

**Styrmedel för tunga
miljövänliga lastbilar**

**Rapport
2019:2**

**Styrmedel för tunga
miljövänliga lastbilar**

**Rapport
2019:2**

Trafikanalys

Adress: Torsgatan 30

113 21 Stockholm

Telefon: 010 414 42 00

Fax: 010 414 42 10

E-post: trafikanalys@trafa.se

Webbadress: www.trafa.se

Ansvarig utgivare: Brita Saxton

Publiceringsdatum: 2019-03-01

Förord

Trafikanalys har fått regeringens uppdrag att analysera behov av ytterligare styrmedel för att ställa om flottan av tunga fordon så att klimatmålet nås och vid behov också beskriva hur sådana styrmedel kan utformas. Detta arbete slutredovisas i föreliggande rapport.

Projektledare vid Trafikanalys har varit Gunnar Eriksson. Gelaye Holmér, Anette Myhr, Linda Ramstedt och Jonna Tilegrim har också bidragit i arbetet.

Trafikanalys vill rikta ett stort tack till myndigheter och organisationer som deltagit i samråd kring arbetet och bidragit med värdefull kunskap och kloka synpunkter på inriktning och vägval.

Stockholm i mars 2019

Brita Saxton

Generaldirektör

Innehåll

Förord.....	3
Sammanfattning	5
Summary.....	9
1 Inledning.....	13
1.1 Uppdraget	13
1.2 Samråd med mera	14
2 Lastbilsflottan och klimatmål	15
2.1 Fordon och utsläpp av klimatgaser	15
2.2 Fordonsstatistiken	16
2.3 Lastbilsflottans utveckling	16
2.4 Lastbilstrafiken och klimatmålet	19
3 Dagens styrmedel	21
3.1 Statsstöd	21
3.2 Styrmedel i Sverige	22
3.3 Styrmedel i andra länder	28
3.4 Tidigare svenska utredningar.....	30
4 Förslag till styrmedel.....	33
4.1 Miljölastbilspremie.....	34
4.2 Elvägar i Eurovinjettdirektivet.....	45
4.3 Koldioxiddifferentierad fordonsskatt.....	46
4.4 En teknikneutral busspremie?.....	46
5 Reflektioner	49
5.1 Effektivitet.....	49
5.2 Effekter utomlands	50
6 Referenser	51
7 Bilaga, Regeringens uppdrag	57
8 Förslag till förordning om miljölastbilspremie.....	61

Sammanfattning

Trafikanalys har fått regeringens uppdrag att analysera hur introduktionen av tunga fordon med låga utsläpp kan främjas.

I uppdraget ingår att analysera om det finns behov av ytterligare styrmedel för att ställa om flottan av tunga fossildrivna fordon, så att utsläppen av växthusgaser kan minska i linje med klimatmålet för inrikes transporter. Om analysen visar att det finns behov av ytterligare styrmedel ska det också föreslås hur sådana styrmedel kan utformas kostnadseffektivt.

Under arbetets gång har aktörer med kunskap om området bidragit med sina synpunkter.

Det finns idag 84 000 tunga lastbilar i trafik i Sverige. Av dem är 97 procent – nästan alla – dieseldrivna och endast 1,4 procent är särskilt konstruerade för alternativa drivmedel. Normalt nyregistreras varje år knappt 8 000 tunga lastbilar i Sverige. Trafikanalys bedömning är att omställningen mot fossilfrihet kommer att fortsätta gå påtagligt långsammare för tunga lastbilar än för personbilar och bussar, mot bakgrund av de beslut som fattats.

Mellan 2010 och 2017 minskade koldioxidutsläppen från den tunga trafiken i Sverige med 31 procent. Utvecklingen fram till 2030 ser dock sämre ut, för utsläppen väntas öka något om inget görs. Beräkningar visar att utsläppen från den tunga trafiken endast kommer att minska med 28 procent från 2010 till 2030, jämfört med klimatmålet som är en minskning med 70 procent. Ytterligare åtgärder behövs för att utsläppen av växthusgaser från tung lastbils- trafik ska minska i linje med klimatmålet för inrikes transporter.

Det svenska systemet för reduktionsplikt som infördes 2018 innebär att drivmedelsföretagen är skyldiga att blanda biodrivmedel i vanlig diesel och bensin som man säljer. I år är de skyldiga att blanda diesel med biobaserade drivmedel för att reducera de fossila utsläppen av koldioxid med 20 procent.

Diesel beskattas dels med en energiskatt, dels med en koldioxidskatt. Fossil gas belastas med koldioxidskatt, men är befriad från energiskatt. Biogas och biobaserad etanol är åtminstone fram till 2020 befriade från både energi- och koldioxidskatt. Elektricitet är belagd med en relativt låg energiskatt. Den sammantagna bilden är att drivmedelsbeskattningen ger tydliga incitament för klimatvänliga lösningar. Däremot ger fordonsskatter, vägavgifter och trängselskatter ingen direkt sådan styrning.

I Sverige ges stöd till fossilfria lastbilstransporter genom klimatinvesteringsprogram och program för forskning och innovation. Det gäller inte minst Klimatklivet, Stadsmiljöavtal, det fordonsstrategiska forsknings- och innovationsprogrammet (FFI), innovationskluster och bidrag till flytande biogas samt innovationskluster för etanol och effektiva elektrifierade urbana godstransporter.

I Tyskland har det dels införts ett kontant stöd till företag som köper tyngre lastbilar som drivs med antingen gas eller med el, dels är dessa fordon, under en begränsad period, också befriade från den tyska kilometerskatten. I Frankrike gäller en annan form av stöd för miljölastbilar. Där ges köparna förmånliga avskrivningsvillkor för fordonen. Även i andra EU-länder finns vissa styrmedel som ger drivkrafter i fossilfri riktning.

Ett svenskt införande av miljölastbilspremie och koldioxiddifferentierad fordonsskatt för lastbilar har föreslagits av tidigare, bland andra av den så kallade Fossilfriutredningen 2013.

Naturvårdsverket har nyligen, tillsammans med ett antal andra myndigheter, inom ramen för en fördjupad utvärdering av miljömålen analyserat liknande förslag.

Av den åtgärdspalette som kan vara möjlig för att öka andelen lastbilar med goda klimat-egenskaper faller vissa bort, av olika skäl. Åtgärder för att minska transportvolymerna ligger utanför uppdraget till denna utredning. Förändrad drivmedelsbeskattning är inte lämplig vid ett strikt fokus på just lastbilar. En koldioxiddifferentierad kilometerskatt hindras tills vidare av europeisk lagstiftning. Förhöjd skatt på lastbilar med sämre klimategenskaper bedöms på marknadsmässig grund vara en oframkomlig väg. Analysen utmynnar därför i ett förslag till miljölastbilspremie.

En miljölastbilspremie föreslås tillfalla köpare av fabriksnya lastbilar med en totalvikt över 16 ton, förutsatt att fordonen drivs med el, gas eller etanol. Förslaget är att premien införs 1 januari 2020.

Miljölastbilspremien uppgår i grunden till 40 procent av merkostnaden som uppstår, jämfört med motsvarande diesellastbil, oavsett vilken typ av fordon det gäller. För små och medelstora företag uppgår miljölastbilspremien, åtminstone i början, istället till 60 respektive 50 procent av merkostnaden. För att en miljölastbilspremie ska ges till gasfordon krävs enligt förslaget att stödmottagaren deklarerar avsikten att använda biogas i betydande utsträckning. Det är viktigt att miljölastbilspremien konstrueras så att fordonen blir kvar i Sverige. Detta föreslås i första hand ske genom att premien blir ett villkorat bidrag, där villkoret är att fordonet förblir i det svenska fordonsregistret i minst fem år. Ett andrahandsalternativ är att det konstrueras som ett villkorslån. Förslaget är att miljölastbilspremien administreras av Statens energimyndighet.

Det är svårt att bedöma vilket genomslag miljölastbilspremien kan komma att få och därmed också budgetbehov. Å ena sidan vet vi att konkurrensen på marknaden för lastbilstransporter är hård både mellan svenska och mellan svenska och utländska åkerier. I en sådan miljö är det normalt svårt att satsa på lösningar som medför merkostnader. Å andra sidan gör staten stora insatser såväl inom produktion av bioenergi som för distribution av el och andra drivmedel för att öka dessa alternativs attraktivitet.

Bedömningen är att ett betydande antal gasfordon redan från början kan komma att lyfta miljölastbilspremie, medan antalet ellastbilar inledningsvis är litet men kan växa relativt snabbt. Miljölastbilspremien för etanolfordon blir relativt liten och behöver mindre budgetmedel. Budgeten för år 2020 bör vara i storleksordningen 60 miljoner kronor, för 2021 80 miljoner kronor och för 2022 120 miljoner kronor.

Teoretiskt sett är inte en miljölastbilspremie det mest effektiva styrmedel som kan konstrueras för att ställa om flottan av tunga fordon så att utsläppen av växthusgaser minskar i enlighet med målet. På grund av juridiska och marknadsmässiga restriktioner faller emellertid andra alternativ bort. Utmaningen har varit att utforma miljölastbilspremien på bästa möjliga sätt.

På lite sikt framstår en hållbart utformad koldioxiddifferentierad kilometerskatt både som ett effektivt och verksamt styrmedel för att ställa om flottan av tunga fossildrivna fordon så att utsläppen av växthusgaser kan minska i linje med klimatmålet för inrikes transporter.

Det är en brist att den europeiska vägavgiftslagstiftningen inte hanterar elvägar. Sverige bör därför i förhandlingarna om ett reviderat Eurovinjettdirektiv verka för att elvägar hanteras på ett sådant sätt att det motverkar att transporter med ellastbilar till och från Sverige drabbas av höga avgifter utomlands och att regelverket lämnar öppet för de finansieringsformer Sverige kan vilja tillämpa.

Trafikanalys föreslår även att frågan om koldioxiddifferentierad fordonsskatt för tunga lastbilar, på lite sikt, åter aktualiseras. Det kan också finnas anledning att överväga om elbusspremien bör breddas till en mer teknikneutral miljöbusspremie.

Summary

Transport Analysis has been tasked with analysing whether additional policy instruments are needed to retool Sweden's heavy goods vehicle fleet so that the climate target for domestic transport can be achieved. A description is also to be provided, if necessary, of how such policy instruments could be configured. The vehicle fleet and its development are to be described within the framework of this task, as are applicable policy instruments in Sweden and other countries. Relatively extensive consultation with relevant actors has taken place during this effort.

Currently, there are over 80,000 heavy goods vehicles in service in Sweden. Fully 97% of them are registered as diesel powered. A scant 8,000 new registrations of heavy goods vehicles occur in Sweden each year. Only 1.4% of the heavy goods vehicles in the fleet are specially designed for alternative fuels. The assessment of Transport Analysis is that, given the policy decisions made, the transition to fossil-fuel freedom will continue to proceed notably slower for heavy goods vehicles than for personal cars and buses.

Carbon dioxide emissions from heavy goods vehicle traffic in Sweden decreased 31% from 2010 to 2017. However, the trend up until 2030 looks less favourable. Calculations show that emissions from heavy goods vehicle traffic will decrease by only 28% from 2010 to 2030, far short of the climate target, which calls for a decrease of 70%. Additional measures are needed if greenhouse gas (GHG) emissions from heavy goods vehicle traffic are to decrease in a manner consistent with the climate target for domestic transport.

The Swedish system for greening diesel oil implies a reduction obligation that requires fuel companies to reduce emissions of fossil carbon dioxide by 20% this year via the admixture of bio-based fuels. Diesel is subject to both energy and carbon dioxide taxes. Natural gas is subject to carbon dioxide tax but is exempt from energy tax. Biofuel, such as bio-based ethanol, is exempt from both energy and carbon dioxide taxes, at least until 2020. Electricity is subject to a relatively low energy tax. Overall, fuel taxes would seem to offer clear incentives to adopt climate-friendly solutions. On the other hand, vehicle taxes, road tolls, and congestion taxes offer no such direct guiding influence.

Sweden also has climate investment programmes and research and innovation programmes that offer support for fossil fuel-free heavy goods vehicles. This applies in particular to Klimatklivet (Climate Leap), Stadsmiljöavtal (Urban environment agreement), and the Strategic Vehicle Research and Innovation Programme (FFI), as well as liquid biogas subsidies, and innovation clusters for ethanol.

In Germany, a cash subsidy has been introduced for companies that purchase heavy goods vehicles that run on either natural gas/bio gas or electricity, even as such vehicles are, for a limited time, also exempt from the German kilometre tax. A different form of subsidy for eco-friendly goods vehicles has been introduced in France, one that instead grants advantageous depreciation rules to purchasers of such vehicles. Certain incentives are also available in other EU countries.

The introduction of an eco-friendly goods vehicle premium and carbon dioxide-differentiated vehicle tax for goods vehicles has been proposed in previous official Swedish Government Reports, including the so-called *Fossilfriutredningen* (Fossil-free report) in 2013. Working with

several other agencies, the Swedish Environmental Protection Agency has analysed similar proposals within the framework of an in-depth assessment of Swedish environmental targets.

Given the configuration of our task, some measures that could potentially increase the proportion of climate-friendly goods vehicles in Sweden could fall by the wayside: measures to influence shipping volumes fall outside our purview; changes in fuel taxation are not applicable in connection with a sole emphasis on goods vehicles; and, for the time being, a carbon dioxide-differentiated kilometre tax is impeded by European legislation. Increased taxes on less climate-friendly goods vehicles are considered an impassable route, on market-related grounds. The analysis consequently leads to a proposal for an eco-friendly goods vehicle premium.

An eco-friendly goods vehicle premium has been proposed to be granted to purchasers of factory-new goods vehicles with a total weight exceeding 16 metric tonnes, assuming they are powered by electricity, bio gas, or ethanol. The proposal calls for the premium to be implemented as of 1 January 2020. The eco-friendly goods vehicle premium would essentially amount to 40% of the added cost of the vehicle compared with a corresponding diesel goods vehicle, regardless of vehicle type. In the case of small and medium-sized companies, the premium would amount, at least initially, to 60% or 50% of the added cost, respectively. For an eco-friendly goods vehicle premium to be granted for bio gas-powered vehicles under the proposal, the recipients would be required to declare their intention to use biogas (rather than natural gas) to a significant extent. It is important that the premium be designed to ensure that these vehicles will remain in Sweden. It is proposed that this preferably be achieved by configuring the premium as a conditional subsidy, with the condition being that the vehicle must remain in the Swedish vehicle register for at least five years. A secondary alternative is that the premium be configured as a conditional loan. It is proposed that the eco-friendly goods vehicle premium be administered by the Swedish Energy Agency.

It is difficult to assess the impact that the eco-friendly goods vehicle premium could have, and therefore to determine the associated budgetary requirements. On one hand, we know that there is fierce competition in the market for goods vehicle shipping both between Swedish haulers and between Swedish and foreign haulers. It is normally difficult to commit to solutions that entail added costs in such an environment. On the other hand, the State is undertaking major initiatives in both bioenergy production and the distribution of electricity and other fuels in order to enhance the attractiveness of such alternatives. Our assessment is that uptake of a significant number of bio gas vehicles could elevate the eco-friendly goods vehicle premium, while the initially low number of electric cars could grow relatively rapidly. The eco-friendly goods vehicle premium for ethanol vehicles is relatively low and affects the need for budgetary funding to a lesser extent. The budget would be on the order of SEK 60 million for 2020, SEK 80 million for 2021, and SEK 120 million for 2022.

In theory, an eco-friendly goods vehicle premium is not the most efficient policy instrument that could be designed to retool our heavy vehicle fleet, so that GHG emissions are reduced in keeping with the target. However, other alternatives are ruled out by legal or market-related restrictions. The challenge has been to configure the eco-friendly goods vehicle premium in the best manner possible. For the future, a sustainably designed carbon dioxide-differentiated kilometre tax stands out as an efficient and effective policy instrument for retooling our fossil-fuelled heavy vehicle fleet so that GHG emissions can be decreased in a manner consistent with our climate target for domestic shipping.

European road toll legislation is deficient insofar as it does not address electric roads. In the negotiations concerning a revised Eurovignette Directive, Sweden should consequently push

for electric roads to be handled in a way that countervails the fact that shipments made by electric goods vehicles to and from Sweden are subject to excessive tolls abroad, and for the regulations to leave an opening for whatever forms of financing Sweden may ultimately seek to apply.

Transport Analysis also proposes that, looking ahead, the issue of carbon dioxide-differentiated vehicle taxes for heavy goods vehicles should be put back on the table. There may also be reason to consider whether the electric bus premium should be expanded into a more technology-neutral eco-friendly bus premium.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Trafikanalys har fått regeringens uppdrag att analysera hur introduktionen av tunga fordon med låga utsläpp kan främjas.

I uppdraget ingår att analysera om det finns behov av ytterligare styrmedel för att ställa om flottan av tunga fossildrivna fordon, så att utsläppen av växthusgaser kan minska i linje med klimatmålet för inrikes transporter. Om analysen visar att det finns behov av ytterligare styrmedel ska det också föreslås hur sådana styrmedel kan utformas kostnadseffektivt. Hela uppdragstexten redovisas i *Bilaga, Regeringens uppdrag*.

Uppdraget tar sin utgångspunkt i regeringens nationella godstransportstrategi. Trafikanalys tolkar uppdraget som att förslagets huvudfokus ska ligga på tunga lastbilar. Busstrafik lämnas därför huvudsakligen utanför analysen. För bussar har omställningen av flottan redan gått mycket långt. Biodrivmedel och elektrifiering används i en stor del av bussflottan, primärt bussarna för lokal och regional kollektivtrafik.

Klimatmålet för transportsektorn är att växthusgasutsläppen från inrikes transporter, utom inrikes luftfart, ska minska med minst 70 procent senast 2030 jämfört med 2010. Med utgångspunkt i det målet ska det analyseras hur fordonsparken behöver utvecklas för att vara i linje med målet. Målet – så som det är utformat – specificerar inte delmål för utsläpp i skilda delar av transportmarknaden. Trafikanalys tolkar emellertid uppdraget som att den 70-procentiga utsläppsreduktionen också ska gälla segmentet trafik med tunga lastbilar i Sverige.

Uppdraget efterfrågar också en beskrivning av relevanta nationella styrmedel som används i andra europeiska länder, för att påverka introduktionen av tunga fordon med låga utsläpp. För- och nackdelar med dessa ska analyseras.

Utvecklingen ska enligt uppdraget analyseras givet beslutade och aviserade styrmedel. Pågående EU-förhandlingar inom området ska också beaktas. Enligt Trafikanalys bedömning är det särskilt viktigt att beakta liggande förslag till nytt Eurovinjettdirektiv¹ och förslag om certifiering av tunga fordons koldioxidutsläpp och bränsleförbrukning².

Om slutsatsen blir att ytterligare styrmedel behövs, för att tillräckligt många tunga fordon med låga utsläpp ska tillkomma i fordonsflottan, ska det redovisas hur sådana kostnadseffektiva styrmedel kan utformas. I det ligger att konsekvenserna av föreslagna styrmedel ska redovisas bland annat avseende transportpolitiska mål, konsekvenser för fordonsindustrin och näringslivet i stort, liksom effekter på sysselsättningen. Även eventuella effekter på utsläpp i andra länder ska beaktas. Trafikanalys tolkning är att begreppet kostnadseffektiva i detta sammanhang avser de mest resurseffektiva styrmedlen för att uppnå den klimatanpassning som målet efterlyser inom just det segment som analyseras. Det handlar således inte om kostnadseffektiva styrmedel i en global mening där styrmedelskostnaden ska jämföras med åtgärder i andra sektorer eller i andra länder.

¹ Europeiska Kommissionen (2017b), *Förslag till Rådets direktiv om ändring av direktiv 1999/62/EG, COM(2017) 275 final*

² Europeiska Kommissionen (2018), *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council setting CO₂ emission performance standards for new heavy-duty vehicles*, 2018/0143 (COD).

