styr efterfrågan på bensin.

3.2.1 Vad styr efterfrågan på bensin?

Vad vi framför allt är intresserade av är hur bensinefterfrågan reagerar på förändringar i priser och inkomster. De mått som vanligen brukar användas för att beskriva pris- och inkomstkänsligheten i efterfrågan på en vara är pris- respektive inkomstelasticiteten. Bensinefterfrågans priselasticitet är definierad som det antal procent som efterfrågan på bensin förändras om priset ökar med en procent, och inkomstelasticiteten är på motsvarande vis den det antal procent som efterfrågan ökar om inkomsten ökar med en procent.[17] Eftersom efterfrågan på en vara, utom i några teoretiska undantagsfall[18], minskar om priset ökar, så kommer priselasticiteten att vara negativ. Om den är mindre än -1 så innebär det att efterfrågan minskar mer än en procent om priset ökar en procent. Man säger då att efterfrågan är elastisk. Om elasticiteten ligger mellan -1 och 0 så minskar efterfrågan i procent räknat mindre än priset ökar. Man säger då att efterfrågan är inelastisk. Inkomstelasticiteten kan i princip vara såväl negativ som positiv, men är i allmänhet större än noll – dvs en inkomstökning leder till ökad konsumtion av de flesta varor. Om inkomstelasticiteten är större än 1 kommer en inkomstökning att leda till en mer än proportionell ökning av efterfrågan, medan motsatsen är fallet om den ligger mellan 0 och 1.

Förändringar i den aggregerade bensinefterfrågan kan delas upp i tre komponenter:

---

[17] Egentligen är (egen)priselasticiteten definierad som $(\partial x/\partial p)*(p/x)$, där p är priset på bensin, x är efterfrågan, och $\partial x/\partial p$ är efterfrågans derivata med avseende på priset. På motsvarande vis är $(\partial x/\partial y)*(y/x)$, där y är inkomst, och $\partial x/\partial y$ är efterfrågans derivata med avseende på inkomsten.

[18] Detta gäller den s.k. okompenserade (marshallianska) egenpriselasticiteten. Den kompenserade (hickianska) egenpriselasticiteten är inte ens i undantagsfall positiv.

F. Mikael Sandström
Handelshögskolan i Stockholm

11 september 1998

1. Förändring av bilarnas genomsnittliga specifika bränsleförbrukning.
2. Förändringar av den genomsnittliga körsträckan.
3. Förändringar av bilparkens storlek.

Det är rimligt att tro att dessa tre komponenter kommer att anpassa sig olika snabbt när priser eller andra faktorer som styr efterfrågan förändras. Det går förhållandevis snabbt för bilisterna att anpassa sitt beteende genom att köra mindre eller mer, medan beslut om att skaffa fler eller färre bilar tar längre tid. Förändringar av bilarnas genomsnittliga specifika bränsleförbrukning beror i sin tur dels av vilka bilar konsumenterna väljer att köpa, dels på hur stor skillnad det är mellan hur långt ägare av olika typer av bilar kör, och dels på hur bränslebesparande teknik utvecklas. Den sista av dessa faktorer torde väl vara den som reagerar långsammast på förändringar i omvärlden. Vi kan alltså förvänta oss att såväl pris- som inkomstelasticiteten i absoluta termer är större på lång än på kort sikt.

Förändringar av de tre komponenterna av bensinefterfrågan kan inte heller förväntas vara oberoende av varandra. Bilarnas genomsnittliga körsträckor kan antas vara beroende både av bilarnas specifika bränsleförbrukning och den totala bilstockens storlek. Det senare beror på att hushåll med fler än en bil i allmänhet använder bil nummer två (och tre) mindre än bil nummer ett. (Johansson och Schipper, 1997)

Det är inte självklart vad vi menar med "kort" respektive "lång" sikt. Med lång sikt brukar vi egentligen mena den tidsperiod som krävs för att allt som kan anpassa sig har tid att anpassa sig. Med detta synsätt skulle i så fall lång sikt vara minst så lång tid som det tar för hela bilparken att omsättas. Först då kan vi ju räkna med att alla skatteförändringar fått slutgiltigt genomslag. I praktiken menar vi dock ofta något mer "luddigt" att lång sikt är den tid då inga anpassningar längre kan urskiljas som beror på en viss förändring. Kort sikt är den tid då de omedelbara effekterna av t ex en prisförändring får genomslag. I själva verket är naturligtvis anpassningen till förändringar en kontinuerlig process där vissa delar sker i stort sett omedelbart medan andra delar tar mycket lång tid.

3.2.2 Några översiktsstudier

Vid en första anblick kan resultaten från olika studier av bensinefterfrågan tyckas motstridiga. I de studier som ligger till grund för Espeys (1998) metaanalys ligger skattningarna av den kortsiktiga priselasticiteten mellan -1,36 och 0, och för den

långsiktiga priselasticiteten mellan -2,72 och 0. Motsvarande inkomstelasticiteter ligger mellan 0 och 2,91 respektive 0,05 och 2,73. Dahls och Sterners (1991) översikt ger en liknande bild.

Ett närmare studium ger dock en mer samstämmig bild av resultaten på området. Dahl och Sterner (1991) delar in de över hundra studier som deras sammanställning bygger på i olika grupper baserat på vilken typ av modell som skattas och vilken typ av data som använts. En stor del av skillnaderna beror på att olika specifikationer av en modeller kommer att fånga förändringar på olika lång sikt. Även vilken datatyp som används har betydelse. Bl a ger studier som bygger på tvärsnittsdata högre absoluta elasticiteter än studier som bygger på tidsseriedata, eftersom jämförelser mellan t ex olika länder troligen fångar upp en större del av långsiktiga förändringar än vad som är möjligt om man använder rena tidsserier.

En faktor som Dahl och Sterner (1991) visar har stor betydelse för resultaten är om fordonsparkens storlek finns med som förklarande variabel. Studier där denna variabel finns med tenderar att ge lägre absoluta värden på skattningar av såväl pris- som inkomstelasticiteter. Detta är naturligt eftersom en sådan modell skattar elasticiteterna givet en viss bilpark. Om även bilparken anpassar sig så kommer detta i allmänhet inte att fångas i sådana modeller. Även modeller där bilkaraktäristika finns med ger lägre absoluta elasticiteter. Även här är förklaringen att sådana modeller inte kommer att fånga om dessa variabler i sin tur också påverkas av pris- och inkomstförändringar.

Goodwin (1992) diskuterar resultatet av 120 skattningar av priselasticiteter för bensin, och kommer till slutsatser som väl stämmer överens med Dahl och Sterner (1991). Han konstaterar att den långsiktiga absoluta priselasticiteten är betydligt större än den kortsiktiga, i storleksordningen dubbelt så stor. Effekten på trafiknivån är dock betydligt mindre, eftersom en betydande del av den långsiktiga anpassningen tycks röra sådana faktorer som berör den specifika bränsleförbrukningen snarare än trafikarbetet.

Såväl Goodwins (1992) som Dahls och Sterners (1991) studier gör att vi måste ifrågasätta den tidigare åsikten att bensinefterfrågan är mycket inelastisk. Som nämnts ovan har bensinskatten ofta använts för att "täppa till" hål i statsbudgeten just av detta skäl. Stämmer deras slutsatser skulle alltså bensinskatten inte vara så stabil skattebas som man tidigare trott. Å andra sidan hävdar Dahl och Sterner att bensinefterfrågans inkomstelasticitet också är tämligen hög. Närmare bestämt hävdar de att den är större än ett. Detta skulle alltså innebära att om inkomsterna i ett land

F. Mikael Sandström
Handelshögskolan i Stockholm

11 september 1998

stiger så ökar bensinefterfrågan med mer än inkomstökningen. I frånvaro av motverkande åtgärder kan vi alltså förvänta oss en fortsatt ökad total bensinförbrukning. Den höga absoluta priselasticiteten skulle dock innebära att högre beskattning vore ett effektivt sätt att motverka denna utveckling.

Espey (1998) genomför en s.k. metaanalys på underlag av de skattade elasticiteterna från 101 bensinprisstudier. En metaanalys innebär något förenklat att resultatet från ett stort antal tidigare studier systematiskt jämförs. Espey genomför en ekonometrisk analys, där hon söker förklara skillnader mellan de olika skattningarna på grundval av hur dessa studier är utformade, vilka variabler som ingår, vilka data som använts, etc. Studierna har publicerats mellan 1966 och 1997 och grundar sig på olika dataserier från mellan 1929 till 1993. Fyra olika modeller skattas med estimat av pris- och inkomstelasticiteter på lång sikt respektive på kort eller medellång sikt som beroende variabler. Eftersom de flesta av de underliggande studierna består av flera skattade modeller så innebär detta att studien omfattar 277 estimat av långsiktiga priselasticiteter, 245 estimat av långsiktiga inomstelasticiteter, 363 estimat av priselasticiteten på kort och medellång sikt samt 345 estimat av inomstelasticiteter på kort och medellång sikt.

Som förklarande variabler använder Espey (1998) fyra grupper av variabler. I den första gruppen, efterfrågespecifikation, ingår dels vilken funktionell form som använts, men även variabler som beskriver om bilparkens storlek, bilkaraktäristika eller dylikt ingår som förklarande variabler. I denna grupp av variabler ingår också frågan om vilken laggstruktur som använts, dvs om modellen har en dynamisk struktur, och hur denna struktur ser ut. Den andra gruppen av variabler beskriver vilken typ av data som använts, t ex om tidsseriedata, tvärsnittsdata eller en kombination av sådana data använts. En tredje grupp variabler kallar Espey för "miljövariabler". Dessa beskriver om skattningen görs på individdata, regionala data eller på nationella data samt vilken geografisk region som omfattas. Här skiljer hon mellan studier som omfattar endast USA, USA i kombination med andra länder, Europa, något av de tre länderna Australien, Nya Zeeland eller Kanada samt "övriga". Slutligen inkluderar hon variabler som beskriver vilken skattningsmetod som använts.

Espeys (1998) slutsatser, liksom Dahls och Sterners (1991), är att det är av stor betydelse om modellerna har variabler som beskriver bilstockens storlek och dess egenskaper. Även i övrigt stämmer Espeys slutsatser väl med de slutsatser som dras av Dahl och Sterner. På en punkt kommer de dock till något olika resultat. Espey finner att studier som använder månads- eller kvartalsdata resulterar i ungefär samma

långsiktiga priselasticitetsestimat som studier som använder årsdata, medan absolutvärdena för de kortsiktiga elasticiteterna blir större. Dahl och Sterner finner tvärtom att årsdata ger högre absoluta elasticiteter. Espeys resultat tyder också på att de kortsiktiga effekterna av prisförändringar inträffar snabbt, inom en månad efter en förändring.

Espeys (1998) analys tyder också på att den kortsiktiga priskänsligheten har sjunkit över tiden, medan den långsiktiga priskänsligheten stigit. En tolkning av detta resultat är att de prisstegringar som skedde under 1970-talet lett till en anpassning av beteenden som gör att det är svårt att snabbt reducera bensinkonsumtionen ytterligare. På lång sikt kan det däremot fortfarande vara möjligt att reducera bensinförbrukningen, t ex genom att köpa bensinsnålare bilar. Det kanske t o m är enklare än tidigare tack vare den tekniska utvecklingen.

Vad säger då dessa översiktsstudier om storleken på pris- och inkomsteffekterna på bensinefterfrågan? I Tabell 5 återges genomsnitten för de estimerade elasticiteterna i de studier som ligger till grund för Dahls och Sterners (1991) respektive Goodwins (1992) översiktsstudier och för Espeys (1998) metaanlys. Det bör noteras att dessa medelvärden är oviktade, och alltså inte tar hänsyn till att de olika underliggande studierna är av varierande kvalitet. Sammanfattningsvis tycks det dock som om vi kan dra några väl grundade slutsatser:

1. De långsiktiga pris- och inkomstelasticiteterna är betydligt större än de kortsiktiga, förmodligen omkring dubbelt så stora.

2. En inkomstökning leder till en ungefär lika stor procentuell ökning av bensinkonsumtionen, kanske t o m större.

3. Bensinefterfrågans priskänslighet på lång sikt är stor, åtminstone större än vad man tidigare trott.

F. Mikael Sandström
Handelshögskolan i Stockholm

11 september 1998

Studie	*Priselasticiteter*		*Inkomstelasticiteter*	
	Kort sikt	*Lång sikt*	*Kort sikt*	*Lång sikt*
Dahl och Sterner, 1991	-0,26	-0,86	0,48	1,21
Goodwin, 1992 (tidsserie)	-0,27	-0,71	N/A	N/A
Goodwin, 1992 (tvärsnitt)	-0,28	-0,84	N/A	N/A
Espey, 1998	-0,26	-0,58	0,47	0,88

Tabell 5 - Elasticiteter från översiktsstudier.
I tabellen redovisas de genomsnittliga elasticiteterna för de studier som används i de tre översikterna som gjorts av Dahl och Sterner (1991), Goodwin (1992) respektive av Espey (1998).

Anpassningsprocessen är dock inte helt enkel. Både Dahl och Sterner (1991), Goodwin (1992) och Espey (1998) diskuterar hur förändringen i den totala bensinefterfrågan är uppdelad på de tre olika komponenter som diskuteras ovan, dvs förändring i genomsnittliga körsträckor, förändring av specifik bränsleförbrukning och förändring av den totala bilstockens storlek. Det tycks stå klart att trafikarbetet minskar betydligt mindre än bensinförbrukningen, men för att närmare studera denna fråga är det lämpligt att skatta separata modeller för varje komponent i bensinefterfrågan. En studie baserad på en sådan ansats beskrivs i nästa avsnitt.

3.2.3 Bensinpris, bilstock, specifik förbrukning och körsträckor

Johansson och Schipper (1997) använder paneldata för att skatta separata modeller för hur förändringar av bensinpriser, inkomster och några andra variabler påverkar de genomsnittliga körsträckorna, bilarnas specifika bränsleförbrukning respektive antalet bilar per capita. Att använda paneldata innebär att datamaterialet består av tidsserier från flera observationsenheter, i detta fall länder. Man kombinerar alltså tvärsnittsdata och tidsseriedata. I Johanssons och Schippers studie är data från 12 OECD-länder, däribland Sverige, för tidsperioden 1973-1992.

Det finns flera fördelar med att använda paneldata, framför att endast använda tidsseriedata eller endast tvärsnittsdata. För det först kan paneldata användas för att kontrollera för det som kallas individuell heterogenitet. Ofta kan vi förvänta oss att det finns viktiga faktorer som är specifika för, i vårt fall, ett visst land, som är

konstanta över tiden och som påverkar den eller de variabler vi vill studera, i vårt fall körsträckor, specifik bränsleförbrukning och antal bilar per capita. Om man inte tar hänsyn till sådan heterogenitet riskerar man att dra felaktiga slutsatser. Att använda paneldata är ett effektivt sätt att lösa detta problem. För det andra så ger tillgång till paneldata bättre information om de samband vi vill studera. Vi får helt enkelt en större datamängd och dessutom större variation mellan observationerna. Detta leder till att vi ofta kan säga mer om de underliggande sambanden om vi använder paneldata än om vi använder endast tidsseriedata eller tvärsnittsdata. En tredje fördel med paneldata framför tvärsnittsdata är att det i ett rent tvärsnittsmaterial blir omöjligt att studera hur en dynamisk process ser ut. Vi kan där endast se skillnader mellan de olika observationsenheterna (t ex länder), och inte hur anpassningen till en förändring sker. Den främsta nackdelen är kanhända att det ofta är svårt att få tag på ett bra paneldatamaterial. (Baltagi, 1995)

Per definition är bensinefterfrågan per capita lika med produkten av antalet bilar per person, bilarnas genomsnittliga specifika bensinförbrukning och bilarnas genomsnittliga körsträcka. Johansson och Schipper (1997) modellerar dessa tre komponenter separat som ett rekursivt ekvationssystem på så vis att den specifika bränsleförbrukningen och bilparkens storlek bestäms av exogena variabler, dvs variabler som bestäms utanför modellen, medan den genomsnittliga körsträckan också beror av dessa två endogena, inom modellen bestämda, variabler. Detta motiveras med att vi inte kan antaga att körsträckan är oberoende av bilarnas bränsleförbrukning och inte heller av bilparkens storlek. Det senare beror på att hushåll som skaffar en andra bil oftast använder denna mindre än sin första bil.

Förutom inkomst och priser finns två ytterligare exogena variabler i modellen, övrig trafikbeskattning och befolkningstäthet. Övrig trafikbeskattning beräknas som summan av olika typer av försäljningsskatter och importskatter samt nuvärdet över 15 år av fordonsskatter för en "genomsnittsbil", en Volkswagen Golf. Denna variabel fanns tillgänglig för samtliga länder endast för en tidsperiod, och är alltså konstant för varje land över hela tidsperioden.

Samtliga delmodeller specificeras som logaritmiska i priser och inkomst, och med logaritmen av respektive förklarande variabel i vänsterledet, vilket innebär att pris- och inkomstelasticiteterna blir konstanta. Variablerna för övriga bilskatter och för befolkningskoncentration är däremot inte logaritmiska i modellerna, vilket innebär att elasticiteten med avseende på dessa variabler kommer att bero på skatternas respektive befolkningskoncentrationens nivå.

