

Kommittédirektiv



Ett förändrat reseavdragssystem

Dir.
2017:134

Beslut vid regeringssammanträde den 21 december 2017

Sammanfattning

En kommitté ska undersöka hur systemet för avdrag för resor mellan bostad och arbetsplats bör omarbetas för att på ett bättre sätt gynna resor med låga utsläpp av växthusgaser och luftföroreningar och samtidigt vara enklare än nuvarande system att tillämpa, administrera och kontrollera. En utgångspunkt för förslaget till ett förändrat reseavdrag bör även vara att det ska bidra till regionförstoring och därigenom underlätta rörligheten på arbetsmarknaden samtidigt som utformningen av reseavdraget bidrar till klimatmålet för transportsektorn 2030. Kommittén ska efter genomförd undersökning lämna ett förslag på ett förändrat reseavdragssystem. I uppdraget ska det ingå en analys av hur ett avståndsbaserat reseavdrag kan utformas och kommittén ska bedöma lämpligheten med en sådan utformning.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 juli 2019.

Bakgrund

Resor mellan bostad och arbetsplats har i skattesammanhang bedömts ha karaktär av privat levnadskostnad, eftersom kostnaden hör ihop med avståndet mellan den skattskyldiges bostad och arbetsplats. En grundläggande princip inom inkomstbeskattningen är att avdrag inte ges för privata levnadskostnader. Avsteg från denna princip har dock gjorts för resor mellan bostaden och arbetsplatsen. Detta har främst motiverats med att

avdraget för många skattskyldiga är av stor ekonomisk betydelse och att det finns ett visst samband med intäkternas förvärvande.

Det nuvarande regelverket har ansetts gynna storstadsområden och gynna arbetsresande med bil jämfört med andra transportmedel, vilket inte premierar resor med låga utsläpp. Reglerna har även kritiserats för svårigheten att kontrollera att de skattskyldiga som yrkar avdrag för resor till och från arbetet uppfyller de krav som ställs för avdragsrätt. Det har också framförts invändningar mot att avdraget gynnar män framför kvinnor.

I juni 2017 beslutade riksdagen om ett klimatmål för transportsektorn. Målet innebär att utsläppen av växthusgaser från inrikes transporter, utom inrikes flyg, ska minska med minst 70 procent senast år 2030 jämfört med 2010.

Regeringen anser att det finns anledning att se över det nuvarande systemet för reseavdrag i syfte att bidra till klimatmålet för transportsektorn och minskade luftföroreningar och att förenkla regelsystemet så att det blir enklare att tillämpa, administrera och kontrollera.

Gällande rätt

Avdragsregelns utformning

Avdrag för skäligena utgifter för resor mellan bostaden och arbetsrespektive utbildningsplatsen (arbetsresor) ska göras om arbets- eller utbildningsplatsen ligger på ett sådant avstånd från den skattskyldiges bostad att denne behöver använda något transportmedel (12 kap. 26 och 31 §§ inkomstskattelagen [1999:1229], förkortad IL). Samma regler gäller för näringsidkare som har utgifter för resor mellan bostaden och verksamhetslokalen (16 kap. 28 § IL).

Som skäligena utgifter för resor mellan bostaden och arbetsplatsen anses enligt Skatteverkets allmänna råd (SKV A 2015:25) i regel den lägsta kostnaden för resor under beskattningsåret med tillgängliga allmänna transportmedel, såsom järnväg, spårväg eller buss. Avdrag för resor med allmänna

transportmedel bör medges bara om avståndet mellan bostaden och arbetsplatsen är minst två kilometer.

Beloppsgräns

Rätten till avdrag för utgifter för arbetsresor är begränsad på så sätt att avdrag endast får göras till den del utgifterna sammanlagt överstiger 11 000 kronor (12 kap. 2 § tredje stycket IL). Motivet för beloppsgränsen är att utgifter för resor mellan bostaden och arbetsplatsen ofta kan hänföras till privata levnadskostnader, som inte bör få dras av vid beskattningen. Beloppsgränsen innebär dessutom stora förenklingsvinster och administrativa vinster.