Enligt uppdraget ska bland andra Statens energimyndighet, Transportstyrelsen och Verket för innovationssystem bistå Trafikanalys. Synpunkter ska inhämtas från fordonsindustrin, Nationella godstransportrådet, berörda myndigheter och andra berörda aktörer.

1.2 Samråd med mera

Inom ramen för uppdraget har ett omfattande samråd skett.

Företrädare för följande organisationer har i större eller mindre omfattning deltagit i samråd: Biogasmarknadsutredningen, Einride, Energigas Sverige, Fossilfritt Sverige, Gasum, Nationella godstransportrådet, Scania, Statens energimyndighet, Svensk Kollektivtrafik, Sveriges Åkeriföretag, Trafikverket, Transportstyrelsen, Verket för innovationssystem och Volvo.

Statens väg- och transportforskningsinstitut har bistått i uppdraget med en beskrivning av aktuella, relevanta styrmedel för miljö och klimatvänliga tunga lastbilar i Tyskland.

Den 17 januari 2019 gjorde Trafikanalys en lägesredovisning om uppdraget vid en öppen hearing arrangerad av riksdagens trafikutskott.

Uppdraget har genomförts i dialog med Regeringskansliet (Näringsdepartementet).

2 Lastbilsflottan och klimatmål

En uppgift enligt uppdraget är att beskriva flottan av tunga fordon och beskriva vilken utveckling som kan väntas. Fordonsflottan låter sig närmast beskrivas i antal fordon och deras tekniska egenskaper. I det här sammanhanget är det viktigast att se på fordonsstorlek, drivmedel och körmönster.

2.1 Fordon och utsläpp av klimatgaser

Det finns naturligtvis ingen direkt koppling mellan antal fordon och utsläpp av klimatgaser. Det avgörande för koldioxidutsläppen är hur mycket och hur fordonen körs, liksom vilket eller vilka drivmedel som används. Generellt sett är trafikens klimatutsläpp inte heller direkt kopplade till fordonens tekniska konstruktion. Många moderna dieselfordon kan drivas såväl med diesel med helt fossilt ursprung, som med ren biodiesel. I andra fordon kan tekniska modifieringar krävas för att ren biodiesel ska kunna användas, men det handlar fortfarande om en dieselmotor.

Inslaget av biodrivmedel i dieselbränsle är numera betydande. Enligt lagen om reduktionsplikt ska leverantörer av dieselbränsle, under 2019, säkerställa att minst 20 procent av utsläppen av växthusgaser från drivmedlet reduceras genom användning av bioråvara istället för fossil råvara. Reduktionen ska öka till 21 procent med början 2020 och avsikten är att kraven ska fortsätta öka. Detta tillsammans med ändrade skatteregler för biodrivmedel kallades vid lanseringen 2018 för *Bränslebytet*.³

Gasfordon, drivna med komprimerad eller med flytande gas, kan på motsvarande sätt drivas på ren fossilgas men också på ren biogas eller blandningar av de två. Särskilt för biogas finns det också mycket stora variationer i klimatpåverkan, "från ax till limpa", beroende på hur biogasen producerats. Biogas som producerats av gödsel eller hushållsavfall ger exempelvis generellt sett mycket små klimatutsläpp.

Även för etanolfordon har drivmedelsproduktionen stor betydelse för utsläppen av växthusgaser.

Utsläppen från trafik med ellastbilar ur ett livscykelperspektiv påverkas också i stor utsträckning av hur elen framställs. Elproduktion ligger inom EU:s utsläppshandelssystem (EU Emission Trading System), till skillnad från produktion av vanliga drivmedel. Det innebär att de koldioxidutsläpp som sker till följd av att eventuella fossila energiråvaror används vid framställningen av el, måste täckas av utsläppsätter och därmed, i princip, kompenseras med minskade utsläpp någon annanstans inom de handlande sektorerna. När en fossilt driven lastbil ersätts med en ellastbil kan det därför beskrivas som att utsläppen flyttas in i det europeiska utsläppshandelssystemet. Med den utgångspunkten kan det hävdas att elfordon inte ger upphov till några fossila koldioxidutsläpp. Enligt EU:s krav för rapportering av transportsektorns utsläpp ska dock utsläppen relaterade till elproduktion inkluderas.

³ <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2018/07/nu-infors-branslebytet/>

2.2 Fordonsstatistiken

Den sista december 2018 fanns det enligt Trafikanalys statistik, baserad på vägtrafikregistret, cirka 84 000 svenska, tunga lastbilar i trafik i Sverige. Alla lastbilar med en totalvikt⁴ över 3,5 ton definieras som tunga. Det innebär att denna fordonsflotta är mångfacetterad och sträcker sig från relativt små distributionsfordon till stora lastbilar. Det finns också ett brett spektrum av karosserier och utrustning.

Över 97 procent av de tunga lastbilarna har diesel som enda drivmedel. Lägg bensindrivna fordon till detta blir andelen närmare 99 procent. Många diesellastbilar är emellertid godkända för att använda ren biodiesel (HVO100) som är det vanligaste rena biodrivmedlet för tunga lastbilar idag.

Under den senaste 10-årsperioden har, som framgår av Tabell 2.1, andelen tunga lastbilar som är särskilt utformade för alternativa drivmedel ökat från cirka 0,5 procent till 1,4 procent. I flera fall handlar det om fordon som även kan köras på ett traditionellt drivmedel (bensin eller diesel). Det kan gälla elhybrider, etanolfordon och gasfordon. Eldrivna fordon ("El") enligt klassificeringen i tabellen har endast el som drivmedel.

Tabell 2.1. Tunga lastbilar i trafik efter drivmedel, årsvis 2008–2018.

Vid slutet av år	Bensin	Diesel	Bio- diesel	El	El- hybrider	Etanol	Gas	Övriga	Totalt
2008	1 428	77 462	–	–	2	2	337	81	79 312
2009	1 370	76 395	–	–	2	1	403	72	78 243
2010	1 270	77 099	–	–	1	8	484	61	78 923
2011	1 239	78 865	–	–	2	20	554	59	80 739
2012	1 196	77 801	–	–	8	30	639	53	79 727
2013	1 139	77 141	–	–	18	33	755	44	79 130
2014	1 117	77 522	1	–	22	34	812	36	79 544
2015	1 093	77 977	80	–	23	38	805	30	80 046
2016	1 064	79 269	167	–	23	57	821	29	81 430
2017	1 009	80 879	171	1	27	57	855	26	83 025
2018	1 019	81 762	155	4	28	66	920	23	83 977

Källa: Trafikanalys, *Fordon 2017* och *Fordon i län och kommuner 2018*.

2.3 Lastbilsflottans utveckling

Trafikanalys gör årligen så kallade korttidsprognoser över fordonsflottans förväntade utveckling på tre till fyra års sikt.⁵ Tunga lastbilar ingår i prognoserna. Det handlar om att bedöma utvecklingen av antal fordon, även indelat i bland annat drivmedelskategorier. De

⁴ Den sammanlagda vikten av fordonet i normalt, fullt driftfärdigt skick vid användning av tyngsta till fordonet hörande karosseri, verktyg och reservhjul, som hör till fordonet, bränsle, smörjolja och vatten samt den beräknade vikten av det största antal personer och den största mängd gods som fordonet är inrättat för.

⁵ Se <https://www.trafa.se/vagtrafik/korttidsprognoser-for-den-svenska-vagfordonsflottan--metoder-och-antaganden-7473/>

senaste prognoser som beskrivs här avser 2018–2021 och publicerades i maj 2018. Metoderna som används beskrivs i det följande.

Antal fordon

Till skillnad från för andra typer av fordon har Trafikanalys inte kunnat identifiera något historiskt samband mellan å ena sidan nyregistrerade tunga lastbilar och å andra sidan bruttonationalprodukt och befolkning. Nyregistreringarna av tunga lastbilar varierar tämligen lite, med en årlig variation på ungefär 600 fordon 2009–2017. Prognosmetoden som använts för nyregistrering av tunga lastbilar är därför en enkel linjär framskrivning av den historiska utvecklingen från 2009 och framåt. Metoden kan därmed per definition inte identifiera eventuella trendbrott.

Metoderna för att bestämma antal fordon som avregistreras, antal avställda fordon och antal fordon i trafik i kortidsprognoserna är samma för tunga lastbilar som för personbilar och lätta lastbilar. Det totala antalet avregistreringar per år varierar, men sedan 2010 har andelen av fordonen i det totala beståndet som avregistrerats nästkommande år varit relativt konstant. Andelen har legat mellan 3 och 5 procent. Trafikanalys har i prognosarbetet bedömt att den totala andelen avregistreringar i förhållande till det totala beståndet föregående år kommer att ligga kvar på samma nivå som tidigare under de närmaste åren och har i prognoserna antagit samma andel som utfallet för avregistreringarna 2017 och beståndet 2016, det vill säga 4 procent.

Historiskt sett har andelen tunga lastbilar som varit avställda i förhållande till hela beståndet också varit relativt konstant över tid. Mellan 2009 och 2017 har den varierat mellan 40 och 38 procent. Trafikanalys har bedömt att andelen under den närmaste treårsperioden ligger kvar på denna nivå och har i prognoserna antagit samma andel som utfallet för 2017, det vill säga 38 procent.

Trafikanalys korttidsprognos resulterar i en tillväxt av antalet tunga lastbilar i trafik på mellan 1 och 2 procent per år, vilket kan jämföras med 2017 då den var 2 procent jämfört med året innan.

Tabell 2.2. Tunga lastbilar, antal fordon i trafik, antal avställda fordon, nyregistreringar samt avregistreringar, årsvis 2017 samt prognos för 2018-2021.

År		I trafik	Avställda	Nyregistreringar	Avregistreringar
2017		83 025	50 331	7 733	5 314
2018	Prognos	84 080	51 533	7 591	5 334
2019	Prognos	85 578	52 451	7 840	5 425
2020	Prognos	87 170	53 427	8 090	5 521
2021	Prognos	88 854	54 459	8 339	5 624

Källa: Trafikanalys (2018), *Korttidsprognoser för den svenska vägfordonsflottan*, tabell TLB1.

Drivmedelsfördelning

Prognosmetoderna för att bestämma hur nyregistrerade fordon och antal fordon i trafik fördelar sig med avseende på vilka drivmedel de är konstruerade för, följer för tunga lastbilar de principer som används för andra fordonskategorier.

Bland tunga lastbilar är diesel inklusive biodiesel det klart dominerande drivmedlet. Det utgjorde 98 procent av nyregistreringarna 2017 och även 98 procent av det totala antalet fordon i trafik vid årets slut. Vid registrering i fordonsregistret är det inte obligatoriskt att uppge om ett fordon är certifierat för biodiesel varför dessa fordon förmodligen är underrepresenterade i registret. I dessa uppgifter inkluderas det fåtal fordon som är registrerade med biodiesel som drivmedel.

Samma problem med underrepresentation gäller även andra alternativa drivmedel i alla fordonssegment.

Trafikanalys har i tidigare prognosarbete gjort bedömningen att en omställning till alternativa drivmedel kommer att gå långsammare för tunga lastbilar än för personbilar och lätta lastbilar. I det ligger också att antalet tunga lastbilar konstruerade för andra drivmedel än diesel blir blygsamt de närmaste åren, givet existerande styrmedel. Den bedömning som redovisades våren 2018 var att drivmedelsfördelningen i nyregistreringen 2017 även kommer att gälla under hela prognosperioden 2018–2021. På längre sikt kan nya tekniker också få ett genomslag bland de tunga fordonen.⁶

I Tabell 2.3 presenteras tunga lastbilar i trafik efter drivmedel, följt av Tabell 2.4 som presenterar antalet nyregistreringar av tunga fordon per drivmedel.

Tabell 2.3. Tunga lastbilar i trafik efter drivmedel, årsvis 2017 samt prognos för 2018–2021.

År		Bensin	Diesel och biodiesel	Gas	Övriga	Totalt
2017		1 009	81 050	855	111	83 025
2018	Prognos	931	82 055	925	170	84 080
2019	Prognos	844	83 556	996	182	85 578
2020	Prognos	752	85 152	1 071	195	87 170
2021	Prognos	658	86 840	1 149	207	88 854

Källa: Trafikanalys (2018), *Korttidsprognoser för den svenska vägfordonsflottan*, tabell TLB2.

⁶ Trafikanalys (2017) rapport 2017:8

Tabell 2.4. Nyregistrering av tunga lastbilar efter drivmedel, årsvis 2017 samt prognos för 2018–2021.

År		Bensin	Diesel och biodiesel	Gas	Övriga	Totalt
2017		17	7 577	127	12	7 733
2018	Prognos	17	7 438	125	12	7 591
2019	Prognos	17	7 682	129	12	7 840
2020	Prognos	18	7 926	133	12	8 090
2021	Prognos	18	8 171	137	12	8 339

Källa: Trafikanalys (2018), *Korttidsprognoser för den svenska vägfordonsflottan*, tabell TLB3.

I Trafikanalys korttidsprognoser över fordonsparkens utveckling redovisas också utveckling avseende utsläppsklass, ägarkategori och vikt. För ytterligare information om detta hänvisas till aktuella rapporter.⁷

2.4 Lastbilstrafiken och klimatmålet

Sveriges klimatpolitiska etappmål för inrikes transporter innebär att transportsektorn ska minska sitt koldioxidutsläpp med 70 procent till 2030 jämfört med utsläppsnivån 2010. Det innebär att utsläppen ska minska från ungefär 20 miljoner ton koldioxidekvivalenter per år till 5,9 miljoner ton.⁸

Mellan 2010 och 2017 minskade utsläppen från den tunga trafiken med 31 procent.⁹ Det skedde trots ökad trafik, och nedgången berodde framförallt på ökad användning av förnybara bränslen och mer bränsleeffektiva fordon.¹⁰

Flera analyser har uppskattat de troliga utsläppen från transportsektorn 2030. Naturvårdsverket genomförde 2017 en uppföljning av utvecklingen mot de nya klimatmålen. Där frågar man sig hur stora gapen är mot 2030-målen. Gapanalysen omfattar två scenarier, ett med beslutade styrmedel och ett med såväl beslutade som planerade styrmedel.¹¹ Beräkningarna visar att gapet för att nå klimatmålen för inrikes transporter med full effekt av *beslutade styrmedel* är 6 till 8 miljoner ton koldioxidekvivalenter 2030. Naturvårdsverket har även beräknat utsläppsgapet givet att reduktionsplikten indikativa målnivå kan nås, tillsammans med bonus-malus-system och förstärkning av Klimatklivet. Med dessa insatser, det vill säga *både beslutade och planerade styrmedel*, blir gapet 1 till 3 miljoner ton koldioxidekvivalenter, se Figur 2.1.

⁷ Trafikanalys (2018b) *Korttidsprognoser för den svenska vägfordonsflottan – metoder och antaganden*, PM 2018:4 samt Trafikanalys (2018), *Korttidsprognoser för den svenska vägfordonsflottan*, PM 2018:2

⁸ Naturvårdsverket (2017), *Med de nya svenska klimatmålen i sikte – Gapanalys samt strategier och förutsättningar för att nå etappmålen 2030 med utblick mot 2045*, Rapport 6795, sid 46

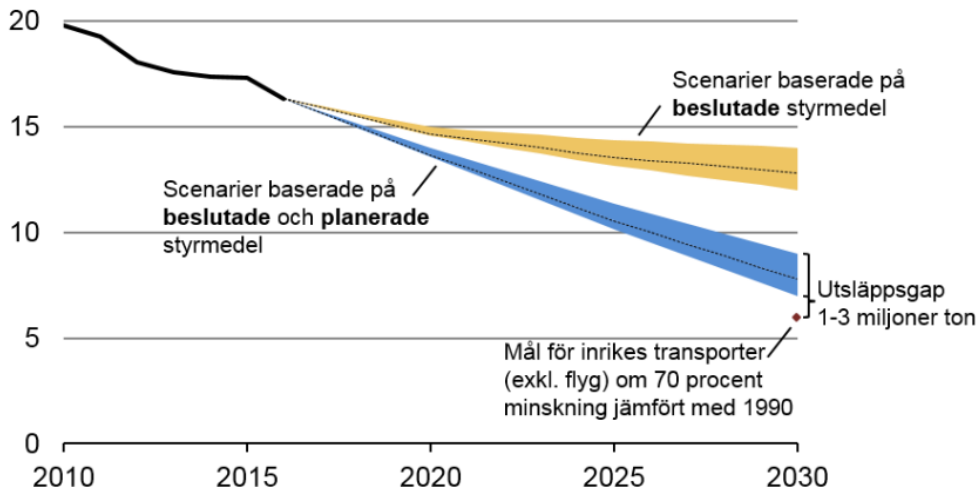
⁹ Transportstyrelsen, Trafikverket, Naturvårdsverket, Energimyndigheten (2018), *Analys av EU kommissionens förslag till CO₂ krav för tunga fordon*, odaterad PM

¹⁰ Trafikverket (2018), *Minskade utsläpp men snabbare takt krävs för att nå klimatmål*, PM 2018-02-25

¹¹ Naturvårdsverket (2017), *Med de nya svenska klimatmålen i sikte – Gapanalys samt strategier och förutsättningar för att nå etappmålen 2030 med utblick mot 2045*. Rapport 6795

Utsläppsgap för inrikes transporter (exkl. flyg)

Miljoner ton koldioxidekvivalenter



Figur 2.1 Utsläppsgapen mellan beräknad utveckling i olika scenarier och klimatmålet i transportsektorn, 2010–2030.

Källa: Naturvårdsverket (2017), *Med de nya svenska klimatmålen i sikte – Gapanalys samt strategier och förutsättningar för att nå etappmålen 2030 med utblick mot 2045*. Rapport 6795, sidan 9.

En annan relevant analys gjordes 2018 av representanter för Trafikverket, Transportstyrelsen, Naturvårdsverket och Energimyndigheten. Det gjordes på uppdrag av Miljö- och energidepartementet för att få underlag till den svenska positionen vid förhandlingen om liggande förslag från EU-kommissionen¹² om nytt regelverk för krav på koldioxidutsläpp från tunga fordon samt de kravnivåer som antagits av Miljömålsberedningen och Trafikverket.¹³ Beräkningarna tar hjälp av den så kallade HBEFA-modellen (The Handbook Emission Factors for Road Transport) som innehåller emissionsfaktorer för olika fordonskategorier och används för de flesta emissionsberäkningar som görs i Sverige. Det är en internationell modell som även Sverige bidragit till att utveckla.¹⁴

Utsläppen av växthusgaser från tunga fordon har mellan 2010 och 2017 preliminärt minskat med 31 procent. Beräkningarna visar att utsläppen från tunga fordon kommer att öka mellan 2017 och 2030, inte minska. Den slutsatsen bygger på en trafiktillväxt enligt Trafikverkets basprognos och antagandet att inga ytterligare åtgärder och styrmedel införs förutom de redan beslutade (det vill säga enbart reduktionsplikt och en ökad effektivitet i branschen som en konsekvens av den ökade trafiken). Jämfört med 2010 visar beräkningarna att utsläppen från den tunga trafiken 2030 endast kommer att minska med 28 procent. Det ska alltså jämföras med klimatmålet som innebär en minskning med 70 procent. Det innebär att gapet för den tunga trafiken är knappt 2 miljoner ton koldioxidekvivalenter.

Av dessa illustrationer drar Trafikanalys slutsatsen, att det krävs ytterligare åtgärder för att utsläppen av växthusgaser från tunga fordon ska minska i linje med klimatmålet för inrikes transporter.

¹² Förslaget, som när detta redovisas godkänts i förhandling mellan parlamentet och ministerrådet men inte beslutats formellt, innebär i korthet krav om att utsläppen från nya tunga fordon ska minska med 15 procent till 2025 och 30 procent till 2030, jämfört med nivån 2019.

