

Fossilfrihet på väg

Del 2

Betänkande av Utredningen om fossilfri fordonstrafik

Stockholm 2013



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2013:84

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Omslagsbild: Ellinor Johansson
Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2013

ISBN 978-91-38-24055-7
ISSN 0375-250X

Innehåll

Del 1

Begrepp och förkortningar.....	25
Sammanfattning.....	35
Författningsförslag.....	61
1 Inledning.....	141
1.1 Utredningens direktiv.....	141
1.2 Utredningens tolkning av direktiven.....	143
1.3 Stora värden på spel.....	146
1.4 Vägval i fråga om principer och metod.....	147
1.4.1 Principer för val av styrmedel och finansiering.....	148
1.4.2 Val av systemgränser och tidshorisonter.....	149
1.4.3 De fem åtgärdsalternativen.....	154
1.4.4 Samhällsekonomiska bedömningar.....	155
1.5 Betänkandets struktur.....	156
2 Klimatpolitikens förutsättningar.....	159
2.1 FN:s klimatkonvention och arbetet med att minska klimatförändringen.....	160
2.2 Tvågradersmålet.....	161

2.3	Europeiska Unionens klimatarbete.....	162
2.3.1	EU:s utsläppshandelssystem.....	164
2.3.2	Den icke-handlande sektorn.....	166
2.3.3	Förnybartdirektivet.....	166
2.3.4	Krav på 20 procents effektivitetshöjning till 2020.....	168
2.3.5	Energiskattedirektivet.....	169
2.3.6	Bränslekvalitetsdirektivet.....	169
2.3.7	Förordning om nya bilars emissioner av koldioxid.....	170
2.3.8	Övriga EU-krav.....	172
2.3.9	Strategi för att minska tunga fordons koldioxidutsläpp.....	174
2.4	Situationen i andra delar av världen.....	174
2.5	Internationella bedömningar.....	175
2.6	Sveriges klimatpolitik.....	177
2.6.1	Visionen om ett Sverige utan nettoutsläpp av klimatgaser 2050.....	179
2.6.2	Fossiloberoende fordonsflotta 2030.....	179
2.6.3	Sveriges målsättning för den icke- handlande sektorn till 2020.....	180
2.6.4	Sveriges målsättning för förnybar energi och energieffektivisering.....	180
2.6.5	Vidtagna åtgärder och styrmedel i stort.....	181
2.6.6	Vidtagna åtgärder och styrmedel inom transportsektorn.....	182
2.6.7	Kort om transportsektorns övriga mål....	191
2.6.8	Målet om god bebyggd miljö.....	192
2.6.9	Effekter av hittillsvarande styrmedel.....	192
3	Referensscenario för utvecklingen till 2030 och 2050.....	211
3.1	Inledning/bakgrund.....	211
3.2	Referensscenariots förutsättningar.....	212
3.2.1	Metod.....	212
3.2.2	Viktiga styrmedel.....	213

3.2.3	Viktiga antaganden.....	214
3.3	Befolkningens storlek, sammansättning och geografiska fördelning.....	215
3.4	Ekonomisk utveckling 2010–2050.....	217
3.5	Framtida priser på bränslen och elektricitet	220
3.5.1	Internationella prisprognoser	220
3.5.2	Konsumentpriser.....	223
3.6	Fordonsflottornas utveckling	225
3.6.1	Fordonsflottans storlek och sammansättning.....	225
3.6.2	Effektivisering	228
3.7	Transportarbetets och trafikarbetets utveckling	230
3.7.1	Bantrafik	233
3.8	Energianvändning för inrikes transporter	235
3.8.1	Vägtrafikens energianvändning	235
3.8.2	Alternativa drivmedel inom vägtrafiken	239
3.8.3	Luftfartens energianvändning.....	241
3.8.4	Bantrafikens energianvändning	242
3.8.5	Sjöfartens energianvändning.....	243
3.9	Koldioxidutsläpp från inrikes transporter.....	245
3.10	Energianvändning och koldioxidutsläpp från arbetsmaskiner	246
3.11	Energianvändning och koldioxidutsläpp för utrikes transporter	247
4	Osäkerheter och alternativa framtidsbedömningar	251
4.1	Inledning	251
4.2	Befolkningsprognosen.....	252
4.2.1	Befolkningens ålderssammansättning.....	255
4.2.2	Storstadsregionernas utveckling.....	255

4.3	Den ekonomiska utvecklingen.....	256
4.3.1	Bruttonationalprodukten och strukturella förändringar.....	256
4.3.2	Utvecklingen inom skogsnäringen och skogsindustrierna.....	258
4.4	Energipriserna	259
4.4.1	Oljepriserna	259
4.4.2	Gaspriser	261
4.4.3	Priset på el.....	262
4.5	Fordonsflottor och körsträckor.....	263
4.5.1	Peak Car?	263
4.5.2	Körkortsinnehav	265
4.5.3	Körsträckor med personbil	267
4.5.4	Körsträckor med lastbil och buss	268
4.6	Bränsleförbrukning.....	269
4.6.1	Tunga fordon	269
4.6.2	Lätta fordon	270
4.6.3	Övrig förbrukning.....	270
4.7	Slutsatser.....	270
5	Introduktion till kapitlen om potentialer att minska utsläpp	273
5.1	Allmänna utgångspunkter	273
5.1.1	Möjliga åtgärder.....	273
5.1.2	Samhällsplanering och transporteffektivitet	274
5.1.3	Effektivare fordon och framdrift.....	274
5.1.4	Byta till förnybara drivmedel och el	275
5.1.5	Behovet av att kombinera åtgärder.....	275
5.1.6	Tidsfaktorn	276
5.1.7	Utgångspunkter och avgränsningar.....	277
5.1.8	Uppläggning av kommande avsnitt.....	279
6	Minskad efterfrågan på transporter och ökad transporteffektivitet	281
6.1	Inledning.....	282
6.1.1	Historisk bakgrund	282

6.2	Samhälls- och stadsplanering	284
6.2.1	Inledning.....	284
6.2.2	Åtgärder för en mer hållbar stadsplanering	284
6.2.3	Drivkrafter och utmaningar.....	297
6.2.4	Potential för trafikreduktioner.....	300
6.3	Trafikledning och trafikinformation	304
6.3.1	Inledning.....	304
6.3.2	Potential.....	305
6.3.3	Pågående arbete	306
6.4	Samordnade godstransporter i staden	307
6.4.1	Inledning.....	307
6.4.2	Motiv och drivkrafter.....	308
6.4.3	Erfarenheter från försök med samordnade godstransporter	308
6.4.4	Potential.....	309
6.5	Ruttoptimering och ökad fyllnadsgrad i regionala och långväga godstransporter	311
6.5.1	Inledning.....	311
6.5.2	Potential.....	313
6.5.3	Åtgärder för ökad fyllnadsgrad	313
6.6	Längre och tyngre lastbilar.....	315
6.6.1	Inledning.....	315
6.6.2	Pågående arbete med tyngre och längre lastbilar.....	316
6.6.3	Potential.....	317
6.7	Bilpooler och biluthyrning.....	318
6.7.1	Inledning.....	318
6.7.2	Potential.....	320
6.8	Samåkning	322
6.8.1	Inledning.....	322
6.9	E-handel	323
6.9.1	Inledning.....	323
6.9.2	Potential.....	325
6.10	Resfritt.....	327
6.10.1	Inledning.....	327

6.10.2	Potentialer.....	329
6.11	Sammanfattning av potential, kostnader och synergieffekter.....	331
7	Infrastrukturåtgärder och byte av trafikslag	335
7.1	Potentiella effekter på drivmedelsbehov av trafikslagsbyten	336
7.2	Transportarbetets historiska fördelning.....	336
7.3	Faktorer som påverkar val av trafikslag.....	339
7.3.1	Faktorer som påverkar val av trafikslag för persontransporter.....	340
7.3.2	Faktorer som påverkar val av trafikslag för godstransporter	341
7.4	Trafikens externa kostnader	343
7.4.1	Internalisering av externa kostnader	345
7.4.2	Långsiktiga effekter av lika villkor	349
7.5	Marknaden för persontransporter.....	350
7.5.1	Lokal och regional kollektivtrafik	351
7.5.2	Fördubblingsprojektet	354
7.5.3	Långväga resor	355
7.5.4	Byte till nya trafikslag.....	358
7.5.5	Behov av åtgärder.....	359
7.5.6	Kostnader och klimateffektivitet.....	360
7.6	Marknaden för godstransporter	361
7.6.1	Byte från lastbil till tåg	364
7.6.2	Byte från lastbil till kust- och inlandssjöfart.....	367
7.6.3	Behov av åtgärder.....	368
7.6.4	Kostnader och klimateffektivitet.....	369
7.7	Behov av infrastrukturkapacitet för att möta framtida efterfrågan och trafikslagsbyten.....	369
7.7.1	Kapacitetsutredningens bedömningar och förslag.....	370
7.7.2	Kapacitet för persontrafik.....	372
7.7.3	Kapacitet för godstrafik	372

7.7.4	Kostnader och effekter av större projekt.....	375
7.8	Utredningens sammanfattande bedömning och överväganden.....	376
7.8.1	Bedömda potentialer	378
8	Effektivare fordon	383
8.1	Inledning	384
8.2	Lätta fordon	385
8.2.1	Utvecklingen hittills.....	385
8.2.2	Möjligheter till energieffektivisering	388
8.2.3	Potential i effektivare lätta fordon	390
8.2.4	Rekyleffekten	396
8.2.5	Sammanfattning potential och kostnader	398
8.3	Tunga fordon	402
8.3.1	Inledning.....	402
8.3.2	Möjligheter och potential i energieffektivisering.....	404
8.3.3	Utmaningar och hinder för effektivare tunga fordon	412
8.3.4	Sammanfattning av potentialer för tunga fordon	414
9	Energieffektiv framdrift av fordon	415
9.1	Hastighetens betydelse för energiåtgång och emissioner	416
9.1.1	Direkta effekter	416
9.1.2	Indirekta effekter genom förändrad restid.....	420
9.1.3	Indirekta effekter av förändrad närmiljö	421
9.1.4	Samlad effekt	421
9.1.5	Kostnader för energieffektivt framförande	422
9.2	Hastighetsgränser och hastighetsövervakning.....	423

9.3	Betydelsen av vägens och underlagets utformning	424
9.3.1	Val av beläggning, energieffektiv produktion och metod för beläggning	425
9.3.2	Energieffektiv infrastrukturutformning	425
9.4	Tekniska hjälpmedel och sparsam körning.....	426
9.4.1	Sparsam körning	426
9.4.2	Tekniska hjälpmedel.....	427
9.5	Sammanfattning av potential, kostnader och synergieffekter.....	428
10	Biodrivmedel	431
10.1	Nuläge i Sverige för användning av biodrivmedel.....	432
10.1.1	Bränslestandarder	436
10.2	Utblick på internationell produktion och användning samt handel av biodrivmedel.....	437
10.2.1	Biodrivmedel är en internationell handelsvara	439
10.3	Hållbara biodrivmedel	440
10.3.1	Växthusgasutsläpp, markanvändning och diskussion om iLUC-effekter.....	442
10.3.2	Övriga miljöeffekter	444
10.3.3	Debatten om biodrivmedel och livsmedelsförsörjning	445
10.3.4	Bioenergi i ett globalt perspektiv.....	447
10.4	Olika produktionskedjor för biodrivmedel och deras biprodukter	448
10.4.1	Biodrivmedel baserade på förgasning av biomassa.....	449
10.4.2	Biodrivmedel baserade på biokemisk omvandling av biomassa.....	454
10.4.3	Övriga processer	461
10.4.4	Elektrobränslen.....	463
10.4.5	Övrig mikrobiell eller biokemisk omvandling.....	465
10.4.6	Växthusgasprestanda och åkermarkseffektivitet.....	465

10.4.7	Betydelse av geografisk lokalisering.....	469
10.4.8	Internationell utblick av satsningar på nya anläggningar för biodrivmedelsproduktion	470
10.4.9	Ledtider för framställning av biodrivmedel (Lindmark, 2013)	471
10.4.10	Produktionskostnadsjämförelse mellan olika biodrivmedel.....	473
10.5	Potentialbedömningar	475
10.5.1	Potentialer på en nationell nivå	476
10.5.2	Bedömningar om potentialer för biogas och biometan till 2030.....	479
10.5.3	Andra sektorer användning av biobränsle och frågan om konkurrens	481
10.5.4	Utredningens bedömning om potential för biodrivmedel.....	483
10.6	Distribution av biodrivmedel.....	483
10.7	Användning av biodrivmedel i transportsektorn.....	486
10.7.1	Drop-in bränslen	488
10.7.2	Höginblandande och rena biodrivmedel.....	488
10.7.3	Lätta fordon.....	489
10.7.4	Tunga fordon.....	492
10.8	Strategier för biodrivmedel i transportsektorn.....	494
10.9	Utredningens bedömningar	496
11	Eldrivna vägtransporter	501
11.1	Allmänna förutsättningar för elektrifiering av vägtrafik.....	502
11.2	Den nordeuropeiska elmarknaden och effekter av EU ETS	503
11.2.1	Effekter på kort och lång sikt.....	504
11.2.2	Effekter av det svensk-norska elcertifikatssystemet.....	505
11.2.3	Inverkan av utsläppshandelssystemet	505

11.3	Batterifordon.....	506
11.3.1	Snabbladdning.....	507
11.3.2	Batteribyte.....	508
11.3.3	Potential för energi- och koldioxidreducering.....	508
11.3.4	Kostnader för batterier.....	508
11.3.5	Acceptans.....	511
11.3.6	Ultralätta fordon.....	511
11.3.7	Stadsbussar.....	512
11.3.8	Distributionslastbilar.....	512
11.3.9	Samlad bedömning batterifordon.....	512
11.4	Laddhybrider.....	513
11.4.1	Acceptans.....	513
11.4.2	Bränsle för förbränningsmotorn.....	514
11.4.3	Samlad bedömning laddhybrider.....	514
11.5	Kontinuerlig laddning av fordon från elektrisk väginfrastruktur.....	515
11.6	Bränslecellsfordon.....	519
11.6.1	Bakgrund.....	520
11.6.2	Olika principer för bränsletillförsel.....	521
11.6.3	Bränslecellsprinciper.....	521
11.6.4	Produktion och distribution av vätgas....	521
11.6.5	Potential till CO ₂ -reduktion.....	523
11.6.6	Kritiska punkter.....	525
11.6.7	Tunga fordon.....	526
11.6.8	Acceptans.....	526
11.6.9	Samlad bedömning bränslecellsfordon....	526
11.7	Växthusgasutsläpp från framställning av batterier och bränsleceller.....	526
11.8	Infrastruktur för elektrifiering av vägtransporter.....	527
11.8.1	Laddinfrastruktur för vägtransporter.....	528
11.8.2	Statistik över laddinfrastruktur.....	529
11.8.3	Kostnader för laddinfrastruktur.....	530
11.8.4	Affärsmodeller.....	531
11.8.5	Regelverk som påverkar utbyggnad av laddinfrastruktur.....	531

11.8.6	Påverkan på effektbalans i elsystemet och smarta nät	532
11.8.7	Kommissionens förslag till direktiv om infrastruktur för alternativa drivmedel	533
11.8.8	Infrastruktur för kontinuerlig strömförsörjning	533
11.8.9	Juridiska frågor vid elektrifiering av väg	536
11.9	Stöd till introduktion av elektriskt drivna fordon	536
11.10	Internalisering av den eldrivna trafikens externa kostnader	540
11.11	Sammanfattande bedömning om elektrifiering.....	541
12	Övriga trafikslag och arbetsmaskiner	543
12.1	Inledning	544
12.2	Järn- och spårvägstrafik.....	545
12.2.1	Energieffektiv tågtrafik.....	545
12.2.2	Icke-elektrifierad trafik.....	548
12.2.3	Kostnaden för järn- och spårtrafikens långsiktiga energianvändning.....	549
12.3	Sjöfarten	549
12.3.1	Sjöfartens emissioner	550
12.3.2	Kostnader för olika reningstekniker	552
12.3.3	Inlandssjöfarten.....	555
12.4	Flyget.....	556
12.4.1	Inrikesflyg.....	556
12.4.2	Utrikesflyg.....	558
12.4.3	Nya flygplan och bränslen	559
12.4.4	Effekter av icke-tekniska åtgärder.....	560
12.4.5	Övergång till fossilfria drivmedel?	561
12.4.6	Ekonomiska styrmedel	562
12.5	Arbetsmaskiner.....	562
12.5.1	Färdplanens referensbana	564
12.5.2	Möjligheter till effektivisering och bränslebyten	564

12.6	Sammanfattande bedömning	565
12.6.1	Spårtrafiken	565
12.6.2	Sjöfarten	566
12.6.3	Flyget	567
12.6.4	Arbetsmaskinerna	567
12.6.5	Behovet av drivmedel på längre sikt	568

13 Sammanfattande bedömning av potentialer 571

13.1	Faktorer som kan påverka utfallet	576
13.2	Kritiska faktorer	577
13.3	Scenarier och faktisk politik	583

Del 2

14 Bedömningar och förslag till styrmedel och åtgärder 611

14.1	Allmänna förutsättningar	611
14.1.1	Direktiven om val av styrmedel	613
14.2	Generella styrmedel	614
14.2.1	Drivmedelsskatten som styrmedel	617
14.2.2	Långsiktig beskattning av vägtrafiken	627
14.3	Kilometerskatt med restitution för tunga fordon på väg	628
14.3.1	EU-lagstiftningen	629
14.3.2	Ett första steg på vägen mot full internalisering	630
14.3.3	Förbättrad övervakning av den tunga vägtrafiken	634
14.3.4	Höjd beskattning av dieselbränsle	636
14.4	Styrmedel för energieffektivare fordon	637
14.5	Styrmedel för energieffektivare lätta fordon	640
14.5.1	Principiella frågor kring styrmedel för energieffektiva lätta fordon	645

14.5.2	Förslag till svenskt system med registreringsskatt och miljöpremier av karaktären bonus-malus.....	658
14.5.3	System med registreringsskatt och miljöpremier av karaktären bonus-malus för lätta lastbilar och bussar	670
14.5.4	Övergången till nya regler	673
14.5.5	Kontrollstation 2018	673
14.5.6	Höjning av supermiljöbilspremien för elbilar.....	674
14.5.7	Den svenska miljöbilsdefinitionen.....	676
14.5.8	Fordonsskatten.....	676
14.5.9	Fordonsskatt och supermiljöbilspremier av karaktären bonus-malus.....	679
14.5.10	Information om koldioxidutsläpp och energianvändning för lätta fordon.....	682
14.5.11	Beskattning av bilförmån.....	689
14.5.12	Eco-innovations	699
14.6	Styrmedel för energieffektivare tunga fordon	700
14.6.1	Fordonsskatten för tunga fordon	700
14.6.2	Miljölastbilspremie.....	701
14.6.3	Miljöbusspremie.....	703
14.6.4	Demonstrationsprogram för energieffektiva tunga lastbilar.....	704
14.7	Styrmedel för övergång till biodrivmedel.....	705
14.7.1	Styrmedel för ökat utnyttjande av biodrivmedel.....	706
14.7.2	Förslag om regelverk för framställning av biodrivmedel från vissa råvaror.....	733
14.7.3	Övriga åtgärder och styrmedel vid övergång till biodrivmedel	750
14.8	Åtgärder som underlättar elektrifiering av vägtrafiken.....	751
14.9	Stadsplanering	754
14.9.1	Tydligare roll för Länsstyrelserna	756
14.9.2	Behov av styrning.....	756

14.9.3	Nationell politik för hållbar stadsutveckling.....	757
14.9.4	Stadsmiljömål och stadsmiljöavtal.....	758
14.9.5	Möjlighet för kommun att ställa krav på transportplan.....	762
14.9.6	Möjlighet för kommuner att ta ut skatt på parkering	762
14.9.7	Ökad kontroll av förmånsbeskattningspliktig fri parkering vid arbetsplatser	764
14.9.8	Integrerad transport och markanvändningsplanering med villkorad finansiering.....	764
14.9.9	Möjlighet att anlägga fristående cykelleder	765
14.9.10	Möjlighet för kommuner att stötta samordnade godstransporter	766
14.9.11	Myndigheter som föregångare.....	766
14.9.12	Ökat byggande för tätare städer	766
14.10	Storstadsstyrmedel.....	767
14.10.1	Trängselskatt.....	768
14.10.2	Kollektivtrafikkörfält	770
14.10.3	Miljözonsbestämmelser.....	771
14.11	Kollektivtrafik	773
14.12	Godstransporter.....	774
14.13	Infrastruktur.....	775
14.14	Övriga styrmedel för ökad transporteffektivitet och minskat behov av transporter.....	780
14.14.1	Trafikledning och trafikinformation	781
14.14.2	Ruttoptimering och ökad fyllnadsgrad	781
14.14.3	Längre och tyngre lastbilar.....	782
14.14.4	Bilpooler.....	782
14.14.5	Resfritt	783
14.15	Försäkringslösningar för ökad hastighetsefterlevnad	784

14.16	Offentlig upphandling som styrmedel för minskad klimatpåverkan.....	786
14.16.1	Bussar	787
14.16.2	Lastbilar	789
14.16.3	Personbilar och andra lätta fordon.....	789
14.16.4	Krav på koldioxidreduktion för drivmedel	790
14.16.5	Upphandlingsstöd.....	791
14.17	Reseavdrag.....	793
14.17.1	Alternativa utformningar av reseavdrag	795
14.18	De övriga trafikslagen.....	797
14.19	Om vikten av att påverka EU	798
14.20	Sektorsansvar och klimatråd	803
14.21	Behov av uppföljning.....	804
15	Konsekvensanalys	807
15.1	Inledning	808
15.2	Effekter på stadsutveckling.....	810
15.3	Effekter på trafik och transportutveckling	811
15.3.1	Effekter av utredningens förslag	814
15.4	Effekter på fordonseffektivisering och elektrifiering.....	815
15.4.1	Effekter av styrmedel för energieffektiva lätta fordon	817
15.4.2	Effekter av styrmedel för energieffektiva tunga fordon	817
15.5	Drivmedelspris och körkostnader	817
15.6	Effekter på utsläpp av koldioxid.....	820
15.7	Försörjningstrygghet för energi	823

15.8	Tillgänglighet till biodrivmedel och möjlighet till inhemsk produktion	824
15.8.1	Förslaget om utvecklad kvotplikt.....	824
15.8.2	Förslaget om regelverk för framställning av biodrivmedel.....	826
15.8.3	Effekter på tillgängligheten av biobränslen till följd av ökad biobränsleanvändning globalt	829
15.9	Effekter på förutsättningar för drivmedelsdistribution och drivmedelsförsäljning	831
15.9.1	Effektivare fordon som drivs av biodrivmedel?.....	833
15.9.2	Kompatibilitet mellan drivmedel och fordon.....	834
15.10	Åtgärdernas förenlighet med Unionsrätten och WTO:s regler.....	834
15.10.1	Registreringsskatt och miljöpremier	834
15.10.2	Koldioxiddifferentierad fordonsskatt och koldioxiddifferentierad förmånsbeskattning	835
15.10.3	Supermiljöbilspremier	835
15.10.4	Miljölastbilspremie	836
15.10.5	Kvotplikt	836
15.10.6	Regelverk för inhemsk produktion av biodrivmedel	839
15.10.7	Övrigt.....	840
15.11	Kostnader och kostnadseffektivitet.....	840
15.11.1	Inriktningen	840
15.11.2	Höjd energiskatt på dieselbränsle.....	845
15.11.3	Styrmedel för ökad energieffektivitet	845
15.11.4	Registreringsskatt och miljöpremier av karaktären bonus-malus.....	846
15.11.5	Förhöjt förmånsvärde.....	847
15.11.6	Fordonsskatt och supermiljöbilspremier av karaktären bonus-malus	848
15.11.7	Miljölastbilspremie	849

15.11.8	Undantag från trängselskatt för miljölastbilar och vissa eldrivna fordon	850
15.11.9	Stadsmiljöprogram och infrastruktursatsningar	851
15.11.10	Kvotplikt.....	851
15.11.11	Regelverk för vissa biodrivmedel	851
15.12	Effekter på statsbudgeten.....	852
15.12.1	Ökad energiskatt på dieselbränsle.....	852
15.12.2	Registreringsskatt och miljöpremier av karaktären bonus-malus	853
15.12.3	Förändrad beräkning av förmånsvärde för fri bil.....	858
15.12.4	Fordonsskatt och supermiljöbilspremier av karaktären bonus-malus.....	859
15.12.5	Koldioxidifferentierat förmånsvärde	864
15.12.6	Miljölastbilspremie.....	865
15.12.7	Undantag från trängselskatt för miljölastbilar och vissa eldrivna fordon	865
15.12.8	Stadsmiljöprogram och infrastruktursatsningar	866
15.12.9	Kvotplikt.....	867
15.12.10	Regelverk för vissa biodrivmedel	867
15.13	Trafiksäkerhet	868
15.14	Effekter på hushåll inklusive fördelningseffekter.....	869
15.14.1	Behovet av egen bil.....	869
15.14.2	Effektivare fordon.....	870
15.14.3	Hur påverkas fordonsflottan i olika delar av landet	871
15.14.4	Högre drivmedelspriser	871
15.14.5	Förändrade reseavdrag	872
15.15	Effekter på näringsliv samt konkurrens mellan företag.....	872
15.15.1	Effekter av en storskalig omställning.....	872
15.15.2	Ökade transportkostnader.....	874
15.15.3	Effekter för fordonsindustrin.....	877

15.15.4	Biodrivmedelsproduktion – möjlighet till ny industrigren men även konkurrens om skogsråvara	883
15.15.5	Effekter på sysselsättning (inklusive småföretag jämfört med större företag)	885
15.15.6	Övriga effekter på näringslivet	886
15.16	Regionala effekter	886
15.17	Effekter på skogsmark, biodiversitet och markens kolförråd	889
15.18	Effekter på jämställdhet, brottsligheten och möjligheten att nå de integrationspolitiska målen	891
15.19	Effekter på det kommunala självstyret	891
15.20	Sammanfattande bedömning	892
16	Definitionen av fossiloberoende fordonsflotta samt förslag till etappmål på väg mot visionen om energiförsörjning utan nettoutsläpp.....	895
16.1	En fordonsflotta oberoende av fossila bränslen	897
16.1.1	Fossiloberoende fordonsflotta	897
16.1.2	Energiförsörjning utan nettoutsläpp av växthusgaser	899
16.1.3	Indirekta utsläpp.....	899
16.2	Etappmål för 2020, 2025, 2030 och 2040.....	900
17	Författningskommentarer	905
	Särskilda yttranden	955
	Referenser.....	1007

Bilagor

1	Kommittédirektiv 2012:78	1041
2	Registreringskatt och miljöpremie med och utan viktdifferentiering för några olika bilmodeller	1049
3	Fordonsskatt och supermiljöbilspremier för några olika bilmodeller	1055
4	Koldioxidifferentierat förmånsvärde för några olika bilmodeller	1059

14 Bedömningar och förslag till styrmedel och åtgärder

14.1 Allmänna förutsättningar

Uppgiften att göra vägtrafiken klimatneutral är komplex samt berör många olika kategorier av beslutsfattare och aktörer. Det är därför nödvändigt att använda flera olika styrmedel av skiftande karaktär. Att klara uppgiften enbart genom allomfattande handel med utsläppsrätter eller en generell koldioxidskatt är knappast möjligt. Trots att koldioxidskatten är det styrmedel utanför handelssektorn som har störst potential att kostnadseffektivt begränsa koldioxidutsläppen (prop. 2009/10:41, s. 119) genom att influera allt från val av fordon till körstil och körsträckor kan den inte påverka alla förhållanden som bidrar till utsläppen.

Nivån hos de faktiska utsläppen påverkas av många olika faktorer, t.ex. stadsplanering, hastighetsgränser, vägunderhåll, parkeringsregler samt val av fordon och drivmedel, varav bara en del låter sig påverkas av koldioxidskatten. Förekomst av marknadsmisslyckanden talar också för att beskattning av koldioxid behöver kompletteras med andra typer av styrmedel. Att förlita sig på att lösa problemet enbart genom att höja koldioxidskatten skulle sannolikt kräva att den måste höjas till en mycket hög nivå.

Förhållandet att de klimatpolitiska åtgärderna brådskar och att ledtiderna för många åtgärder är långa talar också för att Sverige – liksom andra länder – måste satsa på parallella åtgärder och kompletterande styrmedel. Det finns inte tid att pröva effekterna av dem en och en eller några få i taget.

Styrmedel bör väljas som sammantaget ger goda förutsättningar för Sverige att klara klimatmålen på kort och lång sikt. De bör utformas så att politiken blir kostnadseffektiv varvid hänsyn tas till andra positiva och negativa effekter av olika val ("multiple benefits

and costs”, inkl. t.ex. luftföroreningar, buller, trängsel, och försörjningstrygghet/minskat oljeberoende).

Sverige kan inte göra någonting åt förhållandet att EU genom att undanta en rad sektorer från handeln med utsläppsrätter har etablerat ett system som innebär att det implicita priset på CO₂ inom de icke-handlande sektorerna kommer att skilja sig från priset inom EU ETS.¹ Dock bör Sverige så långt möjligt eftersträva att utsläpp av ett kilo koldioxidekvivalenter från verksamheter i den icke-handlande sektorn bedöms lika oavsett källa och typ av åtgärd. Att uppnå samma marginalkostnad överallt kan dock visa sig vara svårt eftersom såväl kostnaden för en del åtgärder som effekterna av dem kan vara svårbedömda. Trafikslagen ska så långt möjligt likabehandlas, men Sverige får tillsvidare acceptera förhållandet att flygets utsläpp samt indirekta utsläpp orsakade av elektrifierad trafik hanteras inom handelssystemet, medan respektive medlemsland ansvarar för utsläppen från inhemsk sjöfart och vägtrafik. För att på lång sikt nå en fossilfri trafik inklusive elfordon är det nödvändigt att även elproduktionen går mot fossilfrihet.

För att inte bryta mot EU:s regler för den inre marknaden måste styrmedel vara icke-diskriminerande och behandla alla berörda efter samma principer. Det innebär att de bör vara så generella och teknikneutrala som möjligt med hänsyn till ändamålet. Undantag från denna grundregel kan dock behöva göras för styrmedel som syftar till att utveckla en specifik teknik eller teknikområde i förhoppning om att den/det via skalfördelar och en positiv lärlkurva på sikt ska klara sig utan riktat stöd. Att en åtgärd eller teknik har hög kostnad är emellertid inte i sig något skäl till stöd. Subventioner bör ha en förutbestämd räckvidd i tid och/eller omfattning i syfte att förhindra inläsningseffekter och bidragsberoende. Överkompensation för merkostnader i förhållande till befintlig teknik får enligt EU:s statsstödsregler inte förekomma vare sig för fordon eller för drivmedel.

De generella styrmedlen bör vara långsiktiga till sin grundstruktur och helst inte behöva ändras i sina detaljer förrän på längre sikt – dvs. ha förutsättningar att fungera väl i oförändrat skick över minst en produktcykel. De kan ibland behöva fasas in successivt för att ge tid till anpassning, men samtidigt brådskar omställningen varför en eventuell infasning inte bör utsträckas över många år.

¹ Frågan om att låta den svenska transportsektorn uppgå i handelssystemet («opt-in») har utretts men inte lett till någon åtgärd.

Grundprincipen bör vara att trafikanter och transportköpare belastas av kostnaden för trafikens klimatanpassning, men avsteg kan göras för att främja teknikutveckling eller i syfte att ge pionjärer tillfälligt incitament. Proportionalitetsprincipen måste beaktas i detta sammanhang för att inte åtgärden ska bryta mot EU:s statsstödsregler. Negativa fördelningseffekter bör uppmärksammas, men om kompensation anses nödvändig bör den utformas så att den inte stör effekten hos styrmedlet.

14.1.1 Direktiven om val av styrmedel

Regeringen anger i direktiven till utredningen att ”generellt verkande styrmedel som sätter ett pris på utsläppen av växthusgaser bör utgöra grunden för omställningen”, men tillägger att ”dessa styrmedel kan behöva kompletteras med mer riktade styrmedel som främjar bl.a. teknisk utveckling”. Syftet med utredningens arbete ”är att i god tid före 2020 ha väl avvägda ekonomiska styrmedel som vid behov kan justeras”. Regeringen säger vidare att ”Styrmedel som stimulerar en introduktion av energieffektivare fordon är viktiga komplement till styrmedel som minskar utsläppen av växthusgaser. En viktig utgångspunkt för att långsiktiga investeringar ska komma till stånd är stabila spelregler.”

Direktiven understryker att en analys av åtgärdernas och styrmedlens offentligfinansiella kostnader, kostnadseffektivitet samt förenlighet med unionsrätten är av central betydelse. ”Bedömningarna ska, såvitt gäller skatter och andra ekonomiska styrmedel, vara konsistenta med regeringens pågående arbete med att samordna dessa styrmedel på klimat- och energiområdet.”

I analysen av lämpliga åtgärder och styrmedel bör utredaren, enligt direktiven, särskilt beakta att tillgången till hållbara förnybara drivmedel och el motsvarar framtida efterfrågan inom transportsektorn, att ett skifte sker till energieffektiva fordon som drivs med hållbara förnybara drivmedel och el, att utveckling av transportinfrastruktur och samhällsplanering stödjer val av energieffektiva och klimatvänliga transportsätt, att de internationella sammanhang inom vilka fordonsutvecklingen sker beaktas och att åtgärderna är samhällsekonomiskt kostnadseffektiva och hållbara gentemot unionsrätten.

Direktiven understryker att omställningen ska genomföras stegvis och i sådan takt att steg kan tas mot den långsiktiga prioriteringen om en fossiloberoende fordonsflotta 2030 samt visionen för 2050.

14.2 Generella styrmedel

Utredningens förslag: Höjning av energiskatten på dieselbränsle i tre steg fram till 2020 så att summa koldioxidskatt och energiskatt räknat per liter blir lika som för bensin. På sikt bör den även bli lika per energimängd.

Utredningens förslag till utredningar: En höjning av energiskatten på fossil fordonsgas bör utredas så att sådan gas omkring 2020 beskattas på samma sätt som bensin. För tunga fordon bör restitution av drivmedelsskatt ner till miniminivå utredas i samband med utredning av en kilometerskatt.

Utredningen föreslår att en höjning av koldioxidskatten utreds för att bättre avspegla de verkliga kostnaderna för klimatförändringar. En följeffekt av en höjning kan vara att rena och höginblandade biodrivmedel som ingår i kvotplikten efter år 2020 fortsatt förblir konkurrenskraftiga mot de fossila alternativen.

Förändrade avdragsbestämmelser i lagen om skatt på energi bör utredas så att höginblandad HVO omfattas av avdragsrätt på samma sätt som andra höginblandade biodrivmedel. Utredningen föreslår även att det utreds om det finns utrymme i energiskattedirektivet för att vid beskattningen ta hänsyn till skillnader i energiinnehåll mellan DME och det likvärdiga motorbränslet och att sådana bestämmelser i så fall införs i lagen om skatt på energi.

Utredning om den långsiktiga beskattningen av vägtrafiken där bl.a. frågan om en kilometerskatt för lätta fordon behandlas.

Som framgått ovan används två olika typer av generella styrmedel inom EU för att minska utsläppen av växthusgaser. För vägtrafiken är beskattningen av dieselbränsle och bensin det styrmedel som på generell nivå påverkar val av fordon och körsträckor samt i mindre grad val av hastighet och körstil. Indirekt påverkas också i någon mån val av trafikslag, lokalisering av verksamheter och val av leveran-

törer även om många andra faktorer spelar lika stor eller större roll i dessa sammanhang.

I Sverige är drivmedelsbeskattningen sedan mer än 20 år uppdelad i energi- och koldioxidskatt. Biodrivmedel som används i ren form eller för höginblandning (E85) är tidsbegränsat undantagna från både energi- och koldioxidskatt, medan etanol och FAME för låginblandning sedan den 1 februari 2013 inte längre är helt skattebefriade. De betalar en reducerad energiskatt. Nedsättningen är begränsad till 5 volymprocent och vid högre låginblandning än så betalar man samma skatt per liter som gäller för det fossila bränsle som ersätts.

EU-kommissionen föreslog för drygt två år sedan att EU:s energiskattedirektiv ska förändras så att beskattningen av drivmedel baseras på energiinnehåll i stället för volym och att energiskatten kompletteras med koldioxidskatt på fossila drivmedel och sådana biodrivmedel som inte uppfyller hållbarhetskraven. Kommissionen föreslår miniminivåer (i absoluta tal) för både energiskatten och koldioxidskatten. Förslaget till revidering av direktivet diskuteras alltjämt i Europeiska unions råd. För beslut i skattefrågor krävs enhällighet i rådet.

När detta skrivs förefaller det sannolikt att rådet för att alls kunna fatta beslut kommer att tvingas kompromissa. Från svensk sida finns en förhoppning om att detta ska leda till att medlemsländer som så önskar även framledes medges möjlighet att dela in beskattningen i energi- och koldioxidskatt varvid befrielse från den senare för biodrivmedel som uppfyller hållbarhetskrakterna inte ska räknas som statsstöd. Om det blir en separat miniminivå för koldioxidskatten så kommer den knappast att utgöra något problem för Sverige. Kommissionen angav i sitt förslag nivån till 20 euro per ton, vilket i svensk valuta motsvarar cirka 17 öre per kg CO₂. Den svenska koldioxidskatten uppgår 2013 till 108 öre per kg. Däremot kan Sverige möjligen få problem med den framtida miniminivån för energiskatten (om det omförhandlade direktivet fastställer en sådan), eftersom energiskattedelen utgör en mindre del av den samlade svenska drivmedelsbeskattningen, särskilt för dieselbränsle. En viktig fråga är om det blir möjligt att differentiera befrielse från koldioxidskatt med hänsyn till olika biodrivmedels klimateffekt.

Sverige har under alla omständigheter frihet att höja beskattningen av fossila drivmedel från dagens nivå. Den svenska linjen under senare år har varit att korrigera nivån hos drivmedelsskatterna för effekterna av inflationen och att i små steg höja den reala energi-

skatten på dieselbränsle (samtidigt som fordonsskatten på dieslbilar sänkts i motsvarande mån). Man bör i detta sammanhang erinra sig att det är priset vid pump som påverkar trafikanternas preferenser och det påverkas inte bara av skattenivån utan också av produktkostnaden (före skatt). Priset på bensin har justerat mot konsumentprisindex stigit med 30 procent mellan 2000 och 2012 och priset på dieselbränsle med 46 procent.

Om Sverige väljer att höja beskattningen av dieselbränsle och bensin markant snabbare än grannländerna kommer bilister och åkerier att tanka utomlands i högre utsträckning än i dag. Relativpriserna påverkas emellertid inte bara av höjden hos punktskatten utan också av skillnader i produktkostnad och mervärdesskatt. Produktkostnaden för dieselbränsle av miljöklass 1 är högre än kostnaden för europadiesel (mk 3), dock belastas dieselbränsle av mk 1 med lägre energiskatt. Mervärdesskatten är något högre i Sverige än i de närmaste grannländerna, med undantag för Danmark och Norge där momsens nivå också är 25 procent. Punktskattens effekt på priset och på relationen till grannländernas prisnivåer påverkas av valutakurserna. När kronans eurokurs låg kring 11 var den svenska dieselbränsleskattens marginal till EU:s miniminivå ganska liten. Med dagens starka krona (kurs cirka 8:50) är situationen annorlunda. Av tabell 14.1 framgår att Storbritannien och Norge har högre skatt på dieselbränsle än Sverige, som i sin tur har en betydligt högre nivå än Danmark, Finland, Nederländerna och Tyskland. Till de baltiska staterna och Polen är avståndet ännu större. Skillnaderna är något mindre för skatten på bensin. Norge och Nederländerna ligger nästan en svensk krona per liter över nivån i Sverige, Finland, Tyskland och Storbritannien, medan Danmark ligger en bit under. Skatten på bensin i Polen och Baltikum är betydligt lägre än i Västeuropa.

Tabell 14.1 Punktskatter och moms på dieselbränsle och bensin i Sverige och dess grannländer i januari 2013. Euro per 1 000 liter och procent

	Dieselbränsleskatt	Bensinskatt	Moms (%)
Sverige (MK1)	572,99	664,46	25
Norge	588,88	764,32	25
Danmark	443,57	592,59	25
Finland	469,50	650,40	24
Estland	392,92	422,77	20
Lettland	336,11	415,11	21
Litauen	330,17	434,43	21
Polen	354,61	406,30	23
Tyskland	470,40	669,80	19
Nederländerna	440,28	746,55	21
Storbritannien	674,15	674,15	20
EU:s miniminivå 2013	330,00	359,00	

Källa: European Commission (2013) och, beträffande Norge, Fridstrøm (2013).

Om revisionen av energiskattedirektivet leder till en betydande höjning av miniminivåerna kommer skillnaden mellan den svenska skattenivån och lågskatteländernas skatter minska. En höjning till nivåer som tvingar Finland, Danmark och Tyskland att höja skatten på dieselbränsle förefaller mindre sannolik.

14.2.1 Drivmedelsskatten som styrmedel

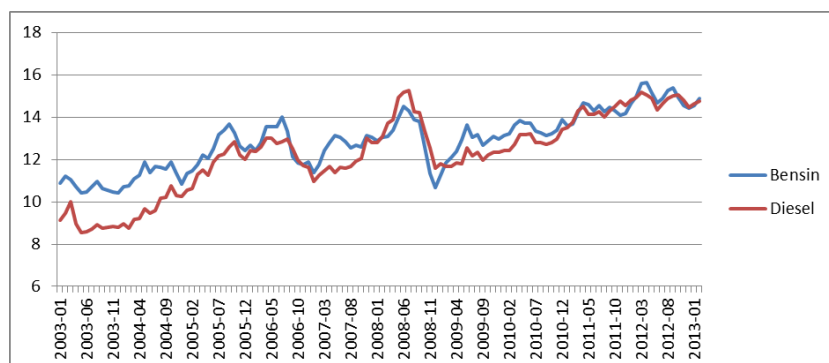
Drivmedelsskatten är sannolikt det enskilt viktigaste styrmedlet för att ge incitament till åtgärder som reducerar vägtrafikens utsläpp av koldioxid. Samtidigt är skatterna på bensin och dieselbränsle problematiska i vissa avseenden. De används inte bara som klimatpolitiskt styrmedel (koldioxidskatten) utan också av fiskala skäl och för att internalisera andra kostnader som trafiken förorsakar (energiskatten). För dem som betalar skatten spelar dock denna uppdelning ingen roll. Deras agerande påverkas av den totala nivån hos punktskatten, som omräknat till kronor per kilo koldioxid blir förhållandevis hög (1,85 kronor för dieselbränsle och 2,39 kronor för bensin)².

² Baserat på Naturvårdsverket (2013) och europadiesel.

Från samhällsekonomisk synpunkt kan det vara mera kostnads-effektivt att belägga de fossila drivmedlen med samma koldioxidskatt som utsläpp från fasta anläggningar och att internalisera trafikens övriga kostnader genom kilometerskatt förutsatt att kostnaderna för den senare kan hållas på tillräckligt låg nivå. Då skulle drivmedels-skatten varit lägre och den totala beskattningen ha påverkats av fordonets övriga egenskaper och var trafiken äger rum. Nu medger inte EU:s regler detta,³ vilket ger upphov till välfärdsförluster jämfört med ett alternativ som följer den ekonomiska teorins grundläggande principer. Det handlar alltså om att försöka hitta en näst-bästa-lösning.

En annan svårighet ligger i att bestämma skattens ideala nivå. Om man ser skattesatsen som skuggpriset för att nå vissa uppsatta klimatmål, bortser man från att också produktkostnaden spelar roll och att det är den samlade kostnaden för det fossila bränslet som avgör utrymmet för att introducera fossilfria drivmedel på marknaden. Variationerna i råoljepris och produktkostnad har varit stor under de senaste tio åren, vilket figur 14.1 illustrerar. Beskattningen har inte spelat någon större roll för förändringar i priset vid pump som beträffande månatliga variationer nästan helt styrs av förändrade råoljepriser och valutakursförändringar.

Figur 14.1 Bensin- och dieselbränsleprisernas månatliga variation 2003–2013 justerat för förändringar i KPI (mars 2013). Kronor (2013/3) per liter



Källa: <http://spbi.se/statistik/priser/?gb0=month&kpi0=on&df0=2003-01-01&dt0=2013-12-31&ts0=0>

³ Dieselskatten får visserligen sänkas till en nivå under den som gällde i det enskilda medlemslandet 2003. Detta gäller dock endast under förutsättning att det totala skattetrycket i stort förblir på samma nivå och under förutsättning att gemenskapens miniminivåer iakttas och att den nationella skattenivå som gällde den 1 januari 2003 för diesel är åtminstone dubbelt så hög som den minimiskattenivå som tillämpas den 1 januari 2004 (se artikel 7.4 i energiskattedirektivet).

Det bör återigen understrykas att drivmedelspriserna i reala termer under de senaste tio åren utvecklats i ungefär samma takt som den genomsnittliga disponibla inkomsten. För dieselfordon har bränslekostnadsökningen varit något snabbare men delvis kompenseras av sänkt fordonsskatt. Sett över längre tid har dock inkomsterna vuxit betydligt snabbare än drivmedelspriserna.

För att verka återhållande på efterfrågan (i syfte att dämpa utsläppen) kan det vara en fördel att priset på dieselbränsle och bensin även fortsättningsvis håller ungefär jämna steg med den reala inkomstökningen. Men svårigheten att prognostisera de båda är betydande. En möjlighet att hantera frågan skulle kunna vara att utöver fortsatt omräkning i förhållande till det allmänna prisläget med vissa intervall se över nivåerna för att säkerställa att priset vid pump någorlunda följer reallöneutvecklingen. Om produktkostnaden stiger snabbare än lönerna kan skäl finnas att sänka skatten, medan behov av höjning uppkommer om omständigheterna är de omvända.

Även om drivmedelspriserna i reala termer har utvecklats i samma takt som inkomsterna har energieffektiva fordon lett till lägre kostnader för drivmedel per kilometer. Även fordonen i sig har i förhållande till inkomstutvecklingen blivit billigare. 2006 var den genomsnittliga bränsleförbrukningen för en ny bil 7,8 liter drivmedel per 100 kilometer. 2012 hade denna minskat till 5,5 liter. Med hänsyn till ökade drivmedelspriser och utvecklingen av konsumentprisindex innebär det att kostnaderna för drivmedel har minskat med 17 procent. Till 2030 finns en potential att ytterligare minska energianvändningen per kilometer med upp till 60 procent genom effektivare fordon och mer sparsamt körsätt. Både den utveckling som varit men framförallt kommande utveckling kommer med stor sannolikhet ge upphov till betydande rekyleffekter i form av ökad trafik vid oförändrade styrmedel, även om dessa räknas upp med inkomstutvecklingen.

Lika beskattning av dieselbränsle och bensin

EU-kommissionen har länge sökt övertyga medlemsländerna om att dieselbränsle och bensin ur energisynvinkel skattemässigt bör behandlas lika och det är också budskapet i kommissionens förslag till revidering av energiskattedirektivet. Det innebär att dieselbränsle behöver ha högre skatt än bensin räknat per liter, eftersom diesel-

bränsle både innehåller mer energi och fossilt kol per volymenhet än bensin. Sverige har stött kommissionen i detta avseende. Fördelarna med likabehandling är att ägare av dieselfordon får samma incitament att hushålla med energi och begränsa sin körning som ägare av bensinbilar.

En svensk övergång till likabehandling försvåras av att inga andra medlemsländer tillämpar den fullt ut. Dock har Storbritannien samma skatt på dieselbränsle och bensin räknat per liter och utanför EU har även Schweiz tagit detta första steg. Riksdagen har genom tidigare beslut i några steg successivt höjt skatten på dieselbränsle så att skillnaden mot bensin nu är mindre än tidigare, men fortfarande kvarstår en differens på 77 öre räknat per liter. Samtidigt har fordonsskatten på dieslbilar sänkts då denna är högre för att kompensera för den lägre energiskatten på dieselbränsle. Utredningen föreslår att energiskatten på dieselbränsle höjs i tre ytterligare steg så att den sammanlagda energi- och koldioxidskatten räknat per liter år 2020 når samma nivå som för bensin. Utredningen föreslår att energiskattehöjningarna fördelas på 25 öre 2015, 25 öre 2017 och på en vid senare tidpunkt beslutad nivå för 2020 så att lika beskattning per liter uppnås till 2020. Den årliga fordonsskatten på dieslbilar bör i samband därmed successivt sänkas enligt gällande principer. Eftersom bränslefaktorn beror på skillnaden i energiskatt per energienhet kommer fordonsskatten även för 2020 att vara högre för dieslbilar än för bensinbilar. Om inte andra medlemsländer höjer skatten på dieselbränsle i samma omfattning kommer den tunga trafiken som tankar i Sverige att få konkurrensnackdelar jämfört med de som tankar utanför Sverige. Utredningen föreslår i avsnitt 14.3 att en kilometerskatt med restitution utreds där en del av den inbetalda skatten på dieselbränsle betalas tillbaka för de fordon som betalar kilometerskatt. En sådan lösning skulle även med lägre skattenivåer på dieselbränsle i våra grannländer ge mer likvärdig konkurrens.

Om energiskattedirektivet revideras på sådant sätt att medlemsländerna åläggs att beskatta dieselbränsle och bensin efter samma principer, måste Sverige ta det sista steget och beskatta båda bränslena efter deras innehåll av energi och av fossilt kol. Därvid bör koldioxidskattesatsen för dieselbränsle korrigeras så att den återspeglar bränslets faktiska innehåll av kol. Den nu tillämpade skattesatsen stämmer inte med kolinnehållet utan är för hög relativt bensin. Räknat på europadiesel (mk 3) uppgår skatten till 1:18 kronor per kg CO₂ och för mk 1 dieselbränsle till 1:21 kronor. Det kan jämföras

med koldioxidskatten på bensin som är 1:08 kronor per kg.⁴ De värden som ligger till grund för beräkningen av dagens skattesatser är desamma som användes vid beräkningarna när koldioxidskatten infördes. Bränslekvaliteterna har i viss utsträckning ändrats under åren. Detta indikerar också vissa förändringar i energi- och kolinnehåll. En översyn av detta samt i vad mån ett medelvärde alltjämt bör användas vid olika kvaliteter av dieselbränsle och eldningsolja bör göras senast efter det att energiskattedirektivet omförhandlats.

Skatten på fossil fordonsgas

Den nuvarande skatten på fossil fordonsgas följer inte samma principer som skatten på bensin och dieselbränsle. Från och med den 1 januari 2013 belastas naturgas som används för fordonsdrift med 1 853 kronor per 1 000 m³ i koldioxidskatt, medan energiskatten är satt till 0 kronor. Koldioxidskatten motsvarar bara 83 öre per kg. Vid samma beskattning som för bensin skulle koldioxidskatten bli 2 367 kronor per 1000 m³ och energiskatten 3 772 kronor per 1000 m³,⁵ sammanlagt alltså 6 139 kronor per 1 000 m³.⁶ Den stora skillnaden i beskattning har tidigare kunnat motiveras genom lägre utsläpp av framförallt partiklar från naturgasdrivna fordon. I takt med allt hårdare krav på avgasutsläpp minskar dock dessa skillnader. Den låga skatten har också underlättat introduktionen av fordonsgas som i dag i genomsnitt innehåller 60 procent biogas. Branschen har en uttalad målsättning att höja den andelen. Under de senaste åren har dock den totala efterfrågan på fordonsgas ökat i sådan takt att andelen biogas varit i det närmaste konstant trots ökad biogasproduktion. Införande av energiskatt på naturgas som drivmedel behöver göras i takt med ökad andel biogas så att fordonsgasen fortfarande är konkurrenskraftig mot andra drivmedel. Riksdagen har beslutat att koldioxidskattesatsen för naturgas och gasol fr.o.m. den 1 januari 2015 inte längre ska vara differentierad på användningsändamål, vilket innebär att den hamnar på samma nivå som koldioxidskatten för bensin fr.o.m. detta datum. Utredningen gör bedömningen att energiskatten på fossil fordonsgas kan

⁴ Baserat på Naturvårdsverket (2013) för bensin och europadiesel och uppgift från SPBI avseende kolinnehållet i mk 1 diesel.

⁵ Naturgas (1000 m³) har 20 procent högre energiinnehåll än 1 m³ bensin men 21 procent lägre kolinnehåll per energienhet.

⁶ Om man beräknar energiskatten på volym i stället för på energiinnehåll skulle den vid likabehandling bli 3 130 kronor/1 000 m³ för naturgas som används för fordonsdrift.

höjas så att sådan gas omkring 2020 beskattas på samma sätt som bensin. En sådan höjning förutsätter samtidigt att andelen biogas ökar i fordonsgasen och att denna förblir konkurrenskraftig jämfört med fossila drivmedel. Metangas ger något lägre utsläpp av partiklar än bensin vid förbränning i ottomotorer. Gasfordonen skulle kunna krediteras för detta men skillnaden i utsläpp från nya bilar kommer vara mycket liten efter 2015 då euro 6-kraven träder i kraft.

Behöver drivmedelsskatterna höjas?

Som redan framgått är koldioxidskatt ett optimalt styrmedel om man vill nå kostnadseffektivitet i alla sektorer (utanför EU-ETS). Koldioxidbeskattningen av dieselbränsle, bensin och fossil gas motiveras av en önskan om att sätta pris på oönskade utsläpp av en växthusgas, medan drivmedelsskatternas energiskattedel under senare år har setts som en väg att internalisera vägtrafikens externa kostnader. Ursprungligen hade dock drivmedelsskatten en fiskal bakgrund.

Det nuvarande priset på koldioxid är lägre än vad myndigheterna för tio år sedan bedömde skulle krävas för att nå målet att till 2010 återföra transportsektorns utsläpp till 1990 års nivå och bidrog till att målet missades med nästan 10 procent. Med en kraftigt höjd ambition för 2030 skulle man intuitivt förvänta sig att skuggpriset för det nya målet borde komma att bli väsentligt högre än vad som hade krävts för klara det tidigare etappmålet. I kapitel 10 gör emellertid utredningen bedömningen att befrielse från koldioxidskatt kan räcka för att vid dagens oljepris uppväga skillnaden i långsiktig produktionskostnad mellan biodrivmedel och fossila drivmedel. Under de närmaste 10–15 åren behöver dock undantaget från koldioxidskatt kombineras med någon form av stöd till nya inhemska anläggningar för produktion av biodrivmedel från avfall, restprodukter och cellulosa i väntan på att produktionskostnaderna ska falla. I kombination med en utvecklad kvotplikt säkerställer detta en ökad andel biodrivmedel. Styrmedel för övergång till biodrivmedel beskrivs mer i kapitel 14.7 vilka innebär att drivmedelskonsumenterna får stå för merkostnaden. Därigenom kommer skuggpriset för att nå det kortsiktiga målet att bestå av summan av koldioxidskatten och konsumenternas kostnad för det kompletterande stödet till biodrivmedel.

Vid en utvidgad kvotplikt där även rena och höginblandade biodrivmedel ingår kommer det ur statstödsynpunkt inte längre vara möjligt att fortsätta med skattebefrielse från energiskatten för sådana biodrivmedel. EU:s statsstödsregler bedöms enligt Regeringskansliet (2013) inte göra det möjligt att kombinera en kvotplikt med en beskattning som är utformad så att den innebär statsstöd. Om rena och höginblandade biodrivmedel beläggs med en energiskatt kommer kostnaden för konsumenten att öka. Det troliga är då att dessa biodrivmedel inte längre blir konkurrenskraftiga jämfört de fossila alternativen med låginblandning. Biodrivmedel som ingår i kvotplikten kan dock fortfarande befrias från koldioxidskatt då de inte innehåller något fossilt kol. Naturvårdsverket (2012f) refererar i Färdplan 2050 till ett antal olika försök som har gjorts för att sätta ett pris på koldioxidutsläpp. Variationen i kostnader är stor och beror på vilka konsekvenser som inkluderas eller inte i uppskattningen. Flera av underlagen som tagits fram under senare tid pekar på betydligt högre värderingar än den som används inom transportsektorn i Sverige. Utredningen bedömer att en höjning av koldioxidskatten bör utredas närmare. En följd effekt av en höjd koldioxidvärdering och koldioxidskatt skulle vara att rena och höginblandade biodrivmedel som ingår i kvotplikten efter år 2020 fortsatt förblir konkurrenskraftiga mot de fossila alternativen. Energiskatten skulle i samband med en sådan höjning kunna sänkas något för att avspegla lägre marginalkostnader av bl.a. luftföroreningar.

Av kapitel 11 framgår att utredningen förväntar sig att priset på batterier ska minska med 30–50 procent mellan 2013 och 2020. Såväl elbilar som vätgasfordon bedöms bli konkurrenskraftiga mot fordon som drivs med förbränningsmotorer och fossila drivmedel ungefär år 2025. Beträffande dem är utredningens slutsats att tekniken bara behöver stöd under en övergångsperiod om cirka 10 år och att bidragen under denna tid successivt kan trappas ner.

Om förhoppningarna om sjunkande kostnader för biodrivmedel och elektrifierade fordon infrias skulle således i ett långsiktigt perspektiv en prissättning av koldioxid med något över en krona per kilo vara tillräckligt för ett skifte från fossila drivmedel till el och förnybara drivmedel. Eftersom behovet av förhöjt stöd bedöms bli kortvarigt förefaller det bättre att införa kompletterande stöd av temporär karaktär än att höja koldioxidskatten till den ganska höga nivå som kortsiktigt skulle behövas för att ge den nya tekniken en chans.

Betydande osäkerhet föreligger dock om hur stort incitamentet behöver vara om tio år, när effekterna av läkurvorna för utveckling av elfordon och nya drivmedel börjar klinga av. Om det skulle visa sig att utredningen missbedömt kostnaderna och/eller ledtiderna för teknikskiftet kan behov av skatteändringar uppkomma. Problem kan potentiellt också uppkomma till följd av konkurrens om bioråvaror som gör drivmedlen dyrare, vilket kan leda till lönsamhetsproblem om inte produktpriserna på dieselbränsle, bensin och naturgas stiger i motsvarande mån. Priset på el kan komma att öka i samband med kärnkraftavveckling samt till följd av stigande marginalkostnad för ny fossilfri elproduktion och högre priser på utsläppsrätter inom EU ETS.

Om internalisering av externaliteter ses som det avgörande motivet för energiskatten kan man konstatera att den nuvarande skattesatsen av Trafikanalys (2013c) bedöms motsvara de externa kostnaderna för bensindrivna personbilar på landsbygd, och från 2015 kommer avgasreglerna för nya dieselpersonbilar skärpas så att de i stort sett överensstämmer med kraven på bensinbilar. För tunga vägfordon motsvarar emellertid energiskatten inte mer än drygt halva den genomsnittliga externa kostnaden. För nya lastbilar som framförs på vägar med låga slitagekostnader och låg olycksrisk kommer man dock nära full internalisering (Kågeson, 2011a). Den av utredningen föreslagna höjningen av skatten på dieselbränsle till nivån för bensin bidrar till detta.

Förhållandet mellan skatt och internalisering kompliceras av att personbilarnas bränsleförbrukning för närvarande minskar i betydligt snabbare takt än deras externa kostnader. Detta är särskilt påtagligt för de mycket energieffektiva dieseldrivna personbilarna och innebär att internaliseringsgraden sjunker över tid. För tunga fordon är förhållandet sannolikt det motsatta till följd av att marginalkostnaden för olycksrisk och avgasemissioner tenderar att minska i snabbare takt än den specifika bränsleförbrukningen. Vid ökad takt på energieffektiviseringen av tunga fordon och särskilt vid en elektrifiering kan samma situation uppkomma som för personbilarna.

För både lätta och tunga fordon är km-skatt, differentierad för bilens och vägens egenskaper, ett mera träffsäkert sätt att beskatta dem för de kostnader som deras användning ger upphov till än att höja energiskatten. Utredningen visar i avsnitt 14.3.2 att en kombination av km-skatt på måttlig nivå och restitution av en del av skatten på dieselbränsle kan vara en lösning för tunga lastbilar. Det skulle innebära att den av utredningen föreslagna höjningen av

energiskatten på dieselbränsle inte behöver belasta dessa fordon. I 14.2.2. diskuteras också den långsiktiga beskattningen av vägtrafiken och behovet av kilometerskatt för personbilar.

Någon kanske tycker att drivmedelsskatterna borde höjas i syfte att förmå människor att resa mindre och att välja buss och tåg framför bil och flyg. Men om koldioxidskatten redan är tillräckligt hög för att tillsammans med ett av trafikanterna bekostat stöd till biodrivmedel internalisera klimateffekten saknas anledning att höja den. Däremot finns det anledning att främja investeringar i ny teknik, se 14.7.2.

Som framgår av kapitel 8 och sid 9 ovan medför reducerad bränsleförbrukning och övergång till el att den rörliga kostnaden för att använda fordonen sjunker, vilket leder till att en mindre del av fördelen av lägre förbrukning per km konsumeras av ökad årlig körsträcka. Denna rekyleffekt kan ses som ett skäl att höja skatten på bensin och dieselbränsle i syfte att återföra den genomsnittliga körsträckan per bil till läget innan effektiviseringen. Detta synsätt framfördes bl.a. av dåvarande Vägverket i ett regeringsuppdrag att ta fram en klimatstrategi för vägtransportsektorn. I längden blir detta dock ett mindre effektivt styrmedel att påverka trafiken då fordonens bränsleförbrukning minskar kraftigt och allt fler fordon går på el. I den situationen när fordonen går på el är inte längre de direkta emissionerna något problem för klimatet. Indirekta emissioner från produktion av el, infrastrukturhållning samt produktion och underhåll av fordon kan dock ge upphov till betydande utsläpp och klimatpåverkan. Dessutom ger trafiken upphov till andra externa effekter i form av påverkan på miljö och hälsa. I städerna ger det även upphov till trängsel, något som dock kan kompenseras för med trängsel-skatt eller liknande styrmedel.

Den snabba effektiviseringen av personbilarna gör att det är och kommer bli stora skillnader i bränsleförbrukning mellan nya och gamla fordon. Eftersom nyare fordon i större utsträckning används av personer med högre inkomster ofta i storstäder och äldre fordon i större utsträckning används av personer med lägre inkomst får en höjning av drivmedelsskatten också fördelningspolitiska effekter.

Lägre bränsleförbrukning genom effektivare fordon, elektrifiering och minskad trafik samt befrielse från koldioxidskatt för biodrivmedel gör också att statens intäkter från drivmedelsbeskattning kommer att minska. Om den maximala åtgärdspotentialen i kapitel 13 skulle förverkligas kommer statens intäkter från drivmedelsbeskattning och el att minska med cirka 36 miljarder kronor

per år. Till en mindre del kan detta eventuellt kompenseras om fordonen blir dyrare och momsintäkterna från detta ökar. Om man räknar med att inköpspriset exklusive moms för fordonen ökar enligt prognoserna för batterikostnader i kapitel 11 kan ökningen i momsintäkt bli nästan 2 miljarder kronor 2030. Då reduceras skattebortfallet till 34 miljarder kronor per år. Det är en betydande skatteintäkt som är viktig att lyfta fram som ger anledning för regeringen att se på alternativa sätt att kompensera för. Det ligger emellertid inte inom utredningens uppdrag att föreslå åtgärder som kompenserar statskassan för sjunkande intäkter av koldioxid- och energiskatt.