Begränsningar vid avdrag för resor med egen bil

Vid avdrag för bilresor gäller vissa begränsningar av avdragsrätten. Det krävs att avståndet är minst fem kilometer och att den skattskyldige regelmässigt gör en tidsvinst på minst två timmar genom att använda bil i stället för allmänna kommunikationer (12 kap. 27 § första stycket IL). Detta gäller dock inte om den skattskyldige på grund av ålder, sjukdom eller funktionsnedsättning tvingas använda egen bil eller förmånsbil för resor mellan bostaden och arbetsplatsen (12 kap. 30 § IL).

Avdragsbeloppet med egen bil är 18,50 kronor/mil och beloppet avser att täcka de milbundna kostnaderna, dvs. drivmedel, reparationer, service, däck och milberoende värdeminskning. Samma schablonmässigt beräknade belopp gäller vid avdrag för kostnader för resor med egen bil i tjänsten eller i näringsverksamheten. I dessa fall gäller emellertid ingen beloppsgräns. Om den skattskyldige i stället för egen bil har förmånsbil görs avdrag med 6,50 kronor/mil om bilen är dieseldriven och med 9,50 kronor/mil i annat fall (12 kap. 29 § IL). När det gäller förmånsbilar avser beloppet att täcka endast drivmedelskostnaden.

Tidigare utredningar

Ett flertal utredningar har behandlat det nuvarande systemet för reseavdrag och föreslagit förändringar av regelverket eller att det

bör ses över. Utredningen om fossilfri fordonstrafik har i betänkandet Fossilfrihet på väg (SOU 2013:84) föreslagit att det ska tillsättas en utredning med uppdrag att djupare analysera effekterna av nuvarande system och föreslå antingen ett avståndsbaserat system eller att reseavdraget avvecklas helt. Utredningen övervägde att lämna ett förslag om att införa ett avståndsbaserat reseavdrag men ansåg att en komplikation är den höga subventionsgraden av viss regional kollektivtrafik, vilket gör att ett enhetligt avdrag per kilometer måste ligga på en mycket låg nivå för att inte ge ett avdrag för långa regionala resor som överstiger biljettkostnaden för de billigaste resorna.

Miljömålsberedningen har i sitt delbetänkande En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige (SOU 2016:47) föreslagit att reseavdragssystemet bör ses över så att dess utformning i högre grad gynnar resor med låga utsläpp av växthusgaser och luftföroreningar samtidigt som avdraget uppfyller sitt grundläggande syfte. Miljömålsberedningen anför bl.a. att reseavdraget bidrar till ökad rörlighet på arbetsmarknaden och regionförstoring. Det nuvarande systemet leder dock också till ett större arbetsresande med bil än vad som annars skulle vara fallet och det har uppskattats att ungefär hälften av avdragen ges på felaktiga grunder, vilket av Miljömålsberedningen beräknats ge ett skattebortfall på ca 1,7 miljarder kronor per år.

Även den parlamentariska landsbygdskommittén har i sitt betänkande För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd (SOU 2017:1) föreslagit att regeringen tar initiativ till en översyn av reseavdraget. Enligt kommittén bör utgångspunkten vara att avdraget ska vara avståndsbaserat. Detta motiveras bl.a. med att ett sådant avdrag kan förbättra tillgängligheten och effektiviteten och även vara enklare att administrera och kontrollera. Enligt kommittén skulle reseavdraget därmed underlätta för människor att bosätta sig i landsbygderna och vara ett incitament för regionförstoringen. Det kan således ännu tydligare bidra till att män och kvinnor kan välja att söka arbete längre bort från sin bostad.