¹³ Transportstyrelsen, Trafikverket, Naturvårdsverket, Energimyndigheten (2018), *Analys av EU kommissionens förslag till CO₂ krav för tunga fordon*, odaterad PM

¹⁴ För mer information om HBEFA-modellen se <http://www.hbefa.net/e/index.html>

3 Dagens styrmedel

I detta kapitel beskrivs relevanta styrmedel och regelverk, i Sverige och utomlands. Det är framförallt styrmedel och program som riktar sig mot tunga lastbilar och i flera fall syftar till att klimatanpassa lastbilar och lastbilstrafik.

Ett styrmedel som beskrivs, elbusspremien, har inte direkt med lastbilstrafik att göra men är intressant som en möjlig förebild för hur en miljölasterpremie kan utformas.

EU:s regelverk för statsstöd sätter sina ramar för vad som kan göras i Sverige och i andra medlemsstater och en beskrivning av det får inleda kapitlet. Avsnittet redovisar också viss europeisk lagstiftning som sätter ramar för Sverige och andra medlemsstater.

3.1 Statsstöd

EU har satt upp regler som begränsar utrymmet för den nationella stödgivningen till näringslivet. Det som påverkar arbetet med föreliggande utredning är närmast EU:s regelverk för statsstöd i syfte att motverka snedvridande och konkurrenshämmande subventioner på EU:s inre marknad.¹⁵

Reglerna gäller för stöd som ges av det offentliga, det vill säga av staten, kommuner och landsting, men också av offentligägda bolag. Stöd kan i det här sammanhanget exempelvis handla om bidrag, lån på förmånliga villkor, borgensåtaganden, garantier eller reducerade offentliga avgifter och skatter. Statsstöd kan vara antingen förenligt eller oförenligt med den gemensamma marknaden.

Statsstöd som är oförenligt med den gemensamma marknaden är inte tillåtet. Stöd måste anmälas i förväg till EU-kommissionen, som kan säga nej till stödet eller godkänna det för en begränsad tid.¹⁶ Det kallas notifiering. Kommissionen har publicerat ett antal rättsakter som konkretiserar statsstöd som anses vara förenliga med EU-fördraget och den gemensamma marknaden.

Den så kallade gruppundantagsförordningen¹⁷ innehåller stödkategorier som under vissa angivna villkor anses vara tillåtna utan att först prövas av kommissionen. I ljuset av detta regeringsuppdrag är avsnitt 7 *Stöd till miljöskydd* viktigt. Artikel 36 möjliggör investeringsstöd för att höja nivån på miljöskyddet över unionsnormerna eller vid avsaknad av unionsnormer. Enligt förordningen är miljöskydd en åtgärd som syftar till att främja effektivare användning av naturresurser, bland annat användning av förnybar energi. Med stöd av artikel 36 kan alltså medlemsstater bland andra ge stöd till köp av nya tunga vägfordon som har bättre miljö- och klimatprestanda än unionsnormerna kräver. Merkostnaden för fordonen i förhållande till ett standardfordon utgör den så kallade stödberättigade kostnaden och får i normalfallet ersättas upp till maximalt 40 procent. Stödnivån får höjas med 10 procent för stöd till medelstora företag och 20 procent för stöd till små företag.

¹⁵ Se även <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statsstod/>

¹⁶ Se även <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/naringspolitik/statsstod/>

¹⁷ Kommissionens förordning, (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014.

3.2 Styrmedel i Sverige

I detta avsnitt beskrivs de viktigaste svenska styrmedlen som skapar incitament för tunga lastbilar med låga klimatutsläpp. Drivmedelsskatterna är i det perspektivet grundläggande, liksom den så kallade reduktionsplikten.

Drivmedelsskatter med mera

Sedan 1 juli 2018 gäller reduktionsplikt för dieselbränsle (liksom för bensen). Den innebär att drivmedelsföretagen är skyldiga att genom inblandning av biodrivmedel sänka de redovisade utsläppen av fossil koldioxid jämfört med om ingen inblandning görs. Sedan 1 januari 2019 krävs för diesel en reduktion av utsläppen med minst 20 procent och 2020 blir kravet 21 procent.

Diesel, som är det helt dominerande drivmedlet för lastbilar i Sverige, belastas dels med energiskatt, dels med koldioxidskatt. För bränsle som omfattas av reduktionsplikt motsvarar det sammanlagt en skatt på 4:53 kronor per liter. För en större tung lastbil som drar 3,5 liter per mil ger det en drivmedelsskattekostnad på närmare 16 kronor per mil. Koldioxidskatten tas i princip ut för alla fossila drivmedel och är beräknad för att spegla respektive drivmedels utsläpp av fossil koldioxid. För 2018 var den satt till 1:15 kronor per kg koldioxid. Diesel är skattemässigt klassat i två miljöklasser där den miljömässigt bästa kvaliteten, miljöklass 1, är lägst beskattad och samtidigt helt dominerande på den svenska marknaden. För diesel sker en årlig automatisk justering av energi- och koldioxidskatterna kopplad till konsumentprisindex.

Naturgas har fossilt ursprung och är också belagd med koldioxidskatt. Genom att energiskatten är satt till noll för naturgas ges dock detta drivmedel en skattemässig fördel i förhållande till diesel.

Alla de alternativa – helt biobaserade – bränslen som är aktuella i det här sammanhanget är också befriade från energiskatt, samtidigt som de naturligt nog inte heller betalar någon koldioxidskatt. Det gäller biodiesel, biogas och bioetanol. Enligt EU:s energiskattedirektiv krävs ett godkännande från EU-kommissionen för att Sverige på detta sätt ska kunna undanta biomassabaserade bränslen från skatt. Godkännande krävs eftersom skatteundantagen betraktas som statsstöd. Nedsättningen får inte vara större än prisskillnaden före skatt mellan diesel och det förnybara ersättningsbränslet. Efter beslut i EU-kommissionen gäller till och med utgången av 2020 skatteundantag för nämnda biodrivmedel. Skattebefrielse ges endast för förnybara drivmedel som uppfyller de så kallade hållbarhetskriterierna i EU:s förnybartdirektiv. Reglerna innebär att livscykelutsläppen av växthusgaser från produktion, förädling, distribution och användning måste vara minst 50 procent lägre än för diesel. För biodrivmedel från anläggningar som tagits i drift efter 1 januari 2015 måste utsläppen från och med 1 januari 2018 vara minst 60 procent lägre.¹⁸

Skatten på el varierar, bland annat är den lägre för kunder i norra Sverige¹⁹. Aktuella demonstrationsanläggningar för elvägar betalade 2018 en energiskatt på 33,1 öre per kilowattimme, vilket sammanfaller med skatten på hushållsel i de södra delarna av Sverige.

¹⁸ Trafikanalys (2019, under publicering), Svenska trafikskatter 2018, Ingår i *Transportsektorns samhällsekonomiska kostnader – bilagor*, PM 2019:01

¹⁹ El som förbrukas i vissa kommuner i norra Sverige, av kunder inom hushåll och tjänstesektorn (med vissa undantag), har 9,6 öre lägre energiskatt. Under 2018 innebar det 23,5 öre per kilowattimme. Det gäller Norrbottens, Västerbottens och Jämtlands län plus 9 inlandskommuner i Västernorrlands, Gävleborgs, Dalarnas och Värmlands län.

Elproduktion omfattas av EU:s utsläppshandel. Därmed påverkas indirekt de priser på el som elektrifierad trafik betalar av utsläppshandelssystemet.

I EU:s energiskattedirektiv²⁰ anges miniminivåer för skatten på bland annat motorbränslena bensen, diesel, fotogen, gasol, naturgas och el. Beträffande drivmedel tillämpas miniminivåerna endast i något enstaka fall – de skatter medlemsländerna tar ut på bensen och diesel ligger genomgående på högre eller betydligt högre nivåer. Skatten på förnybara drivmedel får således sättas ned i den utsträckning det förnybara drivmedlet är dyrare än den fossila motsvarigheten. Direktivet ger medlemsstaterna möjlighet att undanta bland annat elektricitet som används för person- och godstrafik på järnväg eller trådbuss från skatt på el (Artikel 15.1). Sverige har också utnyttjat det undantaget för att skattebefria el som används för drift av tåg eller annat spårbundet transportmedel. Kanske indikerar energidirektivets hantering av järnvägen att det kan finnas frihetsgrader beträffande beskattning av el till elvägar.

Väg- och fordonsrelaterade skatter

För tunga lastbilar tillämpas en viktbaserad fordonsskatt. Utöver ordinarie fordonsskatt betalas en fast, årlig vägavgift för svenskeregistrerade lastfordon som väger minst 12 ton samt dragfordon som väger minst 7 ton. Dessa skatter är endast indirekt – genom vikt – kopplade till koldioxidutsläpp. De ger inget incitament för biobaserade drivmedel. Vägavgiften är dock lägre för lastbilar som tillhör de bästa miljöklasserna (EURO-klasserna) avseende reglerade luftföroreningar. Miniminivåer för fordonsskatter på tunga lastbilar fastställs i det så kallade Eurovinjettdirektivet.²¹ Inte heller trängselskatter eller infrastrukturavgifterna på Motalabron och Sundsvallsbron är klimatklassificerade.

För lastbilar har det hittills saknats krav beträffande koldioxidutsläpp. En förklaring är att tunga fordon är mindre standardiserade än lättare fordon. En annan är att bränsleförbrukning och utsläpp betydligt starkare påverkas av hur fordonen är lastade. För att hantera detta har EU-kommissionen drivit fram ett standardiserat testförfarande (VECTO) som syftar till att ge jämförbara värden (gram koldioxid/tonkilometer) som man kan basera en reglering på. I juni 2018 trädde en förordning i kraft som innebär att tillverkarna från och med 2019 är skyldiga att mäta, och från och med 2020 till Kommissionen rapportera in VECTO-värden, för nya tunga lastbilar.²² Det återstår för EU att lagstiftningsmässigt fastställa gränsvärden för genomsnittliga utsläppsnivåer som fordonstillverkarna måste klara.

Klimatklivet

Klimatklivet är ett så kallat klimatinvesteringsprogram. Det är en stödform som sedan 2015 ger bidrag till företag och organisationer som vill genomföra åtgärder för varaktigt minskade utsläpp av växthusgaser. Klimatklivet kan täcka maximalt 70 procent av företagets investeringskostnad. Stöd ska betalas ut i den utsträckning det finns medel och till de insatser som bedöms ge den största, varaktiga minskningen av utsläpp av växthusgaser per investeringskrona.²³

I december 2018 uppgick det samlade beviljade stödbeloppet inom Klimatklivet till 4,7 miljarder kronor.²⁴

²⁰ Rådets direktiv 2003/96/EG av den 27 oktober 2003

²¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/62/EG av den 17 juni 1999, det så kallade Eurovinjettdirektivet.

²² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/956 av den 28 juni

²³ Förordning (2015:517) om stöd till lokala klimatinvesteringar

²⁴ <https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Bidrag/Klimatklivet/Resultat-for-Klimatklivet/>

Naturvårdsverket har stängt Klimatklivet för nya ansökningar, eftersom den statsbudget för 2019 som riksdagen beslutat om medför att man tills vidare inte kan fatta nya beslut om insatser. Däremot kommer projekt som redan beviljats stöd ges aviserat stöd.²⁵

I det så kallade Januariavtalet mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet fastslås att statens klimatinvesteringsprogram ska utvecklas och effektiviseras.²⁶ Vad det innebär för just Klimatklivets framtid är inte klarlagt.

Många aktörer med anknytning till transportsektorn är och har varit stöddagare inom programmet. Betydande stöd har beviljats för investeringar i tankstationer, främst för gasfordon men även för andra alternativa drivmedel. Det handlar om 125 tankstationer för biogas som tilldelats ett samlat stöd på drygt 700 miljoner kronor. Av dessa stationer avser 34 flytande biogas och 91 komprimerad biogas. Därtill kommer över 2 000 beviljade ansökningar som gäller laddstationer för elfordon. De motsvarade i december 2018 ett stödbelopp på 450 miljoner kronor.²⁷

Stöd har även lämnats för investeringar i miljövänliga tunga fordon. Vid utgången av 2018 hade drygt 450 biogasdrivna fordon givits stöd till en merinvesteringskostnad om 100 miljoner kronor. Majoriteten av dessa avser fordon för flytande gas²⁸, men stöd har även givits till ett antal tunga elfordon.

Många av de aktörer som arbetar med att utveckla och implementera tunga fordon med låga utsläpp har uppgivit att stöd från Klimatklivet har varit värdefullt för dem, även om större förutsägbarhet och en snabbare utbetalning av bidrag efterlysts av vissa. Det sätt som stödet varit uppbyggt på visar hur ett stödsystem kan utformas inom de ramar europeisk lagstiftning ger. Värt att notera är att det här stödet har haft det tydliga målet att bidra till minskade utsläpp av koldioxid och inte ett bredare effektivitetsmål, såsom det övergripande transportpolitiska målet. Klimatklivets inriktning har i det perspektivet en kontext som ligger nära föreliggande uppdrag, som också är helt inriktat på den nationella klimatmålsättningen.

Som framgår av en utvärdering av Klimatklivet är det inte okomplicerat att bedöma kostnads-effektivitet för program av detta slag. Det räcker enligt utvärderingen inte med att bedöma reducerad mängd koldioxid per investeringskrona. Idealt ska även effekter på teknikutveckling och tekniskridning bedömas.²⁹ Naturvårdsverket har emellertid ett pragmatiskt fokus på direkta utsläppsminskningar och är försiktiga med att försöka bedöma indirekta effekter, men verket kan vid gränsfall (projekt som ligger gränsen för acceptans räknat i klimatnytta per bidragskrona) i någon mån också beakta eventuella indirekta effekter kopplade till teknikspridning.

Riksrevisionen har granskat Klimatklivet. I granskningen beskrivs de problem som låg i att programmet hade en kort uppstartsfas och risk för höga marginalkostnader för vissa åtgärder. En rekommendation var att stöd bör inriktas på åtgärder i sektorer där andra styrmedel är svaga, så att stöd ges utifrån de marknadsmisslyckanden som ska avhjälpas.³⁰

²⁵ <https://www.naturvardsverket.se/klimatklivet>

²⁶ Socialdemokraterna (2019) *Utkast till sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna*, punkt 30.

²⁷ Naturvårdsverket (2018), *Beviljade ansökningar från Klimatklivet – fördelade per län och per åtgärdskategori*

²⁸ Naturvårdsverket (2018b), *Beviljade tankstationer och fordon biogas 181231*, opublicerad Excelfil.

²⁹ WSP (2017), *Klimatklivet – En utvärdering av styrmedlets effekter*.

³⁰ Riksrevisionen (2019), *Klimatklivet – stöd till lokala klimatinvesteringar*, RiR 2019:1.

Stadsmiljöavtal

Inom det transportpolitiska området finns en stödform som vänder sig till kommuner och landsting och avser stöd för att främja hållbara stadsmiljöer. Stödet ska ges för insatser som leder till att större andel av trafiken sker med kollektivtrafik eller med cykel. De åtgärder som ges stöd ska bland annat bidra till energieffektiva lösningar med låga utsläpp av växthusgaser. Regelverket kräver också motprestationer från stödmottagaren.³¹

Regeringen har i sin nationella godstransportstrategi aviserat att avtalen ska utvecklas för att omfatta insatser för samordning och effektivisering av godstransporter. Enligt strategin ska 100 miljoner kronor per år sättas av för sådana godstransportrelaterade åtgärder³² och det ligger även avsatt 1,2 miljarder för detta i den nationella infrastrukturplanen för 2018–2029³³.

I Januariavtalet fastslås att stadsmiljöavtalen ska utvecklas och effektiviseras för att bland annat främja alternativ till bil i städerna.³⁴

Stadsmiljöavtalen har dock fortfarande begränsningar vad gäller stöd för ökad användning av mer miljövänliga lastbilar. För det första vänder de sig till kommuner och landsting, vilka främst indirekt kan påverka fordonsval och det för en begränsad del av marknaden för tunga lastfordon. För det andra är fokus på städer och rör närmast distributionstrafik. Fjärrtrafik faller utanför. Samtidigt har stödet också en bredare målbild – det är inte bara fokuserat på klimateffekter utan också på att åstadkomma god bebyggd miljö och att påverka färdmedelsfördelningen.

Stadsmiljöavtalen har hittills bland annat haft betydelse för den elektrifiering av bussflottan som påbörjats genom stöd till laddinfrastruktur för elbussar. Detta har på så sätt varit ett komplement till elbusspremien (se nedan) som ger stöd till köp av elbussar. Kanske kan stadsmiljöavtalen i sin framtida utformning på motsvarande sätt också bidra till klimat-anpassning av distributionstrafik.

Fordonsstrategisk forskning och innovation

Fordonsstrategisk forskning och innovation³⁵ (FFI) är ett samarbete mellan å ena sidan staten genom Verket för innovationssystem (Vinnova), Trafikverket och Energimyndigheten och å andra sidan fordonsindustrin (Scania CV AB, AB Volvo, Volvo Car Group och Fordons-komponentgruppen). FFI har sitt kansli vid Vinnova.

Samarbetet finansierar forskning, innovation och utveckling inom fordonsområdet. Verksamheten bygger på ett samverkansavtal och programavtal mellan parterna. Många projekt har miljö- och klimatfokus, men säkerhet och automation är också utpekade områden. Verksamheten ska även stärka svensk konkurrenskraft.

Satsningen finansierar forskning och utveckling för cirka 1 miljard kronor per år, varav hälften utgörs av statliga medel.

³¹ Förordning (2015:579) om stöd för att främja hållbara stadsmiljöer.

³² Regeringskansliet (2018), *Effektiva, kapacitetsstarka och hållbara godstransporter – en nationell godstransportstrategi*, s. 49.

³³ Regeringen (2018b), *Nationell planering för transportinfrastrukturen 2018–2029*, Skrivelse 2017/18:278

³⁴ Socialdemokraterna (2019) *Utkast till sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna*, punkt 36.

³⁵ <https://www.vinnova.se/m/fordonsstrategisk-forskning-och-innovation/>

Stöd till elvägar

I november 2017 presenterade Trafikverket en färdplan för den fortsatta utvecklingen av elvägsteknik för tunga fordon.³⁶ Där framhölls bland annat betydelsen av att tekniskt och säkerhetsmässigt verifiera teknik i autentisk miljö. Elvägstekniken testades då och fortfarande utanför Sandviken och utanför Arlanda.

Färdplanen pekar ut en så kallad elvägspilot för att verifiera och demonstrera hela elvägssystemet med kringtjänster, betal- och accesssystem, etcetera som ett viktigt kommande steg i utvecklingsarbetet. I regeringens beslut om nationell plan, i maj 2018, gav regeringen också Trafikverket i uppdrag att bygga och driftsätta en sådan elväg som en pilotsträcka. Byggandet av pilotsträckan förutsätter enligt beslutet medfinansiering från näringslivet. Statens finansiering får uppgå till högst 50 procent av kostnaden, dock till maximalt 300 miljoner kronor.³⁷

För närvarande genomför Trafikverket ytterligare en förkommersiell upphandling. Tre potentiella leverantörer är involverade i processen. De ska i mars 2019 lämna detaljerade beskrivningar av sina förslag. Därefter avgörs vilken eller vilka av leverantörerna som får gå vidare till demonstrationsfasen.³⁸

Ett omfattande utrednings- och förberedelsearbete kring etableringen av pilotfasen och utarbetande av en plan för en mer storskalig utbyggnad av elvägar, som ska ingå i den nationella transportplanen 2022 till 2033 pågår också inom ramen för elvägsprogrammet.

Elbusspremie

Den svenska elbusspremien har ingen direkt bäring på tunga lastbilar men är en intressant, potentiell förebild för hur ett styrmedel för ökad andel klimatvänliga tunga lastbilar kan utformas.

Genom en elbusspremie kan aktörer som bedriver kollektivtrafik söka stöd för att täcka hela eller delar av den merkostnad det innebär att använda elbuss jämfört med traditionella bussar. Syftet med premien är att främja introduktionen av elbussar på marknaden och på så sätt bidra till de tre miljö kvalitetsmålen *Begränsad klimatpåverkan*, *Frisk luft* och *God bebyggd miljö*. Stödet administreras av Statens energimyndighet.