F. Mikael Sandström
Handelshögskolan i Stockholm

11 september 1998

Ett antal olika modeller skattas. Dels skattas statiska respektive dynamiska modeller, dels används olika skattningsmetoder och några olika formuleringar av paneldata-modellen. Utifrån de olika skattade koefficienterna kan sedan pris- och inkomstelasticiteter för de olika komponenterna beräknas. Baserat på "regressionerna, kunskap om begränsningar i datamaterial och statistiska metoder, samt erfarenhet" (Johansson och Schipper, 1997, tabell 4) anger författarna det som de anser utgör de rimligaste gissningarna för de långsiktiga elasticiteterna. Dessa redovisas i Tabell 6.

Skattad komponent	*Bensinpris*	*Inkomst*	*Skatter (utom bensinskatt)*	*Befolknings-koncentration*
Bilar per capita	-0,1	1,0	-0,06	-0,4
Specifik bensinförbrukning	-0,4	0,0	-0,11	-0,2
Körsträcka per bil	-0,2	0,2	0,06	-0,4
Bensinefterfrågan per capita	-0,7	1,2	-0,11	-1,0
Bilresande per capita	-0,3	1,2	0,0	-0,8

Tabell 6 - "Bästa gissning", långsiktiga elasticiteter, Johansson och Schipper. Värdena bygger på de olika modeller som skattas och är författarnas bedömning av vilka värden som är rimligast baserat på "regressionerna, kunskap om begränsningar i datamaterial och statistiska metoder, samt erfarenhet." (Johansson och Schipper, 1997, tabell 4).

Som framgår av Tabell 6 kommer efterfrågan på bensin att ändras betydligt mer än bilresandet som ett resultat av bensinprisförändringar. En procents höjning av bensinpriset leder på lång sikt till 0,7 procents minskning av bensinefterfrågan, men bara till 0,3 procents minskning av bilresandet. Orsaken till detta är att mer än hälften av den långsiktiga anpassningen sker genom att den specifika bränsleförbrukningen minskar. Detta innebär att bensinskatten är ett bra instrument för att minska sådana externaliteter som är relaterade direkt till bränsleförbrukningen, såsom t ex koldioxidutsläpp, medan den är sämre som ett medel att minska externaliteter som snarare beror av det totala trafikarbetet, såsom

buller, trängsel och trafikolyckor. För den senare gruppen av externaliteter är det måhända lämpligare att använda biltullar eller andra styrmedel som direkt riktar in sig på hur och var bilen körs.

De skattade inkomstelasticiteterna tyder på att nästan hela ökningen av bensinförbrukningen då inkomsterna ökar beror på att antalet bilar per capita ökar. I mindre grad ökar också den genomsnittliga körsträckan. Eftersom den specifika bränsleförbrukningen är i stort sett opåverkad av en inkomsförändring kommer förändringen av bensinefterfrågan att vara densamma som förändringen av det totala bilresandet.

Skattningarna av koefficienterna för befolkningstäthet ger ingen direkt förvånande information. I glesbefolkade länder har människor fler bilar, mer bensinförbrukande bilar och kör längre sträckor än människor i tätbefolkade länder.

Övrig beskattning av bilar förefaller ha ganska liten effekt på bensinefterfrågan, och nästan ingen effekt alls på efterfrågan på bilresande. En tydlig slutsats från denna studie är att bensinskatter ett lämpligare styrmedel vad gäller bensinefterfrågan än annan trafikbeskattning. Johansson och Schipper (1997) presenterar ett grovt räkneexempel som illustrerar detta.[19] Ett parametervärde av -0,11 för den variabel som beskriver "övriga skatter" innebär i deras modell att en ökning av t ex försäljningsskatten med motsvarande USD 1 000 (1994 PPP) skulle minska bensinförbrukningen med 1,1 procent. För att åstadkomma samma minskning genom att istället höja bensinskatten så skulle det räcka med att bensinpriset ökar med 1,6 procent.[20] För en 1981 Volkswagen Golf som drar 0,8 liter milen, och kör 1 500 mil per år i 15 år skulle det vid ett realt bensinpris (1994 PPP) om USD 0,75 (medelvärdet i Johanssons och Schippers datamaterial) och en diskonteringsränta om 6 procent motsvara en kostnad i form av högre bensinpris på USD 140. Alltså betydligt mindre än vad som skulle krävas om andra skatter på vägtrafiken höjdes. Johansson och Schipper påpekar själva att antagandena bakom räkneexemplet är grova. Huvudslutsatsen torde dock stå sig. Bensinskatten är ett bättre medel för att påverka bensinefterfrågan än icke körsträckeberoende skatter.

---

[19] Siffrorna i detta stycke är hämtade direkt från Johansson och Schipper (1997). I artikeln redovisas inte alla siffror som används för beräkningarna.

[20] Elasticiteten är -0,7. 1,1/0,7≈1,6.

F. Mikael Sandström
Handelshögskolan i Stockholm

11 september 1998

Som nämnts ovan använder sig Johansson och Schipper (1997) av data från 12 OECD-länder. Modellerna som skattas tillåter inte att pris- och inkomstelasticiteterna varierar mellan olika länder. I verkligheten är det naturligtvis möjligt att så skulle vara fallet. Resultaten i studien är dock närmast identiska med de uppskattningar av de långsiktiga bensinpriselasticiteterna som görs av Jansson och Wall (1994) där de endast diskuterar svenska förhållanden.[21] Det förefaller därför rimligt att tro att de resultat som redovisas ovan är väl tillämpliga också i Sverige. Allmänt har det visserligen ansetts att bensinpriselasticiteten skulle vara något lägre i Sverige än i andra länder beroende på utformningen av förmånsbeskattningen av tjänstebilarna, som utgör en internationellt sett stor andel av bilparken. Förmånsbeskattningen har inte varit baserad på körsträckan, vilket inneburit att innehavaren av en förmånsbil inte sett marginalkostnaden för sin användning av bilen. Eftersom beskattningssystemet nu ändrats borde denna skillnad mot omvärlden inte längre finnas kvar.[22]

3.2.4 Relationen mellan bensinpris och bensinskatt

Från grundkursen i mikroteori vet vi att hur marknadspriset på en vara kommer att påverkas när en skatt införs eller förändras beror på hur utbuds- och efterfrågekurvorna lutar. I allmänhet kommer konsumenterna att bära en del av skatten och producenterna en del, vilket innebär att priset på varan stiger, men med ett mindre belopp än skatten. I en perfekt konkurrensekonomi finns dock två undantagsfall då konsumentpriset kommer att vara helt opåverkat av skatten. Det första av dessa inträffar om efterfrågan är fullständigt elastisk, dvs om efterfrågan minskar till noll vid minsta prisförändring. Detta skulle t ex kunna vara fallet för en vara som helt perfekt kan ersättas med en annan vara. Det andra undantaget inträffar om utbudet är fullständigt inelastiskt, dvs om en given kvantitet av varan kommer att produceras oavsett priset. I de två diametralt motsatta extremfallen för hur utbud och efterfrågan kan se ut, dvs vid fullständigt inelastisk efterfrågan respektive fullständigt elastiskt utbud så kommer också vid införandet av en skatt det motsatta att gälla, dvs konsumentpriset kommer att stiga fullt ut med skatten. I allmänhet kommer alltså priset att stiga mindre än en skattehöjning. Ju mer elastisk efterfrågan

---

[21] Jansson och Wall (1994) gör ingen egen studie av bensinpriselasticiteter, utan gör en översikt över kunskapsläget baserat på andra källor.

[22] Se Johansson-Stenman (1998) för en analys av systemet med förmånsbilar.

är, dvs ju mer efterfrågan påverkas av en prisförändring, desto mindre kommer priset att öka. Omvänt kommer priset att öka mer, ju mer elastiskt utbudet är, dvs ju mer priskänsligt utbudet är.

Som framgått ovan pekar nyare forskning på att efterfrågan på bensin är mer elastisk än vad man tidigare föreställt sig. Trots detta förefaller bensin vara en s.k. inelastisk vara, dvs en procents ökning av bensinpriset leder till mindre än en procents minskning av efterfrågan - enligt Johansson och Schippers studie skulle efterfrågeminskningen bli 0,7 procent. Dessutom är förmodligen det svenska utbudet av bensin tämligen elastiskt. Petroleumprodukter handlas på en världsmarknad där Sverige är en liten aktör. Förändringar i efterfrågan på bensin i Sverige kommer knappast att påverka världsmarknadspriset. Om vi utgår från en analys baserad på att bensinmarknaden skulle vara en perfekt konkurrensmarknad så finns alltså all anledning att tro att bensinskattehöjningar fullständigt, eller åtminstone nästan fullständigt, skulle resultera i prishöjningar.

Situationen kompliceras av att vi kan ha olika typer av ofullständig konkurrens på bensinmarknaden. Den svenska bensinmarknaden domineras av några stora företag. Sju kedjor svarade 1997 tillsammans för nästan all bensinförsäljning, 98 procent, och de tre största av dessa svarade för över hälften av all såld bensin (SPI, 1998).

Inom den deldiciplin av nationalekonomin som benämns industriell organisation, IO, finns en omfattande litteratur om hur företag anpassar sina priser när kostnaderna förändras. (Se Asplund, Eriksson och Friberg, 1997, för en översikt.) Ett flertal av dessa studier behandlar just bensin, eftersom data på bensinpriser, sålda kvantiteter, liksom kostnadsdata finns förhållandevis lätt tillgänglig, och ofta är relativt lättolkade. (Se t ex Asplund, Eriksson och Friberg, 1997, Bacon, 1991, Borenstein, Cameron och Gilbert, 1997, Karrenbrock, 1991, och Slade, 1992.)

Asplund, Eriksson och Friberg (1997) studerar effekterna av förändringar i marginalkostnaden på priserna hos en svensk bensinkedja (Svenska Shell). En av de variabler som beskriver marginalkostnaden är bensinskatten. Resultaten tyder på att förändringar i skatter i stor utsträckning slår igenom i konsumentledet. Beroende på hur modellen specificeras tyder deras resultat på att en skatteförändring på en krona resulterar i en prisförändring om mellan 70 och 90 öre. Denna anpassning tycks ske nästan omedelbart.

F. Mikael Sandström
Handelshögskolan i Stockholm

11 september 1998

3.2.5 Slutsatser och kommentarer om styreffekter av bensinskatten

Sammanfattningsvis kan vi dra slutsatsen att bensinskatten är ett effektivt medel att styra efterfrågan på bensin. I den mån kopplingen mellan bensinförbrukningen och en externalitet är enkel, som i fallet med koldioxidutsläpp, så kommer bensinskatten också att vara ett effektivt medel för att påverka omfattningen av denna externa effekt. I de fall en extern effekt är relaterad till körsträckan snarare än direkt till bensinförbrukningen kommer däremot bensinprisets styreffekt att vara svagare, eftersom en stor del av anpassningen till högre bensinpris sker genom att den specifika bensinförbrukningen minskar.

Det är dock viktigt att ta hänsyn till att effekterna av bensinskatten beror på hur annan lagstiftning som syftar till att begränsa trafikens miljöeffekter är utformad. Espey (1997) jämför två system för hur lagstiftning om bilarnas maximalt tillåtna utsläpp av miljöskadliga ämnen kan vara utformade. Med det ena systemet regleras mängden miljöfarliga utsläpp från en bil per förbrukad bränsleenhet. Med det andra systemet regleras istället tillåtna utsläpp i relation till körsträckan. Espey visar att en höjning av bensinskatten kommer att få olika resultat under dessa alternativa system. På **kort sikt** kommer effekterna att bli ungefär desamma. Den huvudsakliga kortsiktiga anpassningen till höjt bensinpris består av minskade körsträckor. Den specifika bränsleförbrukningen kommer alltså på kort sikt att vara i stort sett oförändrad. De två typerna av reglering kommer därmed att i stora drag vara ekvivalenta vad avser de kortsiktiga effekterna. På **längre sikt** blir dock situationen en annan. Eftersom den genomsnittliga specifika bränsleförbrukningen på lite längre sikt kan förväntas sjunka när bensinpriset ökar så minskar den genomsnittliga marginalkostnaden för bilkörning. Kilometerkostnaden blir med andra ord lägre. Denna effekt verkar för att öka de genomsnittliga körsträckorna, och motverkar alltså den ursprungliga minskningen av körsträckor. Om utsläppsregleringen då är av den andra typen, dvs. en reglering som begränsar mängden utsläpp per körd sträcka, så motverkas även den ursprungliga minskningen av utsläppen från biltrafiken, om regleringen i initialskedet var bindande. Utsläppen blir ju under detta system relaterade till körsträckan, och inte till bränsleförbrukningen. Under den första typen av system kommer däremot utsläppen inte att öka så länge inte den totala bränsleförbrukningen ökar, eftersom utsläppen kommer att vara direkt relaterade till bränsleförbrukningen. Vilken typ av reglering som är att föredraga beror på vilken typ av extern effekt som regleringen riktar in sig emot. Huvudpoängen med resonemanget i detta stycke är dock att betona att effekter på å ena sidan bensinförbrukning och körsträckor och å den andra på de utsläpp som vi vill begränsa inte behöver gå i tandem.

3.3 Olika typer av drivmedel

Olika typer av drivmedel resulterar i olika typer av skador från biltrafiken. I vissa fall kan det därför vara lämpligt att skattemässigt gynna vissa typer av bränslen framför andra. En viktig fråga rör då hur stor substituerbarheten är mellan olika drivmedel. Vi vill också veta om ägare av t ex dieselbilar reagerar på en prishöjning på samma sätt som ägare av bensindrivna bilar. Det förefaller som om relativt få studier har gjorts av efterfrågan på andra bränslen än bensin. Några studier behandlar diesel och ett antal handlar om etanol som drivmedel. Ytterligare några studier berör andra former av drivmedel, såsom elektricitet, naturgas, metanol, propan och vätgas. I avsnitt 3.3.1 behandlas beskattning av diesel och i avsnitt 3.3.2 beskrivs några studier som rör "alternativa" bränslen, främst etanol. En särskilt intressant fråga är hur utfasningen av blyad bensin genomförts i olika länder. Denna frågeställning diskuteras i avsnitt 3.3.3.

3.3.1 Diesel

Medan mängder av studier behandlar bensinmarknaden finns betydligt färre analyser av marknaden för fordonsdiesel. Delvis torde det bero på att efterfrågan på diesel är mer komplicerad. Medan personbilar är den huvudsakliga avnämaren för bensin, så används diesel såväl av personbilar som tyngre fordon och t ex jordbruksmaskiner. Efterfrågan består alltså av flera komponenter, vilket komplicerar analysen, och ställer högre krav på data.

En första fråga vi bör ställa oss när vi ska diskutera personbilar och efterfrågan på diesel är varför vi skulle kunna tänka oss att efterfrågan på diesel är annorlunda än efterfrågan på bensin. Vi kan återigen diskuterar utifrån de komponenter av efterfrågan på bränsle som identifierades i avsnitt 3.2.1 ovan. Först den genomsnittliga specifika bränsleförbrukningen. Det kan finnas två skäl till att den kan påverkas olika för diesel- respektive bensindrivna bilar. Dels kan ägare av de olika bilgrupperna skilja sig från varandra och därför ha olika möjligheter eller vilja att anpassa sin körning, dels skulle de tekniska möjligheterna att genom sin körstil påverka den specifika förbrukningen kunna skilja sig åt mellan de två olika typerna av motorer. Vad gäller den andra punkten så förefaller det som om ingen större skillnad föreligger. I Motormännens Riksförbunds "ekonomirally" där man testar hur körstilen påverkar bränsleförbrukningen påvisas ingen skillnad mellan diesel- och bensinbilar. Troligen skiljer sig ägare av dieselbilar från ägare av bensinbilar, bl a genom att de förra oftast kör längre sträckor. Hur detta påverkar deras möjligheter att anpassa sin körning om priset på drivmedel stiger är inte uppenbart. Även när det

F. Mikael Sandström
Handelshögskolan i Stockholm

11 september 1998

gäller förändringar som rör punkterna 2 och 3, genomsnittliga körsträckor och bilparkens storlek, kan skillnader mellan ägare till dieselbilar och bensinbilar eventuellt göra att reaktionen på prisförändringar blir olika. Möjligheterna att ändra sitt resemönster kan ju skilja sig mellan de två grupperna.

En viktig fråga rör substituerbarheten mellan dieselfordon och bensinfordon. Det är troligt att både skillnader i inköpskostnader, driftskostnader och prestanda kommer att påverka relationen mellan antalet dieseldrivna och antalet bensindrivna fordon. Hur denna relation påverkas av skatteförändringar är omöjligt att säga utan en grundlig analys.

De studier som genomförts av dieselefterfrågan ger oss liten vägledning. Grabacz (1989) analyserar efterfrågan för bensin och diesel på Taiwan, men finner inte ens prisvariabeln i dieselekvationen att vara signifikant skild från noll. Han gör heller inget försök att studera substituerbarheten mellan diesel- och bensindrivna bilar.

Rouwendal (1996) använder ett holländskt datamaterial för att ekonometriskt analysera hur socio-ekonomiska variabler och egenskaper hos bilen påverkar antalet körda kilometer per liter bensin, dvs hur bränsleeffektivt bilister kör. Han finner en positiv effekt av bensinpriset, men kan inte hitta motsvarande effekt för dieselpriset eller för priset på LPG (liquified petroleum gas). Orsaken till detta bedömer han vara att antalet diesel- och LPG-bilar i datamaterialet är för litet. En alternativ förklaring vore dock att förare av dieselbilar skulle skilja sig från förare av bensinbilar, t ex vad avser körsträckor eller var och hur bilen körs. Om det t ex är så att dieselbilar redan från början körs "snålare" kan ju möjligheten att reagera på prisförändringar vara mindre än för bensinbilar. Naturligtvis kan vi bara spekulera i detta utan ytterligare studier.