Utredningen vill också påminna om att förhållandet att det kommersiella flygets och sjöfartens drivmedel inte alls beskattas snedvrider konkurrensen mellan trafikslagen vilket motiverar tillkomsten av två nya skattebaser. Att belasta de båda trafikslagens fossila drivmedel med koldioxidskatt är angeläget från klimatsynpunkt men är enligt energiskattedirektivet för närvarande inte tillåtet för annat än inhemska transporter.

Potentiella undantag från energi- och/eller koldioxidskatt

På både lång och kort sikt bör biodrivmedel befrias från koldioxidskatt. Att så får göras efter 2022 är i skrivande stund oklart då de slutliga skrivningarna av Energiskattedirektivet inte är klara. Biodrivmedel som inte omfattas av kvotplikt behöver även befrias från energiskatt. Enligt förslaget till Energiskattedirektiv kan detta inte göras från och med 2023. Då behöver en utökad kvotplikt (se 14.7.1) och det regelverk som föreslås utredas vidare för framställning av biodrivmedel från vissa råvaror (se 14.7.2) ge tillräckliga incitament för att få ut tillräckliga mängder biodrivmedel så att målet om en fossiloberoende fordonsflotta kan nås till 2030. Införande av en generell kvotplikt och regelverket för framställning av biodrivmedel från vissa råvaror leder till att alla bilister och åkerier får vara med och dela på merkostnaden för att successivt höja andelen biodrivmedel. Eftersom detta, allt annat lika, kan förväntas leda till högre priser får det en viss återhållande effekt på efterfrågan på drivmedel, vilket måste beaktas när man tar ställning till behovet av att höja punktskatterna realt.

I dag beskattas höginblandad HVO som dieselbränsle då de har samma KN-nummer. Beskattningen av ren eller högblandad HVO bör vara likvärdig andra rena och höginblandade biodrivmedel.

Utredningen föreslår därför att avdragsbestämmelserna i 7 kap.3 a–c §§ lagen om skatt på energi utreds så att höginblandad HVO kan omfattas av avdragsrätt på samma sätt som andra rena och höginblandade biodrivmedel.

Av energiskattedirektivet framgår att när DME används som motorbränsle ska beskattningen ske i nivå med likvärdigt motorbränsle. Utredningen föreslår att det utreds om det finns utrymme i energiskattedirektivet för att vid beskattningen ta hänsyn till skillnader i energiinnehåll mellan DME och det likvärdiga motorbränslet. Om utrymme finns föreslår utredningen att bestämmelser inför i lagen om skatt på energi om att vid beskattningen av DME ska hänsyn tas till skillnader i energiinnehåll mellan DME och det likvärdiga motorbränslet.

14.2.2 Långsiktig beskattning av vägtrafiken

Som redan nämnts ovan kommer sannolikt den kraftfulla energi-effektiviseringen som har skett men som utredningen i än högre grad ser framför oss i kombination med minskad trafik och elektrifiering att leda till betydande årliga skattebortfall från drivmedelsskatter. Utredningen ska enligt direktiven beakta effekten på de offentliga finanserna och i förekommande fall ange förslag till finansiering. Eftersom effekterna är så betydande har därför utredningen sett det som sin skyldighet att lyfta fram problemen och peka på behov av utredning. Utredningen föreslår inte någon höjning av drivmedelsbeskattning annat än den på dieselbränsle och att skatterna ska följa utvecklingen av de disponibla inkomsterna. Ytterligare höjning av drivmedelspriserna kan följa av ökad andel biodrivmedel. Som redan har nämnts kommer även eldriven trafik att ge upphov till externa kostnader. Med effektivare fordon och ökad andel elfordon blir drivmedelsskatter som diskuterats i föregående avsnitt i längden inte det bästa styrmedlet för att internalisera de externa kostnaderna. Parkeringskatt, trängselskatt (se avsnitt 14.9 respektive 14.10), parkeringsavgifter (se kapitel 6) och andra lokala styrmedel kan internalisera en del av dessa effekter och verka dämpande på trafiken. Utredningen gör dock bedömningen att detta inte kommer räcka på sikt för att ta hand om de externa effekterna av vägtrafiken och säkerställa att målet om en fossiloberoende fordonsflotta 2030, klimatmål och andra relevanta mål nås. Det kommer med största sannolikhet även behövas en kilometerskatt inte bara

som föreslås utredas i 14.3 för tunga fordon utan också för lätta fordon. Effektivare fordon och elfordon kommer trots högre drivmedelspris per liter innebära lägre körkostnader som sannolikt kommer leda till rekyleffekter i form av ökad trafik (se kapitel 8). I kapitel 13 har dessa rekyleffekter inte beaktats utan det har där antagits att dessa tas om hand med kompletterande styrmedel. Utan ytterligare styrmedel kommer sannolikt en stor del av effekten av de åtgärder som görs lokalt för att stimulera användning av alternativ till bil i form av stadsutveckling, förbättrad kollektivtrafik och ökad möjligheter att gå och cykla ätas upp av en ökad biltrafik.

Utredningen föreslår därför att den långsiktiga beskattningen av vägtrafiken utreds och att detta görs inom inte allt avlägsen framtid då det kan ha stor betydelse för samhällsutvecklingen beroende på vilka beslut som fattas mot grundval av en sådan utredning.

14.3 Kilometerskatt med restitution för tunga fordon på väg

Utredningens förslag till utredning: Utredning om en kilometerskatt för tunga fordon med restitution för del av den inbetalda skatten på dieselbränsle.

Utredningen föreslår i 14.2.1 att beskattningen av dieselbränsle bör höjas med 77 öre fram till 2020 vilket skulle innebära att dieselbränsle och bensin då beskattas (summan av energiskatt och koldioxidskatt) med samma skattesats per liter. Att dieselbränsle i Sverige liksom i våra grannländer beskattas lägre än bensin är en konsekvens av svårigheterna med att beskatta drivmedel som används i gränsöverskridande tung trafik. Så länge som grannländerna inte höjer sin beskattning till den svenska nivån riskerar en höjd beskattning leda till att den tunga trafiken väljer att tanka någon annanstans där priset är lägre. Den låga beskattningen är också en bidragande orsak till att gods- trafik på väg inte betalar för de (marginal)kostnader som den ger upphov till i form av vägslitage, emissioner, olyckor och buller (se avsnitt 7.4).

Ett sätt att kunna höja beskattningen av dieselbränsle utan att ge ytterligare incitament till tankning utomlands av tunga fordon är att kombinera en höjd beskattning av dieselbränsle med införande av en kilometerskatt med restitution. Detta innebär att tunga fordon

som betalar kilometerskatt skulle få en del av sin inbetalda skatt på dieselbränsle återförd. I praktiken innebär detta att avgifter för att använda vägnätet för tunga fordon frikopplas från drivmedelsbeskattningen.

Allt effektivare fordon och övergång till eldrift tillsammans med en internationalisering av godstrafiken innebär att den skattebas som drivmedel traditionellt varit allt mer eroderas. En kilometerskatt för tung trafik skulle därför kunna motiveras även ur ett fiskalt perspektiv.

14.3.1 EU-lagstiftningen

Enligt energiskattedirektivet (2003/96/EG) får medlemsstaterna differentiera beskattningen av dieselbränsle mellan yrkesmässig och icke-yrkesmässig trafik under förutsättning att gemenskapens minimivåer iakttas samt att skattesatsen för yrkesmässig användning inte underskrider den gällande nationella nivån 1 januari 2003. Detta innebär för Sveriges del att restitution inte kan ske för skatt under 3,178 kronor/liter, vilket var den svenska skattenivån (energiskatt och koldioxidskatt) som rådde 1 januari 2003. I beräkningen av eventuell kilometerskatt nedan antas restitution av skatt för nivåer över 3,178 kronor/liter, vilket innebär en sänkt beskattning av dieselbränsle för den kilometerskattepliktiga trafiken jämfört med dagens regler.

Km-skatt finns i dag i flera EU-länder men inget land har kombinerat km-skatten med restitution av drivmedelsskatt. Tyskland sökte tillåtelse från kommissionen 2003 för ett system för avgiftsersättning i samband med införandet av km-skatt. Syftet med stödet anges vara att delvis kompensera för effekterna av åkarnas eventuellt ökade börda i och med införandet av km-skatt och innebar att en engångsersättning skulle betalas ut mot uppvisande av bevis för att punktskatter på bränsle betalats i Tyskland. Kommissionen tvivlade i sitt svar (Europeiska unionens officiella tidning, 2003) på att systemet var förenligt med principen om icke-diskriminering då avgiftsersättning diskriminerar de åkare som tankat utanför Tyskland. Tyskland gick senare inte vidare med compensationssystemet.

Det system som Tyskland försökte införa beskrivs dock inte som en återbetalning av betald punktskatt för km-skattepliktiga fordon utan som en nedsättning av km-skatten för fordon som betalat punktskatt i Tyskland. Även om det ekonomiska utfallet för berörda åkare blir detsamma så är det tänkbart att kommissionens

svar hade blivit annorlunda om systemet beskrivits som en återföring av en del av drivmedelsskatten. Utredningen har inte kunnat göra någon djupare analys över hur möjligheten ser ut att få ett system för restitution godkänt av kommissionen. Detta måste förmodligen prövas. Eftersom km-skatt och energiskatt delvis syftar till att ta betalt för samma sak, trafikens externa marginalkostnader, är det dock inte orimligt att restitution skulle vara möjlig.

Eftersom energiskattedirektivet är under omförhandling råder osäkerhet om hur regelverket kommer att se ut vid den tidpunkt då en kilometerskatt kan träda i kraft. En ytterligare osäkerhet gäller särbehandling av biodrivmedel för vilket det i dag krävs undantag från energiskattedirektivet. Undantag för biodrivmedel från koldioxidskatt klassas som statsstöd. En fråga är om det är möjligt att restituera skatten för biodrivmedel ner till nivåer under 3,178 kronor/km så att man kan upprätthålla en skillnad i beskattning mellan fossila och icke-fossila drivmedel.

Eurovinjettdirektivet (1999/62/EG) reglerar användningen av såväl tidsberoende vägavgifter, dit det nuvarande Eurovinjettsarbetet hör, som avståndsberoende vägtullar som kilometerskatt. Sedan 2011 (Direktiv 2011/76/EU) är det möjligt att utöver återvinning av infrastrukturkostnader inkludera en avgift för externa kostnader för att möjliggöra internalisering av dem.

Infrastrukturavgiften är inte begränsad till att täcka trafikens marginalkostnader utan får även avse de fasta kostnaderna för uppförande, drift, underhåll och utveckling av infrastrukturen. Den får differentieras utifrån fordonens euro-utsläppsklass, men ingen infrastrukturavgift får överstiga den avgift som tas ut för likvärdiga fordon som uppfyller de strängaste utsläppskraven med mer än 100 procent.

Avgiften för externa kostnader får täcka kostnader till följd av trafikrelaterade luftföroreningar och/eller trafikrelaterat buller men inte kostnader för trafikolyckor. Direktivet anger en maxnivå för avgiften uppdelad på kostnader för luftföroreningar och buller. Differentieringar får göras utifrån fordonsegenskaper.

14.3.2 Ett första steg på vägen mot full internalisering

Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv bör en kilometerskatt sättas på en sådan nivå att den på sikt tillsammans med energi- och koldioxidskatt internaliserar de samhällsekonomiska externa marginalkostnader som den tunga trafiken ger upphov till. En underinter-

nalisering i likhet med dagsläget innebär att trafiken inte betalar för de kostnader den ger upphov till vilket ger en alltför stor trafikvolym jämfört med vad som vore samhällsekonomiskt optimalt. De externa kostnaderna varierar dock kraftigt både mellan skilda vägsträckor och olika fordon. Kostnaderna för slitage och olyckor är avsevärt lägre på de stora stråken med motorvägsstandard eller mitt-räcken jämfört med det mer perifera vägnätet som ofta har både sämre bärighet och säkerhet. Kostnaderna för luftföroreningar och buller beror på antalet individer i trafikens direkta närhet, vilket gör att kostnaden per fordonskilometer är betydligt högre i städer än på landsbygden. Olika fordon har även skilda egenskaper när det gäller bullernivå, avgasrening och hur mycket de sliter på vägbanan.

Det finns i dag begränsad kunskap kring hur trafikens marginalkostnader varierar utifrån ovan nämnda parametrar. För att kunna utforma ett mer exakt och differentierat system för full internalisering krävs goda kunskaper om hur marginalkostnaderna ser ut för olika fordon och på olika sträckor. Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) har ett regeringsuppdrag kring trafikens externa marginalkostnader som ska redovisas i november 2014 som förhoppningsvis ger ytterligare kunskap i frågan. Ett första steg vid införandet av km-skatt skulle kunna vara att lägga en enhetlig km-skatt som endast fullständigt internaliserar trafikens kostnader på de delar av huvudvägnätet som inte passerar tätorter, dvs. vägar med lägst externa marginalkostnader. I ett senare steg skulle kilometer-skatten kunna differentieras genom att de vägvägnät vars trafik har högre externa kostnader stegvis beläggs med en högre kilometer-skatt. För att ge incitament till att använda fordon som ger upphov till låga marginalkostnader skulle en kilometerskatt även kunna differentieras utifrån fordonsegenskaper.

Tänkbara nivåer för en km-skatt

Trafikanalys har ett löpande uppdrag att analysera transportsektorns samhällsekonomiska kostnader i relation till skatte- och avgiftsuttaget inom transportsektorn. Uppgifterna om externa kostnader och nuvarande internalisering är hämtad från den senaste sammanställningen (Trafikanalys, 2013c) och baseras på de skatter och avgifter som gällde 2012.

I Trafikanalys (2013c) antas en bränsleförbrukning på 0,23 l/km för lastbil utan släp och 0,4 l/km för lastbil med släp för att beräkna

hur stor del av kostnaden som är internaliserad genom drivmedelskatten.⁷ För trafik som går på landsbygd (ej tätort) anges följande genomsnittliga marginalkostnader per fordonskilometer (prisnivå 2010) inklusive koldioxidutsläpp.

Tung lastbil utan släp: 1,79–2,41 kronor/fordonskm
Tung lastbil med släp: 2,60–3,44 kronor/fordonskm

Det lägre värdet är för vägar med den bästa bärigheten, dvs. europavägar, riksvägar och primära länsvägar. Marginalkostnaden är högre i tätort än ovanstående siffror. I beräkningen är olyckskostnaden enbart uppdelad på landsbygd/tätort och inte på vägar med olika standard. För trafiken på vägarna med bäst bärighet som ju också till stor del är de säkraste vägarna är olyckskostnaden betydligt lägre.

Tabell 14.2 Skatt och marginalkostnad per fordonskilometer (kr/fkm)

	Minimiskatt 3,178 kr/l	Dagens skatt 4,855 kr/l	Likabehandling ⁸ 6,11 kr/l	Lägsta externa marginalkostnad ⁹
Lastbil utan släp	0,73	1,17	1,41	1,79
Lastbil med släp	1,30	1,99	2,51	2,60

Källa: Trafikanalys (2013c). Skatter och avgifter 2012 i prisnivå 2010.

I tabell 14.2 sammanfattas den internalisering som tre olika skattesatser på dieselbränsle innebär för kostnaden per fordonskilometer tillsammans med den lägsta externa marginalkostnaden som anges av Trafikanalys (2013c). Inte ens en höjning av dieselskatten till 6,11 kronor/liter så att den motsvarar bensinskatten räknat på energiinnehåll samt kolinnehåll ger full internalisering. För trafik i tätorter och på vägar med sämre bärighet är marginalkostnaden betydligt högre än tabellens medelvärde.

En restitution av den del av dieselbeskattningen som överstiger 3,178 kronor/l motsvarar med samma beräkningsförutsättningar som tidigare följande nedsättning av kostnaden per fordonskilometer.

⁷ Energiskatten samt koldioxidskatten antas vara de skatter som är satta att internalisera de externa kostnaderna. Eurovinjetten samt fordonsskatten som är fasta avgifter räknas här inte som internaliserande.

⁸ Samma beskattning per energiinnehåll som bensin samt justering av CO₂-skatten i enlighet med korrekt kolinnehåll för MK1-diesel ger energiskatt 3,37 kronor/l och koldioxidskatt 2,74 kronor/l, dvs. 6,11 kronor/l.

⁹ För trafik på landsbygd och de allra bästa vägarna. Den lägsta kostnaden i Trafikanalys bedömning.

Tabell 14.3 Restitution och återstående marginalkostnad, kronor/fordonskm

	Restitution från dagens skatt 4,855 kr/l	Restitution från lika-behandling 6,11 kr/l	Återstående marginal-kostnad vid diesel-skatt 3,178 kr/l
Lastbil utan släp	0,387	0,68	1,06
Lastbil med släp	0,67	1,21	1,30

Vid restitution för kilometerskattepliktiga fordon av all skatt över miniminivån på 3,178 kronor/liter skulle därmed en kilometerskatt behöva sättas till cirka 1,1 kronor/fkm för lastbilar utan släp respektive 1,3 kronor/fkm för lastbilar med släp för att nå full internalisering av trafik på vägar med god bärighet på landsbygd. Observera att restitutionen innebär en minskad kostnad för drivmedelsskatt jämfört med dagens skattesats som motsvarar 0,39 kronor/fkm respektive 0,67 kronor/fkm. Införandet av en kilometerskatt bör även innebära att dagens Eurovinjett avskaffas, vilket skulle ge en viss ytterligare kostnadsminskning för vissa fordon¹⁰. Tabell 14.4 visar att sammantaget skulle en kilometerskatt på denna nivå ge en kostnadsökning på cirka 55 öre per fordonskilometer inräknat restitution samt slopad Eurovinjett.

Tabell 14.4 Transportkostnadsförändringar vid införande av kilometerskatt

	Lastbil utan släp	Lastbil med släp
Kilometerskatt kr/fordonskm	1,10	1,30
Slopad Eurovinjett ¹¹ kr/fordonskm	-0,16	-0,09
Restitution av energiskatt kr/fordonskm	-0,39	-0,67
Kostnadsförändring i kr/fordonskm	0,55	0,54

¹⁰ Eurovinjetten kan betalas per år, månad, vecka eller dag och beloppet beror på euro-klass och antal axlar. För fordon med minst 4 axlar varierar årskostnaden från 1250 Euro till 1550 Euro. Avgiften för en enskild dag är 8 euro oavsett antal axlar och euro-klass.

Se www.eurovignettes.eu/portal/en/tariffs/tariffs. Betald eurovinjett ger rätt att utnyttja vägnätet i Belgien, Danmark, Nederländerna, Luxemburg och Sverige.

¹¹ Antaget en körsträcka på 42 000 km och Eurovinjett på 750 Euro för lastbilar utan släp och körsträcka på 125 000 km och Eurovinjett på 1250 Euro för lastbilar med släp. För de fordon som kör mycket i de andra Eurovinjettländerna kvarstår dock kostnaden för Eurovinjett.

14.3.3 Förbättrad övervakning av den tunga vägtrafiken

Trafikutskottet (Riksdagen, 2012) har uppmärksammat att det regelverk för den tunga trafiken som finns kring kör- och vilotider, cabotage, lastsäkring, överlast och hastigheter inte följs i den utsträckning som vore önskvärt och att risken för att bli kontrollerad är låg. Ansvaret för kontroll av den tunga vägtrafiken är i dag uppdelat på flera myndigheter. Transportstyrelsen ska i enlighet med yrkestrafiklagen utöva tillsyn över att alla som har tillstånd för yrkesmässig trafik bedriver verksamheten enligt gällande bestämmelser. I detta ligger bland annat att utföra företagskontroller av kör- och vilotidsreglerna samt att handlägga tillstånd för yrkesmässig trafik. De 21 polismyndigheterna är ansvariga för att övervaka, kontrollera och rapportera trafikbrott. Ungefär 500 poliser arbetar med trafik i Sverige varav cirka 140 med tung yrkesmässig trafik (Riksdagen, 2012). Till detta kommer drygt 60 bilinspektörer.

Polisen utför övervakning och kontroll av trafikbrott bland annat genom vägkontroller, omfattande bl.a. (Riksdagen, 2012):

- Körkort
- Nykterhet/droger
- Kör- och vilotider
- Färdskrivarutrustning
- Trafiktillstånd, nationellt och internationellt
- Lastsäkring
- Viktkontroll
- Fordonslängd
- Snabb kontroll av fordonets yttre status
- Farligt gods tillsyn

En fullständig vägkontroll (som innehåller fler moment än ovan uppräknat) tar tid och kräver god sakområdeskompetens hos den polis som utför den.

I Sverige kan överträdelse av reglerna för kör- och vilotider och färdskrivare medföra böter om 1 800 eller 3 000 kronor till föraren för den första förseelsen. Därefter halveras bötesbeloppen för alla brott därutöver tills ett tak om 10 000 kronor nås. Dessa bötesbelopp ligger på en lägre nivå än flera andra europeiska länders och

upplevs som alltför låga av flera polismyndigheter (Riksdagen, 2012). De låga bötesbeloppen tillsammans med den låga upptäcktsrisken gör att vissa åkerier sätter i system att bryta mot regelverket. Transportstyrelsen kan även fastställa en sanktionsavgift om man vid en företagskontroll upptäcker brott mot regelverket. Sanktionsavgiften får högst uppgå till 200 000 kronor eller utgöra 10 procent av företagets årsomsättning.

För en rättvis konkurrenssituation är det viktigt att de regler som finns kring en eventuell kilometerskatt men även regler om bland annat lastsäkring, hastigheter och kör- och vilotider efterlevs. För detta krävs en fungerande kontroll och kännbara sanktioner. Ett alternativ till dagens system där polisen ansvarar för övervakningen i trafiken är att låta en särskild myndighet utföra såväl kontroll av kilometerskatt som övriga trafikbrott, t.ex. att andra skatter och avgifter är betalda, att kör- och vilotider hålls, lastsäkring, otil-låten cabotage och att fordonet är utrustat med godkända däck. Det behövs även bättre möjligheter att hindra fortsatt färd med fordon med stora brister eller obetalda skatter och avgifter, t.ex. genom klampning, dvs. att sätta en kätting på fordonets hjul. Transportstyrelsen har ett regeringsuppdrag som ska redovisas 1 december 2013 kring en fördjupad analys av regelefterlevnaden inom cabotage-trafiken som inkluderar att analysera konsekvenserna av klampning.

I Tyskland ansvarar en särskild myndighet (Bundesamtes für Güterverkehr, BAG) för verkställighet och tvångsåtgärder av kilometerskatten. Genom 300 permanenta portaler kontrolleras trafiken och genom DSRC-teknik avgörs om en lastbil är försedd med en transponder och att vägtull/kilometerskatt är betald. Om fordonet inte har en transponder jämförs registreringsnumret med en manuell logg för kontroll av om fordonet har betalat korrekt tull. Om tullen inte har betalats skickas informationen till Toll Collect för manuell kontroll. Stämmer informationen att tull inte har betalats skickas ärendet till BAG. Särskilda BAG-tjänstemän utför inspektioner i direkt anslutning till kontrollportalerna. De får informationen trådlöst om vilka fordon som eventuellt inte har betalat sin tull, sekunder efter att lastbilen passerat portalen. Tjänstemännen kan då stoppa fordonet för en detaljerad inspektion (2011 års vägtullsutredning, 2012). Om man skapar en kontrollorganisation som liknar den tyska skulle denna även kunna kontrollera att övriga vägavgifter såsom trängelskatt och broavgifter har erlagts samt kontrollera att regler kring exempelvis kör- och vilotider, cabotage och lastsäkring följs. Därigenom skulle en kilometerskatt ge upphov till

ytterligare nyttor genom att öka regelefterlevnad och motarbeta konkurrens från åkerier som sätter i system att bryta mot gällande regler. En bättre trafikövervakning kan även leda till bättre efterlevnad av hastighetsreglerna, vilket ger minskade koldioxidutsläpp.

14.3.4 Höjd beskattning av dieselbränsle

Genom införandet av kilometerskatt med restitution ger den höjning av beskattningen av dieselbränsle till nivån för bensinskatten som utredningen föreslår inga konkurrensnackdelar för den del av den tunga trafiken som tankar i Sverige. Med en ökande andel utländska lastbilar och åkerier på det svenska vägnätet i kombination med stora bränsletankar blir det allt tydligare att det är svårt att styra den tunga trafiken med nationell beskattning av bränslet. För personbilar är däremot möjligheten att tanka utomlands mycket begränsade. Utredningens redovisar i avsnitt 14.2 sina förslag kring hur beskattningen på dieselbränsle kan höjas.

Införandet av kilometerskatt med restitution kan vara den pusselbit som behövs för att möjliggöra en ökad skatt på dieselbränsle för främst lätta fordon. En internalisering av den allra billigaste trafiken skulle innebära en kilometerskatt efter restitution på 1,1 respektive 1,3 kronor/km för lastbilar utan respektive med släp. Tillsammans med slopad Eurovinjett ger det en höjning av transportkostnaden med cirka 55 öre/km jämfört med dagens beskattning. Om man däremot vill uppnå full internalisering även på det mer perifera vägnätet och i tätorter krävs betydligt högre nivåer på kilometerskatten.

Eftersom en fullständig internalisering även av trafiken med högst marginalkostnader skulle ge viss strukturomvandling med omlokalisering av verksamheter och även minskad produktion av vissa varor så kan det vara bra att gå långsamt fram för att ge berörda företag och individer en möjlighet att ställa om. Dock bör ambitionsnivån vara tydlig – på sikt är full internalisering målet.

Utredningen har inom ramen för sitt uppdrag inte haft möjlighet att göra en fullständig analys av hur ett kilometerskattesystem bör utformas i frågan om teknisk lösning, exakta nivåer och kontrollsystem. Frågan om hur en restitution skulle kunna utformas för att inte stå i konflikt med EU-rätten eller andra internationella avtal har heller inte kunnat klargöras. Utredningen uppmanar därför till fortsatt utredning av frågan så att det finns möjlighet att

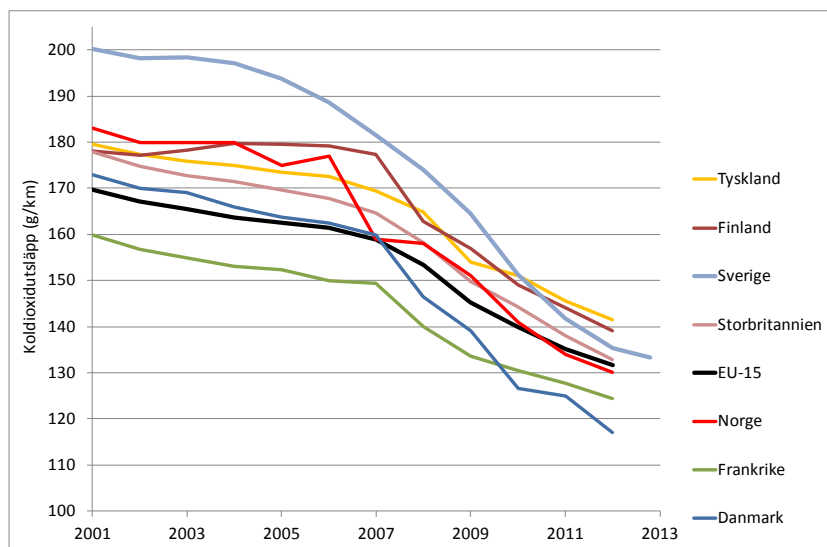
fatta beslut inom några år. En höjning av skatten på dieselbränsle till de nivåer som utredningen föreslår gör det extra angeläget att finna en lösning på kort sikt för kilometerskatt med restitution för att undvika att åkerinäring i Sverige drabbas negativt.

14.4 Styrmedel för energieffektivare fordon

För att nå den långsiktiga klimatvisionen och för att hinna en god bit på väg redan till 2030 behöver vägtrafikens alla fordonsflottor bli mycket energieffektiva. Det räcker inte att bara byta drivmedel eftersom tillgången på hållbart producerad el och biodrivmedel är begränsad. Som har beskrivits i kapitel 8 och 13 är potentialen stor att effektivisera såväl lätta som tunga fordon. Sverige är en relativt liten marknad för personbilar internationellt sett. Utbudet på marknaden av energieffektiva fordon styrs till hög grad av de krav som sätts upp gemensamt inom EU. Styrmedel i Sverige har svårt att påverka utbudet utan påverkar i större grad urvalet från utbudet inom EU. Även för tunga fordon är Sverige en liten marknad men i landet finns samtidigt två internationellt sett mycket stora fordonstillverkare. EU-kommissionen har ambitioner att följa kraven för personbilar och lätta lastbilar med krav på tunga fordon. Att påverka utvecklingen inom EU har stor betydelse. Både för att påverka tillgängligt utbud i Sverige och för att påverkar utvecklingen inom hela EU. Vikten av att påverka EU behandlas i slutet av kapitlet.

Utvecklingen av nya personbilars koldioxidutsläpp och energieffektivitet har varit mycket positiv i de flesta EU-länder under de senaste 6–7 åren. Sverige utmärker sig genom en årlig minskning på i snitt 9 g/km mellan 2006 och 2012. Det har gjort att Sverige har förflyttat sig från att varit ett av de länder som har haft de högsta koldioxidutsläppen för nya fordon till att nu ligga mitt i EU-fältet. År 2012 hade 12 länder lägre koldioxidutsläpp för nya personbilar och 14 högre än Sverige. Utvecklingen inom EU har till stor del berott på en successiv anpassning av marknaden mot EU-krav. EU-kraven beslutades 2009 men diskussioner om ett regelverk startades flera år tidigare. Flera länder införde också skattesystem differentierade utifrån koldioxidutsläpp under denna tidsperiod. Bränsleeffektivitet och låga koldioxidutsläpp har också blivit ett starkare försäljningsargument.

Figur 14.2 Nyregistrerade bilers genomsnittliga koldioxidutsläpp (g/km) i olika länder inom EU. Färgförklaringen till höger i figuren har samma ordningsföljd som länderna 2012



Källa: European Environment Agency (2013). 2013 för Sverige avser nyregistrering t.o.m. 2013-10-21 och är en egen bearbetning av trafikregistret.

Då skillnaderna i energieffektivitet i genomsnitt är stora mellan nya och gamla fordon så har inte bara effektiviseringstakten av nya fordon betydelse utan också omsättningstakten av fordonsparken. Eftersom stor del av den svenska personbilsflottan fortfarande består av äldre energikrävande fordon finns därför en stor potential för förbättring redan på kort sikt när äldre bilar skrotas och ersätts av betydligt energieffektivare. På något längre sikt förväntas teknikutvecklingen leda till att det genomsnittliga koldioxidutsläppet från nya personbilar i Europa sjunker till cirka 95 gram per km (mätt med EU:s nuvarande testcykel) till 2020 och därefter fortsätter neråt. EU anger kraven i gram koldioxid som ett mått på energieffektiviteten. Måttet tar inte hänsyn till om råvaran för drivmedlet som använts är förnybar eller fossil. I USA, Japan och Kina är motsvarande gränsvärden uttryckta i energitermer.

De samlade utsläppen från fordonsparken, bestående av såväl lätta som tunga fordon, bestäms av transportarbetets storlek, motorernas verkningsgrad, fordonens rull- och luftmotstånd samt klimat-effektiviteten hos de drivmedel som används. Det är svårt att fånga

alla dessa parametrar med ett enda styrmedel, eftersom det inte är möjligt att i förväg veta klimatnyttan hos de bränslen som fordonen kommer att använda under sin livstid som för personbilar kan vara över 20 år medan den är kortare för t.ex. tunga lastbilar. Därför måste de fordonsrelaterade styrmedlen kompletteras av åtgärder som säkerställer att drivmedlen får allt mindre klimatpåverkan. Nyttan av att fordon kan använda alternativa drivmedel behöver dock uppmärksammas vid val av styrmedel som påverkar fordonsflottans sammansättning, men det bör inte ske till priset av att man ställer väsentligt lägre krav på energieffektivitet hos sådana fordon än på de som bara kan använda fossila drivmedel.

Styrmedel som avser att påverka energieffektiviteten hos nya fordon behöver baseras på parametrar som täcks av de europeiska reglerna för typgodkännande. Det innebär att man för personbilar och andra lätta fordon måste bygga på de av tillverkarna uppgivna utsläppen av CO₂ från körning enligt den europeiska testcykeln (NEDC) trots att den inte återspeglar verklig körning särskilt väl och heller inte beaktar bränsleförbrukning orsakad av t.ex. luftkonditionering, användning vid låg temperatur och av allehanda tillbehör. EU håller på med en översyn av provmetoden och när den är klar behöver det svenska incitamentssystemet anpassas så att det överensstämmer med de nya reglerna. För tunga fordon pågår utveckling av metod som ska göra det möjligt att redovisa bränsleförbrukning och koldioxidutsläpp för komplett fordon.

Motiven för att söka påverka nybilsköparna genom styrmedel som kompletterar drivmedelsbeskattningen har i någon mån redan berörts. Den främsta anledningen är att köpare av nya personbilar i otillräcklig utsträckning tar hänsyn till bilens bränsleförbrukning och utsläpp utan vanligen bara beaktar sådana kostnader under bilens cirka fem första år. Här finns alltså ett marknadsmisslyckande som behöver korrigeras för att klimatpolitiken ska bli kostnadseffektiv och framgångsrik. För tunga fordon värderas bränsleförbrukningen högre vilket gör problemen mindre på dessa fordon. Lastbilar i fjärrtrafik används mycket effektivt och rullar många mil under de första åren. Den första ägaren säljer ofta fordonet redan efter några år och gör lönsamhetskalkylen på denna tid (2–3 år) (AEA och Ricardo, 2011 och Duleep, 2011). Samtidigt kan en del av tekniken för bränslebesparingen ha betydligt längre återbetalningstid i minskad bränsleförbrukning. För stadsbussar och distributionslastbilar görs ofta lönsamhetskalkylen över i storleksordningen 7–8 år vilket kan göra att mer avancerad teknik såsom hybridisering kan bli lönsam

under kalkylperioden (se kapitel 8). Ett ytterligare motiv för styrmedel som påverkar nybilsmarknaden är behovet av att underlätta introduktion av ny teknik som vid tillverkning i stor skala kan förväntas bidra till reduktionen av växthusgaser på ett kostnadseffektivt sätt. Här kan således föreligga behov av stöd under en introduktionsfas både för lätta och tunga fordon.

14.5 Styrmedel för energieffektivare lätta fordon

Utredningens förslag: Utredningen ger förslag på två alternativa paket av typen bonus-malus¹², som utredningen beskriver konsekvenserna av. Utredningen pekar inte ut något av dem som utredningens förstahandsval. I båda fallen är syftet att nya personbilar i Sverige ska ha ett koldioxidutsläpp på högst 95 g/km till 2020 och att lätta lastbilar ska effektiviseras i motsvarande grad. Båda paketen kan karakteriseras som bonus-malus eftersom de innebär högre kostnader för fordon med högre utsläpp och lägre kostnader eller premier för fordon med lägre utsläpp. I stort innebär detta att kostnaderna för statskassan blir approximativt noll.

a) Registreringsskatt och miljöpremie av karaktären bonus malus med eller utan viktsdifferentiering tillsammans med höjd förmånsbeskattning för nya fordon fr.o.m. 2015. Supermiljöbilspremie upphör och fordonsskatt tas ut som ett fast belopp per bil oavsett koldioxidutsläpp.

b) Utveckling av dagens koldioxiddifferentierade fordonsskatt, miljöbilsdefinition och supermiljöbilspremie av karaktären bonus-malus i kombination med koldioxiddifferentierat förmånsvärde.

En kontrollstation bör genomföras 2018 där effekten av valt system utvärderas och vissa justeringar kan genomföras.

Utredningen ger förslag på ett system för energimärkning av lätta fordon och föreslår att Konsumentverket ges föreskriftsansvar inom området. Utredningen föreslår att Konsumentverket ges i uppdrag att implementera förslaget energimärkning efter samråd med Trafikverket, Energimyndigheten, Naturvårdsverket och Transportstyrelsen.

Utredningen föreslår att nuvarande miljöbilsdefinition ses över i samband med en kontrollstation 2018.

¹² Innebär skatt på bilar med höga utsläpp som finansierar premier till bilar med låga utsläpp.

Utredningen föreslår att Transportstyrelsen i samråd med Trafikverket får i uppdrag att analysera effekterna av övergång till värden på koldioxidutsläpp och bränsleförbrukning som inkluderar eco-innovations i nationella styrmedel och om så lämpligt föreslå nödvändiga förändringar i regelverk för implementering av detta.

För att kunna utnyttja den åtgärdspotential som beskrivs i kapitel 13 behöver nya personbilar i Sverige nå 95 g/km eller bättre till 2020. Det innebär att den nyregistrering som sker i Sverige i stort sett följer EU-snittet. Även om Sverige redan i dag ligger nästan på EU-snittet är det sannolikt att det kommer krävas en fortsatt utveckling av nationella styrmedel för att bibehålla eller förbättra denna position. Det finns flera olika möjliga vägar framåt, men oavsett vilken som väljs bör målet vara att det genomsnittliga koldioxidutsläppet från nya bilar i Sverige 2020 ska vara högst 95 g/km. Efter 2020 behöver systemet fortsätta att utvecklas så att åtgärdspotentialen utnyttjas. Nedan beskrivs olika utvecklingsvägar av dagens system bestående av fordonsskatt, supermiljöbilspremie och förmånsbeskattning. Vad gäller fordonsskatten och supermiljöbilspremien har utredningen undersökt följande möjligheter:

1. Fortsätta med dagens system, utan ändringar. Utredningens bedömning är att detta inte leder till målet.
2. Registreringsskatt och miljöpremier av karaktären bonus-malus kopplat till koldioxidutsläppet från fordonet. Supermiljöbilspremien avvecklas.
3. Som 2 men med viktsdifferentiering.
4. Utveckling av dagens fordonsskatt och supermiljöbilspremie av karaktären bonus-malus, där fordonsskatten får en starkare differentiering mot koldioxidutsläppet från fordonet än idag och supermiljöbilspremien höjs.

Alla dessa möjliga möjligheter kan kombineras med olika utformningar av reglerna för värdering av bilförmån vid inkomstbeskattningen. Utredningen har undersökt följande möjligheter:

1. Dagens system. Utredningens bedömning är att detta inte leder till målet.
2. Höjningen av prisdelen i förmånsvärdet från 9 procent till 15 procent av listpriset och på sikt borttagning av den tillfälliga nedsättningen för vissa miljöbilar.
3. Differentiering av förmånsvärdet beroende på koldioxidutsläppet.

Alternativ 1, både vad gäller fordonsskatten och förmånsbeskattningen avseende bilförmån, innebär ingen förändring jämfört med dagens system. Utredningens bedömning är att skärpningar av dagens system behövs för att nå målsättningen. Den utveckling som har skett fram till i dag har skett samtidigt som incitamenten för energieffektivare fordon med låga koldioxidutsläpp har skärpts och EU-kraven fått allt större betydelse. Koldioxiddifferentieringen av fordonsskatten har ökat och miljöbilsdefinitionen skärpts sedan dessa styrmedel infördes.

Övriga alternativ behandlas nedan, men utredningen tar inte ställning till vilket av dem som bör väljas. I kapitel 15 beskrivs vidare konsekvenserna av de olika alternativen.

Sett på antalet kombinationer av registreringsskatt och miljöpremier, fordonsskatt och supermiljöbilspremier samt de två olika alternativen för beskattning av bilförmån kan man teoretiskt hitta sex olika kombinationer. Utredningen har inte haft möjlighet att analysera alla dessa kombinationer. Den kombination som väljs bör leda fram till målet att det genomsnittliga koldioxidutsläppet från nya bilar i Sverige 2020 ska vara högst 95 g/km. System som påverkar nybilsförsäljningen behöver därför kombineras med något som även påverkar dem som har förmånsbil. Utredningen ser framför sig framförallt två kombinationer. Antingen någon form av bonusmalus system med registreringsskatt och miljöpremier i kombination med en förmånsbeskattning med ökad prisdelen eller ett bonusmalus system som bygger på utveckling av dagens fordonsskatt tillsammans med supermiljöbilspremier i kombination med en koldioxiddifferentierad förmånsbeskattning.

Som komplement föreslås i båda fallen en förbättrad konsumentinformation om energieffektiviteten hos nya personbilar och lätta lastbilar (se 14.5.10).

Som inledning till överväganden om styrmedel för att premiera låg bränsleförbrukning och låga utsläpp av koldioxid är det nödvändigt att ta ställning till några frågor av principiell natur och att söka

lösningar som inte försvårar en eventuell framtida europeisk harmonisering.

Faktaruta, alternativdrivna fordon i paket a) registreringsskatt och miljöpremier av karaktären bonus-malus med eller utan viktsdifferentiering i kombination med höjt förmånsvärde

Miljöpremier

Tilläggspremie medges för 15 000 kronor för bränsleflexibilitet (gas, etanol, laddhybrid och el). För etanol och gasbilar medges denna till och med 55 g/km över brytpunkt eller brytpunktslinje. För dubbelt flexibla bilar, t.ex. laddhybrid och etanol, medges 30 000 kronor i tilläggspremie. Total premie får inte överstiga 25 procent av nypris.

Supermiljöbilspremie

Samma regler vad gäller supermiljöbilspremier som i paket b fram till dess att registreringsskatt/miljöpremie införts.

Förmånsvärdet

I förmånsbeskattningsreglerna finns den generella nedsättningen till jämförbar bil kvar. Den tillfälliga nedsättningen för el, laddhybrid och gasbilar föreslås vara kvar till och med den 31 december 2018.

Faktaruta, alternativdrivna fordon i paket b) fordonsskatt och supermiljöbilspremie av karaktären bonus-malus i kombination med koldioxiddifferentierat förmånsvärde*Fordonsskatten*

Koldioxiddifferentieringen för gas och etanolbilar sker utifrån en nivå som ligger 55 g/km över den för bensin- och dieslbilar. Under denna nivå gäller endast grundbeloppet (nu 360 kronor per år).

Koldioxidbeloppet är 25 kronor per gram i stället för 50 kronor per gram.

Supermiljöbilspremier

För elbilar: 70 000 kronor och för laddhybrider med koldioxidutsläpp på högst 50 g/km: 50 000 kronor, dock högst 25 procent av nypris. För juridiska personer gäller att premien inte får överstiga ett belopp som motsvarar 35 procent av prisskillnaden mellan supermiljöbilen och närmast jämförbara bil.

Förmånsvärdet

I förmånsbeskattningsreglerna finns den generella nedsättningen till jämförbar bil kvar för bilar som kan drivas med el. För elbilar ska förmånsvärdet tas upp till 30 procent och för laddhybrider (högst 50 g/km) till 50 procent av förmånsvärdet för jämförbar bil, utan hänsyn tagen till koldioxidbeloppet. Nedsättningen är dock begränsad till högst 28 000 respektive 20 000 kr i förhållande till den jämförbara bilen.

Förmånsvärdet för gas och etanolbilar¹³ sätts ned till en nivå som motsvarar förmånsvärdet för den jämförbara bilen minskat med ett belopp som motsvarar 2 procent av den jämförbara bilens nypris. I snitt innebär det 15 procent lägre förmånsvärde. Räknar man dessutom att gasbilar har 25 procent lägre koldioxidutsläpp än bensinbilar (genom lägre kolinnehåll per energienhet) fås en rabatt på cirka 40 procent.

¹³ Bilar utrustade med teknik för drift med andra mer miljöanpassade drivmedel än bensin och dieselbränsle.

14.5.1 Principiella frågor kring styrmedel för energieffektiva lätta fordon

Trappsteg eller kontinuerligt incitament?

EU:s medlemsländer tillämpar sammantaget över 40 olika tröskelvärden som påverkar beskattningen av bilar (Kågeson, 2011a). I en del fall ökar eller minskar skatten påtagligt beroende på vilken sida av ett trappsteg som bilen befinner sig. Det leder till att den ekonomiska belöningen för reduktion med ett gram kan bli väldigt olika och tvingar tillverkarna att anpassa sitt utbud till kraven på nationella marknader till onödigt stora kostnader för dem och deras kunder. För närvarande är Finland och Tyskland ensamma om att inte ha valt trappstegsmetoden. Sverige tillhör de länder som använder trösklar, om än i ringa omfattning. Fordonskattens koldioxidkomponent är dock i huvudsak linjär.

Vad som möjligen kan tala för trappstegsreformering är att den lättare låter sig förenas med system för miljömärkning av fordon och för information riktad till konsumenterna.

EU-kommissionen (2013f) anger i riktlinjer för medlemsländernas val av finansiella incitament för rena och energieffektiva fordon att varje gram bör likabehandlas i syfte att inte skapa problem för fordonsindustrin och om trappsteg ändå övervägs bör varje steg vara litet.

Linjärt eller progressivt incitament?

En näraliggande fråga är om en minskning med ett gram eller en kWh ska ge samma ekonomiska utdelning oavsett om den sker från hög, medelhög eller låg förbrukningsnivå. Flera medlemsländer använder progressiva skatteskalor i fordonsbeskattningen. Skäl till detta kan vara en önskan om att bidra proportionellt mer till tekniker som ger riktigt låg förbrukning men som ofta är förhållandevis dyra, åtminstone under introduktionsfasen. En anledning att straffbeskatta riktigt höga utsläpp kan vara att betalningsviljan för tunga fordon, fyrhjulsdrift och stora motorer kan vara hög bland förmögna individer och hushåll. Ett annat skäl kan vara en önskan om att låta förhållandevis höga intäkter av en progressiv beskattning finansiera premier till fordon med osedvanligt låga utsläpp eller låg bränsleförbrukning. Om man vill låta styrmedlet ha fiskal karaktär kan viss progressivitet vara en väg att höja intäkterna genom att med-

vetet söka optimera nivåerna mot betalningsviljan (skatt efter bärkraft).

Om målet är att adressera ett generellt marknadsmisslyckande i form av för stora utsläpp av koldioxid, bör dock varje minskning med ett gram bedömas som lika värdefull som varje annan reduktion med lika mycket.

Samma incitament oavsett köpare?

En viktig aspekt på utformningen av styrmedlen är om incitamenten bör utformas olika beroende på vem som är bilens första ägare? I Sverige finns särskilda incitament inom ramen för beskattningen av bilförmån, medan det nuvarande femåriga undantaget för miljöbilar från fordonsskatt gäller oavsett ägare. Den tidigare miljöbilspremién var däremot begränsad till bilar inköpta av privatpersoner och supermiljöbilspremién är beträffande juridiska personer tillgänglig med viss begränsning.

Skilda regler för olika kategorier av köpare kan snedvrída marknaden och åtminstone delvis motverka den avsedda effekten (Copenhagen Economics, 2010). Den svenska regeringen konstaterar i proposition 2009/10:41 att ”Det finns i fordonsskattesammanhang inte skäl att göra skillnad mellan om bilen ägs av en privatperson eller ett företag” (s. 179).

För att vara verkningsfullt måste nivån på incitamentet vara sådant att det inte behöver kompletteras av andra styrmedel, t.ex. differentierad förmånsbeskattning. Förmånsbeskattningsmodellen är utformad så att värdet av förmånen ska avspegla det som förmånstagaren skulle ha betalat om denne ägt bilen privat. I praktiken innebär det att förmånstagaren ofta bara betalar ett belopp som motsvarar halva förmånsvärdet. Från administrationskostnadssynpunkt bör man undvika dubbla styrmedel, eftersom de leder till onödiga höga transaktionskostnader.

Frågan om förmånsbeskattningens utformning diskuteras i avsnitt 14.5.11 där frågan om fortsatt nedsättning och eventuell koldioxiddifferentiering berörs.

Konkurrensneutralitet

Vid valet av styrmedel och i arbetet med deras detaljutformning är det viktigt att fastställa om det finns risk att man väljer en form eller nivåer som kan innebära brott mot de europeiska statsstödsreglerna eller som på annat sätt kan komma att snedvrیدا konkurrensen. EU-kommissionen har upprepade gånger förgäves sökt övertyga medlemsländerna om att slopa försäljningsskatterna på nya bilar och att i någon utsträckning harmonisera den årliga fordonsbeskattningen.¹⁴ År 2010 hade 19 medlemsländer emellertid skatt på försäljning av nya personbilar och de nyss nämnda riktlinjerna från kommissionen kan tolkas som att den insett svårigheterna att förhindra användning av styrmedel med koppling till registrering av nya bilar. Kommissionen kommer dock i omsorg om den inre marknadens funktionalitet förmodligen att fortsätta sin strävan i riktning mot harmonisering. Att kommissionen låtit ta fram en analys av beskattningen av bilförmån kan också ses som ett tecken på att den ser en risk för att nationella regler kan utformas så att de gynnar vissa bilar framför andra och vissa tillverkare mer än de övriga (Copenhagen Economics, 2010).

En väg att undvika bristande konkurrensneutralitet och potentiella problem med EU:s statsstödsregler är att ge styrmedlet en teknikneutral utformning, låta det omfatta alla bilar oavsett ägare samt sätta nivåerna så att de står i rimlig proportion till nyttan.

Inköpsrelaterat styrmedel eller differentierad fordonskatt?

Baserat på en rapport från TiS (2002), kom EU-kommissionen (2005) till slutsatsen att inköspriset påverkar köparnas val av personbilar betydligt mer än den förväntade årliga kostnaden under bilens livslängd. Enligt Trafikbeskattningsutredningen (1999) skulle försäljningsskatt, givet en viss skattebelastning, få större effekt på bilparkens sammansättning än fordonskatten. För att få tillräcklig effekt skulle den årliga fordonskatten behöva höjas betydligt. Det skulle göra det dyrare att ha bil och få negativa fördelningspolitiska effekter.

¹⁴ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Taxation of passenger Cars in the European Union – options for action at national and Community levels (COM(2002) 431 final, and Proposal for a Council Directive on passenger car related taxes (COM(2005) 261 final.

Vägrafikskatteutredningen (2004) gjorde bedömningen att en fordonsskatt på dåvarande nivå är för liten för att efter differentiering skapa ett tillräckligt incitament för bilens första ägare att överväga energieffektiva alternativ. Utredningen menade att det är motiverat att ha ”speciella styrmedel som påverkar vilken typ av fordon som rekryteras till fordonsflottan” och ansåg att en försäljningsskatt har större styreffekt än fordonsskatten.

Greene (2010) konstaterar efter en genomgång av den relevanta litteraturen att mycket talar för att den amerikanska fordonsindustrins bedömning att köpare av nya bilar bara tar hänsyn till kostnaden för bilens bränsleförbrukning under dess första två till fyra år stämmer. Experimentella undersökningar med varierande frågeställningar visar att konsumenterna implicit vill att merkostnaden för en energieffektiv bil ska återbetalas inom 1,5–2,5 år genom lägre bränslekostnad (Opinion Research Corporation, 2004).

Greene (2010) noterar dock att flertalet studier av villigheten att betala för låg förbrukning är amerikanska och att konsumenterna i länder med hög drivmedelsbeskattning möjligen kan vara mera kostnadsmedvetna och påverkas i något högre grad av bränsleförbrukningens inverkan på bilens andrahandsvärde. Samtidigt understryker Greene, med hänvisning till Della Vigna (2009), att forskning i beteendekonometri visar att konsumenter som måste fatta beslut under osäkerhet tenderar att dels lägga större vikt vid potentiella förluster än vid potentiella vinster, dels överdriver risken för en förlust. Det kan tillsammans med svårigheterna att beräkna effekterna förklara varför konsumenterna implicit kräver en återbetalningstid på bara några år av kostnaden för teknik som leder till lägre bränsleförbrukning.

Bedömningen att försäljningsrelaterade skatter är mest effektiva är vanlig också utomlands och återspeglas i valet av styrmedel i ett stort antal länder.

Alternativet med differentierad fordonsskatt är förknippat med flera problem. Ett är att nybilsköparen i sitt val av bil måste kunna lita på att skatten inte förändras under bilens livslängd och att den påverkar bilens restvärde också efter ett stort antal år. Osäkerhet om bilens livslängd och andrahandsvärde samt livslängden hos dyra batterier och bränsleceller bidrar till svårigheten att göra en riktig bedömning. Många konsumenter klarar inte att hantera frågeställningen (Turrentine och Kurani, 2007). Ett grundläggande problem är att rationella beslut om värdet av förbättrad bränsleekonomi kräver goda kunskaper. Beslutsfattaren måste kunna bedöma för-

väntad årlig körsträcka, hur mycket de bilar som valet står mellan drar under faktisk körning, framtida bränslepris och hur andrahandsvärdet påverkas samt effekter av räntan. Ibland försvåras dessutom jämförelsen av att alternativen även skiljer sig i andra avseenden, vilket gör det svårt att bedöma hur mycket av skillnaden i pris som bör hänföras till lägre bränsleförbrukning.

De vid jämförelse med USA höga europeiska drivmedelskatterna och förhållandet att energieffektiva bilar förskjuter relationen mellan fast och rörlig kostnad kan tala för att förstaköparen tar hänsyn till bilens förbrukning under något mer än 3–4 år men knappast under mer än den första tredjedelen av fordonets förväntade livslängd. Fem år kan ses som en approximation för den tid som en genomsnittlig bilköpare i Europa beaktar. Man kan i detta sammanhang notera att nästan alla styrmedel som använts i Sverige under senare tid för att premiera lågemitterande personbilar antingen varit knutna till inköpstillfället (miljöbilspremien och supermiljöbilspremien) eller till bilens 3–5 första år (nedsatt förmånsvärde och befrielse från fordonsskatt). Slutsatsen blir att en koldioxid-differentiering av den årliga fordonsskatten skulle kräva en hög skatt samt kraftig differentiering för att få en effekt som är jämförbar med den från en skatt som tas ut vid registreringstillfället.

Då nya bilar körs mycket längre per år än gamla skulle man kunna argumentera för att en eventuell koldioxid-differentiering av fordonsskatten även skulle behöva ta hänsyn till bilens ålder. Om man räknar med att den genomsnittliga körsträckan är 20 000 km under bilens första år och 8 000 km under dess sista skulle incitamentet under första året behöva var mer än dubbelt så stort som under fordonets sista år.

Om man skulle utforma ett system för bonus-malus enbart inom ramen för den årliga fordonsskatten och med ett incitament som är tillräckligt högt för att motivera kunder att välja elbilar, skulle bilar med låga utsläpp få en årlig fordonsskattenedsättning som är betydligt större än den fordonsskatt som erläggs med dagens system (alltså negativ skatt). Om denna återbäring sedan ska behållas under bilens livslängd, vilket är nödvändigt för systemets trovärdighet, kommer med tiden ägare av gamla bilar med låg förbrukning få betalt av staten för att inte skrota dem! Ägare av gamla bilar med hög förbrukning får i stället fortsätta att betala, vilket kan leda till utskrotning men innebär att låginkomsthushåll som äger gamla bilar kommer att tvingas finansiera en del av höginkomsttagarnas kostnader för nya bilar. I ett system med en på fordonsskatten baserad modell för

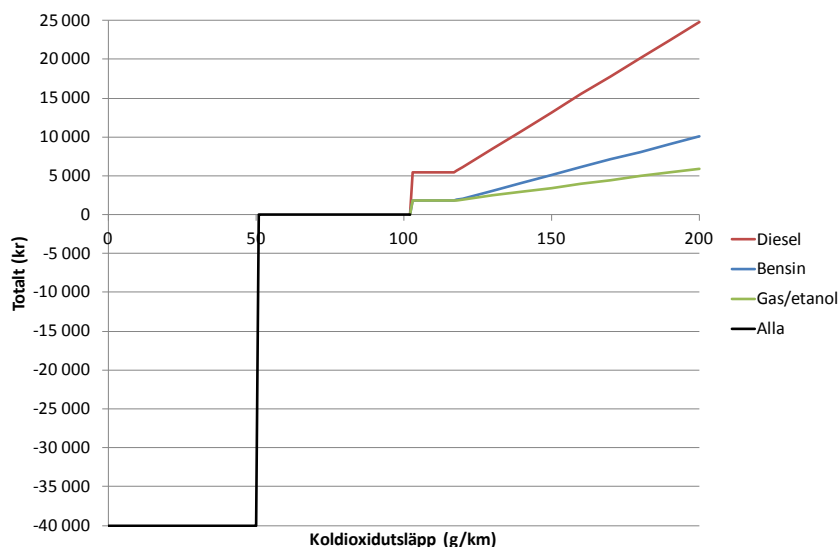
bonus-malus behöver brytpunkten mellan bonus och malus ändras över tid för att skapa incitament till ytterligare sänkning av bränsleförbrukningen. Det leder till ett mer komplicerat och mindre överskådligt system för årlig fordonsskatt än i dagsläget.

Branschföreningen BIL Sweden (2013) har i en promemoria till utredningen föreslagit att fordonsskatten ska användas som styrmedel för att påverka nybilsköparna att välja energieffektiva fordon. Föreningen betecknar sitt förslag som ett bonus-malussystem men det har ingen större likhet med den franska förebilden (se nedan). Tanken är att ge nya bilar som släpper ut mindre än 50 gram CO₂ per km fordonsskattebefrielse i fem år samt dessutom en ”fordonsskatteåterbäring” om 2 500 kronor per år under samma tid. Eftersom sådana bilar i stort sett inte betalar fordonsskatt motsvarar fördelen bara 14 300 kronor. Dagens miljöbilar (högst 95 g/km vid tjänstevikten 1 372 kg) skulle fortsatt få fem års fordonsskattebefrielse (värd totalt 1 800 kr), medan övriga bilar skulle betala fordonsskatt enligt dagens regel, dock med ett opreciserat påslag över någon viss i förslaget inte definierad utsläppsnivå. Modellen bedöms av utredningen ge en mycket ringa styreffekt. Dessutom bryter branschföreningens förslag mot principen om att belöna varje gram lika mycket som stöds både av EU-kommissionen (2013f) och föreningens europeiska branschorganisation, ACEA.¹⁵

Det finns förstås också en möjlighet att utveckla nuvarande system med fordonsskatt och supermiljöbilspremie. I någon mening är dagens system ett bonus-malus system om man ser fordonsskatten som malus och supermiljöbilspremien som bonus. Gränsen för miljöbil i fordonsskatten är nyligen uppdaterad och visar tydligt vägen mot 2020 målet genom att den är satt till 95 g/km med viktsdifferentiering. Nedanstående figur visar summan av supermiljöbilspremie och fordonsskatt för en privatperson under bilens första fem år.

¹⁵ ACEA, pressmedelände 2010-04-21.

Figur 14.3 Summan av supermiljöbilspremie och fordonsskatt för en privatperson under bilens första fem år. Tjänstevikten är satt till medelvärdet för 2012 års nyregistrerade fordon 1 521 kg. Detta har betydelse för brytpunkten till den femåriga befrielsen från fordonsskatt för miljöbilar



Det finns stora möjligheter att nå låga koldioxidutsläpp genom att enbart använda sig av koldioxiddifferentierad fordonsskatt. Det land som har de lägsta koldioxidutsläppen för nya personbilar är Danmark (se figur 14.2) som utöver en mycket hög försäljnings-skatt använder sig av en fordonsskatt som är differentierad utifrån fordonets energieffektivitet (kilometer per liter bränsle). Differentieringen sker i 24 steg. Omräknat i koldioxid är den genomsnittliga differentieringen av fordonsskatten 25 kronor per halvår och gram, dvs. 50 kronor/g räknat som årlig fordonsskatt. Detta kan jämföras med den svenska differentieringen av fordonsskatten på 20 kronor/g för bensin- och dieseldrivna bilar. Utredningen återkommer längre fram till olika möjligheter att utveckla den svenska fordonsskatten.

Differentiering efter fordonsvikt?

Stora personbilar har plats för fler resenärer och mer bagage än små och kan därmed sägas erbjuda större potentiell nytta. EU:s regelverk för koldioxidutsläpp från nya bilar ger av detta skäl 60-procentig kompensation för ökad fordonsvikt. Den nya svenska miljöbilsdefinition som trädde i kraft den 1 januari 2013 tar också hänsyn till bilens vikt. Den används bl.a. som underlag för den femåriga befrielsen från fordonsskatt och som krav för myndigheters inköp och leasing av bilar. Övriga delar av fordonsskatten, nedsättningen av förmånsvärdet och supermiljöbilspremien innehåller dock inte någon differentiering efter fordonsvikt.

Det är fullt möjligt att nå samma målsättning vad gäller nya bilars koldioxidutsläpp såväl med viktsdifferentiering som utan. Sättet att göra det kommer dock sannolikt att skilja sig åt. Utan viktsdifferentiering går det att nå målsättningen genom att gå mot mindre fordonsstorlek. Med viktsdifferentiering är vinsten inte lika stor med detta utan det krävs i stället mer tekniskt avancerade fordon.

Sverige har jämfört med andra EU-länder hög medelvikt i personbilsflottan. Endast Malta, Luxemburg och Lettland hade högre medelvikt än Sverige i sin nybilsförsäljning år 2012 (EEA, 2013). Att personbilarna i Sverige är stora och tunga är inget nytt, utan så har det varit i många decennier. De fordonstillverkare som finns och har funnits i Sverige har också varit inriktade på större bilar. Det kan konstateras att av de tio mest sålda bilmärkena i Sverige har Volvo högst medelvikt. Det framkommer av en nyligen publicerad rapport från Trafikverket där koldioxidutsläppen jämförs från nya bilar mellan olika tillverkare (Trafikverket, 2013j). Från rapporten kan konstateras att om man inte tar hänsyn till den större storleken och högre vikten är de genomsnittliga koldioxidutsläppen från nya Volvobilar högre än hos en del andra tillverkare. Om man däremot tar hänsyn till att Volvobilar i snitt är större och tyngre genom att jämföra avståndet mot den koldioxidkravlinje som gäller för nya bilar inom EU 2015, framkommer att Volvo redan 2011–2012 hade klarat EU-kraven och dessutom ligger bra till jämfört med andra tillverkare.

Samtidigt är det svenska genomsnittshushållet litet och i de flesta bilar färdas bara en eller två personer. Av samtliga svenska hushåll består tre fjärdedelar av en eller två personer. Fem eller fler personer förekommer bara i 4 procent av hushållen. Situationen är

likartad i flertalet medlemsländer. Det är därför inte självklart att regler om bilars bränsleförbrukning ska utformas så att man tar hänsyn till bilens kapacitet. Synen på detta varierade mellan medlemsländerna när EU diskuterade utformningen av de nuvarande kraven på nya personbils utsläpp av CO₂. Resultatet blev en kompromiss som kompenserar större bilar med 60 procent av den teoretiskt framräknade merförbrukning som följer av högre fordonsvikt. Att lutningen valdes till 60 procent i stället för 100 procent innebär att biltillverkarna har visst incitament till att minska koldioxidutsläppen genom viktminskningar. För lätta lastbilar valdes däremot en lutning på 100 procent med motiveringen att ökad lastförmåga inte skulle straffas. Det innebär att det blir lättare att klara kraven för tyngre lätta lastbilar jämfört med personbilar med samma vikt. I fordonskatten har dock valts samma viktsdifferentierade gräns för miljöbil för personbilar och lätta lastbilar.

ICCT (2010) menar i en analys av designkrav på bonus-malus-system ("feebates") att en differentiering efter vikt skapar felaktiga incitament, eftersom åtgärder som syftar till att reducera bränsleförbrukningen genom lägre fordonsvikt missgynnas. Nederländerna hade tidigare ett incitamentsystem där större bilar kompenserades med utgångspunkt från skillnaden i bottenarea. Konsumenterna reagerade dock på att detta ledde till att stora bilar fick mera förmånliga villkor än mindre och systemet slopades (Bunch och Greene, 2010).