Stödet infördes genom en förordning som beslutades i juni 2016³⁹ och avses pågå fram till 2023. Ursprungligen var det helt inriktat på den kollektivtrafik som bedrivs av och för de regionala kollektivtrafikmyndigheternas räkning, men det kom genom en förändring som beslutades i december 2017 också att omfatta annan busstrafik.⁴⁰

För att bussar ska vara stödberättigade ska de ha en maximal transportkapacitet på minst 15 passagerare. I termen elbuss inkluderas även trådbussar och bränslecellsbussar. Laddhybrider kan ges stöd om de utöver el är avsedda att endast använda biodrivmedel. Elhybridbussar är inte stödberättigade.

³⁶ Trafikverket (2017), *Nationell färdplan för elvägar*

³⁷ Regeringen, Fastställelse av nationell trafikslagsövergripande plan för transportinfrastrukturen för perioden 2018–2029, beslut om byggstartar 2018–2020, beslut om förberedelse för byggstartar 2021–2023 samt fastställelse av definitiva ekonomiska ramar för trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur för perioden 2018–2029 (rskr. 2016/17:101), Regeringsbeslut 2018-05-31, dnr N2018/03462/TIF.

³⁸ <https://www.trafikverket.se/om-oss/nyheter/Nationellt/2018-09/fler-elvagar-ska-testas-pa-allman-vag/>

³⁹ Förordning (2016:836) om elbusspremie.

⁴⁰ Förordning (2017:1341) om ändring i förordningen (2016:836) om elbusspremie

Bidrag för att täcka en regional kollektivtrafikmyndighets merkostnad för elbuss får uppgå till hela merkostnaden för inköp av en elbuss jämfört med motsvarande traditionell buss. För ersättning som avser annan busstrafik är ersättningsnivån i enlighet med EU:s statsstödsregler maximerad till 40 procent av merkostnaden. Som underlag för prövning av ansökan uppger den sökande inköpspriset på elbussen liksom inköpspriset på närmast jämförbara buss. Premien får inte kombineras med andra statliga stöd för inköp av elbussar. Det finns inget krav på att de fordon som givits stöd ska vara kvar på den svenska marknaden eller i det svenska fordonsregistret.

Tidigare har 100 miljoner kronor per år avsatts för detta stöd, men för budgetåret 2019 har 80 miljoner anslagits.

Innovationskluster för och bidrag till flytande biogas

Biogas som drivmedel ger normalt låga utsläpp av klimatpåverkande gaser. Generellt sett har fordonsgas även goda egenskaper gällande andra emissioner såsom kväveoxider och partiklar. I det avseendet är gasfordonen jämförbara med lastbilar med bästa utsläppsklass (Euro VI), med fungerande utrustning.

Nackdelar med gas för traditionella fordonstillämpningar är att gasen tar stor volym i anspråk och att det krävs tryckkärl i fordonen. En lösning på det är att kyla ner biogas till mycket låg temperatur, då den övergår till flytande form. Då blir den inte lika utrymmeskrävande och därför passar flytande gas bättre för drift av tunga lastbilar som kör över längre avstånd. Flytande biogas är också enklare att distribuera och den kan omvandlas till komprimerad gas på tankställena, för kunder som använder det.⁴¹ Produktion av flytande biogas gör på så sätt att marknaden för biogas kan utvecklas till att bli nationell.

Statens energimyndighet har fått regeringens uppdrag att utlysa medel för utveckling och användning av flytande biogas för tunga transporter, i kombination med inrättandet av ett innovationskluster för flytande biogas.⁴² Stöd ges även till åtgärder som syftar till att demonstrera, tillämpa och sprida aktuell teknik. Medel betalas ut under perioden 2018–2021. Det samlade stödbeloppet uppgår till 200 miljoner kronor.⁴³

I december 2018 tilldelades Energigas Sverige medel för att inrätta ett innovationskluster för flytande biogas. Det anslags 5 miljoner kronor för uppgiften under perioden 2019–2021. Inom innovationskluster flytande biogas har Energimyndigheten även fattat beslut om stöd för demonstration av flytande biogas på cirka 100 miljoner kronor.

Innovationskluster för etanol och effektiva elektrifierade urbana godstransporter

I april 2018 fick Statens energimyndighet regeringens uppdrag att ge stöd för att inrätta två andra innovationskluster med koppling till transportsektorn.

- Innovationskluster för demonstration av etanol.
- Innovationskluster för transporteffektiva elektrifierade urbana godstransporter.

Arbetet ska löpa fram till 2020. Sammantaget satsas 25 miljoner kronor på uppgiften.

⁴¹ Uppgift till utredningen genom samrådet.

⁴² Regeringen (2018c), *Uppdrag att inrätta ett innovationskluster för flytande biogas*, Regeringsbeslut 2018-05-09, dnr N2018/02934/FÖF.

⁴³ Energimyndigheten (2018), *Utllysning: Innovationskluster och demonstration av flytande biogas – Fullständig utlysningstext*. 2018-10-01

Det förstnämnda klustret ska syfta till att åstadkomma demonstration av lösningar för etanolproduktion och drift med etanolfordon i regional- och fjärrdistribution och samtidigt bidra till utvecklingen av fossilfria tunga transporter internationellt.

Avseende innovationsklustret för etanol har Energimyndigheten också beslutat om inrättande av ett sådant.

Det andra klustret ska verka för demonstration av transporteffektiva lösningar för elektrifierade urbana godstransporter inklusive övriga delar för ett fungerande logistiksystem. Det kan röra exempelvis ruttplanering, automatisering, samlastning, ökad fyllnadsgrad och omlastning för distribution med andra fordon i stadsmiljö.⁴⁴

3.3 Styrmedel i andra länder

Tyskland

Idag ger Tyskland två stöd som direkt riktar sig till miljövänliga tunga lastbilar. Stöd till anskaffning av miljövänliga tunga lastbilar samt befrielse från Maut, den tyska kilometer-skatten för lastbilar⁴⁵.

Stöd till anskaffning av miljövänliga tunga lastbilar

Sedan mitten av 2018 stöds tunga lastbilar som har bättre energi- och klimatprestanda än traditionella fordon. De tekniska lösningar som stöds är komprimerad gas, flytande gas och el (batterier och bränsleceller). Stödet ges till lastbilar med en totalvikt över 7,5 ton. Ett krav är att fordonen serietillverkas i ett EU-land. Stödet är utformat inom ramarna för EU:s statstödsregelverk och begränsas därför till maximalt 40 procent av merkostnaden för tekniken och stödet får inte kombineras med andra offentliga stöd. Följande stödbelopp gäller för aktuella tekniker.

Komprimerad gas	8 000 €
Flytande gas	12 000 €
El till 12 ton	12 000 €
El över 12 ton	40 000 €

För stöd krävs att fordonet under minst 4 år ska vara registrerat på det företag som ges stödet. Det ställs så vitt Trafikanalys känner till inget krav på att gasfordonen ska köras på biogas för att vara stödberättigade.

Stöd ges förutsatt att det finns tillgängliga medel och stödet är i kraft till den 31 december 2020. Innan dess ska det analyseras om stödsystemet bör vidgas till andra tekniker och om stödbeloppen bör justeras.

⁴⁴ Regeringen (2018d), Uppdrag att inrätta innovationskluster för etanol och transporteffektiva elektrifierade urbana godstransporter, Regeringsbeslut 2018-04-26, dnr N2018/02706/FÖF

⁴⁵ Avsnittet baseras huvudsakligen på Inge Vierth, *Tyska styrmedel*, PM 2019-01-31_fin.

Befrielse från Maut

Maut är tyska för tull och det är också namnet på den tyska kilometerskatten för lastbilar, egentligen Lkw-Maut, lastbilstull.

Från och med 1 januari 2019 är lastbilar drivna med el eller komprimerad eller flytande gas befriade från Maut. Det gäller tyska såväl som utländska fordon.

För gasfordon begränsas Maut-befrielsen från och med 1 januari 2021 till den del av tullen som avser luftföroreningar, medan de delar som avser infrastruktur och buller ska betalas också för de gasdrivna lastbilarna.

Nedsättning efter 1 januari 2021 kommer att bli 1,1 eurocent per kilometer jämfört med en dieseldriven Euro VI-lastbil. Beroende på lastbilsklass motsvarar nedsättningen en skatte-reduktion med knappt 6–12 procent.⁴⁶

Om två till tre år ska Maut-befrielsen för ellastbilar ses över och det ska beslutas i vilken omfattning dessa lastbilar ska bidra till att finansiera infrastrukturkostnader.

Frankrike

I Frankrike⁴⁷ infördes i januari 2016 ett särskilt incitament för gasdrivna lastbilar (naturgas och biometan).⁴⁸ Incitamentet gäller för närvarande till och med 2019.⁴⁹

Transportföretag som köper gaslastbilar ges möjlighet att skriva av investeringen med ett belopp som är 40 procent högre än fordonets inköpspris. Det innebär att stödet portioneras ut under fordonets avskrivningstid som normalt är 5 år. I Frankrike, där företagsskatten är högre än i Sverige (33 procent) innebär detta, för ett företag som gör vinst, ett stöd som motsvarar cirka 13 procent av inköpspriset.

Miljölastbilar undantas i Frankrike helt eller delvis från fordonsregistreringsskatten.⁵⁰

I vissa franska städer finns även incitament genom att miljövänliga lastbilar ges tillträde till vissa områden som inte är öppna för fordon med sämre miljöprestanda.⁵¹

Andra EU-länder

Även i andra EU-länder finns vissa incitament. Subsidier inriktade mot fordon finns även i Belgien, Irland och Portugal. I många länder finns också skattemässiga fördelar för klimat- och miljövänliga drivmedel. I vissa städer finns också lokala stöd för att främja lastbilstrafik med alternativa drivmedel.

⁴⁶ https://www.toll-collect.de/de/toll_collect/bezahlen/maut_tarife/maut_tarife.html

⁴⁷ Beskrivningen av det franska systemet bygger till del på uppgifter från samrådet. Trafikanalys har inte haft möjlighet att under projektet kontrollera aktuella rättskällor.

⁴⁸ République Française (2017), *Effort financier de l'État en faveur des petites et moyennes entreprises*

⁴⁹ Sedan incitamentet infördes har det förlängts en gång.

⁵⁰ <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/developpement-des-vehicules-propres>

⁵¹ Lagrange, Catherine (2019), Pollution de l'air: Lyon lance sa zone à faibles émissions. *Le Parisien* 2019-01-29

3.4 Tidigare svenska utredningar

Utredningen om en fossiloberoende fordonsflotta

Utredningen om en fossiloberoende fordonsflotta⁵² (FFF-utredningen) som arbetade 2012–2013 ägnade stor uppmärksamhet åt frågan om koldioxidstyrning kopplad till lätta fordon. Systemet för bonus-malus lanserades. Utredningen lämnade också vissa förslag för tunga lastbilar som dock inte beretts vidare.⁵³

FFF-utredningen lyfte fram att med utveckling av en EU-gemensam certifieringsmetod och krav på att redovisa koldioxidutsläpp för tunga fordon inom EU, skulle det vara möjligt att differentiera fordonsskatten med avseende på koldioxidutsläpp i stället för på vikt. En sådan förändring skulle kunna fasas in successivt, för de årsmodeller som omfattas av den kommande klassificeringen. Det europeiska lagstiftningsarbetet har gått långsammare än utredningen förutsåg, men börjar nu närma sig en punkt då sådan förändring av fordonsskatten för tunga fordon, åtminstone tekniskt sett, kan börja introduceras.

Vidare föreslog FFF-utredningen en miljölastbilspremie. En sådan premie skulle skapa incitament för inköp av miljövänliga, tunga lastbilar, närmare bestämt hybriddrivna lastbilar och lastbilar drivna av gas eller etanol. Premieformen beskrevs som fördelaktig, jämfört med till exempel höjd koldioxidskatt på fossila drivmedel, eftersom premien ger en drivkraft riktad till den första ägaren av lastbilen. Den första ägaren kanske planerar att äga lastbilen bara några år och tar inte in stöd i sin kalkyl om de berör senare ägare. Även på den här punkten görs referenser till europeisk lagstiftning om koldioxiddeklaration för tunga lastbilar. En lämplig nivå på miljölastbilspremien föreslogs initialt vara 250 000 kronor och skulle sedan sänkas med 25 000 kronor per år. Trafikanalys tolkning av förslaget är att subventionen skulle plana ut vid 150 000 kronor som då skulle täcka delar av merkostnaderna för den dyrare mer miljövänliga tekniken. Som ett huvudalternativ beskrevs en utformning av subventionen i enlighet med EU:s gruppundantagsförordning. En annan lösning skulle vara att Sverige ansökte om att få en miljölastbilspremie godkänd som statsstöd. Utredningens analys utmynnade i förslaget att Transportstyrelsen skulle ges i uppdrag att ta fram ett slutligt förslag till regelverk för en miljölastbilspremie och att Sverige, om så krävdes, skulle ansöka om godkännande av miljölastbilspremien som statsstöd.

Naturvårdsverkets (med flera myndigheters) analys av miljölastbilspremie för tunga fordon

Inom ramen för en fördjupad utvärdering av miljömålen har Naturvårdsverket, tillsammans med ett antal andra myndigheter, tagit fram ett ännu opublicerat underlag om förslag till miljölastbilspremie och en skiss till koldioxiddifferentierad fordonsskatt för nya tunga fordon.⁵⁴ Det sker mot bakgrund av gapanalyser från 2017⁵⁵ och 2018⁵⁶ vilka visar att det för att nå klimatmålet för inrikes transporter, om 70 procent lägre utsläpp till 2030, behövs effektivare godstransporter och att tunga fordon i högre grad drivs av förnybara drivmedel (och blir mer energieffektiva).

⁵² Direktiv N 2012:05

⁵³ SOU 2013:84, *Fossilfrihet på väg – Betänkande av Utredningen om fossilfri fordonstrafik*, del 2, s. 701 f.f.

⁵⁴ Naturvårdsverket, med flera (2018), *Förslag – Miljölastbilspremie*, odaterat arbetsmaterial.

⁵⁵ Naturvårdsverket (2017), *Med de nya svenska klimatmålen i sikte – Gapanalys samt strategier och förutsättningar för att nå etappmålen 2030 med utblick mot 2045*. Rapport 6795

⁵⁶ Trafikverket (2018), *Minskade utsläpp men snabbare takt krävs för att nå klimatmål*, PM 2018-02-25

Förslaget i det opublicerade arbetsmaterialet innebär att tunga lastbilar som kan drivas av förnybara drivmedel som el (inklusive elvägsfordon, batterielektriska fordon, laddhybrider och bränslecellselektriska fordon), biogas eller etanol⁵⁷ ska premieras med en miljölastbilspremie vid inköpstillfället. Förslaget jämförs med bonus–malus-systemet som infördes för personbilar och lätta lastbilar i juli 2018. Det framhålls även i detta material som en fördel att en premie ger ett tydligt incitament till den första ägaren av lastbilen. Frågor som rör storleken på premien för olika fordonstyper och kategorier, hantering av risk för export av subventionerade fordon till andra länder, liksom frågor kopplade till statsstöd analyseras inte närmare utan lämnas för vidare utredning.

Förslaget om koldioxiddifferentierad fordonskatt för nya tunga fordon i underlagsmaterialet från Naturvårdsverket med flera myndigheter kan enligt författarna införas först på längre sikt. Ett huvudproblem är att det idag saknas enhetliga koldioxidvärden för tunga fordon. I juli 2019 införs registreringskrav på redovisning av tunga lastbilars koldioxidutsläpp, vilket skapar nya förutsättningar när certifieringsdata kommer att finnas för en större del av fordonsparken. Tanken är att tunga fordon med högre utsläpp av koldioxid per utfört transportarbete belastas med en högre fordonsskatt baserad på fordonets deklarerade koldioxidutsläpp (i gram per tonkilometer respektive gram per kubikmeterkilometer för godstransporter). Det finns emellertid även i ljuset av det oklarheter kring hur man ska hitta representativa värden för fordon. I underlagsmaterialet framhålls att det är viktigt att följa och beakta EU-kommissionens arbete med att fastställa referensvärden för koldioxidutsläpp i det fortsatta svenska politiska utvecklingsarbetet.

⁵⁷ Definierat som ED95 som består till över 90 procent av 95-procentig etanol. Den större resterade delen utgörs av tändförbättrare (för att kunna användas i konverterade dieselmotorer) och en liten del smörjmedel och andra tillsatser.

4 Förslag till styrmedel

Vi har konstaterat att det krävs ytterligare åtgärder för att utveckla flottan av tunga lastbilar för att bidra till att de svenska klimatambitionerna nås.

De så kallade SOFT-myndigheterna (Energimyndigheten tillsammans med Boverket, Naturvårdsverket, Trafikanalys, Trafikverket och Transportstyrelsen) har identifierat tre nödvändiga delar för omställning av transportsektorn till fossilfrihet.⁵⁸ Dessa är,

- ett transporteffektivt samhälle,
- fordon samt,
- drivmedel.

Föreliggande regeringsuppdrag är endast inriktat på fordon och dessutom begränsat tunga vägfordon. Åtgärder som exempelvis är utformade för att påverka transportmönstren faller utanför uppdraget, trots att sådana åtgärder många gånger framhålls som, och kan vara, vitala för att klimatanpassa transportsektorn.

Fordonsparkens utveckling påverkas bland annat av pris och tillgång på drivmedel. Vi har också tidigare konstaterat att produktion och distribution av alternativa drivmedel på olika sätt ges och har givits stöd. Vi har en energibeskattnings som ger alternativa drivmedel fördelar. Drivmedelsskatter är emellertid ett trubbigt instrument för att försöka påverka introduktionen av just klimatvänliga lastbilar. Skatterna kan inte kopplas till enskilda fordonstyper utan är utformade för en balans mellan skilda fordonskategorier, trafikslag och sektorer. Drivmedelsbeskattnings i våra grannländer och risk för gränshandel är också en fråga i sammanhanget. På motsvarande sätt är reduktionsplikten generell och oberoende av fordonsslag. Styrmedel direkt kopplade till drivmedel faller inte heller inom denna utrednings ramar. Kvar står åtgärder som direkt riktar sig på aktuella fordon, de tunga lastbilarna.

Under åren har skilda former av kilometerskatter för tunga lastbilar utretts och diskuterats. I mars 2018 publicerade Regeringskansliet en promemoria om en ny inriktning för beskattning av tung lastbilstrafik.⁵⁹ Kilometerskatt kan i princip vara ett verksamt styrmedel i sammanhanget. Den europeiska lagstiftningen inom området – det så kallade Eurovinjettdirektivet – tillåter emellertid inte att kilometerskatter för tunga lastbilar klimatklassificeras. Kilometerskatters potential som klimatpolitiskt styrmedel är därför idag begränsad. De kan användas för att i någon mån påverka trafikens omfattning, men inte fordonens klimatprestanda. Om EU-kommissionens liggande förslag till revidering av aktuellt direktiv blir verklighet skulle däremot distansbaserad skatt få stor betydelse i sammanhanget. Istället för att hindras skulle klimatklassificering av eventuella kilometerskatter bli ett krav. I en sådan framtid skulle kilometerskatt kunna bli ett mycket verksamt styrmedel för att påverka fordonssflottan i mer klimatvänlig riktning. Men de närmaste åren kommer detta inte att vara ett alternativ.

Direkta stöd till köp av miljövänliga tunga lastbilar har tidigare föreslagits, bland andra av den så kallade FFF-utredningen 2012–2013 och senare också analyserats vidare inom den

⁵⁸ Statens energimyndighet (2017), *Strategisk plan för omställning av transportsektorn till fossilfrihet*, ER 2017:07, s. 5.