En mycket enkel analys genomfördes för denna rapport. Data från SCB på månadsvisa leveranser av bensin och dieselbrännolja, samt priser "vid pumpen" på bensin och diesel från Norsk Hydro, användes i ett försök att skatta aggregerade efterfrågefunktioner för bensin respektive diesel. Månadsdata för perioden juni 1980 t o m december 1996 fanns tillgängliga. De beroende variablerna är alltså kvantiteten bensin respektive diesel. Som förklarande variabler inkluderades priser på både diesel och bensin, laggade värdet av den beroende variabeln samt säsongs-dummyvariabler. I ekvationerna för dieselefterfrågan inkluderades dessutom en dummyvariabel som är ett under den period kilometerskattesystemet var i kraft och noll därefter. Modeller med olika kombinationer av dessa variabler skattades dels på månadsdata, dels på kvartalsdata. Säsongs-dummyvariablerna är dummyvariabler för månad när

regressionerna körs på månadsdata och för kvartal när de körs på kvartalsdata. Den funktionella formen antogs vara log-log,[23] vilket tycks vara praxis i bensinstudier. (Se avsnitt 3.2.2.)

Tyvärr är resultatet inte uppmuntrande. I ingen av de regressioner som kördes blev koefficienterna för bensinpriset och dieselpriset samtidigt signifikant skilda från noll med 95 procents konfidens.[24] De skattningar där månads- respektive kvartals-dummyvariabler inte inkluderades blev mycket känsliga för övriga variationer i modellen, och gav i flera fall felaktiga tecken på koefficienterna. Detta är inte så märkligt eftersom både diesel- och bensinefterfrågan uppvisar betydande säsongsvariationer. Även modeller utan laggade beroende variabeln är problematiska. I det följande diskuteras endast modeller där dessa två kategorier av variabler inkluderas. (De skattade koefficienterna redovisas i Bihang B.)

Två olika ekonometriska specifikationer användes, dels en vanlig minsta kvadratskattning, dels en generaliserad minstakvadratskattning för SURE-modeller. (Detaljer redovisas i Bihang B.) Modellerna skattades på månadsdata och på kvartalsdata. Eftersom separata ekvationer skattas för bensin- respektive dieselefterfrågan så innebär det att sammanlagt åtta ekvationer skattades. Resultaten är i stora drag samstämmiga i de olika skattningarna. I samtliga modeller utom en[25] är koefficienten för den laggade beroende variabeln signifikant med minst 95 procents konfidens. Märkligt nog blir korsprisernas koefficienter signifikanta, men inte egenprisernas. Absolutvärdet av de skattade egenpriselasticiteterna är också i samtliga fall mindre än korspriselasticiteterna, vilket förefaller minst sagt suspekt. Om skattningarna vore riktiga skulle detta innebära att dieselefterfrågan vore mer känslig för förändringar i bensinpriset än för förändringar i dieselpriset!

Det kan finnas flera skäl till detta nedslående resultat. Efterfrågan på bensin och diesel är inte helt okomplicerad, vilket framgår av diskussionen i avsnitt 3.2.1. Det

---

[23] Även några linjära modeller skattades, men de gav inte bättre resultat än dessa modeller. Skattningarna av de linjära modellerna redovisas inte.

[24] I en skattning av dieselefterfrågan (SURE på kvartalsdata) blir både dieselpriset och bensinpriset signifikanta på en 90 procents konfidensnivå.

[25] Dieselefterfrågan, OLS på kvartalsdata. Där är koefficienten signifikant med 90 procents konfidens.

F. Mikael Sandström
Handelshögskolan i Stockholm

11 september 1998

finns en betydande eftersläpning mellan prisförändringar och förändringar i efterfrågan, eftersom efterfrågan på kort sikt till stor del styrs av bilstocken. Vi kan alltså inte förvänta oss någon större påverkan på efterfrågan innan även denna hinner anpassa sig. Dessutom är förmodligen det använda datamaterialet inte tillräckligt bra. Det finns andra avnämare än biltrafiken för framför allt diesel, men även i viss mån för bensin, vilket gör att det finns mycket "brus" i data. Andelen diesel som används för transportändamål varierar dessutom kraftigt. SCB:s statistik för dieselförbrukning, uppdelat på användare, visar att andelen diesel som användes för transportändamål under åren 1980-1995 varierade mellan 62 och 93 procent. Tyvärr finns denna statistik endast på årsbasis. Det kan dessutom finnas problem med eftersläpning i rapporteringen och andra redovisningsmässiga problem.

För att genomföra en ordentlig studie av dieselefterfrågan skulle sannolikt data uppdelat på olika förbrukare krävas. Ett sådant datamaterial finns dock inte utan vidare tillgängligt. Troligen skulle också data från flera länder krävas för att det ska vara möjligt att få tillräcklig variation i data. Vi skulle också vilja ha en bättre modell för dieselefterfrågan där bl a andelen dieselbilar i bilparken finns med.

3.3.2 "Alternativa drivmedel"

De artiklar som behandlar etanol som bränsle faller i huvudsak i tre grupper. Den första gruppen analyserar olika aspekter av Brasiliens erfarenheter på området. Brasilien började under slutet av 1970-talet att subventionera etanol som fordonsbränsle. Syftet var dels att minska landets beroende av olja och dels att skapa ökad avsättning för odlarna av sockerrör. 1986 var 76 procent av alla bilar som såldes byggda för att kunna drivas på etanol. 1996 var dock andelen nere på under 1 procent (Brilhante, 1997). Brilhantes artikel, liksom andra på området, handlar huvudsakligen om de politiska faktorerna bakom, och de sociala och samhällsekonomiska konsekvenserna av det brasilianska etanolprogrammet. Rask (1998) refererar till ett antal sådana studier (Barzelay and Pearson, 1982, Geller, 1985, Seroa da Motta och da Rocha Ferreira, 1988 samt Rask, 1994, 1995), men drar slutsatsen att det är svårt att dra generaliserbara slutsatser från den brasilianska erfarenheten. I Brasilien styrdes programmet helt med statligt kontrollerade priser och kvotan. Att därifrån dra slutsatser om hur ett storskaligt etanolprogram skulle fungera i en marknadsekonomi blir därför svårt.

Den andra gruppen etanolstudier handlar på olika vis om praktisk möjligheter och kostnader för att ersätta bensin med etanol eller etanolinblandad bensin. Ett exempel på en sådan studie är Stagliano (1994) som analyserar konsekvenserna av ett förslag

av det amerikanska naturvårdsverket (EPA) om regler som skulle innebära att en viss andel av oxygenaterna i reformulerad bensin skulle bestå av etanol. Walls, Krupnick och Toman (1989) belyser huruvida etanolinblandad bensin kan konkurrera med vanlig bensin utan subventioner samt, efter att svarat nej på den frågan, huruvida de miljömässiga fördelarna med etanolinblandning motiverar en subvention. Även denna senare fråga besvaras nekande. Den tredje gruppen studier, systematisk analyser av utbud och efterfrågan av etanol i en marknadsekonomi, består såvitt jag vet, av en enda studie, Rask (1998).

Rask (1998) beskriver den amerikanska etanolmarknaden och skattar utbuds- och efterfrågefunktioner samt en modell som förklarar om en delstat över huvud taget har en marknad för etanolinblandad bensin. Hans slutsatser är att både marknadsfaktorer, såsom avståndet till etanolproducenter, som politiska ingrepp, olika delstater subventionerar etanol olika mycket, har stor betydelse. Att dra några mer specifika slutsatser för andra marknader än den amerikanska från Rasks studie låter sig dock inte göras. Det visar sig t ex att priset på majs, som är den viktigaste råvaran för etanolproduktion i USA, har en avgörande betydelse för utbudet. En viktig orsak till att bensin etanolinblandas i USA är att federala regleringar kräver att oxygenerat bränsle, som orsakar mindre kolmonoxidutsläpp, under vissa tider används i vissa regioner, s.k. CO non-attainment areas. Denna faktor visar sig ha stor betydelse för etanolefterfrågan. För att beskriva marknaden för etanol, och hur olika styrmedel kan fungera, krävs alltså en grundlig analys av de aktuella förutsättningarna, vad gäller bl a lagstiftning och förutsättningar för tillverkning av etanol.

Ett antal studier belyser värdet av andra alternativa drivmedel. Kazimi (1997) använder en dynamisk mikrosimuleringsmodell för Kalifornien för att studera effekterna av olika scenarion för vilka typer av bilar som säljs: bara bensinbilar; bensinbilar och dessutom bilar drivna med komprimerad naturgas (CNG) och metanolbilar; samt ett tredje scenario där dessutom elbilar finns på marknaden. Andra studier som analyserar värdet av introduktion av alternativa drivmedel är Krupnick, Walls och Collin (1992), Krupnick och Walls (1992) och Michaelis (1995). Även på dessa områden torde det vara svårt att uttala sig om effekterna av styrmedel i Sverige utan grundliga analyser baserade på de specifika förutsättningarna.

3.3.3 Utfasning av blyad bensin

Det har länge varit känt att bly, framför allt olika organiska blyföreningar, har hälsofarliga effekter på människor, ff a på barn och foster. Fram till slutet av 1980-

F. Mikael Sandström
Handelshögskolan i Stockholm

11 september 1998

talet var användning av blyad bensin den viktigaste orsaken till blyutsläpp. Orsaken till att några blyföreningar, främst tetraetylbly, används som tillsats i bensin är att detta är ett billigt sätt att höja bensinens oktantal. Blyet fungerar dessutom som smörjmedel i vissa typer av motorer.

För att minska blyutsläppen från trafiken har många länder infört ekonomiska incitament, eller reglerat tillåtna blyhalter i bensin. På EU-nivå finns sedan 1985 lagstiftning som reglerar användandet av bly som tillsatsämne i bensin. Bl a som en konsekvens av detta avvecklas successivt användningen av blyad bensin. En annan viktig orsak till utfasningen av blytillsatser i bensin är introduktionen av bilar med katalytisk avgasrening. Eftersom katalysatorn förstörs av bly har introduktionen av blyfri bensin ökat när katalysatorbilarnas andel av bilparken blivit större. I flera länder, däribland Sverige, har användningen av blyad bensin helt upphört. (Lundberg, Heshmati och Hammar, 1998)

Det är värdefullt att studera utfasningen av blyad bensin av flera skäl. Det är naturligtvis av intresse att se hur väl olika ansatser lyckats för kunna skynda på utvecklingen i de länder som fortfarande använder blyhaltig bensin. För svenskt vidkommande, eftersom vi redan avvecklat användningen av blyhaltig bensin, ligger dock den huvudsakliga nyttan i att vi kan få erfarenheter av hur ekonomiska incitament och andra regleringar kan åstadkomma en växling mellan olika bränslen.

I en pågående studie vid Handelshögskolan vid Göteborgs Universitet analyseras övergången till blyfri bensin inom EU (Lundberg, Heshmati och Hammar, 1998). I studien används paneldata från perioden 1985-1995 för de femton nuvarande medlemmarna i unionen. Vid periodens början användes blyfri bensin endast i Österrike där den utgjorde mindre än 20 procent av den totala bensinanvändningen. 1995 användes uteslutande blyfri bensin i tre länder, Österrike, Sverige och Danmark. I det land som 1995 använde minst andel blyfri bensin, Spanien, utgjorde den blyfria bensinen nästan 30 procent av den totala förbrukningen. Separata efterfrågefunktioner skattas för efterfrågan på blyfri bensin och blyad bensin.

De slutgiltiga resultaten från studien är ännu inte färdiga, men det är möjligt att dra några preliminära slutsatser. Egenpriselasticiteterna, dvs förändringen i efterfrågan vid en förändring av det egna priset, förefaller vara i samma storleksordning för de två bensinslagen och ligga på en nivå som motsvarar vad andra studier visat. (Mellan -1,6 och -0,8.) Möjligen tyder resultaten på att efterfrågan på blyad bensin varit något mer priskänslig än efterfrågan på blyfri bensin. Korspriselasticiteterna, dvs förändringen av efterfrågan på blyfri (blyad) bensin när priset på blyad (blyfri)

bensin ändras, är signifikant skilda från noll, och som förväntat positiva. Med andra ord kan vi förvänta oss att om priset på blyfri bensin är oförändrat medan priset på blyad bensin stiger så kommer efterfrågan på blyfri bensin att öka. Effekterna är dock små. De skattade korspriselasticiteterna är i storleksordningen 0,05 till 0,08. En annan viktig slutsats av studien är att lagstiftning om obligatorisk katalysatorrening förefaller ha haft stor betydelse för utfasningen av blyad bensin. Det är möjligt att man skulle se en större effekt av prisförändringar om hänsyn togs till hur stor andel av bilparken som kan använda blyfri bensin, men det går naturligtvis inte att avgöra utan ytterligare analys.

En viktig fråga i sammanhanget är vilken roll den tekniska utvecklingen har vid övergången från en teknik till en annan. En viktig orsak till att övergången till blyfri bensin gått snabbt i många länder är att ny kunskap gjort det möjligt att ersätta bly med andra, mindre skadliga ämnen, t ex kalium och natrium. Vilken roll lagstiftning och skatteincitament har för att skynda på den tekniska utvecklingen är dock en komplicerad fråga.

3.3.4 Vilka styreffekter har differentierade drivmedelsskatter?

Vår kunskap om hur differentiering av skatter mellan olika typer av drivmedel fungerar är alltså ganska dålig. Få bra studier är genomförda. I brist på bättre underlag torde dock vår bästa gissning vad gäller egenpriselasticiteter, räknat på kostnader per körd kilometer, vara att dessa är oberoende av drivmedel. Med andra ord bör en bilist reagera lika på en förändring i kostnaden per körd kilometer oavsett vilket drivmedel han använder. Det kan naturligtvis finnas skäl till att detta inte skulle stämma, men det är svårt att utan grundligare studier dra några mer specifika slutsatser om på vilket vis.

Vad gäller korspriselasticiteterna, dvs substituerbarheten mellan olika bränslen, så blir situationen mer komplicerad. På kort sikt torde tekniska faktorer vara avgörande. Ägaren av en bensindriven bil tankar inte diesel hur stor prisskillnaden än är.[26] Däremot kanske hon köper en dieselbil nästa gång det blir dags att byta bil.

---

[26] En viss substituerbarhet även på kort sikt skulle dock kunna förekomma om t ex åkerier eller privatpersoner som äger både dieselbilar och bensinbilar kan välja i vilken utsträckning respektive bilgrupp ska utnyttjas.

F. Mikael Sandström
Handelshögskolan i Stockholm

11 september 1998

Etanoldrivna bilar kan däremot oftast använda såväl bensin som etanol, eller olika blandningar av de två bränslena. Då kan substitution ske även på kort sikt.

Vad gäller den långsiktiga substituerbarheten mellan olika bränslen, som i praktiken styrs av förändringar av bilparkens fördelning över bilar som drivs med olika bränslen, så kommer inte bara prisfaktorer att vara av betydelse. Även prestanda och underhållskostnader hos t ex dieselbilar i förhållande till bensinbilar är av betydelse. Vid utformningen av beskattningen kan vi dock undvika att explicit studera hur detta beslut fattas om vi i stället nöjer oss med att relatera beskattningen av olika bränslen till deras miljöegenskaper. Om bränsle X per förbrukad enhet medför dubbelt så hög miljöbelastning som bränsle Y så bör den miljörelaterade skatten på bränsle X vara dubbelt så hög som på bränsle Y. Strikt gäller detta resonemang endast om vi bortser från de invändningar mot "internaliseringsprincipen" som restes i avsnitt 2.2. Ibland kan dock denna typ av överväganden användas för att skapa lämpliga tumregler.

3.4 Ekonomiska incitament och bilparkens ålderssammansättning

Som framgår av diskussionen i avsnitt 2.3.3 ovan så bör, från en teoretisk synpunkt sett, den huvudsakliga skillnaden mellan fordonsskatt och försäljningsskatt röra hur länge en fordonsägare väljer att behålla sin bil. Om vi till att börja med bortser från att tidpunkten för när en bil skrotas är en beslutsvariabel så borde det, givet den totala skattebelastningen, inte spela någon roll för en bilägare om skatten betalas i en klump när bilen inköps, eller om skatten betalas in periodiskt under bilens livslängd. Marknaden för begagnade bilar borde påverkas på så vis att priset på begagnade bilar blir lägre i fallet med fordonsskatt än i fallet med försäljningsskatt, med ett belopp som ungefär motsvarar nuvärdet av framtida fordonsskatteinbetalningar. Även om människor inte är fullständigt rationella i den meningen att de "korrekt" diskonterar framtida skattebetalningar, eller om det finns imperfektioner på kapitalmarknaden, så bör de kvalitativa slutsatserna hålla. Så länge bilköparna över huvud taget bryr sig om storleken på framtida skattebetalningar så bör det gå hitta en fordonsskatt som har samma styreffekt som en given försäljningsskatt, och vice versa.

Om skrotningstidpunkten är en beslutsvariabel kommer däremot fördelningen av den totala skattebelastningen mellan å ena sidan skatter som faller på alla fordon i drift, huvudsakligen fordonsskatt och drivmedelsskatt, och å den andra sidan försäljningsskatten att ha betydelse. Om försäljningsskatt används kan ju bilägaren påverka den totala skatteinbetalningen genom att välja när bilen ska tas ur bruk.