Vad det gäller den obligatoriska märkningen av bilars koldioxidutsläpp och bränsleeffektivitet i samband med försäljning och uthyrning som gäller inom EU finns inget enhetligt system. En del länder har valt en absolut skala medan andra utnyttjar en relativ skala där gränsvärdet för en viss utsläppsklass beror på fordonets vikt.

Justering av skatter och premier för fordonsvikt innebär också att hybrider och laddhybrider inte straffas för den ökade vikten som batteriet innebär. Lutningen på viktsdifferentieringen för koldioxidkraven på nya bilar inom EU innebär emellertid att det finns ett incitament för viktsbesparingar genom nya lättare typer av batterier. En nackdel av en viktsdifferentiering är att en del små och lätta bilar drabbas av skatt trots att de är förhållandevis energieffektiva. Enligt utredningens bedömning finns således både skäl för att fordon bör kompenseras för hög vikt och för att de inte bör det.

Skapa långsiktiga förutsättningar

Det är nödvändigt att utforma styrmedlen så att de har förutsättningar att fungera under minst en produktcykel och gärna längre. Modellen bör således utformas så att incitamenten är förutsägbara över relativt lång tid. Det innebär att man redan när den skapas bör ge marknaden en bild av hur kraven kommer att förändras över tid. Det kan ske genom att man i beslutet klargör hur nivån för acceptabel emission eller energiåtgång kommer att justeras nedåt för nya bilar.

Incitamentens inverkan på statsbudgeten kan vara ett hot mot dess långsiktiga överlevnad. Det är i sammanhanget viktigt att vid utvärdering av olika alternativ söka få en bild av belastningen i ett skede när styrmedlet får brett genomslag och verkligen påverkar marknadspreferenser. Sverige har upplevt hur miljöbilspremien fick större genomslag än förutspått och att återverkningen på statens finanser blev så stor att man tvingades lägga ner stödet tidigare än planerat. Bortfallet av trängselskatteintäkter genom befrielse av miljöbilar är ett annat i tiden näraliggande exempel. Även där fattade riksdagen ett nytt beslut. För att vara hållbart bör det valda styrmedlet därför inte belasta statsbudgeten i någon besvärande grad. Samtidigt får incitamenten inte av kostnadsskäl göras så svaga att de inte får avsedd effekt.

En del länder har av budgetskäl valt att begränsa statsstödet till ett visst antal fordon eller en viss tidsperiod. Detta skapar emellertid osäkerhet om vad som följer när perioden är slut.

Ett sätt att undvika hög belastning på statskassan är att utforma incitamentet som en avgift som återspeglar fordonens utsläpp. Nackdelen är dock att bilarna blir dyrare i inköp vilket motverkar önskemålet om att förnya fordonsparken. Feebates och bonus-malus (amerikansk respektive fransk jargong för samma sak) är ett sätt att låta marknaden finansiera incitamenten utan att styrmedlet i sig gör den genomsnittliga nya bilen dyrare.

Franska erfarenheter av bonus-malus i samband med registrering av fordon

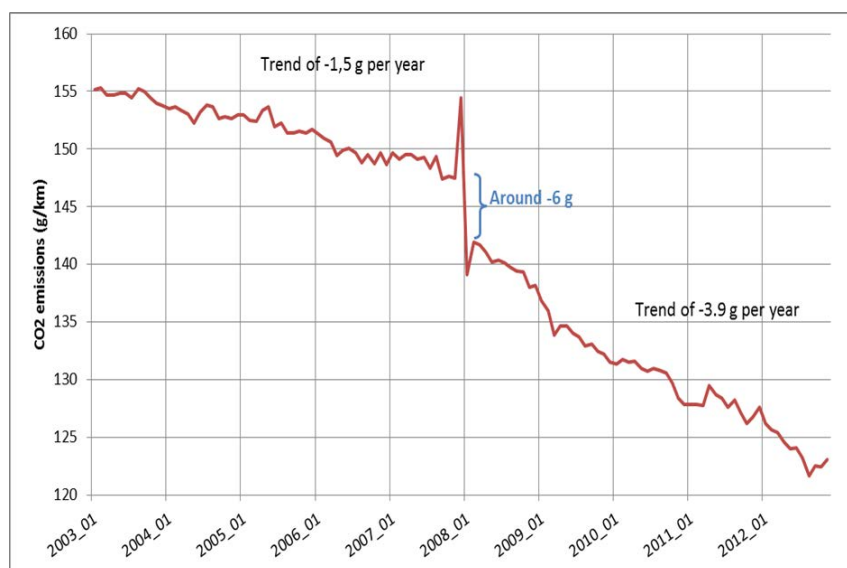
Det var först genom 2008 års införande av det franska bonus-malus-systemet som ett styrmedel som var utformat i syfte att vara in-täktsneutralt prövades för första gången. Systemet är tänkt att ge

marknaden incitament att välja energieffektivare bilar genom att belägga fordon med hög förbrukning med avgift (malus) och ge fordon med låga utsläpp en bonus. Effekten på marknaden blev dock initialt så stark att den franska statskassan gick med förlust. Underskottet uppgick första året till drygt 200 miljoner euro och nådde som högst 521 M€ 2010 innan det 2012 efter vissa förändringar av nivåer och trappsteg vändes i ett litet finansiellt överskott som preliminärt beräknats till 0,8 M€ (WSP, 2013d).

Till den franska modellens brister hör att belöning och bestraffning förändras språngvis, vilket innebär att tillverkarna inte får ett kontinuerligt incitament till teknikutveckling. Med de nya belopp som trädde i kraft i augusti 2012 får exempelvis bilar med utsläpp mellan 21 och 50 g/km en bonus på 5 000 euro, medan de som ligger i intervallet 51–60 euro belönas med 4 500 euro. Det innebär att tillverkaren och dennes kunder tjänar 500 euro på reduktion från 51 till 50 gram men inte får någonting ytterligare för en fortsatt minskning med 29 gram till 21 gram. Modellen är inte teknikneutral utan ger väsentligt högre bonus till biodrivmedelsbilar än till övriga fordon. De förra medges till och med avdrag med 40 procent på malus (upp till 250 g/km). Elhybrider med emissioner under 110 g/km får en tilläggsbonus på 4 000 euro.

Figur 14.4 visar hur reformen påverkat det genomsnittliga utsläppet av koldioxid från nya bilar i Frankrike. Jämförelsen mellan 2007 och 2008 störs dock något av att reformen utlöste taktiska beteenden. En del köpare av högemitterande bilar tidigarelade inköp för att slippa straffavgiften, medan köpare av bilar med låga utsläpp inväntade årsskiftet för att få del av bonusen.

Figur 14.4 Nyregistrerade bilers genomsnittliga koldioxidutsläpp (g/km) i Frankrike före och efter bonus-malusreformen



Källa: WSP (2013) baserat på statistik från "Commissariat général au développement durable" inom det franska ministeriet för ekologi, hållbar utveckling och energi.

År 2007, året innan reformen trädde i kraft, svarade fordon som från 1.1 2008 blev bonusberättigade för 30 procent av marknaden. Andelen ökade under 2008 till 45 procent och växte ytterligare under 2009 till 56 procent (CGDD, 2010).

Utbudet på den franska marknaden av bilar som släpper ut mindre än 110 gram per km ökade från 20 modeller år 2007 till 95 två år senare.¹⁶ År 2009 hade 52 procent av nybilsförsäljningen emissioner under 120 gram jämfört med 20 procent två år tidigare (WSP, 2013d).

Differentieringen av den norska engangsvgiften

Av relevans är också att analysera utfallet i Norge av den omläggning av fordonsbeskattningen som verkställdes den 1 januari 2007 och som efter ytterligare ändringar nu har karaktär av bonus-malus. Reformen innebär att registreringskatt (engangsvgiften) nu tas ut

¹⁶ Carlines No. 3 2010, som återger uppgifter från ADEME.

baserat på koldioxidutsläpp samt (i mindre grad) på fordonsvikt och motoreffekt. Skatten ökar progressivt med ökade utsläpp, motoreffekt och vikt.

Med de regler som gäller från 2012 beskattas utsläpp mellan 111 och 130 gram CO₂ per km med NOK 750 per gram, medan skatten uppgår till NOK 756 per gram mellan 131 och 170 gram och till NOK 1 663 per gram mellan 171 och 240 gram. Över 240 gram/km är skatten NOK 2 829 per gram. Bonus medges (genom avdrag från den del av engangsvavgiften som är baserad på fordonsvikt och motoreffekt) med NOK 750 per gram i intervallet 110 till 50 gram och med NOK 850 per gram för utsläpp under 50 gram/km. Tabell 14.5 visar utfallet av CO₂-delen av engangsvavgiften för bilar med olika höga utsläpp.

Tabell 14.5 Koldioxidskattekomponenten vid olika CO₂-utsläpp i Norge 2012

g CO ₂ /km	50	100	150	200	250	300	350
Tusentals NOK	-45	-7,5	30	98	197	338	480

Engangsvavgiftens fordonsvikt- och motoreffektkomponenter bidrar indirekt till att tunga och motorstarka bilar får betala ännu mer för sina utsläpp av koldioxid (Fridstrøm, 2013).

Den norska reformen ledde till en kraftig momentan reduktion av det genomsnittliga utsläppet per km som under första året föll från 177 gram till 159. Om man rensar statistiken från effekterna av medveten skatteplanering kring årsskiftet 2006–2007¹⁷ föll utsläppet med cirka 15 gram per km.

En analys av Rasmussen & Strøm (2012) på uppdrag av det norska finansdepartementet visar att ändringarna i försäljnings-skatten bedöms förklara 50 till 60 procent av minskningen och författarna menar att det genomsnittliga utsläppet skulle ha varit cirka 20 g/km högre 2011 om reformen inte hade genomförts. Minskad fordonsvikt och motoreffekt bidrog liksom en påtaglig reduktion av andelen bilar med fyrhjulsdrift och/eller automatisk växellåda.

Som framgår av figur 14.2 har de hittills använda styrmedlen i Sverige i kombination med ett ökat utbud av energieffektiva bilmodeller reducerat utsläppen från nyregistrerade personbilar med 53 gram per km mellan 2006 och 2012. I likhet med utvecklingen i

¹⁷ Många kunder tidigare lade inköp av SUVs till december 2006 och många köpare av snåla bilar väntade med sina inköp till januari 2007.

Norge har skiftet från bensin- till dieselmotorer spelat roll i Sverige, medan minskningen av utsläppen i Frankrike har skett under bibehållen hög andel dieslbilar. Såväl bensin som dieseldrivna bilar har dock blivit mycket effektivare mellan 2006 och 2012 och även om andelen dieslbilar skulle konstanthållits under dessa år skulle huvuddelen av effektiviseringen erhållits. Under senare år har också en rad små turboladdade bensinmotorer med hög energieffektivitet introducerats hos de flesta bilmärkena.

14.5.2 Förslag till svenskt system med registreringskatt och miljöpremier av karaktären bonus-malus

Baserat på ovan redovisade resonemang är ett möjligt alternativ att Sverige inför en bonus-malusmodell utformad som skatt på och premier till nyregistrerade personbilar. Motiven för ett styrmedel som påverkar nybilsköparnas preferenser har redan redovisats. Valet av bonus-malus motiveras av en önskan om att styrmedlet inte per se ska göra det genomsnittliga inköpet av nya bilar dyrare, något som skulle kunna verka bromsande på nybilsförsäljningen och motverka målet om sänkta utsläpp. Ett ytterligare skäl är en förhoppning om att intäkterna på ett för staten kostnadsneutralt sätt ska finansiera stödet till introduktion av nya effektiva fordonsteknologier.

I tidigare avsnitt av detta kapitel har klarlagts att incitamentet bör vara linjärt och kontinuerligt, alltså lika stort för varje gram CO₂. Därutöver måste man fastställa hur stort incitamentet för en förbättring med ett gram bör vara samt till vilken utsläppsnivå som brytpunkten mellan skatt (malus) och premie (bonus) initialt ska förläggas (nollpunkten).

Incitamentets storlek måste vara tillräckligt för påtagligt bidra till att det övergripande målet om ”fossiloberoende att fordonsflotta” och visionen om en klimatneutral energitillförsel nås. Mer konkret är målsättningen att det genomsnittliga koldioxidutsläppet från nya bilar i Sverige 2020 ska vara högst 95 g/km. Utredningen bedömer att alla typer av fordon behöver bli väsentligt energieffektivare och att en betydande grad av elektrifiering bör eftersträvas. Det senare är betydelsefullt då verkningsgraden hos en elektrisk drivlina är 3–4 gånger högre än hos en konventionell motor och kraftöverföring men också för att el behövs som komplement till flytande och gasformiga biodrivmedel. Incitamentet för energi-

effektivisering av fordonsflottan bör alltså utformas så att de skapar möjligheter till partiell eller fullständig elektrifiering. Samtidigt är det viktigt att inte stötta elfordon i sådan utsträckning att dörren för konkurrerande teknologier stängs. Det är också viktigt att kostnaden för att reducera utsläppen genom att effektivisera bilarna hamnar på ungefär samma nivå som kostnaden för att minska utsläppen av fossilt kol genom att byta till biodrivmedel och andra åtgärder som kan bidra till lägre emissioner.

Enligt utredningens uppfattning bör således brytpunkten och belöningens storlek väljas så att incitamentet när systemet introduceras är tillräckligt stort för att göra det möjligt för konsumenter att köpa en elbil eller laddhybrid för användning i åtminstone de nischer där dessa har bäst förutsättningar. För att tillsammans med lägre driftskostnader än en konventionell bil ge tillräcklig lönsamhet måste bonusen till en bil med nollutsläpp (räknat från batteri till hjul) initialt ligga på högre nivå än den nuvarande supermiljöbilspremien.

Valet av brytpunkt mellan bonus och malus bör läggas så att det ger förutsättningar för Sverige att långsiktigt hamna under det europeiska genomsnittet trots att andelen stora bilar troligen kommer att fortsätta vara väsentligt större än inom EU. För närvarande ligger Sverige beträffande utsläpp från nya bilar något över genomsnittet för EU27. Därtill bör effekterna av valet av brytpunkt på risken för ett statsfinansiellt underskott beaktas. Båda dessa faktorer talar för att brytpunkten, där varken premie eller skatt förekommer, vid varje tidpunkt bör ligga något under den målsättning för genomsnittliga utsläpp från nya bilar som EU fastställt för det aktuella året.

Om beslut fattas om att ett system med registreringsskatt och premier ska införas från den 1 januari 2015, då EU:s mål är 130 gram per km, bör brytpunkten sättas till 120 gram per km. För att ge fordonsindustrin möjlighet till framförhållning bör redan från början anges hur kraven kommer att förändras under de därpå närmast följande åren. För att medverka till att nyregistrerade bilar i Sverige som genomsnitt klarar EU:s preliminära mål om max 95 gram per km år 2020 bör systemets mittpunkt sänkas med 6 gram per km från 2016. Då blir nollpunkten 90 gram per km år 2020. Efter 2020 bör mittpunkten sänkas så att den 2025 understiger EU:s mål för den tidpunkten. Ett förslag ska enligt plan redovisas av EU kommissionen senast i slutet av 2014. Beslut om detta bör fattas vid en kontrollstation cirka 2018.

Utredningen bedömer att premien för en nollemissionsbil under introduktionsåret bör uppgå till 48 000 kronor¹⁸ och sedan successivt sänkas i takt med att brytpunkten mellan bonus och malus förskjuts nedåt. Eftersom skillnaden år 2015 mellan brytpunkten och noll är 120 gram innebär den valda incitamentsnivån att varje sänkning med ett gram CO₂ per km belönas med 400 kronor.¹⁹ År 2020, då brytpunkten ligger på 90 gram per km, får nollemissionsbilen således en premie på 36 000 kronor.

För att undvika orimligt höga subventioner i förhållande till bilens nypris föreslår utredningen att premien (bonus) inklusive eventuella tilläggspremier begränsas till maximalt 25 procent av bilens nypris.

Krav på elbilars energieffektivitet?

När styrmedlet anknyts till fordonens koldioxidutsläpp (räknat från tank till hjul) snarare än deras energianvändning räknas batteri- och bränslecellsbilar som nollemissionsfordon. Det kan vara rimligt att initialt inte belasta de nya teknologierna med energieffektivitetskrav, men långsiktigt bör krav ställas även på dem. Med nuvarande miljöbilsdefinition tillåts elförbrukningen uppgå till 37 kWh per 100 km, men det finns elbilar på marknaden som bara förbrukar en tredjedel av detta. Den nedan nämnda kontrollstationen 2018 kan vara en lämplig tidpunkt för överväganden om hur krav på elbilar bör utformas och när de ska träda ikraft. En möjlighet kan vara att knyta regelverket till fordonens energianvändning i stället för utsläpp (kWh i stället för gram CO₂). Vid tidpunkten för den första kontrollstationen har beslut om EU:s nya körcykel sannolikt fattats vilket kan vara ytterligare ett skäl att väcka frågan.

Avräkningsregler vid in- och utförsel begagnade bilar

Modellen behöver i likhet med den norska skatten utformas så att den också fungerar vid införsel och utförsel av begagnade bilar. Frankrike belastar import av begagnade bilar med malus men erbjuder ingen bonus. EU-kommissionen (2012d) lämnar rekommendationer till medlemsländerna hur de ska göra för att undvika att registrerings- och försäljningsskatter försvårar den fria rörlig-

¹⁸ Supermiljöbilspremien på 40 000 kronor har inte lett till någon stark eller snabbt ökande efterfrågan på elbilar och bara till en måttlig ökning av intresset för laddhybrider.

¹⁹ 48 000/120 = 400.

heten. Det finns också flera domslut i EU-domstolen angående frågan om hur medlemsländer som har registreringskatter får agera. Enligt EU-domstolen gäller principen att skatten ska ses som en del av kostnaden för förvärvet av bilen och att den "skrivs av" i samma takt som bilen i övrigt. Det innebär att man för att undvika dubbelbeskattning bör återbetala den del av erlagd skatt som ännu inte är avskriven vid den tidpunkt då bilen förs ut ur landet i samband med ägarens flyttning till annat land eller bilens försäljning till köpare i annat land. På motsvarande sätt bör den registreringskatt som belastar en importerad begagnad bil ta hänsyn till bilens återstående värde.

Avräkningsreglerna kan enligt EU-domstolen utformas enligt en schablonberäkningsmodell, men det måste också finnas en möjlighet att ta hänsyn till att det enskilda fordonets värdeminskning avviker från schablonmodellens framräknade värdeminskning. Utredningen har gjort bedömningen att en avräkningsmodell åtminstone måste ta hänsyn till fordonets ålder och körsträcka. En sådan modell måste tas fram innan införande av ett system med registreringsskatt och premier. Dessvärre har det inte varit möjligt att inom utredningstiden ta fram detaljerna för en sådan modell. Förhållandet att skatten (malus) och premien (bonus) i många fall kan vara mycket liten redan från början leder, enligt utredningens uppfattning, till att man dessutom bör sätta en borte gräns efter vilken ingen återbetalning sker vid utförsel och heller ingen registreringskatt tas ut i samband med registrering.

Direktimporterade bilar som utomlands tagits i trafik tidigare än 2015 bör dock inte omfattas av systemet med registreringskatt och premier. Vid utförsel av bilar som registrerats för trafik i Sverige under systemet bör ingen avräkning ske av erhållen premie, eftersom det skulle innebära att säljaren skulle behöva återbetala en del av premien till staten.

Incitamentets storlek vid samhällsekonomisk bedömning

Från samhällsekonomisk utgångspunkt bör reduktion av koldioxidutsläpp från personbilar till följd av effektivisering ges samma värde som en motsvarande reduktion genom byte från fossilt drivmedel till ett förnybart. Genom koldioxidskatten har riksdagen satt ett värde på att undvika utsläpp av koldioxid. Ett kilo CO₂ värderas för närvarande till 1:08 kronor. Inom sektorer som omfattas av handel

med utsläppsrätter värderas CO₂ mycket lägre. Det är en följd av att EU valt skilda system för olika sektorer, att tilldelningen av utsläppsrätter till den handlande sektorn varit frikostig och att finanskrisen lett till lägre ekonomisk tillväxt än förväntat. På lång sikt förväntas dock marknadspriset inom EU ETS stiga till nivåer som närmar sig den svenska värderingen.

Om man slår ut kostnaden för bonus-malus över bilens livslängd under antagande om att den totala körsträckan för nya personbilar i genomsnitt kommer att uppgå till 250 000 km (18 år x 14 000 km) motsvarar 400 kronor per gram vid registreringstillfället 1:59 kronor per kilo.

Detta kan jämföras med de incitament som ges för biodrivmedel. Vid jämförelse med incitamenten för ett skifte till biodrivmedel bör man då ta i beaktande livscykelutsläppen för produktion och distribution av bränslen såväl fossila som biodrivmedel samt de eventuellt ökade koldioxidutsläpp som produktionen av bilar med högre grad av energieffektivisering och elektrifiering ger upphov till. En annan faktor av betydelse för jämförelsen är att införande av kvotplikt för biodrivmedel kan komma att leda till kostnader för skifte till förnybara bränslen som åtminstone initialt med god marginal överstiger 1:08 kronor per kilo CO₂ även i ett fall där man bortser från utsläppen av fossilt kol från produktionen. För närvarande är rena och höginblandade biodrivmedel befriade från både koldioxid- och energiskatt, vilket totalt motsvarar 1:85 kronor per gram för dieselbränsle och 2:39 kronor per gram för bensen.

Skalfördelar vid massproduktion och effekter av lärande kan på sikt reducera kostnaden för biodrivmedel. Skillnaden i produktionskostnad vid jämförelse med dieselbränsle och bensen kan även påverkas av ett förändrat pris på råolja.

Jämförelsen med kostnaden för byte till biodrivmedel haltar något genom att den som investerar i en bränsleeffektiv bil kan räkna hem en del av investeringen på lägre drivmedelskostnad. Som framgått ovan räknar dock de flesta konsumenter vid inköpstillfället bara med effekten på deras rörliga kostnad under bilens cirka första 5 år.

Sammantaget kan konstateras att det inte går att i förväg göra en helt rättvisande jämförelse mellan kostnaden för effektivare bilar och kostnaden för att byta från fossila bränslen till biodrivmedel. Det beror främst på att priset för de senare bara kan uppskattas grovt. Enligt utredningens bedömning förefaller dock det valda incitamentet till energieffektiva fordon vara försvarbart.

Tilläggspremie för bränsleflexibilitet mm

För att omställningen till förnybara drivmedel och el ska lyckas måste fordonen kunna använda icke-fossila drivmedel. Det kan tala för att man inom ett system för bonus-malus bör ge bränsleflexibla bilar en extra premie trots att det primära syftet med modellen är att premiera energieffektiva lösningar och trots att den kompletteras med förslag från utredningens sida om styrmedel som underlättar ökad produktion och användning av biodrivmedel.

Det nuvarande systemet för beskattning av bilförmån medger nedsättning av förmånsvärdet för bilar som kan köras på fordonsgas och medgav tidigare även viss nedsättning av värdet för bilar som kan drivas med E85 (nedsättning till jämförbar bil medges fortfarande). Om alla incitament riktade till köpare av nya bilar hanteras teknikneutralt inom ramen för bonus-malus bortfaller det nuvarande stödet till gasbilar.

I den nuvarande modellen för fordonsskatt är koldioxidkomponenten halverad för gas- och etanolbilar. Eftersom koldioxiddelen av skatten bara belastar utsläpp över 117 gram per km innebär detta bara en fördel för relativt högförbrukande alternativbränslebilar. Notabelt är att dieselbilar som kan gå på någon form av biodiesel inte ges samma nedsättning.

Att utrusta en personbil så att den kan köras på E85 kostar för närvarande 5 000–10 000 kronor och en gasbil kostar 20 000–30 000 kronor mer i inköp än en motsvarande bensindriven modell. Någon motsvarande merkostnad finns inte för att dieselbilar ska kunna köra på biodiesel som uppfyller samma bränslespecifikationer som dieselbränsle. En strikt teknikneutral behandling talar för att gas- och etanolbilarna inte bör få något stöd utöver möjligheten till bonus. Att ett alternativ är dyrare än andra tekniska lösningar är inget skäl för stöd.

Det som emellertid kan tala för ett riktat stöd är behovet av att skapa en fordonsflotta som kan nyttja fler förnybara drivmedel än biodiesel. Ett sådant stöd bör i så fall utformas så att det inte riskerar att påtagligt motverka en effektivisering av fordonsparken. En möjlighet skulle kunna vara att begränsa stödet till att gälla bränsleflexibla fordon som maximalt överstiger brytpunkten mellan bonus och malus med 55 gram per km. Detta stämmer också överens med den nuvarande miljöbilsdefinitionen där etanol och gasbilar tillåts släppa ut 55 g/km mer än bensin och dieseldrivna bilar.

Det finns skäl att även kreditera laddhybriderna för deras flexibilitet som ju kräver dubbla motorer. En bonus enbart beräknad på 70 gram under brytpunkten (ner till 50 g/km från brytpunkten 120 g/km) innebär att de annars får en bonus som uppgår till 28 000 kronor att jämföra med 48 000 kronor som batteribilar åtnjuter. Vid val av nivå för stödet uppkommer på nytt problem med teknikneutralitet, eftersom gasbilen och laddhybriden kan behöva ett betydligt högre stöd än etanolbilen.

Om nivån för tilläggspremien bestäms utifrån gasbilens förutsättningar överkompenseras etanolbilsägarna för sin merkostnad och om man i stället begränsar stödet till vad som behövs för att uppmuntra köp av bensinbilar som kan använda E85 blir incitamentet att välja en gasbil svagt. Gasbilarna har dock fördelen att metan ger lägre koldioxidutsläpp genom att metan innehåller mindre kol räknat per energiinnehåll än vad etanol gör. I sammanhanget bör man också beakta förhållandet att såväl etanol- som gasbilar drivs av ottomotorer med lägre verkningsgrad än dieselmotorer. Eftersom dieselmotorer kostar 10 000 till 20 000 kronor mer än motsvarande bensinmotor riskerar man att försvaga intresset för dieslbilar och därmed indirekt för biodiesel. Vad som möjligen ändå kan tala för att söka upprätthålla viss balans mellan otto- och dieseldrift är den obalans mellan efterfrågan på dieselbränsle och bensin som präglar den europeiska drivmedelsmarknaden.

En ytterligare faktor av betydelse är hur en bred introduktion av laddhybrider (om den kommer till stånd) kan tänkas påverka bilköparnas val mellan olika typer av förbränningsmotorer. Laddning från nätet kan komma att reducera användningen av de berörda bilarnas förbränningsmotorer med mellan 50 och 70 procent. Man kan anta att ägarna kommer att tveka att utöver kostnaden för batterier och elektrisk drivlina betala för en extra dyr förbränningsmotor som bara används under en liten del av den årliga körsträckan. Från den utgångspunkten förefaller ett stöd till gasbilar som motsvarar hela merkostnaden vid jämförelse med samma modell för enbart bensindrift missriktad.

Utredningen slutsats är därför att det är rimligt att ge E85-bilar och gasbilar en kompletterande premie för bränsleflexibilitet. Vid en sammantagen bedömning förefaller 15 000 kronor vara en lämplig nivå. Det är mer än den rabatt som medges E85-bilar i Norge (NOK 10 000), men kan motiveras med att de nya avgaskrav som träder ikraft 2015 (euro 6) kommer att påverka kostnaden för att anpassa modeller till E85. Premien föreslås enligt ovan endast ges

till bilar som har utsläpp högst 55 gram över brytpunkten. De skillnader som kan finnas i utsläpp av fossilt kol från produktion av biogas och etanol (av olika ursprung) hanteras bäst inom ramen för bränslebeskattning och kvotplikt (se avsnitt 14.2 och 14.7).

Beträffande laddhybriderna skulle en tilläggspremie på 15 000 kronor medföra att en del av dessa fordon skulle få en högre total bonus/premie än batteribilar. I syfte att förhindra detta föreslår utredningen att såväl laddhybrider som batteribilar under åren 2015–2020 tilldelas samma tilläggspremie som fordonsgas- och etanolbilar. Endast laddhybrider med koldioxidutsläpp på högst 50 g/km får tilläggspremien. Det samlade stödet till nollemissionsbilar skulle därmed uppgå till 63 000 kronor år 2015, vilket utredningen bedömer som nödvändigt för att få fart på efterfrågan. De gynnas också genom nedsatt förmånsvärde i beskattningen av bilförmån. Därtill kan krav inom ramen för offentlig upphandling medverka till att påskynda marknadsintroduktionen. I dagsläget finns inte laddhybrider som går att köra på etanol eller fordonsgas. Som nämns i kapitel 11 skulle sådana fordon kunna medge mycket låga koldioxidutsläpp ur ett livscykelperspektiv. Eftersom en sådan lösning innebär ytterligare kostnader men också större nyttor föreslår utredningen att dubbel tilläggspremie, dvs. totalt 30 000 kr, kan utgå i sådana fall. Det gäller även i de fall som ett fordon kan drivas med både fordonsgas och etanol. Tilläggspremiens storlek och omfattning bör utvärderas i samband med den nedan föreslagna kontrollstationen 2018.

Viktsdifferentierat system med registreringsskatt och miljöpremier av karaktären bonus-malus

Som tidigare har nämnts har Sverige förhållandevis stora och tunga bilar jämfört med övriga EU. Ett bonus-malussystem som enbart driver mot låga koldioxidutsläpp kommer sannolikt också att driva mot mindre bilar då dessa har lättare att få en hög bonus. Bonusen kommer också för en liten bil kunna bli förhållandevis stor i förhållande till försäljningspriset. Volvo som har en förhållandevis stor del av sin globala försäljning i Sverige har huvudsakligen också inriktat sig på större bilar i premiumsegmentet. Av de 10 vanligaste bilmärkena i nybilsförsäljningen i Sverige 2011–2012 hade Volvo den högsta medelvikten (Trafikverket, 2013j). Ett system som driver mot mindre bilar riskerar därför få stora negativa konsekven-

ser för Volvo. Det kommer också påverka hushåll med behov av stora bilar negativt.

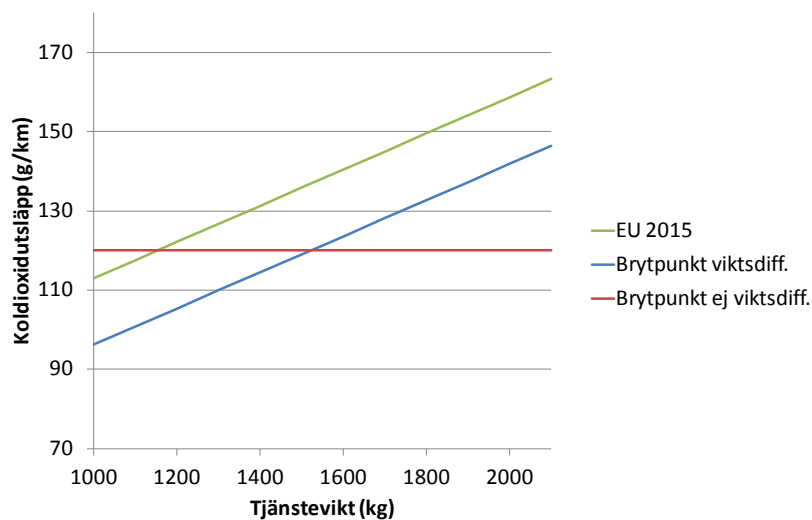
För att komma runt detta problem skulle systemet med registreringsskatt och miljöpremier även kunna ta hänsyn till bilens storlek. I koldioxidregelverket inom EU (EG 443/2009) används bilens vikt som beskrivning av dess storlek. Ett alternativ till att enbart utgå från en fast brytpunkt är därför att utgå från gränsvärdeslinjen i detta koldioxidregelverk.

Målet för utvecklingen av nya bilar koldioxidutsläpp vid en alternativ utformning med viktsdifferentiering av systemet med registreringsskatt och premier skiljer sig dock inte från ett system som inte innehåller någon viktsdifferentiering. Målet är fortfarande att det genomsnittliga koldioxidutsläppet från nya bilar i Sverige 2020 ska vara högst 95 g/km. För att nå detta mål behöver brytpunkten vara 120 g/km 2015 och 90 g/km 2020 för en bil med genomsnittlig tjänstevikt. Mellan dessa årtal behövs en årlig nedtrappning av brytpunkten med 6 g/km. Det är alltså samma som för systemet utan viktsdifferentiering. Lutningen på linjen i förhållande till bilens vikt väljs till samma som inom EU-systemet. Linjen ligger dock 17 g/km lägre 2015 än EU-linjen oavsett vikt. Orsaken till detta är dels att brytpunkten är 120 g/km i stället för 130 g/km dels att de tyngre bilarna i Sverige kräver lägre utsläpp från alla bilar för att samma mål ska kunna nås jämfört med de lättare bilarna inom EU i snitt. I figur 14.5 visas tydligt att brytpunktlinjen ligger betydligt lägre än EU-linjen.

Om tjänstevikten för nya bilar skulle öka finns risk för att målet inte nås. För att undvika detta bör därför i likhet med EU-regelverket göras en justering av den genomsnittliga tjänstevikten i beräkningen av brytpunktlinjen för åren 2018–2020.

Tilläggspremien för bränsleflexibilitet för laddhybrider, etanol-, gas-, och elbilar är i likhet med systemet utan viktsdifferentiering 15 000 kronor. I de fall som det går att köra på mer än två bränslen ges även här dubbel tilläggspremie, dvs. 30 000 kronor. Gränsen för tilläggspremie för bränsleflexibla fordon sätts till 55 g/km över brytpunktlinjen i analogi med systemet utan viktsdifferentiering. För laddhybriderna gäller att deras utsläpp får vara högst 50 g/km för att få tilläggspremien. I övrigt gäller samma regler som för systemet utan viktsdifferentiering.

Figur 14.5 Brytpunkt för bonus malus system med och utan viktsdifferen-
tivering för bensen eller dieseldriven bil. I figuren redovisas även
gränsvärdeslinjen för koldioxidregelverket för personbilar 2015
inom EU



Ekvationen för brytpunktslinjen blir

$$CO_2 = b + a \times (M - M_0)$$

Där

M är bilens tjänstevikt

M₀ för åren 2015–2017 är 1 521 kg

M₀ för åren 2018–2020 är den genomsnittliga tjänstevikten för nya personbilar i Sverige under åren 2015–2016.

a och b ges personbil för olika registeringsår enligt nedan

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
a	0,0457	0,0432	0,0417	0,0407	0,0398	0,0333
b	120	114	108	102	96	90

Påverkan på priser och marknad

Vid den valda nivån på 400 kronor per gram får batteribilen, som har nollutsläpp (räknat från batteri till hjul) en bonus år 2015 på 48 000 kronor och en laddhybrid som släpper ut 50 gram per km vid blandad körning får samma år 28 000 kronor. En sådan laddhybrid får inklusive tilläggspremien således 43 000 kronor, medan nollemissionsbilen får 63 000 kronor (dock högst 25 procent av nypris). Detta gäller även i det viktsdifferentierade systemet för en bil som har medelvikten 1 521 kg. För tyngre bilar blir premien något större och för lättare något lägre.

Det faktiska utfallet för existerande elbilsmodeller kan exemplifieras med Mitsubishis iMiEV och Nissan Leaf. Vid 15 000 km per år (som är en mera trolig körsträcka för en ny elbil än 20 000 km) sparar iMiEVs ägare 43 000 under de första fem åren på lägre bränslekostnad än en motsvarande bensindriven bil (som antas dra 5 liter per 100 km).²⁰ Det ger totalt 106 000 vilket kan jämföras med bilens nypris som 2013 uppgick till 363 000 kronor. I det viktsdifferentierade systemet blir den totala premien 56 858 kronor och tillsammans med den lägre bränslekostnaden 99 858 kronor. Ägaren till Leaf tjänar 39 000 på lägre bränsleförbrukning under de första fem åren (om motsvarande bensinbil antas dra 5 liter per 100 km). Det ger totalt 102 000 vilket kan jämföras med bilens nybilspris som var 315 000 kronor i slutet av 2013. I det viktsdifferentierade systemet blir den totala premien 63 073 kronor och tillsammans med den lägre bränslekostnaden 102 073 kronor.

Om de båda elbilsmodellerna finns kvar för försäljning år 2020 blir dock bonusen betydligt lägre genom att brytpunkten under mellantiden stegvis förskjuts från 120 gram per km till 90 gram, vilket ger batteribilarna en bonus på 36 000 kronor (+ eventuell tilläggspremie). En laddhybrid som släpper ut 50 gram per km får samma år 16 000 kronor i bonus plus tilläggspremie. Motsvarande gäller för en bil av medelvikt i det viktsdifferentierade systemet. Om inte produktionskostnaderna sänks i motsvarande takt kommer elbilarnas och laddhybridernas fortsatta marknadsintroduktion att bromsas och utsläppen i stället reduceras i huvudsak genom andra fordonstekniska åtgärder. Den valda incitamentsmodellen har således fördelen av att inte behöva ändras om utvecklingen går i annan riktning än den förväntade.

²⁰ Räknat på 1:30 kronor/kWh och 15 kronor per liter bensin.

För bilar som måste betala malus ökar kostnaden mellan 2015 och 2020. En bil med medelvikt som släpper ut 200 gram per km får vid registrering 2015 betala 32 000 kronor och vid registrering fem år senare 44 000 kronor.

Utredningen har analyserat effekterna på några vanliga bilmodeller från Volvo, Ford, VW, Toyota och Renault. Dessutom har ytterligare analys gjorts för gasbilar, etanolbilar, elbilar och laddhybrider (se bilaga 2). I systemet utan viktsdifferentiering får Volvos olika modeller en mindre bonus för de energieffektivaste varianterna och skillnaden mot de mest bränslekrävande versionerna av samma modell är betydande. Som exempel kan tas en Volvo V70 D2 (diesel) som är den energieffektivaste varianten av V70. Den får i systemet utan viktsdifferentiering en bonus på 4 400 kronor och i det viktsdifferentierade systemet en bonus på 8 093 kronor. Om man i stället skulle välja en V70 T6 AWD (fyrhjulsdraft och bensin) som är den variant som har högst energianvändning och koldioxidutsläpp får man i stället betala en registreringskatt (malus) på 46 800 kronor (ej viktsdifferentierat) respektive 39 707 kronor (viktsdifferentierat). Incitamentet att välja en variant med låga utsläpp blir stort. Nästan alla Volvos modeller faller bättre ut i det viktsdifferentierade systemet. Samtliga bränsleflexibla modeller får då också en bonus, även om den i något fall är väldigt liten.

För VW Golf hamnar även den mest energieffektiva bensinmotorn på plus i systemet utan viktsdifferentiering liksom etanolmodellen. I det viktsdifferentierade systemet hamnar bensinmodellen på minus.

Bland gasbilarna är skillnaden stor. Marknadsledande VW Passat har låga utsläpp och får både bonus och tilläggspremie, medan Volvo V70 i gasutförande drabbas av malus i systemet utan viktsdifferentiering men tillsammans med tilläggspremien hamnar den precis på plus. I det viktsdifferentierade systemet utjämnas skillnaderna något i och med att Volvon är tyngre. Gasbilarna från Ford, Fiat, Mercedes och Skoda klarar sig alla bra i såväl systemet med viktsdifferentiering som utan. Elhybriderna får genomgående bonus liksom en del mindre bensindrivna modeller från t.ex. Renault och Toyota. Det sistnämnda gäller inte alltid i det viktsbaserade systemet. Laddhybrider i bilaga 2 får totala premier i intervallet 43 800 och 52 200 kronor i systemet utan viktsdifferentiering och mellan 43 199 och 56 057 kronor i det viktsdifferentierade systemet. Utöver de i bilagan redovisade bilarna finns förstås på marknaden många andra bilar och modeller som får bonus respektive malus.

För Volvo V70 Bi-fuel och VW Passat Eco-Fuel (och andra bilar som kan använda fordonsgas) uppkommer frågan om bonus-malus ska räknas på deras utsläpp vid användning av bensin eller vid körning på gas. Det som kan tala för gas är att knappast någon köpare av en ny bil väljer den dyrare bränsleflexibla varianten med avsikt att köra på bensin. Mot ett sådant resonemang kan dock anföras att förändrade relativpriser under bilens livslängd kan leda till att senare ägare väljer bensin framför gas förutsatt att bensintanken inte är så liten att detta ger en mycket kort körsträcka på bensin. I nuvarande system med koldioxiddifferentierad fordonsskatt räknas alltid fordonsskatten på det drivmedel som ger lägst koldioxidutsläpp. För gasbilarna innebär detta gas och för etanolbilarna vanligen etanol som ger några procent lägre värde än för bensin. Utredningen föreslår därför att samma principer gäller som för nuvarande fordonsskatt (vilket är fallet i bilaga 2).

Man bör komma ihåg att det ekonomiska utrymmet för tekniska åtgärder på fordonen som leder till minskad bränsleförbrukning inte bara skapas av premierna (eller undvikande av registrerings-skatt) utan också av minskande utgifter för bränsle. Som exempel kan tas en reduktion med 30 gram per km. Den premieras av systemet med 12 000 kronor. Vid en årlig körsträcka på 2 000 mil (normalt för en ny bil) motsvarar 30 gram per km en årlig drivmedelsminskning med 254 liter om bilen drivs med bensin²¹. Om bensinen kostar 15 kronor per liter innebär detta att ägaren under de första fem åren minskar sin drivmedelskostnad med 19 000 kronor. Det sammanlagda utrymmet blir således 31 000 kronor. Därtill kommer att bilens andrahandsvärde kanske i någon mån påverkas i positiv riktning av dess förhållandevis låga förbrukning.

Effekten systemet med registreringsskatt och premier på konsumenternas totala kostnad för bilinnehav diskuteras även i kapitel 15.

14.5.3 System med registreringsskatt och miljöpremier av karaktären bonus-malus för lätta lastbilar och bussar

Utvecklingen i USA och Europa visar att gränsen mellan personbilar och lätta lastbilar är flytande och att hårda krav på personbilar i avsaknad av liknande villkor för lätta lastbilar kan förskjuta marknadens intresse i riktning mot de senare. Antalet lätta lastbilar i trafik i Sverige har vuxit från 200 000 år 1990 till 477 000 vid utgången av

²¹ Räknat på 2360 gram koldioxid per liter bensin

2012, en ökning med 139 procent. Under samma tid ökade antalet registrerade personbilar med 23 procent.

Några av EU:s medlemsländer, däribland Sverige, har dragit slutsatsen att beskattningen av personbilar och lätta lastbilar måste vara likartad för att inte byte från personbil till lätt lastbil ska bli ett sätt att undvika skatt. Från och med 1 januari 2011 omfattas lätta lastbilar och bussar av den koldioxidifferentierade svenska fordons-skatten. De betalar samma grundavgift (360 kr) och samma koldioxidbelopp om 20 kronor per gram CO₂ överstigande 117 gram per km.

Gemensamma krav på koldioxidutsläppen hos nya lätta lastbilar och bussar har fastställts av EU. Direktivet kräver att varje tillverkare av sådana fordon (tomvikt under 2 610 kg och totalvikt inkl. last max 3,5 ton)²² håller det genomsnittliga utsläppet under 175 gram per km 2017 och högst 147 gram 2020. Något mål eller krav för 2025 finns inte än.

Beträffande CO₂-kraven på tillverkare av lätta lastbilar och bussar har EU beslutat om kompensation med 100 procent för ökad vikt. Motivet är att ett fordon med större lastförmåga kan vara mer effektivt. Därför betraktas ett skifte mot tyngre fordon inte som något problem så länge de utnyttjar sin större lastförmåga. Problem uppkommer dock om tyngre fordon ersätter lättare utan att lastkapaciteten utnyttjas liksom om lätta lastbilar ersätter personbilar. Ett exempel på det senare är att 100 procents kompensation för vikt kan medverka till att göra det ekonomiskt intressant att byta en SUV mot dubbelhyttspickup.

Med skilda gränsvärden för personbilar och lätta lastbilar/bussar finns risk att en del av efterfrågan förskjuts mot de senare om de har lägre skatt än personbilar. Om etappmålet för personbilar respektive lätta lastbilar finge utgöra nollpunkter i var sitt system med registreringsskatt och premier skulle skillnaden mellan dem bli mer än 50 gram 2020 om man utgår från skillnaden år 2020 mellan de krav som satts upp eller övervägs för dem inom EU.

Utredningen har övervägt att i stället inordna båda fordons-typerna i samma incitamentsystem liksom fallet redan är beträffande fordonsskatten. Genom att lätta lastbilar vanligen har högre drivmedelsförbrukning än personbilar bör de beskattas på ett sätt som återspeglar detta. Med tanke på deras högre inköpspris jämfört med jämförbara personbilar kommer heller inte koldioxidbaserad

²² Fordonskategori N1.

registreringskatt att belasta dem procentuellt lika mycket. Vid strikt likabehandling kommer dock flertalet av de modeller av lätta lastbilar som finns på marknaden att drabbas av malus, medan bonusbilarna blir mycket få.

Utredningen föreslår därför att lätta lastbilar och bussar får en något högre brytpunkt. Den får å andra sidan inte sättas så högt att den skapar incitament att välja lätt lastbil i stället för personbil. Vid en samlad bedömning anser utredningen att brytpunkten för lätta lastbilar och bussar ska sättas till 145 gram CO₂ per km år 2015. Brytpunkten sänks sedan i likhet med för personbilarna med 6 gram per år så att den till 2020 hamnar på 115 gram. Bränsleflexibla lätta lastbilar medges samma påslag som personbilar, vilket innebär att de får tilläggspremie om utsläppen uppgår till högst 200 g CO₂/km 2015 och 170 g CO₂/km till 2020.

Även för lätta lastbilar föreslås som ett alternativ ett viktsdifferentierat system. Genom att systemet i sig ger ökad brytpunkt med vikt skulle man kunna tänka sig att använda exakt samma brytpunktslinje som för personbilar. Genom att lutningen på linjen är 60 procent av sambandet mellan utsläpp och vikt kommer det dock inte fullt ut att kompensera för lätta lastbilar med högre lastförmåga. Den genomsnittliga tjänstevikten för nya lätta lastbilar 2012 var 1 863 kg vilket kan jämföras med personbilarnas 1 521 kg. Om samma brytpunktslinje används som för personbilar skulle en genomsnittlig lätt lastbil med tjänstevikt på 1 863 kg släppa ut 136 gram per kilometer för att ligga på brytpunktslinjen år 2015. Det är alltså nio gram lägre än den föreslagna brytpunkten för systemet utan viktsdifferentiering. I systemet med viktsdifferentiering föreslår utredningen därför att brytpunkten för en lätt lastbil och lätt buss med tjänstevikt på 1 521 kg sätts till 130 gram per kilometer och att detta minskar med 6 gram per år för att 2020 hamna på 100 gram per kilometer. Skillnaden på 10 gram per kilometer mellan personbil och lätt lastbil motsvarande 4 000 kronor mer i bonus för den lätta lastbilen bedöms inte vara så stor att det i sig leder till att en lätt lastbil väljs i stället för en personbil. I övrigt gäller samma lutning på linjen som för personbilar.

Ekvationen för brytpunktslinjen blir

$$CO_2 = b + a \times (M - M_0)$$

Där

M är bilens tjänstevikt

M0 för åren 2015–2017 är 1 521 kg

M0 för åren 2018–2020 är den genomsnittliga tjänstevikten för nya personbilar i Sverige under åren 2015–2016.

a och b ges lätt lastbil och buss för olika registreringsår enligt nedan

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
a	0,0457	0,0432	0,0417	0,0407	0,0398	0,0333
b	130	124	118	112	106	100

Även för lätta lastbilar har utredningen analyserat effekterna av systemet med registreringsskatt och premier för några vanliga modeller (se bilaga 2). Av de analyserade modellerna får endast en modell, VW Caddy 1.6. TRDI B.M med ett koldioxidutsläpp på 129 g/km en bonus i systemet utan viktsdifferentiering. Övriga modeller får malus. Det bör betonas att utredningen bara har analyserat 9 olika modeller. Det kan därför finnas fler modeller som får bonus (och malus). Det viktdifferentierade systemet ger för de största och tyngsta lätta lastbilarna en lägre malus.

14.5.4 Övergången till nya regler

Övergången till de ovan föreslagna reglerna innebär att befrielsen från fordonsskatt under fem år för nya miljöbilar upphör samma dag som systemet med registreringsskatt och miljöpremier införs. Äldre bilar som medgivits skattebefrielse får förstås behålla den under den tid som utlovats. Även supermiljöbilspremien bör upphöra samma dag.

Vad gäller förmånsvärdet och nedsättningen av detta för vissa bilar behandlas detta i avsnitt 14.5.11.

14.5.5 Kontrollstation 2018

Nivåerna och andra detaljer i systemet med registreringsskatt och premier kan behöva justeras efter några år när erfarenhet av systemet vunnits. Förutsatt att systemet införs under 2015 förefaller

2018 (eller 2019) var en lämplig tidpunkt. Då har beslut sannolikt fattats inom EU angående förändringar i den officiella provmetoden som modellen kan behöva ta hänsyn till. I samband med översynen av modellen kan också övervägas om det vid denna eller senare tidpunkt vore ändamålsenligt att skifta från koldioxid per km till kWh per km i syfte att ge incitament till energieffektiv teknik i alla bilar oavsett drivlina, alltså även elektriskt drivna fordon.

Budgetmässigt kan det också uppkomma behov av justering. Statsbudgetens utgiftssida är föremål för förhandlingar och fastställs årligen i betydande detalj, medan intäktssidan bedöms mera överslagsmässigt, eftersom någon öronmärkning av medel vanligen inte förekommer. Till följd av detta kan problem uppkomma i bonus- och premiedelen trots att den kanske helt uppvägs av intäkter från malusdelen. Om andelen batteribilar och laddhybrider ökar snabbt till följd av fallande batteripriser skulle detta kunna leda till över-skridanden som i så fall kan justeras antingen genom en reduktion av antalet kronor per gram eller genom en förskjutning av brytpunkten mellan bonus och malus. Om introduktionen av elbilar tar snabb fart är detta ett tecken på att stödbehovet inte längre är så stort och kan i sig motivera en justering.

Tilläggspremien bör ses över i samband med kontrollstationen. Ett skäl till översyn är att det möjligen kan bli så att dieselbilar med tiden blir fullt flexibla mellan fossilt dieselbränsle och biodiesel i varje fall med inblandning av biodiesel (främst HVO) upp till 70 procent eller mer. Med tanke på dieselmotorns högre verkningsgrad kanske det på sikt inte finns skäl att behandla den sämre än bränsleflexibla ottomotorer. Ett annat skäl till översyn kan vara att laddhybrider och batteribilar kanske inte längre behöver tilläggspremie efter 2020.

I det viktsdifferentierade systemet behöver medelvikten, M_0 , i ekvationen justeras utifrån den genomsnittliga tjänstevikten för personbilar under åren 2015–2016 (om kontrollstation genomförs 2018).

14.5.6 Höjning av supermiljöbilspremien för elbilar

Som framgått ovan är tillväxten av den svenska elbilsflottan mycket långsam och utredningen bedömer att supermiljöbilspremien snarast behöver höjas för att få fart på marknadsintroduktionen av batteribilar och laddhybrider. Utredningen föreslår regeringen att utan att avvakta remissbehandling av utredningens betänkande höja super-

miljöbilspremier för nollemissionsbilar från dagens 40 000 kronor per bil till 70 000 kronor. För laddhybrider och andra bilar som med utsläpp på högst 50 gram per kilometer bör supermiljöbilspremier vara 50 000 kronor. Höjningen till den nivå utredningen föreslår, eller till en nivå nära den av utredningen föreslagna nivån är viktig för att förhindra att luften går ur marknaden till följd av att kunderna annars inväntar att nya och bättre villkor ska träda ikraft. För att undvika att subventionerna blir orimligt stora i förhållande till bilens nypris begränsas premierna till maximalt 25 procent av nypriset. I samband med eventuellt införande av ett system med registreringsskatt och miljöpremier bör supermiljöbilspremier tas bort.

Om man i stället väljer att bygga vidare på dagens system med fordonsskatt och miljöbilspremier ingår supermiljöbilspremier som en viktig del i detta system (se avsnitt 14.5.9). Dessa kommer i så fall att gälla till och med 2020. Situationen därefter får utredas i samband med kontrollstationen.

Det är viktigt att det avsätts tillräckliga medel för supermiljöbilspremierna. Om det registreras 60 000 elbilar och laddhybrider mellan 2015 och 2020 och alla dessa skulle vara berättigade till full supermiljöbilspremie skulle det totalt behövas 3 300 miljoner till supermiljöbilspremier under dessa år²³. För juridiska personer gäller EU:s stadsstödsregler och gruppundantagen vilket gör att maximalt 35 procent av merkostnaden för supermiljöbilen kan medges för dessa. Detta kan reducera behovet av medel till premier något. Av Transportstyrelsens statistik framgår dock att samtliga juridiska personer som fått supermiljöbilspremie under 2013 (fram till 17 oktober) har fått full premie, då merkostnaderna för fordonet varit så höga. Med en utveckling mot minskade merkostnader under tiden till och med 2020 kan denna bild dock förändras. Om alla skulle få full premie bedömer utredningen att det behöver avsättas 310 miljoner kronor till supermiljöbilspremier 2015 och att detta belopp bör ökas med 90 miljoner kronor om året till och med 2020. I paketet med ökad koldioxidifferentiering av fordonsskatten balanseras dessa kostnader huvudsakligen av högre fordonsskatt. Detta beskrivs mer i kapitel 15. I paketet med registreringsskatt och premier kommer inga supermiljöbilspremier medges för inköp efter införandet av detta.

²³ Räknat att 25 procent är elbilar och 75 procent är laddhybrider av supermiljöbilarna.

14.5.7 Den svenska miljöbilsdefinitionen

Miljöbilsdefinitionen har i dagsläget flera syften. Den huvudsakliga är som gräns för vilka fordon som ska få femårig befrielse från fordonsskatt. Den är också utgångspunkt för de krav som ställs på fordon som köps, leasas och används av statliga myndigheter. Där ställs dock även andra krav framförallt på trafiksäkerhet. Miljöbilsdefinitionen har utanför detta en bred användning i samhället framförallt i samband med upphandling eller inköp av resor och transporter.

Kraven på miljöbilar skärptes den 1 januari 2013 så att bilar som enbart kan drivas med bensin och dieselbränsle inte får släppa ut mer än 95 gram per km om tjänstevikten uppgår till 1 372 kilo som är genomsnittet inom EU 27. Mellanskillnaden mellan bilens faktiska tjänstevikt och medelvikten multipliceras med 0,0457 och resultatet adderas sedan till 95 gram för erhållande av gränsvärdet relaterat till bilens vikt. För bilar som kan drivas med biodrivmedel gäller 150 gram i stället för 95 gram (55 gram mer). ”Rabatten” är till för att kompensera för att dessa bilar vid körning på biodrivmedel ger lägre klimatpåverkan. I praktiken innebär det att det ställs lägre krav på bränsleeffektivitet hos bilar som kan drivas med fordonsgas eller E85 jämfört med motsvarande bensin och dieslbilar. Dieslbilar får ingen rabatt för att de kan använda biodiesel.

Miljöbilsdefinitionen motsvarar nästan de krav som gäller för brytpunkten mellan bonus och malus i det viktsdifferentierade systemet år 2019. ”Rabatten” relativt brytpunkten upp till och med vilken tilläggspremie kan erhållas för etanol- och gasbilar är också lika stor som ”rabatten” i miljöbilsdefinitionen för dessa bilar. Miljöbilsdefinitionen bör ses över senast vid den ovan föreslagna kontrollstationen 2018.

14.5.8 Fordonsskatten

Den nuvarande fordonsskatten kan efter eventuellt införande av ett system med registreringsskatt och miljöpremier för nya bilar alternativt behållas med i huvudsak oförändrad konstruktion, avskaffas eller utnyttjas för att stödja andra mål än minskad klimatpåverkan. För bilar som registreras före 2015 och därför inte omfattas av registreringsskatt och miljöpremier bör det nuvarande systemet behållas men indexuppräknas med jämna mellanrum. Detta har tidi-

gare inte gjorts speciellt ofta och utredningen bedömer att en lämplig tidpunkt kan vara i samband med kontrollstationen. Bränslefaktorer för dieslbilar höjs i samband med höjning av energiskatten på dieselbränsle enligt utredningens förslag.

I det fall ett system med registreringskatt och premier inte införs behöver fordonsskatten ses över för att målsättningen ska kunna nås att nya bilar koldioxidutsläpp ska vara högst 95 gram per kilometer 2020. I 14.5.9. föreslås en sådan utveckling i det fall detta alternativ skulle väljas.

Om man för nya bilar väljer att behålla den nuvarande konstruktionen kommer incitamentet att minska utsläppen av koldioxid bli större än om bara ett styrmedel används för detta syfte. EU-krav och ett system med registreringskatt och premier kommer att medföra att allt färre nya bilar har utsläpp över de 117 gram per km som utgör gräns för när koldioxidbelopp tas ut. Om fordonsskatten behålls i sin nuvarande utformning kommer etanol- och gasbilar även fortsättningsvis att åtnjuta viss fördel framför bilar med motsvarande bränsleförbrukning (koldioxidutsläpp) som bara kan drivas med dieselbränsle eller bensen. Under alla omständigheter bör dock det nuvarande femåriga undantaget från fordonsskatt för nya miljöbilar avvecklas när registreringskatt och miljöpremier införs. Det förefaller inte heller vare sig nödvändigt eller rimligt att behålla ett koldioxidincitament i fordonsskatten efter införande av registreringskatt och miljöpremier.

Viktigt i sammanhanget är att fordonsskatt, särskilt om den är differentierad efter bilarnas miljö- och säkerhetsegenskaper, förkortar medellivslängden hos bilarna genom att ge visst incitament till skrotning av gamla bilar. Ett fullständigt avskaffande av fordonsskatten skulle således på lång sikt motverka en förnyelse av fordonsparken och medföra att en onödigt hög andel av trafikarbetet utförs med fordon som har sämre säkerhetsegenskaper och ger upphov till högre utsläpp av kväveoxider, kolväten och partiklar än morgondagens bilar.

Utredningen anser att den enklaste lösningen vid införande av registreringskatt och miljöpremier är att behålla nuvarande regler för alla fordon registrerade före 2015 och att sätta den årliga fordonsskatten till ett fast belopp per år som gör att statens intäkt förblir långsiktigt oförändrad.

Gränsvärdet för utsläpp av partiklar blir från euro 6 samma för diesel- och bensinbilar. De förra tillåts att fortsatt släppa ut lite mera NO_x än de senare, men skillnaden är liten och uppvägs av att

bensinbilarna tillåts ha högre kolväteutsläpp. Utredningen bedömer därför att något miljötillägg inte längre behövs i fordonsskatten för nya personbilar från och med euro 6 vilket är obligatoriskt för alla nyregistrerade personbilar från och med den 1 september 2015 och för alla lätta lastbilar och lätta bussar från och med den 1 september 2016. För nya modeller (nya typgodkännanden) gäller kraven ett år tidigare. Övergången är därför inte skarp utan sker succesivt i takt med att nya modeller introduceras, dock senaste de datum som gäller för nyregistrerade fordon. Utredningen föreslår därför att miljötillägget tas bort för personbilar från och med fordonsår 2015 och för lätta lastbilar från och fordonsår 2016 från och med den 1 januari 2017. Så länge energiskatten för dieselbränsle är lägre än för bensin i förhållande till bränslets energinnehåll behövs dock bränslefaktorn på fordonsskatten för dieslbilar som uppväger denna skillnad.

Eftersom intäkten av fordonsskatt är fiskalt betydelsefull och statens intäkter av drivmedelsskatterna kommer att minska i takt med att fordonen kräver mindre energi bör fordonsskatten för bilar som registreras från och med den dag då registreringsskatt och miljöpremier träder i kraft sättas till en nivå som gör att statens intäkter (räknat per fordon) förbli i stort sett oförändrad när tidigare generationer av bilar skrotas och ersätts av nya. Den genomsnittliga fordonsskatten för samtliga personbilar som var i trafik 2012 uppgick till SEK 1 906 kronor. Utan miljötillägg och uppräkningsfaktorer för dieslbilar var den genomsnittliga skatten 1 498 kronor. Utredningen föreslår därför att fordonsskatten för personbilar som registreras från och med den dag då registreringsskatt och miljöpremier träder i kraft ska uppgå till 1 500 kronor per bil och år och för dieslbilar 2 760 kronor per bil och år²⁴ att uppväga fördelen av en lägre drivmedelsskatt. Energiskatten på dieselbränsle föreslås samma dag öka med 25 öre per liter som nästa steg på vägen till samma skatt per liter och slutligen per energienhet som för bensin. I samband med energiskattehöjningen 2017 på dieselbränsle med 25 öre föreslås att skatten på dieslbilar sänks till 2 490 kronor per bil och år²⁵. Vid den energiskattehöjningen för dieselbränsle den 1 januari 2020 kommer bränslefaktorn att behöva justeras ytterligare. Eftersom man p.g.a. omräkningsreglerna i lagen om skatt på energi inte vet exakt hur hög höjningen av energiskatten blir kan inte heller bränslefaktorn redovisas nu.

²⁴ Bränslefaktor 1,84.

²⁵ Bränslefaktor 1,66.

Utredningen föreslår att fordonsskatten för lätta lastbilar och lätta bussar sätts till en nivå som är 20 procent högre än för personbilar, dvs. för nya fordon 2015 till 1 800 kronor per bil och år. För dieseldrivna lätta lastbilar och bussar blir skatten 3 060 kronor per år²⁶. I samband med höjningen av energiskatten på dieselbränsle med 25 öre per liter 2017 sänks fordonsskatten för de dieseldrivna lätta lastbilarna och bussarna till 2 790 kronor per bil och år²⁷.

I samband med höjningarna av energiskatten bör även fordonsskatten för dieseldrivna fordon med fordonsår före 2015 räknas om. Till 2015 föreslås då en bränslefaktor på 2,19 för dieseldrivna personbilar, lätta lastbilar och lätta bussar som sedan sänks till 1,99 till 2017. För äldre dieseldrivna fordon som har viktdifferentierad fordonsskatt ges i författningstexterna förslag på nya skattetabeller för såväl 2015 som 2017.

14.5.9 Fordonsskatt och supermiljöbilspremier av karaktären bonus-malus

Ett alternativ till att införa registreringsskatt och miljöpremier av karaktären bonus-malus är att utveckla nuvarande system med fordonsskatt och supermiljöbilspremier vilket också får karaktären bonus-malus. För att ändå nå målsättningen om att genomsnittliga koldioxidutsläppet från nya bilar i Sverige 2020 ska vara högst 95 g/km behöver incitamenten att välja bilar med låga koldioxidutsläpp bli starkare än med dagens system.