Avståndsbaserade reseavdrag i Danmark och Norge

Danmark har sedan 1993 ett avståndsbaserat reseavdrag. Avdrag för arbetsresor beräknas utifrån avstånd mellan arbetet och hemmet liksom antalet arbetsdagar som den skattskyldige har arbetat under ett år. Semesterdagar, sjukdagar eller liknande räknas inte in. Samåkare får göra individuella avdrag och det spelar ingen roll hur kostnaderna fördelas mellan personer som samåker. En person som samåker och som inte har några resekostnader kan alltså ändå medges avdrag för resekostnader. För att få göra avdrag krävs att avståndet är minst 12 kilometer mellan hemmet och arbetet. Avståndet beräknas utifrån den normala färdvägen vid bilkörning oavsett vilket forskaffningsmedel som används. Avdrag får alltså endast göras för dagliga resor tur och retur som överstiger 24 kilometer. Reseavdraget är 1,93 danska kronor/km för avstånd mellan 25–120 kilometer och 0,97 danska kronor/km för avstånd över 120 kilometer. Avdraget förifylls i inkomstdeklarationen.

I Norge infördes 1999 ett avståndsbaserat reseavdrag. Innan dess liknade avdragsreglerna de som finns i Sverige och avdrag gavs för "nödvändiga" reseutgifter, faktiska kostnader för kollektivtrafik och fast kilometeravdrag för bil, som överstiger ett visst belopp. Numera beräknas avdraget utifrån avstånd mellan arbetet och hemmet liksom antalet arbetsdagar. Heltidsjobb anses vara 230 resdagar. Avdrag för sjukdagar görs endast om dessa överstiger 15 dagar/år. För att få göra avdrag krävs att avståndet är minst 2,5 kilometer mellan hemmet och arbetet. Avståndet beräknas utifrån den kortaste sträckan mellan hemmet och arbetsplatsen oavsett vilket forskaffningsmedel som används. Avdrag görs för resor på 1–50 000 km/år med 1,5 norska kronor/km och över 50 000 km med 0,7 norska kronor/km. Avdraget är begränsat till att gälla kostnader som överstiger 22 000 norska kronor (2016) och ges inte för den del av den totala resesträckan som överstiger 75 000 km/år. Avståndet till arbetsplatsen måste således, vid 230 arbetsdagar, vara drygt 32 kilometer för att den skattskyldige ska ha kostnader som överstiger gränsen på 22 000 norska kronor.

Uppdraget

Allmänna utgångspunkter

Översynen ska inledas med att effekterna av dagens system för reseavdrag analyseras. I uppdraget ingår att kartlägga hur många som yrkar avdrag för resor till och från arbete, storleken på yrkade avdrag, reslängden och fördelningen på färdstätt i olika boenderegioner, samt hur reseavdraget påverkar resandet i olika delar av landet, t.ex. vid val av transportmedel och reslängd.

Kommittén ska analysera och lämna förslag på ett förändrat reseavdragssystem som i högre grad gynnar resor med låga utsläpp av växthusgaser och luftföroreningar samtidigt som avdraget underlättar för att man ska kunna bo och verka i hela landet, även där kollektivtrafikalternativ saknas eller är begränsade. Utgångspunkten för ett förändrat reseavdrag ska även vara att minska skattefelet (skillnaden mellan de fastställda och de teoretiskt riktiga beloppen för skatter och avgifter) kopplat till avdraget, bidra till regionförstoring, och därigenom underlätta rörligheten på arbetsmarknaden och samtidigt bidra till klimatmålet för transportsektorn 2030. Kommittén ska lämna förslag på författningsändringar som bedöms nödvändiga för att ett nytt reseavdrag ska kunna införas. I analysen ska ett avståndsbaserat reseavdrag ingå, där ett färdmedelsneutralt avdrag utan koppling till faktiska biljett- eller bilkostnader ska vara utgångspunkten. Kommittén ska bedöma lämpligheten av en sådan utformning.