Enkelt uttryckt blir det dyrare att byta bil ofta om skatten tas ut för varje ny bil som säljs än om den tas ut för varje bil som rullar på våra vägar, oavsett när de köpts.[27]

Ett liknande resonemang kan föras om en skrotningspremie. Om ett system för skrotningspremier är utformat som ett renodlat pantsystem, på så vis att en fast avgift erläggs vid inköpet av en bil, som sedan återfås vid skrotningen, så går det att teoretiskt visa att bilens livslängd blir något kortare beroende på den diskonteringseffekt som uppstår. (Bohm, 1981) Ju senare bilen skrotas desto mindre blir ju värdet av den returnerade panten, givet att returbeloppets storlek är oberoende av skrotningstidpunkten. Det är dock rimligt att tro att ett sådant system skulle ha relativt liten effekt på bilparkens ålderssammansättning.

En permanent skrotningspremie, som inte fungerar som ett pantsystem, dvs som inte har någon direkt koppling till någon inbetald deposition, borde även den påverka bilparkens medelålder eftersom det diskonterade värdet av premien blir lägre ju senare bilen skrotas. Eftersom värdet av att skrota bilen tidigare stiger om den permanenta skrotningspremien stiger, så borde en höjning av premien minska bilparkens medelålder. Dessutom borde en höjning av skrotningspremien medföra en temporär ökning av antalet skrotade bilar som en del i anpassningen till en ny jämvikt med lägre medelålder på bilparken.[28]

En temporär skrotningspremie, sådan som dem som använts bl a i Norge och Danmark, kan förmodligen inte få någon effekt på skrotningsfrekvensen på lång sikt,

---

[27] Notera att resonemanget således endast gäller om fordonsskatten är densamma för nya och gamla bilar.

[28] Ett enkelt tankeexempel kan illustrera varför en temporär ökning av antalet skrotade bilar bör inträffa om den permanenta skrotningspremien höjs: Antag för enkelhetens skull att alla bilar och bilägare är identiska. Alla bilar kommer alltså att åldras på samma vis och kommer följaktligen att skrotas vid samma ålder. Antag vidare att i jämvikt före höjningen av skrotningspremien skrotas alla bilar när de rullat i femton år, och att de i jämvikt efter höjningen skrotas när de rullat i fjorton år. Bilar som då premien höjs är mellan fjorton och femton år måste då skrotas när premien höjs för att den nya jämvikten ska kunna nås. (Om höjningen av premien är känd i förväg kommer dessutom vissa bilägare att vänta med att skrota sina bilar för att kunna erhålla den högre premien varför antalet skrotningar borde minska före höjningen.)

F. Mikael Sandström
Handelshögskolan i Stockholm

11 september 1998

om vi med lång sikt menar en tidshorisont då ekonomin nått jämvikt sedan skrotningspremien återgått till den gamla nivån. Alla bilar skrotas förr eller senare, och en temporär skrotningspremie kan endast flytta dessa skrotningar framåt eller bakåt i tiden. Om en temporär höjning av premien är väntad kan vi förvänta oss att vissa bilägare väntar med att skrota sina bilar för att på så vis erhålla den högre premien. Detta kan naturligtvis inte ske om höjningen sker oväntat. Vi kan också förvänta oss att vissa bilägare tidigarelägger skrotningen av bilar som eljest skulle skrotats efter att premien åter sänkts.

En temporär skrotningspremie kan ses som att statsmakten "köper bort" de äldsta, eller snarare de minst värdefulla, bilarna från bilparken. Dessa bilar skulle naturligtvis ändå ha skrotats någon gång i framtiden, och hur lång tid det tar innan effekten klingar av kommer att bero av hur mycket tidigare de "extra" skrotningarna sker. Intuitivt kommer detta att bero på hur snabb värdeminskningen är hos gamla bilar. Om värdeminskningen är snabb, kommer en höjd skrotningspremie endast att kunna tidigarelägga skrotningarna i liten utsträckning och vice versa. Eftersom olika bilar kommer att ha olika snabb värdeminskning så kommer också fördelningen av bilparken på olika typer av bilar att ha betydelse.

Det bör tilläggas att det ovan skrivna är ett ceteris paribus-resonemang. En reservation måste göras för hur nybilspriserna påverkas om skatter eller skrotningspremier förändras. En kraftig ökning av efterfrågan på nya bilar torde ha effekter på nybilsmarknaden, vilket komplicerar resonemanget men inte torde förändra dess huvuddrag.

3.4.1 En empirisk studie av skrotningsfrekvensen

Sandström (1997) analyserar effekterna av förändringar i två prisindex för inköp respektive innehav av bilar och av skrotningspremier på frekvensen skrotade bilar. Den beroende variabeln i analysen är antalet skrotade bilar i Sverige per månad dividerat med den totala bilstocken. Skrotningspremien beskrivs av tre olika variabler för de skrotningspremier som gällt för olika kategorier av bilar samt lags och leads av dessa variabler. Två prisindex används för att beskriva kostnaden för att köpa respektive äga bilar. SCB beräknar KPI dels för inköp av fordon, dels för driftskostnader för fordon. För att göra dessa index jämförbara över tiden dividerades de med totalt KPI. De uttrycker med andra ord kostnaden för att köpa bil, respektive att äga bil i relation till andra priser i ekonomin.

Om det teoretiska resonemanget ovan är riktigt bör vi alltså förvänta oss att skrotningsfrekvensen ska minska om index för inköp av fordon stiger, och öka om index för drift av fordon stiger. Detta stämmer också väl med resultaten från studien. Prisindexet för inköp av fordon har en signifikant (t-värde≈-3.27) negativ effekt på skrotningsfrekvensen och prisindexet för drift av fordon har en signifikant (t-värde≈2.30) positiv effekt.

Som alltid bör de kvantitativa resultaten från denna typ av studier tolkas med försiktighet. Den skattade modellen tyder dock på att förändringar i de relativa priserna kan ha förhållandevis stor effekt på skrotningsfrekvensen. Om prisindex för inköp av bilar ökade en procent snabbare än den allmänna prisnivån så förutsäger t ex modellen att antalet skrotade bilar minska med omkring 1,7 procent, vilket 1995 skulle motsvarat ca 2 000 bilar. De skattade koefficienterna tyder på att effekten av förändringar i index för drift av fordon är svagare, men fortfarande betydande. Modellen förutsäger att en ökning av driftkostnaderna för fordon som är en procent snabbare än den allmänna prisutvecklingen skulle öka antalet skrotade bilar med ca 0,93 procent.[29] Om vi fortsätter att sträcka exemplet längre än det egentligen tål så skulle bilparkens ålder i jämvikt förändras med ungefär samma procentsats, fast med omvänt tecken.[30]

Resultaten från denna studie stödjer alltså den teoretiska slutsatsen att avvägningen mellan å ena sidan fordonsskatt och bensinskatt och å den andra sidan försäljningsskatt kommer att påverka bilparkens ålderssammansättning. Skulle försäljningsskatten på personbilar återinföras så kan det misstänkas leda till att människor skulle välja att behålla sina bilar längre.

---

[29] Beräkningarna är gjorda för medelvärdena för samtliga variabler.

[30] I jämvikt, med konstant bilpark och konstant medellivslängd för bilarna, måste antalet skrotade bilar vara lika med antalet sålda bilar, och bilparken måste vara produkten av antalet sålda bilar och bilarnas genomsnittliga livslängd. Vi får då skrotningsfrekvens = antalet skrotade bilar/bilparkens storlek = antalet skrotade bilar / (antalet sålda bilar * genomsnittlig livslängd)=1/genomsnittlig livslängd. Om skrotningsfrekvensen förändras från S till $S(1+t)$, $t>-1$ så kommer alltså den genomsnittliga livslängden att förändras från $L=1/S$ till $1/\{S(1+t)\}=L/(1+t)$. Den procentuella förändringen av den genomsnittliga livslängden blir alltså $\{1/(1+t)-1\}$. Om t är litet så har vi $\{1/(1+t)-1\}\approx -t$.

F. Mikael Sandström
Handelshögskolan i Stockholm

11 september 1998

3.4.2 Några ord om effekter av höjd skrotningspremie

Även vad gäller förändringar av skrotningspremien ger min studie (Sandström, 1997) stöd för den teoretiska diskussionen. Före en ökning av skrotningspremien så minskar skrotningsfrekvensen för att sedan öka tämligen kraftigt under månaderna efter förändringen. Även nivån på premien tycks ha betydelse för skrotningsfrekvensen. Modellen predikterar att en permanent ökning med hundra kronor av den högre skrotningspremien, den som tidigare gällde för bilar som godkänts i kontrollbesiktning senast nio månader före skrotningstillfället, i jämvikt skulle öka antalet skrotade bilar med omkring 1,8 procent.[31]

Vad gäller effekterna av en tillfällig skrotningspremie så kan vi förvänta oss att de klingar av tämligen snabbt. Det är rimligt att tro att de bilar som skrotas under en period med tillfälligt höjd skrotningspremie är de bilar som ändå skulle ha skrotats relativt snart. Om 10 000 "extra" bilar skrotas så borde de vara de 10 000 bilar som stod närmast på tur att skrotas i alla fall. I de räkneexempel som redovisas i Sandström (1997) så innebär en mycket stor tillfällig skrotningspremie, om 10 000 kronor, att ca 60 000 bilar skrotas utöver det antal bilar som vi skulle förväntat oss hade skrotats om premien legat kvar på sin tidigare nivå. Det motsvarar ungefär det antal bilar som modeller förutsäger skulle skrotas under sex månader, om premien skulle varit konstant. Baserat på detta resonemang skulle alltså de "extra" skrotade bilarna ändå ha skrotats inom denna tidsperiod. Efter ett halvår skulle alltså inte längre någon effekt märkas av den tillfälliga höjningen av skrotningspremien, utan bilarnas medelålder vore ungefär densamma som tidigare. Vi kan knappast förvänta oss att detta resonemang håller fullt ut. I alla empiriska studier finns stora osäkerhetsfaktorer. Dessutom är den underliggande modellen en förenklad beskrivning av verkligheten, som kan missa viktiga faktorer. Huvudslutsatser, att effekterna av en tillfällig skrotningspremie är förhållandevis snabbt övergående, torde dock stå sig. Detta är också den bedömning som görs i Jean-Hansens (1997) analys av den norska förhöjda skrotningspremien.

---

[31] Det bör noteras att ett skrotningspremiesystem som fungerar som ett pantsystem, dvs där en skrotningsavgift tas ut för nysålda bilar, kommer att ha en motverkande effekt i och med att kostnaden för att köpa ny bil också ökar.

3.4.3 Skatter och bilparkens ålderssammansättning, slutsatser

Såväl teori som empiri stödjer uppfattningen att fördelningen mellan skatter som belastar alla fordon i drift, såsom fordonsskatt och bensinskatt, och skatter som endast faller på nysålda fordon påverkar bilparkens ålder. Beslut om hur stor del av fordonsbeskattningen som bör tagas ut i form av fordonsskatt respektive försäljningsskatt bör alltså åtminstone delvis styras av överväganden om hur vägtrafikens miljöbelastning påverkas av hur snabbt bilparken omsätts. Å den ena sidan är nya bilar i allmänhet mer miljövänliga än gamla, per körd kilometer. Å den andra sidan innebär nyproduktion av bilar, liksom skrotning av gamla bilar, i sig en miljöbelastning.

F. Mikael Sandström
Handelshögskolan i Stockholm

11 september 1998

4. Sammanfattning och slutsatser

Vägtrafiken orsakar s.k. externa effekter av många olika slag, främst i form av miljöstörningar och olycksrisker. Skatter kan användas för att förmå bilister att ta hänsyn till dessa externaliteter, att "internalisera" dem. I en enkel teoretisk modell kan man visa att den samhällsekonomiskt bästa lösningen kan nås om ett system av skatter utformas så att varje externalitet motsvaras av en skatt som är exakt lika med den samhällsekonomiska kostnad som denna externalitet orsakar.

I praktiken gör bl a mätproblem och värderingsproblem att det är omöjligt att utforma ett sådant system. I en verklig ekonomi med andra skatter än externalitetskorrigerande skatter tillkommer ytterligare komplikationer. Som en grundregel kan man dock säga att en skatt som har till syfte att korrigera en externalitet bör utformas så att den är så nära relaterad till denna externalitet som möjligt. Ju närmare skatten är relaterad till den externalitet vi vill korrigera, desto bättre styreffekt kommer den att ha.

Ett utarbetat system av korrigerande skatter riskerar dock att bli mycket komplext. Biltrafik orsakar en lång rad miljö- och säkerhetsproblem som kan vara relaterade till bränsleförbrukning, körsträcka, bilens typ, vilket drivmedel som används, hur bilisten kör och var bilen körs. Dessa faktorer samverkar också på olika vis. Ett i teorin idealiskt skattesystem skulle alltså innefatta skatter som är differentierade grundat på alla dessa faktorer. Målet att uppnå så god styreffekt som möjligt med skatterna måste ställas emot den ökade administrativa kostnaden för ett komplicerat skattesystem. Det är också svårt att tro att vi i praktiken skulle kunna identifiera och värdera alla olika externaliteter tillräckligt väl för att kunna "finjustera" ekonomin genom ett system av höggradigt differentierade skatteskalor.

I denna rapport har ett försök gjorts att kartlägga styreffekterna av de viktigaste formerna av trafikrelaterade skatter. I huvudsak stödjer de empiriska resultat som kartlagts de slutsatser som dras på grundval av de teoretiska resonemangen.

Fordonsskatten och försäljningsskatten förefaller ha en viktig inverkan på bilförsäljningens fördelning på olika bilmodeller. Ett väl utformat system för differentiering av dessa skatter på grundval av bilarnas miljöegenskaper borde därför ha goda möjligheter att påverka bilparkens sammansättning i miljövänlig riktning.

Vad gäller de kvantitativa resultaten på detta område så bör de av uppenbara skäl tolkas med stor försiktighet. Det tycks dock, något förvånande, som om försäljningsskatten har kraftigare effekt på bilförsäljningens sammansättning än fordonsskatten, givet den totala skattebelastningen. Däremot kan den modell som analysen grundar sig på inte identifiera någon effekt på bilparkens sammansättning av bensinskatten. Troligen beror dock detta resultat på egenskaper hos modellen, och på att datamaterialet omfattar en tämligen kort tidsperiod.

Som vi kan förvänta oss så är bensinskatten ett effektivt medel för att påverka bensinförbrukningen. Ett stort antal studier har genomförts på området, och det tycks råda relativt stor enighet om såväl bensinefterfrågans priselasticitet som dess inkomstelasticitet. På lång sikt kommer en procents ökning av bensinpriset att leda till ungefär 0,7 procents minskning av bensinförbrukningen. En ökning av inkomsterna i ett land kommer att leda till en proportionellt sett ungefär lika stor ökning av bensinefterfrågan. Bensinskatten tycks dock ha mindre effekt på det totala trafikarbetet eftersom en stor del av anpassningen till en prisförändring sker genom att bilarnas genomsnittliga specifika bränsleförbrukning minskar. Andra styrmedel krävs alltså för att korrigera för externaliteter som är relaterade till körsträckor, snarare än till bränsleförbrukningen, såsom t ex trängsel och bilolyckor.

Vad gäller valet mellan olika bränslen, diesel, bensin och alternativa drivmedel, och mellan t ex olika blyad och oblyad bensin finns betydligt färre resultat. Det förefaller som om inga ordentliga studier av substitution mellan diesel och bensin genomförts. Den ekonometriska analys som genomfördes för denna rapport tyder på att problem med tillförlitliga data kan vara en orsak till denna brist. Något fler studier har gjorts av alternativa drivmedel, men slutsatsen av dessa studier blir att de omgivande förutsättningarna, såsom subventioner och lokala produktionsförutsättningar, är av central betydelse, varför det blir svårt att generalisera från dessa resultat. Vad gäller övergången till oblyad bensin tycks dock skatteincitament ha en signifikant men liten effekt. Det förefaller som om lagstiftning, t ex om obligatorisk katalysatorrening, haft större betydelse.

Utifrån en teoretisk diskussion kan vi sluta oss till att den huvudsakliga kvalitativa skillnaden mellan en periodisk fordonsskatt och en försäljningsskatt, som endast tas ut på nya bilar, bör vara deras olika påverkan på bilparkens medelålder. Låt oss för enkelhetens skull tänka oss en ekonomi där alla ingen andrahandsmarknad för bilar finns, utan där alla bilägare köper nya bilar och behåller dem tills de skrotas. En

F. Mikael Sandström
Handelshögskolan i Stockholm

11 september 1998

bilägare kommer då att betala samma belopp i fordonsskatt oavsett hur ofta hon byter bil. Däremot kommer hon att betala ett större belopp i försäljningsskatt ju kortare tid hon behåller sin bil. Försäljningsskatten kommer alltså att ge incitament att behålla bilarna längre i drift. En empirisk undersökning av skrotningsfrekvensen i Sverige stödjer också detta teoretiska resonemang. Vid avvägningen mellan fordonsskatt och försäljningsskatt bör alltså påverka på bilarnas genomsnittsålder tas i beaktande.

