

Näringsdepartementet

Diarienummer

Utr 2014/7

Datum

2014-05-19

Yttrande över Utredningen om fossilfri fordonstrafik (N/2014/743/E)

Utredningens sammanställning och breda analys av styrmedel och åtgärder på en mängd områden är omfattande, vilket är bra. Här finns ett smörgåsbord att betrakta och börja provsmaka, men vidare analys behövs innan den slutgiltiga menyn slås fast. Åtgärder för att minska beroendet av fossila bränslen krävs för att uppfylla satta mål om andel förnybar energi i transportsektorn 2020. Samtidigt finns behov av stimulans för teknisk utveckling och implementering, dels för att nå målet om en fossiloberoende fordonsflotta 2030 och dels för att uppnå visionen om inga nettoutsläpp av klimatgaser 2050. Trafikanalys menar att den exakta definitionen av vad som skall uppnås 2030 respektive 2050 inte är lika viktig som att faktiskt öka på takten i riktning mot fossiloberoende och ett rejält minskat utsläpp av klimatgaser. Att känna till kostnadseffektiviteten hos respektive styrmedel eller åtgärd och också beakta denna vid val av åtgärd för att gå mot satta mål är däremot väsentligt, men en analys av detta saknas i utredningen.

Utredningen innehåller en mängd förslag på åtgärder, men knappt något om respektive åtgärds kostnadseffektivitet sägs. Som utredningen också kommer fram till bör ett flertal förslag utredas vidare. Trafikanalys menar att det är bra, eftersom det finns aspekter att beakta som inte kunnat hanteras inom ramen för utredningen. Det är också viktigt att analysera om det finns styrmedel som skulle kunna tänkas motverka varandra och därför inte samtidigt bör föreslås och implementeras. Det kan också finnas effektiva åtgärder som saknas och därför bör tillkomma i den fortsatta analysen. Hanteringen av den annars gedigna utredningen framöver bör därefter inkludera en analys och sammanställning av respektive åtgärds kostnadseffektivitet, vidare bör någon slags rangordning av styrmedel och åtgärder göras innan ett relevant paket av styrmedel och åtgärder sätts ihop som sammantaget förväntas leda mot uppsatta mål. Slutligen bör en konsekvensbedömning av hela åtgärds paketet genomföras för att skapa en förståelse för kostnader respektive nyttor för olika parter i samhället, innan en implementering påbörjas.

Frånvaro av analys av kostnadseffektivitet, samhällsekonomisk analys och konsekvensbedömning för industri och näringsliv

Utredaren har avstått från en mer detaljerad konsekvensanalys och inte heller analyserat och jämfört åtgärds kostnader per besparat ton koldioxid för att visa vilka åtgärder som bör prioriteras först, eller hur de står sig i relation till åtgärder i andra sektorer. Eftersom klimatet inte bryr sig om var vi blir effektivare, är det orimligt att lägga för stora resurser på att minska utsläpp i transportsektorn, om det går att åstadkomma samma minskning i t ex kraftproduktionen till bara en bråkdel av kostnaden.

Efter att respektive åtgärds kostnadseffektivitet är analyserad, i den mån det går, och konsekvenserna blivit belysta för relevanta intressenter och för samhället som helhet, bör åtgärds paketet beslutas och en tydlig implementeringsplan läggas upp så att framtidens spelregler ligger stabila och är förutsägbara. Kontrollstationer, som utredningen föreslår, för att se hur och om realistiska uppsatta mål nås bör också beslutas och vid respektive kontrollstation bör eventuella behov av smärre justeringar eller vissa kompletteringar av beslutat åtgärds paket för att fortsatt styra mot målet utvärderas.

Just ett relevant beslutsunderlag inklusive konsekvensanalys anser Trafikanalys är en förutsättning för att ge möjlighet att fatta beslut om *både* mer detaljerat mål och hur målet skall uppnås.

Trafikanalys menar vidare att det kan finnas en poäng i att sätta upp ett realistiskt mål just för att det skall gå att uppnås på ett kostnadseffektivt sätt samtidigt som det ska ge alla parter rimliga möjligheter till omställning och för att det skall upplevas som nåbart av merparten av de inblandade aktörerna och för Sverige. På så sätt skulle Sverige kunna utgöra en förebild för andra länder och visa att det är möjligt att gå mot fossiloberoende och kraftfullt minskade utsläpp av klimatgaser samtidigt som näringslivets konkurrenskraft bibehålls.