⁵⁹ Finansdepartementet, Skatte- och tullavdelningen (2018), *En ny inriktning för beskattning av tung lastbilstrafik*, promemoria dnr Fi2018/01103/S2

fördjupade utvärderingen av miljömålen. Bland andra Trafikverket har också i andra sammanhang framhållit att styrmedel riktade till köptillfället har särskilt stor potential. Nybilsköpare, även av lastbilar, tenderar att agera kortsiktigt och inte ta hänsyn till minskade bränslekostnader under fordonets hela livstid.⁶⁰ Vi har också kunnat konstatera att styrmedel med avseende på lastbilar med goda klimategenskaper, inriktade på själva inköpet, införts eller håller på att införas i andra europeiska länder.

För nya lätta vägfordon införde Sverige i juli 2018 ett bonus-malus-system i syfte att påskynda klimatanpassningen av fordonsflottan. Ägare som köpt nya fordon med bättre egenskaper får en bonus utbetald efter köpet. Ägare till nya fordon med sämre klimategenskaper får däremot betala en förhöjd fordonsskatt under de tre första åren, vilket kallas malus.⁶¹ En förutsättning som bidrar till att systemet fungerar är att svenskar inte utan vidare kan köpa och använda en personbil som är registrerad i annat land. Det går inte att undvika en malus på en personbil genom att köpa bilen utomlands och ta med den hem.

Marknaden för tunga lastbilar skiljer sig väsentligt från marknaden för lätta fordon. Medan personbilar i stor utsträckning används för egna transporter används lastbilar uteslutande för professionella transporter. De tunga fordonen är mer rörliga över nationsgränserna och det finns en stark så kallad regelverkskonkurrens mellan medlemsstater. Stater skapar förmånliga regelverk för att attrahera verksamhet. Åkerier, liksom andra företag, tenderar att etablera verksamhet där villkoren är förmånligast. Den godskund eller åkare som av kostnadsskäl eller av någon annan anledning vill använda ett fordon som i Sverige åläggs "malus" skulle kunna köpa transporten i ett annat land och använda ett likadant fordon registrerat utomlands, för att undvika den extra skatten. En sådan malus-komponent för lastbilar skulle inte ge någon miljöeffekt och det skulle inte ge intäkter för att finansiera bonusdelen i ett bonus-malus-system. Det skulle däremot riskera att bidra till att transportverksamhet flyttar från landet. Ett sådant styrmedel skulle med andra ord inte vara effektivt. Mot den bakgrunden är Trafikanalys slutsats att ett malus-system för lastbilar inte fungerar.

Den styrmedelstyp som kvarstår som möjlig på kortare sikt är att införa någon form av bonus för lastbilar som har goda klimategenskaper, eller åtminstone har potential att ha goda klimatprestanda. Frågan är hur ett sådant styrmedel kan utformas på det bästa och mest resurseffektiva sättet och med beaktande av de ramar och restriktioner som sätts upp, bland annat av europeisk lagstiftning. Av det faktum att fordonsflottan omsätts i måttlig takt och måläret 2030 ligger förhållandevis nära i tiden följer att förslagen behöver inriktas på åtgärder som kan införas och ge effekt redan på kortare sikt.

4.1 Miljölastbilspremie

Förslag: En miljölastbilspremie införs 1 januari 2020 för att öka marknadsandelarna för klimatvänliga tunga lastbilar. Miljölastbilspremien kan ges till företag som köper en ny tung lastbil och registrerar den i det svenska fordonsregistret.

Miljölastbilspremien föreslås kunna ges till företag som köper en fabriksny "miljölastbil" som registreras i det svenska fordonsregistret. Det kan exempelvis vara ett åkeri eller ett leasingföretag. Bedömningen är att miljölastbilspremien och incitamentseffekten når fram till den som fattar beslut om vilken lastbil som ska anskaffas, även om fordonet leasas via ett

⁶⁰ Trafikverket (2016), *Åtgärder för att minska transportsektorns utsläpp av växthusgaser – ett regeringsuppdrag*, Rapport 2016:111.

⁶¹ Se <https://www.transportstyrelsen.se/bonusmalus>

leasingföretag. De ekonomiska marginalerna, även för verksamheter som bedrivs med klimatvänligare lastbilar, kommer att vara små och det bedöms inte finnas utrymme för leasingföretag att behålla miljölastbilspremie för att öka sina egna marginaler.

Miljölastbilspremie ska vara tillräckligt stor för att påverka marknaden och hjälpa goda lösningar över tröskeln till implementering i större skala, men den har också ett signalvärde.

Syftet med föreslagen miljölastbilspremie är att stimulera till ökad och påskyndad introduktion av tunga lastbilar med goda klimategenskaper för att bidra till att det klimatpolitiska etappmålet till 2030 nås.⁶²

Tiden till etappmålåret 2030 är knapp. Det bedöms därför viktigt att ett stöd av detta slag införs så snabbt som möjligt, vilket bedöms vara 1 januari 2020. Det är också viktigt med ett snabbt införande för att stimulera pågående utvecklings- och implementeringsarbete och stärka berörda aktörers motiv att fortsätta sina insatser och motverka att de tappar tempo.

För att kunna införas snabbt är det också viktigt att förslaget är tillräckligt genomarbetat och hanterligt för att kunna beredas i den budgetprocess som inleds under vintern 2019 och leder fram till en budgetproposition för 2020 under hösten. Bland annat därför följer den föreslagna utformningen i stor utsträckning det redan etablerade regelverket för den elbusspremie som infördes 2016 och som sedan dess har utvecklats något.

Fordon som omfattas

Förslag: Lastbilar med en totalvikt på minst 16 ton och som drivs av förnybart drivmedel (el, gas eller etanol) föreslås omfattas av miljölastbilspremie. För att premie ska utbetalas till gasfordon ska avsikten vara att driva fordonen med biogas i så stor utsträckning som är praktiskt möjligt.

Vilka fordon som ska omfattas av stödet ska definieras på ett ändamålsenligt och entydigt sätt. Stödet ska rikta sig till köpare av fabriksnya tunga lastbilar som bidrar till klimat-anpassning. Förslaget innebär att det tidigt identifieras en fordonsstorlek och ett antal fordonstyper som omfattas av miljölastbilspremie. Definitionen av fordon ska ge miljölastbilspremie stabilitet och förutsägbarhet, men ska samtidigt inte hindra att nya fordongrupper också kan komma att omfattas. Det ska kunna ske för att vidga stödet till ytterligare fordon, men vid behov exempelvis också för att precisera de krav som ska ställas på lastbilar som kan ansluta till elväg för att omfattas av miljölastbilspremie. Den myndighet som ges ansvar för att hantera stödet bör också ges mandat att genomföra sådana justeringar.

Fordonsstorlek

Det föreslås att stödet begränsas till större, tunga lastbilar. Det delsegmentet står för stora andelar av de tunga lastbilarnas klimatutsläpp. Dessa lastbilar har också i snitt väsentligt längre genomsnittliga körsträckor än lastbilar med en totalvikt under 16 ton.⁶³ Det gör att utväxlingen för varje klimatanpassat fordon blir större jämfört med stöd till lastbilar i lägre viktklasser. När stöd ges till en mer homogen (eller snarare mindre heterogen) fordonsflotta blir också systemet något enklare att administrera. Det blir färre varianter av fordon vars

⁶² Den föreslagna miljölastbilspremie är helt inriktad på miljökvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan*. Det skulle därför kunna anses mer precist att istället kalla stödet "klimatlastbilspremie". De tekniker som ges stöd har emellertid också positiva bieffekter på andra miljökvalitetsmål och *miljölastbilsbonus* eller *miljölastbilspremie* är termer som tidigare använts för styrmedel med detta syfte.

⁶³ Trafikanalys (2018e), *Körsträckor 2017*, Tabell LB2.

”merkostnader” behöver rimlighetsbedömas. Det är också framförallt för dessa större lastbilar som stöd bedöms viktigt ur ett innovationsperspektiv.

Utredningen har analyserat två alternativ till definition av stödberättigade fordonens storlek. Det alternativ som förkastades var att inkludera tunga lastbilar med en totalvikt på minst 12 ton. Det är den gräns som idag också definierar de fordon som är vägavgiftsskyldiga⁶⁴ (så kallad Eurovinjettavgift). Denna avgränsning sammanfaller också med den nedre gräns för förkommersiell upphandling av breddat kunskapsunderlag om elvägar (nya demo) som Trafikverket arbetar med. Det andra alternativet är något snävare med en begränsning till lastbilar med en totalvikt på minst 16 ton.

Med en begränsning till fordon med en totalvikt över 16 ton täcks 77 procent av den svenska flottan av tunga lastbilar in. Sänks gränsen till 12 ton ökar andelen till 83 procent. Sett till körda sträckor täcks på motsvarande sätt 92 respektive 95 procent av trafikarbetet (inklusive trafik i utlandet) in vid respektive viktgränserna. Räknet som transportarbete täcker redan fordon över 16 ton in 99 procent av antal tonkilometer.⁶⁵ Trafikarbete och transportarbete är en bättre approximation för koldioxidutsläpp än antal fordon. Tunga lastbilar med en totalvikt mellan 12 och 16 ton har också väsentligt kortare medelkörsträcka (1 700 mil per år 2017), jämfört med lastbilar över 16 ton (5 100 mil).⁶⁶

Bilden är således att ett fokus på fordon över 16 ton i sammanhanget har en mycket god träffyta. En inriktning av miljölastbilspremien på de tyngsta fordonen, med större potentiell klimatnytta per fordon, bedöms väsentligt för att få så stor utväxling som möjligt per insatt krona.

Tabell 4.1. Jämförelse av alternativa viktklasser för stödberättigande.

<i>Totalvikt</i>	<i>Fordon</i>	<i>Trafikarbete (körda kilometer)</i>	<i>Transportarbete (tonkilometer)</i>
Över 16 ton	77 %	92 %	99 %
Över 12 ton	83 %	95 %	-

Källa: Trafikanalys, Fordon 2017 (tabell LB7), Körsträckor 2017 (tabell LB2) och bearbetning av Trafikanalys lastbilsundersökning.

En totalvikt över 16 ton bedöms också täcka in viktiga utvecklings- och implementeringsprojekt inom området: Trafikverkets och andra aktörers arbete med elvägar (till en huvuddel), introduktion av flytande gas som drivmedel och Einrides arbete med elektrifierade, självkörande lastbilar.

En totalvikt över 16 ton är också det alternativ som förordats av de representanter för svensk fordonsindustri som Trafikanalys varit i kontakt med under utredningsarbetet.

Med den nya inriktning för stadsmiljöavtalen som aviserats i regeringens nationella gods-transportstrategi öppnas för stöd till effektiv, klimativänlig citylogistik. Det återstår att se hur det utvecklas, men det förefaller som om det stödet kan komma att täcka en del av de stödbehov som kan finnas för distributionslastbilar med en totalvikt under 16 ton. Fram till 2020 kommer

⁶⁴ Skatteverket, *Information om vägavgiftsplikt enligt lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon*, SKV M 2005:19.

⁶⁵ Bearbetning av Trafikanalys lastbilsundersökning. Den statistiken omfattar endast lastbilar/dragbilar med en maxlastvikt på 3,5 ton eller mer, men skillnaden påverkar detta resonemang endast i mindre omfattning.

⁶⁶ Trafikanalys (2018e), *Körsträckor 2017*, bearbetning av tabell LB2

också Statens energimyndighets innovationskluster för etanol göra insatser inom området. Det kan sammantaget också motivera att tunga lastbilar i de lägre viktklasserna åtminstone i början lämnas utanför miljölastbilspremien.

En avgränsning till lastbilar med en totalvikt på över 16 ton innebär också en viss förenkling av systemet med miljölastbilspremie.

Drivmedel

Under arbetet prövades inledningsvis möjligheten att fokusera miljölastbilspremien på två specifika drivmedel: El och flytande gas. Det är två drivmedel där just fordonets inköpspris är påtagligt högre än traditionell dieseldrift och där det också bedöms finnas stor framtids-potential i att bygga marknader för drivmedelsdistribution som idag saknas eller är i sin linda. Avsikten med ett snävt fokus var också att hålla förslaget enkelt, samtidigt som det inte uteslöt att ytterligare fordonstyper kunde läggas in i systemet längre fram.

Under utredningens samråd uppskattades ett sådant fokus från vissa håll, men ifrågasattes från fler som ville lägga till komprimerad gas och bioetanol (ED95). Huvudkritiken kan sammanfattas i strävan efter teknikneutralitet, effektivitet och att det skulle sända märkliga signaler om staten i detta sammanhang valde bort vissa lösningar som med klimatmotiv stöds och stimuleras på andra sätt.

Mot bakgrund av de goda argument som lyfts fram under samrådet och utredningens vidare analys justerades förslaget så att också fordon som drivs med komprimerad gas och bioetanol (ED95) omfattas. Därmed ingår fordon drivna av el, gas och bioetanol i förslaget. Med vissa andra justeringar av det ursprungliga förslaget bedöms en sådan breddning kunna ske utan att systemets administration försvåras.

Flytande biogas har stor potential ur ett klimatperspektiv. Med biogas kan fordonsdriften i princip bli helt klimatneutral. Fordonsdrift med flytande gas, är fordonstekniskt etablerad. De skattningar av merkostnad som Trafikanalys fått tillgång till i samråden ligger inom intervallet 245 000–480 000 kronor per fordon. I ansökningar till Klimatklivet har investerings-merkostnader om 480 000 kronor för Volvos tunga fordon för flytande gas bekräftats av leverantör. För Scantias tunga fordon för flytande gas har på motsvarande sätt investerings-merkostnader om 245 000 kronor bekräftats.⁶⁷

Komprimerad biogas är ett relativt etablerat drivmedel för både personbilar och vissa tunga fordon. En begränsning är att energiinnehållet per volym är förhållandevis lågt och att det därför är svårt att hitta goda lösningar för trafik som kräver mycket energi – framförallt för tunga transporter över stora avstånd. Merkostnaden för en tung lastbil som drivs av komprimerad gas har i samråden uppgivits ligga i intervallet 145 000–200 000 kronor per fordon.

Ellastbilar omfattar enligt förslaget två typer,

- ellastbilar, inklusive lastbilar som drivs av elenergi från bränslecell och
- lastbilar som kan ansluta till elväg.

Marknaden för ellastbilar bedöms under de närmaste åren som relativt liten i viktlassen över 16 ton. Med dagens batteriteknik är det svårt att få energin att räcka till för tunga, i synnerhet långväga, lastbilstransporter. I den mån de förekommer är emellertid miljönyttan god och de bör därför också omfattas av stödet. Sannolikt handlar detta i huvudsak om fordon för

⁶⁷ Naturvårdsverket, Yttrande 2019-01-28, ärendenummer: NV-00576-19

specifika nischer. En miljölastbilspremie kan ge ett viktigt stöd till teknik- och marknadsutveckling.

Naturvårdsverket har i två fall, inom ramen för Klimatklivet, beviljat stöd till ellastbilar. Merinvesteringskostnaden har då angivits till 1 500 000 kronor.⁶⁸ I annat sammanhang har merkostnaden för ellastbil uppgivits till cirka 1 000 000 kronor.⁶⁹

Fordon som kan ansluta till elvägar är tidigt i utvecklingskedjan. På kort sikt är en viktig prioritet att få själva anslutningen till elvägen att fungera väl. Mot den bakgrunden ser Trafikanalys det som mest ändamålsenligt att, tills vidare, endast ställa krav på den energirelaterade egenskapen för att en ellastbil ska vara stödberättigad. Under en kortare eller längre period kommer lastbilar anpassade för elväg sannolikt normalt vara hybrider med förbränningsmotor som vid behov kan generera el. Dessa lastbilar föreslås ges stöd även i versioner som drivs med traditionella drivmedel. Motivet för det är att därigenom tillåta fordonstillverkare att fokusera utvecklingsresurser på just anslutningen till elväg. Trafikverket har under utredningens samråd framhållit att det är angeläget att ellastbilar som kan ansluta till elväg omfattas av miljölastbilspremien och givit uttryck för uppfattningen att det kan hjälpa till i den framtida utvecklingen av elvägskonceptet.

ED95 är ett höginblandat biodrivmedel för lastbilar med anpassade etanolmotorer. Drivmedlet ED95 som idag finns tillgänglig på svenska marknaden är till 95 procent biobaserat och har därför väsentligt bättre klimategenskaper jämfört med motsvarande fordon med dieseldrift. Den publika tankinfrastrukturen är idag begränsad och uppbyggnad pågår.

Merkostnaden för en tyngre lastbil som drivs på ED95 har vid samrådet bedömts ligga i intervallet 60 000 till cirka 100 000 kronor.

Användning av fossil energi

Under samrådet har det från vissa håll anförts att det inte bara bör ställas krav på lastbilarna utan också på vilka drivmedel som faktiskt används. Andra samrådsparter har tvärtom argumenterat mot en sådan ordning.

Beträffande el och gas kan samma lastbil i princip lika väl använda ett drivmedel med fossilt som med biologiskt ursprung. För el kan det hävdas att lösningen under alla omständigheter är klimatnyttig, oavsett vilket ursprung elen har. Elproduktion ligger inom EU:s så kallade handlande sektor (EU Emissions Trading System) vilket innebär att de fossila koldioxidutsläpp som sker vid ett elkraftverk kompenseras med minskade utsläpp någon annanstans i den handlande sektorn. Trafikanalys ser inte skäl att i detta sammanhang, åtminstone inte initialt, sätta upp regler avseende elens ursprung.

Fossil gas kan ha bättre klimategenskaper än traditionell dieseldrift, men inte minst i och med att diesel idag, tack vara reduktionsplikten, ger upphov till cirka 20 procent lägre klimatutsläpp jämfört med tidigare kan en jämförelse mellan de bägge alternativen också falla ut till dieseln fördel. En befogad fråga är därför om det för stöd till fordon som drivs med gas ska ställas krav på att de också kommer att drivas med biogas för att stöd ska ges.

Inom närmast överskådlig tid bedöms det inte möjligt att utveckla rent biobaserade produktions- och distributionssystem för gas. Fossil gas behövs under en uppbyggnadsfas för att skapa stabilitet i distributionssystemet. Avseende komprimerad gas är tillgången på biogas

⁶⁸ Naturvårdsverket, Yttrande 2019-01-28, Ärendenr: NV-00576-19

⁶⁹ Transportstyrelsen, Trafikverket, Naturvårdsverket, Energimyndigheten (2018), *Analys av EU kommissionens förslag till CO₂ krav för tunga fordon*, odaterad PM

god idag, och det märks också en utveckling med ökande andel bioinslag i fordonsgasen. Energigas Sverige uppger att andelen biogas idag uppgår till 90 procent.⁷⁰ För flytande fordonsgas är andelen biogas lägre, men branschen tecknar en bild av motsvarande utvecklingskurva, med ökande andelar flytande biogas.

Det är därför klart att det skulle innebära en betydande risk för mottagare av miljölastbilspremier för fordon för gas, om de måste förbinda sig att enbart köra på ren biogas. Köparen måste då på något sätt försäkra sig om att ren biogas kommer att finnas tillgänglig på de ställen man behöver fylla på, under hela innehavstiden. I synnerhet på den marknad för flytande fordonsgas vi har idag skulle ett sådant krav vara orimligt och göra stödet ointressant.

Det vore däremot möjligt att ställa krav på att en viss andel av den gas som används ska ha biologiskt ursprung. Regionala skillnader i gasdistributionssystem och förändringar över tid är då frågor att beakta. Ett krav som kan bedömas rimligt i en del av landet kan exempelvis framstå som oambitiöst på annat håll beroende på tillgång och distribution. Ett krav som kan bedömas rimligt idag kan framstå i annan dager om några år, om biogasmarknaden utvecklats som vi hoppas.

Krav på viss andel biogas skulle också kräva en administrativ insats för mottagare av miljölastbilspremier (och därigenom göra stödet mindre intressant) och det skulle vara svårt och resurskrävande för ansvarig myndighet att följa upp och kontrollera.

Trafikanalys bedömning är att de aktörer som investerar i gasdrivna lastbilar generellt sett har ambitionen att använda biogas. De finns få skäl att välja dessa dyrare lösningar för den som inte ser ett värde i just att klimatanpassa sin verksamhet.