De teoretiska resonemang och de empiriska resultat som redovisas i denna rapport tyder på att skatterna kan ha stor betydelse för att minska miljöbelastningen från vägtrafiken. Drivmedelsbeskattningen kan effektivt minska föroreningar som är direkt relaterade till bilarnas bränsleförbrukning, men måste förmodligen kompletteras med andra styrmedel för att kunna motverka externaliteter som är relaterade till körsträckor snarare än direkt till bränsleförbrukningen. Även om de empiriska underlaget är bristfälligt vad avser konsumenternas val mellan olika drivmedel så kan vi förmoda att detta val kan påverkas genom att skatterna differentieras mellan drivmedel grundat på deras miljöegenskaper. Differentierad fordonsskatt och/eller försäljningsskatt kan styra bilparkens sammansättning i miljövänlig riktning. En viktig skillnad mellan fordonsskatt och försäljningsskatt är att de har olika effekt på hur snabbt bilparken omsätts. Om en större andel av den totala skattebelastningen utgöres av försäljningsskatt kommer bilparken att bli äldre.

En fullständig analys av hur trafikbeskattningen bör utformas optimalt skulle kräva en allmän eller partiell jämviktsanalys. En sådan analys skulle kräva detaljerad information om, och värdering av, de externalitetsproblem som vägtrafiken orsakar. Den bör alltså utföras i samarbete mellan forskare med naturvetenskaplig och nationalekonomisk kompetens. Att genomföra en sådan analys ligger dock utanför syftet med denna rapport.

F. Mikael Sandström
Handelshögskolan i Stockholm

11 september 1998

5. Referenser

Anderson, Simon P., André de Palma and Jacques-François Thisse. (1992) *Discrete choice theory of product differentiation*. MIT Press.

Asplund, Marcus, Rickard Eriksson och Richard Friberg (1997) "Price adjustment by a retail gasoline chain." Working Paper Series in Economics and Finance, No. 194. Stockholm: Stockholm School of Economics.

Atkinson, Scott E. och Robert Halvorsen (1985) "A new hedonic technique for estimating attribute demand: An application to the demand for automobile fuel efficiency." *The review of economics and statistics*. 66, s. 417-426.

Bacon, Robert W. (1991) "Rockets and feathers: The asymmetric speed of adjustment of U.K. retail gasoline prices to cost changes." *Energy Economics*. July.

Baltagi, Badi. (1995) *Econometric analysis of panel data*. John Wiley & Sons.

Barzelay, M. och S. Pearson (1982) "The efficiency of producing alcohol for energy in Brazil." *Economic Development and Cultural Change*. 31:131-144.

Bernett, P. T. Keeler och T. Hu (1995) "Oligopoly structure and the incidence of cigarette excise taxes." *Journal of Public Economics*. 57, s. 457-470.

Berry, Steven T. (1994) "Estimating discrete-choice models of product differentiation." *RAND Journal of Economics*. 25(2), pp. 242-262.

Berry, Steven T., J. Levinsohn and A. Pakes (1995) "Automobile prices in market equilibrium." *Econometrica*. 6, pp. 841-890.

Berry, Steven T., J. Levinsohn and A. Pakes (1997) "Volontary export restraints on automobiles: Evaluating a strategic trade policy." Mimeo. Work under progress. Version: March 19, 1997. Cambridge, Mass.: NBER.

Bilen i Sverige 1996. Stockholm: Bilindustriföreningen, AB Bilstatistik.

Bilfakta, våren 97. (1997) Helsingborg: Autograph-Bilfakta AB, nr 88, mars 1997.

Blomquist, Glenn C., Ted R. Miller och David T. Levy (1996) "Values of risk reduction implied by motorist use of protection equipment." *Journal of transport economics and policy*. January, 55-66.

Bohm, Peter (1981) *Deposit-Refund Systems.* Baltimore och London: Resources for the Future, Inc and John Hopkins University Press.

Borenstein, Severin, A. Colin Cameron och Richard Gilbert (1997) "Do gasoline prices respond asymmetrically to crude oil price changes?" *Quarterly Journal of Economics.*, forthcoming.

Brendemoen, Anne (1994) "Car ownership decisions in Norwegian households." Statistics Norway Discussion Papers, No. 116. Oslo: Statistics Norway, Research Department.

Bresnahan, T. (1987) "Competition and collution in the American automobile oligopoly: the 1955 price war." *Journal of Econometrics.* 17, s 201-227.

Brilhante, Ogenis Magno. "Brazil's alcohol programme: From an attempt to reduce oil dependence in the seventies to the green argument in the nineties." *Journal of environmental planning and management.* 40:4:435-449.

Cheung, S. (1973) "The fable of the bees: An economic investigation." *Journal of law and economics.* 16:11.33.

Coase, Roald (1974) "The lighthouse in economics." *Journal of law and economics.* 17: 1-44.

Dahl, Carol och Thomas Sterner (1991) "Analysing gasoline demand elasticities: a survey." *Energy Economics.* July, 203-210.

Dahmén, Erik (1968) *Sätt pris på miljön. Samhällsekonomiska argument i miljöpolitiken.* Stockholm: Studieförbundet näringsliv och samhälle.

Decoster, André and Erik Schokkaert (1989) "Equity and efficienty of a reform of Belgian indirect taxes." Recherches Economiques de Louvain, 55:2:155-176.

Espey, Molly (1998) "Gasoline demand revisited: an international meta-analysis of elasticities." *Energy Economics.* 20:273-295.

Espey, Molly (1997) "Pollution control and energy conservation: complements or antagonists? A study of gasoline taxes and automobile fuel economy standards." *Energy Journal.* 18:2:23-38.

Falvey, Rodney E. och Alan Rogers (1986) "Fuel prices, sales taxes and passanger car market shares in New Zealand, 1963-1978." *The Economic Record.* March, s. 52-59.

F. Mikael Sandström
Handelshögskolan i Stockholm

11 september 1998

Feenstra, R.C., J.E. Gagnon och M.M. Knetter. (1996) "Market share and exchange rate pass-through in world automobile trade." *Journal of international economics*. 40, s. 187-207.

Fershtman, Chaim, Neil Gandal (1996) "The effect of the Arab boycott on Israel: The automobile market." Mimeo. Tel-Aviv: The Eitan Berglas School of Economics, Tel-Aviv University.

Fershtman, Chaim, Neil Gandal och Sarit Markovich (1997) "Estimating the effect of tax reform in differentiated product oligopolistic markets." The Foerder Institute for Economic Research and The Sackler Institute for Economic Studies Working Paper, No. 29-97. Tel-Aviv: The Eitan Berglas School of Economics, Tel-Aviv University.

Flam, Harry och Håkan Nordström (1995) "Why do pre-tax car prices differ so much across european countries?" Seminar paper no. 591. Stockholm: Institute for International Economic Studies.

Gagnon, Joseph E. och Michael M. Knetter. (1995) "Markup adjustment and exchange rate fluctuations: Evidence from panel data on automobile exports." *Journal of International Money and Finance*. 14:2, s 289-310.

Garbacz, Christopher (1989) "Gasoline, diesel and motorfuel demand in Taiwan." *Energy Journal*. 10:2:153-163.

Geller, H. (1985) "Ethanol fuel from sugar cane in Brazil." *Annual review och Energy*. 10:135-164.

Greene, William H. (1993) *Econometric analysis*. 2nd edition. New York: Macmillan Publishing Company.

Goodwin, P.B. (1992) "A review of new demand elasticities with special reference to short and long run effects of price changes." *Journal of transport economics and policy*. May, 155-169.

Goulder, Lawrence H., Ian W.H. Parry and Dallas Burtraw. (1997) "Revenue-raising versus other approaches to environmental protection: The critical significance of preexisting tax distortions." *RAND Journal of Economics*. 28 (4), pp. 708-731.

Groth, Charlotta (1996) "Biltrafikens miljökostnader - en litteraturstudie." i *Expertrapporter från Skatteväxlingskommittén*. SOU 1996:117.

Hanemann, W. Michael (1982) "Applied welfare analysis with qualitative response models." Working paper, no. 241, California Agricultural Experiment Station, Division of Agricultural Science, University of California.

Harrison, Glen W. and Bengt Kriström. (1997) "Carbon taxes in Sweden." Slutrapport till skatteväxlingskommittén i *Skatter, Miljö och Sysselsättning: Bilagedel.* SOU 1997:11 bil., Stockholm: Finansdepartementet.
Downloadable from: http://theweb.badm.sc.edu/glenn/sweden.htm.

Haughton, Jonathan och Soumodip Sarkar (1996) "Gasoline tax as a corrective tax: estimates for the United States, 1970-1991." *Energy Journal.* 17:2:103-126.

Hausman, J.A. (1979) "Individual discount rates and the purchase and utilization of energy-using durables." *Bell Journal of Economics.* 10:1:33-54.

Innes, Robert. (1996) "Regulating automobile pollution under certainty, competition, and imperfect information." *Journal of Environmental Economics and Management.* 31:219-239.

International Financial Statistics. (1998) Washington, D.C.: IMF. (CD-ROM)

Isaksson, Björn och Lars Hultkrantz (1997) *Trafiksäkerhetsprodukter och ekonomiska styrmedel.* Vägverket, publikation 1997:13. Borlänge: Vägverket.

Jansson, Jan Owen och Rickard Wall (1994) *Bensinskatteförändringars effekter.* Ds 1994:55. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. Stockholm: Finansdepartementet.

Jean-Hansen, Viggo (1997) *Virkninger av å innføre vrakpremie på biler i 1996.* TÖI notat 1079/1997. Oslo: Transportøkonomisk institutt.

Johansson-Stenman, Olof (1998) "Estimating individual driving distance by car and public transport use in Sweden." Draft version. Göteborg: Nationalekonomiska institutionen, Göteborgs Universitet.

Johansson, Olof och Lee Scipper (1997) "Measuring the long-run fuel demand of cars." *Journal of transport economics and policy.* September, 277-292.

Jørgensson, Finn och John Polak (1993) "The effect of personal characteristics on drivers' speed selection." *Journal of transport economics and policy.* September, 237-252.

F. Mikael Sandström
Handelshögskolan i Stockholm

11 september 1998

Karrenbrock, Jeffrey D. (1991) "The behaviour of retail gasoline prices: Symmetric or not?" *Federal Reserve Bank of St. Louis Review.* July/August.

Kazimi, Camilla (1997) "Valuing alternative-fuel vehicles in southern California." *AEA Papers and Proceedings.* May. 87:2:265-271.

Kennedy, Peter. (1992) *A guide to econometrics.* 3rd edition. Oxford, U.K. och Cambridge, Mass.: Blackwell.

Kihlström, Jan Erik (1986) *Gifter i naturen.* Stockholm: Liber.

Kirman, Alan och Nathalie Schueller. (1990) "Price leadership and discrimination in the European car market." *Journal of Industrial Economics.* 39:1, s. 69-91.

Konsumentverket (1998) *Konsumentverkets bilkalkyl.* Tillgänglig över WWW från: http://www.kov.se.

Koujianou Goldberg, Pinelopi. (1995) "Product differentiation and oligopoly in international markets: the case of the US automobile industry." *Econometrica.* 63:4, s. 891-951.

Krupnick, Alan J., Margaret A. Walls och Carol T. Collins (1992) "Global warming and urban smog: The cost effectiveness of CAFE standards and alternative fuels." RFF Energy and natural resources division discussion paper: ENR92-13. Washington, D.C.: Resources for the Future.

Krupnick, Alan J. och Margaret A. Walls (1992) "The cost-effectiveness of methanol for reducing motor vehicle emissions and urban ozone." *Journal of policy analysis and management.* 11:3:373-396.

Levinsohn, J. "Empirics of taxes on differentiated products: The case of tariffs in the U.S. automobile industry." i R. Baldwin, red. *Trade Policy and Empirical Analysis.* Cambridge, Mass.: NBER.

Lundberg, Åsa, Almas Heshmati och Henrik Hammar (1998) "Introduction of unleaded gasoline in the EU countries." Work under progress. First draft 27th May 1998. Göteborg: Department of Economics, Environmental Economics Unit, Göteborgs Universitet.

Maddala, G.S. (1983) Limited-dependant and qualitative variables in econometrics. Cambridge University Press.

Mayeres, Inge. "The control of externalities in the transport sector: An applied general equilibrium model." mimeo. Leuven, Belgien: Center for Economic Studies. K.U. Leuven.

Michaelis, Laurie (1995) "The abatement of air pollution from motor vehicles: The role of alternative fuels." *Journal of transport economics and policy.* 29:1:71-84.

Ohta, Makoto (1987) "Gasoline cost and hedonic price indexes of U.S. used cars for 1970-1983." *Journal of Business & Economic Statistics.* 5:4, s. 521-528.

Polinsky, A. Mitchell. (1989) *An introduction to law and economics.* Boston and Toronto: Little, Brown and Company.

Rask, K.N. (1998) "Clean air and renewable fuels: the market for fuel ethanol in the US from 1984 to 1993." *Energy Economics.* 20: 325-345.

Rask, K.N. (1995) "The social cost of producing ethanol from sugarcane in Brazil: evidence from 1978-1987." *Economic Development and Cultural Change.* 43:627-649.

Rask, K.N. (1994) "Evidence of the empirical relevance of the infant industry argument for the protection of Brazilian ethanol production." *Agricultural economics.* 10:245-256.

Rouwendal, Jan (1996) "An economic analysis of fuel use per kilometer by private cars." *Journal of transport economics and policy.* January. 3-14.

Sandström, Mikael (1997) "Effekter av höjd skrotningspremie." mimeo. Stockholm: Handelshögskolan i Stockholm, Nationalekonomiska institutionen.

Sandström, Mikael (1998) "The effects of taxes on automobile demand." Pågående arbete. Stockholm: Handelshögskolan i Stockholm, Nationalekonomiska institutionen.

Schipper, Lee och Gunnar Ericksson. "Taxation policies affecting automobile characteristics and use in Western Europé, Japan and the United States." mimeo.

Seroa da Motta, R. och L. da Rocha Ferreira. (1988) "The Brazilian national alcohol programme." *Energy Economics.* July, 229-234.

Slade, Margaret E. (1992) "Vancover's gasoline price-wars: An empirical exercise in uncovering supergame strategies." *Review of economic studies.* 59:257-276.

F. Mikael Sandström
Handelshögskolan i Stockholm

11 september 1998

Small, Kenneth A. and Harvey S. Rosen (1981) "Applied welfare economics with discrete choice models." *Econometrica*. 49:1, pp. 105-130.

Smith, Peter (1992) "Controlling traffic congestion by regulating car ownership." *Journal of transport economics and policy*. January, 89-95.

SPI, Svenska Petroleum Institutet. (1998) "Oljekällan, en databas med fakta och siffror om oljemarknaden." Tillgänglig från: http://www.spi.se/.

Stagliano, Vito. (1994) "The impact of a proposed EPA rule mandating renewable oxygenates for reformulated gasoline: Questionable energy security, environmental and economic benefits." RFF Discussion paper: 94-17. Washington, D.C.: Resources for the Future.

Statistisk årsbok 1998. Stockholm: Statistiska Centralbyrån.

Stjerna, Mikael. "Avgasbluffen." *Teknikens Värld*. 29 January, 1998.

Sveriges statistiska databaser. (1998) Stockholm: Statistiska Centralbyrån. Internettjänst. Information om tillgänglighet på: http://www.scb.se/.

Söderqvist, Tore (1996) " Ekonomisk värdering av miljön: Metoder och svenska erfarenheter." i *Expertrapporter från Skatteväxlingskommittén*. SOU 1996:117.

Train, Kenneth (1986) Qualitative choice analysis: theory, econometrics and an application to automobile demand. Cambridge, Mass. och London: MIT Press.

Walls, Margaret, Alan J. Krupnick, Michael A. Toman. (1989) "Ethanol fuel and non-market benefits: Is a subsidy justified?" RFF Energy and natural resources division discussion paper: ENR89-07. Washington, D.C.: Resources for the Future.

Wansbeek, T.J. och A. Kapteyn (1989) "Estimation of the error component model with incomplete panels." *Journal of Econometrics*. 41:341-361.

Verboven, Frank. (1994) "International price discrimination in the European car market." *CENTER Discussion Paper* no. 9451. Tilburg: Center for Economic Research.

Verboven, Frank. (1996) "International price discrimination in the European car market." RAND Journal of Economics. 26(2), pp. 240-268.

Wetterwald, Dag G. (1994) "Car ownership decisions in Norwegian households." Statistics Norway Discussion Papers, No. 113. Oslo: Statistics Norway, Research Department.

White, H. (1978) "A heteroskedasticity consistent covariance matrix and a direct test for heteroskedasticity." *Econometrica.* 46:817-838.

F. Mikael Sandström
Handelshögskolan i Stockholm

11 september 1998

6. Bihang A

I detta bihang beskrivs kort utformningen av modellens olika delar, och resultaten från skattningarna av koefficienterna. För detaljer, se Sandström (1998).

6.1 Specificering av efterfrågan

Den funktion som använts i denna studie för att beskriva efterfrågan på bilmodell j under tidsperiod t får följande form:

$$(1) \qquad \ln\left(\frac{y_{j,t}}{R-Y_t}\right) = \beta_0^x + \beta_1^x \cdot SIZE_{j,t} + \beta_2^x SPEED_{j,t} - \beta_p p_{j,t} + \mu_j^\delta + \lambda_t^\delta + \varepsilon_{j,t}^\delta$$

Den beroende variabeln, till vänster om likhetstecknet, är den naturliga logaritmen av kvoten mellan $y_{j,t}$, som är antalet sålda bilar av märke j under tidsperiod t, och R-Y_t. R står för marknadens totala storlek, som vi definierar som antalet hushåll i ekonomin, och Y_t är det totala antalet sålda bilar, alltså av alla bilmärken, under tidsperiod t. R-Y_t kan alltså tolkas som "marknadsandelen" för det "nollalternativ" som beskrivs i avsnitt 3.1.3 ovan, dvs det antal konsumenter som under en viss tidsperiod väljer att inte köpa ny bil. Att vänsterledet av ekvationen består av en naturlig logaritm innebär att en viss absolut förändring av högerledet leder till samma procentuella förändring av kvoten inom parentesen i vänsterledet, oavsett nivån på variablerna.