Den nuvarande fordonsskatten påverkar endast utsläpp över 117 gram per km och belastar bara varje sådant gram med 20 kronor per år för bilar som inte kan använda något förnybart drivmedel. En bensin- eller dieseldriven bil med utsläpp på högst 117 g/km men med utsläpp över miljöbilsgränsen (definierad enligt 11 a § i vägtrafikskattelagen) betalar endast grundbeloppet på 360 kronor per år. I detta intervall ger alltså fordonsskatten inget incitament för ytterligare effektivisering. Samtidigt tillkommer det hela tiden bilmodeller och motoralternativ i detta intervall. En åtgärd är därför att införa differentiering från gränsen för miljöbil. Undantaget från fordonsskatt för miljöbilar kan därvid också tas bort. Alla bilar kommer då alltid att betala minst grundbeloppet, på 360 kronor per år. Därigenom blir också fordonsskatten i grunden viktsdifferentie-

²⁶ Bränslefaktor 1,70.

²⁷ Bränslefaktor 1,55.

rad. En större och tyngre bil med samma koldioxidutsläpp som en mindre och lättare kommer alltså att få lägre fordonsskatt än den lättare bilen om den kommer över gränsen för differentieringen. För att nå målsättningen att det genomsnittliga koldioxidutsläppet från nya bilar i Sverige 2020 ska vara högst 95 g/km behöver dessutom differentieringen höjas. Om man antar att den första köparen beaktar fordonsskatten under de första fem åren skulle en differentiering i systemet med registreringskatt och miljöpremier på 400 kronor per gram motsvaras av 80 kronor per gram i ett fordonsskattebaserat system. En kraftigare differentiering än dagens bedöms också kunna påverka andrahandsvärdet på bilen. Om differentieringen dessutom startar redan från miljöbilsgränsen blir incitamentet att välja en energieffektiv bil också starkare. Utredningen gör därför bedömningen att en höjning till 80 kronor per gram inte skulle behövas. En differentiering på 50 kronor per gram bedöms därför som rimlig. Det är också i samma storleksordning som den differentiering som används i Danmark på 50 danska kronor per gram.

För bilar som kan drivas med alternativa drivmedel föreslås halva differentieringen på 25 kronor per gram från miljöbilsgränsen som ligger 55 g/km över den för bensin och dieslbilar.

För bilar som ligger under miljöbilsgränsen föreslås att dessa betalar grundbeloppet på 360 kronor per år och för dieslbilar multiplicerat med bränslefaktorn plus eventuellt miljö tillägg. Den fem-åriga skattebefrielsen tas alltså bort. Fordonsskatten i systemet med supermiljöbilspremier gäller under hela bilens livslängd.

Om ett system med fordonsskatt och supermiljöbilspremier väljs föreslår utredningen att det införs den 1 januari 2015 och gäller fordonsår 2015 och senare som registreras i vägtrafikregistret den 1 januari 2015 eller senare.

Utredningen föreslår att miljö tillägget för dieslbilar tas bort för nya personbilar då utsläppsskillnaderna mellan diesel och bensinbilar bedöms som små från och med euro 6. För dieseldrivna lätta lastbilar och lätta bussar föreslår utredningen att det tas bort från och med fordonsår 2016 den 1 januari 2017. Bränslefaktorn för dieslbilar sänks i takt med att energiskatten på dieselbränsle höjs. För att dieslbilar i genomsnitt inte ska beskattas högre behöver bränslefaktorn i detta fall vara något lägre än med nuvarande differentiering. Bränslefaktorn för 2015 blir då 2,01 och för 2017 1,79. Bränslefaktorn för 2020 får bestämmas i ett senare läge. Detta gäller alltså bara för dieseldrivna fordon med fordonsår 2015 och senare som registreras i vägtrafikregistret den 1 januari 2015 eller

senare. I övrigt gäller ordinarie bränslefaktor på 2,19 2015 och 1,99 2017 (se avsnitt 14.5.8).

Den föreslagna fordonsskatten kombineras med en höjning av supermiljöbilspremien enligt avsnitt 14.5.6 till 70 000 kronor för nollemissionsbilar och 50 000 kronor för laddhybrider och andra bilar med koldioxidutsläpp över 0 gram per km och upp till och med 50 gram per kilometer.

Det hade varit en fördel om förändringen även kunnat gälla för import av begagnade bilar för att undvika en taktisk import av bilar med höga koldioxidutsläpp. För import av begagnade fordon måste dock enligt EU-rätten samma regler gälla som för liknande fordon som redan finns på svenska marknaden. Reglerna gäller därför begagnade fordon med fordonsår från och med 2015.

Om man väljer att fortsätta utveckla fordonsskatten och supermiljöbilspremien enligt detta förslag bör även i detta fall en utvärdering göras 2018. I samband med detta bör även grundbeloppet i fordonsskatten höjas och då även för äldre fordon registrerade före 2015. Minskade koldioxidutsläpp för nya fordon kommer enligt våra bedömningar göra att intäkterna från fordonsskatten når sin topp cirka 2017 för att därefter minska (se kapitel 15). Den ökade differentieringen som införs 2015 ger dock en tillfällig ökning för åren 2015–2017. Situationen räddas något upp av att miljöbilar successivt passerar sin femåriga skattebefrielse. Ökade utgifter för supermiljöbilspremier gör en sådan höjning av grundbeloppet extra angelägen.

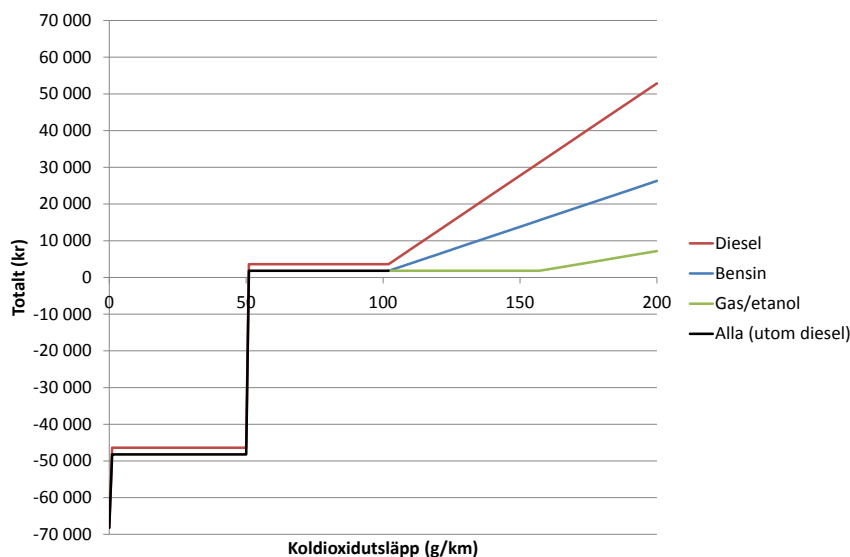
Utredningen har analyserat effekten på fordonsskatten av förslaget på samma bilmodeller som gjordes för systemet med registreringsskatt och miljöpremier (se bilaga 3). Det kan konstateras att Volvo har motoralternativ som klarar miljöbilsgränsen för samtliga analyserade modeller (V70, XC70, V60, V40) utom SUV:en XC90. Det gör att det i dag går att hitta ett motoralternativ som får skattebefrielse i fem år och i det föreslagna systemet bara får en skatt enligt grundbeloppet multiplicerat med bränslefaktorn för dieslbilar. Väljer man däremot ett motoralternativ som ger höga utsläpp av koldioxid blir fordonsskatten betydligt högre. För en Volvo V70 T6 AWD är fordonsskatten i dag 2 760 kronor medan den i förslaget ökar till 6 198 kronor per år.

Av VW Golf finns flera modeller av såväl bensen som diesel som har utsläpp under 117 g/km och därmed bara får en skatt baserad på grundbeloppet, för dieslbilar multiplicerad med bränslefaktorn. Dessa bilar får dock en högre skatt enligt förslaget då de ligger över

miljöbilsgränsen. För bensinvarianten blir höjningen med koldioxidutsläpp på 114 g/km blir höjningen drygt 1 300 kronor per år.

Samtliga analyserade gas och etanolbilar klarar miljöbilsgränsen och får därmed bara grundbeloppet som årlig fordonsskatt enligt förslaget.

Figur 14.6 Summa fordonsskatt och supermiljöbilspremie för en privatperson under bilens första fem år. Exempel för bil med tjänstevikt på 1 521 kg



14.5.10 Information om koldioxidutsläpp och energianvändning för lätta fordon

Tillgängliggörande av information om bränsleförbrukning och koldioxidutsläpp är nödvändigt för att få en bättre fungerande marknad men också för att styrmedel ska få avsedd effekt. Informationen måste vara lätt tillgänglig och enkel att förstå.

Konsumentinformation har funnits under lång tid i Sverige men den har som ovan nämnts inte varit så väl känd. Konsumentverket har tidigare haft en Nybilsguide på internet och som publikation med information om alla nya bilar på svenska marknaden. För information om äldre bilar har också verktyget Bilkalkylen funnits på

verkets hemsida. Under 2013 har både Nybilsguiden och Bilkalkylen ersatts av webbsidan www.bilsvar.se.

Trafikverket (2013c) har i samarbete med Konsumentverket och tidigare även Naturvårdsverket sedan 2007 årligen publicerat en jämförelse av genomsnittliga koldioxidutsläpp för nyregistrerade personbilar mellan olika kommuner. Redovisningen innehåller en jämförelse mellan privata och juridiska personer samt en speciell redovisning för bilar som köpts in av kommuner. Undersökningens syfte är att belysa svenskarnas köp av nya bilar och vilken klimatpåverkan dessa bilar medför.

Energimärkning av personbilar och lätta lastbilar

Konsumentinformation om nya personbilar styrs av direktivet 1999/94/EG samt av Konsumentverkets allmänna råd (KOVFS 2010:3) vid marknadsföring av nya personbilar. Det övergripande syftet med direktivet är ”att se till att information om bränsleekonomi och koldioxidutsläpp när det gäller nya personbilar som utbjuds till försäljning eller uthyrning inom gemenskapen görs tillgänglig för konsumenterna så att dessa kan göra väl underbyggda val.”

Direktivet och Konsumentverkets allmänna råd ställer preciserade krav på vilken information som ska tillhandahållas på försäljningsstället och hur den ska utformas. Trafikverket (2013k) har undersökt hur råden följs i 21 bilhallar i Mellansverige. Undersökningen visade att ingen bilhall helt följde råden. Bara tre klarade mer än hälften av kraven. Oftast är informationen bristfällig och följer inte råden, men i fyra bilhallar saknades helt deklaration på eller vid bilarna. Allmänna råd gör att Konsumentverket har små möjligheter att påverka efterlevnaden. Mål kan visserligen drivas i marknadsdomstol men om råden inte bedömts ha följts är påföljderna ringa. Utredningen föreslår därför att Konsumentverket får föreskriftsrätt inom området.

På regeringens uppdrag har Konsumentverket (2007) tillsammans med dåvarande Vägverket och med Naturvårdsverket utrett ett obligatoriskt märkningssystem för bilars koldioxidutsläpp. Myn-digheterna föreslår ett system liknande det som finns för energimärkning av vitvaror och i Klimatpropositionen var regeringen positiv till att märkningen utformas på sådant sätt. Konsumentverket har dock ännu inte fått uppdrag att gå vidare med frågan.

Flera EU-länder har valt att utforma informationen med inspiration från vitvarumärkningen. Utformningen varierar vilket direktivet ger utrymme för. Samtliga länder som har utgått från vitvarumärkningens pilar och färger har dock valt att ha sju pilar. Med undantag för Danmark, som valt att visa bränsleförbrukningen, visar alla länder koldioxidutsläpp per km. En del länder använder en absolut skala medan andra utnyttjar en relativ skala där gränsvärdet för en viss utsläppsklass beror på fordonets vikt. Märkningen enligt EU-direktivet är bara obligatorisk för nya personbilar, men Danmark har även tagit med lätta lastbilar och Storbritannien har valt att inkludera begagnade fordon (AEA et al., 2011).

Batteribilar har inga koldioxidutsläpp eller bränsleförbrukning och hamnar därför alltid i den bästa klassen så länge märkningen baseras på utsläpp eller bränsleförbrukning. För laddhybriden räknas inte heller den del av sträckan som fordonet som går på el. En nackdel med detta är att modellen inte ger några incitament till ytterligare effektivisering av elbilar och att de blir relativt begränsade för laddhybriderna. Utredningen föreslår därför att den svenska märkningen bör vara obligatorisk för nya personbilar och lätta lastbilar samt baseras på energianvändning per 100 km inklusive externt tillförd el och räknas från tank eller batteri till hjul enligt EU:s testcykel²⁸. Skalan bör vara absolut, dvs. ingen differentiering utifrån vikt, i enlighet med rekommendationer från Konsumentverket (2007), AEA et al. (2011) och IEA (2012d). Det gäller även de fall som utrednings förslag om viktdifferentierat system med registreringskatt och premier eller förslaget med fordonsskatt och supermiljöbilspremier väljs. Utredningen ger här ett förslag på hur en energimärkning skulle kunna utformas för nya fordon. Den slutgiltiga utformningen bör dock bestämmas i samband med införande av märkningen. En märkning av även begagnade bilar kan övervägas då dessa har koldioxidvärden. Detta kräver dock ytterligare utredning.

Skalan bör vara tätare för de mest effektiva klasserna för att uppmuntra till effektivisering. Samtidigt bör den vara framtids-säker. Inom vitvaruområdet har man i takt med att nya effektivare produkter tillkommit lagt till klasserna A+, A++ och A+++. Erfarenheterna visar att konsumenterna har svårt att ha koll på många plustecken. Den nedre gränsen för den bästa klassen bör

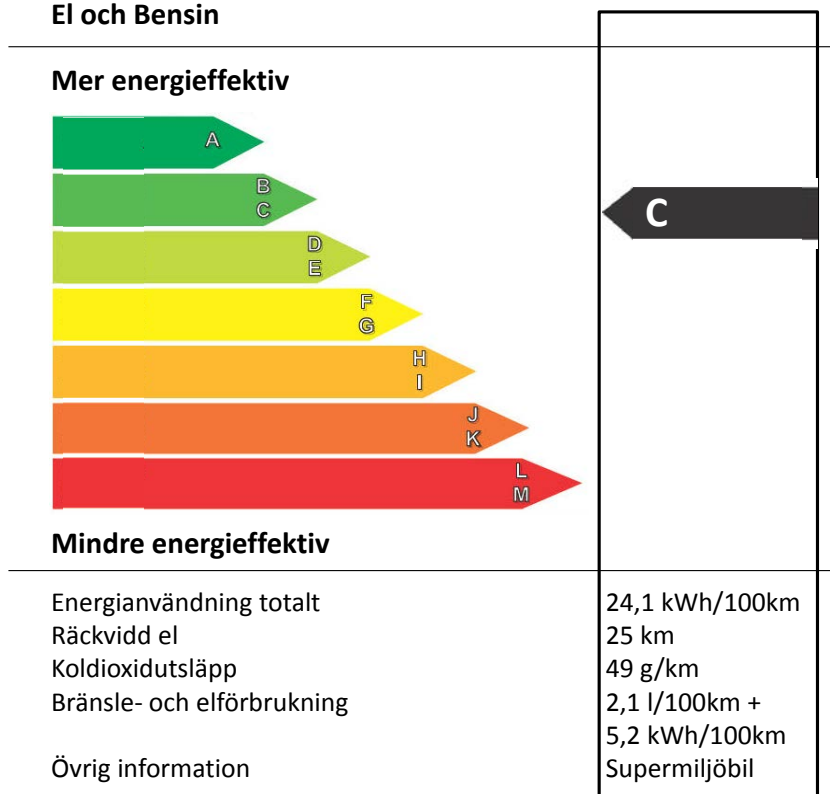
²⁸ Energianvändningen för bränsle räknas om från deklarerat koldioxidutsläpp med hjälp av faktorer som fastläggs i Konsumentverkets föreskrift. Till detta adderas eventuellt deklarerad elenergianvändning.

därför sätts så att något behov av kompletterande plustecken inte bedöms kunna uppstå inom överskådlig tid.

Figur 14.7 Exempel på energimärkning. Observera att storleken i bilhallen ska vara i A4-format

Energimärkning

Toyota
Prius Laddhybrid
El och Bensin



Förutom bränsleeffektiviteten har körsättet och andra icke-tekniska faktorer betydelse för bilens energianvändning, bränsleförbrukning och mängden koldioxidutsläpp. Om bilen är avsedd för förnybart drivmedel och körs på sådant blir utsläppen av koldioxid lägre än ovan angivet. Koldioxid är den växthusgas som bidrar mest till växthuseffekten. Mer information om bilens miljöegenskaper, trafiksäkerhet och ekonomi kan fås på www.bilsvar.se

I likhet med vitvarumärkningen bör inga siffror förekomma i märkningens pilar. All information redovisas i stället under märkningspilarna. Ovanför pilarna framgår bilmärke, modell och drivmedel. Följande information bör finnas under märkningspilarna:

- Energianvändning totalt per 100 km
- Räckvidd på el km (deklarerad) om bilen går att köra på el
- Koldioxidutsläpp g/km (deklarerat)
- Bränsle- och elförbrukning l/100km medel respektive kWh/100km medel (deklarerad)
- Nivån på modellens bonus eller malus alternativt information om bilen är miljöbil eller supermiljöbil.
- Information om att andra faktorer också påverkar bränsleförbrukning och koldioxidutsläpp, att koldioxid är en växthusgas, att utsläppen av koldioxid blir lägre om man kör på förnybart drivmedel (när det är möjligt) samt att mer information kan fås på Konsumentverkets sida www.bilsvar.se

Följande skala täcker in hela intervallet av fordon i dag och bedöms vara giltig många år framöver. Den har mindre intervall för klasserna med lägst energianvändning. Skalan är 13-gradig i likhet med Storbritanniens. Energianvändningen för bränsledelen utgår från det drivmedel som ger lägst energianvändning. Benämningen är vald från A – M. Det finns också andra möjligheter till benämning t.ex. A, B1, B2, C1, C2 etc. Den slutliga benämningen bestäms lämpligen efter en undersökning på hur konsumenter svarar på olika benämningar.

Tabell 14.6 Förslag på skala för energimärkning av personbilar

	Totalt (högst) kWh/100km	Bensin, Diesel, E85 (g/km)	Fordonsgas (g/km)	Elbil/Laddhybrid exempel
A	≤19,3	≤50	≤35	0 g/km + 19,3 kWh/100 km el = 19,3 kWh/100 km totalt
B	19,4–23,2	51–60	36–42	47 g/km (18,1 kWh/km) + 5 kWh/100km el = 23,1 kWh totalt
C	23,3–27,0	61–70	43–49	
D	27,1–30,9	71–80	50–57	
E	31,0–34,7	81–90	58–64	
F	34,8–38,6	91–100	65–71	
G	38,7–46,3	101–120	72–85	
H	46,4–54,0	121–140	86–99	
I	54,1–61,8	141–160	100–113	
J	61,9–69,5	161–180	114–127	
K	69,6–77,2	181–200	128–141	
L	77,3–84,9	201–220	142–156	
M	>84,9	>220	>156	

Nedan ges exempel på vilken märkning som några aktuella bilmodeller skulle få med föreslagna skala.

Tabell 14.7 Exempel på utfall från den föreslagna energimärkningen på personbilar

	CO ₂ (g/km)	Total energianvändning bränsle + el (kWh/100km)	Märkning
Citroën C-zero elbil		14,0	A
Nissan Leaf elbil		17,0	A
Opel Ampera laddhybrid, bensin	27	23,9	C
Toyota Prius laddhybrid, bensin	49	24,1	C
Toyota Yaris HSD, hybrid, bensin	79	30,5	D
Volvo V60 laddhybrid, diesel	48	31,8	E
Volvo V40 D2, diesel	88	34,0	E
VW Golf Bluemotion, diesel	99	38,2	F
Volvo V70 D2, diesel	109	42,1	G
VW Golf TDI 150 4MOTION GT BMT, diesel	122	47,1	H
Volvo V70 T4, bensin	157	60,6	I

De flesta registrerade bilar 2012 skulle hamnat i klass G om den föreslagna energimärkningen hade funnits då. Sedan dess har redan nya modeller med förbränningsmotor tillkommit i klasserna E och F. Även om antalet elbils- och laddhybridsmodeller i klasserna A–C kommer öka under närmaste åren kommer det dröja till 2020 och därefter innan de klasserna kommer stå för betydande delar av nyregistreringarna. Klassen D kommer sannolikt att fyllas med ytterligare hybrider i en snabbare takt. För fordon med konventionell drivlina finns en koppling mellan koldioxidutsläpp och energianvändning. För dessa fordon finns också en koppling mellan energimärkningen och de styrmedel som bygger på koldioxidutsläppen. Detta gäller dock inte alltid t.ex. ger en Volvo V60 laddhybrid en bonus på 43 800 kronor i systemet utan viktsdifferentiering och 53616 i systemet med viktsdifferentiering samtidigt hamnar den i märkningsklass E, som i och för sig är bra men inte toppklass. Anledningen är en förhållandevis hög elanvändning jämfört med t.ex. Toyota Prius. Utredningen menar att en märkning baserat på energianvändning ger en mer rättvis bild av energieffektiviteten än vad en märkning baserad på deklarerat koldioxidutsläpp. Då en ökande andel av fordonen kommer vara elbilar eller laddhybrider är en sådan märkning mer framtidssäker och kommer kunna användas under lång tid framöver utan att behöva ändras. Som också har nämnts på annat håll i utredningen skulle det vara en fördel om även andra styrmedel på sikt utgår från energianvändningen. De koldioxidutsläpp som ska redovisas enligt EU-direktivet är deklarerade koldioxidutsläpp. Om de bör finnas med i märkningen eller inte är alltså inget som Sverige själva kan bestämma. Dessa baseras på mätningar enligt EU:s fastlagda provmetod och tar ingen hänsyn till bränslets ursprung. En bil som går att köra på etanol, E85, får därför nästan lika höga utsläpp som en bil som bara går att köra på bensin²⁹. Det skulle teoretiskt vara möjligt att även redovisa ett koldioxidutsläpp som tar hänsyn till att biodrivmedlen ingår i ett kretslopp och därmed ger en lägre klimatpåverkan än de fossila bränslena. Biodrivmedlens klimatpåverkan beror på biomassans ursprung samt produktionssätt och distribution av biodrivmedlet. Problemet är att dessa faktorer varierar stort mellan olika år särskilt för drivmedel som etanol som handlas på en världsmarknad. Dessutom skulle motsvarande hänsyn även behöva tas till de fossila bränslena och elproduktionen där det också finns variationer. Ut-

²⁹ Utsläppen blir något lägre på E85 eftersom antalet kolatomer per energimängd är något färre än för bensin.

redningen föreslår därför att enbart deklarerat koldioxidutsläpp anges samt att man kvalitativt i text beskriver att utsläppen vid körning på biodrivmedel kan bli lägre än det angivna värdet.

Utredningen föreslår att Konsumentverket ges i uppdrag att implementera förslaget till energimärkning efter samråd med Trafikverket, Energimyndigheten, Naturvårdsverket och Transportstyrelsen.

14.5.11 Beskattning av bilförmån

För närvarande finns cirka 230 000 förmånsbilar i Sverige. Av nybilsförsäljningen till juridisk person om drygt 100 000 bilar per år utgör förmånsbilarna omkring hälften.

Nuvarande modell för beräkning av förmånsvärdet

Den nu gällande modellen för beräkning av förmånsvärdet infördes 1997. Med två undantag beräknas värdet för alla bilar på samma sätt, oavsett ålder. Undantagen är dels bilar med ett nybilspris högre än 7,5 basbelopp, dels minst sex år gamla bilar som var billigare än motsvarande fyra basbelopp att köpa nya det aktuella inkomståret. Beräkningsmodellen bygger på ett schablonmässigt antagande om att den genomsnittliga förmånsbilen används privat för 1 600 mils körning per år.

Det beskattningsbara förmånsvärdet beräknas som summan av följande tre komponenter och avrundas nedåt till närmsta 100-tal kronor:

1. Prisbasbeloppsdel: 31,7 procent av prisbasbeloppet som 2013 är 44 500 kronor.
2. Prisdela: 9 procent av nybilspriset, inklusive extrautrustning, upp till 7,5 gånger prisbasbeloppet och 20 procent av nybilspriset därutöver.
3. Räntedela: Beräknad ränta på nybilspriset. Räntan motsvarar 75 procent av statslåneräntan (1,49 procent). Den multipliceras med nybilspriset.

Nybilspriiset hämtas från Skatteverkets prislista som består av modeller som generalagenterna har rapporterat in. Om bilen inklusive paketutrustning inte finns med i Skatteverkets lista, måste värdet av extrautrustningen läggas till listpriset innan förmånsvärdet räknas ut. Värdet av all utrustning utom alkolås och kommunikationsutrustning (mobiltelefon, handsfree) ska läggas till bilens nybilsvärde innan förmånsvärdeskalkylen görs.

Den statslåneränta som används vid beräkning av förmånsvärdet är den som sattes av Riksgälden den sista fredagen i november året närmast före det kalenderår under vilket beskattningsåret går ut. Ränteparametern i förmånsvärdet är avsedd att göra beskattningen neutral mot finansieringskostnaden för privatbilsköp. En skillnad på 1 procentenhet på statslåneräntan betyder att förmånsvärdet för en bil i 200 000-kronorsklassen förändras med 1 500 kronor per år.

Sexårsbilar

Det kan med dagens regler vara dyrare att ha en gammal tjänstebil än en ny beroende på att bilar som är sex år eller äldre värderas till minst fyra basbelopp. Därmed är det lägsta nybilspriiset 2013 för sexårsbilar 178 000 kronor oavsett bilens nuvarande värde. Fyra basbelopp kan också användas vid beräkning av förmånsvärdet för minst sex år gamla bilar, vars nybilpris är svårt att fastställa. En rimlighetsbedömning görs dock för bilar som misstänks ha kostat betydligt mer.

Bränsle

Enligt "huvudregeln" betalar föraren själv allt bränsle för tjänstebilen och får ta ut ersättning från företaget för sin tjänstekörning med 6,50 kronor per mil för dieselbränsle och 9,50 per mil för övriga drivmedel. Upp till dessa belopp är ersättningen skattefri för både föraren (inkomstskatt) och företaget (arbetsgivaravgifter). Om inte företaget ersätter föraren, får denne göra avdrag i sin deklARATION med 6,50 respektive 9,50 kronor för varje tjänstemil.

Om företaget i stället betalar allt bränsle, ska föraren enligt "komplementregeln" beskattas för 120 procent av värdet på det bränsle som förbrukas under privatkörningen.

Analys av den nuvarande modellen

Enligt en rapport om förmånsbilar som Ynnor (2013) skrivit på utredningens uppdrag är förmånsvärdet 53–70 procent av den verkliga kostnaden för några vanliga bilmodeller beräknat på ett 36 månaders innehav 40-procentigt restvärde efter 36 månaders innehav och en körsträcka på totalt 7 500 mil.

Enligt Ynnor finns tre förklaringar till varför den beräknade bilförmånen inte speglar det verkliga värdet:

1. Beräkningsmodellen tar inte tillräcklig hänsyn till den faktiska totala kostnaden. En genomsnittlig förmånsbil kostar företaget omkring 75 000 kronor per år.
2. Bilars värdeminskning är snabbare i dag än när de nuvarande reglerna trädde ikraft 1997.
3. Räntedelen i bilförmånsuträkningen konstruerades när statslåneräntan låg på 7–8 procent. I dag är räntan 1,49 procent, avsevärt lägre än vad systemet är konstruerat för.

Ynnors rapport visar att dyrare bilar subventioneras mer än billiga. Förmånsbilar har generellt större motoreffekt än övriga bilar som köps eller leasas av juridiska personer. En förmånsbeskattning som inte subventionerar bilinnehavet skulle minska intresset för förmånsbilar och leda till att fler nya bilar köps av privatpersoner. Det är dock inte givet att dessa bilar skulle vara energieffektivare. Under senaste åren har det skett en utjämning i skillnad i koldioxidutsläpp mellan bilar som köps av fysisk och juridisk person. Många företag och offentliga organisationer har interna bilkrav som även gäller förmånsbilar. Juridiska personer väljer större och dyrare bilar med mer avancerad teknik för att komma ner i utsläpp medan fysiska personer väljer mindre, billigare bilar med ungefär lika stora utsläpp. 2010 var det genomsnittliga utsläppet från nya bilar som köptes av fysisk person 148 g/km samtidigt som de som köptes av juridisk person hade utsläpp på 156 g/km. Denna skillnad minskade under såväl 2011 som 2012 så att utsläppen var 136 och 138 g/km för fordon som köptes av fysisk respektive juridisk person. Kommunerna väljer bilar med speciellt låga utsläpp, snittet för de personbilar som de nyregistrerade 2012 var 129 g/km (Trafikverket, 2013e). Eftersom kommunerna bara stod för 2 procent av de fordon som juridiska personer registrerade under 2012 har det försumbar inverkan på medelvärdet för de fordon som nyregistrerades av juridiska per-

soner som helhet. Liknande data saknas för förmånsbilar men i Ynnors rapport finns en sammanställning på bilmärkesnivå som indikerar att utsläppen är högre för förmånsbilar jämfört med juridisk person totalt. Stora skillnader finns säkert mellan olika företag och organisationer beroende på vilka interna krav som finns.

Ynnors bedömning ligger i linje med slutsatserna i Copenhagen Economics (2010), som på uppdrag av EU-kommissionen analyserat beskattningen av förmånsbilar i 18 medlemsländer baserat på förhållandena under 2008. Författarna fann att beskattningen av förmånen i de studerade länderna i genomsnitt innebar en subventionering med 23 procent vid låg privat användning av bilen och 29 procent vid hög. Copenhagen Economics bedömer att bränsleförbrukningen till följd av subventionerna ligger 4–8 procent över vad den annars skulle ha uppgått till, vilket för EU27 motsvarar utsläpp av 20–40 miljoner ton CO₂ per år. Sveriges metod för förmånsbeskattning bedöms av Copenhagen Economics gynna val av stora bilar. Om utfallet för Sveriges del motsvarar genomsnittet för EU 27 innebär det 400 000–800 000 extra ton koldioxid per år jämfört med om systemet för beskattning av förmån av bil inte innehåller något element av subventionering.

Copenhagen Economics konstaterar att det finns två sätt att söka korrigera den negativa effekten på bränsleförbrukning och koldioxidutsläpp. Den ena är att efter brittisk förebild påverka företagets och förmånstagarnas val av fordon genom att kraftigt differentiera förmånsvärdet för bilens specifika förbrukning/utsläpp. En nackdel är dock att det kan medföra att marknaden för prestandabilar förskjuts från företagen till hushållen, medan arbetstagare som annars skulle ha köpt en liten bil privat nu väljer en förmånsbil (framför andra löneförmåner). Denna effekt kan dock hanteras genom att både ha starka styrmedel för förmånsbilar och för de bilar som köps av privatpersoner. Copenhagen Economics menar att en differentiering av förmånsvärdet leder till dålig transparens och riskerar att bli kostnadsineffektiv. Författarna noterar att differentiering av försäljnings- och/eller fordonsskatten är att föredra och menar att man beträffande tjänstebilarna bör avveckla subventionerna genom att beskatta hela förmånen.

Ett problem med omfattande rabatter i förmånsbeskattningen är att subventionen riktas till förmånstagaren snarare än till det företag eller den organisation som står för inköp eller leasing och som drabbas av merkostnaden för en avancerad bil. Beträffande elhybrider, batteribilar och gasbilar anges att förmånsbeskattningen

ska beräknas på priset för närmast jämförbara bil med konventionell drivlina. Det innebär i sig en kraftig nedsättning av underlaget för beskattning. Därtill kommer nedsättning med 40 procent på det sålunda beräknade förmånsvärdet. Den sammantagna subventionen blir därigenom stor genom ett lågt förmånsvärde vilket ger lägre inkomstskatt och lägre arbetsgivaravgifter. För elbilar och hybrider är dessutom milkostnaden låg.

Ynnor (2013) menar att det finns en missuppfattning om att förmånstagaren är bilkund, medan företagen i praktiken bestämmer vilka bilar som ska ställas till de anställdas förfogande. Det är också företagen som är juridiskt ansvariga för fordonen och deras kostnader. Enligt Ynnor bör de ekonomiska styrmedlen riktas mot företagen och fordonen.

Utredningens överväganden

Av Ynnor (2013) och Copenhagen Economics (2010) framgår att den nuvarande svenska beräkningsmodellen underskattar värdet av förmånen och gynnar köp av stora bilar vilket leder till merutsläpp. Utredningen ser två möjliga vägar att ändra beräkningen så att den bättre motsvarar det faktiska värdet av förmånen. En möjlighet är att korrigera i en eller flera av de komponenter som ingår i den nuvarande beräkningen, en annan att byta till en ny och enklare modell. Exempel på det senare alternativet är Norge och Danmark som sätter förmånsvärdet schablonmässigt till 25 procent av bilarnas riktpreis upp till respektive NOK 275 700 och DDK 300 000.

Prisbasbeloppsdelen av den svenska formeln är tänkt att motsvara arbetsgivarens kostnad för sådant som skatt, försäkring, skador, service och däckslitage och stämmer nog relativt väl som schablon även om dessa kostnader kan variera en hel del mellan olika märken och modeller.

Vid dagens statslåneränta påverkar räntedelen utfallet i mycket ringa grad ($0,75 \times 1,49$ procent = 1,12 procent) och motsvarar knappast finansieringskostnaden för en privatägd bil.

Kontroll mot olika hemsidor för beräkning av bilars marknadsmässiga andrahandsvärden ger en värdesänkning på 40–50 procent efter tre år, vilket innebär att prisdelen i den nuvarande formeln är för lågt satt. Utredningen föreslår i det fall paketet med registrerings-skatt och miljöpremier väljs därför att prisdelen i förmånsvärdet höjs från nuvarande 9 procent av listpriset till en nivå som bättre

motsvarar den årliga värdeminskningen. Prisdelen bör därför enligt utredningens bedömning från 2015 sättas till 15 procent av listpriset upp till 7,5 basbelopp. Höjningen från 9 till 20 procent när listpriset överstiger motsvarande 7,5 prisbasbelopp ska avspegla att dyrare bilar snabbare sjunker i värde och därigenom göra att förmånsvärdet ska komma närmare den verkliga kostnaden som förmånstagaren med privat bil. Samtidigt hjälper höjningen från 9 till 20 procent vid 7,5 prisbasbelopp till att hålla förmånsbilarna på rimliga prisnivåer och därmed begränsa kostnaderna för företagen och organisationerna. Skulle den tas bort finns risk att förmånsbilarna successivt blir allt dyrare och en större belastning för företagen och organisationerna. Att ha kvar nivån på 20 procent över 7,5 basbelopp när delen under detta höjs till 15 procent bedöms som för liten skillnad för att fungera som en ”broms”. Utredningen föreslår att prisdelen över 7,5 basbelopp höjs till 25 procent för att bättre avspegla de verkliga kostnaderna. Höjningen skulle innebära att förmånsvärdet för en bil med ett listpris på 300 000 kronor stiger från 15 till 21 procent av listpriset. För en bil med ett listpris på 500 000 skulle förmånsvärdet öka från 17 till 22 procent av listpriset. I övriga delar av beskattningen av bilförmån föreslås inga förändringar. Detta kommer sannolikt att göra att fler väljer att äga bil privat jämfört med förmånsbil med betydande negativa konsekvenser på marknaden för fordon som köps av juridisk person. En marknad där svensk bilindustri säljer drygt 70 procent av sina fordon.

Den nuvarande nedsättningen av förmånsvärdet för vissa miljöbilar bör enligt utredningens förslag vid införande av ett system med registreringsskatt och miljöpremier vara kvar till och med den 31 december 2018 för att stötta den just nu mycket svaga marknaden för el- och gasbilar. Därefter föreslås incitamenten helt förläggas inom ramen för registreringsskatten och miljöpremierna. Skälet till denna bedömning är att registreringsskatt respektive premier påverkar listpriset varvid incitamentet överförs till förmånsinnehavarna.

I paketet som bygger vidare på dagens fordonsskatt och supermiljöbilspremier tillsammans med koldioxid-differentierat förmånsvärde (se nedan) väljer utredningen att inte föreslå någon höjning av nuvarande prisdelen utan låter den vara kvar på 9 respektive 15 procent av listpriset. Detta då koldioxid-differentiering i sig ändå kommer göra att de genomsnittliga koldioxidutsläppen från förmånsbilar kommer minska kraftigt. En höjning av prisdelen bedöms i ett sådant scenario inte ha någon inverkan på koldioxidutsläppen.

Utredningen föreslår inga förändringar av förmånsbeskattningens bränsleregler som dock kan vara i behov av översyn.

Koldioxiddifferentierat förmånsvärde

Med registreringskatt och miljöpremier av karaktären bonus-malus kommer en bonus (skatt) leda till ett lägre listpris och därmed lägre förmånsvärde vid inkomstbeskattningen. På motsvarande sätt leder en malus (premie) till ett högre listpris och högre förmånsvärde. Om ett system med registreringskatt och miljöpremier inte väljs utan man väljer att i stället ett system med fordonsskatt och supermiljöbilspremier kommer motsvarande incitament för förmånstagaren att välja en bil med låga koldioxidutsläpp inte finnas. Det kan då vara intressant att finna en modell där förmånsvärdet kopplas till bilens koldioxidutsläpp eller energianvändning. Ett sådant system finns i Storbritannien (HM Revenue and Customs, 2013). I systemet kopplas förmånsvärdet direkt till bilens koldioxidutsläpp, enligt en tabell i steg om 5 gram. För en bensinbil med ett utsläpp på 120 g/km kommer förmånsvärdet vara 17 procent av nybilpriset för beskattningsåret 2014/15. Om den i stället har ett utsläpp på 200 g/km är förmånsvärdet 33 procent. Differentieringen i intervallet 95–210 g/km är linjär och motsvarar 0,20 procent per gram. Mellan 76 och 95 g/km är förmånsvärdet 11 procent och därunder 5 procent. Det innebär att de allra flesta laddhybrider har ett förmånsvärde som motsvarar 5 procent av priset. Elbilar har inget förmånsvärde dvs. 0 procent av priset.

Det kan vara intressant att jämföra den engelska differentieringen mot den differentiering som systemet med registreringskatt och miljöpremier ger på förmånsvärdet. Med ett oförändrat förmånssystem men med registreringskatt och premier (utan viktsdifferentiering) fås med ett pris på 250 000 och ett utsläpp på 100 g/km ett förmånsvärde på 38 591 kronor medan en bil med samma pris men med ett utsläpp på 200 g/km får ett förmånsvärde på 42 638 kronor. Omräknat i månadskostnad med 50 procent marginalsatt motsvarar det 167 kronor. Detta motsvarar 15 procent respektive 17 procent av ursprungligt pris (exklusive bonus-malus). Omräknat i jämförbara termer till det engelska systemet blir det 0,02 procent per gram. Den effekt som registreringskatt och miljöpremier ger på förmånsvärdet är alltså bara en tiondel av den som det koldioxiddifferentierade förmånsvärdet ger i Storbritannien. Det ger

därför sannolikt en liten effekt på val av förmånsbil i alla fall i jämförelse med det engelska systemet. Skulle en så kraftig koldioxid-differentiering väljas av bilförmånsvärdet skulle det därför inte bara vara intressant om man väljer att bygga vidare på dagens system med fordonsskatt utan även för ett system med registreringskatt. Att kombinera det senare med en koldioxiddifferentiering av förmånsvärdet är dock inget som utredningen föreslår.

En person som har bil privat kan genom att välja en bil med lägre koldioxidutsläpp minska sin årliga fordonsskatt. Om valet står mellan en dieselbil som ligger 100 gram över miljöbilsgränsen och en bil som precis klarar miljöbilsgränsen kan bilköparen spara 10 600 kronor per år i minskad fordonsskatt genom att välja bilen med lägre koldioxidutsläpp, enligt förslaget till ny fordonsskatt (och supermiljöbilspremier). Låt oss anta att personen i stället väljer att ha förmånsbil. För att få samma årliga effekt av ett koldioxiddifferentierat bilförmånsvärde vid 50 procent marginalsatt krävs en koldioxiddifferentiering på 0,03–0,05 procent per gram koldioxid på bilar i prisklassen 200 000–300 000 kronor. Utifrån detta föreslår utredningen en differentiering på 0,04 procent per gram. Med denna differentiering blir incitamentet i samma storleksordning för förmånsbilsanvändaren som för privatpersonen att välja en bränsleeffektiv bil. Om denna differentiering är tillräcklig är svårt att veta på förhand. Om den visar sig otillräcklig bör differentieringen höjas i samband med kontrollstationen.

Som bas för differentieringen föreslås en viktsdifferentierad linje där brytpunkten för en bil med genomsnittlig tjänstevikt i Sverige är 120 g/km 2015 (se figur 14.5 i avsnittet om viktsdifferentierad bonus malus). Utredningen föreslår att denna sedan trappas ned med 6 g/km per år så att den till 2020 är 90 g/km. Utgångspunkten för den årliga nedtrappningen med 6 gram är bilens fordonsår, vilket innebär att det är samma differentiering som gäller för en given bil under hela dess tid som förmånsbil. För en bil som ligger på denna linje ges förmånsvärdet den procentuella andel av listpriset enligt i dag gällande förmånsbeskattningsregler, dvs. inte någon höjning av prisdelen som föreslås i förgående avsnitt. Som exempel kan antas en bil som har ett förmånsvärde som är 15 procent av listpriset och som har ett koldioxidutsläpp 50 gram över linjen. Det koldioxid-differentierade förmånsvärdet blir då 17 procent ($15 + 50 \times 0,04$) av listpriset. För en bil med ett listpris på 300 000 kronor innebär detta för en person med 50 procent i marginalsatt en årlig ökad utgift på 300 kronor förutsatt att priset på bilarna är desamma.

Beräkningen av basen för förmånsvärdet utan koldioxidifferentiering, dvs. nuvarande förmånsvärdesberäkningen, upplevs redan i dag som komplicerad. En koldioxiddifferentiering innebär ytterligare ett steg. Man skulle kunna överväga som i t.ex. Storbritannien att förenkla och ersätta beräkningen av basen med en fast procentsats av listpriset oavsett pris. Detta är dock inget utredningen föreslår. Ett annat sätt att göra det enklare för presumtiva förmånstagare är att utveckla det beräkningshjälpmedel som redan i dag finns på Skatteverkets hemsida för att räkna ut förmånsvärdet utifrån av användaren vald bil och andra inmatade data.

Om tjänstevikten för nya bilar i Sverige skulle öka finns risk för att målsättningen att det genomsnittliga koldioxidutsläppet från nya bilar i Sverige 2020 ska vara högst 95 g/km inte nås. För att undvika detta bör därför i likhet med EU-regelverket göras en justering av den genomsnittliga tjänstevikten i beräkningen av brytpunktlinjen för åren 2018–2020 i samband med kontrollstationen.

I det engelska systemet innebär övergången till det nedersta steget som kräver laddhybrider en 55 procentig sänkning av förmånsvärdet (från 11 till 5 procent). För elbilar är förmånsvärdet satt till noll. För laddhybrider är det något högre än den 40 procentiga nedsättning av förmånsvärdet som finns i Sverige för elbilar, laddhybrider och gasbilar³⁰. Om man räknar på en bil med medelvikt (1 521 kg) som ligger på brytpunktlinjen innebär steget ner till elbil en minskning med 120 gram per kilometer år 2015. Detta motsvarar med den valda differentieringen en reduktion av förmånsvärdet med knappt 5 procent av listpriset eller 33 procent av förmånsvärdet för en bil med ett förmånsvärde som är 15 procent av listpriset (från 15 till 10 procent).

Supermiljöbilspremien föreslås i tidigare avsnitt höjas från 40 000 kronor till 50 000 kronor för laddhybrider och 70 000 för elbilar. I analogi med detta föreslår utredningen även att nedsättningen av förmånsvärdet för laddhybrider höjs till 50 procent och för elbilar till 70 procent från nuvarande gemensamma nedsättning på 40 procent. Nedsättningarna är maximerade till 20 000 kronor för laddhybrider och 28 000 kronor för elbilar. Dessa nedsättningar ska räknas direkt på basen till förmånsvärdet, dvs. utan hänsyn till eventuellt koldioxidutsläpp och dess inverkan på förmånsvärdet. Exempelvis om man räknar ut ett förmånsvärde på 15 procent av listpriset

³⁰ Nedsättning till 60 procent av förmånsvärdet på den jämförbara bilen

(för jämförbar bil) som bas blir förmånsvärdet för elbilen 4,5 procent av listpriset.

I dagsläget utgår beräkningen av förmånsvärdet för fordon som kan drivas med miljöanpassade drivmedel (el, laddhybrid, hybrid, gas och etanol) från priset på jämförbar bil som särskilt för elbilar, laddhybrider men även gasbilar kan vara väsentligt lägre än priset för den aktuella bilen. Utredningen föreslår att denna regel kvarstår.

I dagens system har även gasbilar en nedsättning av förmånsvärdet med 40 procent. Gasdrivna bilar skulle i det föreslagna systemet redan genom koldioxidifferentieringen av förmånsvärdet få en nedsättning. För den vanligaste gasbilen på den svenska marknaden VW Passat Ecofuel sänks koldioxidutsläppen vid körning på naturgas jämfört med bensin med 41 g/km eller 25 procent. Orsaken är att naturgasen innehåller 25 procent mindre kol per energienhet jämfört med bensin och dieselbränsle. Omräknat i sänkning av förmånsvärdet antaget 0,04 procent per gram ger det en sänkning med cirka 1,6 procent. I nuvarande miljöbilsdefinition tillåter man gas och etanolbilar att släppa ut 55 g/km mer än bensin och diesel-drivna bilar för att få räknas som miljöbil. Det är också skillnaden i brytpunkt mellan etanol och gasbilar respektive bensin och dieselbilar i förslaget till fortsatt utveckling av fordonsskatten. Detta eftersom dessa fordon även kan köra på förnybara drivmedel. 55 g/km motsvarar med 0,04 procent per gram cirka 2 procent. Det gäller såväl gas som etanolbilar. Utifrån detta föreslår utredningen att såväl gasbilar som etanolbilar får en nedsättning av förmånsvärdet för den jämförbara bilen med ett belopp som motsvarar 2 procent av nybilspriset för den jämförbara bilen utöver den nedsättning eller höjning av förmånsvärdet som det koldioxidrelaterade beloppet innebär. Exempelvis om man räknat ut ett förmånsvärde på 15 procent av listpriset som bas blir förmånsvärdet för etanolbilen 13 procent av listpriset.

Utredningen har analyserat effekten av utredningens förslag på förmånsvärdet för de bilmodeller som även analyserats mot registreringsskatt och miljöpremier och för den föreslagna höjningen av koldioxidifferentieringen av fordonsskatten och supermiljöbilspremierna (se bilaga 4). I dagsläget varierar förmånsvärdet för bilar med listpris mellan 200 000 kronor och 333 750 kronor (7,5 basbelopp 2013) mellan 17 och 14 procent av listpriset. De Volvo-modeller som vi har analyserat har också ett förmånsvärde som i dag ligger mellan 15 och 17 procent av listpris (utom el, laddhybrid och gas).

Införandet av koldioxidifferentierat förmånsvärde gör att detta intervall ökar från 14 till 20 procent. Det går för så gott som samtliga modeller att hitta ett motoralternativ som ger ett förmånsvärde på 14–15 procent. Även för andra bilmärken skulle det gå att påverka förmånsvärdet relativt mycket genom att välja en modell och motoralternativ med låga utsläpp. Exempelvis skulle Toyota Prius få ett förmånsvärde som på 12 procent av listpriset. De analyserade laddhybriderna får förmånsvärden mellan 4 och 8 procent av listpris medan samtliga elbilar får ett förmånsvärde som är 3 procent av listpris. Med listpris menas här i samtliga fall bilens verkliga pris (inte priset för jämförbar bil).

I samband med kontrollstationen bör som nämnts tidigare utvärderas om den valda koldioxidifferentieringen har varit tillräcklig. Det bör då också analyseras och beslutas om prisdelen i förmånsvärdet bör höjas. En eventuell höjning bör i sådana fall göras succesivt.

14.5.12 Eco-innovations

Bilindustrin lägger resurser på att utveckla energieffektiva fordon med låga utsläpp av koldioxid. EU-lagstiftningen som ställer krav på snittutsläppen från enskilda företag eller en grupp av företag har påverkat industrin att göra denna satsning. För att fastställa bilars koldioxidutsläpp används en testcykel där bilen testas efter en förutbestämd hastighetsprofil i ett laboratorium. Denna metod fångar dock inte upp alla möjliga körfall, hastigheter temperaturer med mera. För att industrin inte enbart ska fokusera på att utveckla tekniker som ger låga utsläpp av koldioxid på denna testcykel har EU tagit fram ett regelverk som heter eco-innovation. Det bestäms genom (EC 443/2009) och fastslår att en biltillverkare kan få upp till sju gram koldioxid per kilometer i reduktion på det värde som fastställs genom certifieringsprovet. För att tillgodoräkna sig en eco-innovation så ska tillverkaren visa att bilen har en teknisk innovation som inte kommer till godo vid certifieringsprovet, men som fyller en funktion i andra driftsfall. Reduktionen på det typgodkända värdet kan vara mellan en och sju gram koldioxid per fordon. Ett exempel på en eco-innovation är att använda LED belysning för bilens strålkastare, vilket är mer energieffektivt än dagens glödlampor.

Utredningen föreslår att Transportstyrelsen i samråd med Trafikverket får i uppdrag att analysera effekterna av övergång till värden på koldioxidutsläpp och bränsleförbrukning som inkluderar eco-innovations i nationella styrmedel och om så lämpligt föreslå nödvändiga förändringar i regelverk för implementering av detta.

14.6 Styrmedel för energieffektivare tunga fordon

Utredningens förslag: Utredningen lämnar inget förslag kring koldioxidifferentiering av fordonsskatten för tunga fordon men ser att det med det arbete som genomförs inom EU om några år kommer finnas data som gör en sådan lösning möjlig.

Utredningen föreslår en miljölastbilspremie för tunga hybrid- och ellastbilar samt lastbilar som kan gå på gas eller etanol. Utredningen föreslår att Transportstyrelsen i samråd med Trafikverket tar fram slutligt förslag på författningstext.

Utredningen föreslår även att det utreds hur miljöbussar kan främjas ytterligare för att snabba på elektrifieringen av busstrafiken.

Utredningen pekar på ett behov av ett demonstrationsprogram för energieffektiva tunga lastbilar med inriktning på minskat färdmotstånd genom t.ex. mer aerodynamisk utformning av påbyggnad och trailer. Utredningen föreslår därför att berörda myndigheter ges i uppdrag att ta fram ett förslag till program i samverkan med näringsliv och akademi. Utredningen pekar också på möjligheterna att använda demonstrationsprogram inom andra områden såsom övrig effektivisering av tunga lastbilar, bussar, elektrifiering och biodrivmedel.

14.6.1 Fordonsskatten för tunga fordon

Fordonsskatten för tunga fordon är i dag differentierad utifrån fordonsvikt. Hybridbussar samt bussar och lastbilar som inte kan drivas på dieselbränsle, utan exempelvis på el, etanol och gas, betalar endast minimiskattenivån på knappt 1 000 kronor. Det ger ett incitament att välja teknik med lägre koldioxidutsläpp, framförallt för bussar där skillnaderna i fordonsskatt mellan dieseldrivet och alternativdrivet fordon blir stort.

Med utveckling av en gemensam provmetod och krav på att redovisa koldioxidutsläpp för tunga fordon inom EU, skulle det vara möjligt att differentiera skatten helt eller delvis utifrån koldioxidutsläpp (eller energianvändning) i stället för vikt. För nya fordon skulle en differentiering av fordonsskatten helt eller delvis utifrån koldioxidutsläppen vara möjlig från och med registreringsår 2017 eller 2018, förutsatt att EU-metoden för redovisning av koldioxidutsläpp har kommit på plats då.

14.6.2 Miljölastbilspremie

Det har under mer än 20 år funnits bussar som går på gas eller etanol i flera svenska städer. I början drevs frågan av luftkvalitetsskäl men klimatfrågan har blivit ett allt viktigare argument. Under senaste åren har också hybridbussar och nyligen även laddhybridbussar börjat dyka upp. Under åren 2008–2012 utgjorde etanol-, gas-, hybrid- och eldrivna bussar tillsammans 25 procent de nyregistrerade tunga bussarna. Trots att lastbilar och bussar ofta delar på samma grunddrivlina har alternativen inte slagit igenom på lastbilsidan. Det finns minst två förklaringar till detta. Den första är att det är mycket större skillnad i fordonsskatt på en dieselbuss och alternativdriven buss jämfört med motsvarande skillnad för en lastbil. Den andra är att upphandlingskraven på kollektivtrafik särskilt i städerna ofta innehåller krav på alternativdrift medan motsvarande saknas för lastbilstrafik. Det gör att bussarna har tydliga incitament som åtminstone delvis uppväger de högre inköpskostnaderna för framförallt gasbussar och hybrider jämfört med i dieseldrivna, medan sådana incitament i stort sett saknas för tunga lastbilar.

En dieseldriven distributionslastbil enligt uppgift från Volvo och Scania cirka 750 000 kronor inköp (Gustavsson och Lundgren, 2013). Kostnaden för etanoldriven ligger på ungefär samma nivå, medan gasdriven ligger på 1,2 miljoner och en hybrid på 1,5 miljoner. Utöver detta är servicekostnaderna högre för etanol- och gaslastbilen jämfört med motsvarande dieseldriven. Bränsleförbrukningen är högre för etanollastbilen men det kompenseras åtminstone delvis av ett lägre drivmedelspris. Hybriden har en bränsleförbrukning som är 15–20 procent lägre än för motsvarande dieseldriven. För speciella tillämpningar såsom sopbilar kan dock bränslebesparingen vara större. Även inräknat lägre bränsleförbrukning blir merkostnaden för en hybridlastbil i dagsläget drygt 500 000 över en

kalkylperiod på sju år. Merkostnaden i samband vid inköp bedöms minska över tid.

Fordonsskatten för tunga fordon är i dag differentierad utifrån fordonsvikt. Elhybridbussar samt bussar och lastbilar som inte kan drivas på dieselbränsle, utan exempelvis el, etanol och gas, betalar endast minimiskattenivån för närvarande 984 kronor. En tvåaxlig dieseldriven (stads)buss på 19 ton totalvikt har däremot en fordonsskatt på 23 532 kronor/år medan en dieseldriven ledbuss på 29 ton betalar 20 282 kronor/år. Per år innebär det att de alternativdrivna bussarna har 19 298–22 548 kronor lägre fordonsskatt. På 7 år, som är en normal kalkylperiod, blir det 135 086–157 836 kronor. Det ger ett visst incitament att välja alternativdrivna bussar.

För tunga lastbilar ser det annorlunda ut. Tunga lastbilar med totalvikt över 12 ton, är vägavgiftspliktiga men har mycket lägre fordonsskatt än de icke-vägavgiftspliktiga. En mycket stor del av lastbilarna, inklusive dem i stadsdistribution, har totalvikt över 12 ton. Det gör att skillnaden i fordonsskatt mellan en dieseldriven vägavgiftspliktig tung lastbil och motsvarande alternativdriven blir mycket mindre än för bussarna. För en treaxlig distributionslastbil (utan draganordning) på 18–26 ton totalvikt är den årliga fordonsskatten 1 134–3 525 kronor. Det innebär att den årliga skillnaden i fordonsskatt mellan den dieseldrivna lastbilen och en alternativdriven med samma totalvikt bara blir 150–2 541 kronor. På 7 år blir det bara 1 050–17 787 kronor. Dessutom har hybridlastbilen samma skatt som motsvarande dieseldrivna.

Förslag till miljölastbilspremie

En möjlighet att skapa incitament även för alternativdrivna lastbilar kan vara att införa en miljölastbilspremie liknande den tidigare miljöbilspremien för personbilar. Denna bör då utöver gas- och etanol-drivna lastbilar omfatta även hybriddrivna i analogi med differentieringen av fordonsskatten för bussarna. Fördelen med en sådan premie jämfört med t.ex. höjd koldioxidskatt på fossila drivmedel är att det ger ett tydligt incitament till den första ägaren av lastbilen som kanske inte äger den mer än några år och också gör sin kalkyl på denna tid.

En miljölastbilspremie skulle kunna införas från och med 2015. Förslagsvis utvärderas premien under 2018 för att eventuellt justeras och förlängas från och med 2020. Då kan också övervägas att

bättre koppla premien till de data på koldioxidutsläpp och energianvändning för tunga fordon som då bör finnas tillgängliga.

En lämplig nivå på miljölastbilspremien kan 2015 vara 250 000 kronor som sänks med 25 000 kronor per år så att den 2019 är på 150 000 kronor. Det ger en nivå 2019 som är i samma storleksordning som nuvarande nedsättning av fordonsskatt för alternativdrivna bussar. Det kommer täcka delar av merkostnaderna.

Premien måste samtidigt vara förenlig med de principer som gäller för statsstöd inom EU. Enklast är att utgå från gruppundantagsförordningen. Premien får då inte överstiga 35–55 procent av merkostnaden för investeringen, där procentsatsen beror av företagets storlek. För hybrider bedöms beloppen vid införandet av premien vara lägre än vad som skulle kunna medges av gruppundantagen. För gaslastbilar men särskilt för etanollastbilar bedöms dock reglerna i gruppundantagen vara begränsande. Gruppundantagen kräver dock att de faktiska merkostnaderna redovisas i varje enskilt fall. För att kunna göra detta måste man kunna redovisa inköpspris för såväl aktuellt fordon som för jämförbart fordon med konventionell teknik. Utredningen har tagit hjälp av Transportstyrelsen för få fram ett förslag till regelverk och i samband med detta har framkommit att det kan bli praktiskt svårt att på enkelt sätt få fram uppgifter om jämförbart fordon.

Som alternativ till att utnyttja gruppundantagen skulle Sverige kunna ansöka om att få en miljölastbilspremie godkänd som statsstöd. Det går i dagsläget inte avfärda någon av dessa möjligheter. Kan man hitta ett praktiskt genomförbart tillvägagångssätt för att ta fram inköpspris på jämförbart fordon kan den vägen vara enklast. Blir det allt för komplicerat och tidsödande kan det vara bättre att ansöka om möjlighet till statsstöd baserat på någon form av schablonmetod. Utredningen föreslår därför att Transportstyrelsen ges i uppdrag att ta fram ett slutligt förslag till regelverk för en miljölastbilspremie och att Sverige om så krävs ansöker om godkännande av miljölastbilspremien som statsstöd.

14.6.3 Miljöbusspremie

Förslaget att införa en miljölastbilspremie motiverades ovan att det inte finns samma incitament för att välja alternativdrivna tunga lastbilar som det finns för bussarna där alternativdrivna bussar både har lägre fordonsskatt och ofta omfattas av krav på detta i samband

med upphandling. Utredningen gör bedömningen att det redan i dag finns starka incitament för att välja energieffektiva bussar som kan gå på el eller biodrivmedel. Samtidigt finns stor potential att elektrifiera busstrafiken och på så sätt åstadkomma en trafik som både får låga utsläpp av koldioxid och dessutom ger lägre omgivningsbuller samt upplevs mer komfortabel. En färsk rapport visar att den samhällsekonomiska nyttan av tystare bussar som åstadkoms genom eldrift kan uppgå till 4 kronor per busskilometer (Kouchy & Partners, 2013). För att snabba på denna utveckling skulle därför en miljöbusspremie kunna införas. Även demonstrationsprogram som nämns i kommande avsnitt skulle kunna vara intressant för elektrifierad busstrafik. Utredningen ger inga färdiga förslag på dessa delar men föreslår att det utreds hur miljöbussar kan främjas ytterligare.

14.6.4 Demonstrationsprogram för energieffektiva tunga lastbilar

För att utveckla goda exempel på energieffektiva lösningar för tunga lastbilar kan ett demonstrationsprogram behövas. Inom programmet skulle man kunna testa olika lösningar som t.ex. minskar luftmotståndet. Programmet kan bidra till merkostnader för lösningar som ska testas samt med utvärdering av ingående projekt. Goda internationella erfarenheter finns av liknande projekt t.ex. Franska "Objectif CO2" och "Smart Way" i USA. Jämfört med projektet Clean Truck som drivs av bl.a. Stockholms stad mellan 2010 och 2013 skulle demonstrationsprogrammet mer fokusera på energieffektiva lösningar och ha ett större fokus på utvärdering och erfarenhetsutbyte. Resultaten behöver kommuniceras så att de blir allmänt tillgängliga för dem som står i begrepp att köpa lastbilar och släp. I en del fall kan även eftermontering och justering av luftriktare m.m. vara aktuellt. Trafikverket (2013d) har redan i dag en webbsida om "klimatsmarta val av tunga fordon" där tips ges om vad man bör tänka på vid köp av lastbil eller buss för att minska dess klimatpåverkan och minska bränsleförbrukningen. Denna revideras under 2013. Webbsidan skulle kunna vara en bra bas för att tillgängliggöra information från ett demonstrationsprogram. Demonstrationsprogrammet skulle också kunna utnyttjas för att ta fram underlag till den standardiserade metoden som håller på att tas fram inom EU för att mäta och redovisa bränsleförbrukning för tunga fordon, speciellt vad gäller fordonskombinationer som är vanliga i Sverige

men inte i övriga EU. Utredningen föreslår att berörda myndigheter ges i uppdrag tar fram ett förslag till program i samverkan med näringsliv och akademi.

Det demonstrationsprogram som utredningen föreslår att berörda myndigheter får i uppdrag att ta fram förslag på är enligt ovan inriktat på framförallt minskat färdmotstånd för tunga lastbilar. Ett område som hittills inte ägnat så stor uppmärksamhet men där det finns stor potential till effektivisering. Demonstrationsprogram kan dock vara aktuella även inom andra områden för att energieffektivisera tunga fordon inklusive bussar samt nya bränslen och elektrifiering.

14.7 Styrmedel för övergång till biodrivmedel

Utredningens förslag: Utredningen har två huvudförslag, ett för att öka utnyttjandet av biodrivmedel, utvecklad kvotplikt, och ett för att få fram ny teknik och producera biodrivmedel från vissa råvaror, prispremiemodellen. Båda förslagen är väl utvecklade men behöver utredas vidare i vissa detaljer.

Utvecklad kvotplikt

Utredningen bedömer att en fortsatt utveckling av kvotplikten fram till och med 2019 enligt regeringens förslag bör genomföras men att höjda nivåer 2017, 2018 och 2019 föreslås utredas vidare. Om prispremiemodellen införs bedöms en övergång till kvotplikt baserad på minskning av växthusgasutsläpp vara lämplig, vilket kräver ytterligare utredning.

Utredningen bedömer att det efter 2020 behövs ett mer omfattande kvotpliktssystem där även rena och höginblandade biodrivmedel är inkluderade med en möjlighet till handel samt att kvotplikten baseras på minskning av växthusgasutsläpp. För att få till ett väl fungerande system där kvotplikten inkluderar en handel och där fler biodrivmedel inkluderas bör regeringen snarast utreda den exakta utformningen av ett sådant system. Utredningen bedömer att ett beslut bör tas cirka 5 år innan kraven införs.

Regelverk för vissa biodrivmedel (prispremiemodellen)

För att underlätta investeringar i nya anläggningar för produktion av biodrivmedel från avfall, biprodukter, cellulosa och hemi-cellulosa föreslår utredningen att ett regelverk som garanterar en prispremie på produktionen av drivmedel under de första 12 åren av en anläggnings produktion.

Övriga åtgärder

Utredningen föreslår att regeringen utser en nationell samordnare med uppgift att underlätta introduktionen av biodrivmedel i samverkan med företrädare för fordonsindustri, drivmedelsproducenter och drivmedelsdistributörer.