Nytan av ett strikt krav på biogasanvändning i någon viss omfattning bedöms inte uppväga nackdelarna i administration och risken att den ytterligare osäkerhet kravet skulle innebära skulle göra att potentiella köpare av biogasfordon skulle avstå. Istället föreslår Trafikanalys att den som söker bidrag för gasfordon får deklarera avsikten att i så stor utsträckning som möjligt eller rimligt använda biogas, men att det sedan inte är en fråga som följs upp.

Ett sådant tillvägagångssätt kan jämföras med elbusspremiens villkor för laddhybrider. För att erhålla en premie ska elbussar vara avsedda att köras huvudsakligen på el och i övrigt endast på biodrivmedel.⁷¹ Ursprunget på eventuell fordonsgas som används för de fordon som givits stöd följs inte upp och förordningen lämnar inte utrymme för att kräva återbetalning av en elbusspremie om exempelvis gas med fossilt ursprung använts i en elhybridbuss.

Miljölastbilspremiens storlek

Förslag: Miljölastbilspremier uppgår normalt till 40 procent av merkostnaden för fordonet jämfört med motsvarande dieseldrivna fordon. Under vissa omständigheter kan miljölastbilspremier uppgå till 60 procent av merkostnaden. En miljölastbilspremie kan inte uppgå till mer än 400 000 kronor per fordon.

Miljölastbilspremier ska utformas inom ramarna för EU:s gruppundantagsförordning för statsstöd. Den motiveras som *stöd till miljöskydd* enligt artikel 36⁷². För att svara emot artikelns tak uppgår det generella stödbeloppet i förslaget till maximalt 40 procent av merkostnaden för fordonen, jämfört med motsvarande dieseldrivna lastbilar. För medelstora och små företag kan stödnivån höjas till 50 respektive 60 procent.

⁷⁰ <http://www.energigas.se/fakta-om-gas/fordonsgas-och-gasbilar/vad-aer-fordonsgas/>

⁷¹ Förordning (2016:836) om elbusspremie, 5 §

⁷² Kommissionens förordning, (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014

Med de ramar som statsstödsreglerna ger kan stödet knappast dimensioneras efter klimatnytta, vilket vore att föredra ur ett effektivitetsperspektiv.

Under arbetet med uppdraget har Trafikanalys analyserat möjligheten till en premie med specifika belopp för respektive tekniklösning. Belopp som för att följa EU:s statstöds-lagstiftning då måste sättas tillräckligt lågt för att vara maximalt 40 procent av den lägsta aktuella merkostnaden i respektive fordonsklass. För flytande gas skulle en sådan stödnivå, med det merkostnadsestimat som redovisats ovan kunna vara knappt 100 000 kronor per fordon och för el skulle det kanske kunna vara 400 000 kronor. En nackdel med ett sådant system vore att det kunde missgynna mer avancerade och potentiellt mer energieffektiva lösningar medan enklare lösningar skulle få ett relativt sett större stöd. Det skulle till exempel kunna handla om att en diesellösning för flytande biogas, som är dyrare men samtidigt mer energieffektiv, skulle ges lägre relativt stöd än motsvarande lösning med en ottomotor. Å andra sidan bedömdes en fördel med specifika stödbelopp vara att dessa skulle göra systemet enklare och mer förutsägbart.

Trafikanalys förslag blir istället att miljölastbilspremien i normalfallet blir 40 procent av merkostnaden i förhållande till jämförbar traditionell lastbil. Närmast jämförbara fordon har i motsvarande sammanhang tidigare definierats som ett dieselfordon klassificerat i utsläppsklass Euro VI.⁷³ I vissa fall föreslås att en högre procentsats ska kunna tillämpas.

Huvudmotivet till att Trafikanalys föreslår en premienivå i förhållande till merkostnaden snarare än ett fast belopp för respektive tekniklösning är att det bedöms mer teknikneutralt. För flera lösningar kommer det också att tillåta högre miljölastbilspremier vilket också bedöms som en fördel och ökar premiens klimatpotential.

Den föreslagna lösningen kan visserligen framstå som administrativt tyngre, men det är samtidigt en lösning som visat sig fungera i praktiken för elbusspremien. Att fastställa miljölastbilspremiens belopp i varje enskilt ärende kräver viss handläggning. Å andra sidan slipper ansvarig myndighet arbetet med att ta fram och uppdatera generella stödnivåer.

Med den föreslagna utformningen av miljölastbilspremien är det EU-rättsligt möjligt att också tillämpa högre premier för små och medelstora företag, nämligen 60 procent respektive 50 procent istället för 40 procent som alltså är premienivån som föreslås för stora företag.⁷⁴ Administrationen av systemet skulle bli något mer komplicerad, men det är hanterligt. Det finns förvisso inget underlag som indikerar att nyttan med klimatvänliga fordon varierar med storlek på företag. Olika stödnivåer ger på så sätt en skev incitamentsbild och är därför en sämre lösning ur ett rent effektivitetsperspektiv. Men, eftersom gapet mellan klimatmål och föreliggande utsläppsprognos är stort och en miljölastbilspremie på 40 procent av merkostnaden kan befaras vara för låg för att redan på kort sikt få igång en påtaglig omställning, är det motiverat att höja premien där det är möjligt. Trafikanalys förslag är därför att miljölastbilspremien inledningsvis ger utrymme för de högre ersättningsnivåerna för små och medelstora företag, men att ersättningsnivån justeras ner till den generella (40 procent) för alla företag när omställningen kommit igång ordentligt och fått ett momentum.

Merkostnaderna för aktuella klimatvänliga tunga lastbilar kommer rimligen också att sjunka i takt med att teknikutvecklingen går framåt och produktionen sker i större serier. Med ett angreppssätt där premien bestäms till en procentsats av merkostnaden sker justering av stödnivåerna i linje med det europeiska regelverket med automatik.

⁷³ Statens energimyndighets föreskrifter om elbusspremie, STEMFS 2018:3, § 4

⁷⁴ Vid leasing av fordon kommer storlekskriteriet att tillämpas på leasingföretaget, ej på brukaren av fordonet.

Miljölastbilspremien ska således framförallt ge incitament till implementering av klimatvänliga tunga lastbilar, men den kommer också ge viss stimulans till utveckling av nya lösningar. Premien ska däremot inte ersätta traditionellt forsknings- och innovationsstöd. Det är därför lämpligt att sätta ett tak för miljölastbilspremien per fordon, så att medlen som avsätts inte dräneras av att stora summor anslås till fordon av laboratoriekaraktär och med höga merkostnader. Det skulle i så fall hämma en bredare implementering av goda lösningar.

Taket för miljölastbilspremien föreslås vara 400 000 kronor per fordon, vilket motsvarar en fordonsmerkostnad på 1 miljon kronor om köparen är ett större företag. Det innebär i praktiken att det endast är ellastbilar som begränsas av detta tak. En sådan maximal miljölastbilspremie ligger i nivå med det stöd på 40 000 € som betalas ut i Tyskland till ellastbilar med en totalvikt över 12 ton.

Den svenska elbusspremien har en annan konstruktion än föreliggande förslag. Den begränsas till ett belopp som motsvarar maximalt 20 procent av inköpspriset av bussen. Att på motsvarande sätt sätta ett tak i förhållande till en lastbils inköpspris vore olämpligt eftersom priset i mycket stor utsträckning avgörs av lastbilens karosseri och utrustning – förhållanden som har liten koppling till motor och drivmedel.

En fråga som också analyserats är om det finns anledning att maximera stödbeloppet per företag, närmast i syfte att ge tekniken större spridning. Trafikanalys kan emellertid inte se att det skulle vara större nytta med sådan mer spridd implementering (om det överhuvudtaget skulle åstadkommas) än lika stor statlig satsning fördelad på färre företag. Med en marknadsutveckling mot ökat inslag av leasing också av lastbilar skulle det också kunna skapa problem i det avseendet.

Miljölastbilspremie ges till fordon på den svenska marknaden

Förslag: För att erhålla miljölastbilspremie krävs att fordonet förblir registrerat i Sverige under minst fem år. Om fordon som ägaren erhållit miljölastbilspremie för lämnar det svenska fordonsregistret av annan anledning än skrotning ska återbetalning av miljölastbilspremie ske.

Export av miljöfordon är en problematik som Trafikanalys beskrivit inom personbilssegmentet. Subventionerade fordon har tidigt avregistrerats för export och en stor del av miljönyttan, subventionen till trots, har gått Sverige förbi.⁷⁵ Trafikanalys ser det som avgörande att en miljölastbilspremie utformas på ett sådant sätt att aktuella fordonen blir kvar på den svenska transportmarknaden.

I samråden är det flera parter som framhållit att de också anser att hinder mot export är en viktig egenskap för ett stöd av denna typ. Det är viktigt både för att säkerställa stödsystemets funktion och för dess trovärdighet. Det handlar inte bara om fordonens klimatnytta i sig. Det är också värdefullt att fordonen blir kvar i Sverige där de bidrar till att marknaden för nya distributionssystem för el och biodrivmedel utvecklas.

Många lastbilar av de storleksklasser som miljölastbilspremien omfattar används i gräns-överskridande trafik. Det finns i princip inga hinder för sådana fordon att bedriva omfattande trafik utomlands. Från statistiken vet vi emellertid att aktuella fordonskategorier i mycket stor utsträckning körs i Sverige. För tunga lastbilar med en totalvikt över 16 ton utförs ganska precis 92 procent av trafikarbetet och transportarbetet inom landet. Mindre än 1 procent utgörs sammantaget av så kallat cabotage och tredjelandstrafik, medan i storleksordningen 7 procent

⁷⁵ Trafikanalys (2017), *Export av begagnade miljöbilar och fossiloberoendet*, Rapport 2017:6

utgörs av trafik till och från Sverige.⁷⁶ Att fordon som ges miljölastbilspremie används mycket i Sverige är bra. Det innebär att mycket av klimatnyttan också kommer att kunna redovisas i Sverige och det bidrar till att bygga den svenska marknaden för alternativa drivmedel. Det är bra för klimatet även om fordon gör klimatnytta i andra länder, men för Sverige är den primära utmaningen att finansiera den svenska omställningen.

Att söka begränsa utrikestrafiken för de fordon som ges miljölastbilspremie framstår vare sig som lämpligt eller som angeläget. Däremot illustrerar statistiken att det är viktigt att dessa fordon blir kvar i det svenska fordonsregistret. Då är sannolikheten också stor att de bedriver trafik i Sverige. Trafikanalys ser det som fundamentalt att miljölastbilspremien ges en sådan utformning att de lastbilar som lyfter miljölastbilspremie också, med stor sannolikhet, blir kvar i landet.

Under samrådet har diskuterats ett alternativ, att miljölastbilspremien skulle utformas som ett räntefritt villkorslån som avskrivs (efterskänks) under en femårsperiod – förutsatt att fordonet är kvar i det svenska registret. Skulle fordonet däremot säljas utomlands lämnar säkerheten för lånet landet och lånet skulle naturligen sägas upp och den resterande delen av villkorslånet skulle få lösas. Bedömningen var att en sådan konstruktion skulle vara acceptabel ur ett EU-rättsligt perspektiv och inte bedömas hämma den fria rörligheten. Lösningen bedömdes också som administrativt hanterbar.

Under samrådets och arbetets gång har emellertid en bild växt fram av att även enklare lösningar kan vara möjliga. Det kan inte uteslutas att det även skulle vara acceptabelt ur ett EU-rättsligt perspektiv med ett villkorat bidrag, där villkoret för att bidrag ges är att fordonet blir kvar i det svenska fordonsregistret i minst fem år. Formellt skulle det kunna utformas så att den som söker bidrag deklarerar avsikten att fordonet ska vara kvar i registret i fem år samt att återkrav införs om fordonet trots det lämnar det svenska fordonsregistret för export. Ett sådant villkorat bidrag skulle vara enklare att administrera än ett villkorslån och kanske också innebära en starkare låsning av fordonet till Sverige, eftersom stödbeloppet inte skrivs ner över tiden såsom föreslaget villkorslån skulle göra. En likhet mellan ett sådant villkorat stöd och ett villkorslån är att "villkoret" eller lånet i princip måste följa med fordonet vid en försäljning.

Det tyska stödet till miljövänliga tunga lastbilar är enligt Trafikanalys uppgifter en variant på ett sådant villkorat bidrag. Villkoret i Tyskland är att fordonet förblir i det stödsökande företags ägo i minst fyra år. Det är dock ett alternativ som bedöms något sämre än den ovan beskrivna lösningen. Det innebär en större låsning för aktuella företag i det avseende att de inte kan sälja vidare fordonet inom landet under fyra år, vilket kan göra miljölastbilspremien mindre attraktiv.

Sett ur ett statsbudgetperspektiv är ett villkorat bidrag och ett villkorslån med avsikt att lånet inte ska återbetalas mycket lika. I bägge fall handlar miljölastbilspremien om en utgift som fullt ut kostnadsförs det år den betalas ut och eventuella återbetalningar eller återkrav bokförs som en intäkt för staten när medel återkrävs.

Ett system för miljölastbilspremie av den typ som här föreslås behöver notifieras hos EU-kommissionen. Trafikanalys förslag är att Sverige i den processen i första hand försöker få acceptans för ett villkorat bidrag enligt den modell som beskrivits ovan och i andra hand tar upp en diskussion om ett villkorslån.

⁷⁶ Särskild bearbetning av data från lastbilsundersökningen från Trafikanalys.

Miljölastbilspremiens administration

Förslag: Särskilda medel sätts av för miljölastbilspremiern. Statens energimyndighet ges i uppdrag att förvalta anslaget och administrera utbetalning av miljölastbilspremie.

Trafikanalys ambition har varit att göra miljölastbilspremiern förutsägbar och enkel. Sökande bör kunna förutse resultatet av prövningen och de ska idealt inte behöva vänta på beslut.

Förhoppningen var att kunna utveckla en form för automatiserat beslutsfattande. Ett problem som visat sig under arbetets gång är att de fordon som definieras som berättigade till miljölastbilspremie inte är särskilt definierade i fordonsregistret. Mest uppenbart är att elhybridlastbilar som är anpassade för elvägar är registrerade "med dieselmotor". Det innebär att det under alla förhållanden krävs viss handläggning av ärenden för att klassificera fordonet. Det kan också ifrågasättas om det finns ekonomi i att utveckla ett automatiserat beslutsfattande för en stödform som omfattar så pass få ärenden. Ett sådant automatiserat system skulle knappast heller kunna vara färdigt att tas i bruk till 1 januari 2020.

Förslaget till miljölastbilspremie har istället utformats med den redan existerande elbusspremiern som förebild. Det innebär bland annat att miljölastbilspremie betalas ut efter ansökan. Att utgå från elbusspremiern vid miljölastbilspremiens utformning innebär att det finns förlagor i förordning och föreskrifter, liksom arbetsrutiner att bygga vidare på. Elbusspremiern ger visserligen framförallt stöd till elbussar som används i subventionerad lokal och regional kollektivtrafik, men regelverket är utformat så att det också kan ges till rent kommersiell, icke subventionerad busstrafik, som är mer lik lastbilstrafik.

Trafikanalys förslag är att Statens energimyndighet, som idag hanterar elbusspremiern, också ges i uppdrag att administrera miljölastbilspremiern. De regelverk och rutiner som utvecklats för elbusspremiern bedöms också som relativt resurseffektiva. Myndigheten har en uppgift i att stödja introduktion av fordon och drivmedel med goda klimategenskaper. Kopplat till det senare är också att myndigheten har kompetens som är värdefull bland annat för att bedöma stödets utveckling.

Om miljölastbilspremiern kan utformas som ett villkorat stöd enligt ovan är den komplettering av processen som krävs jämfört med elbusspremiern måttlig. Om det istället visar sig att en lösning med villkorslån behöver tillämpas blir skillnaden större. Statens energimyndighet har visserligen erfarenhet av att hantera villkorslån, men det har varit villkorslån av en annan natur.

En alternativ process vore att istället lägga in miljölastbilspremiern i lämpligt klimatinvesteringsprogram. Det bedöms också som en som fullt framkomlig väg. Sådan som strukturen varit fram till och med 2018 framstår Klimatklivet som det mest näraliggande alternativet. Det har hanterat stöd till klimatvänliga lastbilar tidigare och Naturvårdsverket har utvecklat rutiner som enligt Trafikanalys bedömning, med måttliga justeringar, kan vara användbara också för att hantera en miljölastbilspremie. Sannolikt vore det då lämpligt att öronmärka en viss summa inom aktuellt klimatinvesteringsprogram för ändamålet.

Budget

Förslag: För ändamålet bör en budget på 60 miljoner kronor sättas av för 2020 och 80 respektive 120 miljoner kronor för de därpå följande åren.

Det är svårt att bedöma hur efterfrågan på miljölastbilspremier kan utvecklas. Som Trafikanalys konstaterat i tidigare arbeten⁷⁷ är steget från traditionella bränslen större för lastbilar än för buss och personbil.

De ekonomiska marginalerna är för de allra flesta åkerier mycket små. Åkarnas konkurrenssituation är i allmänhet hård. Inte bara kokurrerar de med andra inhemska aktörer utan i stor utsträckning också med internationella aktörer.

Även om miljölastbilspremien täcker upp för 40–60 procent av merkostnaden för lastbilen återstår en betydande del att finansiera. Generellt sett är en sådan merkostnad svår att hantera i sig. För flera alternativ tillkommer också merkostnader i form av dyrare drivmedel och högre underhållskostnader, utom för ellastbilar där högre fordonskostnader i större eller mindre utsträckning kan balanseras av lägre rörliga kostnader.

Samtidigt som kostnader är en dämpande faktor ser vi ett stort driv i klimatfrågan. Många aktörer är uppenbarligen beredda att ta merkostnader för att klimatanpassa sina verksamheter. Från Klimatklivet vet vi att det finns intresse. Till och med 2018 har stöd givits till 450 tunga gasfordon och till ett antal ellastbilar.

Med de insatser som gjorts och görs för att bygga marknader bör vi förvänta oss ett växande intresse de kommande åren. Klimatklivet har bland annat investerat i produktion och distribution av biogas. Statens energimyndighet satsar på innovationskluster och bidrag till flytande biogas, liksom på innovationskluster för etanol. Trafikverket med flera har tagit initiativ till demonstrationsanläggningar. Regeringen har tillsatt en utredning för att föreslå åtgärder för en bättre biogasmarknad. Det finns all anledning att tro att sådana insatser, i kombination med att klimatfrågan troligtvis tillmäts än större betydelse under kommande år, innebär att intresset för klimatvänlig lastbilstrafik växer i framtiden. Det kommer att gälla även bland transportköpare och inom näringslivet i stort.

Sannolikt kan ett relativt stort antal gasfordon komma ifråga redan under stödets första år, men sedan inte nödvändigtvis växa i antal särskilt snabbt. Det stöd som utgår för etanolfordon är till följd av låga fordonsmerkostnader så pass litet (25 000–40 000 kronor per fordon) att deras genomslag på totalt budgetbelopp blir måttligt. Ellastbilar har däremot hög merkostnad men bedöms initialt implementeras i mycket begränsad omfattning i storleksklassen över 16 ton, men redan 2021 och 2022 kan deras omfattning öka markant.

Sammantaget är bedömningen att en budget för 2020 bör vara i storleksordningen 60 miljoner kronor, för 2021 80 miljoner kronor och för 2022 120 miljoner kronor.

⁷⁷ Trafikanalys (2018), *Korttidsprognoser för den svenska vägfordonsflottan*, PM 2018:2

4.2 Elvägar i Eurovinjettdirektivet

Förslag: Sverige bör i förhandlingarna om ett reviderat Eurovinjettdirektiv verka för att elvägar inkluderas och hanteras på ett sådant sätt att det motverkar att transporter med ellastbilar till och från Sverige drabbas av höga avgifter utomlands och att regelverket lämnar öppet för de finansieringsformer Sverige kan komma att vilja tillämpa.