Kommittén ska analysera hur en förändring av avdragsrätten kan förväntas påverka möjligheten att bo och arbeta i glesbygd och hur det förväntas påverka människors val av bostadsort och arbetsplats samt resmönster. En förändring av avdragsrätten ska även belysas ur ett jämställdhetsperspektiv. Kommittén ska särskilt belysa hur förändrade regler påverkar de personer som är bosatta på en ort där kollektivtrafikalternativ saknas eller är begränsade. Kommittén ska även analysera hur en förändring av avdragsrätten kan förväntas påverka lokaliseringmönster, transportbehov och förutsättningar för arbetsresor med kollektivtrafik och cykel.

Uppdraget omfattar att göra en EU-rättslig analys av de åtgärder som övervägs, bl.a. med avseende på EU:s regler om fri rörlighet och reglerna om statligt stöd.

Kommittén ska även utreda hur en förändrad avdragsrätt förhåller sig till andra kostnadsavdrag som avser hemresor, inställesesor, resor under utbildning och tjänsteresor och lämna de författningsförslag som bedöms lämpliga.

Ett avdrag som är enklare att administrera och kontrollera

Ett vanligt påstående är att det förekommer betydande fusk med reseavdraget. Skatteverket gjorde en undersökning under 2003 för att undersöka skattefelet i reseavdraget och ett slumpmässigt urval av 900 reseavdrag granskades särskilt. I snitt uppgick reseavdragen till ca 20 000 kronor. Ensamåkande bilister stod för drygt 85 procent av alla avdrag och samåkning med bil förekom bara i en halv procent av fallen. Avdrag för kollektiva resor uppgick till ca 5 procent. I 7 procent av fallen framgick inte vad avdraget avsåg. Undersökningen visade att 48 procent av de personer som gjorde avdrag för resor mellan hemmet och arbetsplatsen gjorde ett felaktigt reseavdrag. Det vanligaste felet var otillräcklig tidsvinst, dvs. den skattskyldige har gjort avdrag för bil trots att tidsvinsten jämfört med allmänna kommunikationer inte uppgår till två timmar. Ett annat vanligt fel var att den skattskyldige gjort avdrag för fler dagar än han eller hon faktiskt arbetat. Skattebortfallet uppskattades av Skatteverket till ca 1,4 miljarder kronor.

Skatteverket kontrollerar reseavdraget löpande men någon större undersökning, med ett slumpmässigt urval, än den som gjordes 2003 har inte gjorts. Det finns dock skäl att tro att avdrag beviljas på felaktiga grunder i en omfattning som inte är obetydlig. I uppdraget ingår att göra en aktuell analys av skattefel relaterade till reseavdrag.

En utgångspunkt för uppdraget är att ett förändrat reseavdrag ska vara enklare att administrera och kontrollera för Skatteverket. I uppdraget ingår även att utreda möjligheten för Skatteverket att förifylla uppgifter om reseavdrag i deklARATIONEN utifrån uppgifter om folkbokföring och arbetsställe, så att reseavdraget

kan beräknas automatiskt utan att skattebetalaren ska behöva göra egna bedömningar och beräkningar och själv behöva fylla i begäran om avdraget i deklarationen.

Ett avståndsbaserat reseavdrag

Kommittén ska analysera hur ett avståndsbaserat reseavdrag bör utformas och bedöma lämpligheten av ett sådant system. Utgångspunkten för ett avståndsbaserat system är att det är ett färdmedelsneutralt avdrag utan koppling till faktiska biljett- eller bilkostnader. Avdragets storlek beräknas i stället utifrån avståndet mellan den skattskyldiges bostad och arbetsplats.

Avståndet mellan bostaden och arbetsplatsen kan beräknas på olika sätt. Sträckan kan t.ex. beräknas efter den närmaste bilvägen till arbetsplatsen eller efter närmast lämpliga färdväg. Kommittén ska analysera hur avståndet mellan bostaden och arbetsplatsen beräknas på lämpligast sätt.

Kommittén ska även analysera hur antal arbetsdagar ska beräknas. Enligt dagens regler beräknas avdraget utifrån faktiskt antal arbetade dagar. Samma princip gäller i det avståndsbaserade reseavdragssystemet som tillämpas i Danmark medan det i Norge tillämpas ett system som innebär att heltidsarbete anses motsvara 230 dagar. Kommittén ska redogöra för såväl fördelar som nackdelar med de två olika alternativen och ta ställning till vilket alternativ som är att föredra.