Till höger om likhetstecknet finns de faktorer som vi tror påverkar efterfrågan på en viss bilmodell. $SIZE_{j,t}$ är ett storleksindex, $SPEED_{j,t}$ är topphastigheten, och $p_{j,t}$ är det icke observerbara "verkliga priset", för bilmodell j i tidsperiod t. β^x:en, μ_j^δ:na och λ_t^δ:na är parametrar som kan skattas. μ_j^δ:na svarar mot de modellspecifika och λ_t^δ:na mot de tidsspecifika dummyvariablerna. $\varepsilon_{j,t}^\delta$ är en slumpmässigt fördelad felterm.

Prisfunktionen definieras på följande vis:

$$(2) \qquad \begin{aligned} p_{j,t} = {} & \beta_0^p I_t (1 + VAT_t)(p_{j,t}^c + STAX_{j,t}) + \beta_1^p RTAX_{j,t} + \beta_2^p RTAXMK_{j,t} + \\ & + \beta_3^p GAS_{j,t} + \beta_4^p GAS_{j,t} \cdot PGAS_t + \beta_5^p PGAS_t + \varepsilon_{j,t}^p \end{aligned}$$

Det icke observerbara "verkliga priset", $p_{j,t}$, beskrivs som en linjär funktion av de olika variablerna till höger om likhetstecknet. Den första av dessa, $I_t(1+VAT_t)(p_{j,t}^c+STAX_{j,t})$, beskriver kapitalkostnaden för att äga en bil. I_t betecknar räntan och VAT_t momssatsen i period t, medan $p_{j,t}^c$ svarar mot det pris exklusive skatt som konsumenten betalar för en bil av modell j i tidsperiod t, och $STAX_{j,t}$ står för försäljningsskatten. Orsaken till att vi multiplicerar med räntesatsen är att vi på detta vis gör kapitalkostnaden jämförbar med en periodisk kostnad.

Den andra delen av priset består av den årliga fasta kostnaden för att äga en bil. Denna består i vår modell av fordonsskatten. Två variabler svarar mot fordonsskatten, $RTAX_{j,t}$ och $RTAXMK_{j,t}$, där den första av dessa är den "ordinarie" fordonsskatten för bilmodell j i tidsperiod t, och den andra svarar mot den femåriga skattebefrielse som miljöklass 1-bilar erhållit sedan 1995.

Den tredje komponenten i prisekvationen består av den rörliga kostnaden för att köra med en bil, och denna beskrivs av tre variabler. $GAS_{j,t}$ är bilmodell j:s bensinförbrukning per mil i tidsperiod t, och $PGAS_t$ står för bensinpriset i tidsperiod t. $GAS_{j,t} \cdot PGAS_t$ är produkten av dessa två faktorer. β^p:na står för okända koefficienter som ska skattas, och $\varepsilon_{j,t}^p$ är en slumpterm som svarar mot icke observerbara faktorer som påverkar det "verkliga priset".

Om prisfunktionen sätts in i efterfrågefunktionen erhålls ett samband för efterfrågan på de olika bilmodellerna, observerbara storheter, ett antal parametrar som kan skattas, och en slumpmässigt fördelad felterm. Parametern β_0^p kan utan förlust av generaliserbarhet normaliseras till ett. Den slutliga formuleringen av efterfrågan blir då:

$$\ln\left(\frac{y_{j,t}}{R-Y_t}\right) = \beta_0^x + \beta_1^x \cdot SIZE_{j,t} + \beta_2^x SPEED_{j,t} - \beta_p \begin{bmatrix} I_t(1+VAT_t)(p_{j,t}^c + STAX_{j,t}) + \\ +\beta_1^p RTAX_{j,t} + \beta_2^p RTAXMK_{j,t} + \\ +\beta_3^p GAS_{j,t} + \beta_4^p GAS_{j,t} \cdot PGAS_t + \\ +\beta_5^p PGAS_t \end{bmatrix} + \mu_j^\delta + \lambda_t^\delta + (\varepsilon_{j,t}^\delta - \beta_p \varepsilon_{j,t}^p) \quad (3)$$

F. Mikael Sandström
Handelshögskolan i Stockholm

11 september 1998

6.2 Prissättningsfunktionen

Företagens prissättningsfunktion härleds ut bilproducenternas nyttomaximeringsproblemet. Varje företag antages producera endast en bilmodell. Vidare antager vi existensen av en inre jämvikt i rena strategier (Berry, 1994). Efterfrågans priskänslighet kan erhållas ur efterfrågefunktionen. Vi antager att de egenskaper hos bilen som påverkar marginalkostnaden är bilens storlek, motorns hästkrafter, bilens vikt, och dess toppfart. Prissättningsekvationen får följande form:

$$p^c_{j,t} = \gamma_0 + \gamma_1 WEIGHT_{j,t} + \gamma_2 HORSE_{j,t} + \gamma_3 SIZE_{j,t} + \gamma_4 SPEED_{j,t} + \\ + \frac{1}{\beta_p}\frac{1}{I_t(1+VAT_t)}\left(\frac{R}{R-y_{j,t}}\right) + \varepsilon^c_{j,t} \tag{4}$$

$WEIGHT_{j,t}$, $HORSE_{j,t}$, $SIZE_{j,t}$ och $SPEED_{j,t}$ är vikten, motorns hästkrafter, storleksindex och topphastigheten för bil j i tidsperiod t. R är den totala marknadsstorleken, dvs det totala antalet hushåll, och $y_{j,t}$ är antalet sålda bilar av modell j i period t. I_t är räntan och VAT_t momsen i period t. γ:na, är parametrar. $\varepsilon_{j,t}{}^c$ är en slumpterm. De första fem termerna svarar mot den kostnadsfunktion som företagen möter (eller snarare dess derivata med avseende på antalet producerade bilar, dvs marginalkostnaden) medan den sjätte termen är företagens pålägg.

6.3 Den skattade ekvationen

För att erhålla en modell som kan skattas substitueras prissättningsfunktionen i efterfrågefunktionen, och termerna i ekvationen ordnas om för att erhålla:

$$\begin{aligned} \ln\frac{y_{j,t}}{R-Y_t} + \left(\frac{R}{R-y_{j,t}}\right) = {} & x_{j,t}\beta_x - \beta_p I_t(1+VAT_t)w_{j,t}\gamma - \\ & - \beta_p I_t(1+VAT_t)STAX_{j,t} - \beta_p\beta_1 RTAX_{j,t} - \\ & - \beta_p\beta_2 RTAXMK_{j,t} - \beta_p\beta_3 GAS_{j,t} - \\ & - \beta_p\beta_4 GAS_{j,t}PGAS_t - \beta_p\beta_5 PGAS_t + \\ & + \mu^\delta_j + \lambda^\delta_t - \beta_p I_t(1+VAT_t)\gamma_0 + \\ & + (\varepsilon^\delta_{j,t} - \beta_p\varepsilon^p_{j,t} - \beta_p I_t(1+VAT_t)\varepsilon^c_{j,t}) \end{aligned} \tag{5}$$

Den transformerade modellen kan skattas som en paneldatamodell med tids- och modellspecifika "fixed effects". Eftersom alla modeller inte säljs alla tidsperioder

måste hänsyn tas till att panelen är obalanserad. (Wansbeek och Kapteyn, 1989. En beskrivning av deras model finns i Baltagi, 1995.)

6.4 Koefficientskattningar

I Tabell 7redovisas de skattade koefficienterna, dvs koefficientestimaten från den reducerade ekvationen i avsnitt 6.3. Standardfelen är beräknade utifrån Whites (1978) konsistenta skattning av kovariansmatrisen, eftersom feltermen kommer att vara heteroskedastisk, vilket framgår av ekvation (5). (Se t ex Greene, 1993.) Från dessa estimat kan nästan alla koefficienter i modellen beräknas. Av Slutsky-teoremet följer att de beräknade koefficientestimaten kommer att vara konsistenta. Med hjälp av "delta-metoden" (Se t ex Greene, 1993.) kan också asymptotisk varians för dessa koefficientestimat beräknas. De beräknade koefficienterna återfinns i Tabell 1, Tabell 2 och Tabell 3 i avsnitt 3.1.5.

F. Mikael Sandström
Handelshögskolan i Stockholm

11 september 1998

Koef	*Variabel*	*Skattning*	*Standardfel*	*t-värde*	*Sannol. värde*
β_1^x	*SIZE*	1.309E-03	4.87E-04	2.69	0.00721
β_2^x	*SPEED*	5.14E-02	5.39E-03	9.54	0.00000
$-\beta_p\gamma_1$	*I·(1+VAT)· WEIGHT*	3.53E-02	3.36E-03	10.5	0.00000
$-\beta_p\gamma_2$	*I·(1+VAT)· HORSE*	-0.113	1.36E-02	-8.29	0.00000
$-\beta_p\gamma_3$	*I·(1+VAT)· SIZE*	-6.12E-03	2.34E-03	-2.61	0.00906
$-\beta_p\gamma_4$	*I·(1+VAT)· SPEED*	-0.204	3.49E-02	-5.88	0.00000
$-\beta_p$	*I·(1+VAT)· STAX*	-1.13E-03	2.05E-04	-5.50	0.00000
$-\beta_p\beta_1^p$	*RTAX*	-1.65E-04	5.54E-05	-2.99	0.00282
$-\beta_p\beta_2^p$	*RTAXMK*	1.51E-04	2.69E-04	0.562	0.574
$-\beta_p\beta_3^p$	*GAS*	-2.76	2.15	-1.28	0.199
$-\beta_p\beta_4^p$	*GAS·PGAS*	3.61E-03	2.58E-03	1.40	0.162
β_0^x	*CONSTANT*	-21.4	3.07	-6.97	0.00000

Tabell 7 - Koefficientestimat i "huvudmodellen".
I regressionen är skattad $\sigma = 0.76106$, $R^2 = 0.78036$ och justerad $R^2 = 0.77141$.

6.5 Tolkning av koefficienter

På grund av att vänsterledet i den skattade ekvationen, ekvation (5), är en funktion av försäljningen kan vi inte utan vidare tolka koefficienterna. Om försäljningen av en viss bilmodell förändras kommer dessutom den totala bilförsäljningen också att förändras. Låt oss emellertid anta att denna förändring är tillräckligt liten för att vi

ska kunna betrakta Y_t som approximativt konstant. Vi kan då använda implicita funktionssatsen för att erhålla derivatan av $y_{j,t}$ med avseende på någon parameter. Kalla denna parameter θ och definiera den så att den har positivt tecken i högerledet av ekvation (5). Vi får då:

$$(6) \qquad \frac{\partial y_{j,t}}{\partial \theta} \approx \frac{1}{\frac{1}{y_{j,t}} - \frac{R}{(R-y_{j,t})^2}}\theta$$

Eftersom R är stort kommer vi att ha:

$$(7) \qquad \frac{\partial y_{j,t}}{\partial \theta} \approx \theta \cdot y_{j,t}$$

För måttliga förändringar av de förklarande variablerna för en enstaka bilmodell ger alltså modellen att en given absolut förändring av den förklarande variabeln resulterar i samma procentuella förändring av försäljningen, oavsett nivån på de ingående variablerna. Det är dock viktigt att notera att resultatet inte gäller om skatterna ändras för samtliga bilmodeller, eftersom det då inte är rimligt att betrakta Y_t som en konstant.

6.6 Resultat från alternativa modellspecifikationer

Ett antal alternativa specifikationer testades. I Tabell 8 redovisas resultatet av skattningar med olika kombinationer av variabler i högerledet. Koefficientskattningarna förefaller påverkas i liten utsträckning av att fler variabler inkluderas. I ingen av skattningarna blir bensinkostnadsvariablerna signifikanta.

Modellen testades för olika prisgrupper av bilar. Resultaten redovisas i Tabell 9. Resultaten kommenteras i huvudtexten i avsnitt 3.1.5. Vissa skift i parametrarna torde orsakas av multikoliniaritet hos de ingående variablerna. Det bör också noteras att denna specifikation inte är konsistent med den teoretiska modellen för efterfrågan som beskrivs i avsnitt 6.1.

Slutligen skattades envägs paneldatamodeller, dvs modeller med modellspecifika dummyvariabler, men utan tidsspecifika dummyvariabler, med olika formuleringar av bensinkostnadsvariablerna. I samtliga de alternativa specifikationerna blev någon av dessa variabler signifikant. Skattningsresultaten redovisas i Tabell 10. Hypotesen att samtliga de tidsspecifika dummyvariablerna är lika med noll förkastas dock i F-test

F. Mikael Sandström
Handelshögskolan i Stockholm

11 september 1998

på varje rimlig signifikansnivå, för samtliga av dessa modeller. Resultaten i dessa skattningar bör alltså betraktas med skepsis.

Variable	"Main"	Alt1	Alt2	Alt3	Alt4	Alt5
Obs.	5286	5286	5286	5286	5286	5286
Parameters	208	207	207	210	209	209
Deg.Fr.	5078	5079	5079	5076	5077	5077
Std.Dev.	0.76106	0.76113	0.76111	0.76105	0.76109	0.76107
R-sq	0.78036	0.78028	0.78029	0.78045	0.78039	0.78039
Adj.R-sq	0.77141	0.77136	0.77138	0.77141	0.77139	0.77140
WEIGHT				-0.9101478E-03	-0.6413182E-03	-0.6922483E-03
HORSE				0.7466203E-02	0.8526292E-02	0.8396435E-02
SIZE	0.1308872E-02	0.1410117E-02	0.1388478E-02	0.1527816E-02	0.1540611E-02	0.1537260E-02
SPEED	0.5137545E-01	0.5341597E-01	0.5297859E-01	0.4320801E-01	0.4153763E-01	0.4171168E-01
I·(1+VAT)·WEIGHT	0.3528592E-01	0.3465554E-01	0.3462185E-01	0.4058772E-01	0.3881878E-01	0.3902635E-01
I·(1+VAT)·HORSE	-0.1128463	-0.1149627	-0.1153926	-0.1523994	-0.1597102	-0.1594137
I·(1+VAT)·SIZE	-0.6118217E-02	-0.6689447E-02	-0.6536326E-02	-0.7571435E-02	-0.7672727E-02	-0.7624655E-02
I·(1+VAT)·SPEED	-0.2043888	-0.2165436	-0.2145470	-0.1638652	-0.1553610	-0.1567113
I·(1+VAT)·STAX	-0.1130137E-02	-0.1109481E-02	-0.1109422E-02	-0.1160009E-02	-0.1128152E-02	-0.1130516E-02
RTAX	-0.1653663E-03	-0.1657414E-03	-0.1610830E-03	-0.1428447E-03	-0.1468491E-03	-0.1422338E-03
RTAXMK	0.1513882E-03	0.1515521E-03	0.1520343E-03	0.1143598E-03	0.1170336E-03	0.1167713E-03
GAS	-2.759882	0.1940156		-2.551426		
GAS·PGAS	0.3605291E-02		0.3464024E-03	0.3359811E-02	0.1691174	0.3037858E-03
CONSTANT	-21.40339	-21.46360	-21.51521	-21.02352	-20.97833	-21.03529

Tabell 8 - Test av alternativa modellspecifikationer.
Olika kombinationer av variabler i högerledet testades. Understrukna parameterskattningar är signifikanta med minst 95 procents konfidens.

	Allobs.	p≤300000	p≤200000	p≤150000	p≤100000
Obs.	5286	5052	4304	3051	1157
Parameters	208	197	175	148	108
Deg.Fr.	5078	4855	4129	2903	1049
Std.Dev.	0.76106	0.76233	0.73597	0.74786	0.79131
R-sq	0.78036	0.76676	0.75570	0.69957	0.69491
Adj.R-sq	0.77141	0.75734	0.74541	0.68436	0.66379
SIZE	0.1308872E-02	0.1384693E-02	0.2621870E-02	0.3337095E-02	0.7628004E-02
SPEED	0.5137545E-01	0.5683705E-01	0.5172838E-01	0.5666580E-01	*0.3597406E-01*
I·(1+VAT)·WEIGHT	0.3528592E-01	0.4063505E-01	0.3453535E-01	0.3274761E-01	0.4256462E-01
I·(1+VAT)·HORSE	-0.1128463	-0.1399635	-0.8725081E-01	0.5394025E-01	-0.5795031E-01
I·(1+VAT)·SIZE	-0.6118217E-02	-0.5706617E-02	-0.1057001E-01	-0.9628114E-02	-0.2710088E-01
I·(1+VAT)·SPEED	-0.2043888	-0.2341726	-0.2091580	-0.3742396	-0.6607763E-01
I·(1+VAT)·STAX	-0.1130137E-02	-0.1119562E-02	-0.8708878E-03	-0.1412708E-02	-0.2727173E-02
RTAX	-0.1653663E-03	-0.1213398E-03	-0.1655418E-03	0.3510769E-04	-0.1804393E-03
RTAXMK	0.1513882E-03	0.1008345E-03	0.2031968E-03	0.4175702E-03	0.1206550E-02
GAS	-2.759882	-3.457232	-6.041243	-4.648138	-7.540361
GAS·PGAS	0.3605291E-02	0.4316859E-02	*0.6141183E-02*	0.4263611E-02	0.8174881E-02
CONST.	-21.40339	-23.19533	-26.11879	-30.82898	-46.75530

Tabell 9 - Test av alternativa modellspecifikationer.
Modellen skattades på olika prisgrupper av bilar. Understrukna parameterskattningar är signifikanta med minst 95 procents konfidens. Kursiverade parameterskattningar är signifikanta med minst 90 procents konfidens.