EU:s medlemsstaters möjligheter att ta ut avgifter för tunga lastbilar regleras i det så kallade Eurovinjettdirektivet.⁷⁸ Direktivet ger medlemsstaterna möjlighet att antingen ta ut en tidsrelaterad skatt (en så kallad Eurovinjettavgift/vägbavgift) eller en avståndsrelaterad skatt (en så kallad vägtull). Elvägar hanteras inte specifikt i direktivet.

I maj 2017 föreslog EU-kommissionen en revidering av Eurovinjettdirektivet⁷⁹. Förslaget innebär bland annat att möjligheterna att ta ut en tidsbaserad avgift på lite sikt tas bort, i syfte att främja rörlig beskattning. Direktivets grundläggande logik är att den rörliga skatt som en medlemsstat kan ta ut baserar sig på faktiska kostnader för vägnätet. Det finns också vissa möjligheter till påslag för miljökostnader. Inte heller i förslaget till reviderat direktiv tas specifikt elvägsfrågan upp.

Idag tar Sverige ut en tidsbaserad skatt (vägbavgift) av svenska och utländska lastbilar på över 12 ton. Det har förts en svensk diskussion om att ersätta den tidsbaserade avgiften med en distansrelaterad så kallad vägslitageskatt.⁸⁰ Så länge Sverige har kvar den tidsbaserade avgiften kan vi inte med stöd av direktivet ta ut särskilda avgifter på lastbilar för elinfrastruktur och el. Vill vi ta betalt för sådan infrastruktur (oavsett om det handlar om fordon som använder den eller inte) får vi hävda att eftersom frågan ligger utanför direktivet anser vi oss vara fria att konstruera avgifterna som vi finner lämpligt. Det förutsätter att avgifterna inte generellt sett diskriminerar internationell trafik eller snedvrider konkurrensen mellan operatörer.

Med ett sådant synsätt följer också att andra länders avgifter för användning av elinfrastruktur och el på elvägar inte heller är reglerade enligt Eurovinjettdirektivet. I det ligger risken att andra länder utvecklar motsvarande avgiftssystem för att dra in pengar särskilt från elektrifierad transittrafik. Det är också risken för sådan monopolistisk prissättning som ursprungligen motiverade ett Eurovinjettdirektiv. Samma risk har motiverat att luftfartens och järnvägens avgifter är reglerade internationellt, inte nationellt.

Trafikanalys bedömning är att investeringskostnader för elektrifiering av vägar kan definieras som en anläggningskostnad enligt direktivet och därmed utgöra underlag för kostnadsberäkning. Anläggningskostnader omfattar definitionsmässigt kostnader för ny infrastruktur, men också nya infrastrukturförbättringar. De fasta kostnaderna för elektrifiering bör då kunna slås ut på alla tunga lastbilar, oavsett drivmedel, på det avgiftsbelagda vägnätet. Tillämpas den beräkningsmetod som beskrivs i direktivets index görs endast åtskillnad på fordonsvikt och inga skillnader i något annat avseende.

Det faktum att elvägar inte specifikt hanteras i direktivet innebär icke desto mindre att det finns anledning till tveksamhet om kostnaderna rent principiellt kan slås ut även på lastbilar som inte är elektrifierade. Direktivtexten framhåller nämligen att de infrastrukturkostnader som det tas ut avgifter för ska avse de fordon som kostnaderna kan kopplas till.⁸¹ En praktisk fråga

⁷⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/62/EG av den 17 juni 1999, det så kallade Eurovinjettdirektivet

⁷⁹ Europeiska Kommissionen (2017b), *Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 1999/62/EG*, COM(2017) 275 final

⁸⁰ SOU 2017:11, *Vägsnät – Betänkande av Vägsnätavskattkommittén*

⁸¹ "De kostnader som beaktas ska avse det nät, eller den del av detta, för vilket infrastrukturavgifter tas ut, och de fordon som omfattas av dem." Artikel 7b, 2.

som i så fall kan bli aktuell, främst när nya vägar byggs, är om endast särkostnaden för att förse en väg med el ska klassificeras som kostnad för elinfrastruktur och särskilt debiteras deras brukare eller om en del av gemensamma kostnader också måste läggas dit.

Om vi ser ett öppet europeiskt elvägnät som en möjlig eller önskvärd lösning bör Sverige verka för att också Eurovinjettdirektivet omfattar detta område. Utgångspunkten bör dels vara att skapa en lagstiftning som motverkar att transporter med ellastbilar till och från Sverige drabbas av höga avgifter utomlands, dels att regelverket lämnar öppet för de finansieringsformer vi kan komma att vilja tillämpa i Sverige.

4.3 Koldioxiddifferentierad fordonsskatt

Förslag: Fossilfriutredningens förslag om att ändra dagens viktrelaterade fordonsskatt för tunga lastbilar till en koldioxidrelaterad fordonsskatt bör på sikt åter aktualiseras.

Som tidigare nämnts föreslog den så kallade Fossilfriutredningen 2013 att fordonsskatten för tunga fordon skulle differentieras med avseende på koldioxidutsläpp i stället för vikt. Förslaget har på senare tid aktualiserats av bland andra Naturvårdsverket.

Efter att EU nu tagit fram en gemensam certifieringsmetod för tunga lastbilar koldioxidutsläpp kan en sådan differentiering bli möjlig för fordon med fastställda koldioxidutsläpp. Det skulle kunna ske genom en successiv infasning för de årsmodeller som omfattas av klassificeringen.

En problematik är att EU har fastställt minimiskattesatser för lastbilar över 12 ton. Minimiskattesatserna är förutom viktberoende också relaterade till antal axlar och teknik för fjädring. Detta innebär i det korta perspektivet att möjligheterna att koldioxiddifferentiera fordonsskatterna är begränsade. Kommissionen har emellertid lagt fram ett förslag att succesivt under fem år sänka gällande mininivåer för fordonsskatt till noll.⁸² Sverige och andra medlemsstater blir i så fall helt fria att utforma fordonsskatter efter eget tycke.

I takt med att koldioxidcertifieringen av tunga lastbilar slår igenom på fler årsmodeller och om regelverket för miniskattesatser på tunga fordon avvecklas bör möjligheten att införa en koldioxiddifferentierad fordonsskatt analyseras. I det sammanhanget blir det viktigt att beakta internationell regelverkskonkurrens och risken att svenska fordon registreras i andra EU-för att få lägre fordonsskatt.

4.4 En teknikneutral busspremie?

Förslag: Överväg att på sikt bredda elbusspremien till en teknikneutral miljöbusspremie.

Såsom regeringen formulerat föreliggande uppdrag är det inte nödvändigtvis begränsat enbart till tunga lastbilar. Det kan också omfatta tunga bussar. Med hänvisning till uppdragets grund i regeringens nationella godstransportstrategi valde Trafikanalys emellertid att fokusera på lastbilar.

⁸² Europeiska Kommissionen (2017b), *Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 1999/62/EG*, COM(2017) 275 final

I anslutning till uppdragets analys och samråd har emellertid även vissa frågor rörande bussar kommit upp. Om förslaget till miljölastbilspremie införs, kommer vi att ha en situation där vi å ena sidan ger en premie till flera klimatvänliga alternativ på lastbilssidan (el, gas och etanol) medan vi på bussidan endast premierar ellösningar. Med utgångspunkt i effektivitetssträvan bör vi fråga oss om det finns motiv att stödja just elbussar men inte andra klimatvänliga alternativ. Frågan kan över tid bli allt mer motiverad, om elbussar utvecklas och blir alltmer konkurrenskraftiga på egna meriter.

Mot den bakgrunden föreslår Trafikanalys att utreda frågan om breddning av elbusspremien till en mer teknikneutral miljöbusspremie.

5 Reflektioner

5.1 Effektivitet

Det förslag till miljölastbilspremie som läggs fram i den här rapporten kan utifrån teoretiska synpunkter tyckas ha brister avseende samhällsekonomisk effektivitet. Det förtjänar också att diskuteras om miljölastbilspremien ligger i linje med transportpolitikens så kallade kostnadsansvar, liksom med miljöpolitikens princip om att förorenaren ska betala.

Trafikanalys beskriver årligen transportsektorns samhällsekonomiska kostnader i relation till uttaget av skatter och avgifter. Vi konstaterar då att godstransporter generellt sett är underinternaliserade. Tung lastbil med släp har exempelvis en internaliseringsgrad på cirka 60 procent. Det innebär att rörliga skatter och avgifter på trafiken motsvarar cirka 60 procent av de samhällsekonomiska marginalkostnader trafiken ger upphov till. För tung lastbil utan släp motsvarar den icke-internaliserade kostnaden i tätort 12 kronor per mil.⁸³

Om vi med det utgångsläget bortser från juridiska och marknadsmässiga restriktioner framstår snarare höjda skatter och avgifter ligga närmare till hands än en subvention i form av en miljölastbilspremie. En höjd, rätt dimensionerad koldioxidskatt, skulle kunna vara en sådan anpassning. Koldioxidskatt har traditionellt också lyfts fram som det bästa sättet att bedriva klimatpolitik – en skatt som samtidigt initierar en lång rad förändringar i samhället. Den bidrar bland annat till att klimatanpassa lastbilsparken, om än på längre sikt.

Att föreslå en koldioxidskatt ligger utanför ramen för detta uppdrag, men en större höjning av koldioxidskatten skulle också medföra andra komplikationer, bland annat gällande konkurrenskraft och gränshandel. Och i vilken utsträckning skulle effekterna av en sådan koldioxid-skattehöjning hinna uppträda redan till 2030? Acceptans för en sådan skattehöjning vore också en fråga.

Om rejält höjd koldioxidskatt faller bort som alternativ, kan en hållbart utformad klimattedifferentierad kilometerskatt i princip framstå som en god och potentiellt verksam så kallad "second-best-lösning". Gränshandelsproblematiken hanteras genom att alla som använder vägarna betalar samma avgift. Regionala anpassningar bör kunna göras, för att begränsa negativa effekter med avseende på konkurrenskraft. Klimattedifferentiering kan dimensioneras så att den blir tillräckligt styrande. Som tidigare beskrivits är detta styrmedel inte möjligt idag, till följd av EU-lagstiftning. Men EU-kommissionen har lagt ett förslag till förändring på medlemsstaternas bord och på några års sikt kan bilden vara en annan. I det så kallade Januariavtalet finns också en skrivning om att utreda en ny miljöstyrande avgiftsmodell, efter den fasta Eurovinjettavgiften som avtalet samtidigt säger ska behållas så länge som möjligt.

När andra alternativ faller bort kvarstår en subvention för de goda fordonsalternativen som det enda styrmedel som idag står till buds för att ställa om flottan av tunga fossildrivna fordon.

Frågan blir då hur en sådan subvention kan utformas på bästa sätt och Trafikanalys svar är den miljölastbilspremie som beskrivits ovan.

⁸³ Trafikanalys (2018c), *Transportsektorns samhällsekonomiska kostnader*, Rapport 2018:7. I motsvarande redovisning för 2019 kommer en internaliseringsgrad på 65 procent och en icke-internaliserad kostnad i tätort på 11 kronor per mil att redovisas.

Administrativ enkelhet, att säkerställa att premiefordonen blir kvar i Sverige och teknik-neutralitet har varit viktiga aspekter i effektivitetssträvan och förslagets slutliga utformning. Högre subventionsnivåer för små och medelstora företag skapar visserligen en något skev incitamentsbild, men det är en effektivitetsbrist som åtminstone initialt bedömts rimlig i strävan att ge miljölastbilspremierna genomslag och bidra till omställning.

Tanken är att den föreslagna miljölastbilspremierna ska vara ett temporärt styrmedel. Det förefaller avlägset att en miljölastbilspremie skulle bli så omfattande att den kan finansiera omställningen av alla tunga lastbilar. Med en årlig nyregistrering av tunga lastbilar på 8 000 fordon skulle det i det närmaste kräva en årlig miljardbudget.

Miljölastbilspremierna ska initiera en förändring som sedan ska bli självgående, kanske också i takt med att nya mer effektiva styrmedel tar vid. Det skulle kunna handla om en klimat-differentierad kilometerskatt eller möjligen krav på fordon eller drivmedel. Men samtidigt är det på sin plats att notera att en nedsättning av drivmedelsskatten till noll för de alternativa drivmedlen, som för biogas och bioetanol idag, under ett fordonens livstid är en avsevärt större subvention än föreslagna miljölastbilspremie. Den samlade energi- och koldioxidskatten för en större dieseldriven lastbil med normallång körsträcka kan handla om 75 000 kronor på ett år.

Det är inte heller säkert att den nedsättning av drivmedelsskatten som vi idag har för biodrivmedel kommer att vara möjlig på sikt. Till utgången av 2020 har Sverige möjlighet till sådant skatteundantag genom kommissionsbeslut.⁸⁴ ⁸⁵ Sannolikt kan undantaget förlängas ett par år. Men vad händer på lite längre sikt? Om skattenedsättningen för biodrivmedel skulle minska kan behovet av miljölastbilspremie öka. Men det kan också vara så att nya styrmedel fasas in och säkerställer en utveckling som innebär att klimatmålet nås.

5.2 Effekter utomlands

Den föreslagna miljölastbilspremierna är utformad för att de fordon som ges stöd också ska bli kvar i Sverige och inte exporteras till andra länder. De fordon som ges miljölastbilspremie kommer sannolikt att vara något mer bundna till Sverige än genomsnittslastbilen. Drivmedelstillgången utomlands kan under en övergångsperiod vara osäker.

Den direkta effekten på klimatutsläpp i andra länder begränsar sig då till den del av trafiken med dessa fordon som sker utomlands. Generellt sett kör fordon av de typer som miljölastbilspremierna omfattar mindre än fem procent av körsträckan på vägar utomlands.

Premierna kan indirekt påverka klimatutsläppen utomlands genom att de bidrar till att skapa marknader för nya lösningar. Det handlar både om marknader för klimatvänliga lastbilar och för distribution av drivmedel.

Lösningar som utvecklas med stöd av den svenska marknaden kan också säljas till andra länder. Med utbyggda kompatibla distributionsnät för exempelvis gas och el (elvägar) kan också internationell trafik ske med fossilfria lösningar.

⁸⁴ Europeiska kommissionen (2017), Statligt stöd SA.48069 (2017/N) – Sverige – Skattelättnader för rena och höginblandade flytande biodrivmedel, C(2017) 6169 final

⁸⁵ Europeiska kommissionen (2015), Statligt stöd SA.43302 (2015/N) – Sverige – Skattebefrielser för biogas som används som motorbränsle, C(2015) 9345 final

6 Referenser

Riksdagstryck och föreskrifter

Förordning (2015:517) om stöd till lokala klimatinvesteringar

https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2015517-om-stod-till-lokala_sfs-2015-517

Förordning (2015:579) om stöd för att främja hållbara stadsmiljöer

https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2015579-om-stod-for-att-framja_sfs-2015-579

Förordning (2016:836) om elbusspremie

https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2016836-om-elbusspremie_sfs-2016-836

Förordning (2017:1341) om ändring i förordningen (2016:836) om elbusspremie, Statens energimyndighets föreskrifter om elbusspremie, STEMFS 2018:3

<http://www.energimyndigheten.se/globalassets/om-oss/foreskrifter/stemfs-3-2018.pdf>

Utredningar

Finansdepartementet, Skatte- och tullavdelningen (2018), *En ny inriktning för beskattning av tung lastbilstrafik*, promemoria dnr Fi2018/01103/S2

<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/departementsserien-och-promemorior/2018/03/en-ny-inriktning-for-beskattning-av-tung-lastbilstrafik/>

Konkurrensverket (2009), *Åtgärder för bättre konkurrens – delrapport 2*

<http://www.konkurrensverket.se/globalassets/aktuellt/nyheter/atgarder-for-battre-konkurrens---delrapport-2-14mb.pdf>

Naturvårdsverket (2017), *Med de nya svenska klimatmålen i sikte – Gapanalys samt strategier och förutsättningar för att nå etappmålen 2030 med utblick mot 2045*, Rapport 6795

<https://www.naturvardsverket.se/Om-Naturvardsverket/Publikationer/ISBN/6700/978-91-620-6795-3/>

Naturvårdsverket (2018), *Beviljade ansökningar från Klimatklivet – fördelade per län och per åtgärdskategori*, Excelfil, läst 2019-02-20

<https://www.naturvardsverket.se/upload/stod-i-miljoarbetet/bidrag-och-ersattning/bidrag/klimatklivet/2017/beviljade-ansokningar-klimatklivet-20181217.xlsx>

République Française (2017), *Effort financier de l'État en faveur des petites et moyennes entreprises*

https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2017/pap/pdf/jaunes/jaune2017_petites_moyennes_entreprises.pdf

Riksrevisionen (2019), *Klimatklivet – stöd till lokala klimatinvesteringar*, RiR 2019:1

<https://www.riksrevisionen.se/rapporter/granskningsrapporter/2019/klimatklivet---stod-till-lokala-klimatinvesteringar.html>

SOU 2013:84, *Fossilfrihet på väg – Betänkande av Utredningen om fossilfri fordonstrafik*, Stockholm 2013.

<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2013/12/sou-201384/>

SOU 2017:11, *Vägsnitt – Betänkande av Vägsnittskattekommittén*, Stockholm 2017

<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2017/02/sou-201711/>

Statens energimyndighet (2017), *Strategisk plan för omställning av transportsektorn till fossilfrihet*, ER 2017:07

<https://energimyndigheten.a-w2m.se/Home.mvc?ResourceId=5642>

Trafikanalys (2017), *Export av begagnade miljöbilar och fossilberoendet*, Rapport 2017:6

https://www.trafa.se/globalassets/rapporter/2017/rapport-2017_6-export-av-begagnade-miljobilar-och-fossilberoendet.pdf

Trafikanalys (2018), *Korttidsprognoser för den svenska vägfordonsflottan*, PM 2018:2

<https://www.trafa.se/vagtrafik/prognoser-for-fordonsflottans-utveckling-7462/>

Trafikanalys (2018b), *Korttidsprognoser för den svenska vägfordonsflottan – metoder och antaganden*, PM 2018:4

https://www.trafa.se/globalassets/pm/2018/pm2018_4-korttidsprognoser-for-den-svenska-fordonsflottan---metoder-och-antaganden.pdf

Trafikanalys (2018c), *Transportsektorns samhällsekonomiska kostnader*, Rapport 2018:7

https://www.trafa.se/globalassets/rapporter/2018/rapport-2018_7-transportsektorns-samhallsekonomiska-kostnader.pdf

Trafikanalys (2019, under publicering), *Svenska trafikskatter 2018*, ingår i *Transportsektorns samhällsekonomiska kostnader – bilagor*, PM 2019:01

Trafikverket (2016), *Åtgärder för att minska transportsektorns utsläpp av växthusgaser – ett regeringsuppdrag*, Rapport 2016:111.

<https://www.trafikverket.se/contentassets/35a7ce71b5fb4e83b1de8990aedbb2c0/rapport-2016-111-160630.pdf>

Trafikverket (2017), *Nationell färdplan för elvägar*

https://www.trafikverket.se/contentassets/65d358a188d740c38ca4713893345168/nationell-fardplan-for-elvagar_slutlig.pdf

Trafikverket (2018), *Minskade utsläpp men snabbare takt krävs för att nå klimatmål*, PM 2018-02-25

https://www.trafikverket.se/contentassets/07f80f01d92144eebf1a01fcb60ac923/pm_vagtrafikens_utslapp_180225.pdf

WSP (2017), *Klimatklivet – En utvärdering av styrmedlets effekter*

<https://www.naturvardsverket.se/upload/stod-i-miljoarbetet/bidrag-och-ersattning/bidrag/klimatklivet/bilaga%201.wsp-rapport-utvardering-av-klimatklivets-effekter-170331.pdf>

Officiell statistik

Den officiella statistiken om fordon är samlad på <https://www.trafa.se/vagtrafik/fordon/> och om körsträckor på <https://www.trafa.se/vagtrafik/korstrackor/>

Trafikanalys (2018d), *Fordon 2017*, Statistik 2018:5

Trafikanalys (2019), *Fordon i län och kommuner 2018*, Statistik 2019:3

Trafikanalys (2018e), *Körsträckor 2017*, Statistik 2018:10

Bearbetningar av statistiken har utförts inom arbetet med uppdraget.