Utredningen bedömer att det kan behöva utredas om nuvarande krav säkerställer låga metanutsläpp från biogasanläggningar under hela deras livslängd.

Utredningen föreslår att det skyndsamt utreds bakomliggande orsaker till den kraftigt vikande användningen av E85.

Biodrivmedel är en viktig del för att nå en fossilfri fordonstrafik, det finns två typer av styrmedel som är beskrivna i utredningen för att stimulera biodrivmedel. Styrmedel för ökat utnyttjande av biodrivmedel och styrmedel för ökad produktion av biodrivmedel.

14.7.1 Styrmedel för ökat utnyttjande av biodrivmedel

Utredningen har analyserat hur regeringens förslag till kvotplikt kan utvecklas för att styra mot en fossilfri fordonstrafik år 2030. Kvotplikt för låginblandning av biodrivmedel används av många medlemsländer i EU för att nå det nationella målet om 10 procent förnybart i transportsektorn fram till år 2020. För detta ändamål är kvotplikten ett bra styrmedel då det till stor del räcker med att låginblanda biodrivmedel för att uppnå målet. När ambitionsnivån är högre kommer det inte endast räcka med kvotplikt för låginblandning för att nå målsättningar med en hög biodrivmedelsandel i vägtransporterna. Utredningen har därför delat upp utvecklingen av kvotplikten i två delar vad som kan göras på kort sikt och vad som kan göras på lite längre sikt för att få till ett väl fungerande styrmedel för ökat utnyttjande av biodrivmedel.

Bakgrundsbeskrivning av regeringens kvotpliktsförslag

Frågan om införande av kvotplikt för biodrivmedel har utretts av Energimyndigheten (2009b) och utvecklats ytterligare i en promemoria framtagen inom regeringskansliet (2013) som efter remittering utgjort grunden för en lagrådsremiss (Regeringen, 2013a). Enligt regeringens förslag ska andelen hållbara biodrivmedel i bensin vara minst 4,8 volymprocent från den 1 maj 2014. Från 1 maj 2015 ska volymen uppgå till minst 7 volymprocent. I dieselbränsle ska andelen hållbara biodrivmedel uppgå till minst 9,5 volymprocent den 1 maj 2014 varav minst 3,5 volymprocentenheter ska uppfyllas med vissa särskilt anvisade biodrivmedel som kan anses ha extra fördelar. Att kravet anges i volymprocent medför att den mängd icke-fossil energi som tillförs kommer att variera beroende på biodrivmedlets energitäthet. Medan en liter etanol energimässigt bara motsvarar cirka 0,7 liter bensin, innehåller hydrerad vegetabilisk olja (HVO) lika mycket energi per liter som fossilt dieselbränsle.

Regeringen bedömer att separata kvoter för bensin och dieselbränsle är att föredra framför en gemensam kvot, eftersom inblandning av biodrivmedel inte sker till samma kostnad för de olika bränslena. Dessutom bedöms separata kvoter göra det lättare att anpassa kvotnivån utifrån utvecklingen på drivmedelsmarknaden och tillgängligheten till biodrivmedel som kan ersätta bensin respektive dieselbränsle.

I Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/28/EG om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor, ”förnybartdirektivet”, anges att krav på kvoter för förnybar energi är ett av flera möjliga stödsystem som en medlemsstat kan införa i syfte att främja en övergång till energi från förnybara energikällor. I artikel 2 specificeras att krav kan ställas på att energiproducenterna ska tillse att en viss andel energi från förnybara energikällor ingår i den energi som de producerar, eller att energileverantörerna ska säkerställa att en viss andel energi från förnybara energikällor ska ingå i den energi de levererar, samt att möjligheten inbegriper system där sådana krav kan uppfyllas genom användning av gröna certifikat. En kvot för förnybara energikällor kan avse biodrivmedel inom transportsektorn.

För medlemsstater som inför kvoter för energi från förnybara energikällor finns vissa begränsningar och krav i direktivet. Alla bränslen som klarar EU:s hållbarhetskrav måste godkännas i sådana kvoter, det är inte tillåtet för medlemslandet att ställa högre krav på

hållbarhet för att bränslet ska få räknas in i kvoter. Därtill ska, enligt artikel 21, bidrag från biodrivmedel som produceras från avfall, restprodukter, cellulosa från icke-livsmedel samt material som innehåller både cellulosa och lignin räknas dubbelt jämfört med andra biodrivmedel när kvotpliktiga företag ska visa att de uppfyller nationella kvoter för energi från förnybara energikällor.³¹ När medlemsstaterna utformar sina stödsystem har de dock, enligt direktivet, möjlighet att främja användningen av biodrivmedel som medför extra fördelar, t.ex. de som är kopplade till framställning ur avfall, restprodukter, cellulosa från icke-livsmedel, material som innehåller både cellulosa och lignin samt alger. I skälavsnittet (skäl 95) anges att hållbarhetssystemet inte bör hindra medlemsstaterna att i sina stödsystem ta hänsyn till högre produktionskostnader för biodrivmedel som har fördelar som överstiger minimivärdena i hållbarhetssystemet.

Enligt drivmedelslagen får dieselbränsle innehålla max 7 volymprocent FAME (fettsyrametylestrar). Andelen HVO i dieselbränsle begränsas bara av att blandningen måste uppfylla europastandarden för dieselbränsle. HVO är dock kemiskt nästan identisk med det fossila dieselbränsle som ersätts. Det finns dock skillnader i densitet som gör att vid en viss inblandning hamnar dieselbränslet utanför specifikationen enligt drivmedelslagen. Densiteten på producerad HVO varierar med den specifika tillverkningsprocessen och därför kan inget exakt tak för inblandning av HVO i dieselbränsle bestämmas. I dag levererar flera olika leverantörer dieselbränsle med en total inblandning av FAME och HVO på cirka 30 volymprocent. En kvotplikt på upp till 30 volymprocent biodiesel i diesel är alltså redan i dag praktiskt möjligt ur dieselkvalitetsperspektiv. Bensin får enligt drivmedelslagen innehålla max 10 volymprocent etanol alternativt en blandning bestående av max 3 volymprocent metanol och upp till 7 volymprocent etanol.

Regeringen baserar sitt förslag om kvotpliktens storlek på att FAME under 2011 utgjorde 4,9 volymprocent av den sålda volymen dieselbränsle, medan HVO svarade för knappt 1 volymprocent. HVO bedöms dock under 2012 ha ökat till omkring 2 volymprocent. Inblandningen av FAME uppgår i dag till mellan 5–7 volymprocent i dieselbränsle som säljs på publika säljställen, dvs. i nivå med maximal tillåten inblandning (Regeringen, 2013a).

³¹ I Europeiska kommissionens förslag den 17 oktober 2012 om ändringar i förnybartdirektivet och bränslekvalitetsdirektivet (98/70/EG) föreslås emellertid att artikel 21 i förnybartdirektivet om obligatorisk dubbelräkning av vissa råvaror ska strykas helt.

Ett drivmedelsbolag säljer begränsade volymer dieselbränsle innehållande 7 volymprocent FAME och upp till 23 volymprocent HVO från tallolja, medan två andra bolag under 2012 lanserade ett dieselbränsle med inblandning av cirka 7 volymprocent FAME och 15–17 volymprocent HVO baserad på bl.a. rapsolja och animaliska fetter. Dieselbränsle utan inblandning av biodrivmedel används i huvudsak i verksamheter med rätt till skattenedsättning, t.ex. i arbetsfordon inom skogsbruk, jordbruk och gruvnäring, samt inom sjöfart, järnvägstrafik och elproduktion. (Regeringen, 2013a) Då ökad inblandning av FAME och HVO inte kräver anpassning av tankstationer eller depåer bedömer regeringen att kvoten kan sättas högre än dagens faktiska inblandningsnivåer redan under 2014 och föreslår att kvoten för dieselbränsle vid införandet i maj 2014 ska vara minst 9,5 volymprocent.

I syfte att bereda utrymme för introduktion av biodrivmedel som har fördelen att produceras från råvaror som inte konkurrerar med foder- och livsmedelsproduktion föreslår regeringen att 3,5 procentenheter av dieselkvotens 9,5 volymprocent ska vara framställda ur avfall och restprodukter eller av cellulosa och lignocellulosa som inte kommer från livsmedel. Mot bakgrund av att EU-kommissionen föreslagit att kravet på dubbelräkning av biodrivmedel i kvotplikter av den aktuella typen ska avskaffas anser regeringen att Sverige bör avvakta med att införa dubbelräkning i kvoten. Om dubbelräkning trots allt måste införas bedömer regeringen att biodrivmedel som får dubbelräknas vid den nationella rapporteringen av andelen förnybar energi i transportsektorn även ska dubbelräknas vid kvotuppfyllnad av biodrivmedel i bensin och dieselbränsle. Då bör, enligt lagrådsremissen, kvotnivåerna i förslaget justeras så att den faktiska mängden biodrivmedel inte minskar.

Den låginblandade andelen biodrivmedel i bensin uppgår i dag till i genomsnitt till 4,8 volymprocent och består uteslutande av etanol. I princip all blyfri 95-oktanig bensin innehåller 5 volymprocent etanol. För att ge drivmedelsleverantörerna tid för nödvändig anpassning av tankstationer och i viss mån depåer för leverans av E10³² har regeringen bedömt att kvoten initialt bör sättas till dagens nivå, dvs. 4,8 volymprocent, för att höjas till minst 7 volymprocent från och med den 1 maj 2015.

Från 1 februari 2013 befrias upp till och med 5 volymprocent hållbara biodrivmedel i bensin och dieselbränsle från hela koldi-

³² E 10 är bensin med inblandning av 10 volymprocent etanol.

oxidskatten och större delen av energiskatten (89 procent för biodrivmedel i bensin och 84 procent för biodrivmedel i dieselbränsle). Den biobaserade delen av hållbara rena och höginblandade biodrivmedel är helt befriade från såväl koldioxid- som energiskatt. För hållbar HVO gäller befrielse från koldioxid- och energiskatt upp till 15 volymprocents inblandning i dieselbränsle.

Regeringen föreslår i lagrådsremissen att hållbara biodrivmedel i låginblandning efter kvotpliktens införande ska belastas med energiskatt men fortsatt vara befriade från koldioxidskatt. HVO i ren eller höginblandad form kommer dock enligt regeringens förslag även efter kvotpliktens införande att belastas med energiskatt till skillnad från övriga rena och höginblandade biodrivmedel på marknaden. Energiskatten ska tas ut med belopp som motsvarar energiskattesatsen för det fossila drivmedel i vilket det blandas, omräknat efter energiinnehåll.

Regeringen föreslår att en kvotpliktig leverantör som inte fyller kvoten ska drabbas av en ekonomisk sanktion i form av kvotpliktsavgift som maximalt får uppgå till 20 kronor per liter biodrivmedel. Regeringen vill att riksdagen ska bemyndiga den att från tid till annan fastställa den avgiftsnivå som ska gälla. Om synnerliga skäl finns ska avgiften kunna sättas ner eller efterges. Med synnerliga skäl avser regeringen oförutsedda yttre händelser eller andra omständigheter som gör det orimligt att kräva att kvotplikten uppfylls.

Enligt Regeringen (2013a) är EU-kommissionens bedömning att särskilda stöd/kvoter/nivåer för vissa gynnsamma biodrivmedel i princip är möjliga, men inte på grund av bättre hållbarhetsegenskaper. Detta hindrar medlemsländerna från att endast godkänna biodrivmedel med en växthusgasminskning över viss nivå t.ex. 70 procent.

Regeringen har därför med utgångspunkt i direktivets stadgande om möjligheterna att främja produktion av biodrivmedel med ”särskilda fördelar” valt att införa en särskild kategori för biodiesel producerad från avfall, restprodukter och cellulosa.

Regeringen anger i lagrådsremissen att ytterligare justeringar av kvoterna bör avvaktas i väntan på kommande förhandlingar om EU-kommissionens förslag om ändringar i förnybartdirektivet och bränslekvalitetsdirektivet. Beträffande justeringar av bensinkvoten bör även erfarenheterna från introduktionen av E10 beaktas. Bensinkvotens utformning bör, enligt regeringen, utvecklas så att den på ett sätt som motsvarar dieselkvotens uppdelning stimulerar till ökad andel biodrivmedel med särskilda fördelar, dock med beaktande av

när sådana bensinersättande biodrivmedel kan göras kommersiellt tillgängliga på marknaden.

Regeringen redogör i lagrådsremissen även för hur beskattningen av biodrivmedel som ingår i kvotplikten ska utvecklas för att inte utgöra statsstöd, citat från lagrådsremissen: ”Den grundläggande utgångspunkten avses även i fortsättningen vara att koldioxidskatt endast tas ut för bränslen enligt energiskattedirektivet som innehåller fossilt kol. En naturlig och logisk följd av ett sådant skattesystem, vars syfte även är att styra mot målet om andel förnybar energi är att koldioxidskatt inte tas ut för hållbara biodrivmedel. En sådan hantering av biodrivmedel bör därför inte utgöra statsstöd. Förslaget att utforma energiskatten på hållbara biodrivmedel i bensin respektive dieselbränsle bör inte heller anses vara statsstöd. För att erhålla rättslig säkerhet om dessa bedömningar avses en anmälan ges in till EU-kommissionen. Kommissionens statsstödsbeslut för den nuvarande utformningen av skattereglerna för biodrivmedel i bensin och dieselbränsle löper ut den 31 december 2013. Under förutsättning att dagens regler inte medför att överkompensation uppstår, är avsikten att ansöka om förlängning av detta godkännande för perioden 1 januari–30 april 2014, dvs. fram till och med att de nya skattereglerna för dessa drivmedel träder i kraft den 1 maj 2014. De föreslagna åtgärderna bedöms vara förenliga med rådets direktiv 2003/96/EG av den 27 oktober 2003 om en omstrukturering av gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet, det s.k. energiskattedirektivet. Vid inblandning av biodrivmedel i bensin eller dieselbränsle uppfylls EU:s minimiskattenivåer för den totala bränsleblandningen vid tidpunkten för skattskyldighetens inträde.”

Regeringen bedömer att förslaget till kvotplikt skapar ett stabilt ramverk som bör utgöra grunden för en långsiktig strategi för främjande av hållbara biodrivmedel. Den understryker att förslaget om kvotplikt i form av låginblandning i bensin och dieselbränsle ska ses som ett första steg motsvarande vad som är praktiskt genomförbart i närtid och utesluter inte att systemet på sikt kan utvecklas så att fler drivmedel omfattas. Enligt regeringen är ”kvotpliktssystemet ett instrument som måste utvecklas över tiden allteftersom tidpunkten för regeringens tidsatta målsättningar närmar sig”. I lagrådsremissen nämns att regeringen får anledning att överväga frågan om utvidgad kvotplikt i sin hantering av förslagen från utredningen om en fossiloberoende fordonsflotta. I direktiven till utredningen anger regeringen att utredarens bedömningar, såvitt gäller skatter och andra

ekonomiska styrmedel, ska vara konsistenta med regeringens pågående arbete med att samordna dessa styrmedel på klimat- och energiområdet. Det gör det naturligt för utredningen att analysera hur systemet med kvotplikt för biodrivmedel långsiktigt ska kunna utvecklas.

Utredningens överväganden om kvotplikt

Om EU-kommissionen vid sin granskning finner att en koldioxidbeskattning baserad på bränslenas innehåll av fossilt kol inte utgör statsstöd samt att skattesystemets natur och logik innebär att den skatten inte tas ut på hållbara biodrivmedel. Då kan Sverige välja mellan att antingen stimulera en övergång till biodrivmedel enbart genom att kraftigt höja koldioxidskatten eller genom stigande kvotplikt i kombination med en koldioxidskatt på fossila bränslen och icke hållbara biodrivmedel ungefär motsvarande dagens reala nivå.

I det förstnämnda fallet måste skatten höjas till en nivå som med viss marginal utjämnar skillnaden i pris mellan fossila drivmedel och deras förnybara ersättare. Med dagens prisskillnader mot flertalet biodrivmedel som produceras från åkergrödor och icke-hållbara råvaror skulle koldioxidskatten sannolikt behöva fördubblas,³³ vilket med nuvarande produktpriser skulle öka priset på dieselbränsle och bensin till 17–18 kronor per liter (inkl. moms). Eftersom sådana biodrivmedel kan produceras till lägre kostnad än drivmedel framställda ur avfall, restprodukter, lignin och cellulosa skulle marknadens intresse fokusera på de förra. En annan svårighet med att enbart förlita sig på effekten av befrielse från en hög koldioxidskatt är fluktuationer i priserna på råolja och färdiga petroleumprodukter som är svåra att förutsäga och omöjliga för ett litet importland att påverka. Befrielse från koldioxidskatt ger inte producenter av nya biodrivmedel någon garanti mot effekten på deras konkurrensförmåga av sjunkande priser på fossila drivmedel.

Kvotplikt har fördelen av att leda till måluppfyllelse oavsett prisrelationerna mellan olika bränslen förutsatt att fordon och drivmedel finns att tillgå. Om större delen av en över tid växande biodrivmedelskvot bara får uppfyllas av bränslen som producerats från avfall, restprodukter, lignin och cellulosa skyddas dessa mot konkurrens från billigare drivmedel producerade från andra typer av

³³ För att göra tullpliktig sockerrörsetanol konkurrenskraftigt räcker dock en mindre höjning.

råvaror. De kvotpliktsskyldiga företagen tvingas prissätta sina produkter så att marknaden accepterar tillräckligt stort inslag av hållbara biodrivmedel med goda egenskaper. Effekten på konsumentpriserna blir mindre jämfört med alternativet med enbart befrielse från koldioxidskatt, i varje fall så länge biodrivmedelskvoten är måttligt hög. Om det hållbara biodrivmedlet kostar 4 kronor mer per liter än sitt fossila alternativ men åtnjuter befrielse från koldioxidskatt blir den återstående merkostnaden cirka 1 krona per liter. I ett fall där kvotplikten uppgår till 25 procent och beräknas på alla leveranser av drivmedel, inklusive biodrivmedel, skulle det genomsnittliga priset vid pump behöva höjas med cirka 25 öre per liter för att ge leverantörerna täckning för merkostnaden.

Om EU-kommissionen inte godtar att Sveriges utformning av koldioxidskatten följer skattesystemets natur och logik och inte utgör statsstöd, blir priseffekten i detta exempel i stället cirka 1 krona per liter. Om riksdagen i ett sådant läge anser att prisökningen blir för stor kan den överväga att sänka drivmedelsskatterna. Det finns inget förbud mot detta i energiskattedirektivet så länge skatterna överstiger EU:s miniminivåer, vilket de med god marginal gör i Sverige.

Kvotplikt är emellertid förenad med en del potentiella problem. För att systemet ska fungera måste nivån/nivåerna avvägas mot fordonsflottans tekniska möjligheter att använda olika drivmedel samt mot förutsättningarna för inhemsk produktion eller import av dem vid olika tidpunkter. Större svårigheter kan i detta avseende förväntas för bensinersättande drivmedel i ottomotorer än för biodiesel och fordonsgas. Etanolbilarna utgör bara 5 procent av fordonsparken och körs för närvarande till cirka hälften på bensin och låginblandningen av etanol är begränsad till 10 volymprocent. Skiftande förutsättningar och kostnader kan enligt utredningens bedömning tala för en gemensam kvot för alla typer av drivmedel inom transportsektorn (inkl. arbetsmaskiner men exkl. flyg och sjöfart) baserat på berörda KN-nummer. Det bör leda till en kostnadseffektiv reduktion av utsläppen av fossil koldioxid.

Den framtida tillgången på hållbara biodrivmedel producerade från avfall, restprodukter, cellulosa och lignin är emellertid svårbedömd. På kort sikt skulle svenska behov framtvungade av kvotplikt kunna tillgodoses genom import, men om andra länder inför liknande krav kan konkurrensen om biodrivmedel producerade från avfall, restprodukter och cellulosa bli hård. På några års sikt kan dock kvotplikten leda till ökad framställning av biodrivmedel från

inhemska råvaror under förutsättning att de potentiella producenterna bedömer att det framtida marknadspriset kommer att täcka kostnaden med tillräcklig marginal.

Om kvoten sätts för högt kommer priset på godkända drivmedel att pressas uppåt genom knapphetsprissättning. Taket för prisutvecklingen kommer att bestämmas av kvotpliktsavgiftens storlek. Avgiften behöver vara tillräckligt hög för att få alla berörda drivmedelsleverantörer att ta kvotpliktskravet på allvar och för att ge ett takpris som med viss marginal täcker den troliga produktionskostnaden i nya anläggningar. Samtidigt bör den inte sättas onödigt högt, eftersom det skulle skapa höga kostnader för konsumenterna i en eventuell situation av stor och/eller bestående obalans mellan utbud och efterfrågan. Viktigt i detta sammanhang är också att beakta risken för monopolprissättning till följd av ett svagt utbud som domineras av ett fåtal producenter. En hög kvotpliktsavgift skulle i ett sådant läge gynna dessa producenter på konsumenternas bekostnad. En möjlighet kan vara att regeringen årligen fastställer kvotpliktsavgiften inom ett av riksdagen fastställt intervall. Den nedre gränsen bör i så fall sättas så att marginalen för inhemskt producerade drivmedel säkerställs.

Eftersom utländska erfarenheter av kvotplikt över nivåer kring 5 procent saknas och inget land i Europa har prövat en särskild kvot för drivmedel med producerade från visa råvaror kommer utvecklingen av det svenska kvotpliktssystemet att få karaktär av ”learning by doing”. Osäkerheten om det framtida utbudet talar för viss försiktighet, men samtidigt måste de potentiella producenterna få tydliga besked om de långsiktiga spelreglerna.

På längre sikt bör kvotplikten utvidgas till att omfatta alla drivmedel som används inom transportsektorn (exklusive luft- och sjöfart) eller i arbetsmaskiner, vilket inkluderar även gasformiga drivmedel. Det innebär att leverantörerna även får tillgodoräkna sig leveranser av rena biodrivmedel (100 procent biologiskt ursprung) och höginblandade biodrivmedel som fordonsgas, E85 och ED95 samtidigt som alla drivmedel oavsett ursprung belastas med samma energiskatt uttryckt per energimängd. Det är inte oproblematiskt att inkludera rena och höginblandade biodrivmedel i kvotplikten. Följden blir att dessa samtidigt belastas med en energiskatt och därmed inte säkert kan konkurrera med biodrivmedel till inblandning. Innan beslut fattas om en gemensam kvot för alla biodrivmedel bör det närmare utredas vilka biodrivmedel som troligtvis kommer att väljas av de kvotpliktiga att uppfylla kvoten med. För

att uppnå en fossilfri fordonstrafik måste de fossila bränslena på lång sikt bytas ut mot rena biodrivmedel, därmed måste en utökad kvotplikt ta hänsyn till att dessa inte konkurreras ut tillfälligt när kvoten är så pass låg att den kan uppfyllas med endast låginblandning. I så lång utsträckning som möjligt bör det undvikas att nuvarande rena biodrivmedel konkurreras ut då de på sikt kan bli konkurrenskraftiga igen, att då tillfälligt inte stödja dessa kommer innebära att redan gjorda investeringar i infrastruktur och fordon inte kommer att utnyttjas till sin fulla potential.

Det finns två möjliga lösningar till att behålla konkurrenskraften hos rena biodrivmedel jämfört ett fossil drivmedel med inblandningen av biodrivmedel.

- Energiskatten sänks något samtidigt som koldioxidskatten höjs för att jämna ut den ökade kostnad för konsumenten som energiskatten på de rena biodrivmedlen medför. Förändringarna av skatterna bör vara så stora att det faktiskt kommer att vara fördelaktigt att tanka ett biodrivmedel i stället för ett fossilt drivmedel i en bil som kan köra på mer än en typ av drivmedel. Se vidare avsnitt 14.7.3 om den minskade tankningen av E85.
- Kvotpliktens nivå ökas i sådan omfattning att det inte är möjligt att endast uppfylla den med inblandning av biodrivmedel i bensin och dieselbränsle. Nackdelen med detta alternativ är företag skulle kunna uppfylla sin kvot genom att sälja rena biodrivmedel med förlust för att lyckas få ut den mängd biodrivmedel som kvotplikten kräver. Kompensationen för de rena biodrivmedlen skulle behövas ta ut genom ökat pris på bensin och dieselbränsle, vilket skulle kunna leda till en snedvriden konkurrens på grund av de olika förutsättningarna för leverantörerna.

För båda alternativen kan ytterligare former av stöd behövas till de rena biodrivmedlen på grund av den högre kostnaden för infrastruktur och fordon jämfört bensin och diesel. För både E85 och biogas finns det i dag en utbyggd infrastruktur, som bör utnyttjas för öka användningen av biodrivmedel. För andra typer av biodrivmedel som ED95 och DME handlar det om tung trafik där nya fordon måste komma till användning och ganska få platser som behöver ny infrastruktur för att dessa drivmedel ska kunna användas i större utsträckning. Formerna för ett stöd från Energimyndigheten för utbyggnad av infrastruktur finns i princip redan genom förordning 2003:564, men för att faktiskt kunna ge stöd i detta syfte

behöver Energimyndigheten förtydligande i regleringsbrev eller uppdrag från regeringen. För flytande biogas finns redan i dag ett stöd som är möjlig att söka hos Energimyndigheten, det är dock i konkurrens med andra typer av projekt. Att bygga ut den nationella biogASFörsörjningen i form av tankstationer för flytande biogas skulle också bidra till att uppfylla ett kommande infrastrukturdirektiv där det finns förslag på att medlemsländerna ska bygga ut tankstationer för flytande naturgas. Sverige kan göra detta i form av tankstationer för flytande biogas i stället och därmed uppfylla två syften på samma gång. Som redan antytts anser utredningen att en gemensam kvot för alla drivmedel långsiktigt är att föredra framför skilda kvoter för olika typer. Eftersom energiinnehållet per volym varierar mellan olika drivmedel bör kvotplikten i detta läge avse andel av levererad energi mätt i energitermer eller om möjligt en kvotplikt som baseras på en minskad mängd utsläpp av växthusgaser.

Tyskland avser införa ett kvotpliktssystem som styr mot minskade växthusgasutsläpp, deras lagstiftning har notifierats till EU-kommissionen som en implementering av bränslekvalitetsdirektivet.³⁴ Från och med 2015 måste de tyska aktörer som omfattas av kvotplikten minska växthusgasutsläppen från den totala mängden försäld bensen, dieselbränsle och biodrivmedel med 3 procent 2015, 4,5 procent 2017 och 7 procent från 2020. Växthusgasutsläppen från produktionen av såväl de fossila drivmedlen som biodrivmedlen ska ingå i beräkningen baserat på beräkningsmetodiken i bränslekvalitetsdirektivet (Federal Emission Control Act, 2009; Bundes-Immissionsschutzgesetz-BimSchG, 2013). Nivåerna för biodrivmedel i det tyska systemet kan nås genom blandning med bensen och dieselbränsle (inte bara låginblandning), genom rena biobränslen och genom att blanda biometan i naturgas. Uppfyllelsen av kraven kan överföras till tredje part genom skriftligt kontrakt. Det tyska systemet sätter dock inga krav på att det är genom användning av biodrivmedel som utsläppen ska minska. Det går även att nå minskning av växthusgasutsläpp genom att effektivisera processerna för framställning av konventionella drivmedel. Det är därmed osäkert hur stor drivkraften i det tyska systemet blir för en ökad klimatprestanda på biodrivmedel. Erfarenheterna från införandet av denna typ av system i Tyskland bör naturligtvis följas och beaktas vid utformningen av ett liknande system i Sverige. Ett svensk kvotpliktssystem baserat på växthusgasminskning bör dock vara kon-

³⁴ Information från Thomas Weber, Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety, Germany.

struerat för att minskning av utsläpp faktiskt sker genom att biodrivmedel ersätter fossila drivmedel. Då det är ökat utnyttjande av biodrivmedel och maximal minskning av utsläpp som är de två syftena med kvotpliktssystemet.

Principen för ett sådant kvotpliktssystem bör vara att ett mål sätts upp om ett visst antal ton minskade utsläpp från transporter genom att fossila drivmedel ersätts med biodrivmedel. Detta mål i mängd minskade växthusgasutsläpp kan sedan räknas om till en procentuell minskning av växthusgasutsläppen som varje leverantör åläggs att uppfylla genom att ersätta fossila drivmedel med biodrivmedel. För 2012 uppgick den totala minskningen av växthusgasutsläpp till följd av biodrivmedelsanvändning till cirka 1,4 miljoner ton koldioxidekvivalenter (Energimyndigheten, 2013h). En biodrivmedelsanvändning på 12 TWh³⁵ motsvarar en utsläppsminskning på cirka 2,7 miljoner ton koldioxidekvivalenter om den genomsnittliga växthusgasminskning för biodrivmedel är 75 procent³⁶. Skulle däremot den genomsnittliga växthusgasminsken i stället vara 50 procent som är lägstanivån enligt förnybartdirektivet från 2017 skulle det endast innebära en utsläppsminskning på 1,8 miljoner ton koldioxidekvivalenter. Ovanstående exempel visar på vilka skillnader i minskade växthusgasutsläpp som samma mängd biodrivmedel kan ge upphov till. Genom att styra på den faktiska minskningen av växthusgasutsläpp i stället för mängden biodrivmedel kommer systemets effekt på utsläppen av växthusgaser kunna förutsägas. Mängden biodrivmedel i vägtransporter kommer att variera beroende på vad leverantörerna väljer att leverera för biodrivmedel, men en viss minskning av växthusgasutsläppen kommer att uppnås. Kvotplikten bör bygga på den utsläppsminskning för biodrivmedel som redan i dag måste rapporteras till Energimyndigheten enligt Hållbarhetslagen (2010:598). Förenligheten med EU rätten för ett kvotpliktsystem baserat på minskning av växthusgasutsläpp beskrivs närmare i avsnitt 15.10.5.

Hur leveranser av vätgas ska bedömas kräver ytterligare överväganden. Vätgas skulle kunna omfattas av kvotplikten och leveranser av sådan gas skulle kunna räknas in i kvoten för drivmedel med särskilda fördelar förutsatt att gasen producerats genom t.ex. elektrolys baserad på förnybar el. Dock uppkommer i så fall av-

³⁵ Biodrivmedelsbehov år 2020 enligt åtgärdspotential A i kapitel 13.

³⁶ Beräkningen har utförts enligt förnybartdirektivets emissionsfaktorer för bensin och diesel som har ett värde på 83,8 gCO₂/MJ. 12 TWh bensin och diesel med en emissionsfaktor på 83,8 gCO₂/MJ jämfört 12 TWh biodrivmedel med en emissionsfaktor på 20,95 gCO₂/MJ (motsvarande 75 procent växthusgasminskning).

gränsningsproblem gentemot el som tillförs batteribilar och laddhybrider som knappast kan ingå i underlaget för kvotplikt, eftersom det skulle bli komplicerat att fastställa hur mycket el som faktiskt använts i sådana fordon med tanke på att laddning kan ske på många platser, inklusive privata garage och uppställningsplatser.

För att kunna ligga till grund för beslut om investeringar i produktionskapacitet, infrastruktur och pumpar måste kvoten bestämmas många år i förväg. Kvoten måste vara bindande och sättas till nivåer för olika årtal som är ambitiösa men inte orealistiska. Att tvingas ändra kvoten skulle skapa osäkerhet om trovärdigheten och sätta ner investeringsviljan.

Utredningens förslag till utredning om fortsatt kvotplikt till och med 2019

Utredningen bedömer att det finns alternativa utvecklingar av kvotplikten fram till och med år 2019. Anledningen är ett eventuellt införande av det styrmedel för ökad produktion av biodrivmedel från avfall, biprodukter och cellulosa beskrivet i avsnitt 14.7.2, (prispremiemodellen). Samverkan mellan kvotplikten och prispremiemodellen finns mer utvecklad i senare avsnitt, då prispremiemodellen även relateras till kvotplikten efter år 2020. Tre alternativ för kvotplikten och prispremiemodellen fram till och med 2019 beskrivs nedan:

- 1) Prispremiemodell införs och kvotplikt ändras till att styra mot växthusgasminskning.
- 2) Prispremiemodell införs och kvotplikt fortsätter enligt regeringens förslag.
- 3) Prispremiemodellen införs inte och kvotplikten fortsätter enligt regeringens förslag.

Utredningens bedömning är att alternativ 1 bör väljas, detta innebär att dagens förslag till kvotplikt ändras i det avseende att i stället för att baseras på en viss volym biodrivmedel ska blandas in ska en viss mängd växthusgasutsläpp undvikas genom att biodrivmedel ersätter fossila drivmedel. Den särskilda kvoten för biodrivmedel producerade från restprodukter, avfall och cellulosa slopas. På detta sätt kommer de två styrmedlen att komplettera varandra då ett styrmedel verkar för produktion av biodrivmedel från vissa typer av

råvaror medan det andra styrmedlet verkar för att maximera växthusgasminskningen för biodrivmedel. Det bör fortsatt vara två kvoter en för bensin och en för dieselbränsle. Den exakta utformningen av ett kvotpliktssystem med ett mål om minskade utsläpp av växthusgaser och om det är möjligt med avseende på förnybartdirektivet och bränslekvälighetsdirektivet bör snarast utredas vidare. Se även avsnitt 15.10.5

Alternativ 2 och 3 innebär en fortsättning på den av regeringen föreslagna vägen men att nivåerna på kvoterna höjs vid ett antal olika tillfällen. För alternativ 2 kommer två styrmedel syfta till att stödja produktion och användning av biodrivmedel från vissa typer av råvaror, både på användningssidan och på produktionssidan. För alternativ 3 kommer då kvotplikten fortsatt att stödja användningen av biodrivmedel producerade från vissa råvaror men då som enda styrmedel för ökad produktion av biodrivmedel.

Utredningen lämnar på grund av ovanstående olika alternativ rekommendationer på kvotpliktsnivån uttryckt både i procentuell växthusgasminskning och volymprocent, se tabell 14.8 och 14.9. Utredningen bedömer att nästa steg i utvecklingen av det av regeringen föreslagna kvotpliktssystemet är att år 2017 höja nivån för inblandning i bensin till 9,5 volymprocent i syfte att tillvarata möjligheterna till låginblandning av alkoholer. Att kvoten bör sättas något under 10 procent, som är högsta tillåtna nivån för låginblandning, motiveras av att en liten del av fordonsflottan samt en del båtar och motorredskap behöver ha tillgång till drivmedel som inte innehåller etanol. Kravet på maximalt 10 procent etanol kommer från drivmedelslagens krav. En lyckad introduktion av E10 på den svenska marknaden kommer att vara avgörande för om det är möjligt att uppnå kvotpliktens nivå. Införandet av E10 i några andra EU-länder har varit problematisk och långt ifrån alla som har fordon som klarar av att köra på E10 tankar bränslet utan väljer i stället det dyrare alternativet som inte innehåller etanol. Informationsinsatserna i samband med introduktionen bör därför vara så tydlig och saklig som möjligt så att konsumenter med en bil som kan köra på E10 faktiskt väljer att tanka E10. Kravet på låginblandning i dieselbränsle bör i detta steg höjas från 9,5 till 15 volymprocent genom att kvoten för biodiesel producerad från avfall, restprodukter och cellulosa höjs från 3,5 till 9 volymprocent. Det totala behovet av

biodiesel till inblandning bedöms då uppgå till mellan 6,5³⁷–8³⁸ TWh, beroende på hur långt effektiviseringen av energianvändningen i vägtransporter har kommit år 2017. Den särskilda kvoten för biodiesel kommer i så fall motsvaras av cirka 4–5 TWh, den ökade kvoten kan bara uppfyllas med så kallade ”drop in” bränslen vilka har liknande egenskaper som fossilt dieselbränsle. Ett av bränslena med denna möjlighet är HVO, andra länder har också börjat visa intresse för detta bränsle och för att undvika en knapphetsprissättning beskriven enligt tidigare är det viktigt med separat stöd till denna typ av anläggningar. Den prispremiemodell som presenteras i avsnitt 14.7.2 bedöms kunna bidra till att utbyggnaden av ny kapacitet som är tillräcklig för att täcka behovet. För bensen är det enligt utredningens bedömning i detta skede för tidigt med en särskild kvot för biodrivmedel producerade från avfall, restprodukter och cellulosa om prispremiemodellen inte införs. Om prispremiemodellen införs skulle det troligtvis var möjligt att även lägga till en särskild kvot för biodrivmedel producerade från avfall, restprodukter och cellulosa till bensen. Utredningen bedömer att de föreslagna ökningarna av kvoterna kan träda i kraft den 1 januari 2017 under förutsättning att riksdagsbeslut fattas före utgången av 2014.

För åren 2018 och 2019 bedöms att kvoten för inblandning i dieselbränsle bör fortsätta att höjas något, en konstant kvotnivå under år med stora minskningar i energianvändningen leder nämligen till en minskad användning av även biodrivmedel. Om åtgärdspotentialen för år 2020 uppnås är en rimlig ökning 1 procentenhet per år för dieselkvoten, förslagsvis är det fortsatt den särskilda kvoten som ökar. Den procentuella kvoten bör dock fastställas i ett senare skede när energianvändningen går att prognostisera bättre, men utgångspunkten bör vara att mängden biodrivmedel år 2018 och 2019 ska vara i samma nivå som för år 2017. Inblandningen av biodrivmedel i bensen kan enligt tidigare resonemang inte höjas högre, om inte utvecklingen av ”drop in” bränsle i bensen har kommit fram på marknaden.

³⁷ Mängden biodiesel är beräknad utgående ifrån att åtgärdspotential A i kapitel 13 för 2020 uppnås samtidigt som energianvändningen i arbetsmaskiner utvecklas enligt trafikverkets underlagsrapport till färdplan 2050, antaget ett linjärt avtagande från 2013 och fram till 2020.

³⁸ Mängden biodiesel är beräknad utgående ifrån prognostiserad dieselanvändning enligt Energimyndighetens kortsiktsprognos (2013).

Tabell 14.8 Utredningens bedömning till framtida nivåer på kvotpliktssystem både uttryckt i volymprocent och procentuell minskning av utsläppen från fossila drivmedel genom inblandning av biodrivmedel

År	Bensin-kvot [volymprocent]	Diesel-kvot [volymprocent]	Bensinkvot Utsläpps- minskning ³⁹ [procent]	Dieselskvot Utsläpps- minskning ³⁶ [procent]
2014	4,8%	9,5%	2,4%	6,6%
2015	7,0%	9,5%	3,5%	6,6%
2016	7,0%	9,5%	3,5%	6,6%
2017	9,5%	15%	4,8%	10,5%
2018	9,5%	16%	4,8%	11,2%
2019	9,5%	17%	4,8%	11,9%

Tabell 14.9 Indikation på mängder av biodrivmedel alternativt hur stora utsläppsminskningar som kvotplikten kommer att styra mot enligt de föreslagna nivåerna i tabell 14.8

År	Energimängd ⁴⁰ [TWh]	Utsläppsminskning ⁴¹ [miljoner ton CO2 ekv.]
2014	5,4–5,9	1,2–1,3
2015	5,6–6,4	1,3–1,4
2016	5,4–6,4	1,2–1,5
2017	7,9–10,0	1,8–2,3
2018	8,0–10,6	1,8–2,4
2019	8,1–11,3	1,8–2,5

³⁹ Den procentuella utsläppsminskningen är beräknad enligt förnybartdirektivets emissionsfaktorer för bensin och diesel när biodrivmedel ersätter dessa. Den genomsnittliga växthusgasminskningen på biodrivmedel har satts till 75 procent. Exempel: 100 MJ bensin levereras, energimängden etanol i denna antas vara 6,4 MJ (9,5 vol procent), emissionsfaktorn för bensin är 83,8 gCO₂/MJ och emissionsfaktorn för etanol 20,95 gCO₂/MJ vilket ger en utsläppsminskning på 4,8 procent jämfört med om ingen etanol skulle ha använts.

⁴⁰ Energimängden presenteras som ett intervall för åren 2014-2019 beroende på hur energianvändningen i transportsektorn kan komma att utvecklas. Den lägre nivån baseras på att åtgärdspotentialen i kapitel 13 uppnås samtidigt som energianvändningen i arbetsmaskiner utvecklas enligt Trafikverket (2012n). Den högre energimängden bygger på att energianvändningen fortsätter att utvecklas enligt Energimyndighetens kortsiktsprognos (2013) inkluderat arbetsmaskiner SCB (2013).

⁴¹ Utsläppsminskningen är beräknad enligt förnybartdirektivets emissionsfaktorer för bensin och diesel samt en växthusgasminskning på biodrivmedel på i genomsnitt 75 procent.

Utredningens bedömning avseende gemensam kvotplikt från år 2020

Utredningen bedömer att de kvotpliktiga företagen och drivmedelsproducenterna behöver få besked om nivån på den gemensamma biodrivmedelskvoten cirka fem år innan kraven träder i kraft. Det ger realistiska förutsättningar att tillståndspröva och bygga nya anläggningar förutsatt att företagens investeringsbeslut fattas inom något år efter riksdagsbeslutet. Om beslut om detta steg i utvecklingen av kvotplikten fattas under 2015 bör reglerna således kunna tillämpas från den 1 januari 2020. Från år 2020 bedömer utredningen att kvotplikten bör inkludera samtliga drivmedel inom transportsektorn (exklusive luft- och sjöfart) och för arbetsmaskiner, flytande såväl som gasformiga. Hur luftfarten och sjöfarten ska hanteras kräver särskilda beaktande och berörs i avsnitt 14.18. Detta innebär ett antal förändringar med kvotplikten behöver genomföras.

- Målsättningen för kvotplikten kan sättas på en högre nivå jämfört tidigare eftersom rena och höginblandade biodrivmedel kommer att inkluderas.
- En gemensam kvot bör inte vara volymbaserad eftersom energiinnehållet skiljer åt mellan de olika ingående drivmedlen. I stället bör kvotplikten baseras på minskning av växthusgasutsläpp. Detta skulle ge en drivkraft i systemet mot de biodrivmedel som har högst växthusgasminskning. Skulle det på grund av EU-lagstiftning inte vara tillåtet med en utformning av kvotpliktssystem som styr mot användandet av de biodrivmedlen med högst växthusgasminskning bör volymkvoten ersättas med en energimängdbaserad kvot.
- Den särskilda kvoten för biodiesel föreslås slopas då en styrning mot hög växthusgasminskning enligt ovan införs.
- Det måste finnas en möjlighet till administrativ handel av kvotpliktiga volymer eller certifikat.
- I samband med övergången till en gemensam kvot som inkluderar alla biodrivmedel bör koldioxid- och energibeskattningen enligt tidigare resonemang vid detta tillfälle ses över så att de rena och höginblandade bränslena inte konkurreras ut av biodrivmedel till inblandning. För att lyckas med omställningen till högre andel biodrivmedel krävs att de fordon som kan köra på mer än ett bränsle faktiskt använder ett rent eller höginblandat

biodrivmedel, därmed bör dessa bränslen vara konkurrenskraftiga mot de fossila alternativen.

Styrning mot minskade växthusgasutsläpp

Den exakta utformningen av ett kvotpliktssystem med ett mål om minskade utsläpp av växthusgaser och om det är möjligt med avseende på förnybartdirektivet och bränslekvalitetsdirektivet bör snarast utredas vidare. Principen bör dock vara enligt den tidigare beskrivna. Enligt förnybartdirektivet får medlemsländerna inte ställa högre hållbarhetskrav än de som återges i direktivet för att biodrivmedel ska få inkluderas i nationella kvoter. Den princip som beskrivits i tidigare stycke innebär inte att man utesluter biodrivmedel som har en viss växthusgasminskning. I stället innebär styrmedlet att den större mängd biodrivmedel måste användas för att uppfylla kvotplikten om biodrivmedlet har en relativt sett låg växthusgasminskning. Leverantörerna måste alltså leverera än mindre mängd biodrivmedel om man väljer ett biodrivmedel som har väldigt låga växthusgasutsläpp förknippade med produktionen av det. En lämplig nivå på kvotplikten baserat på växthusgasminskning redogörs för i senare stycke.

Flexibilitet för drivmedelsleverantörer

Vid övergång till en generell kvotplikt för alla biodrivmedel och som inte är uppdelad på leveranser av specifika drivmedel måste det finnas flexibilitet, eftersom förutsättningarna skiftar mellan olika kvotpliktiga leverantörer. Det finns i dag flera leverantörer av drivmedel som bara säljer rena eller höginblandade biodrivmedel dessa kommer uppnå sin kvot och ha ett överskott av biodrivmedel som måste kunna säljas till de leverantörer som inte kan blanda in biodrivmedel i sina drivmedel eller som har ett underskott av biodrivmedel. Detta kan vara leverantörer av fordonsgas med hög andel biogasinblandning eller leverantörer av ED95. Det finns ett flertal olika lösningar på hur flexibilitet kan uppnås i kvotpliktssystemet, detta har tidigare utretts av Energimyndigheten (2009b) och det största problemet som har identifierats har varit att det är få aktörer som tillför en stor majoritet av de kvotpliktiga volymerna bränsle till marknaden. Det finns dock lösningar som kan ta hänsyn

till detta och minimera problemen med marknads-makt på grund av för få aktörer. Hansson (2013) lämnar i sin underlagsrapport till utredningen ett flertal olika förslag till lösningar som bör utredas vidare av regeringen.

Det enklaste systemet ur administrationssynpunkt är ett alternativ där företagen ges möjlighet att avtala med annat kvotpliktigt företag om att överta kvotplikt för vissa kvantiteter drivmedel. Ett sådant förslag är troligtvis för enkelt till sin natur för att få till en fungerande marknad. Generell handel med biodrivmedelscertifikat är troligen den väg som bör väljas. Det finns även ett flertal olika varianter av certifikatshandel. Ska det enbart omfatta de distributörer som sätter bränslena på marknaden eller ska även producenter och importörer omfattas. Den exakta utformningen av den flexibla mekanismen i kvotpliktssystemet bör närmare utredas, men möjligheten ska på ett eller annat sätt finnas inom kvotpliktssystemet från år 2020 om samtliga biodrivmedel då är inkluderade.

Slopande av särskild kvot

Den särskilda kvoten för biodrivmedel med "särskilda fördelar" slopas. I stället ändras kvotplikten så att alla hållbara biodrivmedel kan användas men att de med en hög växthusgasminskning premieras. Kvotpliktens styrning blir därmed inriktad på att faktiskt minska utsläppen av koldioxid med en viss mängd i stället för att enbart se till hur mycket biodrivmedel från en viss råvara som ska tillföras systemet. Fördelen med denna typ av system är att det finns en drivkraft till att använda biodrivmedel med hög klimatprestanda. Generellt sätt är det också mer kostnadseffektivt med endast en kvot, här får marknaden bestämma vilka hållbara biodrivmedel som används. Problemet med att behöva anpassa en särskild kvot efter den faktiska tillgången på bränslen undviks också, då flexibiliteten i systemet blir större och detaljstyrningen vilka råvaror som ska användas försvinner.

Lämpliga nivåer på kvotplikten från och med år 2020 och framåt

Som nämnts tidigare bör kvotplikten utformas som en energimängdsbaserad kvot efter 2020 om det inte är tillåtet enligt EU lagstiftning med styrning mot minskning av växthusgasutsläpp. I kom-

mande stycke uttrycks därför nivåerna på den framtida kvotplikten både i minskade växthusgasutsläpp och i energimängd. Den procentuella minskningen av växthusgasutsläpp eller den procentuella andelen energi från biodrivmedel bör fastställas i ett senare skede när den totala energianvändningen i vägtransporter är möjlig att prognostisera bättre. En väg att hantera osäkerheten kan vara att riksdagen 2015 fastställer preliminära mål för 2025 och 2030 baserat på energimängd alternativt utsläppsminskning och senare omräknas till kvoter när man bättre kan bedöma omfattningen av den totala efterfrågan på drivmedel för dessa årtal. Därigenom skulle marknaden tidigt få besked om att en viss minimimängd hållbara biodrivmedel som kommer att efterfrågas.

För att kunna ge en indikation om de framtida nivåerna för kvotplikten krävs ett antal antagande om utvecklingen av energianvändningen i transporter inklusive arbetsmaskiner. Utgångspunkterna för kvotpliktens framtida nivåer har varit åtgärdspotential A i kapitel 13 för energianvändningen i vägtransporter för åren 2020, 2030 och 2050. Utvecklingen av energianvändningen till arbetsmaskiner har antagits följa Trafikverket (2012n). De procentuella nivåerna på kvotplikten som föreslås bygger därmed på att effektivisering och elektrifieringen av vägtransporter blir omfattande framöver.

Den totala mängden biodrivmedel som bedöms möjlig år 2020 är 12 TWh, detta bör vara utgångspunkten för en gemensam kvotplikt som inkluderar alla biodrivmedel. En lämplig nivå för minskade utsläpp av växthusgaser kan vara 2,7 miljoner ton koldioxidekvivalenter. Den procentuella andel denna minskning motsvarar beror på hur stor användningen av fossila drivmedel kommer vara år 2020, men om åtgärdspotentialen uppnås handlar det om en minskning av växthusgasutsläppen med cirka 15 procent⁴² jämfört om inga biodrivmedel skulle ha använts. Motsvarande procentuella andel för 12 TWh biodrivmedel för en kvotplikt som bygger på energimängd skulle vara cirka 20 procent.

År 2012 var den totala biodrivmedelsanvändning cirka 7 TWh varav cirka 2,5 TWh utgjordes av rena och höginblandade biodrivmedel (Energimyndigheten, 2013a). Från dagens nivåer rör det sig om ytterligare 5 TWh biodrivmedel som ska användas i transporter-na år 2020. Fordonsflottan måste kunna ta emot den mängd bio-

⁴² Uträknad utgående ifrån cirka 49 TWh fossila drivmedel och 12 TWh biodrivmedel jämfört med om endast fossila drivmedel skulle ha använts dvs. 61 TWh fossila drivmedel. Genomsnittlig utsläppsminskning för biodrivmedel på 75 procent och emissionsfaktor enligt förnybartdirektivet för de fossila drivmedlen.

drivmedel som kvotplikten ställer krav på, de fordon används i dag kommer till stor del även användas år 2020. Det betyder att inblandning i bensin och dieselbränsle fortsatt kommer behöva stå för en stor del av det biodrivmedel som används. Oberoende av vilket av paketen för att styra mot energieffektiva lätta fordon som införs kommer bilar som kan köras på två bränslen att premieras. Detta bör leda till att nybilsförsäljningen av sådana bilar ökar och att dessa ska kunna utnyttjas till att ta emot rena och höginblandade biodrivmedel. Även om mängden biodrivmedel som kan distribueras i form av rena och höginblandade inte ökar kan kvotplikten uppfyllas genom inblandning av biodrivmedel i dieselbränsle som europastandarden för dieselbränsle ser ut i dag. Då det inte finns någon övre gräns enligt europastandarden för inblandning av HVO och FT-diesel (Fischer Tropsch diesel) i dieselbränsle likt begränsningen på 10 volymprocent etanol i bensin. Det finns dock densitetsskillnader mellan HVO och dieselbränsle som gör att vid höga andelar HVO kan bränslet hamna utanför gällande standard. Om standarden för bensin skulle ändras innan år 2020 och tillåta högre inblandningsnivåer av etanol skulle även en ökad inblandning av biodrivmedel i bensin kunna bidra till att uppfylla kvotplikten. Detta förutsätter att ändringen sker ett antal år innan 2020 för att också en viss andel av fordonen i fordonsflottan ska ha hunnits bytas ut till fordon som är kompatibla med den högre inblandningsnivån.

Bortom 2020 ökar svårigheterna med att bedöma den drivmedelsmängd av vilken kvoten utgör en delmängd. En betydande utmaning är att med någorlunda säkerhet bedöma utfallet av åtgärder som syftar till att effektivisera trafikarbetet och göra samhället trafiksnålt och det är inte heller lätt att förutsäga hur stor andel av trafiken som kommer att hinna elektrifieras till 2025 och 2030. Dessutom är befolkningstillväxt och ekonomisk tillväxt svårbedömda på längre sikt. Sammantaget gör denna osäkerhet det svårt att långt i förväg veta vad en viss framtida kvot motsvarar i antal tusen ton drivmedel. Osäkerheten i dag beträffande totalt efterfrågad volym drivmedel år 2030 kan överstiga en miljon ton. Men de kvotpliktsskyldiga och deras potentiella leverantörer av inhemskt producerade biodrivmedel har behov av att tidigt få besked av vad som krävs av dem. Att i ett sådant läge öka kvoten väldigt snabbt vore riskabelt, särskilt om det senare visar sig att den kommer att avse en större volym än man initialt bedömde. Utredningen anser att 25 TWh biodrivmedel kan vara en rimlig målsättning för 2030 förutsatt efterfrågan på flytande och gasformiga drivmedel fram-

gångsrikt hålls tillbaka genom effektivisering av fordon och trafikarbete samtidigt som elektrifieringen blir betydande. En lämplig nivå för minskade utsläpp av växthusgaser kan vara 4,5 miljoner ton koldioxidequivaler. Den procentuella andelen denna minskning motsvarar beror på hur stor användningen av fossila drivmedel kommer vara år 2030, men om åtgärdspotentialen uppnås handlar det om en minskning av växthusgasutsläppen med cirka 50 procent jämfört om inga biodrivmedel skulle ha använts. Utgående ifrån att åtgärdspotentialen nås innebär en användning av 25 TWh biodrivmedel år 2030 en procentuell kvot på cirka 66 procent, baserat på energimängd. Fordonsflottan kommer fram till 2030 till stor del vara utbytt jämfört med 2012. Detta innebär att vilka bilar som fordonstillverkare väljer att satsa på och som kommer stödjas genom ett eventuellt styrmedel för energieffektivare fordon till stor del kommer avgöra vilka biodrivmedel som kommer kunna tas emot av fordonsflottan. Ett möjligt scenario för 20 TWh biodrivmedel presenteras i kapitel 13 där en stor andel av utgörs av biogas och DME. Detta är en möjlig väg men den kräver investeringar i utbyggd infrastruktur och nya fordon. Ett annat alternativ är en stor användning av FT-diesel från biomassa, detta bränsle har fördelen av att ha liknande egenskaper som vanligt dieselbränsle och skulle därmed inte kräva stora investeringar i infrastruktur och fordon.

En nackdel med en mycket snabb ökning av biodrivmedelskvoten kan vara att risken för importberoende växer till följd av svårigheter att på kort sikt höja den inhemska produktionen. Det styrmedel som presenteras i avsnitt 14.7.2 har dock potential att minska denna risk, se figur nedan. Där ser man att den maximala tillåtna årsproduktionen som kan ges stöd överstiger det behov som en ökad kvotplikt ställer krav på, förutsatt att den totala energianvändningen i vägtransporter minskar kraftigt.

Längre fram blir osäkerheten ännu större för vilka biodrivmedel som kommer finnas på marknaden och vara konkurrenskraftiga. Vid år 2040 kommer sannolikt hela fordonsflotta jämfört i dag vara utbytt och därmed ökar så klart möjligheterna till att ställa om till rena biodrivmedel. Om åtgärdspotentialen för effektivisering och elektrifiering som föreslås i kapitel 13 uppnås skulle det år 2040 kunna vara helt fossilfritt i transportsektorn exklusive flyg och sjöfart. Detta skulle innebära en användning av totalt cirka 28 TWh biodrivmedel varav 19 TWh i vägtrafiken och cirka 9 TWh till arbetsmaskiner. Därmed kommer kvotplikten i detta skede motsvara en kvot på nära 100 procent, fortfarande måste det vara möjligt

att använda fossil bensin och dieselbränsle i mindre omfattning till äldre motorer som inte kan köras på biodrivmedel.

Tabell 14.10 Indikativa nivåer på kvotplikten från 2020 och framåt. Nivåerna bygger på att effektiviseringen i transportsektorn uppnår åtgärds-potential A i kapitel 13 och att energianvändningen i arbetsmaskiner utvecklas enligt Trafikverket (2012n)

År	Utsläpps- minskning ⁴³	Utsläpps- minskning	Energimängd	Energimängd
	[miljoner ton CO ₂ ekv.]	[procent]	[TWh]	[procent]
2020	2,7	15%	12	20%
2025	4,2	28%	18,5	37%
2030	5,6	50%	25	66%
2040	6,4	75%	28,4	100%
2050	4,7	75%	20,8	100%

Kvotpliktens samverkan med prispremiemodellen

I tidigare stycken har prispremiemodellen berörts kort, en något utvecklat resonemang kring samverkan mellan prispremiemodellen och kvotplikten både innan och efter år 2020 följer. Kåberger (2013) skriver att kvotplikten är ett bra styrmedel för att öka användningen av biodrivmedel och nå ett visst mål. Det är dock inte säkert att det är ett bra styrmedel för driva på utvecklingen av ny teknik att få fram en ökad produktion av biodrivmedel från råvaror som inte konkurrerar med livsmedelsproduktion. Prispremiemodellen som styrmedel skulle ge en större förutsägbarhet för investerare än vad kvotplikten kan ge. Det är svårt för en investerare att bedöma värdet på en viss nivå av kvotplikten och fatta beslut om investeringar utgående ifrån det. Prispremiemodellen ger troligtvis den förutsättning som investerare behöver för att kunna göra stora investeringar som ofta behövs för att få fram produktion av biodrivmedel från prioriterade råvaror. Ett parallellt stöd till utvecklingen av biodrivmedelsproduktion från råvaror som inte konkurrerar med livsmedel är enligt utredningen nödvändigt för att öka produktionen av biodrivmedel. Prispremiemodellen kommer alltså vara drivande

⁴³ Utsläppsminskningen är beräknad enligt förnybartdirektivets emissionsfaktorer för bensin och diesel samt en växthusgasminskning på biodrivmedel på i genomsnitt 75 procent. Utsläppsminskningen är baserad på att angiven energimängd biodrivmedel i tabellen ersätter fossila drivmedel.

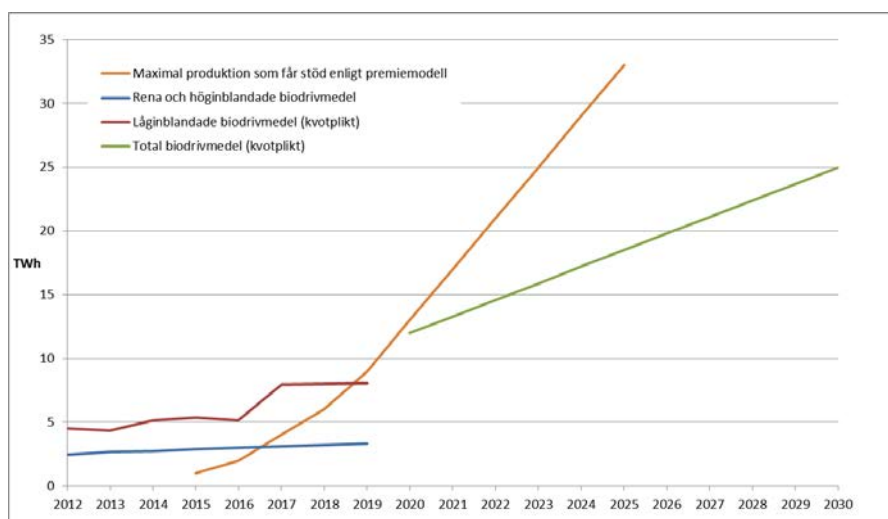
för teknikutveckling, kvotplikten och koldioxidbeskattningen drivkraften för att öka användningen av biodrivmedel. Utredningen beskriver i avsnitt 14.7.2 en prispremiemodell för stöd till ny teknik för biodrivmedelsproduktion från samma typ av råvaror som stöds med den särskilda kvoten i dieselbränsle i det i dag föreslagna systemet av regeringen. Vid ett införande av prispremiemodellen med stöd till produktion av biodrivmedel från samma typ av råvaror, föreslår utredningen att det kvotpliktssystem som föreslagits av regeringen ändras samtidigt som prispremiemodellen införs. Två förändringar av kvotplikten föreslagna till år 2020 tidigareläggs. En övergång till ett kvotpliktssystem som styr mot minskade utsläpp av växthusgaser i stället för en volymbaserad kvot och att den särskilda kvoten för vissa biodrivmedel slopas. Förutom drivkraften mot de biodrivmedel med högst växthusgasminskning kommer denna utformning av kvotpliktssystemet också att komplettera prispremiemodellen på ett bra sätt. Prispremiemodell ger stöd till biodrivmedel producerade från vissa typer av råvaror medan kvotplikten i stället ger fördel till biodrivmedel med en hög växthusgasminskning. Kvotplikten kommer alltså bidra till att den produktion som stöds via prispremiemodellen inte har en relativt sett låg växthusgasminskning. Detta är annars en risk om båda stöden endast inriktar sig på råvaran och inte på effektivitet. Lägstanivån för växthusgasminskningen enligt förnybartdirektivet är nämligen relativt lågt ställd endast 50 procent minskning jämfört den fossila motsvarigheten. Att få en drivkraft mot de biodrivmedel som har högre växthusgasminskning än lägstanivån bör vara önskvärt. Kvotplikten kan fortsatt ha separata kvoter för bensen och dieselbränsle men dessa ska vara baserade på minskning av växthusgasutsläpp i stället för inblandning av viss volym biodrivmedel.

Biogas produceras ofta från avfall och restprodukter men kan vid rötning inte beaktas som ny teknik och kan vid sådan produktion inte omfattas av prispremiemodellen. För fordonsgas finns det dock möjligheter att öka inblandningen av biogas till nära 100 procent, en kvotplikt som inkluderar handel med certifikat skulle därmed ge en möjlighet till extra intäkt för den leverantör som väljer att sälja fordonsgas med högre inblandningsnivå än kvotpliktens krav.

I figur 14.8 illustreras ett tänkbart scenario för biodrivmedelsanvändningen i transportsektorn (exklusive luft- och sjöfart) som bygger på åtgärdspotential A i kapitel 13 och en kvotpliktsnivå enligt föregående stycke. I figuren finns även den maximala mängden

biodrivmedel som kan erhålla stöd från prispremiemodellen illustrerad. Detta ska ses som ett tak för stödet och inte den troliga produktionen som stödet kommer att generera. Om det i dag görs fel bedömningar om stödets inverkan och det skulle bli väldigt gynnsamt är maxnivåerna till för att lägga ett tak så att utbyggnaden inte blir explosionsartad. Denna maxnivå är högre än den mängd biodrivmedel kvotplikten kommer att sätta som målsättning, anledningen till detta är för att inte stödet ska vara begränsande utan kunna tillåta att flera stora anläggningar ska kunna byggas samma år. Det är inte troligt att de maximala nivåerna i systemet utnyttjas, särskilt inte mot slutet av tidsperioden då premien är mindre.

Figur 14.8 Ett scenario för hur biodrivmedelsanvändning, och stöd enligt prispremiemodellen fram till 2030 skulle kunna se ut givet att energianvändningen i vägtransporter under perioden stadigt minskar enligt den beskrivna åtgärdspotentialen A i kapitel 13. Användningen av rena och höginblandade biodrivmedel bygger på att fortsatt utveckling enligt Energimyndigheten (2013e)



Kvotpliktens effekt på inhemsk produktion av biodrivmedel

Införande av kvotplikt förbättrar förutsättningarna för en bred introduktion av biodrivmedel producerade från restprodukter, avfall och cellulosa till den särskilda kvotens nivå. De kommer inte utsättas

för priskonkurrens vare sig från fossila drivmedel eller från biodrivmedel producerade från åkergrödor. Att oljemarknadsrisken elimineras tar bort en betydande del av osäkerheten för dem som investerar i anläggningar för produktion av drivmedel som uppfyller kvotpliktens krav, och merkostnaden för de nya drivmedlen absorberas förutsatt att den inte är högre än konkurrenternas. Dessutom får producenterna täckning för ökade råvarukostnader, t.ex. till följd av konkurrens med andra sektorer om avfall eller skogsråvaror.