Vad gäller mixen av åtgärder frågar sig Trafikanalys varför inte utredningsdirektivets uttryckliga intention att "generellt verkande styrmedel som sätter ett pris på utsläppen av växthusgaser bör utgöra grunden för omställningen" lyfts fram i åtgärdsarsenalen. Det torde jämförelsevis vara kostnadseffektiva ekonomiska styrmedel som verkligen skulle kunna göra skillnad.

Förutom direktivtextens skrivningar om vikten av en kostnadseffektiv omställning mot minskade utsläpp av växthusgaser efterfrågades en bedömning av "konsekvenser för svensk industri och för övrigt näringsliv, såväl för berörda sektorer som på en aggregerad samhällsnivå". Tyvärr saknas en sådan analys eller djupare bedömning och Trafikanalys menar att de svepande formuleringarna kring att det finns en risk för att en samhällsekonomisk analys skulle kunna leda till att man får en mer negativ bild av effekten för samhällsekonomin och den ekonomiska utvecklingen som föreslagna åtgärder kan leda till är felaktig. Trafikanalys hävdar att inte minst för att skapa en förståelse för att det kommer att få både positiva och negativa konsekvenser och att det krävs omställningskostnader i olika grad för olika aktörer, är den samhällsekonomiska analysen en viktig information och en viktig del av det beslutsunderlag som behövs för att fatta bra och långsiktigt hållbara beslut. Att en samhällsekonomisk analys på en detaljerad nivå är svår att göra är en annan sak, men metoder och möjlighet till konsekvensanalys finns.

Referensscenariots prognos bör kompletteras i kommande åtgärdsplaneringar

Det kommer att bli svårt att nå målet om en fossilbränsleoberoende fordonsflotta om trafikarbetet utvecklas som referensscenariots prognos anger. Samtidigt används prognoser med i stort sett samma trafikutveckling som grund för åtgärdsplaneringen. Därmed byggs den infrastruktur som möjliggör och också bidrar till den trafikutveckling som prognosen visade. Eftersom prognosen styr åtgärdsarbetet och de miljöbedömningar som görs i den processen, kanske åtgärdsplaneringen i framtiden också bör utgå från en önskad målbild för trafikens utveckling vid sidan om den prognos som görs i dag. Trafikanalys stödjer därmed delvis

utredningen slutsats att processen för Trafikverkets åtgärdsplanering bör utgå från en önskad målbild, men med den skillnaden att detta då är ett komplement och att målbildsprognosen då också inkluderar kostnadseffektiva styrmedel för att nå uppsatta mål.

Utsläppsminskningspotential från ökande elanvändning

I kapitel 11 bedöms att 20 – 40 procent av transportarbetet för personbilar och lätta lastbilar 2030 skulle kunna utföras med eldrift, och 50 – 100 procent av stadsbussarnas och distributionslastbilarnas transportarbete likaså (tabell 11.2). Men när potentialen för minskad fossilbränsleanvändning ska uppskattas (tabell 13.1), beräknas eldrift och laddhybrider bara stå för en reduktionspotential på 4 – 8 procent av referensscenariots användning av fossila bränslen. Det förefaller vara en oväntat låg uppskattning i jämförelse med andelen av transportarbetet. Ändå tycks utredningen förutsätta att framtida ökning av elproduktionen (marginalel) kommer att ske i fossilfria kraftverk eller i kraftverk utrustade med teknik för kollagring (avsnitt 4.4.3). Ska detta förstås genom att andelen biodrivmedel också ökar parallellt, så att den ökade elanvändningen delvis ersätter biodrivmedel?

Samordnade godstransporter är önskvärt, men hur ska det ske

I avsnitt 14.9 föreslår utredningen att Trafikanalys får uppdrag att förbättra statistiken för godstransporter i städerna. En närmare beskrivning av vilken typ av statistiska uppgifter utredaren efterfrågar behövs för att kunna bedöma förslaget närmare. Trafikanalys är inte säker på att det skulle vara möjligt att producera statistik, åtminstone inte regelbundet, med en sådan detaljeringsgrad och med täckning av alla städer, att den kunde användas för att åstadkomma samordnade godstransporter i städerna. Det skulle förutsätta en typ av totalundersökning baserad på registerdata som Trafikanalys inte har tillgång till i dagsläget. Om undersökningarna ska baseras på urval, skulle det innebära väsentligt högre kostnader, men de skulle också innebära sekretessproblem vilket begränsar möjligheterna att kunna redovisa statistiken. Bristen på detaljer gör det svårare för exempelvis kommunerna att använda den som underlag för att stödja samordning. Det är viktigt att betona att insamling av ny statistik innebär en ökning av uppgiftslämnarbördan.