F. Mikael Sandström
Handelshögskolan i Stockholm

11 september 1998

	"Main".	Alt 6	Alt 7	Alt 8
Obs.	5286	5286	5286	5286
Parameters	208	136	136	135
Deg.Fr.	5078	5150	5150	5151
Std.Dev.	0.76106	.82095	.82138	.82146
R-sq	0.78036	.740860	.740589	.740485
Adj.R-sq	0.77141	.73407	.73379	.73373
SIZE	0.1308872E-02	-.1240692180E-03	-.1231089111E-03	-.6744599905E-04
SPEED	0.5137545E-01	.3282270430E-01	.3127602524E-01	.3003753360E-01
I·(1+VAT)·WEIGHT	0.3528592E-01	.9289434130E-02	.1003189877E-01	.1057511207E-01
I·(1+VAT)·HORSE	-0.1128463	-.9563119861E-01	-.9599731880E-01	-.9370385585E-01
I·(1+VAT)·SIZE	-0.6118217E-02	.4083734938E-02	.3962695490E-02	.3739209968E-02
I·(1+VAT)·SPEED	-0.2043888	-.1336887687	-.1289746649	-.1215152655
I·(1+VAT)·STAX	-0.1130137E-02	-.4667197342E-03	-.4865268436E-03	-.5026635533E-03
RTAX	-0.1653663E-03	-.7895102034E-04	-.6516633294E-04	*-.8509780002E-04*
RTAXMK	0.1513882E-03	*.3861729238E-03*	*.3844225300E-03*	*.4039332873E-03*
GAS	-2.759882	3.135459585		
GAS·PGAS	0.3605291E-02	-.2464947382E-02		
PGAS/GAS			-.3142646947	-.1074078625
$(PGAS/GAS)^2$			.9414698232E-02	
CONSTANT	-21.40339	N/A	N/A	N/A

Tabell 10 - Test av alternativa modellspecifikationer.
Envägs paneldatamodeller, dvs modeller med modellspecifika dummyvariabler, men utan tidsspecifika dummyvariabler, skattades med olika formuleringar av bensinkostnadsvariablerna. I samtliga de alternativa specifikationerna blev någon av dessa variabler signifikant. Hypotesen att samtliga de tidsspecifika dummyvariablerna är lika med noll förkastas dock i F-test på varje rimlig signifikansnivå, för samtliga av dessa modeller. Understrukna parameterskattningar är signifikanta med minst 95 procents konfidens. Kursiverade parameterskattningar är signifikanta med minst 90 procents konfidens.

F. Mikael Sandström
Handelshögskolan i Stockholm

11 september 1998

7. Bihang B

Nedan redovisas de skattade koefficienterna i en enkel modell för efterfrågan på bensin och diesel. Efterfrågan antogs ha följande form:

$$(8) \qquad \ln qg_t = \beta_{0g} + \beta_{1g} \ln pg_t + \beta_{2g} \ln pd_t + \beta_{3g} \ln qg_{t-1} + \sum_{i=2}^{n} \gamma_i + \varepsilon_t^b$$

$$(9) \qquad \ln qd_t = \beta_{0g} + \beta_{1g} \ln pg_t + \beta_{2g} \ln pd_t + \beta_{3g} \ln qd_{t-1} + \beta_{4g} \ln taxdum_t + \sum_{i=2}^{n} \gamma_i + \varepsilon_t^d$$

Levererade kvantiteter bensin respektive diesel i tidsperiod t betecknas med qg_t och qd_t. Priserna betecknas med pg_t och pd_t. Variabeln *taxdum* är lika med ett när kilometerskattesystemet fortfarande tillämpades och noll därefter. β:na är parametrar som skattas. γ:na är parametrar som ska fånga upp säsongsvariationer. I skattningarna på månadsdata finns således elva säsongsparametrar (n=12). (Parametern för januari är normaliserad till noll för att undvika "dummyvariabelfällan".) I modellerna som skattas på kvartalsdata finns tre säsongsparametrar (n=3). Skattningarna av säsongsparametrarna redovisas inte. ε_t^b och ε_t^d är feltermer.

Modellen specificeras dels som en OLS, dels som en SURE. Eftersom det är sannolikt att icke observerbara faktorer som påverkar efterfrågan på diesel också kommer att påverka efterfrågan på bensin, så kommer feltermerna i de två ekvationerna att vara korrelerade. OLS är då fortfarande konsistent, men inte effektive. En SURE-specificering innebär att vi beaktar den information som kan erhållas genom att ta hänsyn till korrelationen mellan feltermerna i de två ekvationerna. Skattningen av SURE modellerna sker med GLS.

Model.	OLS	SURE	OLS	SURE	OLS	SURE	OLS	SURE
Dep.var.	ln(QG)	ln(QG)	ln(QG)	ln(QG)	ln(QD)	ln(QD)	ln(QD)	ln(QD)
Period	Month	Month	Quarter	Quarter	Month	Month	Quarter	Quarter
Obs.	198	198	65	65	198	198	65	65
Param.	15	15	7	7	16	16	8	8
Deg.fr.	183	183	58	58	182	182	57	57
R-sq	0.741523	0.740841	0.903572	0.902452	0.611523	0.611369	0.644166	0.643208
Adj.R-sq	0.72175	0.72101	0.8936	0.89236	0.57951	0.57934	0.60047	0.59939
Constant	0.865582	0.943198	0.471807	0.651212	0.628785	0.640147	1.370625	1.453744
ln(PG)	-6.58E-02	-6.43E-02	-8.11E-02	-7.66E-02	*0.452027*	0.485538	*0.63121*	0.70144
ln(PD)	0.141392	0.147667	9.10E-02	*9.80E-02*	-0.17215	-0.19002	-0.27872	*-0.3153*
taxdum					-1.16E-02	-4.77E-03	4.12E-02	5.17E-02
lag(ln(QG))	0.373342	0.325468	0.801443	0.735428				
lag(ln(QD))					0.219426	0.205144	*0.289214*	0.247262

Tabell 11 - Skattningsresultat, bensin- och dieselefterfrågan.
Notera att SURE-modellerna skattas med GLS varför R2 inte behöver ligga i intervallet (0,1).

F. Mikael Sandström
Handelshögskolan i Stockholm

11 september 1998

8. Bihang C

Den modell som ligger till grund för diskussionen i avsnitt 3.4 utarbetades ursprungligen för att studera effekterna av en tillfälligt höjd skrotningspremie. (Se Sandström, 1997).

I Sverige infördes en skrotningspremie den 1 januari 1976. Syftet med systemet var huvudsakligen att motverka att bilar skrotades ute i naturen (Bohm, 1981). Den ursprungliga premien om 300 kronor höjdes den 1 april 1988 till 500 kronor. Från den 1 januari 1992 betalades en särskild skrotningspremie om 1 500 kronor för bilar som godkänts vid kontrollbesiktning senast 14 månader före skrotningstillfället. Den 1 januari 1994 skärptes kravet för erhållande av denna högre premie till att endast gälla bilar som godkänts vid kontrollbesiktning senast 9 månader före skrotningstillfället. (Bilismen i Sverige 1996.)

Även om den nominella nivån på skrotningspremien endast ändrats ett fåtal gånger har det reella värdet på premien varierat betydligt mer, beroende på penningvärdesförändringar. I 1997 års penningvärde[32] var skrotningspremien i januari 1980 ca 800 kronor. När premien höjdes den 1 april 1988 hade det reala värdet sjunkit till ca 440 kronor. Efter höjningen uppgick premien i reala termer till 725 kronor. Höjningen var alltså inte ens tillräcklig för att kompensera för inflationen sedan decenniets början.

När premien differentierades, den 1 januari 1994, hade värdet på den lägre premien sjunkit till ca 550 kronor i 1997 års penningvärde. Det reala värdet på den högre premien var då ca 1 660 kronor. Den lägsta nivån därefter nåddes i april 1996 då det reala värdet på den högre skrotningspremien (dvs för bilar som godkänts vid kontrollbesiktning senast 14 månader före skrotningen) var 1 480 kronor och den lägre premien (övriga bilar) var 493 kronor. Detta faktum gör att vi kan studera hur skrotningsfrekvensen påverkas av variationer i skrotningspremien.

Modellen skattas på månadsdata för perioden 1989-1996 och har följande form:

---

[32] Värdena är omräknade med hjälp av KPI till penningvärdet i februari 1997.

$$(10) \qquad SCRAP_t = \beta_0 + \beta_1 P_BUY_t + \beta_2 P_USE_t + \sum_{i=-3}^{3}\sum_{j=1}^{3} \beta_{i+4,j} SPREM(j)_{t+i} + \varepsilon_t ,$$

där $SCRAP_t$ är andelen skrotade bilar under månad t, dvs antalet skrotade bilar dividerat med antalet bilar i trafik, P_BUY_t och P_USE_t är prisindex för inköp respektive drift av bilar, dividerade med KPI och ε_t är en iid. normalfördelad störningsterm. $SPREM(j)$, $j=1,2,3$ representerar skrotningspremien för de tre olika kategorierna av bilar: Bilar som godkänts vid kontrollbesiktning inom 9 månader före skrotning ($j=3$), bilar som godkänts vid kontrollbesiktning inom 14 månader, men ej inom 9 månader före skrotning, samt övriga bilar. Skrotningspremien är omräknad 1997 års penningvärde. β:na är koefficienter som skattas i modellen. Modellen skattas som en OLS.

Data över skrotade bilar hämtades från Bilismen i Sverige 1996 där SCB anges som källa. Även data över skrotningspremiens utveckling kommer från Bilismen i Sverige 1996. Data över KPI, de två andra kostnadsindexen och över det totala antalet bilar i trafik kommer från SCB.

Resultat från skattningen av modellen redovisas i Tabell 12. Ett stort antal av de ingående skrotningspremievariablerna är ej signifikant skilda från noll, vilket rimligen beror på en hög grad av multikolinearitet. Modeller med färre antal lags och leads testades mot "huvudmodellen" men måste förkastas (F-test) på varje rimlig signifikansnivå. Även modeller med endast två av de tre skrotningspremievariablerna testades och förkastades. Däremot ger modeller med ännu fler lags och leads inte signifikant bättre förklaringsvärde. Huvuddragen i resultaten tycks dock vara robusta för specifikation. Justerat R^2-värde för modellen är 0,90. Durbin-Watsons test av autokorrelation kan ej förkasta hypotesen att autokorrelation ej förekommer.

F. Mikael Sandström
Handelshögskolan i Stockholm

11 september 1998

Varabel	*Koefficient*[33]	*Standardfel*	*t-värde*
Constant	-0.22767E-02	0.22194E-02	-1.026
P_BUY_t	-0.56393E-02***	0.17269E-02	-3.266
P_USE_t	0.30829E-02**	0.13381E-02	2.304
$SPREM(1)_{t-3}$	0.56799E-05	0.11232E-04	0.506
$SPREM(1)_{t-2}$	-0.35376E-04**	0.15919E-04	-2.222
$SPREM(1)_{t-1}$	0.43843E-04***	0.15690E-04	2.794
$SPREM(1)_t$	-0.37230E-04**	0.15997E-04	-2.327
$SPREM(1)_{t+1}$	0.15175E-04	0.15676E-04	0.968
$SPREM(1)_{t+2}$	0.19511E-04	0.15704E-04	1.242
$SPREM(1)_{t+3}$	0.19589E-05	0.11091E-04	0.177
$SPREM(2)_{t-3}$	-0.25744E-06	0.35171E-06	-0.732
$SPREM(2)_{t-2}$	-0.42374E-06	0.48180E-06	-0.880
$SPREM(2)_{t-1}$	0.31700E-06	0.48226E-06	0.657
$SPREM(2)_t$	0.88968E-06*	0.48236E-06	1.844
$SPREM(2)_{t+1}$	0.15725E-07	0.48287E-06	0.033
$SPREM(2)_{t+2}$	-0.10618E-06	0.48445E-06	-0.219
$SPREM(2)_{t+3}$	0.16534E-06	0.37506E-06	0.441

[33] Stjärnor markerar att koefficienten är signifikant skild från noll. En stjärna betyder att den är signifikant på en 90 procents signifikansnivå, två stjärnor på en 95 procents signifikansnivå och tre stjärnor att den är signifikant skild från noll på en 99 procents signifikansnivå.

$SPREM(3)_{t-3}$	-0.97252E-06*	0.49360E-06	-1.970
$SPREM(3)_{t-2}$	0.62375E-06	0.66161E-06	0.943
$SPREM(3)_{t-1}$	-0.47952E-05***	0.66352E-06	-7.227
$SPREM(3)_{t}$	0.67958E-05***	0.66314E-06	10.248
$SPREM(3)_{t+1}$	-0.10428E-05	0.66680E-06	-1.564
$SPREM(3)_{t+2}$	-0.99690E-06	0.67443E-06	-1.478
$SPREM(3)_{t+3}$	0.10440E-05*	0.52750E-06	1.979

Tabell 12 - Skattade koefficienter för modellen över skrotningsfrekvensen.

För att undersöka om den långsiktiga effekten av förändringar av skrotningspremien är noll testades hypoteserna:

(11) $$H_{0,j} : \sum_{i=-3}^{3} \beta_{i+4,j} = 0, j \in \{1,2,3\}$$

samt de kombinerade hypoteserna:

(12) $H_{0,j,k} = \{H_{0,j} \wedge H_{0,k}\}$, $j,k \in \{1,2,3\}$ $j \neq k$ och $H_{0,1,2,3} = \{H_{0,1} \wedge H_{0,2} \wedge H_{0,3}\}$.

Samtliga dessa hypoteser kunde förkastas på minst en 99 procents signifikansnivå, i F-test.

Miljödifferentiering av fordonsskatten i Danmark och Tyskland

Trafikbeskattningsutredningen har i tilläggsdirektiv (dir. 1998:92) blivit ålagd att redovisa hur de nyligen införda miljöincitamenten i den danska och tyska fordonsskatten har utformats. Utredningen utgår från att det med fordonsskatt menas en årlig periodisk skatt på ägandet av ett fordon.

Fordonsskatten i Danmark

Den 1 juli 1997 infördes i Danmark en ny årligen återkommande personbilsskatt som beräknas utifrån bilens bränsleförbrukning, en s.k. grön ägaravgift. Ägaravgiften regleras i lagen om avgift efter bränsleförbrukning för vissa bilar (Lov nr. 360 af 2 juni 1997). Syftet med den gröna ägaravgiften är att ägaren till en personbil med låg bränsleförbrukning skall gynnas skattemässigt eftersom en låg bränsleförbrukning anses vara fördelaktig för miljön. Den gröna ägaravgiften innebär i princip att ju mindre bränsle som förbrukas i bilens motor desto lägre blir skatten på ägandet av bilen.

Avsikten är att den gröna ägaravgiften skall ersätta den tidigare gällande årliga periodiska skatten på ägandet av en personbil (vikt- och utjämningsavgiften). Det är dock endast personbilar som är registrerade i det danska bilregistret från och med den 1 juli 1997 som omfattas av den gröna ägaravgiften. Personbilar som är registrerade före den 1 juli 1997 berörs således inte av den gröna ägaravgiften och skall även i fortsättning betala vikt- och utjämningsavgift. Skälet till att personbilar som är registrerade före den 1 juli 1997 inte omfattas av den gröna ägaravgiften är att det inte är möjligt att redovisa dessa bilars bränsleekonomi utan stora merkostnader.

De personbilar som omfattas av den gröna ägaravgiften har placerats i ca 25 olika avgiftsklasser beroende på hur många kilometer de kör per liter bränsle. Avgiftsklasserna har fastställts med stöd av EG:s regler om typgodkännande av personbilar. Den beloppsmässiga skillnaden mellan de olika avgiftsklasserna uppgår till ca 400–800 danska kronor. För att få kännedom om hur många kilometer en personbil kör per liter bränsle har tillverkare och representanter för tillverkare av personbilar ålagts att lämna uppgifter om

bränsleförbrukning för olika fabrikat och modeller. Detta överensstämmer med EU:s direktiv 80/1268/EEG om anpassning av motorfordons bränsleförbrukning till den tekniska utvecklingen i den lydelse som anges i direktiv 93/116/EG.

Den beloppsmässiga skillnaden mellan de olika avgiftsklasserna ger ett kraftigt incitament till att köpa en personbil med låg bränsleförbrukning. Exempelvis får ägaren till en personbil som kör 10 kilometer per liter bensin, jämfört med en personbil som kör 9 kilometer per liter bensin, en 800 danska kronor lägre ägaravgift och sparar 148 liter bensin vid en årlig körsträcka på 1 500 mil. Den lägre gröna ägaravgiften för en personbil som kör 10 kilometer per liter bensin motsvarar således 5,4 danska kronor per liter sparad bensin. Enligt förarbetena till lagen om avgift efter bränsleförbrukning för vissa bilar (Lovforslag nr. L 157, Folketinget 1996-97) ger den gröna ägaravgiften i genomsnitt ett incitament till att köpa en personbil med låg bränsleförbrukning motsvarande en höjning av priset för drivmedel med 5 till 6 danska kronor per liter, vid en årlig körsträcka på 1 500 mil. Eftersom den gröna ägaravgiften inte är knuten till den faktiska körsträckan ger den ett mindre miljöincitament uttryckt i kronor per liter vid längre körsträckor och omvänt ger den ett större incitament vid kortare körsträckor.