Svenska producenter av nya drivmedel kommer dock att utsättas för konkurrens, dels från redan etablerade tekniker för produktion av drivmedel ur avfall, restprodukter och cellulosa, dels från anläggningar baserade på nya teknologier i andra länder. Kvotplikten stänger inga gränser utan bygger på reglerna för internationell handel inom EU och WTO. Det innebär att såväl råvaror och halvfabrikat som färdiga drivmedel kan komma att importeras om detta blir billigare än att utnyttja inhemska substrat och anläggningar.

De större företagen bland de kvotpliktiga leverantörerna kommer att utöva stort inflytande över vilka drivmedel som når marknaden, eftersom de både fattar beslut om hur kvoten ska uppfyllas och om vilka investeringar som ska göras för lagerhållning och distribution av andra drivmedel än de som redan är etablerade på marknaden. Deras respons på kraven i den s.k. pumplagen blev att välja den billigaste lösningen. Mycket talar för att de kommer att välja en liknande strategi när det gäller att uppfylla kraven i en utvidgad kvotplikt.

Branschen satsar sannolikt inte miljardbelopp på att bygga ut distributionen av helt nya drivmedel utan att antingen tvingas till det eller vara utsatt för ett starkt tryck från potentiella kunder. För bred introduktion av drivmedel som DME och metanol krävs troligen tydliga förväntningar (kanske underbyggda av trepartsavtal mellan fordonstillverkare, fordonsflotteägare och bränsleproducenter) för att investeringarna i både fordons- som drivmedelstillverkning ska komma till stånd. Staten skulle kunna medverka i en sådan process om förutsättningarna i övrigt är rimligt goda. Etablering av nya drivmedel i begränsade nischer kan förstås vara ett steg på vägen och kräver inte lika stark efterfrågan men har nackdelen att kanske inte ge de volymer som krävs för att skalfördelar i produktionen av nya drivmedel helt ska kunna utnyttjas. Intresset för bränslen som DME och metanol kan öka om det på sikt blir väsentligt billigare att framställa än de etablerade biodrivmedlen

eller om fordon som använder dem blir billigare genom att anpassningen till skärpta avgaskrav kostar mindre än för andra lösningar. Biometanol skulle kunna användas i stor skala inom sjöfarten, men så länge sjöfartens drivmedel inte är föremål för koldioxidbeskattning och/eller kvotplikt kommer redarna att välja fossil metanol (som är en stor internationell handelsvara). Drop-in bränslen torde kunna vara konkurrenskraftiga även i de fall där de har något högre produktionskostnader. Detta eftersom inga extra åtgärder behövs för motoranpassning eller distribution.

Inom de närmaste 5–10 åren kommer de kvotpliktiga leverantörerna troligen främst att satsa på att öka inblandningen av HVO i dieselbränslen (s.k. drop-in vilket har fördelen av att inte kräva anpassningar i fordon eller distributionssystem) samt på redan etablerade biodrivmedel som biogas, E85 och ED95. I de senare fallen krävs dock att de berörda fordonsflottorna växer så att större volymer konsumeras. Konkurrens från el kan i viss mån bromsa en sådan utveckling, främst i de större städerna.

Så länge kvoten för drivmedel med särskilda fördelar är måttligt hög och få eller inga andra länder ställer krav liknande de svenska kan sannolikt kvoten i Sverige fyllas med drivmedel producerade från befintliga resursströmmar, eftersom den svenska drivmedelsmarknaden utgör en mycket liten del av den globala. Tillkomst av motsvarande krav i andra länder kan i kombination med ökad svensk kvot leda till att nya resurser och produktionsanläggningar måste tillkomma. Möjligen kommer nya tekniker för framställning av biodrivmedel såsom termisk förgasning att bli lönsamma i detta skede, men det kan vara svårt för de potentiella investerarna att överblicka förutsättningarna och de löper dessutom risken att de första anläggningarna i sitt slag kostar mer än de senare och dessutom kräver en period av intrimning som också påverkar kostnaden. Eftersom vissa tekniker bedöms ha stora ekonomiska skalfördelar handlar det i en del fall om att fatta beslut om förhållandevis stora och kostsamma produktionsanläggningar. Så även om kvotplikten i ett längre perspektiv kan vara ett tillräckligt styrmedel för att klara omställningen bedömer utredningen att systemet under ett övergångsskede behöver kompletteras med någon form av stöd som avlastar risk vid beslut om etablering av fullskaleanläggningar baserad på ny teknik, se avsnitt 14.7.2.

14.7.2 Förslag om regelverk för framställning av biodrivmedel från vissa råvaror

Huvuddragen i förslaget

Utvecklingen av ny teknik för framställning av biodrivmedel har på flera områden nått en situation där tilltron till tekniken finns men osäkerheterna i investeringssituationen är så stor att investeringarna inte sker. Ett svenskt regelverk för utveckling av anläggningar för produktion av biodrivmedel baserat på råvaror som t.ex. avfall, biprodukter och cellulosa är motiverat med hänsyn till den risk som den som bygger den första fullskaliga anläggningen i sitt slag tvingas ta och det bidrag till teknikutvecklingen och klimatpolitiken som företaget ger. Framställning av biodrivmedel på detta sätt skulle också vara till gagn för försörjningstrygghet och svensk industri, inklusive skogsindustrin.

Det i avsnitt 14.7.1 föreslagna kvotpliktssystemet bedöms inte vara tillräckligt för att ge investeringar i de förutsedda anläggningar som kräver några miljarder i kapital per anläggning och som inte blir till utan stabila villkor. Därför behövs under en begränsad tid ett regelverk som reducerar vissa marknadsrisker för att få sådana investeringar till stånd.

Kåberger (2013) har på utredningens uppdrag presenterat förslag till en modell till regelverk för, i första hand, inhemsk produktion av drivmedel baserade på avfall, biprodukter, cellulosa och hemicellulosa. Enligt förslaget bör regelverket utformas som en prispremie som ger en av Energimyndigheten godkänd anläggning en intäkt under tolv års tid motsvarande skillnaden mellan ett för "årsklassen" fastställt riktpreis och det vid varje tidpunkt gällande produktpriset på dieselbränsle. Därigenom skyddas producenten mot effekter av förändringar i dieselbränslepriset. Om biodrivmedel är befriade från koldioxidskatt ska från prispremien avräknas den vid varje tidpunkt gällande koldioxidskatten.

En person intresserad av att ingå i premiesystemet ansöker hos energimyndigheten om att erhålla plats i en önskad årsklass. Energi-myndigheten beslutar om hithörande frågor. Dessa bör regleras i författning.

Kostnaden för prispremier enligt regelverket ska enligt förslaget fördelas mellan de svenska drivmedelsleverantörerna baserat på varje leverantörs andel av samtliga drivmedelsleveranser som är föremål för energiskatt, inklusive biodrivmedel. Avräkning ska göras månat-

ligen. I syfte att undvika att regelverket uppfattas som statsstöd ska drivmedelsleverantörerna åläggas att enskilt eller i frivillig samverkan betala prispremien direkt till de anläggningar som är berättigade till bidrag. Staten befattar sig således inte med transaktionerna. Premien ska dock bara utbetalas när drivmedlen deklarerats för energiskatt i Sverige. Producenterna får således ta produktmarknadsrisken och även råvarurisken. Ytterligare information om modellens konstruktion och effekter på olika typer av risk finns i Kåberger (2013). Energimyndigheten bör ges i uppdrag att efter samråd närmare utforma systemet.

Kåberger föreslår ett riktpreis på 12 SEK per liter dieselbränsle-ekvivalent för de första årsklasserna och för de anläggningar som godkänns för prispremien består riktpriiset på denna nivå under 12 år. En avtrappning sker för varje årsklass så att riktpreiser blir 8 SEK för den elfte årsklassen. Av tabell 14.11 framgår riktpriiset för olika årsklasser, årsklassernas maximala storlek i TWh samt den maximala totala årsproduktionen baserat på att systemet träder i kraft 2015 (se även figur 14.8 ovan).

Tanken är således att riktpriiset ska kunna sänkas i takt med att erfarenheter utvunnits från driften av de anläggningar som godkändes för prispremien under de första åren och/eller att ny teknik kommer fram som kan leda till investeringar vid gällande riktpreis under regelverket. Kostnaden bedöms sjunka för nästa anläggning av samma typ. Vid läsning av tabellen är det viktigt att inse att avdrag ska göras för koldioxidskatten (i dag cirka 3 SEK per liter dieselbränsle) om biodrivmedel befrias från denna skatt. Som exempel blir för år 2015 prispremien vid ett produktpris för dieselbränsle om 5 SEK/liter och koldioxidskatt 3 SEK/liter alltså 4 SEK/lit ($12 - 5 - 3 = 4$). Vid tidpunkten för systemets tillkomst ska fastställas vilken tillkommande produktionsvolym som kan omfattas av regelverket under de kommande åren.

Tabell 14.11 Förslag till riktpriiser och maximala volymer inom respektive årsklass under förutsättning att beslut om införande fattas under 2014

Årsklass	Riktpris SEK per liter dieselbränsleekivalent	Årsklassens maximala produktionskapacitet TWh	Maximal total årsproduktion TWh
2015	12	1	1
2016	12	1	2
2017	12	2	4
2018	12	2	6
2019	11,50	3	9
2020	11	4	13
2021	10,50	4	17
2022	10	4	21
2023	9,50	4	25
2024	9	4	29
2025	8,5	4	33

Modellen har fördelen av att ge producenterna ett förutsägbart utfall förutsatt att de biodrivmedel som de valt att framställa hittar en svensk köpare och de själva bedömt sina råvaru- och produktionskostnader rätt. Den eliminerar samtidigt oljemarknadsrisken och risken för ändringar av koldioxidbeskattningen. Sammantaget kan den bedömas ge de intäkter och garantier som krävs för att en produktionsanläggning baserad på ny teknik ska ha rimligt goda utsikter att kunna finansieras. Dock förutsätter detta att finansierarna bedömer tekniken som tillräckligt säker. Systemet eliminerar inte risken för tekniska problem.

Avsikten är att staten inte ska vara direkt inblandad i några överföringar av pengar till berörda företag, men statens roll blir, enligt förslaget, att i lag eller förordning bestämma kriterierna för att vara berättigad till premien, premiens storlek samt vilka som ska betala och hur kostnaden ska fördelas mellan dem.

Ett problem med prispremiemodellen vars snabba avtrappning av riktpriiset utgår från att anläggningar som tillhör senare årsklasser antingen ska vara av samma typ som de som omfattades under de första åren eller att nyare teknik är konkurrenskraftiga även med den sänkta premien. Det är i huvudsak anläggningar av liknande slag som får fördelar av de uppkomna driftserfarenheterna, medan en alternativ teknik som blivit mogen att ta steget från

demonstrationsanläggning till fullskaledrift vid ett senare årtal inte skulle få en lika stor premie som anläggningar av den först nämnda typen.

Den industriella erfarenhetsbaserade inläring detta regelverk är tänkt att ge förutsättningar för är dock inte bara en fråga om teknik. Det kan också gälla att skapa nya konstellationer mellan bi-masseindustrier och drivmedelssektorn, att bygga upp erfarenhet bland finanssektors aktörer och att ge utrymme för nya typer av drivmedel i samverkan mellan fordonsindustri, fordonsanvändare och distributörer av drivmedel.

Diskussion av förslagets upplägg och inriktning

Även om utredningens övriga förslag som syftar till effektivare transportsystem, effektivare fordon och elektrifiering blir framgångsrika kommer delar av transportsektorn behöva bränslen. Här ingår vitala transporter som är svåra att elektrifiera men som ändå ska göras oberoende av fossila bränslen.

Råvarubas

Som framgår av bland annat Pål Börjessons underlag till utredningen finns en stor potential för biodrivmedelsproduktion i Sverige (Börjesson et.al, 2013). Då klimatförändringar kan skapa växande svårigheter på lång sikt för världens livsmedelsproduktion är det önskvärt att utvecklingen av drivmedel från avfall, biprodukter, cellulosa och hemicellulosa ökas så att inte drivmedelssektorn utvecklas till en stor konkurrent om livsmedel. Detta är också EU:s inriktning.

Med ambitionen att särskilt driva på utvecklingen av drivmedelsproduktion från de nämnda typerna av biomassa kan man inte klara detta med det annars enklaste formen av styrmedel, nämligen en höjd koldioxidskatt. Detta skulle ju öka efterfrågan på de billigaste drivmedlen som i dag i huvudsak är baserade på socker, spannmål och matolja.

Enbart ett kvotpliktssystem anses inte heller tillräckligt eftersom man som investerare ser både marknadsrisken i varierande pris på oljebaserade drivmedel och variationen i värdet av kvoterna som så stora att finansieringen dyrbar. Kvoternas prissättning innebär

också negativ återkoppling på framgång genom att lyckad utveckling leder till snabb utbyggnad vilket drabbar de tidiga investerarna genom lägre kvotvärden.

Avgränsningen av råvarubasen är viktig. Det bör inte ske genom att räkna upp tillåtna råvaror utan genom att utesluta livsmedel. Syftet är utveckling och industrialisering av biodrivmedel från nya råvarubaser. Precisering bör ske i förordning och en myndighet bör tolka regelverket, såsom redan sker i samband med tillämpning av t.ex. lagstiftningen kring elcertifikat.

Syftet med öppenhet för alla råvaror som inte är mat är att systemet ska främja kreativitet och nya effektiva system. Genom att använda termen biprodukter visar lagstiftningen också att det får vara produkter som också skulle kunna säljas för andra syften. Uppenbart gäller detta då så gott som alla tänkbara råvaror för drivmedelsproduktion också skulle kunna säljas som bränslen för produktion av el eller värme. Men det är också så att drivmedelsproduktion och produktion av andra kemiska produkter som i dag konkurrerar om fossil råvara också kommer att konkurrera om den biomassa som har kemiska egenskaper som är lättast att omvandla till likande kemiska produkter.

Ny teknik och marknadsrisker

Flera av de tekniker som är aktuella för omvandling av cellulosa till drivmedel har stora skalfördelar. Förgasningsanläggningar planeras i Sverige som kostar typiskt flera miljarder kronor att bygga. Investeringar i denna storleksordning förutsätter låg risk. I Kåbergers underlagsrapport beskrivs de bland investerare uppfattade relevanta riskerna och förslag ges om var staten bör bidra till att undanröja sådana risker.

Ett kvotpliktssystem skapar en marknadsrisk för investerare då värdet på produkten vid framtida nivåer på kvoten är svåra att förutsäga. Detta är en av anledningarna till att ett kvotpliktssystem som ensamt styrmedel inte leder till investeringar i anläggningar som producerar biodrivmedel från avfall, biprodukter och cellulosa till en låg kostnad för konsumenterna.

En annan grund till att kvotpliktssystemet i sig självt inte effektivt kan driva utvecklingen framåt är att utveckling som inte passar de kvotpliktigas infrastruktur eller affärsmodeller inte ges förutsättningar att komma in på marknaden. Nya typer av drivmedel, såsom

Di-metyl-eter (DME), metan, butanol etc, skulle inledningsvis kunna introduceras i speciella fordonsflottor med egna system för distribution av drivmedel som helt skulle vara icke-fossila. Inte ens ett kvotpliktssystem med certifikatshandel skulle då ge dessa aktörer en säker marknad eftersom kvotpliktiga företag skulle kunna miss-tänkas prioritera utveckling av drivmedel som passade deras infra-struktur och affärsmodell.

Uppfattad marknadsrisk, med tillägg för uppfattad risk för dis-kriminering, är alltså grund för att söka ett kompletterande regel-verk.

Ett regelverk bör alltså vara öppet för nya typer av drivmedel. DME är ett sådant drivmedel som kan vara intressant för fordons-tillverkare som får möjlighet att använda bränslets bättre egen-skaper genom motorer med bättre prestanda och sänkta kostnader för efterbehandling av avgaser eftersom emissionerna av partiklar och skadliga kolväten vid förbränning av DME är mycket låga.

Det finns också möjligheter att producera drivmedel med hög andel bioenergi genom att blanda petroleum och biomassa redan före raffinaderiets produktion av diesel- och bensinbränslen. Så fungerar produktion av biodieselhaltigt dieselbränsle från tallolja och så kan bensin produceras från råvara med en hög andel lignin. I båda fallen skapas en marknad för biprodukter från skogsindustrin i Sverige, samtidigt som man med god resurseffektivitet producerar drivmedel. Också sådana lösningar bör alltså kunna vara med och konkurrera inom ett regelverk.

Denna öppenhet för olika möjliga drivmedel har dock varit svår att förverkliga. Regelverkets utformning grundar sig på vikten av att komma över dessa svårigheter. System som garanterar ett pris för biodrivmedel per energienhet skulle leda till ineffektiviteter. Det skulle gynna billig produktion av bränslen även om dessa bränslen skulle vara besvärliga att använda effektivt i fordon, och därmed inte leda till effektivitet i ett större perspektiv.

Ett tydligt extremexempel är att man billigt kan producera kol-monoxid. Kolmonoxid är en energibärare som kan användas som motorbränsle i fordon, men där kostnaderna för distribution och lagring i fordon skulle vara stora.

Inte ens om det krävdes att bränslet användes i fordon skulle det hindra att sådana drivmedel produceras inom ett system med garan-terade priser eftersom man skulle kunna driva särskilda fordon med extremt låg verkningsgrad bara med syftet att åtnjuta garantipriset.

Den föreslagna lösningen på detta är att drivmedel endast garanteras en prispremie som utgörs av skillnaden mellan ett riktpreis och vad dieselbränsle, inklusive koldioxid skatt, kostar (energiskatten påverkar inte prispremiens storlek, se nedan). Det betyder att det måste finnas kunder som köper drivmedlet till ett inte obetydligt pris för att producenten ska få en total ersättning som kan motivera produktionen.

Detta betyder alltså att producenter är garanterad en prispremie per energienhet, men det är inte en garanti om att erhålla riktpreiset. Ett drivmedel som direkt ersätter ett standard dieselbränsle bör kunna få en total ersättning kring riktpreiset, medan den som tillverkar t.ex. metan, med dagens marknadspris på fordonsgas, får ett lägre pris för produkten än dieselbränsle och därmed inte tillsammans med prispremien når en ersättning i nivå med riktpreiset.

Energiskatt

Energiskatten på drivmedel är satt att motsvara konsumtionens samhällsekonomiska kostnader i form av väghållning, trafikolyckor mm. Vissa biodrivmedel är nu gynnade genom att vara befriade från denna energiskatt. Eftersom även fordon drivna av förnybara bränslen behöver vägar, är inblandade i trafikolyckor etc., så är detta undantag inte långsiktigt motiverbart. Tanken bakom det här givna förslaget om prispremie är att också de biodrivmedel som omfattas av systemet ska beläggas med energiskatt.

Genom detta blir deklARATIONER för energiskatt också en möjlig grund för såväl biodrivmedlens leverans till transportsektorn som underlag för hur drivmedelskonsumenterna ska betala kostnaderna för premiesystemet. Den exakta definitionen av basbränslen, det vill säga vilka delar av marknaden som ska svara för finansieringen av premierna, beror av hur noggrant drivmedel kan urskiljas ur de deklARATIONER som lämnas in. Av flera skäl är dessa blanketter på väg att ändras. Utformningen av deklARATIONERNAS struktur bör göras så att syftet med detta regelverk också kan uppfyllas. Enligt Kåbergers underlag bör de premieberättigade drivmedlen själva ingå bland de som bidrar till premiebetalningen. Grunden för detta är dels att det underlättar redovisning och beräkning, dels att det undviker självförstärkningseffekter om fossilanvändningen under slutet av perioden nås i så hög grad att den annars skulle belastas med en väldigt hög kostnad per enhet.

För att systemet ska kunna hanteras med minimala kostnader för administration och transaktioner är det önskvärt att rapporteringen samordnas med de uppgifter som ändå samlas in av beskattningsskäl. Utformningen av en deklarationsblankett och definitionen av basbränslen behöver därför samordnas. Preciseringsen av detta förslag och skatteverkets utformning av deklarationsreglerna behöver samordnas.

Frågan om sekretess för de uppgifter som lämnas in i deklARATIONERNA behöver vägas mot systemets syften. Vad gäller de premieberättigade drivmedel som skattas finns både ett intresse hos de som deklarerar och hos de premieberättigade att syftet med reglerna nås. Offentlig redovisning är också motiverat därför att det bidrar till granskningen av att systemet fungerar så som avsett.

Genom att definitionen av basbränslen utgör en sammanläggning av flera typer av drivmedel kan också offentlig redovisning av dessa uppgifter göras utan att de tänkbara kommersiella intressen som annars motiverar sekretess framstår som orimligt stora.

Utkast till lag

Utredningen föreslår att regelverket beslutas i lag och förordningar. Riktpriser fastställs i lagen. Riktpriset ska enligt förslaget som nämnts ovan gälla för varje anläggning under 12 år. En anläggning ges ett riktpris beroende på vilket år anläggningen senast har tagits i drift genom att anläggningen tillhör en årsklass. Riktpriserna för de olika årsklasserna trappas av så att anläggningar som tas i drift senare ges ett lägre riktpris. Detta förväntas möjligt genom att industriell erfarenhet leder till lägre kostnader för senare anläggningar än för de pionjärprojekt som byggs de första åren. För att undvika att systemet får orimligt stor omfattning är årsklasserna begränsade till sin volym. Anläggningar som inte ryms inom en årsklass placeras i den följande årsklassen med lägre riktpris.

Genom att riktpriset stegvis trappas av har systemet som införs enligt detta förslag en mekanism som avvecklar systemet. Då riktpriset trappas ned nås till slut en nivå där anläggningsinnehavare väljer att sälja produkten utanför systemet eftersom marknadsvärdet överstiger det pris riktprisets premie förväntas ge. Med dagens dieselpriis och koldioxidskatt skulle prispremien för nya anläggningar vara ungefär noll 2025. Nya anläggningar med idrifttagning efter 2025 kommer inte att erhålla prispremie enligt regelverket om

inga beslut om ändring av regelverket fattas vid de förutskickade uppföljningarna. De sista betalningarna av prispremier sker alltså senast 2037.

Om oljepriset stiger kommer man sluta använda systemet tidigare. För konsumenterna betyder situationen att oljepriset stiger inte bara att man slipper bidra med premiebetalningar för ytterligare nya anläggningar. Äldre anläggningar inom systemet kan också komma att betala pengar till konsumenterna då prispremien i några årsklasser kan bli negativa. Rätten till dessa pengar tillkommer då de skattskyldiga som hanterar basbränslen och via priskonkurrens kommer det konsumenterna till godo.

Övergångsbestämmelser vad gäller vilka anläggningar som ingår i systemet

Vad gäller anläggningars rätt att ingå i systemet är det klart att det ska omfatta alla anläggningar som byggs efter det att lagstiftningen träder i kraft. Det bör dessutom i övergångsbestämmelser göras möjligt för de anläggningar som är av den art man särskilt vill se i produktion och som de senaste åren tagits i bruk, såsom den DME-producerande pilot-anläggningen i Piteå, Sunpine-Preem systemet och den snart i drift tagna GoBiGas anläggningen för metanproduktion, också ska ges möjlighet att ansluta sig till systemet.

Drivmedel från anläggningar i systemet bör, som nämnts, beläggas med energiskatt men inte koldioxidskatt. Det finns drivmedelsproduktion i form av metangas från konventionella biogasanläggningar som i dag inte belastas med energiskatt. Man bör senare överväga om inte också dessa drivmedel, som ju uppfyller kravet att inte utgå från livsmedel, bör kunna ingå i premiesystemet med i gengäld beläggas med energiskatt. Därmed skulle variationerna i villkor för drivmedelsproduktion reduceras.

Utvidgning till länder utanför Sverige?

Ambitionen för utredningen i denna del var att skapa förutsättningar för produktion av biodrivmedel från nya råvarubaser från anläggningar i Sverige. Det finns inom EU en mängd system för stöd till biodrivmedel som på olika sätt gynnar nationell produktion före import. Exempelvis dubbelt kvotvärde för nationella driv-

medel eller krav på i närheten skörda råvara. Det här föreslagna regelverket är också utformat för att gälla anläggningar i Sverige.

Kåberger har i sin underlagsrapport argumenterat för större öppenhet. Anläggningar i andra länder bör kunna anslutas förutsatt att Sverige och länder där sådana anläggningar är lokaliserade kan komma överens om att anläggningarna och hanteringen av produkterna är underkastade samma regler och granskning samtidigt som produkter från anläggningar i Sverige får tillgång till marknaden i dessa länder. Hur dessa villkor ska utformas behöver ytterligare utredas.

Det föreslagna systemet med prispremie är nydanande och det saknas erfarenhet av att hantera sådana system. Det liknar systemet med elcertifikat i att det ålägger konsumenterna att betala för att en del producenter tillhandahåller produkter som uppfyller särskilda önskade kriterier. Liksom i elcertifikatsystemet innebär det också att kunderna åläggs att betala extra för produktion av en vara som de själva inte behöver vara köpare av. Både i detta premieförslag och i elcertifikatssystemet kan en kund välja att betala för ett drivmedel eller en leverans som helt baseras på produktion som inte alls innehåller den typ av vara som konsumenten samtidigt genom lagstiftning är skyldig att bidra till finansieringen av.

I elcertifikatsystemet gäller att varken konsumenter eller producenter vet hur stort värde denna betalning kommer att utgöra. Genom att elcertifikatssystemets har en årlig redovisning uppstår också mycket stora ekonomiska fordringar på de elhandlande företag som för kundernas räkning årligen för sina kunders räkning ska fullgöra den skyldighet lagen ålägger kunderna. Inom drivmedelsbranschen fanns en önskan att minimera storleken på sådana ackumulerade fordringar. Därför valdes en månatlig avstämning och betalningsskyldighet.

Elcertifikatssystemet har också krävt transaktionsregister och myndighetsinsatser som innebär betydande transaktionskostnader. Av de belopp kunderna betalar går därför en inte obetydlig del till att finansiera dessa transaktioner. I det här föreslagna systemet uppstår i stället en direkt betalningsskyldighet mellan producenterna av den önskade varan och de betalningsskyldiga företag som här företräder konsumenterna. Detta torde minimera statens kostnader för att administration av systemet. Kostnaderna för att reglera ett stort antal betalningsrelationer mellan flera producenter och flera betalningsskyldiga skulle dock kunna bli stor.

Flera av dem som avser att bli producenter, liksom några av de som blir betalningsskyldiga i systemet ser det dock som självklart att man kommer att bilda en gemensam juridisk person (aktör) som månatligen administrerar dessa transaktioner så att det blir en faktura mellan denna gemensamma aktör och var och en av de berörda producenterna respektive betalningsskyldiga företagen. Det finns tydliga ekonomiska drivkrafter att medverka i denna lösning. Gör man inte det får man själv en större administration men kan inte undgå ansvar för kostnaderna.

För att tydliggöra att detta är den förutsedda formen för transaktionerna finns det särskilt angivet i lagförslaget att de som har rätt till premier för att överlåta rätten på annan juridisk person att kräva betalning från de betalningsskyldiga.

Aktören kommer också att handha beräkningar av prispremieutbetalningarnas storlek och varje drivmedelsdistributörs andel av denna på månatlig basis.

En ytterligare nydanande företeelse är att de som väljer att som producenter ingå i systemet med prispremier kan bli skyldiga att betala till konsumenterna genom systemet om oljepriset skulle utvecklas så att prispremien blir negativ. Det är konsekvensen av att ett av systemets motiv är att utgöra en form av prissäkring mellan producenter och konsumenter av drivmedel.

Det är möjligt, men har av utredningen bedömts mindre effektivt, att liksom i elmarknads-sammanhang införa en form av ursprungsgarantier som skulle utgöra ett värde och kunna handlas med i flera led. I ett senare skede, om detta system innebar en grund för vidgat europeiskt samarbete kring denna typ av biodrivmedel skulle detta dock kunna vara något som på nytt skulle övervägas.

Avgift eller skatt?⁴⁴

Den invändningen har framförts att den betalningsskyldighet för producenter som utredningen föreslår såsom grundval för finansiering av premien skulle utgöra en skatt och inte en avgift. Generellt kan sägas att en skatt är ett slags tvångsbetalning till det allmänna som den enskilde inte erhåller någon motprestation för. Stat och kommun använder de skatter de uppburit för allmänna ändamål av mycket olika slag. En avgift i statsrättslig mening brukar däremot

⁴⁴ Detta avsnitt är utarbetat av professor Ulf Bernitz vid Stockholms Universitet.

inbegripa något slag av motprestation av ett någorlunda konkret slag. Förhållandet mellan skatt och avgift är emellertid mera komplicerat än så.

Det är nämligen vedertaget att man till avgifter – och inte till skatt – hänför vissa mer allmänna krav på betalningsskyldighet, om dessa är näringsreglerande och i huvudsak återförs till näringsgrenen ifråga som ett slags kollektiv motprestation (Bull och Sterzel, 2010 s. 200). Sådana avgifter, som ekonomiskt återförs till näringsgrenen, har förekommit i många sammanhang. Man kan särskilt peka på prisregleringsavgifter inom jordbruket och fiskerinäringen (Riksdagen, 1973 s. 219 och Avgiftsutredningen, 2007 s. 28 f., 35). Ett rättsfall, som varit uppe till prövning i Högsta förvaltningsdomstolen, gällde en s.k. kemikalieavgift som belastade företagen i branschen och som väsentligen användes för att bekosta samhällets kontrollverksamhet inom området (Domstolsverket, 1991 ref.87). Att kontrollen bedömdes komma branschen till nytta ansågs som en tillräcklig motprestation. Avgiften fälldes inte som grundlagsstridig fastän den hade beslutats av regeringen och inte av riksdagen. Mot denna bakgrund uttalas i den ledande kommentaren till grundlagarna: Till avgifter räknas ”penningprestationer som tas ut i näringsreglerande syfte och sin helhet tillförs näringen i fråga” (Holmberg et.al, 2012 s. 382).

Det kan tilläggas att förhållandet mellan skatt och olika slag av avgifter har behandlats ingående av Avgiftsutredningen (2007). Där framhålls att gränsdragningarna inte alltid är helt klara. Med Avgiftsutredningens terminologi utgör den av utredningen föreslagna avgiften en s.k. belastande avgift, alltså en avgift som inte direkt motsvaras av någon ekonomisk kompensation som tillförs den som betalar avgiften (ibid. s. 25). Avgiftsutredningen utgår från att det förekommer och får förekomma sådana avgifter.

Den av utredningen föreslagna avgiften är av den nu beskrivna karaktären. Det är fråga om en avgift som tas ut i näringsreglerande syfte med inriktning på en miljöfrämjande omfördelning och som i sin helhet tillförs näringsgrenen i fråga enligt närmare fastställda regler. Som redan nämnts utgår utredningens förslag från att det är riksdagen som ska besluta om avgiften och att detta ska regleras i en särskild lag.

De belopp som ska betalas är destinerade till ett speciellt ändamål och utgör inte en intäkt för statskassan. Beloppens storlek är avvägt mot kostnaderna för de premier som beräknas komma att bli utbetalade.

Sammanfattningsvis utgör den betalningsskyldighet som utredningen föreslår en avgift och inte en skatt. Avgiftsskyldigheten bör dock med hänsyn till sakens allmänna betydelse regleras i lag och beslutas av riksdagen.

Utgör regelverket statsstöd?

En annan fråga är om det föreslagna regelverket skulle klassificeras som statsstöd enligt EU:s regler. Utredningen har låtit göra en juridisk analys av dessa frågor av (Fouquet, 2013). Efter en genomgång av EU:s regelverk beträffande statsstöd och ett antal rättsfall dras slutsatsen att det här föreslagna regelverket inte utgör statsstöd i EU:s mening. Som framgår av hennes rapport stöds denna slutsats av centrala avgöranden från EU-domstolen. Se vidare avsnitt 15.10.6.

För undvikande av risk att systemet i ett senare skede skulle komma att betraktas som statsstöd och kanske utsättas för långvariga domstolsförhandlingar bör det pre-notifieras av den svenska regeringen till EU-kommissionen. Detta bör ske i linje med ”Regler om bästa praxis vid kontroll av statligt stöd”, även om en robust konstruktion av det legala systemet och tydlighet beträffande icke deltagande av statliga resurser egentligen inte ens skulle behöva en pre-notifiering.

Det bör dock tilläggas att statsstöd inte är i sig förbjudna enligt EU-rätten. Vad som är förbjudet är att genomföra statsstöd i en medlemsstat utan föregående anmälan till EU-kommissionen. Vid kommissionens prövning av frågan om ett anmält statsstöd kan godtas har kommissionen stort utrymme för att göra bedömningar och fäster i praktiken stort avseende vid om stödet positivt främjar europeiska målsättningar. Gynnsamma miljöverknningar, särskilt på klimatet, är som framgått en sådan, prioriterad målsättning. Med den utformning förslaget har bör det därför bli godtaget för det fall statsstödsreglerna skulle befinnas vara tillämpliga.

Förordningar enligt denna lag

Avsikten är att klargöra detaljerade frågor beträffande lagens tillämpning på sedvanlig vis i förordning(ar) utfärdade av regeringen. I dessa bör en rad frågor som nämnts ovan klargöras och därutöver

hur övergångsbestämmelser bör utformas så att de anläggningar som redan är under byggnad ska omfattas av premiesystemet.

14.7.2.1 Utkast till lagtext

Lag om premiebetalning till producenter av biodrivmedel från särskilda råvaror (2014:xxx)

Inledande bestämmelser

1 § Denna lag reglerar rätt till prispremier till producenter av biodrivmedel från särskilda råvaror och skyldighet att betala sådana premier i syfte att främja investeringar i sådan produktion.

2 § I denna lag betyder uttrycken

Biodrivmedel: bränslen som framställs av biomassa och som är avsedda för motordrift.

Särskilda biodrivmedel: Biodrivmedel som producerats från avfall, biprodukter, cellulosa eller hemi-cellulosa, och som i övrigt uppfyller kraven i lag 2010:598 om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen, och som deklarerats för beskattning enligt lagen om skatt på energi (1994:1776).

Basbränslen: Samtliga bränslen för vilka det föreligger skyldighet att betala skatt enligt 4 kap. lagen (1994:1776) om skatt på energi.

Prispremie: skillnaden mellan riktpriiset och priset för dieselbränsle jämte koldioxidskatt, allt räknat per enhet energi. En producent av särskilda biodrivmedel garanteras en prispremie under de första tolv åren av produktion av sådana biodrivmedel från en viss anläggning. Prispremiens storlek kan variera men beräknas utifrån ett konstant riktpreis.

Riktpreis: en prisnivå som används för att beräkna prispremiens storlek. Riktpriiset fastställs i lag eller författning. Riktpriiset för en anläggning är konstant under tolv år. Nya anläggningar som tas i drift vid senare tidpunkt får lägre riktpreis enligt bilaga 1.

3 § Råvaran för särskilda biodrivmedel får delvis utgöras av bioenergi. Andelen ska då beräknas så att den motsvarar energiandelen biobränslen i en blandning av bränslen, eller som energiandelen av råvaran om produktionen har skett med en process med flera råvaror. Därvid ska inte sådan energi som i Sverige belastats med koldi-

oxidskatt eller ingår i systemet för handel med utsläppsrätter räknas med.

Skyldighet att betala premie

4 § Skyldig att betala premie enligt denna lag är den som är skattskyldig för basbränslen.

Premiens storlek ska vara så beräknad att den motsvarar kostnaden för prispremier till producenter av biodrivmedel enligt villkoren för detta enligt denna lag.

5 § Skyldigheten att betala avgift ska beräknas som den betalningsskyldiges andel av den avgift som motsvarar den betalningsskyldiges energiandel av månadens skattepliktiga mängd basbränslen.

6 § Skyldigheten att betala avgift uppkommer varje månad den dag som bränslen deklarerats för energiskatt.

Betalningen av avgift ska ske inom 30 dagar till den organisation som omhänderhar administrationen av premiesystemet.

Premieberättigades rättigheter och skyldigheter

7 § Berättigad till prispremie enligt denna lag är producenter av särskilda biodrivmedel i anläggningar för vilka producenten har ansökt om och av tillsynsmyndigheten beviljats plats i en årsklass.

Rätten till premie uppkommer varje månad den dag som bränslen deklarerats för energiskatt.

Rätten till premie får överlåtas till annan som är premieberättigad.

8 § Den som erhåller premie, eller hanterar bränslen som helt eller delvis är premieberättigade, är skyldig att dokumentera använda råvarukällor och energiflöden i hantering och omvandlingsprocesser och att bevara denna dokumentation i minst tio år.

9 § Premiens storlek utgör mellanskillnaden mellan det för produktionsanläggningens årsklass fastställda riktpriiset per energienhet och produktpriset per energienhet för standard dieselbränsle, inklusive gällande koldioxidskatt.

Närmare uppgifter för premiens beräkning ges i bilaga till denna lag.

Den organisation som omhänderhar premiesystemet ska meddela gällande referens för priset på dieselbränsle.

En produktionsanläggnings riktpolis avgörs av vilken årsklass som anläggningen tillhör. Med årsklass ska förstås det tidigaste år då anläggningen varit i drift och kunnat beredas utrymme inom årsklassens maximala volym.

10 § Vid konkurrens får den anläggning företräde till årsklassen som först ansöker hos den organisation som omhänderhar premiesystemet om plats i årsklassen, uppfyller kraven på utnyttjade råvaror och har anläggningen i produktion det år som angavs i ansökan.

11 § Den maximala månatliga produktion som berättigar en anläggning till prisprenie får inte vara större än den ansökta kapaciteten eller den högsta månatliga produktion som uppnåtts under någon av de första tolv månaderna som anläggningen har varit i drift.

Anläggningar som startar produktionen senare än det år för vilket man har ansökt om prisprenie, tillhör årsklassen för det år då produktionen faktiskt påbörjades.

Rätten till prisprenie beräknad med konstant riktpolis gäller under tolv år från det år då anläggningen startade produktion och första gången fick del av premien.

12 § En anläggningsinnehavare som fått del av prisprenie är skyldig att återbetala premien till den organisation som omhänderhar premiesystemet i den mån det produktionsåtagande för vilket premien utgått inte har uppfyllts.

Återbetalningsskyldigheten gäller för all produktion upp till den fastställda produktionskapaciteten.

13 § En anläggningsinnehavare kan begära förhandsbesked från den organisation som omhänderhar premiesystemet om de råvaror som är avsedda att användas uppfyller kraven enligt denna lag.

14 § Årsklassernas riktpolis och maximala produktionskapacitet framgår av bilaga till denna lag.

Utvärdering

15 § Regeringen ska vart tredje år bedöma om premiesystemet enligt denna lag har haft tillräcklig effekt för att nå nationella mål och överväga lämpliga förändringar.

Tillsyn m m

16 § Regeringen eller den tillsynsmyndighet som regeringen utser meddelar närmare föreskrifter för tillämpningen av denna lag och utövar tillsyn över den organisation som omhänderhar premiesystemet. Tillsynsmyndigheten får meddela de förelägganden som behövs för tillsynen och förena dessa med vite.

Regeringen får besluta om villkoren för rätt till prisprenie för anläggningar belägna i annat land.

17 § Den som erhåller prisprenie är skyldig att lämna de upplysningar, data och handlingar som den organisation som omhänderhar premiesystemet behöver för tillsyn och uppföljning.

Bilaga 1:

Riktpris och maximal storlek av årsklasserna

Årsklass	Riktpris (kronor per liter dieselekvivalent)	Årsklassens maximala produktionskapacitet (TWh)
2015	12	1
2016	12	1
2017	12	2
2018	12	2
2019	11,50	3
2020	11	4
2021	10,50	4
2022	10	4
2023	9,50	4
2024	9	4
2025	8,5	4

14.7.3 Övriga åtgärder och styrmedel vid övergång till biodrivmedel

Övergång från fossila bränslen till biodrivmedel är som beskrivits i kapitel 10 komplext. Det gäller även med styrmedel som de som utredningen föreslår som ger långsiktiga spelregler. För att få avsättning för biodrivmedel krävs att det finns en marknad med fordon som kan ta emot dem. För att få ut fordon för dedikerade drivmedel förutsätts en produktion. Däremellan ett distributionsnät. Det kräver ett samarbete mellan staten, företrädare för fordonsindustri och drivmedelsproducenter och drivmedelsdistributörer. Utredningen föreslår därför att regeringen utser en nationell samordnare med uppgift att underlätta introduktionen av biodrivmedel genom att i samverkan med företrädare för berörda intressenter som fordonsindustri, drivmedelsproducenter och drivmedelsdistributörer utveckla en handlingsplan som påskyndar utvecklingen.

Det är viktigt att en övergång till biodrivmedel leder till stora minskningar av utsläppen av växthusgaser och att produktionen och distributionen i övrigt är hållbar. Hållbarhetskrav i förnybarhetsdirektivet och kraven i bränslekvalitetsdirektivet och deras implementering i Svensk rätt leder i denna riktning. De hållbarhetskrav som ställs på biodrivmedel inkluderar även läckage av metan från produktionsanläggningar. Huruvida kraven på hållbarhet faktiskt leder till minskade utsläpp under anläggningens livslängd är oklart för utredningen. Krav för att säkerställa låga metanutsläpp från biogasanläggningar under deras livslängd kan därför behöva utredas vidare.

Utredningen har kunnat konstatera att den tankade och levererade mängden E85 har minskat markant under de senaste 12 månaderna. Under senaste 12 månadsperioden (t.o.m. september 2013) var minskningen 20 procent jämfört med samma period ett år tidigare. Samtidigt har inte antalet etanolbilar i trafik minskat utan minskningen beror sannolikt på att de som har sådana bilar inte tankar E85 utan i stället bensin. Detta trots att det med utgångspunkt från drivmedelspriset skulle bli billigare per mil att köra på E85. Utredningen ser allvarligt på den pågående utvecklingen och anser att orsakerna till detta skyndsamt behöver utredas. En utredning skulle kunna genomföras av Energimyndigheten i samråd med Trafikverket och Transportstyrelsen.

14.8 Åtgärder som underlättar elektrifiering av vägtrafiken

Utredningens förslag samt förslag till utredningar och uppdrag: Utredningen föreslår ett antal åtgärder för att underlätta och påskynda elektrifiering av vägtrafik

Att regeringen ger Energimyndigheten i uppdrag att utreda vilka uppgifter om publika laddstationer som bör ingå i den officiella statistiken.

Att regeringen ger Boverket i uppdrag att utforma byggregler så att större parkeringar vid ny eller ombyggnad förses eller förbereds för installation av laddplatser.

Det bör även skyndsamt undersökas hur laddning av elbilar på arbetsplatsen kan hanteras skattemässigt så att skattereglerna inte utgör ett administrativt hinder.

Att Energimyndigheten får uppdrag att till sig knyta en nationell samordnare av arbetet med laddinfrastruktur samt att myndigheten skyndsamt ska ta fram råd och rekommendationer för installation av laddstationer.

Att den innovationsupphandling av de första försöken med korta sträckor av elektrifierad landsväg som Trafikverket nu genomför under de närmaste åren parallellt bör följas av fler så att underlag för ett eventuellt beslut om elektrifiering av delar av det nationella vägnätet kan tas inom cirka 2020. Denna innovationsupphandling omfattar även elektrifiering av busstrafik i städer och även inom det området är det viktigt att de följs med fler.

Att regeringen utser en nationell samordnare med uppgift att underlätta en kommande elektrifiering av delar av vägnätet och kollektivtrafiken genom att i samverkan med berörda intressenter som fordonsindustri, transportköpare, speditörer och åkerier, kollektivtrafikoperatörer, kollektivtrafikmyndigheter, kommuner samt infrastrukturhållare utveckla en handlingsplan som påskyndar utvecklingen.

Utredningen föreslår ett statligt bidrag till installation av laddinfrastruktur för normalladdning men även att ett stöd till snabbaddning utreds skyndsamt.

Utredningen vill även uppmärksamma att statlig medfinansiering till kollektivtrafik även kan avse elektrifiering av busstrafiken t.ex. laddstationer för laddhybridbussar.

I kapitel 11 redovisas behov av en rad åtgärder som behöver vidtas för att underlätta och påskynda introduktionen av elbilar och laddhybrider, inklusive tunga fordon. I följande text sammanfattas utredningens förslag i denna del samt presenteras förslag till stöd till laddstationer. I ett tidigare avsnitt av detta kapitel har förslag av karaktären bonus-malus för lätta fordon och miljölastbilspremie presenterats. Båda förbättrar förutsättningarna för ökad användning av eldrivna fordon.

Utredningen föreslår utöver detta:

- Att regeringen uppdrar åt Energimyndigheten att utreda vilka uppgifter om publika laddstationer som bör ingå i den officiella statistiken (att utforma en nationell databas med uppgifter om geografisk placering och laddteknik bedöms däremot vara en fråga för branschen);
- Att regeringen ger Boverket uppdrag att utforma byggreglerna så att nya eller ändrade parkeringshus och andra större parkeringsplatser förses med eller förbereds för senare installation av laddstationer;
- Regler som rör förmånsbeskattning av laddel på arbetsplats bör skyndsamt ses över så att de inte utgör ett hinder för att sätta upp laddinfrastruktur och erbjuda anställda laddmöjlighet på arbetsplatsen.
- Att Energimyndigheten får uppdrag att till sig knyta en nationell samordnare av arbetet med laddinfrastruktur samt att myndigheten skyndsamt ska ta fram råd och rekommendationer för installation av laddstationer;
- Att den innovationsupphandling av de första försöken med korta sträckor av elektrifierad landsväg som Trafikverket nu genomför under de närmaste åren parallellt bör följas av fler så att underlag för ett eventuellt beslut om elektrifiering av delar av det nationella vägnätet kan tas inom cirka 2020. Denna innovationsupphandling omfattar även elektrifiering av busstrafik i städer och även inom det området är det viktigt att de följs med fler;
- Att regeringen utser en nationell samordnare med uppgift att underlätta en kommande elektrifiering av delar av vägnätet och kollektivtrafiken genom att i samverkan med berörda intressenter som fordonsindustri, transportköpare, speditörer, åkerier,

kollektivtrafikoperatörer, kollektivtrafikmyndigheter, kommuner samt infrastrukturhållare utveckla en handlingsplan som påskyndar utvecklingen.

Beträffande behov av statligt stöd till investeringar i laddinfrastruktur föreslår utredningen att bidrag ska utgå under de närmaste åren med 50 procent av kostnaden för laddstolpar/laddstationer avsedda för normal laddning (med standarden IEC 61851-1 och mode 3 samt typ 2-kontakt) men maximeras till 20 000 kronor per laddstation. Varje laddstation kan ha ett eller flera uttag. Bidraget bör begränsas till företag, bostadsrättsföreningar, privata och kommunala bostadsföretag samt kommuner. Statens del av kostnaden för denna utbyggnad beräknas till sammanlagt 200 miljoner kronor under fyra år motsvarande bidrag till maximalt 10 000 laddstationer. Den motiveras av behovet av att få igång marknaden som efter denna uppbyggnadsfas bedöms ha ett så stort utbud av utrustning och kringtjänster att den klarar sig utan fortsatt stöd.

Statlig medfinansiering till kollektivtrafik ges redan i dag till infrastruktur. Till vägtrafik ligger denna i länsplanerna medan den på järnvägsområdet finansieras via nationella medel. Medfinansieringen avser infrastruktur och inte drift. För busstrafiken ligger största delen av kostnaderna på drift medan t.ex. spårvagn och tunnelbana innebär betydligt större infrastrukturkostnader. En elektrifiering av busstrafiken genom laddhybridbussar eller bussar med mer kontinuerlig elöverföring skulle gynnas av systemet med medfinansiering då en investering som staten bidrar till väsentligt skulle sänka driftskostnaderna. Inga förändringar behöver göras av nuvarande system för medfinansiering utan handlar mer om att avsätta tillräckligt med medel.

Utredningen bedömer att enskilda hushåll som avser att skaffa elbil eller laddhybrid genom ROT-avdrag får tillräckligt stöd för installation av laddboxar i sina egna hem. Kostnaden för hårdvara och installation bedöms uppgå till cirka 15 000 kronor. Den högre kostnaden i mera publika utrymmen förklaras av behov av mera robust utrustning, längre ledningsdragnings samt system för mätning och debitering.

Utredningen föreslår även att Energimyndigheten i samverkan med Trafikverket skyndsamt ges i uppdrag att utreda ett stöd till snabladdningsstationer..

14.9 Stadsplanering

Utredningens förslag samt förslag till utredningar och uppdrag: Utredningen bedömer att ett antal styrmedel behövs för att stimulera utvecklingen mot ett samhälle med god tillgänglighet och attraktiva städer där behovet av bil är mindre och där godstransporterna samordnas och effektiviseras bättre.

Utredningen pekar på behoven av en tydligare nationell stadspolitik, där kommuner och andra aktörer ges tydligare signaler vad som krävs vad gäller städernas utveckling för att nå klimatmålet och andra relevanta mål. Utredningen pekar också på att det är angeläget att Länsstyrelserna ges förutsättningar utgöra stöd för kommunerna i den sektorövergripande planeringen och dess samordning med nationella mål.

Utredningen föreslår ett stadsmiljömål enligt vilket ökningen i persontransportresandet i tätorter ska tas i kollektivtrafik, cykel och gång så att biltrafiken kan minska. Samtidigt behöver också godstransporterna i staden samordnas bättre. Utredningen föreslår att Trafikverket i samråd med Boverket och Naturvårdsverket ges i uppdrag att konkretisera målet.

Utredningen föreslår ett stadsmiljöprogram. Utredningen gör bedömningen att det för detta behövs i storleksordningen 30 miljarder kronor under perioden 2014–2025. Genom att teckna s.k. stadsmiljöavtal med staten kan kommuner som kan visa en plan med åtgärder som uppfyller stadsmiljömålet och andra relevanta mål erhålla stöd från detta program. Utredningen föreslår att Trafikverket i samråd med Boverket och Naturvårdsverket ges i uppdrag att fram förslag till gemensamt ramverk för detta.

Utredningen föreslår att två nya styrmedel utreds för att ge kommunerna ökade befogenheter att styra trafiken, dels möjlighet för kommuner att ställa krav på framtagning av transportplan vid nyanläggning eller utvidgning av transportintensiv verksamhet och dels möjlighet att beskatta parkeringsplatser. Intäkterna från parkeringskatten föreslås öronmärkas till åtgärder som stärker gång, cykel och kollektivtrafik. Båda styrmedlen kräver ytterligare utredning.

Utredningen föreslår att Skatteverket i regleringsbrevet anmodas att skärpa kontrollen av att fri parkering tas upp som förmån i samband med deklaration i framförallt de större städerna.

Utredningen föreslår att den parlamentariska kommittén för ökat byggande tar fram förslag till en integrerad transport- och

markanvändningsplanering med villkorad finansiering beroende på hur mål och målbilder uppfylls.

Utredningen anser att det utredas hur det ska kunna garanteras att miljöbedömningen och miljökonsekvensbeskrivningen för transportplaner (nationella och regionala) är av god kvalitet och uppfyller miljöbalkens bestämmelser.

Utredningen tillstyrker cykelutredningens tidigare förslag om att ändra anläggningslagen så att kommuner ges möjlighet att anlägga sammanhängande vandrings- och cykelleder som saknar samband med allmän väg.

Utredningen pekar på behovet att tydliggöra att kommunal delfinansiering av distributionscentral eller annan stöttning av samordnade godstransporter inte står i strid med konkurrenslagstiftningen.

Utredningen föreslår att Trafikanalys ges i uppdrag att förbättra statistiken kring godstransporter i städerna.

Utredningen pekar på att myndigheter bör vara föregångare vid val av lokalisering av kontor eller dylikt så att dessa kan nå på ett enkelt sätt med kollektivtrafik, gång och cykel. Uppföljning av detta bör också ske inom ramen förordningen om miljöledning i statliga myndigheter.

Utredningen konstaterar att det finns problem med nuvarande bostadspolitik och att det genomförs ett stort antal utredningar inom området. Utredningen vill understryka att det inte räcker med att få fart på bostadsbyggandet utan att det också krävs att tillkommande bebyggelse i så stor utsträckning som möjligt hamnar innanför dagens tätortsgränser, centralt och i lägen med god kollektivtrafikförsörjning.

I detta avsnitt redovisas ett antal styrmedel som utredningen bedömer behövs för att stimulera en utveckling av städerna så att behovet av egen bil kan minska och godstransporterna effektiviseras. I kapitel 6 ges även direkta rekommendationer till kommuner och andra aktörer inom samhällsutvecklingen kring åtgärder som leder i denna riktning.

Planläggning av mark och vatten regleras i plan- och bygglagen och är en kommunal angelägenhet. Det kommunala planmonopolet innebär att kommunerna antar planer inom de ramar som riksdagen bestämt. Statens möjlighet att styra över planeringen av städerna är

därmed begränsad. Kommunerna har således en mycket viktig roll i utvecklingen mot ett mer transportsnålt samhälle.

Av översiktsplanen ska framgå hur kommunen avser att ta hänsyn till och samordna planeringen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling. Kommunerna är skyldiga att ha en aktuell översiktsplan som dock bara är vägledande men en del kommuner har översiktsplaner som är mycket gamla. Inom kommunen får mark- och vattenområdets användning, bebyggelse och byggnadsverk regleras med detalplaner eller områdesbestämmelser. Syftet med detalplanen är bland annat att reglera hur den fysiska miljön ska förändras eller bevaras inom ett begränsat område. Den har bl.a. betydelse för tätheten i området genom att ange exploateringsstal.

14.9.1 Tydligare roll för Länsstyrelserna

Länsstyrelsen har en grundläggande roll i PBL-systemets struktur genom att vara statens företrädare och ta tillvara och samordna dess intressen, tillhandahålla underlag och ge råd om allmänna intressen, verka för att riksintressen tillgodoses, att miljö kvalitetsnormer följs samt verka för samordning mellan kommuner (3 kap. 10 § PBL). Utredningen anser det är angeläget att länsstyrelserna ges bättre förutsättningar att utgöra stöd för kommunerna i den sektorövergripande planeringen och dess samordning med nationella mål.

14.9.2 Behov av styrning

Som har beskrivits i kapitel 6 sker planeringen av städerna många gånger i en riktning som leder till ökad biltrafik, t.ex. genom nya externa handelsetableringar eller perifera bostadsområden. Det kan delvis förklaras av en brist på tydlighet och styrning från nationellt håll men det förekommer även att kommunen har satt upp mål i sina planer och program som de sedan själva bortser från.

WSP (2013b) har på utredningens uppdrag gjort en kartläggning av internationellt använda styrmedel för en långsiktigt hållbar samhällsplanering. För varje styrmedel har man kortfattat beskrivit möjlig implementering i Sverige. Därefter har i samråd med utredningen fyra styrmedel valts ut för djupare analys. Tre av dessa (möjlighet för kommuner att ställa krav på transportplan, möjlighet

för kommuner att ta ut skatt på parkering samt integrering av transport- och markanvändningsplaner) finns med nedan tillsammans med andra åtgärder och styrmedel som behövs för att åstadkomma ett hållbart samhälle och transportsystem. Det fjärde styrmedlet, starkare planhierarki genom bindande mål för hållbar stadsutveckling, valdes bort då det bedömdes som juridiskt och politiskt svårt att genomföra. Dock skulle detta styrmedel ge möjligheter till en starkare koppling mellan nationella målsättningar och planeringen från nationell till lokal nivå. Om utvecklingen mot hållbara städer och samhällen inte sker i önskad takt kan sådana styrmedel behöva övervägas.

14.9.3 Nationell politik för hållbar stadsutveckling

Boverket (2011) har på regeringens uppdrag sammanställt relevanta mål som påverkar samhällsplaneringen och fann ett hundratal mål samt en del motsättningar mellan dem. Boverket framförde att det behövs en nationell prioritering mellan målen, men fick inget gen- svar för detta.

Även om man skulle prioritera klimatmålet är innebörden för den fysiska planeringen otydlig. Det går inte enkelt att koppla behovet av en viss minskning av utsläppen av växthusgaser till t.ex. ett visst behov av förtätning av bebyggelsen. Inte ens i målet om god bebyggd miljö inklusive dess preciseringar blir detta tydligt. Här nämns t.ex. inte ens behovet av förtätning. Otydligheten kan inte sägas bero på att det är många mål att ta hänsyn till. I kapitel 6 framgår att det går att finna lösningar som verkar i positiv riktning för många mål samtidigt.

I en del länder finns en tydlig politiskt förankrad målbild för den hållbara staden i form av en nationell stadspolitik som visar vilken utveckling man vill uppnå. I några fall har den kompletterats med tydliga mål om förtätning, funktionsblandning, ökad cykling, parkeringsstrategi för färre bilar, förbättrad kollektivtrafik etc. (OECD, 2012). Förslag på liknande målbild och styrmedel har framförts tidigare även i Sverige. Delegationen för hållbara städer föreslår t.ex. en nationell politik för hållbar stadsutveckling, inbegripet en strategi där hållbarhet är ett överordnat mål, och till denna knyta policyinstrument och incitament samt statliga resurser till samhällsviktig infrastruktur. Liknade förslag har tidigare lagts fram av SKL (2010), Trafikverket et al. (2010), Boverket et al. (2011).

Även vid framtagningen av underlag till Färdplan 2050 har sådana förslag lämnats av såväl Trafikverket (2012a) som Naturvårdsverket (2012a). En annan viktig utgångspunkt är Boverkets (2012) Vision 2025. Utredningen vill understryka behovet av en brett förankrad målbild för den hållbara staden där olika mål vägs samman till en gemensam politik som bildar underlag för strategier, planer, program och nya styrmedel. Miljökvalitetsmålet för god bebyggd miljö inklusive dess preciseringar behöver också bli tydligare. Antingen genom direkta förändringar eller genom tydliga vägledning. De rekommendationer som ges i kapitel 6 kan fungera som underlag för detta.

Den nationella målbilden måste få genomslag i samhället. Den behöver föras ner på regional och lokal nivå samtidigt som det behövs en integrering mellan planering av transportsystemet och den fysiska miljön. Administrativa och ekonomiska styrmedel behöver verka i riktning mot målbilden. Regelverk såsom plan- och bygglagen behöver genomlysas för att bättre avspegla en inriktning mot en mer transportsnål planering. Ett sätt att pröva nya styrmedel och åtgärder skulle kunna vara att testa dem i pilotprojekt med några kommuner. Dessa kan fungera som exempel för andra kommuner. Myndigheter behöver också förändrade direktiv för att avspegla en förändrad inriktning mot ett mer transportsnålt samhälle. Det gäller inte minst de direktiv som styr Trafikverket (se nedan).

14.9.4 Stadsmiljömål och stadsmiljöavtal

Norska bymiljöavtalen

Klimatöverenskommelsen och den nationella transportplanen 2014–2023 i Norge har som mål att ökande i personresande i de större städerna ska tas i kollektivtrafik, cykel och gång. Biltrafiken ska hållas på dagens nivå. För att åstadkomma detta har 26 miljarder NOK för stadsmiljööverenskommelser (bymiljöavtaler) och belöningsmedel avsatts. Stadsmiljöavtalen utgår från existerande stadspaket (bypakane) som kommer omförhandlas och göras om till stadsmiljöavtal. Ytterligare städer kan dock tillkomma. Utöver detta finns även medel för speciell cykelsatsning i och utanför städer samt satsningar på större infrastrukturprojekt. Som jämförelse kan nämnas att den totala budgeten för den nationella transportplanen från regeringen är cirka 460 miljarder NOK (50,8 miljarder per år i

snitt). Det kan jämföras med att Riksdagen i Sverige beslutat att tilldela 522 miljarder SEK för åtgärder i transportsystemet under perioden 2014–2025.

Avtalen tecknas mellan regering, län och kommuner där man tillsammans förbinder sig att genomföra överenskomna åtgärder. Ramverket för avtalen ska vara gemensamt men åtgärderna bestäms lokalt. Det betonas att parterna ska ses som jämbördiga i avtalet med ömsesidiga åtaganden att målen i avtalet nås. Överenskommelserna inkluderar mål och åtgärder för att minska bilresandet och öka andelen resande med kollektivtrafik, gång och cykel samt en markanvändning som understödjer detta. Även godstransporterna i städerna ska behandlas i överenskommelserna. Nio tätortsområden ingår, men även andra tätortsområden kan ansöka. Tidshorizonten i avtalen ska vara 10–20 år men avtalen uppdateras vart 4:e år.

Innan avtal kan tecknas måste en analys göras av transportsystemet i tätortsområdet inklusive vilka behov som finns av åtgärder och styrmedel för att nå målet om att trafiktillväxten tas i kollektivtrafik, gång och cykel. Parterna ska också ha kommit överens om målsättningar utöver de övergripande, kan t.ex. vara lokala mål, samt vilka åtgärder som ska genomföras. Det måste också finnas en markanvändningsplan som understödjer målet om minskat biltrafik och ökad andel i kollektivtrafik, gång och cykel. Finansiering av åtgärderna utöver det statliga bidraget ska vara avklarad. I Norge är bompengen en viktig del för finansiering av lokala åtgärder. Slutligen ska det framgå hur styrningen av genomförandet av för paketet sker inklusive uppföljning och indikatorsystem för måluppföljning. Systemet är inte ännu helt färdigt i Norge. Miljödepartementet arbetar fortfarande med utveckling av ramverket för avtalen och Vejdirektoratet utvecklar indikatorer, tolkning av målet om att biltrafiken inte ska öka och vilka analyser som ska göras för att visa att man når målen. Granskning av analyserna kommer också att göras.

Förslag till svenskt mål

Genom åtgärder såsom förtätning, funktionsblandning, utformning av infrastruktur i staden utifrån gående och cyklister, förbättrad kollektivtrafik m.m. i kombination med styrmedel finns möjlighet att ta ökade behov av resor i kollektivtrafik, gång och cykel så att biltrafiken kan minska. På motsvarande sätt kan förbättringar av

logistik och användande av andra trafikslag i kombination med styrmedel göra att lastbilstransporterna kan minska.

I detta arbete finns ett behov av en tydlig målsättning. Det räcker inte som har konstaterats ovan med ett klimatmål utan samhällets aktörer behöver även veta vad det innebär för trafikutvecklingen. Det gäller såväl kommuner, regioner som Trafikverket. Genom att koppla ett tydligt mål om trafiken till finansiellt stöd i avtal ges tydliga incitament för kommuner och samarbetsparter att ingå avtal och genomföra åtgärderna. Det gör också att andra styrmedel, existerande och av utredningen föreslagna, får ett tydligt sammanhang.