Ett avståndsbaserat reseavdrag kan innebära att vissa skattskyldiga kommer att få ett lägre reseavdrag och andra kommer att få ett högre reseavdrag jämfört med i dag. Ett avståndsbaserat reseavdrag kan även medföra att vissa skattskyldiga kommer att få ett avdrag som överstiger de faktiska kostnaderna (överkompensation), medan det för andra är fråga om en förlust i förhållande till de faktiska kostnaderna (underkompensation). Kommittén ska analysera hur en eventuell över- eller underkompensation ska bedömas och hanteras inom ett avståndsbaserat reseavdragssystem.

Kommittén ska analysera hur ett reformerat reseavdrag påverkar de skattskyldiga som bor i områden där tillgången till kollektivtrafik är begränsad eller saknas. Inom ramen för denna

analys ska det övervägas om det är lämpligt att införa ett extra avdrag för de skattskyldiga som kan komma att underkompenseras om reseavdraget görs avstånds-baserat. Detta bör främst gälla skattskyldiga som i dag yrkar avdrag för resor till och från arbetet och som är bosatta eller arbetar i områden med begränsad kollektivtrafik.

I dag finns en beloppsgräns och avdrag för kostnader för resor mellan bostaden och arbetsplatsen får göras endast till den del kostnaderna överstiger 11 000 kronor. Kommittén ska undersöka om det även fortsättningsvis bör finnas en nedre beloppsgräns över vilken utgifter för resor mellan bostaden och arbetsplatsen får dras av. Kommittén ska dessutom utreda om det ska finnas en övre gräns för avdragsrätt och redogöra för såväl fördelar som nackdelar med en sådan övre beloppsgräns. I uppdraget ingår även att utreda nivån för avdragsrätten per kilometer. Kommittén ska också lämna förslag om en lämplig minsta gräns för vilket avstånd mellan bostad och arbetsplats som kvalificerar för ett avdrag, med hänsyn till klimat och hälsoaspekter.

Kommittén ska analysera och redogöra för hur de avstånds-baserade reseavdragssystem som tillämpas i Norge och Danmark är konstruerade och vilka erfarenheterna av dessa är.

Om kommittén förordar att ett avstånds-baserat reseavdrag ska införas, ska de författningsändringar som bedöms nödvändiga lämnas.

Konsekvensbeskrivningar

Kommittén ska redovisa ekonomiska konsekvenser av förslagen. Förslaget som lämnas ska rymmas inom det befintliga reseavdragets offentligfinansiella ram.

Kommittén ska redovisa vilka effekter förslagen kan få för olika grupper av skattskyldiga, t.ex. utifrån inkomstgrupp och bostadsort, avstånd mellan bostad och arbete, färd-sätt och tillgång till kollektivtrafik. Förslagens konsekvenser för lokaliseringsmönster, transportbehov och förutsättningar för arbetsresor med kollektivtrafik och cykel ska även analyseras och redovisas. Kommittén ska även redovisa hur förslagen påverkar den ekonomiska jämställdheten mellan kvinnor och män.

Kommittén ska analysera och redogöra för hur förslagen förhåller sig till de regionalpolitiska, arbetsmarknadspolitiska, fördelningspolitiska och transportpolitiska målen samt till miljömål, skattepolitiska riktlinjer och transportpolitiska principer. Kommittén bör även beakta övriga samt under utredningen tillkommande och relevanta målsättningar för regeringens politik.

Kommittén ska vidare redovisa samhällsekonomiska och övriga konsekvenser av förslagen enligt kommittéförordningen (1998:1474).

De administrativa konsekvenserna av förslagen för Skatteverket och andra myndigheter ska belysas, liksom eventuella kostnadsökningar och finansiering av dessa.

Redovisning av uppdraget

Uppdraget ska redovisas senast den 1 juli 2019.

(Finansdepartementet)