Godstransporter på väg kan effektiviseras

Utredaren föreslår att Trafikanalys ska förbättra statistiken om fyllnadsgrad i godstransporter för att på så sätt bidra till att reducera utsläpp genom ruttoptimering och ökad fyllnadsgrad. Det är inte helt klart i vilken mån bättre statistik i sig leder till bättre fyllnadsgrad, men i den mån det i den fortsatta analysen visar sig att statistik om fyllnadsgrad är den pusselbit som saknas för effektivare godstransporter bör det tas fram bättre statistik i den mån den går att erhålla på den detaljeringsnivå som behövs.

Godstransporter på väg blir generellt sett också mer effektiva ju mer som fraktas på varje fordon. Utredaren anser att det bör ges ett uppdrag till Trafikanalys att långsiktigt följa upp effekter av längre och tyngre lastbilar, utöver den utvärdering av det demoprojekt som pågår. Trafikanalys menar att detta kan vara relevant, men anser att resultaten från demoprojektet först bör analyseras innan beslut om följandeuppdrag fattas.

Godstransporter på lika villkor då alla trafikslag är underinternaliserade

Trafikanalys och tidigare SIKAs analyser visar och har visat att godstransporter på väg, järnväg och med sjöfart inte betalar för sina externa kostnader. De två senaste årens

rapporter redovisar även i viss mån bl a geografiskt differentierade resultat där det framgår att internaliseringsgraden varierar, men att godstransporter ändå alltid är underinternaliserade. I avsnitt 7.4.2 menar utredaren däremot att farledsavgifter skulle kunna sänkas för att bättre motsvara de kortsiktiga marginalkostnaderna. Trafikanalys menar att detta är en felaktig slutsats av refererad rapport eftersom externa effekter av emissioner och koldioxid också ska medräknas. Inkluderas även dessa externa effekter är sjöfarten externa kostnader inte internaliserade. Slutsatsen i avsnitt 14.2 blir därmed troligen felaktig; ett förenklat regelverk och marginalkostnadsbaserade farledsavgifter skulle sannolikt inte öka konkurrenskraften hos inlands- och kustnära sjöfart.

Bonus-malussystem bör utredas vidare

Nya miljöbilsregler, och en ökad efterfrågan på fyrhjulsdrivna fordon tycks det senaste året (2013) ha minskat takten i energieffektivisering, så nya åtgärder för att upprätthålla en positiv utveckling behövs. En kombination av bonus respektive malus för att stimulera inflödet av klimateffektiva bilar på marknaden kan förmodligen vara verkningsfullt. Men ur fördelningspolitisk synvinkel verkar det inte självklart att det är den som har resurser att köpa ett nytt fordon som skall stöttas med en bonus i första hand. Trafikanalys föreslår att ett bonus-malus system utreds vidare snarast, men att den utredningen också ges direktiv att utreda en skrotningspremie som alternativ eller komplement till bonus. Premien skulle i så fall endast finnas under en begränsad tidsperiod, och sannolikt endast utgå vid skrotning av äldre, bränsletörstiga fordon som de senaste åren haft en genomsnittlig årlig körsträcka motsvarande eller över genomsnittsbilen.

I den fortsatta bonus-malus utredningen bör också frågan om det inte vore bättre med en registreringskatt (utan bonus), framförallt baserad på utsläpp av koldioxid, analyseras. En sådan skatt skulle främst betalas av dem som gynnas av nuvarande system och det skulle ge låginkomsttagare och glesbygdsbor tillgång till en andrahandsmarknad med billigare, mera bränslesnåla fordon samtidigt som dessa grupper skulle dra mest nytta av de ökade nettoskatteintäkterna. Skatten skulle dessutom täcka upp för det skattebortfall som den sjunkande drivmedelsförbrukningen väntas ge. Även med en ny registreringskatt finns dock skäl att behålla en fordonsskatt med liknande differentiering.