Även en skatt efter vikt ger förvisso ett incitament till att köpa en bil med låg bränsleförbrukning eftersom bränsleförbrukningen i viss mån ökar med bilens vikt. Det har emellertid ansetts att det vid köp av bil oftast är fråga om ett val mellan olika bilar av samma storlek och därmed föreligger normalt ingen större skillnad mellan bilarnas vikt. Även om det inte föreligger någon avgörande skillnad med hänsyn till vikten kan bilarna däremot ha mycket olika bränsleförbrukning. En beskattning utifrån bränsleförbrukning har därför bedömts ge en bättre stimulans till köp av miljövänliga personbilar.

I Danmark utgår man från principen om att den samlade beskattningen av bensin- respektive dieselbilar skall vara lika hög. Personbilar som drivs med diesel har emellertid typiskt en bättre bränsleekonomi än personbilar som drivs med bensin. Avgiftsskalan för den gröna ägaravgiften innebär dock att dieselbilar skall betala samma avgift som bensinbilar. För att åstadkomma en lika hög beskattning av dieselbilar och bensinbilar påförs därför även ett tilläggsbelopp på dieselbilar som svarar mot skillnaden mellan bensinskatten och dieselskatten. Även tilläggsbeloppet varierar med bränsleförbrukningen. Ju mindre mängd dieselolja som förbrukas per kilometer i en dieselbils motor desto lägre tilläggsbelopp tas ut.

Personbilar som använder gas för driften omfattas också av den gröna ägaravgiften. Det finns dock inte några EG-regler om krav på en

redogörelse för dessa bilars bränsleekonomi. För dessa bilar sker det därför en omräkning utifrån relationen mellan bilens vikt och bränsleförbrukning för att få fram en uppgift om bränsleekonomi. Personbilar som drivs med gas har placerats i den avgiftsskala som gäller för personbilar som drivs med dieselolja.

Även elbilar omfattas av den gröna ägaravgiften. För dessa bilar skall det ske en omräkning från vikt till fiktiv bränsleförbrukning. Elbilar har placerats i avgiftsskalan för personbilar som drivs med bensin till dess att klarhet uppnås om hur många elbilar som kommer att säljas och vilka egenskaper dessa bilar har. För att främja elbilar har emellertid dessa undantagits från den gröna ägaravgiften till utgången av år 2000.

Enligt tidigare nämnda förarbeten kommer den pågående produktutvecklingen av personbilar med låg bränsleförbrukning att årligen medföra ett lägre skatteuttag eftersom personbilar med låg bränsleförbrukning påförs en lägre grön ägaravgift. Den danska regeringen vill emellertid bibehålla samma skatteuttag och skattesatserna höjs därför årligen med 1,5 procent. En förutsättning för en årlig höjning av skattesatsen är dock att den genomsnittliga förändringen i personbilars bränsleförbrukning överstiger denna procentsats. Motsvarande gäller även för vikt- och utjämningsavgiften så att denna inte blir lägre än den gröna ägaravgiften.

Fordonsskatten i Tyskland

I Tyskland beskattas sedan länge personbilar utifrån olika skattesatser beroende på vilken avgasreningsteknik bilen är utrustad med. Den 1 juli 1997 ändrades skattesatserna men framförallt infördes en tidsmässigt och beloppsmässigt begränsad skattebefrielse för personbilar som har motorer som särskilt reducerar avgasutsläppen eller motorer som har särskilt låg förbrukning av bränsle.

Storleken på skattebefrielsen beräknas efter personbilens cylindervolym. Det är därför endast personbilar med otto- (bensin och gas) och dieselmotorer som omfattas av möjligheten till skattebefrielse. I den tyska motorfordonsskattelagen finns dock en separat bestämmelse om en femårig skattebefrielse för elfordon.

För att en motor skall anses särskilt reducera avgasutsläpp måste den först och främst uppfylla de kravnivåer avseende avgasutsläpp som anges i EU:s direktiv 70/220/EEG om harmonisering av medlemsstaternas rättsregler om åtgärder mot luftföroreningar genom utsläpp från motorfordon i dess lydelse enligt direktiv 94/12/EG, dvs. de kravnivåer som gällde för motorer i nya personbilar vid införandet

av den avgasstyrda motorfordonsbeskattningen (Euro 2-motorer). Därutöver måste dessa motorer åtminstone uppvisa vissa i den tyska motorfordonsskattelagen uppräknade gränsvärden. Dessa gränsvärden motsvarar de vid införandet av den avgasstyrda motorfordonsbeskattningen ännu inte gällande skärpta kravnivåerna för personbilars avgasutsläpp inom EU (Euro 3-motorer och Euro 4-motorer). Vid tiden för det tyska lagstiftningsarbetet hade det europeiska rådet ännu inte beslutat om sådana gränsvärden varför det i den tyska motorfordonsskattelagen har lagts fast sådana gränsvärden. Dessa gränsvärden grundar sig på en överenskommelse mellan den tyska regeringen och den europeiska kommissionen (Bundestagsdrucksache 13/6112 S. 17 vänstra spalten). Numera har Europaparlamentet och rådet beslutat om dessa kravnivåer i direktiv 98/69/EG om åtgärder mot luftförorening genom avgaser från motorfordon.

Personbilar med Euro 3-motorer har rätt till skattebefrielse från och med den 1 juli 1997. Personbilar med Euro 4-motorer har emellertid rätt till skattebefrielse först när Europaparlamentet och rådet beslutat om de skärpta kravnivåerna för dessa motorer. Till dess att det beslutats om kravnivåerna är personbilar med Euro 4-motorer skattebefriade enligt bestämmelserna för personbilar med Euro 3-motorer. När det tagits beslut om skärpta kravnivåer ges den resterande skattebefrielsen. Personbilar med Euro 3-motor eller Euro 4-motor har rätt till befrielse från motorfordonsskatt till och med den 31 december 2005. En personbil med Euro 3-motor måste dock ha tagits i bruk före den 1 januari 2001 och en personbil med Euro 4-motor måste ha tagits i bruk före den 1 januari 2005 för att omfattas av reglerna om skattebefrielse.

Det är endast när en personbil tas i bruk för första gången som det är möjligt att få en skattebefrielse. Även personbilar med Euro 3-motorer som tagits i bruk före den 1 juli 1997 har emellertid rätt till skattebefrielse eftersom lagstiftningen inte innehåller någon inskränkning till personbilar som tagits i bruk efter detta datum. Detta gäller även för personbilar med Euro 4-motorer, men en skattebefrielse för dessa kan ges först dagen efter beslutet av Europaparlamentet och rådet om de kravnivåer som gäller för Euro 4-motorer.

Skattebefrielsen är begränsad till ett högsta belopp. För bensindrivna personbilar med Euro 3-motorer får skattebefrielsen uppgå till högst 250 tyska mark och för dieseldrivna personbilar med Euro 3-motorer får den uppgå till högst 500 tyska mark. För bensindrivna personbilar med Euro 4-motorer får skattebefrielsen uppgå till högst 600 tyska mark och för dieseldrivna personbilar med Euro 4-motorer får den uppgå till högst 1 200 tyska mark.

Personbilar som har motorer med ett koldioxidutsläpp som inte överstiger 90 gram per kilometer (3-liters personbilar, dvs. bilar som

kör 100 kilometer på 3 liter bränsle) har rätt till skattebefrielse från och med när personbilen tas i bruk för första gången till och med den 31 december 2005. En förutsättning är dock att koldioxidutsläppet har beräknats i enlighet med direktiv 80/1268/EEG om anpassning av motorfordons bränsleförbrukning till den tekniska utvecklingen i den lydelse som anges i direktiv 93/116/EG. Detsamma gäller för personbilar som har motorer med ett koldioxidutsläpp som inte överstiger 120 gram per kilometer (5-liters personbilar, dvs. bilar som kör 100 kilometer på 5 liter bränsle). Sådana personbilar måste dock ha tagits i bruk före den 1 januari 2000. Skattebefrielsen är begränsad till 1 000 tyska mark för 3-liters personbilar och till 500 tyska mark för 5-liters personbilar.

För personbilar med Euro 3-motorer eller Euro 4-motorer som även uppfyller kraven för 3- och 5-liters personbilar ges en kumulerad skattebefrielse. Dessa personbilar får även den skattebefrielse som gäller för 3- och 5-liters personbilar.

KUNGL. BIBL.
1999 -06- 28
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1999

Kronologisk förteckning

1. Nya förmånsrättsregler + Bilagor. Ju.
2. Steriliseringsfrågan i Sverige 1935-1975. Ekonomisk ersättning. S.
3. Yrkesfiskets konkurrenssituation. Jo.
4. God sed i forskningen. U.
5. Effektiva värme- och miljölösningar. N.
6. Effektivare Totalförsvarsstöd i Östersjöområdet. Fö.
7. Märk väl! Fi.
8. Invandrarskap och medborgarskap. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
9. Att slakta ett får i Guds namn. Om religionsfrihet och demokrati. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
10. Rasism, nynazism och främlingskap. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
11. Bör demokratin avnationaliseras? Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
12. Elektronisk demokrati. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
13. Etik och demokratisk statskonst. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
14. Den framtida kommersiella lokalradion. Ku.
15. Nytt system för prövning av hyres- och arrendemål. Ju.
16. Ökad rättssäkerhet i asylärenden. UD.
17. Garantipension och Bosättningstillägg för personer födda år 1937 eller tidigare. S.
18. Frågor till det industriella samhället. Ku.
19. Artikel 7 i EG:s varumärkesdirektiv. Ändringar i varumärkeslagen. Ju.
20. Sverige och judarnas tillgångar. UD.
21. Lindqvists nia – nio vägar att utveckla bemötandet av personer med funktionshinder. S.
22. Den skyddade provinsen. En essä om demokratins värde och värdighet. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
23. Utveckling av mänskliga resurser i arbetslivet. Förslag till inriktning av nya mål 3 inom EG:s strukturfonder. N.
24. EG:s strukturstöd. Ny organisation för de geografiskt avgränsade strukturfondsprogrammen. N.
25. Samerna – ett ursprungsfolk i Sverige.
26. Införsel av beskattade varor. Fi.
27. Delta – Utredningen om deltidsarbete, tillfälliga jobb och arbetslöshetsersättningen. N.
28. Kontantmetod för småföretagare. Fi.
29. Internationell konflikthantering – att förbereda sig tillsammans. Fö.
30. Yttrandefriheten och konkurrensen – Förslag till mediekoncentrationslag. m. m. Ku.
31. Tillsyn över advokater m. m. Ju.
32. Utvecklingssamarbete på rättsområdet. Ju.
33. Bo tryggt – Betala rätt. Särskilda boendeformer för äldre samt avgifter för äldre- och handikappomsorg. S.
34. Svenskt medborgarskap. Ku.
35. Fastighetsmäklarnämnden – effektivare tillsyn. Fi.
36. Likvidation av aktiebolag. Ju.
37. Underrättelsetjänsten – en översyn. Fö.
38. Följdleveranser i samband med export av krigsmateriel. UD.
39. Vuxenutbildning för alla? Andra året med Kunskapslyftet. U.
40. Demokratin i den offentliga sektorns förändring. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
41. Bevara dokumentärfilmens kulturarv. Åtgärdsförslag samt förslag till ett centrum för dokumentärfilm och en filmvårdscentral. Ku.
42. Ny luftfartslag. N.
43. Oberoende, ägande och tillsyn i revisionsverksamhet. Ju.
44. Öppen elmarknad. N.
45. Slutförvaring av kärnavfall. Kommunerna och platsvalsprocessen. M.
46. Ökade socialbidrag. En studie om inkomster och socialbidrag åren 1990 till 1996. S.
47. Mervärdesskatt – Frivillig skattskyldighet. Fi.
48. Lära av Estonia. Den andra delrapporten och slutredovisning. N.
49. Invandrare som företagare. Ku.
50. Skyddsjakt på varg. M.
51. Smittskydd, samhälle och individ. Del A+B. S.
52. Inkomstprövning av bostadstillägg till pensionärer. S.
53. Ekonomisk brottslighet och sekretess. Ju.
54. En ny tullag. Fi.
55. Konvergens och förändring. Samordning av lagstiftningen för medie- och telesektorerna. Ku.
56. Globaliseringen och demokratin. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
57. Rikstrafiken – En ny myndighet. N.
58. Löser juridiken demokratins problem? Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
59. Begränsad fastighetsskatt. Fi.
60. Kundvänligare taxi. N.
61. Brottsförebyggande arbete i landets kommuner. Ju.
62. Bilen, miljön och säkerheten. Fi.

Statens offentliga utredningar 1999

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Nya förmånsrättsregler + Bilagor. [1]
Invandrarskap och medborgarskap. Demokratiutredningens skriftserie. [8]
Att slakta ett får i Guds namn. Om religionsfrihet och demokrati. Demokratiutredningens skriftserie. [9]
Rasism, nynazism och främlingskap.
Demokratiutredningens skriftserie. [10]
Bör demokratin avnationaliseras?
Demokratiutredningens skiftserie. [11]
Elektronisk demokrati. Demokratiutredningens skriftserie. [12]
Etik och demokratisk statskonst.
Demokratiutredningens skriftserie. [13]
Nytt system för prövning av hyres- och arrendemål. [15]
Artikel 7 i EG:s varumärkesdirektiv.
Ändringar i varumärkeslagen. [19]
Den skyddade provinsen. En essä om demokratins värde och värdighet. Demokratiutredningens skriftserie [22]
Tillsyn över advokater m. m. [31]
Utvecklingssamarbete på rättsområdet. [32]
Likvidation av aktiebolag. [36]
Demokratin i den offentliga sektorns förändring.
Demokratiutredningens skriftserie. [40]
Oberoende, ägande och tillsyn i revisionsverksamhet. [43]
Ekonomisk brottslighet och sekretess. [53]
Globaliseringen och demokratin.
Demokratiutredningens skriftserie. [56]
Löser juridiken demokratins problem?
Demokratiutredningens skriftserie. [58]
Brottsförebyggande arbete i landets kommuner. [61]

Utrikesdepartementet

Ökad rättssäkerhet i asylärenden. [16]
Sverige och judarnas tillgångar. [20]
Följdleveranser i samband med export av krigsmateriel. [38]

Försvarsdepartementet

Effektivare Totalförsvarsstöd i Östersjöområdet. [6]
Internationell konflikthantering – att för bereda sig tillsammans. [29]
Underrättelsetjänsten – en översyn. [37]

Socialdepartementet

Steriliseringsfrågan i Sverige 1935-1975. Ekonomisk ersättning. [2]
Garantipension och Bosättningstillägg för personer födda år 1937 eller tidigare. [17]
Lindqvists nia – nio vägar att utveckla bemötandet av personer med funktionshinder. [21]
Bo tryggt – Betala rätt. Särskilda boendeformer för äldre samt avgifter för äldre- och handikappomsorg. [33]
Ökade socialbidrag. En studie om inkomster och socialbidrag åren 1990 till 1996. [46]
Smittskydd, samhälle och individ. Del A+B. [51]
Inkomstprövning av bostadstillägg till pensionärer. [52]

Finansdepartementet

Märk väl! [7]
Införsel av beskattade varor. [26]
Kontantmetod för småföretagare. [28]
Fastighetsmäklarnämnden – effektivare tillsyn. [35]
Mervärdesskatt – Frivillig skattskyldighet. [47]
En ny tullag. [54]
Begränsad fastighetsskatt. [59]
Bilen, miljön och säkerheten. [62]

Utbildningsdepartementet

God sed i forskningen. [4]
Vuxenutbildning för alla? Andra året med Kunskapslyftet. [39]

Jordbruksdepartementet

Yrkesfiskets konkurrenssituation. [3]
Samerna – ett ursprungsfolk i Sverige. [25]

Kulturdepartementet

Den framtida kommersiella lokalradion. [14]
Frågor till det industriella samhället. [18]
Yttrandefriheten och konkurrensen – Förslag till mediekoncentrationslag m. m. [30]
Svenskt medborgarskap. [34]
Bevara dokumentärfilmens kulturarv. Åtgärdsförslag samt förslag till ett centrum för dokumentärfilm och en filmvårdscentral. [41]
Invandrare som företagare. [49]
Konvergens och förändring. Samordning av lagstiftningen för medie- och telesektorerna. [55]

Näringsdepartementet

Effektiva värme- och miljölösningar. [5]
Utveckling av mänskliga resurser i arbetslivet. Förslag till inriktning av nya mål 3 inom EG:s strukturfonder. [23]
EG:s strukturstöd. Ny organisation för de geografiskt avgränsade strukturfondsprogrammen. [24]
Delta – Utredningen om deltidsarbete, tillfälliga jobb och arbetslöshetsersättningen. [27]

Statens offentliga utredningar 1999

Systematisk förteckning

Ny luftfartslag. [42]
Öppen elmarknad. [44]
Lära av Estonia. Den andra delrapporten och slutredovisning. [48]
Rikstrafiken – En ny myndighet. [57]
Kundvänligare taxi. [60]

Miljödepartementet

Slutförvaring av kärnavfall. Kommunerna och platsvalsprocessen. [45]
Skyddsjakt på varg. [50]

fakta info direkt

Tel 08-587 671 00. Fax 08-587 671 71.
Box 6430. 113 82 Stockholm.
order@faktainfo.se www.faktainfo.se

ISBN 91-7610-992-5
ISSN 0375-250X