Utredningen föreslår därför ett stadsmiljömål *om att ökningen i persontransportresandet i tätorter ska tas i kollektivtrafik, cykel och gång så att biltrafiken kan minska. Samtidigt behöver också godstransporterna i staden samordnas bättre.*

Hur mycket biltrafiken behöver minska beror på vilken målsättningen är vad gäller klimatmålen. I kapitel 13 visas en åtgärds-potential i samhällsåtgärder m.m. som gör att biltrafiken nationellt kan minska med upp till 21 procent och lastbilstrafiken med upp till 13 procent jämfört med 2010 års nivå. Det motsvarar ungefär de potentialer som Trafikverket redovisat i underlag till Färdplan 2050. WSP har på Trafikverkets uppdrag konkretiserat detta till en minskning på 25 procent i storstäder, 21 procent i mellanbygd och 13 procent i glesbygd. För godstransporterna är åtgärds-potentialen enligt kapitel 13 större i staden jämfört med utanför.

Trafikverket i samråd med Boverket och Naturvårdsverket föreslås få i uppdrag att konkretisera stadsmiljömålet.

Förslag till nytt stadsmiljöprogram med tillhörande stadsmiljöavtal

För att möjliggöra uppfyllande av stadsmiljömålet föreslår utredningen ett stadsmiljöprogram. Utredningen gör bedömningen att det skulle behöva avsättas ett belopp av samma storleksordning som i Norge, dvs. i storleksordningen 30 miljarder kronor till detta program. Medel föreslås tas ur den nationella transportplanen 2014–25. Ytterligare utredning krävs för att ta fram ett ramverk för programmet, förslag till uppdrag om detta ges nedan. Från dessa medel ska kommuner kunna söka och få medel tilldelade förutsatt att de kan presentera en plan med åtgärder som leder till uppfyllande av målet.

Så kallade stadsmiljöavtal tecknas mellan regering och kommun, eller flera kommuner, där man tillsammans förbinder sig att genomföra överenskomna åtgärder och åtaganden. Alternativt tecknas avtalet mellan kommun och en myndighet. I avtalet kan även andra mål ingå t.ex. kopplat till hållbara städer, stadsmiljömålet ingår dock alltid. Det är frivilligt att söka och ingå avtal. Valet ligger helt och hållet på kommunerna men avsättande av medel ger ett incitament. Tidshorizonten i plan och avtal bör åtminstone vara fram till 2030. Det är också lämpligt att uppdatering av avtal och planer sker minst vart fjärde år utifrån resultatet i genomförda uppföljningar så att uppfyllande av målet säkerställs.

För att kunna klara av målsättningen är det viktigt att kommunerna har tillgång till nödvändiga verktyg i form av åtgärder och styrmedel. Utredningen har lämnat förslag på flera sådana som behöver utredas vidare t.ex. att kommuner ska kunna ta ut skatt på privat parkering. Medel från detta och trängselskatter bör också användas för att delfinansiera åtgärder i avtalen. Viktiga större satsningar på t.ex. kollektivtrafik och godslogistik som kompletterar åtgärderna i avtalen tillkommer från den nationella planen för transportsystemet. Avgörande är att även den nationella planen för transportsystemet och andra relevanta planer och program utgår från detta mål. Regeringen behöver även vara lyhörd för kommunernas behov av kompletterande styrmedel. Medlen bedöms grovt fördela sig mellan de sökande kommunerna utifrån deras befolkningsstorlek.

För att kunna ta del av dessa medel behöver sökande kommun eller samverkande kommuner presentera en plan med åtgärder och en analys som visar att biltrafiken med dessa åtgärder vid planperiodens minskar jämfört med dagens nivå, att andelen resor med kollektivtrafik, gång och cykel ökar, att godstransporterna samordnas bättre samt att förändringen av markanvändningen understödjer denna utveckling. Trafikverket i samråd med Boverket och Naturvårdsverket föreslås ges i uppdrag att fram förslag till gemensamt ramverk för stadsmiljöavtalen. Detta bör bl.a. inkludera, vilka kommuner som bör kunna söka medel, konkretisering av stadsmiljömålet (se ovan), vilka analyser som behöver göras, hur planerna och analyser ska kvalitetssäkras, vilka åtgärds-kategorier som bör ingå samt indikatorer för att följa upp utvecklingen. För att kunna ta fram bra planer som underlag till avtal föreslås att det avsätts i storleksordningen 30 miljoner kronor under de första åren av planperioden som planeringsbidrag. Trafikverket föreslås ansvara för

tilldelning av dessa planeringsbidrag till sökande kommuner. Trafikverket och Boverket ska även kunna ge kommunerna stöd i utveckling av planerna.

Förslag på plan skickas till regeringen för godkännande och efter eventuell revidering sluts avtal mellan regeringen och kommun. Alternativt "delegeras" detta till Trafikverket eller annan myndighet. Det uppmuntras även att flera kommuner går ihop och gör en gemensam ansökan. I avtalet förbinder sig parterna att genomföra ingående åtgärder.

Årlig uppföljning av genomförda åtgärder och utveckling av indikatorer rapporteras till regeringen alternativt Trafikverket eller myndigheten. För fortsatt tilldelning av medel förutsätts att avtalade åtgärder genomförs och att indikatorerna pekar på en utveckling som leder mot stadsmiljömålet och eventuella övriga mål i avtalet.

14.9.5 Möjlighet för kommun att ställa krav på transportplan

Utredningen föreslår att två nya styrmedel för att ge kommunerna ökade befogenheter att styra trafiken utreds vidare. Det första handlar om möjlighet att ställa krav på framtagning av transportplan vid nyanläggning eller utvidgning av transportintensiv verksamhet så som man har i några andra länder. Avtal tecknas mellan kommun, byggherre och andra relevanta parter. Avtalet innehåller maxtak för trafik eller parkering och de åtgärder som parterna förbinder sig att genomföra för att inte överskrida taket. I de fall verksamheten överstiger maxtaket blir de ansvariga skyldiga att betala vite eller alternativt att ta fram en handlingsplan med åtgärder som minskar trafiken. Utredningen föreslår att möjligheterna för kommunerna att ställa krav på transportplan utreds.

14.9.6 Möjlighet för kommuner att ta ut skatt på parkering

Det andra utkastet till förslag handlar om att ge kommunerna möjlighet att beskatta parkeringsplatser. En sådan möjlighet finns i Nottingham, Storbritannien, och i flera städer i Australien.

Den brittiska skatten bygger på en nationell ramlag som ger kommuner möjlighet att välja skatt på arbetsplatsparkering som alternativ till trängselskatt i syfte att öka intresset för arbetspendling

med kollektivtrafik. Systemkostnaden är mycket lägre än för trängselskatt och åtgärden kan således vara ett bra alternativ i främst mindre och medelstora städer.

I Sydney beskattas flera olika typer av parkeringsplatser i syfte att öka gång-, cykel- och kollektivtrafik samt frigöra parkeringsmark för annan användning. Systemet infördes 1992 och skatten har sedan dess utvärderats samt höjts. Mer information finns i den bakgrundsrapport som utredningen beställt av Envall och Renhammar (2013).

Utredningen anser att kommunal skatt på parkeringsplatser kan vara ett bra alternativ eller komplement till trängselskatt och ett sätt att internalisera de kostnader som koncentration av en stor del av dagligvaruhandeln till externa köpcentra fått för billösa hushåll, inklusive äldre som är i behov av hemtjänst för sina inköp. Genom att belägga parkeringsplatser med skatt ger man skattskyldiga möjlighet att överväga om antalet platser kan reduceras och mark frigöras för t.ex. förtätad bebyggelse samtidigt som alternativen till bil förbättras. Det kan diskuteras vem som är den skattskyldige. I Storbritannien är det arbetsgivaren som tillhandahåller parkeringsplatserna som är skattskyldig. I Sydney är det ägaren av parkeringsplatsen som är skattskyldig. Skatteintäkterna avsätts i en speciell kollektivtrafikfond.

Utbudet och priset på parkering är också ett starkt styrmedel för att påverka färdmedelsval. Skillnader i utbud och pris för parkering kan betyda lika mycket som en förändring av restidskvoten mellan kollektivtrafik och bil från 1 till 3. Kommunerna har alltså i parkeringspolitik ett kraftfullt redskap om de vill påverka färdmedelsfördelningen. Ett problem för dem är dock att många parkeringsplatser ligger på privat mark och att de saknar möjlighet att påverka priset där (Hamilton och Thörn, 2013). Detta talar enligt utredningens uppfattning också för att kommunerna bör medges möjlighet att beskatta parkeringsplatser.

Möjlighet för kommuner att fatta beslut om skatt på parkeringsplatser bör regleras i en ny lag om skatt på parkering. Det bör vara fastighetsägaren som är skattskyldig. Inbetalningen av skatten bör som trängselskatten (2004:629) göras till särskilda konton. Detta för möjliggöra att intäkterna liksom i Storbritannien och Australien fonderas till lokala åtgärder som stärker gång, cykel och kollektivtrafik. Det är för närvarande oklart om en sådan fondering är förenlig med det kommunala självstyret. Liksom i trängselskatten skulle den nya lagen kunna låna principen från trängselskatten att

varje skattesystems bestämmelser och kartor redovisas som en bilaga. Det skulle vara en fördel om kommunerna skulle kunna medges rätt att bestämma vilka typer av parkeringsplatser som ska beskattas samt nivån för den årliga skatten. Grunderna för detta måste dock finnas beskrivna i lagen om skatt på parkering för att vara i överensstämmelse med kravet i 8 kap 2 § regeringsformen.

Utredningen har inte haft möjlighet att bereda frågan i tillräcklig detalj för att ta fram ett lagförslag men har samtidigt genom de underlag som tagits fram för utredningen sett att fördelarna om det går att genomföra är så pass stora att utredningen föreslår att regeringen låter utreda frågan om kommunal skatt på parkeringsplatser vidare och om så lämpligt tar fram ett lagförslag.

14.9.7 Ökad kontroll av förmånsbeskattningspliktig fri parkering vid arbetsplatser

Förmånen av fri parkering vid arbetsplatsen ska beskattas i enlighet med reglerna i inkomstskattelagen (Skatteverket, 2005). Det finns emellertid indikationer på dålig regelefterlevnad. Utredningen föreslår att Skatteverket i regleringsbrevet anmodas att skärpa kontrollen i framförallt de större städerna.

För den som har förmånsbil antas enligt nuvarande regelverk fri parkering liksom av arbetsgivaren betalad trängselskatt redan ingå i förmånsvärdet. Förmånsbilar används ofta i tjänsten och då innebär förstås det inte någon förmån att arbetsgivaren betalar dessa kostnader. De dagar som förmånsbilen inte används i tjänsten borde förstås den anställde själv stå för kostnaderna men en särredovisning skulle öka den administrativa kostnaden för både företagen och staten. Utredningen har inte haft möjlighet att bedöma att effekterna skulle vara så stora att de skulle motivera den högre administrativa kostnaden.

14.9.8 Integrerad transport och markanvändningsplanering med villkorad finansiering

För att få bättre samordning mellan transportplaneringen och markanvändningsplaneringen föreslår utredningen övergång till en mer integrerad transport- och markanvändningsplanering. I Stockholm finns redan en integrerad planering på regional nivå som kan

vara en utgångspunkt. Även i övriga delar av landet bör länstransportplanerna kunna kopplas ihop med regionala utvecklingsplaner och tilldelning av statliga medel för infrastrukturinvesteringar kunna göras beroende på hur planerna sammantaget bidrar till uppsatta mål. Här bedöms det föreslagna stadsmiljömålet som nämnts ovan få en särskilt stor betydelse. Det är förstås även viktigt att integrering sker mellan den nationella transportplanen och de regionala utvecklingsplanerna. Uppföljningen skulle kunna göras av Trafikverket eller Länsstyrelsen som kontrollerar om förslagen uppfyller uppsatta klimatmål och stadsmiljömål. För att genomföra ovanstående krävs förändringar av förordningen (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur och förordningen (2007:713) om regionalt tillväxtarbete. Vid förändrat ansvar för upprättande av planer kan även behövas förändring av lagen (2002:34) om samverkansorgan i länen. Regeringen har aviserat att man planerar en parlamentarisk kommitté för ökat byggande (Regeringen, 2013b). Denna ska utvärdera det nuvarande systemet med regionplanering i plan- och bygglagens sjunde kapitel och se om regelverket behöver förändras. Utredningen föreslår att den parlamentariska kommittén tar fram förslag till en integrerad transport- och markanvändningsplanering med villkorad finansiering beroende på hur mål och målbilder uppfylls.

Utredningen anser också att det olämpligt att den myndighet eller kommun som upprättar en plan eller ett program med tillhörande miljökonsekvensbeskrivning bedömer om miljökonsekvensbeskrivningen är av tillräcklig kvalitet och uppfyller miljöbalkens bestämmelser. Det bör därför utredas hur det ska kunna garanteras att miljöbedömningen och miljökonsekvensbeskrivningen för transportplaner (nationella och regionala) är av god kvalitet och uppfyller miljöbalkens bestämmelser.

14.9.9 Möjlighet att anlägga fristående cykelleder

Cykelvägar kan anläggas inom ramen för väglagen om de är att betrakta som del av väganordningar. Däremot kan en cykelled inte anläggas enligt väglagen om den helt saknar samband med allmän väg. För närvarande saknas således ett planinstrument för genomförande av cykelleder där ny mark måste tas i anspråk. Regelverket för cykling har nyligen utretts i cyklingsutredningen (2012), som rekommenderar genomförande av en tidigare föreslagen ändring i

anläggningslagen som skulle ge kommuner möjlighet att anlägga sammanhängande vandrings- och cykelleder. FFF-utredningen tillstyrker detta förslag.

14.9.10 Möjlighet för kommuner att stötta samordnade godstransporter

Eftersom samordningen av godstransporter är till nytta för stadens invånare i form av förbättrad miljö är det angeläget att kommunen kan gå in och delfinansiera en distributionscentral eller på annat sätt stötta samordnade godstransporter åtminstone i en inledningsfas. Det behöver tydliggöras att sådan upphandling och/eller samordning av godsdistribution inte står i strid med konkurrenslagstiftningen. Lagstiftningens inriktning bör vara att inte hindra ökad effektivitet men var gränserna för samverkan går behöver samtidigt tydliggöras.

Statistik om godstransporter i städer måste göras tillgänglig. Information finns ofta på sändningsnivå men är konfidentiell och därmed kan inte någon sammanställning av informationen göras. Utredningen föreslår att Trafikanalys får uppdrag att förbättra statistiken för godstransporter i städerna.

14.9.11 Myndigheter som föregångare

Myndigheter bör vara föregångare vid val av lokalisering för nya kontor eller dylikt så att dessa kan nås på ett enkelt sätt med kollektivtrafik, gång och cykel. Uppföljning av detta bör kompletteras i förordningen (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter.

14.9.12 Ökat byggande för tätare städer

Nuvarande låga takt i bostadsbyggandet i förhållande till den prognostiserade inflyttningen till storstäderna leder bl.a. till lokalisering i perifera lägen såsom omvandling av fritidshusområden. Det kan då bli svårt att åstadkomma den förtätning som den bedömda potentialen för trafikminskning bygger på i kapitel 6 och 13. Utredningen konstaterar att det finns problem med nuvarande bostadspolitik med tillhörande regelverk men har inte haft möjlighet att ta fram några förslag inom detta område. Flera utredningar

pågår inom området, bland annat plangenomförandeutredningen (S 2011:11) som menar att man bör införa en mellannivå i den kommunala planeringen, områdesplanen. Syftet är inte specifikt att för-täta men processen och planformen underlättar det. Utredningen vill understryka att det inte räcker med att få fart på bostadsbyg-gandet utan att det också krävs att tillkommande bebyggelse i så stor utsträckning som möjligt hamnar innanför dagens tätortsgränser, centralt och i lägen med god kollektivtrafikförsörjning.

14.10 Storstadsstyrmedel

Utredningens förslag: Utredningen instämmer i Stockholms-utredningens förslag om utökad zon för trängselskatt i Stock-holm med höjda avgifter.

Utredningen föreslår att lagen om trängselskatt ändras så att helelektriska lätta lastbilar och tunga miljöfordon (oavsett huvudman) befrias från trängselskatt under tiden fram till 31.12 2020 samt att lätta lastbilar som är laddhybrider bara ska betala halv trängselskatt. Samma regler bör även gälla vätfordon som helt drivs av bränsleceller och elektriska motorer. Taxi som elbil eller laddhybrid ges 50 procent av respektive nedsättning under maximalt två år efter att bilen registrerats.

Utredningen har övervägt olika möjligheter att utnyttja kollektivtrafikkörfält även för samordnade varutransporter och elektrifierade tunga lastbilar, men ger inget förslag inom området. Samtidigt konstaterar utredningen att väghållarna i samråd med kollektivtrafikhuvudmännen bör fundera på hur man kan skapa ett optimalt utnyttjande av de reserverade körfälten.

Utredningen har övervägt olika möjligheter för framtida utveckling av miljözonsbestämmelserna för att åstadkomma mer likvärdig konkurrens mellan olika sätt att resa och transportera gods samt att långsiktigt åstadkomma emissionsfria zoner i städerna men ger inget förslag inom området. Samtidigt vill utredningen peka på möjligheter redan med dagens regelverk för kommunerna att premiera tysta och emissionsfria fordon t.ex. genom att undanta dessa från de lokala trafikföreskrifterna och tillåta trafik med dessa under t.ex. nattetid.

Förutsättningarna att ställa om trafiken i klimatvänlig riktning är bättre i storstadsområdena än i övriga delar av landet och de positiva bieffekterna av elektrifiering är störst i den täta staden. I landets största städer finns också tillgång till fler potentiella styrmedel som kan stödja omställningen än i de små och medelstora tätorterna. Detta avsnitt behandlar möjligheterna att utnyttja trängselskatter, kollektivtrafikfält och miljözonsbestämmelser.

En utgångspunkt för valet av storstadsstyrmedel bör vara att stimulera användningen av kollektivtrafik, gång och cykel samt att undvika att generera ytterligare trafik (även om den är miljöanpassad) som kan leda till försämrad framkomlighet. Erfarenheterna från Oslo och Göteborg visar på vikten av att undvika subventioner som stimulerar till arbetspendling med bil, t.ex. möjlighet att färdas i kollektivkörfält och befrielse från avgift för besöksparkering.

14.10.1 Trängselskatt

Trängselskatt finns i Stockholm sedan 2006 och har nyligen införts i Göteborg.⁴⁵ Skatten ökar framkomligheten och gör att trafiken flyter bättre, vilket reducerar bränsleförbrukning och utsläpp, framför allt under högtrafiktid. Dessutom minskar trafikarbetet med personbil varvid resandet med kollektiva färdmedel ökar. Genom att bussar med totalvikt över 14 ton är undantagna från trängselskatt innebär det att bussar i kollektivtrafik (som är tyngre) inte betalar trängselskatt.

2013 års Stockholmsförhandling (2013) har med utgångspunkt från en analys utförd av Trafikverket m.fl. (2013) nyligen gjort en framställan till regeringen om att trängselskatt i Stockholm från 1 januari 2016 ska införas på Essingeleden och de övriga förbindelserna över Saltsjö-Mälarsnittet samt att den maximala nivån för passage ska höjas till 30 kronor (15 kronor på Saltsjö-Mälarsnittet). Utredningen instämmer i Stockholmsförhandlingens förslag.

Utredningen har övervägt möjligheten att differentiera trängselskatten för fordonens klimat- och miljöegenskaper men bedömer att en generell differentiering komplicerar systemet, kan leda till att trafiken ökar samt få negativa fördelningseffekter. Sådana nackdelar kan dock i allt väsentligt undvikas om undantag från eller nedsättning av skatten begränsas till kommersiellt använda fordon vars

⁴⁵ Trängselskatten i Göteborg är föremål för folkomröstning i samband med valet till EU-parlamentet 2014.

ägare i val av färdvägar och tidpunkter ändå i ringa utsträckning låter sig påverkas av den.

Det årliga värdet av fullständig befrielse från trängselskatt kan i Stockholm (efter den föreslagna höjningen) uppskattas till cirka 15 000 kronor och i Göteborg till 9 000 kronor för fordon som dagligen framförs i städernas centrala delar⁴⁶.

Som framgått ovan är de incitament som kan ges till tunga miljölastbilar förhållandevis små. Genomslaget av dessa fordon är också som redan beskrivits i 14.6.2. om miljölastbilspremie förhållandevis litet. Att ytterligare premiera miljölastbilar utöver en miljölastbilspremie genom befrielse från trängselskatt skulle kunna motiveras om dessa fordon bidrar lokalt till miljön genom t.ex. förbättrad luftkvalitet och minskade bullernivåer. Framförallt eldrivna eller laddhybridserade och i viss mån hybridiserade lastbilar gör detta. Sannolikt skulle gasdrivna lastbilar också kunna ge lägre partikelmissioner än dieseldrivna lastbilar även om skillnaderna med euro 6 är förhållandevis små. Ännu finns inga eldrivna eller laddhybridiserade tunga distributionslastbilar på marknaden men utredningen bedömer att de kan komma att introduceras ganska snart. Hybridlastbilar i distributionsklassen finns dock. Utredningen har övervägt att enbart föreslå befrielse från trängselskatt för eldrivna lastbilar och laddhybridlastbilar men gör bedömning att ha samma avgränsning som på miljölastbilspremien kan ge bättre synergieffekter. Utredningen föreslår därför att miljölastbilar ges befrielse från trängselskatten. Eftersom tunga bussar (över 14 ton) är befriade från trängselskatt föreslår utredningen inga ytterligare regler för dessa.

En del distributionstrafik sker även med lätta lastbilar och en del används av hantverkare m.fl. Här är utbudet av miljölastbilar så stort att ett undantag från trängselskatt för alla lätta lastbilar som är miljöbilar skulle kunna innebära en märkbar effekt på trafiken. Dessa fordon används också ibland som substitut för personbil. Om ett undantag för lätta lastbilar och bussar inriktas på elbilar och laddhybrider kan omfattningen av undantaget begränsas samtidigt som effekterna är positiva lokalt både för luftkvalitet och buller. Utredningen föreslår därför att eldrivna lätta lastbilar och eldrivna lätta bussar befrias från trängselskatt samt att motsvarande fordonstyper som är laddhybrider bara ska betala halv trängselskatt.

⁴⁶ Räknat på 500 passager med maximal avgift på 30 respektive 18 kronor per passage.

Samma regler bör även gälla vätgasfordon som helt drivs av bränsleceller och elektriska motorer.

Elektrifierade personbilar bör av hänsyn till risken för ökad biltrafik och arbetspendling inte generellt undantas från trängselskatt eller medges nedsättning. Dock är det motiverat att ge taxiföretagen incitament att välja laddhybrider och elbilar och undantag eller nedsättning riskerar inte i deras fall att få negativa bieffekter. För att inte överkompensera dem bör befrielse respektive nedsättning med 50 procent bara gälla under två år efter registreringen som taxibil och endast gälla vid taxitrafik. Taxibilar som drivs av bränsleceller bör också medges fullständig befrielse i två år.

Utredningen föreslår att ovanstående förslag förs in i lagen om trängselskatt vid den kommande översynen som motiveras av Stockholmsförhandlingens förslag och att befrielserna helt eller delvis från trängselskatten gäller till och med den 31 december 2020.

14.10.2 Kollektivtrafikkörfält

I storstäderna är god framkomlighet för kollektivtrafiken avgörande för dess möjligheter att erbjuda ett attraktivt alternativ till resor med bil. Reserverade körfält, speciellt under högtrafik, har stor betydelse för busstrafikens framkomlighet och skulle behöva utnyttjas på fler gator och vägar än vad som nu är fallet. Dock kan man konstatera att i stråk där busstrafiken är förhållandevis gles leder reserverade körfält till ett lågt utnyttjande av gatans eller vägens kapacitet, vilket ibland kan ha varit ett skäl att inte alls avsetta något busskörfält. Det kan därför finnas anledning att överväga om kollektivkörfälten i sådana avsnitt kan upplåtas till ytterligare något vägtrafikslag.

En generell möjlighet är förstås att utöver bussar och taxibilar låta tunga lastbilar utnyttja dem. En sådan variant ter sig dock bara lämplig på sträckor där busstrafiken är förhållandevis gles men där ett reserverat körfält ändå kan behövas. I bussfält med lägre utnyttjad kapacitet måste den ytterligare fordonsmängd som kan tillåtas begränsas så att de extra fordonen inte påverkar busstrafikens framkomlighet. Vid beslut om tillkommande fordonstyp är det viktigt att se till att valet inte ger upphov till fusk och smittrafik. Det bör alltså vara fordon som är lätta att identifiera som behöriga.

Utredningen har övervägt möjligheten att ge lastbilar som används för samdistribution tillträde till busskörfälten men funnit att

det kan bli svårt att särskilja dem från andra lastbilar och dessutom inte helt lätt att utforma en rättvis avgränsning av begreppet samdistribution. Busskörfälten skulle alternativt kunna upplåtas till elektrifierade lastbilar men även här kan övervakningsproblem uppkomma. Utredningen lämnar därför inget förslag i denna del men konstaterar att väg hållarna i samråd med kollektivtrafikhuvudmännen bör fundera på hur man kan skapa ett optimalt utnyttjande av de reserverade körfälten.

14.10.3 Miljözonsbestämmelser

De krav som får ställas i miljözon regleras i Trafikförordningens 4:e kapitel 22–24 §. Dessa anger i dag att tunga fordon som uppfyller euro IV får föras i miljözon till och med utgången av 2016 och euro V till och med utgången av 2020. För euro VI har inte någon borte gräns angivits. Transportstyrelsen rapporterade 2010 ett regeringsuppdrag där de föreslog förändringar av miljözonsbestämmelserna så att miljözon även kunde införas för lätta fordon. Dessa skulle begränsa möjligheten för fordon av som inte uppfyller euro 1 (miljözon klass 2) eller euro 2 (miljözon klass 3).

Miljözonerna kom till av luftkvalitetsskäl även om de första kraven som baserade sig på de svenska miljöklasserna faktiskt också ställde krav på lägre bullernivåer. Luftkvaliteten har i många hänseenden förbättrats under senare decennier och en fortsatt positiv trend kan skönjas för de flesta föroreningarna, men den positiva utvecklingen är inte lika påtaglig som tidigare. Vad gäller kvävedioxid har halterna inte minskat under senaste decenniet och miljökvalitetsnormerna för utomhusluft överskrids fortfarande i flera tätorter i trafiknära miljöer. En viktig anledning till denna brist på utveckling är att utsläppen av kvävedioxid (NO_2) från trafiken ökar trots minskade utsläpp av kväveoxider ($\text{NO} + \text{NO}_2$). Orsaken ligger i en ökande andel dieseldrivna bilar och att kvävemonoxid (NO) oxideras i oxidationskatalysator och partikelfiler på dieseldrivna lätta fordon till kvävedioxid (NO_2). Enligt Trafikverkets beräkningar kommer utsläppen av kvävedioxid öka fram till 2015 när euro 6 avgaskraven börjar gälla för personbilar och lätta lastbilar. 2020 bedöms utsläppen fortfarande vara lika höga som de var 2005 innan utsläppen började öka. De nya krav som föreslogs av Transportstyrelsen 2010 skulle inte minska dessa problem. Vad som skulle behövas är snarare krav på euro 6 för lätta fordon. För

bensindrivna personbilar och lätta lastbilar finns inte samma problem med utsläpp av kväveoxider. Däremot kan utsläppen av partiklar bli förhållandevis höga från framförallt personbilar med direktinsprutade bensinmotorer. Dessa saknar i dagsläget krav på partikelutsläppen, något som kommer från och med euro 6. Sammantaget innebär det att kraven med fördel skulle ställas inte bara på dieseldrivna personbilar utan även på bensindrivna.

Med fler som flyttar in till städerna är det viktigt att skapa attraktiva och hållbara stadsmiljöer. Det kräver också tystare fordon med låga emissionsnivåer. Miljözoner skulle kunna användas för att i framförallt de större städernas täta stadskärnor ställa speciellt höga krav på fordonen. EU kommissionen (2011) har som målsättning i vitboken för transporter att till 2030, halvera användningen av fordon som drivs med konventionella drivmedel i städerna och fasa ut dem till 2050. Fram till 2030 vill de också uppnå i princip koldioxidfri stadslogistik i stadskärnorna.

Utredningen har tillsammans med Transportstyrelsen utrett ett förslag till nya miljözonsregler. Detta förslag skulle innebära att två nya klasser för miljözoner skapas. Miljözon klass 2 skulle innebära krav även på euro 6 för lätta fordon samtidigt som för tunga fordon från och med 2021 och miljözon klass 3 skulle innebära krav på tysta och emissionsfria fordon från 2025. De två nya klasserna skulle kunna användas i kombination med varandra eller var för sig. En kombination skulle kunna vara att i de ursprungliga miljözonerna, klass 1, inrätta en inre kärna där man t.ex. har en miljözon klass 3 med tysta och emissionsfria fordon. Miljözon klass 2 skulle kunna användas i de fall man har problem med luftkvaliteten i ett specifikt område. Utredningen valde dock att inte gå vidare och lägga förslag dels för att miljözon klass 2 inte var tydligt kopplat till utredningens uppdrag och dels att andra förslag bedömdes mer prioriterade än att ta fram miljözonsregler som har liten effekt på de totala utsläppen i landet. Utredningen vill dock lyfta fram möjligheterna att använda dessa principer för att skapa attraktiva tätortsmiljöer samtidigt som det kan ge incitament för att premiera tysta och emissionsfria fordon. Det finns dock möjligheter redan i dagens regelverk. Städerna kan genom lokala trafikföreskrifter förbjuda trafik med tunga fordon under viss del av dygnet inom ett område t.ex. under natten. Vissa fordon kan undantas från dessa lokala trafikföreskrifter. Det kan t.ex. göras för samordnade godstransporter (se kapitel 6) eller för speciellt tysta fordon såsom hybrider, laddhybrider och rena elfordon.

14.11 Kollektivtrafik

Utredningens bedömningar: Utredningen lämnar inga generella förslag inom kollektivtrafikområdet, men konstaterar att det kommer krävas kraftfulla satsningar på kollektivtrafik för att skapa god tillgänglighet och ge möjlighet att nå klimatmål och andra mål i samhället.

Utredningen understryker behovet av att kollektivtrafiken är relevant, tillförlitlig och har en acceptabel kvalitet. Enkelhet är av största vikt för att få fler resenärer att åka kollektivt.

Utredningen konstaterar att stadsutvecklingen och förändrad syn på bilen kommer leda till ett ökat intresse för kollektivtrafik.

Utredningen understryker behovet av kostnadseffektivitet och att undvika fördyrande sär lösningar inom kollektivtrafiken. Ökad kostnadseffektivitet leder till ökad kollektivtrafik per krona.

För att utnyttja de potentialer i förbättrad kollektivtrafik som beskrivs i kapitel 13 behöver andelen resande i kollektivtrafik öka kraftigt. Det kommer kräva investeringar men samtidigt är det av största vikt att hitta kostnadseffektiva lösningar så att utbud och kvalitet kan förbättras till en rimlig kostnad.

Ytterligare medel till investeringar i kollektivtrafik kan tillkomma som en del av stadsmiljöprogrammen (14.7.4), ökad statlig medfinansiering (se 14.7.8), satsningar i länstransportplanerna och i den nationella transportplanen (se 14.9.3).

En grundförutsättning för att göra kollektivtrafiken mer attraktiv och få människor att byta från bil till tåg och buss är att utbudet är relevant, trafiken tillförlitlig och kvalitén håller en acceptabel nivå. Det måste också vara enkelt att betala och jämföra kostnaden för olika resealternativ samt förstå vilka villkor som gäller för åldersgränser, mängdrabatter, zonsystem och liknande. Lokalt utformade resekort och komplicerade villkor kan utgöra hinder för utnyttjande av kollektivtrafik utanför hemorten och leda till att människor avstår från att använda den. Kollektivtrafikhuvudmännen och kollektivtrafikföretagen bör ha ökat fokus på resenärerna.

Förändrad stadsplanering, stadsmiljöavtal, parkeringspolitiska åtgärder, utvidgad trängselskatt, ändrat reseavdrag med mera har tillsammans potential att öka intresset för kollektivtrafik som alter-

nativ till resor med bil. För maximal effekt behövs ett utbud som passar efterfrågan i olika delar av landet genom flexibla lösningar som minskar människors beroende av bil för att tillgodose sin efterfrågan på transporter. Genom att integrera kollektivtrafiken med andra trafikslag samt utnyttja anropsanpassad trafik, BRT-lösningar, möjlighet att ta med cykel med mera, blir den en viktig del i omställningen av transportsystemet.

Det är även angeläget att begränsa kostnadsökningarna och helst minska kostnaderna jämfört med nuvarande situation. Det är viktigt att undvika fördyrande särlosningar och där så är möjligt hitta gemensamma lösningar som fungerar i hela landet. En väg kan vara att förbättra statistikinsamlingen och systematiskt genomföra jämförande analyser (benchmarking) mellan olika huvudmäns verksamheter. Det finns också ett behov av forskning och ökad kunskapsuppbyggnad kring dessa frågor.

14.12 Godstransporter

Utredningens bedömningar: Utredningen lämnar inga generella förslag inom godstransportområdet, men konstaterar att det kommer krävas kraftfulla satsningar på järnväg och intermodala transportlösningar för att öka dessa transporters konkurrenskraft nå klimatmål och andra mål i samhället. En utveckling av möjligheterna att båda köra längre lastbilar och länge tåg och förbättra järnvägens förutsättningar att transportera mera gods är åtgärder som ger längre, tyngre och snabbare godståg är även positivt för näringslivet.

För att skapa balans mellan trafikslagen behöver de höjda differentierade banavgifterna kompletteras med en kilometerskatt för lastbil.

I kapitel 13 beskrivs potentialer att effektivisera logistik och bättre utnyttja möjligheterna till att transportera gods på järnväg och sjöfart. Det kommer kräva satsningar på järnväg och intermodala transportlösningar för att öka dessa transporters konkurrenskraft. En utveckling av möjligheterna att båda köra längre lastbilar och länge tåg och förbättra järnvägens förutsättningar att transportera mera gods är åtgärder som ger längre, tyngre och snabbare godståg är även positivt för näringslivet. Utredningen bedömer att sådana

åtgärder kan öka kapaciteten hos berörda delar av järnvägsnätet med upp till 100 procent till rimlig kostnad (Fröidh, 2013). Effektivare trafikstyrning är också viktig. Genom differentierade banavgifter i tid och rum kan kapacitetsutnyttjandet av det befintliga spårutrymmet effektiviseras. Rätt utformade banavgifter kan även stimulera till nya lösningar inom tågtrafiken genom att operatörerna ges tydligare signaler om kostnaderna för att använda respektive utvidga befintlig kapacitet. Ett förenklat regelverk och marginalkostnadsbaserade farledsavgifter kan öka konkurrenskraften hos inlands- och kustnära sjöfart. Detta kan även i viss mån motverka kostnadsökningar till följd av ökade miljökrav.

För godstransporter är trafikslagen i många fall mer kompletterande än konkurrerande. För att hitta en bra balans i användningen av olika trafikslag är det därför viktigt att samtliga transporter och trafikslag står för sina samhällsekonomiska kostnader. Det behövs åtgärder för att gå mot en likabehandling baserad på full internalisering hos samtliga trafikslag. Frågan om kilometerskatt behandlas i avsnitt 14.3.

14.13 Infrastruktur

Utredningens förslag till utredningar och uppdrag:

Utredningen konstaterar att föreslagen nationell transportplan för åren 2014–2025 inte är framtagen för att stödja utvecklingen mot en fossiloberoende fordonsflotta och klimatmålen. Planen bygger också på en prognos som inte är förenlig med dessa mål. Utredningen föreslår därför att planen revideras så att åtgärder som krävs för att uppnå en fossiloberoende fordonsflotta prioriteras in på bekostnad av objekt som inte längre kan motiveras.

Trafikverket föreslås även ges i uppdrag att ta fram en ny prognos som är förenlig med klimatmål och övriga transportpolitiska mål som underlag för kommande inriktningsplanering och åtgärdsplanering.

Det föreslagna stadsmiljöprogrammet föreslås finansieras med medel ur den nationella transportplanen. Utredningen gör bedömningen att det för detta behövs i storleksordningen 30 miljarder kronor under perioden 2014–2025.

Utredningen föreslår även att Trafikverket ska ges möjlighet att utnyttja medel för att finansiera steg 1 och 2 åtgärder.

I samband med Kapacitetsutredningen 2012 presenterade Trafikverket (2012j) parallellt med förslaget till inriktningsplan även ett klimatscenario som visade vilka åtgärder och styrmedel som skulle krävas för att nå klimatmålen. Scenariot visade tydligt att det skulle krävas en förändrad inriktning i planering och utveckling av samhället och transportsystemet för att nå klimatmålen. Utredningen instämmer i dessa slutsatser. En fortsatt planering och utveckling av transportsystemet i nuvarande riktning kommer inte leda till målen. I direktiven till åtgärdsplaneringen var det tydligt att en omställning av planeringen av transportsystemet i riktning mot klimatmålen inte efterfrågades av regeringen. Av direktiven framgick i stället att planeringen skulle bygga på en prognos som innefattade i dag fattade beslut om åtgärder och styrmedel. Den nationella planen för transportsystemet 2014–2025 som remitterades under hösten 2013 bygger därför på en prognos som innebär framskrivning av nuvarande trender i stället för att även beakta målet om en fossiloberoende fordonsflotta och klimatmålen. För att Sveriges klimatmål ska kunna nås på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt behöver infrastrukturplaneringen utgå ifrån prognoser och nyttovärderingar som är förenliga med klimatmålen så att man i planeringen tar hänsyn till effekten av nödvändiga styrmedel och framtida åtgärder som krävs för att nå de uppställda målen.

Investeringar i transportinfrastruktur leder ofta till ökad total transportefterfrågan i form av nygenererad trafik. Från en klimatsynpunkt är det därför viktigt att välja infrastrukturinvesteringar som leder till överflyttning från trafikslag med höga utsläpp till trafikslag med låga utsläpp snarare än investeringar som skapar ny trafik. För att en investering ska minska de totala utsläppen krävs även att klimatvinsterna från trafikslagsbyten är större än de utsläpp som infrastrukturinvesteringen ger upphov till under byggfasen. Investeringar bör beträffande persontrafik därför framförallt inriktas mot sträckor med potential att flytta över stora trafikvolym, vilket pekar mot satsningar på lokal och regional spårtrafik snarare än på långväga höghastighets järnväg. Vad gäller det sistnämnda kan det finnas andra skäl att bygga sådana men de är svåra att motivera av klimatskäl. Beträffande godstrafiken är den viktigaste åtgärden på kort sikt att bygga bort ett antal flaskhalsar och på något längre sikt att förbättra förutsättningarna för långa godståg på sträckor med kapacitetsbrist. Infrastrukturinvesteringar bör kombineras med lämpliga styrmedel och åtgärder för att styra trafikefterfrågan i önskad riktning.

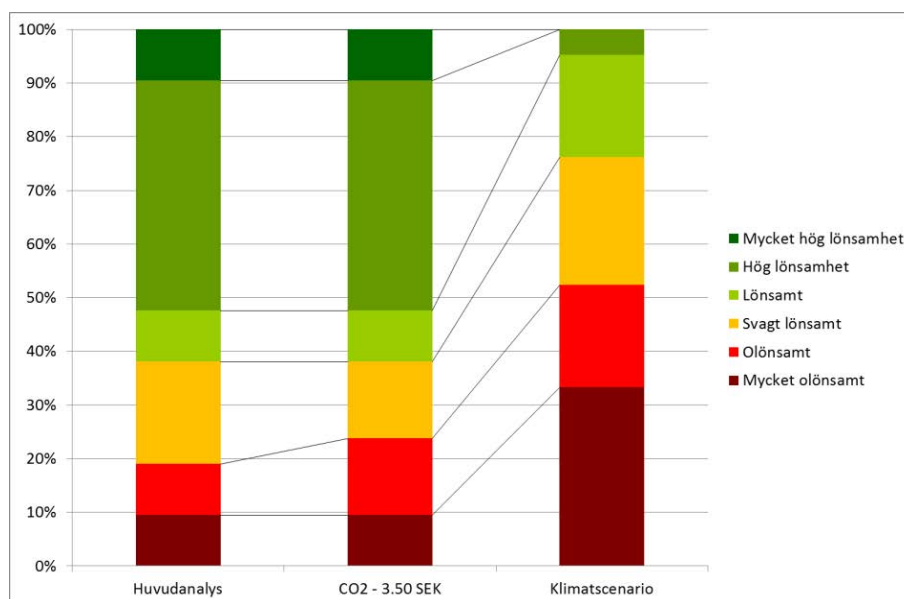
I förslag till nationell plan finns ett antal större vägprojekt som ger stora kapacitetsökningar. Om den framtida trafiken minskar eller inte ökar lika mycket som enligt prognos reduceras nyttan hos dessa kapacitetsutbyggnader. Samtidigt finns en stor risk att föreslagna investeringar inom järnväg, sjöfart och kollektivtrafik samt cykel inte är tillräckliga. Behoven av åtgärder för att kunna tillåta längre och tyngre lastbilar och samt investeringar i elvägar kan också vara underskattade. Kraftigt ökad trafik har också negativ inverkan på andra mål i samhället och på stadsutvecklingen. I 14.9.4 föreslår utredningen ett stadsmiljömål som innebär att ökningen i persontransportresandet i tätorter ska tas i kollektivtrafik, cykel och gång så att biltrafiken kan minska samtidigt som godstransporterna i staden samordnas bättre. Om åtgärder sätts in i kombination med styrmedel kan tillgänglighet i kollektivtrafik, gång och cykel öka samtidigt som behovet av bil minskar i städerna. Åtgärder och styrmedel kan också effektivisera godstransporterna i städerna.

Det finns behov av att stödja kommunerna i deras arbete att med att förändra infrastrukturen så att städernas tillgänglighet och hållbarhet kan öka. Stadsmiljöprogrammen och stadsmiljöavtalen kommer stimulera kommunernas arbete i denna riktning. Det är då av stor vikt att planeringen av utvecklingen av transportsystemet i övrigt stöttar denna inriktning och inte motverkar kommunernas arbete för attraktivare städer.

Eftersom infrastrukturplaneringen baseras på en prognos som knappast är förenlig med klimatmålen, betyder det att en del objekt riskerar att bli samhällsekonomiskt olönsamma om Sverige inför styrmedel för att nå dessa mål.

I Kapacitetsutredningens klimatscenario är biltrafiken 2030 20 procent lägre än 2010 medan lastbilstrafiken är oförändrad. I en känslighetsanalys i åtgärdsplaneringen undersökte Trafikverket (2013) hur lönsamheten hos olika vägprojekt i den nationella planen påverkas av förändrade antaganden. Figur 14.9 visar hur fördelningen av lönsamhet för olika objekt påverkas av antagande om höjd koldioxidvärdering (CO₂ 3,50) respektive minskat trafikarbete (klimatscenario).

Figur 14.9 Fördelningen på lönsamhet för de objekt som varit föremål för känslighetsanalys (Trafikverket 2013)⁴⁷



Känslighetsanalyser av vägprojekt i den nationella planen visar att antagen trafikutveckling har stor inverkan på lönsamheten i projekten. Analysen visar att mer än hälften av vägprojekten i den nationella planen blir olönsamma om trafikarbetet minskar med 20 procent jämfört med dagens nivå. Priset på koldioxid har däremot bara en marginell effekt på resultatet (Trafikverket 2013).

Riksrevisionen (2012) har tidigare pekat på att ”Trafikverket bör samordna myndighetens planeringsunderlag för begränsad klimatpåverkan med infrastrukturplaneringen, så att regeringen och därmed även riksdagen kan få en rättvisande och konsistent bild som grund för infrastrukturbeslut”. Även Trafikverket har vid flera tillfällen pekat på att det krävs en ny inriktning i planering av infrastruktur och samhälle för att nå klimatmålen (Trafikverket, 2010b, 2012e, 2012j). I de remissvar som inkommit på den nationella planen för transportsystemet 2014–2025 kan också konstateras att vid sidan av

⁴⁷ Enligt ASEK används följande gränser: Mycket olönsamt: $NNK < -0,3$, Olönsamt: $-0,3 \leq NNK < 0$, Svagt lönsamt: $0 \leq NNK < 0,5$, Lönsamt: $0,5 \leq NNK < 1$, Hög lönsamhet: $1 \leq NNK < 2$, Mycket hög lönsamhet: $NNK \geq 2$. Nettonuvärdeskvot (NNK) är ett mått på ett investeringsobjekts lönsamhet och beräknas som kvoten mellan summan av alla nyttor och kostnader och investeringskostnaden.

svaret från utredningen även Boverket, Energimyndigheten Naturvårdsverket, och Transportstyrelsen är kritiska till att planen inte bidrar till klimatmålen och baseras på trafikprognoser med kraftigt ökade transporter.

Utredningen föreslår därför att den nationella planen för transportsystemet revideras så att åtgärder som krävs för att uppnå en fossiloberoende fordonslotta och klimatmålen prioriteras in på bekostnad av objekt som inte längre kan motiveras. Genomförda känslighetsanalyser kan användas för att undersöka vilka vägprojekt som är robusta även för en förändrad inriktning mot klimatmålen. Utredningen föreslår vidare att Trafikverket ges i uppdrag att ta fram en ny prognos som är förenlig med klimatmål och övriga transportpolitiska mål som kommande inriktningsplanering och åtgärdsplanering kan utgå från.

En trolig konsekvens av en infrastrukturplanering som är förenlig med klimatmålen är en kortsiktigt minskad investeringsvolym i framförallt ny väginfrastruktur. Samtidigt finns stora behov av åtgärder för att ställa om samhälle och transportsystem mot klimatmålen. Utredningen föreslår därför att det föreslagna stadsmiljöprogrammet finansieras med medel ur den nationella transportplanen. Som tidigare har nämnts är utredningens bedömning att det skulle behöva avsättas i storleksordningen 30 miljarder kronor för ett sådant program under perioden 2014–2025. .

I dag har Trafikverket inte finansiella medel för steg 1 och 2 åtgärder. Om sådana åtgärder ska genomföras måste därför berörda kommuner gå in och finansiera det. Detta är åtgärder som minskar behovet av många gånger kostsamma investeringar och är därför ett effektivt sätt att använda statens medel. Incitamenten för att genomföra steg 1 och 2 åtgärder skulle sannolikt öka om Trafikverket kunde helt eller delvis finansiera dessa. Utredningen föreslår därför att Trafikverket ska få möjlighet att utnyttja medel för att finansiera steg 1 och 2 åtgärder.

14.14 Övriga styrmedel för ökad transporteffektivitet och minskat behov av transporter

Utredningens förslag till utredningar och uppdrag: Utredningen föreslår att Trafikverket ges i uppdrag att i samråd med Transportstyrelsen och efter samråd med storstäderna ta fram förslag på åtgärder inom trafikledning och trafikinformation för väg och järnväg som ger minskad energianvändning och lägre utsläpp av växthusgaser vid sidan av effekterna på ökad framkomlighet.

Utredningen föreslår att Trafikanalys ges i uppdrag att förbättra statistiken om fyllandsgrad i godstransporter.

Utredningen föreslår att Transportstyrelsen och Trafikverket får uppdrag att föreslå och genomföra nödvändiga förändringar så att trafik med längre och tyngre lastbilar kan tillåtas på lämpliga delar av vägnätet. Trafikanalys bör också ges uppdrag att långsiktigt följa upp effekter av längre och tyngre fordon, utöver den utvärdering av demoprojekt som redan pågår.

Utredningen föreslår att Transportstyrelsen ges uppdrag att utreda frågan om rätt för kommunerna kunna reservera parkeringsplats för bilpoolsfordon på gatumark.

Utredningen tycker att Trafikverkets arbete med att ta fram handledningar och relevant kunskapsstöd för etablering av bilpooler som stöd till berörda aktörer bör uppmuntras. Det gäller även verkets arbete med bilpooler som del i åtgärdsvalsstudier vid utvecklingen av transportsystemet.

Utredningen föreslår att förordningen (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter kompletteras med råd om inventering av behovet av och formerna för upprättande av bilpool. Uppföljning av myndigheternas arbete med bilpooler bör följas upp årligen.

Trafikverket (alternativt Transportstyrelsen) föreslås få uppdrag att utreda och vid behov föreslå kompletterande upphandlingskrav för bilpool utöver de som definieras i SFS 2009:1.

Förordningen om miljöledning i statliga myndigheter bör kompletteras med uppföljningsfrågor och vägledning kring distansarbete och distansutbildning. Det bör även tydliggöras att myndigheterna har en skyldighet att tillhandahålla utrustning för personalen för resfria möten och utbildningar samt ha som mål att årligen öka andelen resfria möten och utbildningar. De bör

också inventera vilka medarbetare som kan och vill arbeta på distans och erbjuda dem att göra så en eller flera dagar i veckan. Tydliga riktlinjer och rekommendationer bör finnas så att alla berörda vet vilka regler som gäller och vad som förväntas av dem.

Utredningen föreslår att Trafikverket även fortsättningsvis ska samordna arbetet med att utveckla möjligheterna till resfria möten inom och mellan myndigheter samt dess externa kontakter.

Utredningen föreslår en strategiskt samordnad satsning på distansutbildning med en nationell instans för samordning och hantering av IT och lärande såsom fallet är i en del andra länder. Regelverk och lärarutbildning behöver också ses över för att underlätta och erkänna utbildning på distans. Skolor och universitet bör vara föregångare vad gäller resfria möten.

14.14.1 Trafikledning och trafikinformation

Eftersom framkomligheten har varit i fokus vad gäller trafikledning och trafikinformation är kunskapen om effekter just på framkomligheten god. Däremot finns ett behov av att bygga upp kunskap om effekter på utsläpp och annan miljöpåverkan av åtgärderna samt hur man kan utforma dem så att de får positiva effekter i dessa avseenden. Utredningen föreslår därför att Trafikverket ges i uppdrag att i samråd med Transportstyrelsen och efter samråd med storstäderna ta fram förslag på åtgärder inom trafikledning och trafikinformation för väg och järnväg som ger minskad energianvändning och lägre utsläpp av växthusgaser vid sidan av effekterna på ökad framkomlighet.

14.14.2 Ruttoptimering och ökad fyllnadsgrad

Potentialen för reducerade utsläpp genom ruttoptimering och ökad fyllnadsgrad bedöms som relativt stor (se kapitel 6). Utredningen föreslår inga riktade styrmedel men vissa av de i detta kapitel föreslagna generella styrmedel kommer driva på utvecklingen. Som beskrivits i kapitel 6 är statistiken bristfällig och Trafikanalys bör därför få uppdrag att förbättra den.

14.14.3 Längre och tyngre lastbilar

För att möjliggöra längre och tyngre lastbilar krävs ett förändrat regelverk som tillåter dem på utpekade delar av vägnätet. Det kan göras genom förändringar i Vägtrafikförordningen så att de tillåts på vägar som tillhör en ny bärighetsklass. Trafikverket eller annan väghållare kan sedan godkänna lämpliga delar av vägnätet för den nya bärighetsklassen. Utredning om lämpligt vägnät och vilka åtgärder som eventuellt behöver göras på framförallt broar genomförs för närvarande av Trafikverket. En färdplan för införande av längre och tyngre fordon har tagits fram genom initiativ från Forum för transportinnovation. Utredningen föreslår att Transportstyrelsen och Trafikverket får uppdrag att föreslå och genomföra nödvändiga förändringar så att trafik med längre och tyngre lastbilar kan tillåtas på lämpliga delar av vägnätet. Trafikanalys bör också ges uppdrag att långsiktigt följa upp effekter av längre och tyngre fordon, utöver den utvärdering av demoprojekt som redan pågår.

14.14.4 Bilpooler

Enligt företrädare för bilpoolsbranschen hindras utvecklingen i de största städerna av brist på tillgång på lämpliga parkeringsplatser. I första hand bör parkeringsfrågan lösas genom att bilpoolerna får tillgång till parkering på kvartersmark eller i parkeringsgarage. Erfarenheter visar dock att detta inte alltid räcker. Lokala trafikföreskrifter om parkering får innefatta särskilda bestämmelser för att underlätta för dem som bor i ett visst område att parkera inom detta område. Om det behövs av särskilda skäl får vissa parkeringsplatser i området reserveras för de boende genom sådana bestämmelser. Möjligheter finns att utnyttja boendeparkering för bilpooler men då blir det inte en reserverad plats utan enligt de regler som gäller för andra boende i området. Det finns således behov av att kunna reservera parkeringsplats för bilpoolsfordon på gatumark. Utredningen föreslår att Transportstyrelsen ges uppdrag att utreda frågan om rätt för kommunerna att upplåta sådan parkering till bilpoolsbilar.

Samarbete mellan kollektivtrafikoperatörer och bilpooler bör uppmuntras. Det kan ske genom att statlig medfinansiering får göras för etablering och marknadsföring av bilpooler knutna till kollektivtrafiken.

Trafikverket och dåvarande Vägverket har under lång tid arbetat med bilpooler i samverkan med näringsliv och offentliga organisationer. Verket bör även framöver ta fram och uppdatera handledningar och relevant kunskapsstöd för etablering av bilpooler som stöd till berörda aktörer. Trafikverket kan även arbeta med bilpooler som del i åtgärdsvalsstudier vid utvecklingen av transportsystemet. Det är viktigt att krav även ställs på privata bilar som används i tjänsten. Annars finns risk att användning av privat bil i tjänsten undergräver företagets eller organisationens arbete för trafiksäkerhet, miljö, arbetsmiljö och en eventuell bilpoolssatsning.

Utredningen föreslår att förordningen (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter kompletteras med råd om inventering av behovet av och formerna för upprättande av bilpool. Uppföljningsfrågorna som myndigheterna årligen ska svara på bör kompletteras med frågor om bilpool. Om bilpool bedöms som effektiv lösning, bör en sådan inrättas eller helst upphandlas så att den möjliggör externt utnyttjande. Trafikverket (alternativt Transportstyrelsen) föreslås få uppdrag att utreda och vid behov föreslå kompletterande upphandlingskrav utöver de som definieras i SFS 2009:1.

14.14.5 Resfritt

Myndigheter bör vara föregångare inom användning av resfria alternativ. Enligt förordningen (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter ska alla myndigheter ha en mötes- och resepolicy. Uppföljning enligt förordningen ska göras kring resfria möten. Förordningen bör kompletteras med uppföljningsfrågor och vägledning kring distansarbete och distansutbildning. Av mötes- och resepolicyen bör framgå att det alltid finns en skyldighet hos mötesorganisatör och deltagare att undersöka om mötet eller utbildningen kan genomföras resfritt. Myndigheten bör tillhandahålla utrustning för resfria möten och utbildningar samt ha som mål att årligen öka andelen resfria möten och utbildningar. De bör också inventera vilka medarbetare som kan och vill arbeta på distans och erbjuda dem att göra så en eller flera dagar i veckan. Tydliga riktlinjer och rekommendationer bör finnas så att alla berörda vet vilka regler som gäller och vad som förväntas av dem.

De tekniska och praktiska hindren som finns för kommunikation vid resfria möten, distansutbildning och distansarbeten inom myndigheter men även mellan myndigheter och med andra aktörer

inklusive internationellt behöver undanröjas. En del av detta hanteras inom det pågående projektet resfria möten i myndigheter (REMM) som leds av Trafikverket men det behöver även säkerställas att kommunikation med andra aktörer och viktiga internationella kanaler såsom EU-kommissionen fungerar utan hinder. Även regering och riksdag bör vara föregångare. REMM-projektet fortsätter under 2014 och utredningen föreslår att Trafikverket även fortsättningsvis ska samordna arbetet med att utveckla möjligheterna till resfria möten inom och mellan myndigheter samt dess externa kontakter. En mycket viktig praktisk fråga är att se till att alla myndigheter (och gärna även kommuner och landsting) använder utrustning och system för webb-baserade sammanträden som är kompatibla med varandra. Utredningen har under egna försök erfarit att utrustningen hos Regeringskansliet och andra myndigheter inte är kompatibla med varandra.

Distansutbildning har en potential att minska bilresandet vid utbildningstillfället samtidigt som det ökar tillgängligheten till utbildningar och kurser. Fördelen är att det också lär ut ett arbetssätt baserat på resfria möten och distansarbete. Utredningen föreslår därför en strategiskt samordnad satsning på distansutbildning med en nationell instans för samordning och hantering av IT och lärande såsom fallet är i en del andra länder. Regelverk och lärutbildning behöver också ses över för att underlätta och erkänna utbildning på distans. Skolor och universitet bör vara föregångare vad gäller resfria möten.

14.15 Försäkringslösningar för ökad hastighetsefterlevnad

Utredningens förslag till uppdrag: Utredningen ser att det finns möjligheter för försäkringsbolag att prissätta risken för olyckor om bra data skulle vara tillgänglig om förarens hastighet i förhållande till gällande hastighetsgräns. Detta förutsätter mycket hög kvalitet på data om hastighetsgräns på den aktuella vägsträckan. I dagsläget bedöms kvaliteten på dessa data i den nationella vägdatabasen, NVDB, inte vara tillräcklig för denna tillämpning. Utredningen föreslår att Trafikverket följer upp kvalitetsutvecklingen i NVDB och att ytterligare medel avsätts utifall att den aviserade förändringen inte räcker för att NVDB ska kunna användas av försäkringsbolag vid utformning av försäkringssystem med ISA.

Höga hastigheter innebär förutom ökad olycksrisk även att bränsleförbrukningen och därmed koldioxidutsläppen ökar. Ökad hastighetsefterlevnad har därför klimatpolitisk relevans vilket diskuteras mer ingående i kapitel 9. Polisen försöker övervaka hastighet men kontrollerna görs med stickprov som är mycket små i förhållande till hela trafikflödet, vilket innebär att upptäcktsrisken är låg. Eftersom höga hastigheter är förknippade med större olycksrisk har försäkringsbolagen ett intresse av att deras försäkringstagare minskar sin fortkörning. I dagsläget är det svårt för försäkringstagare att påverka sin premiestorlek genom att köra lagligt men med modern teknik skapas andra förutsättningar. Under 2011–2012 har ett storskaligt försök med Intelligent Stöd för Anpassning av hastighet (ISA) i kombination med ekonomiskt incitament via försäkringspremie genomförts i ett samarbete mellan Motormännens helnykterhetsförbund, Salus-Ansvar samt Folksam (Stigson et al., 2012), det s.k. Grönt Ljus-projektet. Projektets resultat visar att det är möjligt att åstadkomma en förändring i körbeteende och körstil genom att kombinera hastighetsstöd med ekonomiska incitament. Detta har också visats tidigare i en svensk studie (Hultkrantz och Lindberg, 2011). Effekten på koldioxidutsläpp av minskad fortkörning är påtaglig, för Grönt Ljus-projektet motsvarade den minskade bränsleförbrukningen cirka 300 kg koldioxid per bil⁴⁸ årligen (Stigson et al., 2012).

Med hjälp av ny informations- och kommunikationsteknik går det i dag att billigt samla in detaljerad information om hur det enskilda fordonet körs. Det gäller bland annat, körsträcka, hastighet och de G-krafter som bilen utsätts för vid ”buskörning”. Med hjälp av sådana data är det möjligt för försäkringsbolag att prissätta faktisk risk med mycket större precision än tidigare. En poäng med denna typ av försäkringssystem är att de fungerar utmärkt på frivillig basis. Den som så önskar kan fortsätta att betala premien på vanligt sätt, men den riskerar att med tiden bli dyrare i takt med att de med lägst olycksrisk väljer en försäkring där försäkringsbolaget har information om hur fordonet körs. Valet av försäkringsform säger något om vilken risktyp man tillhör och kan därför utnyttjas för att få en mer rättvis premiesättning. Ur integritetssynpunkt behöver systemet inte heller vara särskilt problematiskt då man inte behöver spara information på detaljnivå, utan bara sammanfattande

⁴⁸ Rapporten skriver per person årligen, men tar ingen hänsyn till antalet personer som använder bilen utan räknar implicit med en person per bil.

mått, som t.ex. total tid som fordonet körts mer än tio procent över hastighetsgränsen. (Hultkrantz, 2012)

Detta alternativ till fordonsförsäkring kan också aktualiseras i samband med offentlig upphandling av transporter. Krav inom ramen för offentlig upphandling har varit viktiga för introduktionen av alternativbränsle drivna fordon i Sverige (taxi, färdtjänst, busstrafik mm), men krav på utbildning i sparsam körning har sällan kombinerats med en god individuell uppföljning och därför fått begränsad effekt på yrkesförarnas hastighet och körstil (Miljöbyrån Ecoplan, 2013b). Genom att ställa krav på att utföraren ska försäkra sina fordon så att hastighetsefterlevnad premieras (och överträdelser kostar) kan offentlig upphandling användas för att påskynda introduktionen av denna form av försäkring och leda till lägre olycksrisk samt minskad utsläpp.

Dessa försäkringslösningar kräver att det finns tillförlitliga uppgifter om gällande hastighetsgränser som kan användas för premiesättning. Det är Trafikverket som ansvarar för den nationella vägdatatabasen (NVDB) som innehåller uppgifter om gällande hastighetsgränser på det svenska vägnätet. En slutsats från ”Grönt ljus”-projektet är att NVDB i dag har för dålig kvalitet för att det ska vara möjligt att införa liknande koncept i större skala. Inom ett år kommer dock NVDB att få sina uppgifter elektroniskt från svensk trafikföreskrifts-samling (STFS) vilket förväntas öka kvaliteten. Utredningen föreslår att Trafikverket följer upp kvalitetsutvecklingen i NVDB och att ytterligare medel avsätts utifall att den aviserade förändringen inte räcker för att NVDB ska kunna användas av försäkringsbolag vid utformning av försäkringssystem med ISA.

14.16 Offentlig upphandling som styrmedel för minskad klimatpåverkan

Utredningen bedömningar och förslag till uppdrag: Utredningen tycker det är viktigt att Sverige är aktivt inom EU-arbetet så Direktiv 2009/33/EG om främjande av rena och energieffektiva vägtransportfordon utvecklas så att det ger ett stöd i omställningen till fossilfria bussar. Utredningen ser stora fördelar med elektrifieringen av busstrafiken genom att den även bidrar till lägre omgivningsbuller, men det är viktigt att teknikneutrala krav ställs.

Utredningen föreslår att Trafikverket får i uppdrag att utveckla upphandlingen av infrastrukturhållningen i samarbete med berörda kommuner så att tydligare krav på energieffektivisering och minskad klimatpåverkan ställs.

Utredningen ser att kraven i förordningen om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar och bilresor 2009:1 behöver skärpas successivt för att vara pådrivande i effektiviseringen av fordonsflottan. En uppdatering av miljöbilsdefinitionen föreslås i samband med kontrollstationen 2018. Efterlevnaden av förordningen behöver också öka, varför utredningen föreslår att Transportstyrelsen får i uppdrag att i samråd med Statens inköpscentral utforma ett sanktionssystem som ger effekt utan att vara för administrativt betungande. Utredningen föreslår att Energimyndigheten ges i uppdrag att föreslå ändring av Lag (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande bibränsle så att myndigheten kan offentliggöra uppgifter om koldioxidreduktion per parti drivmedel alternativt per leverantör.

Utredningen ser att det av regeringen föreslagna Upphandlingsstödet som ska ligga hos Konkurrensverket behöver få en tydlig uppgift att prioritera energi och klimatfrågor så att den offentliga upphandlingen kan fungera bättre som styrmedel för en fossiloberoende fordonsflotta. Samtidigt vill utredningen påpeka att det redan finns upphandlingsstöd inom Partnersamverkan för en fördubblad kollektivtrafik. Det är därför viktigt att Upphandlingsstödet erbjuder Partnersamverkan ett samarbete kring rådgivning och information kring upphandlingsfrågor.