Prispremiesystemet för att stimulera produktion av biodrivmedel bör belysas mer

Det förefaller som en risk att ett system som det som föreslås skulle gynna de producenter som är först ut med en teknik, men vara mindre gynnsamt för de som kommer något senare med en nyare teknik. Systemet skulle därmed kunna motverka teknikutveckling, snarare än att stötta den. En konstruktion som hela tiden ger mest stöd till den mest klimateffektiva biodrivmedelsproduktionen vore kanske att föredra? Nackdelen är väl att det kan vara svårt att med ett sådant system ge den förutsägbarhet som krävs för att investeringar ska komma till. Därtill bör förstås frågan om detta är otillbörligt statsstöd eller inte slutgiltigt klaras upp. Trafikanalys anser inte att utredningen har belyst frågan tillräckligt.

Påverka EU så att miniminivån enligt energiskattedirektivet höjs eller så medlemsstater får rätt att basera dieselskatten för tunga fordon på förbrukad bränslemängd

Utredningen verkar inte ha beaktat Sveriges möjlighet att påverka lagstiftningen inom EU.

Vad gäller bränslepriser framförallt för tunga fordon är det förståeligt att ett högt prisläge inklusive skatt kan medföra negativa konsekvenser för Sverige (i synnerhet vad gäller diesel), om detta medför att tankningen sker utanför landets gränser. På samma sätt medför detta att status quo bibehålls på EU-nivå. Om inget medlemsland höjer beskattningen och därmed priset mer än med en inflationsjustering kommer nuvarande situation fortgå. En lösning vore att miniminivån enligt energiskattedirektivet höjs – men det kommer aldrig höjas till nivåer i linje med de svenska eftersom fattigare medlemsländer måste beaktas. En annan lösning skulle kunna baseras på en överenskommelse med grannländer i Sveriges närhet där dessa länder förpliktigar sig att hålla en gemensam nivå på bränslebeskattning. En form av drivmedelsunion. Kanske är detta en utopi, men det vore onekligen en intressant och bra lösning.

Ett exempel på en mer långsiktig stabil lösning på gränshandelproblematiken är kanske i stället att basera dieselskatten för tunga fordon på förbrukad bränslemängd i respektive land. Inom EU betalar alla fordon sin dieselskatt vid pumpen. I Nordamerika omfattas tyngre fordon istället av IFTA, International Fuel Tax Agreement. IFTA innebär i korta drag att den dieselskatt fordonen betalar är beroende av körsträckan inom en delstat/provins, fordonets genomsnittliga drivmedelsförbrukning samt dieselskatten i den aktuella delstaten/provinsen. Vitsen med systemet är att angränsande delstater kan ha helt olika nivå på dieselskatten utan att det utlöser gränshandel. Eftersom så gott som alla moderna lastbilar är försedda med datorer som löpande mäter drivmedelsförbrukningen och de erforderliga indrivningsreglerna inom EU redan finns på plats, skulle det endast krävas att utrustning för kontinuerlig drivmedelsmätning blir obligatoriskt på tyngre fordon för att det skulle vara tekniskt möjligt för enskilda EU-länder att var för sig införa en IFTA-lösning. Med en IFTA-lösning skulle angränsande EU-länder kunna ha helt olika nivå på dieselskatten utan att detta skulle utlösa dieselturism. Därmed skulle man kunna bryta dagens situation där risken för dieselturism sätter en generell press nedåt på dieselskatterna inom EU vilket i sin tur spiller över på bensinskatten och innebär en generell försvagning av drivmedelsskatten både som klimatpolitiskt styrmedel och som skattebas.

Trafikanalys vill slutligen påpeka att det sannolikt behövs ett flertal kompletterande och samverkande styrmedel och åtgärder av olika slag för att nå uppsatta mål på klimatområdet. Eventuella synergier av olika åtgärder skulle kunna förhöja smaken, men det är väsentligt att beakta att beslutade åtgärder inte motverkar varandra. När sammansättningen av relevanta och kostnadseffektiva styrmedel i arsenalen av åtgärder för att uppnå klimatmålen genomförts och beslutats, är det viktigt att marknaden snarast får tydliga och långsiktiga spelregler kring vad som gäller och kommer att gälla.

I detta ärende har Brita Saxton varit beslutande och Anders Ljungberg samt Anders Branden Klang har varit föredragande.

Brita Saxton
Generaldirektör