Online-källor

Ministère de la Transition écologique et solidaire, sidan "Développement des véhicules propres", läst 2019-02-23

<https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/developpement-des-vehicules-propres>

Naturvårdsverket, sidan "Klimatklivet" läst 2019-02-20

<https://www.naturvardsverket.se/klimatklivet>

Naturvårdsverket, sidan "Resultat för Klimatklivet" läst 2019-02-20

<https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Bidrag/Klimatklivet/Resultat-for-Klimatklivet/>

Regeringskansliet, sidan "Nu införs bränslebytet", läst 2019-02-24

<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2018/07/nu-infors-branslebytet/>

Regeringskansliet, sidan "Statsstöd", läst 2019-02-24

<https://www.regeringen.se/regeringens-politik/naringspolitik/statsstod/>

Toll Collect, sidan "Maut-Tarife", läst 2019-02-23

https://www.toll-collect.de/de/toll_collect/bezahlen/maut_tarife/maut_tarife.html

Trafikanalys, sidan "Kortidsprognoser för den svenska vägfordonsflottan – metoder och antaganden", läst 2019-02-24

<https://www.trafa.se/vagtrafik/kortidsprognoser-for-den-svenska-vagfordonsflottan--metoder-och-antaganden-7473/>

Trafikverket, sidan "Fler elvägar ska testas på allmän väg", läst 2019-02-22

<https://www.trafikverket.se/om-oss/nyheter/Nationellt/2018-09/flu-elvagar-ska-testas-pa-allman-vag/>

Transportstyrelsen, sidan "Bonus malus-system för personbilar, lätta lastbilar och lätta bussar", läst 2019-02-23

<https://www.transportstyrelsen.se/bonusmalus>

Upphandlingsmyndigheten, sidan "Statsstöd – en översikt" läst 2019-02-22

<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statsstod/>

Verket för innovationssystem (Vinnova), sidan *Samverkan mellan staten och industrin för framtidens fordon*, läst 2019-02-20

<https://www.vinnova.se/m/fordonsstrategisk-forskning-och-innovation>

Policydokument

Regeringskansliet (2018), *Effektiva, kapacitetsstarka och hållbara godstransporter – en nationell godstransportstrategi*

<https://www.regeringen.se/informationmaterial/2018/06/effektiva-kapacitetsstarka-och-hallbara-godstransporter--en-nationell-godstransportstrategi/>

Socialdemokraterna (2019), *Utkast till sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna*, (det så kallade Januariavtalet) läst 2019-02-20

<https://www.socialdemokraterna.se/globalassets/aktuellt/utkast-till-sakpolitisk-overenskommelse.pdf>

Övriga publicerade underlag

Energimyndigheten (2018), *Utllysning: Innovationskluster och demonstration av flytande biogas – Fullständig utlysningstext*. 2018-10-01

<http://www.energimyndigheten.se/globalassets/utlysningar/innovationskluster-foi/fullstandig-utlysningstext---innovationskluster-och-inv-stod-lbg.pdf>

Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/62/EG av den 17 juni 1999 om avgifter på tunga godsfordon för användningen av vissa infrastrukturer (det så kallade Eurovinjettdirektivet).

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/HTML/?uri=CELEX:31999L0062&from=SV>

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/956 av den 28 juni 2018 om övervakning och rapportering av nya tunga fordons koldioxidutsläpp och bränsleförbrukning.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018R0956&from=EN>

Europeiska kommissionen (2015), Statligt stöd SA.43302 (2015/N) – Sverige – Skattebefrielser för biogas som används som motorbränsle, C(2015) 9345 final

http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/260835/260835_1759154_146_2.pdf

Europeiska kommissionen (2017), Statligt stöd SA.48069 (2017/N) – Sverige –

Skattelättnader för rena och höginblandade flytande biodrivmedel. C(2017) 6169 final

http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/270233/270233_1935809_111_2.pdf

Europeiska Kommissionen (2017b), *Förslag till Rådets direktiv om ändring av direktiv 1999/62/EG om avgifter på tunga godsfordon för användningen av vissa infrastrukturer vad gäller vissa bestämmelser om fordonsbeskattning*, COM(2017) 275 final

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017PC0275&from=EN>

Europeiska Kommissionen (2018), *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council setting CO₂ emission performance standards for new heavy-duty vehicles*, 2018/0143 (COD)

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2018/0284/COM_COM\(2018\)0284_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2018/0284/COM_COM(2018)0284_EN.pdf)

Kommissionens förordning, (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014R0651&from=sv>

Lagrange, Catherine (2019), Pollution de l'air: Lyon lance sa zone à faibles émissions. *Le Parisien* 2019-01-29, läst 2019-02-23

<http://www.leparisien.fr/environnement/pollution-de-l-air-lyon-lance-sa-zone-a-faibles-emissions-29-01-2019-7999197.php>

Regeringen (2018), *Fastställelse av nationell trafikslagsövergripande plan för transportinfrastrukturen för perioden 2018–2029, beslut om byggstarter 2018–2020, beslut om förberedelse för byggstarter 2021–2023 samt fastställelse av definitiva ekonomiska ramar för trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur för perioden 2018–2029* (rskr. 2016/17:101), Regeringsbeslut 2018-05-31, dnr N2018/03462/TIF.

<https://www.regeringen.se/regeringsuppdrag/2018/06/faststallelse-av-nationell-trafikslagsovergripande-plan-for-transportinfrastrukturen-for-perioden-2018-2029/>

Regeringen (2018b), *Nationell planering för transportinfrastrukturen 2018–2029*, Skrivelse 2017/18:278

<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/skrivelse/2018/06/skr.-201718278/>

Regeringen (2018c), *Uppdrag att inrätta ett innovationskluster för flytande biogas*, Regeringsbeslut 2018-05-09, dnr N2018/02934/FÖF.

https://www.regeringen.se/49aa30/contentassets/c2d4c09342564936adb9d18aecc0da42/n2018_02934-uppdrag-att-inratta-innovationskluster-for-flytande-biogas-20180509.pdf

Regeringen (2018d), *Uppdrag att inrätta innovationskluster för etanol och transporteffektiva elektrifierade urbana godstransporter*, Regeringsbeslut 2018-04-26, dnr N2018/02706/FÖF

https://www.regeringen.se/49972c/contentassets/ae18b5c34f7d40569204b30fb1e72089/n2018_02706_.pdf

Rådets direktiv 2003/96/EG av den 27 oktober 2003 om en omstrukturering av gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/HTML/?uri=CELEX:32003L0096&from=sv>

Skatteverket (2005), *Information om vägavgiftsplikt enligt lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon*, SKV M 2005:19.

<https://www.skatteverket.se/funktioner/rattsinformation/arkivforrattsligvagledning/arkiv/meddelanden/2005/2005/skvm200519.4.731e901069429e4958000283.html>

Ikke publicerat material

Naturvårdsverket, Yttrande 2019-01-28, Ärendenummer: NV-00576-19

Inge Vierth, *Tyska styrmedel*, PM 2019-01-31_fin

Transportstyrelsen, Trafikverket, Naturvårdsverket, Energimyndigheten (2018), *Analys av EU kommissionens förslag till CO₂ krav för tunga fordon*, odaterad PM

Naturvårdsverket, med flera (2018), *Förslag – Miljölastbilspremie*, odaterat arbetsmaterial.

Naturvårdsverket (2018b), *Beviljade tankstationer och fordon biogas 181231*, Excelfil.

7 Bilaga, Regeringens uppdrag



Regeringen

Regeringsbeslut

II 15

2018-08-30
N2018/04590/TS

Näringsdepartementet

Trafikanalys
Torsgatan 30
113 21 Stockholm

m.fl.

Uppdrag att analysera hur introduktionen av tunga fordon med låga utsläpp kan främjas

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Trafikanalys att analysera om det finns behov av ytterligare stymedel för att ställa om flottan av tunga fossildrivna fordon så att utsläppen av växthusgaser kan minska i linje med klimatmålet för inrikes transporter och hur sådana kostnadseffektiva stymedel i så fall kan utformas.

I uppdraget ingår att:

- a) Beskriva flottan av tunga fordon och hur denna väntas utvecklas med hänsyn tagen till beslutade och aviserade stymedel, samt pågående förhandlingar inom EU kring CO₂-krav på tunga fordon och koldioxiddifferentierade vägtullar.
- b) Beskriva hur flottan av tunga fordon behöver utvecklas för att klimatmålet för transportsektorn ska kunna nås till 2030 och analysera om det finns behov av ytterligare stymedel för att sammansättningen av den svenska parken av tunga fordon ska vara sådan att klimatmålet för transporter kan nås.
- c) Beskriva vilka relevanta nationella stymedel som andra länder inom Europa tillämpar för att påverka introduktionen av tunga fordon med låga utsläpp och översiktligt analysera för- och nackdelar med dessa.
- d) Om bedömningen är att ytterligare stymedel behövs för att tillräckligt många tunga fordon med låga utsläpp av växthusgaser ska

Telefonväxel: 08-405 10 00
Fax: 08-411 36 16
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Mäster Samuelsgatan 70
E-post: n.registrator@regeringskansliet.se

introduceras på marknaden lämna förslag på hur sådana kostnads-effektiva styrmedel i så fall kan utformas tas fram. I analysen ska bl.a. motiv och kostnader för olika alternativ analyseras, liksom förväntad påverkan på möjligheterna att nå de transportpolitiska målen och klimatmålet för transporter och konsekvenser för näringsliv, särskilt fordonsindustri, och sysselsättning. Analysen ska även inkludera effekter som eventuella styrmedelsföreslag kan få på utsläppen av växthusgaser från tunga fordon i andra länder.

Skatteverket, Statens energimyndighet, Transportstyrelsen och Verket för innovationssystem ska bistå Trafikanalys i uppdraget.

Vid genomförandet av uppdraget ska Trafikanalys inhämta synpunkter från fordonsindustrin, Nationella godstransportrådet, berörda myndigheter och andra berörda aktörer.

Uppdraget ska genomföras i dialog med Regeringskansliet (Näringsdepartementet).

Trafikanalys ska redovisa uppdraget till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 1 mars 2019.

Skälen för regeringens beslut

Transportpolitikens övergripande mål är att säkerställa en samhälls-ekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Därutöver har riksdagen beslutat om ett funktionsmål om tillgänglighet och ett hänsynsmål om säkerhet, miljö och hälsa. Riksdagen har härutöver beslutat om ett klimatmål för transportsektorn. Målet innebär att växthusgasutsläppen från inrikes transporter, utom inrikes luftfart, ska minska med minst 70 procent senast 2030 jämfört med 2010.

De globala klimatförändringarna, och arbetet för att minska dessa, påverkar förutsättningarna för godstransporter. Transporter är en av de största källorna till utsläpp av växthusgaser och inrikes transporter svarar för en tredjedel av Sveriges totala utsläpp, varav den största delen kommer från personbilar och tunga fordon på väg. Enligt Trafikverkets prognoser är vägtransporter det trafikslag som väntas öka mest i absoluta tal fram till 2040, vilket innebär en utmaning i förhållande till Sveriges klimatmål.

År 2016 var utsläppen från inrikes transporter 16,9 miljoner ton koldioxid-ekvivalenter. Vägtransporter genererar nästan 94 procent av utsläppen från inrikes transporter. Av utsläppen från vägtrafiken beräknas 30 procent komma från godstransporter. Fordonsindustrin har utvecklat tunga lastbilar med låga utsläpp, exempelvis etanollastbilar, biogaslastbilar och ellastbilar. I dag är det dock förknippat med merkostnader för ett åkeri som väljer en sådan lastbil.

Regeringen har uppdragit åt Statens energimyndighet att, i syfte att främja omställningen till fossilfrihet för tunga transporter, inrätta innovationskluster för flytande biogas, etanol och elektrifierade urbana godstransporter.

Regeringen har beslutat om en nationell godstransportstrategi benämnd *Effektiva, kapacitetsstarka och hållbara godstransporter – en nationell godstransportstrategi* (dnr N2018/03939/TS). I den nationella godstransportstrategin framgår att en analys ska göras av om det finns behov av ytterligare styrmedel för att tillräckligt många tunga fordon ska bytas ut mot fordon med låga utsläpp och hur sådana kostnadseffektiva styrmedel i så fall kan utformas. Regeringen studerar även möjligheten att främja marknadsintroduktion av eldrivna mindre lastbilar i städer, exempelvis för varudistribution och sophämtning.

På regeringens vägnar

Tomas Eneroth

Anna Ullström

Likalydande till

Skatteverket
Statens energimyndighet
Transportstyrelsen
Verket för innovationssystem

Kopia till

Statsrådsberedningen/SAM
Finansdepartementet/BA och SKA
Näringsdepartementet/SUBT, MRT, TIF, FÖF och IFK
Miljö- och energidepartementet/KL, Me och EE
Sjöfartsverket
Trafikverket
Transportföretagen
Sveriges Åkeriföretag
Scania AB
AB Volvo

4 (4)

8 Förslag till förordning om miljölastbilspremie

Förordning (20xx:xxx) om miljölastbilspremie

1 § Syftet med denna förordning är att främja introduktionen av miljölastbilar på marknaden för att bidra till minskning av utsläpp av växthusgaser i linje med klimatmålet för inrikes transporter.

Förordningen är meddelad med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen.

Ordförklaringar

2 § Med miljölastbil avses i denna förordning en lastbil enligt lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner som

- a) har en totalvikt över 16 ton,
- b) har ställts på enligt förordningen (2001:650) om vägtrafikregister och tidigare inte har varit påställd enligt den förordningen,
- c) inte tidigare har tagits i bruk i Sverige eller någon annanstans, och
- d) som använder en teknik som möjliggör användning av förnybara drivmedel

3 § I övrigt har ord och uttryck i denna förordning samma betydelse som i kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget.

Förutsättningar för att kunna få en miljölastbilspremie

4 § I den utsträckning det finns medel för det syfte som anges i 1 § får en miljölastbilspremie ges i enlighet med de villkor som anges i kapitel I och artikel 36 i kommissionens förordning (EU) nr 651/2014.

5 § En miljölastbilspremie får endast ges till miljölastbilar som är avsedda att köras på

- 1. enbart bioetanol (ED95)
- 2. enbart el
- 3. biogas

Miljölastbilar som är avsedda att köras på el omfattar även elhybrider som kan ansluta sig till elväg.

6 § Statens energimyndighet får bestämma att miljölastbilspremie kan ges även till miljölastbilar som använder andra biodrivmedel än i 5 §, om det är motiverat med hänsyn till 1 §.

7 § En lastbil som erhåller miljölastbilspremie måste för att få behålla premien förbli registrerad i det svenska fordonregistret i minst fem år.

Kombination med andra stöd

8 § En miljölastbilspremie får inte kombineras med andra former av statliga bidrag för förvärv av lastbilar.

Miljölastbilspremiens storlek

9 § Miljölastbilspremien är ett belopp som per miljölastbil motsvarar för småföretag högst 60 procent, för medelstora företag högst 50 procent och för övriga högst 40 procent av prisskillnaden mellan miljölastbilen och närmast jämförbara lastbil.

Statens energimyndighet kan bestämma att miljölastbilspremien är 40 procent för alla företag.

ELLER

9 § Miljölastbilspremien är ett räntefritt lån som skrivs av under fem år och motsvarar för småföretag högst 60 procent, för medelstora företag högst 50 procent och för övriga högst 40 procent av prisskillnaden mellan miljölastbilen och närmast jämförbara lastbil.

Statens energimyndighet kan bestämma att miljölastbilspremien är 40 procent för alla företag.

10 § En miljölastbilspremie uppgår maximalt till 400 000 kronor per fordon.

Prövningsmyndighet

11 § Statens energimyndighet prövar frågor om miljölastbilspremier.

Mottagare av en premie

12 § En miljölastbilspremie får ges till ägaren av den stödberättigade miljölastbilen.

Ansökan

13 § En ansökan om miljölastbilspremie ska ges in till Statens energimyndighet, vara skriftlig och innehålla uppgift om

1. det antal lastbilar som ansökan avser,
2. varje lastbils totalvikt,
3. huruvida sökanden har fått något sådant stöd som avses i 8 §.

14 § Sökanden ska också ge in dokumentation som styrker

- 1) att lastbilen är en miljölastbil enligt 2 §,
- 2) att villkoren i 5 § är uppfyllda, och
- 3) de stödberättigade kostnaderna enligt 9 §.

För fordon som är avsedda att köras på gas, ska ansökan innehålla en avsiktsförklaring att i största möjliga utsträckning faktiskt använda biogas.

Beslut om och utbetalning av premie

15 § Utbetalningar av miljölastbilspremier ska göras i turordning efter den dag då sökanden har gett in en komplett dokumentation enligt 13–14 §§.

16 § Om Statens energimyndighet beslutar att en miljölastbilspremie ska betalas ut, ska beslutet förenas med villkor om att fordonet förblir registrerat i det svenska fordonsregistret i minst fem år från det datum beslut om stöd fattas och att premiemottagaren ska lämna de uppgifter som krävs för uppföljning och utvärdering av stödet. Uppgifterna ska lämnas på begäran av Statens energimyndighet. Beslutet får förenas med de ytterligare villkor som behövs för att säkerställa att kraven enligt denna förordning uppfylls.

17 § Statens energimyndighet får besluta att en miljölastbilspremie inte ska betalas ut om

1. sökanden genom oriktiga uppgifter eller på annat sätt förorsakat att premien bestämts felaktigt eller med för högt belopp,
2. premien bestämts felaktigt eller med för högt belopp på grund av att uppgifterna i vägtrafikregistret är felaktiga,
3. premien av någon annan orsak har bestämts felaktigt eller med för högt belopp och sökanden borde ha insett det, eller
4. ett villkor för stödet inte har följts.

18 § Ett stöd enligt denna förordning får inte betalas ut till ett företag som är föremål för betalningskrav på grund av ett beslut av Europeiska kommissionen som förklarat ett stöd beviljat av en svensk stödgivare olagligt och oförenligt med den inre marknaden.

Återbetalning och återkrav

19 § Den som har fått en miljölastbilspremie utbetald är återbetalningsskyldig om det stödberättigade fordonet avregistreras ur det svenska fordonsregistret, av annan anledning än skrotning, innan fem år har förflutit från den första stödberättigande dagen eller om premien enligt någon av de grunder som anges i 17 § har bestämts felaktigt eller med för högt belopp.

20 § Om någon är återbetalningsskyldig enligt 19 §, ska Statens energimyndighet besluta att helt eller delvis kräva tillbaka premien tillsammans med ränta enligt räntelagen (1975:635). Om det finns särskilda skäl, får Statens energimyndighet helt eller delvis befria den betalningsskyldige från kravet på återbetalning och ränta.

Offentliggörande, rapportering och registerföring

21 § Bestämmelser om offentliggörande, rapportering och registerföring finns i 12 a § lagen (2013:388) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler och i förordningen (2016:605) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler.

Uppföljning och utvärdering

22 § Stöd enligt denna förordning ska följas upp och utvärderas av Statens energimyndighet.

Bemyndigande

23 § Statens energimyndighet får meddela föreskrifter om

1. hur premien ska betalas ut,
2. vilka uppgifter som behövs för att visa att en lastbil uppfyller kraven enligt denna förordning,
3. närmast jämförbara lastbilar enligt 9 §,
och
4. verkställigheten av denna förordning i övrigt.

Överklagande

24 § I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än beslut enligt 17 och 18 §§ om att inte betala ut en miljölastbilspremie får dock inte överklagas.

Trafikanalys är en kunskapsmyndighet för transportpolitiken. Vi analyserar och utvärderar föreslagna och genomförda åtgärder inom transportpolitiken. Vi ansvarar även för officiell statistik inom områdena transporter och kommunikationer. Trafikanalys bildades den 1 april 2010 och har huvudkontor i Stockholm samt kontor i Östersund.