Krav på fordon och drivmedel inom offentlig upphandling har påtagligt bidragit till introduktionen av energieffektiva fordon drivna på el och biodrivmedel i Sverige och har fortfarande en roll att spela i omställningen genom efterfrågan på allt bättre fordon, drivmedel och transportupplägg.

14.16.1 Bussar

För bussar är offentlig sektor en dominerande kund, och här har länstrafikbolagen (numera de regionala kollektivtrafikmyndigheterna) spelat en stor roll. Andelen bussar som drivs med något annat

än fossilbränslen är högt medan sådana fordon på lastbilssidan fortfarande kan räknas styckvis i de flesta segment.

Åtta landsting/regioner hade över 50 procent förnybart drivmedel i kollektivtrafiken 2012 och är därmed halvvägs att nå det nationella målet om en fossiloberoende fordonsflotta. Landstinget i Östergötland har den högsta andelen med 75 procent, följt av Stockholm och Skåne på cirka 70 procent förnybar energi. I dessa siffror ingår inte bara bussar utan även spårbunden trafik och båt. År 2012 var andelen bussar som drevs med förnybara drivmedel inom den av upphandlade kollektivtrafiken 34 procent av totalt 9 839 bussar. 18 procent drevs med fordonsgas (1 782 bussar), 7 procent drevs med etanol (737 bussar) och 8 procent med RME (834 bussar). Vidare drevs fyra bussar av elektricitet (trådbussar i Landskrona) och 25 diesel-/elhybrider i Göteborg. Övriga 65 procent (6 471 bussar) drevs med dieselbränsle.

Denna utveckling fortsätter trots SFS 2011:846 Lag om miljökrav vid upphandling av bilar och vissa kollektivtrafiktjänster, som i praktiken gör det omöjligt att använda miljö som ett utvärderingskriterium vid upphandling av kollektivtrafik om man inte syftar till att gynna elhybrider. Utredningen ser i och för sig stora fördelar med hybridbussar och eldrivna bussar genom att de även bidrar till lägre omgivningsbuller men det är samtidigt viktigt att det är viktigt att teknikneutrala krav ställs. I kommande översyn av Direktiv 2009/33/EG om främjande av rena och energieffektiva vägtransportfordon, är det viktigt att Sverige aktivt verkar för utveckling av direktivet i denna riktning. Detsamma gäller givetvis för fordonsupphandling. Direktivets syfte att upphandlare måste adressera energi och klimat är gott, men metoderna att upphandla behöver släppas friare än i den nuvarande utformningen av direktivet och därmed den svenska lagstiftningen.

För kollektivtrafiken finns redan ett upphandlingsstöd inom Partnersamverkan för en fördubblad kollektivtrafik, i form av mallar för miljökrav som bland annat tydligt adresserar klimatfrågan. Upphandlingsstödet (se nedan) bör erbjuda Partnersamverkan ett samarbete kring rådgivning och information kring upphandlingsfrågor.

14.16.2 Lastbilar

För lastbilar är offentlig sektor inte någon dominerande kund, med undantag av sopbilar. Precis som för bussar finns i det här segmentet fler miljöfordon än för andra tunga fordon, men potential finns att utöka andelen.

En helt outnyttjad potential på lastbilssidan ligger i lastbilar som används för anläggningstransporter. Staten är genom Trafikverket en stor beställare av transporter av bl.a. sten, kross, makadam och sand och ställer vissa krav på sådana transporter. Kraven är lågt ställda. Trafikverket samarbetar kring kraven med de tre storstadskommunerna, där Göteborg går längre i sina krav på lägre andel fossila drivmedel och även har ett bonussystem på plats för att stimulera tunga miljöfordon. Klimatpåverkan uppstår inte bara ifrån användning av fordon och arbetsmaskiner utan en stor del av klimatpåverkan kommer också från material såsom stål och betong samt förändrad markanvändning. Trafikverket bör få i uppdrag att utveckla sina metoder för att minska energianvändning och klimatpåverkan från infrastrukturhållningen.

Indirekt är offentlig sektor en stor kund för godstransporter genom sina inköp av varor. Men det är sällan godstransporterna i sig upphandlas utan de ingår vanligtvis i leveransen av varorna. Det är positivt att alltfler kommuner separerar varuköpen från distributionen genom att upphandla varor till en specifik adress därifrån sedan distributionen sköts. Det möjliggör att använda sin konsumentmakt till att ställa krav på miljöfordon i distributionen. Transporterna in till leveransadressen och alla transporter som är nödvändiga för att producera en vara är inte lika lätt att komma åt, men det sista distributionsledet är fullt möjligt. Därmed kan kommuner och landsting/regioner bidra till ökad efterfrågan på miljöfordon bland distributionslastbilarna på liknande sätt som många kommuner gjort med sopbilar i renhållningsentreprenaderna.

14.16.3 Personbilar och andra lätta fordon

För personbilsmarknaden är offentlig sektor ingen stor kund. Men Förordningen om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar och bilresor 2009:1, har gett effekt utöver statens egen leasing av bilar, eftersom miljöbilsdefinitionen blivit stilbildande även för hur företag, kommuner och landsting/regioner uttrycker sina miljö-

krav. De bilar offentlig sektor leasar, vanligen på 3 år, lever sedan vidare på begagnatmarknaden med privatkunder i många år framöver. De bilar som köps nu kommer till stor del finnas kvar 2030.

Det finns en svaghet med en förordning som måste tas upp för ny politisk behandling för att utvecklas varje gång. Definitionen riskerar att bli konserverande om den inte uppdateras i takt med marknadsutvecklingen. I Japan finns ett system ”Top Runner” som innebär att det vid en viss tidpunkt görs en analys av marknaden för en viss produkt, med fokus på energieffektivitet. De produkter inom ett visst segment som utgör de 25 procent mest effektiva bildar norm – genom ett medelvärde – och ett mål sätts ett visst antal år framåt då alla produkter av denna typ ska ha uppnått denna effektivitetsgrad. När detta år inträffar görs en ny analys och de 25 procent mest effektiva produkterna vid den tidpunkten bildar norm för nästa måldatum – ytterligare år framåt i tiden. Nuvarande miljöbilskrav har tagits fram på liknande sätt, men det är viktigt att det sker en fortsatt utveckling av kraven. Utredningen har föreslagit att miljöbilsdefinitionen ses över i samband med nästa kontrollstation.

Transportstyrelsens uppföljning av statens köp av bilar, visar att flera myndigheter inte följer förordningen. Respektive departement behöver ta upp frågan med de myndigheter som inte följer miljöbilsförordningen. Hjälper inte det, kan det behövas en sanktion t.ex. en klimatavgift för varje bil/månad som inte uppfyller miljöbilsdefinitionen och där det inte finns några skäl till dispens. Transportstyrelsen bör få i uppdrag att i samråd med Statens inköpscentral utforma ett sanktionssystem som ger effekt utan att vara för administrativt betungande.

Genom den upphandlade färdtjänster, sjukresor och i viss mån även skolskjutsen är kommuner och landsting/regioner dominerande på taximarknaden med unika möjligheter att styra valen av fordon. Detta utnyttjas delvis men kan bli bättre. Här behöver upphandlingsstödet samverka med Partnersamverkan för en fördubblad kollektivtrafik.

14.16.4 Krav på koldioxidreduktion för drivmedel

Upphandlare har redan i dag möjlighet att ställa krav på större koldioxidreduktion än vad som krävs för att ett biodrivmedel ska uppfylla hållbarhetskriterierna. Problemet är att det är svårt att verifiera. Det skulle kunna bli praktiskt möjligt om Energimyndigheten efter

att ha mottagit rapportering av hållbara mängder biodrivmedel offentligt anger vilken reduktion av koldioxid som varje leverantörs drivmedel givit upphov till vid jämförelse med sin fossila motsvarighet. Energimyndigheten ger inte ut sådan information i dag eftersom de kan vara skyddade av sekretess för affärs- och driftförhållanden. Det är inte hållbarhetslagen eller förnybartdirektivet som hindrar ett offentliggörande, utan den svenska lagstiftningen kring offentlighet och sekretess. Det är dock inte klart från lagstiftning eller domstolsavgöranden om information koldioxidutsläpp omfattas av sekretess. Med nuvarande lagstiftning lämnar inte Energimyndigheten ut uppgifterna. Det skulle underlätta det praktiska arbetet med att följa upp avtalade drivmedelskrav om det gjordes en ändring av Lag (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränsle så att Energimyndigheten kan offentliggöra uppgifter om koldioxidreduktion helst per parti drivmedel, men åtminstone årsvis per leverantör. Det finns EU-länder som har sådana lösningar och en motsvarande lösning finns redan i Ellagen (1997:857).

14.16.5 Upphandlingsstöd

Upphandlingsstödet som regeringen nu föreslagit ska ligga samlat hos Konkurrensverket behöver få en tydlig uppgift att prioritera energi och klimatfrågor så att den offentliga upphandlingen kan fungera bättre som styrmedel för en fossiloberoende fordonsflotta.

Upphandlingsstödet behöver ge bollplanksstöd till upphandlare att analysera vilka fordon och drivmedel som är möjliga att styra mot i specifika upphandlingar och kompetens att bedöma vad olika slags krav får för effekt i verkliga upphandlingar. Detta kräver god marknadskännedom. De kriterier som nu tillhandahålls av Miljöstyrningsrådet kan sällan användas i sin helhet utan kräver urvalskompetens, dvs. att en upphandlare kan rådgöra med upphandlingsstödet vilka krav som kan ge olika konsekvenser både miljönytta och effekter på affären som sådan. För fordon går det att utveckla marknadskännedomen genom att bygga ut den nuvarande servicen på www.miljofordon.se med upphandlingskriterier. För transporttjänster finns ingen motsvarande enkel väg att gå utan där krävs en högre kompetens om olika delmarknader, vilket man får genom att prata med potentiella anbudsgivare innan upphandlingen startar.

Upphandlingsstödet kan utvecklas bland annat med hjälp av verkliga exempel på upphandlingar där det ingår beskrivningar av allt från behovs- och marknadsanalys till avtalsuppföljningar. De förslag till krav som tillhandahålls behöver sättas i ett sammanhang, vilket förhoppningsvis kommer bli bättre i ett samlat upphandlingsstöd. Upphandlingsstödet behöver även ha kompetens att ge stöd i frågor som rör upplägg av hela förfrågningar så att det inte uppstår onödiga körningar i dåliga ruttupplägg. Så långt det är möjligt bör upphandlingsstödet arbeta gemensamt mellan de nordiska länderna kring kravformuleringar, i enlighet med Upphandlingsutredningens förslag. Metoderna att ta fram och uppdatera kriterier får dock inte leda till att fördröja uppdateringen av föråldrade kriterier. Upphandlingsstödet bör också undvika en mängd olika kriterier som adresserar klimat (och andra miljöaspekter) utan lyfta fram få men effektiva förslag på krav. Näringslivet bör tillfrågas vad de tycker och ha möjlighet att lämna förslag på kriterier, men det bör vara kunden som bestämmer. Den nuvarande arbetsordningen i Miljöstyrningsrådet leder till att parter fördröjer och hindrar kriterieutveckling.

Förutom att tillhandahålla helt grundläggande krav som sparsam körning och låginblandning av förnybara dieseldrivmedel, behövs upphandlingsstödet ge rådgivning för de som vill gå längre, även de som vill pröva helt nya upplägg och driva på genom upphandlingar som stimulerar innovationer.

Avtalsuppföljning har länge varit ett eftersatt arbetsområde. Här behöver upphandlingsstödet tillhandahålla hjälp, t.ex. i kompetensutveckling och erfarenhetsutbyte i att bedöma verifikat på koldioxidminskning.

Det är mindre lyckat att sätta en sådan här aktivt stödjande funktion i samma myndighet som utövar tillsyn över upphandlingen. Ett bättre alternativ är att följa rekommendationerna från Upphandlingsutredningen och Upphandlingsstödsutredningen och lägga upphandlingsstödet i en egen myndighet eller hos Kammarkollegiet som har den största delen i dag. Om stödet läggs hos Konkurrensverket riskerar det att bli tamt. Fullföljs planerna på att låta upphandlingsstödet finnas hos Konkurrensverket, behöver detta följas och utvärderas noga.

14.17 Reseavdrag

Utredningens förslag till utredning: Utredningen ger inget förslag till förändring av nuvarande utformning av reseavdraget men ser samtidigt att nuvarande system bidrar till ett lokaliseringmönster där människor medvetet bosätter sig i perifera lägen och att systemet ger ett större arbetsresande med bil än vad som annars skulle vara fallet. Utredningen föreslår därför att det tillsätts en utredning med uppdrag att analysera effekterna av nuvarande system djupare och föreslå antingen ett avstånds-baserat system eller avveckling av reseavdraget helt.

Syftet med reseavdraget är att minska individers kostnader för att ta sig till ett arbete och därigenom göra det mer privatekonomiskt lönsamt att arbeta och välja ett arbete med högre lön men samtidigt höga reskostnader.

Enligt inkomstskattelagen (1999:1229) får man göra avdrag för skäliga utgifter för resor mellan bostaden och arbetsplatsen om arbetsplatsen ligger på sådant avstånd från bostaden att man behöver använda något transportmedel. Avdrag får bara göras för det kostnader som överstiger 10 000 kronor per år. Av Skatteverkets allmänna råd⁴⁹ framgår att som skäliga utgifter för resor mellan bostaden och arbetsplatsen bör i regel anses lägsta kostnad för resor under beskattningsåret med tillgängliga allmänna transportmedel, såsom järnväg, spårväg eller buss. Av det allmänna rådet framgår också att avdrag för resor med allmänna transportmedel bör medges bara om avståndet mellan bostad och arbetsplatsen är minst 2 km. För resor med kollektivtrafik ges avdrag för de verkliga biljettkostnaderna, medan avdragsbeloppet för bilresor baseras på en schablon på 18,50 kronor/mil, oavsett bilens driftskostnader. För att få dra av kostnaden för pendling med bil krävs att avståndet är minst 5 km och att man regelmässigt tjänar minst två timmar per dag för fram- och återresan jämfört med att åka kollektivt. För att komma upp i ett avdragsbelopp på 10 000 kronor för bilresor krävs med daglig pendling och 210 arbetsdagar/år ett avstånd på knappt 13 km enkel väg. För pendlingsresor med förmånsbil får avdrag göras med 6,50 kronor/mil för dieselbränsle och 9,50 kronor/mil för annat drivmedel.

⁴⁹ SKV A 2009:1

Användningen av reseavdrag är högst i storstadsregionerna, sannolikt till följd av stora integrerade regionala arbetsmarknader men förekommer också i glesbygdslänen.

Reseavdraget syftar till att minska kostnaden för arbetsresor för i synnerhet människor som bor på platser med dålig tillgänglighet till arbetsplatser. Därigenom ger reseavdraget möjlighet att arbeta längre bort från bostaden vilket ger en ökad rörlighet på arbetsmarknaden och regionförstoring. Reseavdraget leder dock även till att det blir mer attraktivt att bosätta sig på platser med dålig tillgänglighet till arbetsplatser. I en situation där bostäder i perifera lägen dessutom är avsevärt billigare än bostäder mer centralt finns risk för att subventionerade arbetsresor ska leda till ett utglesat boende. Regeln om att det krävs en tidsvinst på minst 2 timmar i förhållande till kollektivtrafik för att det ska vara möjligt att göra avdrag för resa med bil gör det också förmånligt för individer som vill pendla med bil att bosätta sig på platser med dålig kollektivtrafik.

Det förekommer betydande fusk med reseavdrag. Enligt en undersökning utförd av Skatteverket 2003 gjorde 48 procent av de vars reseavdrag kontrollerades felaktiga avdrag (varav 96 procent till sin egen fördel). Skattebortfallet uppskattades till cirka 1,4 miljarder kronor, alltså omkring en tredjedel av det totala skattebortfallet till följd av reseavdrag. Det vanligaste felet var att tidsvinsten var felaktigt angiven. Enligt WSP Analys och Strategi (2012) uppgår troligen bortfallet till följd av felaktiga deklarationer i dag till cirka 1,7 miljarder kronor.

I en rapport på uppdrag av Energimyndigheten analyserar WSP Analys och Strategi (2012) hur ett borttagande av reseavdraget respektive en förändring där reseavdraget blir avståndsberoende och därmed ger samma avdrag oavsett färdmedel, skulle påverka färdmedelsval, val av arbetsplats och bostad, och därmed energianvändningen och koldioxidutsläppen för arbetsresor. Analysen visar att ett borttagande av reseavdraget skulle minska transportarbetet med bil för arbetsresor med 23 procent i Norrland och 19 procent i Mälardalen (oräknat den minskning som kommer av ändrad lokalisering). Transportarbetet med kollektivtrafik för arbetsresor skulle öka med 5 procent i Norrland medan det skulle minska med 3 procent i Mälardalen. Detta innebär att energianvändningen för arbetsresor skulle minska, med 15 procent i Mälardalen och 11 procent i Norrland. Ett borttagande av reseavdraget skulle innebära att en del människor skulle flytta närmare arbetet eller till

en plats där det finns kollektivtrafik. WSP (2012) visar att mellan 2 och närmare 9 procent bor i de kommuner de bor i på grund av reseavdraget. Detta går att tolka både som att reseavdraget möjliggör för människor att bo kvar på platser där de annars inte skulle kunna bo och som att reseavdraget gör att människor väljer att bosätta sig på platser som är svåra att kollektivtrafikförsörja.

WSP (2012) analyserar hur ett helt borttaget reseavdrag skulle påverka tillgängligheten till arbetsplatser. De visar att dagens reseavdrag ger tillgänglighetsförbättringar på cirka 1 procent i Mälardalen och 1,3 procent i Norrland jämfört med en situation helt utan reseavdrag.

14.17.1 Alternativa utformningar av reseavdrag

Kostnaden för att resa till och från arbetsplatsen består inte enbart av monetära kostnader i form av biljetter eller drivmedel utan även tidskostnader och i vissa fall komfortkostnader. Den sammantagna kostnaden för att resa, den generaliserade reskostnaden, är det som människor tar hänsyn till i sitt beslut om hur de väljer att resa. Olika färdmedel har olika stora monetära kostnader, tidskostnader och komfortkostnader. Exempelvis har bilresor ofta en rätt så hög monetär kostnad medan tidskostnaden är låg (genom kort restid) och komfortkostnaden likaså (genom god bekvämlighet i bilen och det faktum att man tar sig dörr-till-dörr). En kollektivtrafikresa som består av flera olika delsträckor med buss kan ha en låg monetär kostnad till följd av att lokal och regional kollektivtrafik ofta är kraftigt subventionerad via trafikhuvudmännen medan tidskostnaden kan vara hög (lång restid) och det dessutom kan finnas en betydande komfortkostnad genom byten och kanske dålig standard inklusive brist på sittplats.

Genom att dagens reseavdrag enbart minskar den monetära reskostnaden innebär det att avdraget påverkar färdmedel med höga monetära kostnader mer än färdmedel där en stor del av den generaliserade reskostnaden består av lång restid eller dålig bekvämlighet. I praktiken är det nästan enbart resor med bil eller snabba regionalståg (ofta på SJ:s linjer) som är berättigade till reseavdrag genom att den monetära kostnaden överstiger det belopp över vilket avdrag medges. Detta snedvrider konkurrensen mellan olika färdmedel. Det gäller inte bara mellan bil och kollektivtrafik utan även mellan olika typer av kollektivtrafik. Reseavdrag ska egentli-

gen endast ges för kostnaden för att resa med det billigaste färd-sättet men detta är svårkontrollerat. På flera sträckor går det i dag att åka kollektivt på olika sätt till olika kostnad och med ett större utbud av även kommersiell kollektivtrafik ökar svårigheten att kontrollera om det finns alternativa billigare färdmedel.

En alternativ utformning av reseavdraget är att ersätta dagens system med ett avståndsbaserat avdrag utan koppling till arbetstagararens verkliga biljett- eller bilkostnader i likhet med reseavdrags-systemen i bland annat Norge, Danmark och Nederländerna. Utredningen har övervägt att lämna ett förslag om införande av ett avståndsbaserat reseavdrag men en komplikation är att den höga subventionsgraden av viss regional kollektivtrafik gör att ett enhetligt avdrag per km måste ligga på en mycket låg nivå för att inte ge ett avdrag för långa regionala resor som överstiger biljettkostnaden för de billigaste resorna.

Det är ur ett teoretiskt perspektiv fullt rimligt med ett reseavdrag som ersätter även icke-monetära reskostnader men det är främmande för det svenska skattesystemet att kunna göra avdrag för sådana kostnader. Frågan om överkompensation av resenärer med subventionerad kollektivtrafik på relativt långa avstånd kan därför inte ignoreras.

Andra sätt att förändra dagens reseavdragssystem för att minska de negativa effekter som dagens system har på trafikarbetet med bil och därmed koldioxidutsläppen kan vara:

- Att höja gränsen för avdragsrätt till 12 000 kronor och sänka ersättningen för resa med egen bil till 15 kronor/mil. Den undre gränsen på 12 000 kronor motsvarar med 210 arbetsdagar ett avstånd enkel väg på 19 km. Det faktum att bilarna blir mer energieffektiva motiverar en sänkt ersättning för bilresor.
- Avdrag för resa med bil ges endast om man kan visa på särskild bilageblankett att det inte finns kollektivtrafik med rimlig restid.
- Höja risken för att fusk med reseavdraget upptäcks genom förstärkt kontroll.

Utredningen anser att dagens utformning av reseavdragen är olycklig och bidrar till ett lokaliseringsmönster där människor medvetet bosätter sig i perifera lägen och att systemet ger ett större arbetsresande med bil än vad som annars skulle vara fallet, se t.ex. WSP (2012). Om det ska vara möjligt att närma sig den potential till

minskat trafikarbete med personbil som visas i kapitel 13 bör dagens reseavdragssystem reformeras. Utredningen föreslår därför att det tillsätts en utredning med uppdrag att analysera effekterna av nuvarande system djupare och föreslå antingen ett avståndsbaserat system eller avveckling av reseavdraget helt.

14.18 De övriga trafikslagen

Utredningens förslag till uppdrag: Utredningen föreslår att Energimyndigheten får uppdrag att i samråd med Transportstyrelsen utreda frågan om kvotplikt för flygbränslen och sjöfart som används i inhemsk trafik.

Det är av direktiven något oklart i vilken utsträckning som utredningen förväntas lämna förslag om de tre övriga trafikslagen.⁵⁰ Utredningen har valt att i kapitel 12 kortfattat redovisa läget för järnvägstrafiken, flyget och sjöfarten. En underlagsrapport redovisar förutsättningarna att minska trafikflygets utsläpp av växthusgaser (Karyd, 2013) och en annan bakgrundsrapport redogör för de skatter på flygbiljetter som används i Tyskland, Frankrike och Storbritannien som alternativ till beskattning av drivmedel (Åkerman, 2013). Den senare innehåller också förslag om hur en svensk flygskatt skulle kunna utformas. Utredningen anser att behovet av styrmedel (utöver handel med utsläppsrätter) som kan påverka flygets utsläpp är stort och noterar att flygets internationella karaktär komplicerar bilden. Skatt på biljetter är en tänkbar möjlighet men har nackdelen att inte skapa tydliga incitament till lägre förbrukning eller skifte till förnybara drivmedel. ICAO:s⁵¹ generalförsamling tog i början av oktober i år ett beslut om att ta fram ett globalt marknadsbaserat styrmedel för att reglera det internationella flygets klimatpåverkan. Beslutet om hur ett sådant system ska vara utformat och hur det ska fungera ska fattas vid ICAO:s nästa generalförsamling år 2016 och systemet ska vara infört år 2020.

En bättre väg kan vara att låta inrikesflygets drivmedelsanvändning täckas av kvotplikt på samma sätt som vägtrafikens. Eftersom syntetiskt biodrivmedel kan blandas i Jet A1 (som är flygets domi-

⁵⁰ Direktiven talar genomgående om "transportsektorn" men nämner aldrig vare sig vägtrafik eller andra trafikslag.

⁵¹ ICAO=FN:s organ för civil luftfart.

nerande bränsle) kan det stimulera flyget att minska sitt beroende av fossil energi. Vid handel med kvotpliktsrätter kan flyget alternativt köpa sig fri genom att bidra till högre användning av biodrivmedel i vägtrafiken. Eftersom alla inhemska sektorer i regeringens vision för 2050 ska bli fossilfria föreslår utredningen att Energimyndigheten får i uppdrag att i samråd med Transportstyrelsen utreda frågan om kvotplikt för flygbränslen som används i inhemsk trafik.

Sjöfarten kommer 2015, när de skärpta svavelkraven träder i kraft, få kraftigt ökade kostnader för sitt bränsle, vilket kommer att stimulera rederierna att reducera hastigheten (där så är möjligt) och att se över möjligheterna att reducera förbrukningen på annat sätt i såväl befintliga som nya fartyg. Eftersom incitamentet är starkt och svavelkraven riskerar att leda till en kostnadsökning som medför överflyttning av trafik från fartyg till i första hand tåg (Trafikanalys, 2013d) anser utredningen att några ytterligare åtgärder, t.ex. i form av beskattning, inte behövs under de närmaste åren.

Kvotplikten inkluderar enligt regeringens förslag även dieselbränsle som går till sjöfart. I dag är användningen av dieselbränsle inom sjöfarten relativt liten men när svavelkraven skärps bedöms användningen av dieselbränsle och andra lättare bränsle öka. Genom att sjöfarten är helt befriad från skatt på drivmedel innebär krav på en ökad inblandning en ökad kostnad för fartygsdieselbränsle i Sverige. Risk finns då att fartygen i stället bunkrar i andra länder. Denna risk ökar förstas i en utvecklad kvotplikt med högre kvoter och med krav på växthusgasminskning eftersom det driver upp priserna särskilt i frånvaro av skatter. Om samma krav ställs på drivmedel till sjöfart som till vägtrafik kan detta också drabba leverantörer som är mer inriktade på leveranser till sjöfarten. Utredningen föreslås därför att en utökad kvotplikt exkluderar drivmedel till sjöfart och att en separat kvotplikt i stället utreds i samband med att en sådan utreds för flyget.

14.19 Om vikten av att påverka EU

Utredningens förslag till inriktning av EU-arbetet: Utredningen vill i detta avsnitt uppmärksamma några regelverk som behöver ändras och där Sverige bör vara pådrivande. Dessutom bör Sverige vara drivande inom EU när det gäller unionens mål för klimatpolitiken.

Sverige bör verka för att dubbelräkning inom förnybarhetsdirektivet förbjuds. Kvotplikt bör inte heller betraktas som statsstöd.

Sverige bör verka för fortsatt utveckling av kraven på fordons energieffektivitet. Vad gäller personbilar behövs krav på nivån 70 g/km till 2025 och 50 g/km till 2030. Kraven för lätta lastbilar och lätta bussar behöver utvecklas i motsvarande takt. Sverige bör även verka för utveckling av provmetoder och kör-cykler så att de verkliga emissionerna reduceras i motsvarande grad. Det behövs även utveckling av provmetoder och krav på tunga fordon så att nya tunga fordon blir 30 procent effektivare till 2030 jämfört med dagsläget.

Sverige bör även verka för att hastighetsbegränsare införs i alla lätta lastbilar och lätta bussar. Sverige bör också verka för ett europeiskt beslut om en gemensam högsta tillåtna hastighet på motorvägar.

Långsiktigt bör Sverige också verka för att alla nya fordon har inbyggda intelligenta system för hastighetsanpassning (ISA) som gör det omöjligt att överskrida gällande hastighetsgräns.

Sverige bör verka för att EU ställer krav på att nya bilar som drivs av ottomotorer ska vara förbereda för att klara 20 procents inblandning av alkoholer. Det finns också ett behov av att kunna höja inblandningen av FAME i dieselbränsle till 15 procent.

Sverige bör verka för EU krav som inkluderar hållbarhetskrav som minimerar utsläppen av metan från gasdrivna lätta och tunga fordon.

Sverige bör driva på för att kraven och däckmärkningen även ska omfatta dubbdäck och regumnerade däck samt att krav på däcktrycksindikator även omfattar tunga fordon.

För att elektrifieringen av vägtrafiken i Europa ska ge minskade utsläpp är det avgörande att elproduktionens klimatpåverkan minskar. Det kommer då att krävas att kraven på utnyttjande av utsläppskrediter skärps och att taket sänks i snabbare takt än vad som hittills bestämts genom att tilldelningen av utsläppsrätter blir mindre generös. Sverige bör verka för detta. Målsättningen bör vara att handelssektorns utsläpp upphör senast vid mitten av seklet.

Sverige bör vara pådrivande inom EU, IMO och ICAO när det gäller klimatkrav på flyg och sjöfart.

För att nå framgång i klimatarbetet är Sverige i många avseende beroende av att relevanta direktiv och andra EU-regelverk är så utformade att de bejakar och helst stödjer den svenska politiken. Så är inte alltid fallet i dag. Utredningen vill i detta avsnitt uppmärksamma några regelverk som behöver ändras och där Sverige bör vara pådrivande. Dessutom bör Sverige vara drivande inom EU när det gäller unionens mål för klimatpolitiken. Eftersom Sverige bara utgör 2 procent av Europas befolkning är ett ambitiöst gemensamt agerande avgörande för ett framgångsrikt europeiskt bidrag till de globala ansträngningarna att reducera utsläppen av klimatgaser till en hållbar nivå.

Förnybartdirektivet har i vissa avseenden fått en olycklig utformning. Dubbelräkning av vissa biodrivmedel i kombination med lågt satt mål om andel förnybara drivmedel riskerar försena introduktionen av biodrivmedel samt snedvrider marknaden för biodrivmedel när medlemsländer överför incitamentet till drivmedelsproducenter och/eller leverantörer. Sverige bör verka att effekterna av systemet analyseras och att förändringar av regelverket och mål görs för att bättre stödja en ökad andel biodrivmedel med låg klimatpåverkan. Kvotplikt bör inte betraktas som statsstöd och vara möjlig att dela in i skilda kvoter för olika drivmedel liksom i kvoter för drivmedel producerade från åkergrödor respektive drivmedel producerade från avfall, restprodukter och cellulosa. Den europeiska ambitionsnivån bör höjas när det gäller de senare.

Arbetet med att skärpa energieffektivitetskraven för nya fordon måste fortsätta och ambitiösa gränsen bör fastställas för alla typer av vägfordon och arbetsmaskiner för 2020, 2025 samt 2030. Kraven bör annonseras 6–10 år innan de börjar gälla för lätta fordon och 7–15 år för tunga fordon för att ge industrin tillräcklig ledtid för att anpassa utbudet (IEA, 2012d). EU kommissionen ska senast 2015 lägga fram förslag på reduktionsmål för lätta fordons koldioxidutsläpp till 2025. Det är då lämpligt att även sätta mål för 2030, något som också framförs av IEA (2012c).

För att nå den målbild som beskrivs i kapitel 13 krävs att krav på nya personbilar för 2025 på 70 g/km och på 50 g/km för 2030 samt motsvarande reduktioner för lätta lastbilar. Sådana krav kommer även driva på för en elektrifiering av fordonsparken. Det skulle skapa en trygghet för fordonstillverkarna att elfordon kommer efterfrågas samtidigt som det ger större säkerhet om hur fordonsflottan kommer utvecklas och bidra till klimatmål och mer uthållig energiförsörjning. I dag drivs elektrifieringen bl.a. av kraven i Kalifornien

som kräver att större tillverkare även säljer elbilar och laddhybrider. Långsiktiga regelverk även i Europa skulle öka denna drivkraft. Utöver detta krävs en utveckling av provmetoder och körcykler så att de verkliga emissionerna reduceras i motsvarande grad.

Det behövs även krav som säkerställer att nya tunga fordon blir 30 procent effektivare till 2030 jämfört med dagsläget. Detta kräver en utveckling av standardiserad metod för att mäta koldioxidutsläpp, bränsleförbrukning och energianvändning för tunga fordon. Utveckling av en sådan metod pågår och EU-kommissionens målsättning är att presentera ett regelverk för mätning och redovisning av koldioxidutsläpp från tunga fordon under 2015, med troligt införande med mätning från 2016–2017. Sverige bör stötta utvecklingen av metoden och säkerställa att den även fungerar för typiska nordiska fordonskombinationer framförallt 25 meter/60 ton och på sikt även ännu längre och tyngre fordon.

Det är för närvarande oklart vem som ska ansvara för att tillgängliggöra informationen om tunga fordons bränsleeffektivitet och koldioxidutsläpp när dessa data måste deklarerar från tillverkarna. För lätta fordon regleras detta av ett EU-direktiv där ansvaret läggs på respektive medlemsland om att ha en nationellt samlad information om de fordon som säljs i landet samt införa lagstiftning som styr att tillverkarna ska redovisa informationen i bilhallar, reklam och på webbsidor. Detta ansvar ligger i Sverige på Konsumentverket. I medlemsländernas ansvar ingår även att sammanställa statistik på genomsnittliga koldioxidutsläpp på försålda fordon och redovisa den till EU-kommissionen. I Sverige är det Transportstyrelsen som har detta ansvar. Man kan tänka sig att även för tunga fordon att medlemsländerna blir skyldiga att samla ihop informationen, tillgängliggöra den och redovisa den för EU-kommissionen. Samtidigt är nyregistreringen av tunga fordon bara en bråkdel av den för lätta fordon. Det gör att åtminstone vad gäller information till köpare så skulle en samlad information för tunga fordon för Europa eller Norden vara att föredra.

Med en allt högre andel av fordonen som helt eller delvis drivs med el och på sikt även vätgas blir koldioxidutsläppet ett allt sämre mått på fordonens energieffektivitet. Sverige bör därför verka för att nya krav för fordons och arbetsmaskinens energianvändning inom EU sätts i energitermer i stället för som koldioxidutsläpp.

Krav bör ställas på obligatoriskt införande av hastighetsbegränsare i lätta lastbilar och lätta bussar. Det nuvarande kravet på hastighetsbegränsare i tunga fordon bör justeras så att fordonens

ägare måste ställa in dem på den högsta tillåtna hastigheten hos den fordonskombination i vilken dragbilen utgör en del.

Sverige bör vidare verka för ett europeiskt beslut om en gemensam högsta tillåtna hastighet på motorvägar. För närvarande förekommer fri fart på en del av det tyska motorvägsnätet, vilket av fordonsindustrin tas som motiv för att tillverka personbilar med topphastighet betydligt över 200 km/h. Sådana bilar måste för att klara påfrestningarna och skydda passagerarna göras betydligt kraftigare och tyngre än om de byggts för en maxhastighet på 120 eller 130 km/h. Det är inte rimligt att möjligheten att köra mycket fort på någon promille av det europeiska vägnätet ska tillåtas påverka utsläppen från en stor del av fordonsparken inom hela EU. Långsiktigt bör Sverige också verka för att alla nya fordon har inbyggda intelligenta system för hastighetsanpassning (ISA) som gör det omöjligt att överskrida gällande hastighetsgräns. Ett sådant system skulle kunna minska energianvändningen från vägtrafiken med i storleksordningen 2–3 procent (se kapitel 8).

Sverige bör verka för att EU ställer krav på att nya bilar som drivs av ottomotorer ska vara förbereda för att klara 20 procents inblandning av alkoholer. Det finns också ett behov av att kunna höja inblandningen av FAME i dieselbränsle till 15 procent. Hur stort detta behov är beror hur stor del av produktionen som kan ställas om från FAME till syntetiskt dieselbränsle (t.ex. HVO).

Utredningen gör även bedömningen att Sverige bör driva krav inom EU som inkluderar hållbarhet för att garantera mycket låga utsläpp av metan från fordon såväl från bränslesystemet som genom avgaser. Detta gäller såväl lätta som tunga fordon.

Utöver fordonet behövs även fortsatt utveckling av däck. EU har genom förordningen 661/2009 beslutat om krav på system för övervakning av däcktryck, väggrepp, högsta rullmotstånd och däckbuller. Däckmärkning där märkning av däck sker vad gäller rullmotstånd, rullbuller och våtgrepp har införts genom EU-förordningen 1222/2009. Sverige bör driva på för att kraven och däckmärkningen även omfattar dubbdäck och regummerade däck. Dubbdäcken utgör majoriteten av vinterdäcken på lätta fordon i Sverige och regummerade däck huvuddelen av lastbilsdäcken inom EU. Kraven på däckstrycksindikator bör även omfatta tunga fordon.

Elektrifiering förefaller vara en viktig del av strategin för klimatanpassningen av vägtrafiken i flertalet EU-länder och användning av vätgas och bränsleceller kommer sannolikt också att belasta elsystemet genom elektrolys. Elektrifiering av vägtrafiken innebär att

klimatbelastningen flyttar från den icke-handlande sektorn, som saknar tak, till utsläppshandelsystemet. Så länge taket hos handelsystemet successivt sänks och inte i något avseende ”läcker”, t.ex. genom att inte alla krediter från projekt i utvecklingsländer uppfyller kravet på full ”additionalitet”, innebär detta en stor fördel. För att omställningen ska lyckas krävs att kraven på utnyttjande av utsläppskrediter skärps och att taket sänks i snabbare takt än vad som hittills bestämts genom att tilldelningen av utsläppsrätter blir mindre generös. Sverige bör verka för detta. Målsättningen bör vara att handelssektorns utsläpp upphör senast vid mitten av seklet.

Sverige bör vara pådrivande inom EU, IMO och ICAO när det gäller klimatkrav på flyg och sjöfart.

14.20 Sektorsansvar och klimatråd

Utredningens förslag till uppdrag: Utredningen föreslår att Trafikverket ges i uppdrag att bilda ett nationellt råd för minskad klimatpåverkan från vägtrafiken. Bland deltagarna bör finnas övriga berörda myndigheter, de nationella samordnare som utredningen föreslår för elektrifiering och biodrivmedel, företrädare för Sveriges kommuner och landsting samt berörda branscher och andra intressen, inklusive akademi och forskning. Vid bildande av ett klimatråd kan lärdom dras från det nationella trafiksäkerhetsråd som Vägverket bildade under mitten av 1990-talet.

Att göra vägtrafiken klimatneutral är en stor och svår omställning som för att genomföras i rimlig tid kräver bred uppslutning från alla berörda aktörer och intressenter. För att klara uppgiften behövs mer än de åtgärder och förslag som utredningen kunnat presentera efter ett drygt års arbete och alla insatser kan inte drivas fram genom riksdagsbeslut. Mycket faller på de medansvariga intressenterna att själva utveckla och genomföra.

För att samla krafterna och se till att alla deltar i rimlig utsträckning krävs att någon fortlöpande tar ett ledningsansvar. Vägverket hade på sin tid ett sektorsansvar för klimat och miljö liksom för trafiksäkerhet. Inom det sistnämnda området skapade verket i slutet av 1990-talet ett nationellt trafiksäkerhetsråd som tillsammans med verkets experter lyckades engagera så gott som alla berörda in-

tressen i ett gemensamt arbete för nollvisionen. Utredningen anser att arbetet med att nå visionen om klimatneutral vägtrafik för att bli framgångsrikt behöver en liknande ”samordningscentral”. Med tanke på uppgiftens svårighetsgrad och komplexitet behövs hög kompetens och tillräckliga personella resurser hos det Nationella råd för vägtrafikens klimatanpassning som utredningen föreslår att regeringen ger Trafikverket uppdrag att bilda. Bland deltagarna bör finnas övriga berörda myndigheter, de nationella samordnare som utredningen föreslår för elektrifiering och biodrivmedel, företrädare för Sveriges kommuner och landsting samt berörda branscher och andra intressen, inklusive akademi och forskning.

14.21 Behov av uppföljning

Utredningens förslag till uppdrag: Många av de förslag som utredningen lägger är svåra att bedöma konsekvenserna av. Men även i de fall det finns analysverktyg som kan användas för att bedöma konsekvenserna av ett styrmedel finns stor osäkerhet i utvecklingen av olika omvärldsfaktorer. Det gör att det behövs kontrollstationer där utvecklingen av utsläpp, energieffektivitet, transportutveckling och andel förnybar energi följs upp tillsammans med en analys av införda styrmedel. Vid behov föreslås justering av befintliga styrmedel och förslag på nya styrmedel för att säkerställa att målen uppfylls. Detta bör enligt utredningen göras inom ramen för ordinarie kontrollstationer för klimatpolitiken. För att detta ska fungera behöver kontrollstationernas roll förtydligas och dessutom genomföras minst vart fjärde år, samordnat med klimatrapporeringen och de år det tas fram prognoser för Sveriges klimatutsläpp.

Många av de förslag som utredningen lägger är svåra att bedöma konsekvenserna av. Men även i de fall det finns analysverktyg som kan användas för att bedöma konsekvenserna av ett styrmedel finns stor osäkerhet i utvecklingen av olika omvärldsfaktorer. Det gör att det behövs kontrollstationer där utvecklingen av utsläpp, energieffektivitet, transportutveckling och andel förnybar energi följs upp tillsammans med en analys av införda styrmedel. Vid behov föreslås justering av befintliga styrmedel och förslag på nya styrmedel för att säkerställa att målen uppfylls. Dessa kontrollstationer

bör lämpligen vara en del av de kontrollstationer som genomförs för hela klimatområdet.

Tidigare har kontrollstationer för att utvärdera klimatpolitiken genomförts både 2004 och 2008, varav den senaste redovisades av Naturvårdsverket (2007) i juni 2007. Klimatberedningen (2008) föreslog i början av 2008 att det skulle genomföras regelbundna kontrollstationer efter det att det nationella målet fastställdes. I Klimat och energipropositionen 2009 slog därefter regeringen (2009) fast att en kontrollstation skulle genomföras 2015. I juli 2013 aviserade Regeringen (2013c) att de nu påbörjar arbetet med kontrollstationen. Ambitionen är att ha förslag till nya eller justerade styrmedel färdiga i samband med budgetpropositionen hösten 2015.

Det är viktigt att kontrollstationerna återkommer regelbundet, då utvecklingen är dynamisk och det finns osäkerheter i bedömningen av styrmedlens effekter. När Kontrollstation 2008 redovisades i slutet av 2007 var det t.ex. fortfarande högkonjunktur, trafiken ökade snabbt och Sverige hade bland de minst energieffektiva personbilsflottorna inom hela EU. Nu år 2013 har inte trafiken ökat sedan 2008 och energieffektiviteten på de bilar som registreras i Sverige ligger nära EU-snittet. Sju år mellan kontrollstationer kan därför vara för lång tid. Kontrollstationerna bör också samordnas med klimatrapporteringen. Vartannat år redovisas även prognoser inom klimatrapporteringen och dessa är bra underlag till kontrollstationer. Ett lämpligt intervall för kontrollstationerna skulle kunna vara vart fjärde år, samordnat med klimatrapporteringen och de år det tas fram prognoser.

15 Konsekvensanalys

Utredningen ska ta fram förslag på styrmedel som gör det möjligt att minska utsläppen av växthusgaser från den svenska vägtrafiken i så hög utsträckning att i princip fossilfrihet råder 2050. Utredningens bedömningar och förslag på styrmedel och andra åtgärder har presenterats i kapitel 14. Enligt kommittéförordningen (1998:1474) ska konsekvenserna av förslag som påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda beräknas och redovisas i betänkandet. Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska konsekvenserna i det avseendet anges liksom när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. De förslag som utredningen lägger fram måste förstås också vara förenliga med unionsrätten och WTO:s regler.

Förutom dessa områden som utredningen är skyldig att belysa konsekvenserna för, behandlas förslagets konsekvenser för ett antal andra områden. Utöver att beräkna styrmedelsförslagets effekter på transportsektorns koldioxidutsläpp är det också rimligt att bedöma hur dessa påverkar hushållens ekonomi, vissa näringars konkurrensförmåga och exempelvis trafiksäkerhet, stadsutveckling, försörjningstrygghet för energi samt biodrivmedelsproduktionens påverkan på jordbruks- och skogsmark.

15.1 Inledning

För att nå målet om en fossiloberoende fordonsflotta och visionen ett transportsystem utan nettoutsläpp av växthusgaser krävs stora förändringar av transportsystemet men även av samhället i övrigt. Det kommer att innebära den största omvälvningen av transportsystemet sedan bilen gjorde sitt intåg i samhället under 1950 talet. Det kommer därför självklart också att få såväl positiva som negativa konsekvenser. De negativa konsekvenserna behöver hanteras.

För att åstadkomma en så stor förändring krävs en samverkan på alla plan och mellan både privata och offentliga aktörer och intressenter. En mängd styrmedel behöver förändras och tillkomma. Utredningen har i kapitel 14 lämnat ett stort antal förslag. Den korta tid som utredningen har haft till sitt förfogande i förhållande till uppgiftens storlek har gjort att detaljerade förslag med färdiga författningsförslag bara kunnat lämnas för en mindre del av förslagen. Utredningen föreslår att ett större antal andra styrmedel utreds vidare. Kontrollstationer kan i framtiden leda till behov av justerade eller ytterligare styrmedel för att nå målen.

Att bara beskriva effekterna av de styrmedel där utredningen har skarpa förslag skulle ge en ofullständig bild av konsekvenserna av den inriktning som utredningen menar är nödvändig för att nå målen. Utredningen väljer därför att även allmänt diskutera konsekvenser av förslag om vidare utredning men också att allmänt beskriva den inriktning som krävs för att realisera åtgärdspotentialerna i kapitel 13.

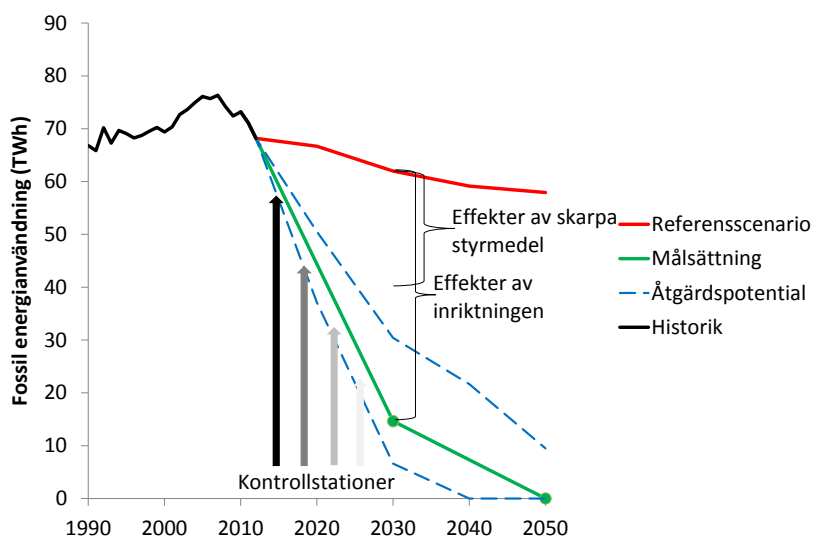
I kapitel 13 redovisas en maximal åtgärdspotential att reducera användningen av fossila bränslen till vägtrafik på drygt 90 procent. En så stor minskning kräver att alla beskrivna åtgärder faller på plats.

Det är mycket svårt att bedöma den samlade effekten av de förslag som finns i kapitel 14 och som leder i riktning mot realiserandet av potentialerna i kapitel 13. Styrmedel överlappar ibland, samtidigt som de tillsammans med allmän samhällsomvandling kan resultera i ännu större effekter om utvecklingen överskrider så kallade "tipping points". Ett historiskt exempel är bilens intåg i samhället då antalet personbilar nästan femdubblades från cirka 250 000 1950 till cirka 1,2 miljoner 1960. Det fanns då en allmän konsensus om att utforma städer, trafiksystem och regelverk med bilen som utgångspunkt. Som diskuteras i bl.a. kapitel 6 råder nu en allt starkare svängning i motsatt inriktning, där man pratar om att utforma

städerna utifrån gående, cyklister och kollektivtrafik och ge bilen konkurrensnackdelar (se t.ex. Trafikverket m.fl., 2010). Om denna omsvängning blir tillräckligt kraftig för att tillsammans med de föreslagna styrmedlen realisera potentialerna är svårt att veta. Vid kontrollstationerna får avgöras om det behövs ytterligare styrmedel för att stimulera utvecklingen (se Figur 15.1).

För att beskriva konsekvenserna behövs något att utgå från. Beskrivningen av konsekvenserna av inriktningen utgår därför i detta kapitel från den maximala åtgärdspotentialen på drygt 90 procent. Konsekvenserna av en måluppfyllelse enligt kapitel 16 blir därför något mindre än de som nedan beskrivs för inriktningen i detta kapitel. Exakt hur mycket mindre och för vilka konsekvenser beror dock på balansen mellan olika åtgärdsområden.

Figur 15.1 Principskiss som visar skillnad mellan åtgärdspotential och effekter av styrmedel. Behovet av ytterligare eller justerade styrmedel bedöms vid återkommande kontrollstationer



Generellt beskrivs konsekvenserna av den allmänna inriktningen i varje avsnitt. I relevanta fall beskrivs också konsekvenserna av specifika styrmedel. Beskrivningen inleds med effekter på stadsutveckling, transporter, effektivisering, elektrifiering samt drivmedelspris och körkostnader då detta även har stor inverkan på andra konsekvenser som beskrivs längre fram.

15.2 Effekter på stadsutveckling

En stadsutveckling med tätare, gröna, mer funktionsblandade städer, som är lätt att röra sig till fots, cykla och åka kollektivt och där godstransporterna är effektiva och mindre störande är inte bara en förutsättning för att nå klimatmålen. Snarare är det så att drivkraften för att skapa dessa städer ligger i alla andra nyttor som en stad ger. En omsvängning i stadsutvecklingen åt detta håll är redan på gång. Denna utredning har presenterat ett antal förslag till styrmedel i kapitel 14 som stimulerar och påskyndar utvecklingen. I kapitel 6 ges också rekommendationer till kommuner och andra aktörer inom stadsutvecklingen.

Mycket talar för att ökad täthet, funktionsblandning, minskad biltrafik och ökad tillgänglighet med gång, cykel och kollektivtrafik ökar städernas attraktivitet. Städerna kan då både behålla sina invånare och locka till sig nya invånare och besökare. I en skrift från Sveriges Arkitekter (2008) skriver man ”en radikal minskning av privatbilar i staden och motsvarande utbyggnad av kollektivtrafiken skadar inte stadens värden – det ökar stadens attraktivitet och värde för den som bor och vistas där”. Flera studier pekar också på produktiviteten ökar i en sådan stad (UNEP 2011b, Ciccone och Hall 1996, Cervero 2001). Detta brukar oftast förklaras av att den mer kompakta staden ger ökad tillgång till många olika typer lokal service och arbetsplatser och att den stimulerar kunskapsöverföring (OECD, 2012). En bra kollektivtrafik innebär också att man kan utnyttja restiden på ett annat sätt än när man kör bil.

Mindre trafik och fler eldrivna fordon ger minskade utsläpp av luftföroreningar och mindre bulleremissioner. Förtätningen ökar dock exponeringen för dessa föroreningar. Med rätt förutsättningar kan detta hanteras. Tystare beläggningar och minskad användning av dubbdäck kan emissionerna ytterligare minska från källan. Utformning av bebyggelsen kan vidare minska exponeringen för luftföroreningar och speciellt buller.

Förtätning av staden innebär möjligheter till minskad trängsel genom minskad biltrafik och av att kollektivtrafiken, gång och cykel är mycket mer yteffektiva än personbilar. Detta är något som bland annat Stockholm har tagit fasta på i sin framkomlighetsstrategi.

En ökning av gång och cykel innebär ökad fysisk aktivitet och förbättrad hälsa för befolkningen. Även en övergång från bil till kollektivtrafik ökar fysisk aktivitet och hälsa (Trivector, 2012). En

ökning av gång och cykel innebär ökad fysisk aktivitet och förbättrad hälsa för befolkningen. Även en övergång från bil till kollektivtrafik ökar fysisk aktivitet och hälsa (Trivector, 2012). En ökning av gång, cykel och kollektivtrafik ökar också tillgängligheten. En tillgänglighet som kan utnyttjas av alla och inte bara dem som har tillgång till bil. Minskad biltrafik och lägre hastighet gör också att oskyddade trafikanter får en säkrare och tryggare miljö att röra sig i. Det ökar barns möjligheter att på ett säkert sätt ta sig till skolan och andra aktiviteter. Det är viktigt att barn och unga redan från börjar får uppleva möjligheterna i den mer transportsnäla staden.

Större närhet genom ökad förtätning, funktionsblandning och tillgänglighet utan bil, gör att tillgängligheten till service såsom livsmedelsbutiker och offentlig service ökar. En tillgänglighet som ökar för alla oavsett om man har tillgång till bil.

Minskat anspråkstagande av grönytor för ny bebyggelse och infrastruktur är positivt även för bevarande av jordbruksmark och för den biologiska mångfalden. Då allt fler flyttar till städer ökar också behovet av att ta tillvara landresurserna på ett mer effektivt sätt. Genom att jordbruksmarken kan behållas i större utsträckning ökar också förutsättningarna för lokalproducerade livsmedel. Detta kan ytterligare öka genom att utnyttja fasader, tak och ytor i staden till livsmedelsproduktion (urban odling).

15.3 Effekter på trafik och transportutveckling

Den förändrade stadsutvecklingen leder tillsammans med förbättrad kollektivtrafik, bilpooler, e-handel, resfria sätt att mötas samt skatter och avgifter till minskad biltrafik samtidigt som resandet i kollektivtrafik, gång och cykel ökar. Genom förbättrad logistik och bättre utnyttjande av järnväg och sjöfart i kombination med skatter och avgifter kan också lastbilstransporterna minska. Det är viktigt att betona att huvuddelen av potentialen åstadkoms genom att det skapas alternativ till personbilsresor och transporter med lastbil.

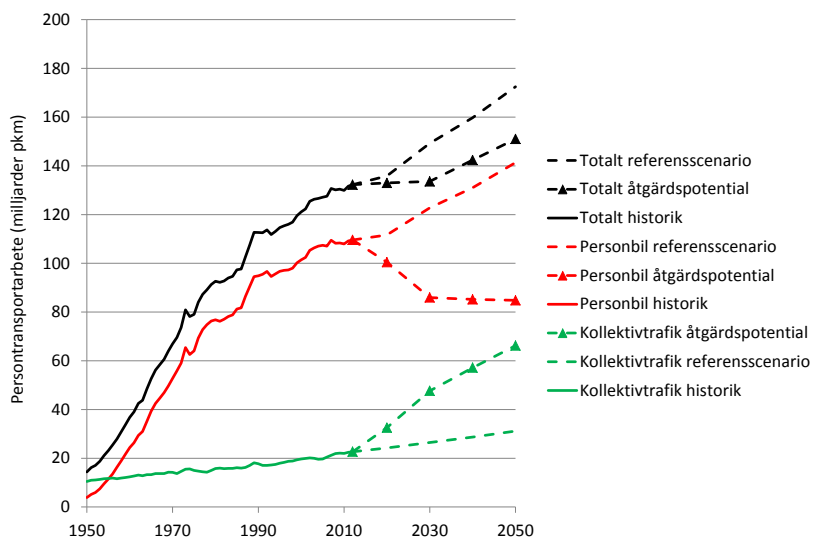
I kapitel 14 föreslår utredningen ett nytt stadsmiljömål om att ökningen i persontransportresandet i tätorter ska tas i kollektivtrafik, cykel och gång så att biltrafiken kan minska. Samtidigt behövs också godstransporterna i staden samordnas bättre.

I Figur 15.2 och 15.3 redovisas utvecklingen av person- respektive godstransporter enligt den maximala åtgärdspotentialen i kapitel 13.

Genom attraktivare och tillgängligare städer ges möjlighet till en minskning av personbilstrafiken med cirka 20 procent jämfört med 2010 års nivå. Det innebär räknat som trafikarbete, en nivå jämförbar med slutet av 1980-talet. Samtidigt mer än fördubblas resandet i kollektivtrafik. Även gång och cykel ökar kraftigt. För det totala persontransportresandet med personbil, buss och bantrafik innebär åtgärdspotentialen i stort sett oförändrat resande mellan 2010 och 2030. Med en utveckling enligt referensscenariot skulle persontransporterna med personbil, buss och bantrafik öka med cirka 13 procent. Skillnaden mellan åtgärdspotential och referensscenario i det totala resandet ligger framförallt i att åtgärdspotentialen innehåller stadsutveckling och åtgärder såsom e-handel och resfria sätt att mötas som minskar den totala efterfrågan på personresor.

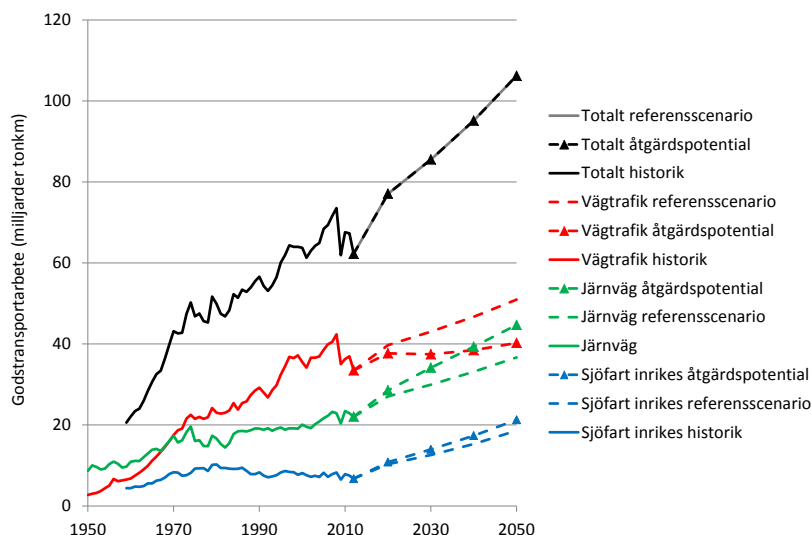
Åtgärderna som leder till minskade personbilsresor leder också till ett minskat behov av tillgång till egen bil. Bland åtgärderna finns också bilpool som ger ett alternativt sätt att ha tillgång till bil. Med en utveckling enligt åtgärdspotentialen kan också antalet bilar minska på sikt. Hur fort detta kommer gå är dock svårt att säga. Det är inte givet hur en sådan minskning av fordonsparken kommer påverka nybilsförsäljningen. Om en minskning av fordonsparken skulle tas i minskad nybilsförsäljning skulle det minska omsättningen av fordonsparken och därmed också den takt som nya energieffektiva fordon ersätter gamla. Det skulle göra att energi-effektiviseringen och elektrifieringen av fordonsparken fördröjs. En minskad trafik och fordonspark kan dock lika gärna innebära en ökad skrotning av gamla fordon. I sådana fall kan t.o.m. omsättningen av fordonsparken öka vilket innebär en snabbare effektivisering och elektrifiering av fordonsparken. Vid kontrollstationerna är det lämpligt att följa utvecklingen av fordonsflottans omsättning. Om nödvändigt kan styrmedel sättas in för att öka fordonsparkens omsättning.

Figur 15.2 Persontransportarbetets utveckling 1950–2050 enligt referensscenario och åtgärdspotential. Huvuddelen av åtgärdspotentialen åstadkoms genom att det skapas alternativ till personbilsresor. Kollektivtrafik inkluderar buss och bantrafik. I de historiska data saknas spårvagn före 1997. Totalt är här summan av personbil och kollektivtrafik. Med åtgärdspotential menas transportarbetet efter att alla åtgärder som ingår i åtgärdspotentialen har genomförts



Åtgärdspotentialen innebär en minskning av trafiken med tunga lastbilar med drygt 10 procent jämfört med 2010 års nivå. Det innebär en lastbilstrafik som i slutet på 1990-talet. Transportarbetet med lastbil ökar dock med 3 procent. Skillnaden beror på att effektivisering av logistik inklusive längre och tyngre lastbilar håller nere trafiken samtidigt mer gods transporteras. Samtidigt sker även i åtgärdspotentialen en ökning av det totala inrikes transportarbetet med 28 procent jämfört med 2012 års nivå. Det är dock bara 8 procent högre än när transportarbetet var som störst, vilket inträffade 2008. I referensscenariot är ökningen av det totala inrikes transportarbetet 37 procent mellan 2012 och 2030. Skillnaden mellan åtgärdspotentialen och referensscenariot ligger framförallt i en effektivare logistik i den förstnämnda.

Figur 15.3 Godstransportarbetets utveckling 1950–2050 enligt referensscenario och åtgärdspotential. Huvuddelen av åtgärdspotentialen åstadkoms genom förbättrad logistik och att det skapas bättre alternativ till lastbilstransporter. Statistik för inrikes sjöfart finns bara från och med 1960. Totalt är här summan av vägtrafik (lastbil), järnväg och inrikes sjöfart. Med åtgärdspotential menas transportarbetet efter att alla åtgärder som ingår i åtgärdspotentialen har genomförts. Notera att det totala transportarbetet är lika i referensscenario och åtgärdspotential



15.3.1 Effekter av utredningens förslag

Utredningen har ett stort antal förslag, antingen direkta eller sådana som behöver ytterligare utredning, som kommer att stimulera utvecklingen mot minskade transportbehov, ökad transporteffektivitet och bättre utnyttjande av alla trafikslag och leda i riktning mot åtgärdspotentialen och målsättningen enligt kapitel 16 samt i riktning mot stadsmiljömålet. Det handlar om förslag inom stadsutveckling, infrastrukturhållning, ökad transporteffektivitet och minskat behov av transporter, differentierade banavgifter, differentierade kilometerskatter förändrade reseavdrag, höjd energiskatt på dieselbränsle och högre kostnader för biodrivmedel. Det kommer samtidigt bidra till många andra mål i samhället. Om det kommer leda hela vägen fram är svårt att bedöma och är något som får

stämmas av i samband med kontrollstationerna. Vid behov får då ytterligare åtgärder och styrmedel övervägas.

15.4 Effekter på fordonseffektivisering och elektrifiering

Den specifika energianvändningen för fordon kan minska genom effektivisering av fordon inklusive elektrifiering och genom en effektivare användning av fordonen t.ex. genom sparsam körning och lägre hastighet. Åtgärdspotentialen visar på att stora energi-effektiviseringar är möjliga för alla fordonstyper. Personbilarna bedöms i snitt kunna bli cirka 60 procent effektivare till 2030 jämfört med 2010 om även en mer effektiv användning räknas in. Detsamma gäller stadsbussar och distributionslastbilar, mycket tack vare en hög grad av elektrifiering. För fjärrlastbilarna och landsvägsbussarna sker elektrifieringen långsammare och effektiviseringspotentialen inklusive effektivare användning stannar då på knappt 40 procent till 2030.

Tabell 15.1 Energianvändning, bränsleanvändning, elanvändning och andel el av körsträcka för olika fordonstyper enligt åtgärdspotentialen. Effektivisering inkluderar fordonsutveckling och effektivare användning. Energianvändning avser summa el och bränsle med viktning utifrån andel el av körsträcka

		2010	2020	2030	2040	2050
Personbil	Energianvändning (kWh/100km)	70	43	27	23	20
	Bränsleanvändning (kWh/100km)	70	44	30	28	27
	Elanvändning (kWh/100km)	17	16	16	16	16
	andel el av körsträcka (%)	0 %	2 %	20 %	40 %	60 %
Stadsbuss	Energianvändning (kWh/100km)	390	260	155	150	144
	Bränsleanvändning (kWh/100km)	390	284	207	207	207
	Elanvändning (kWh/100km)	156	148	144	144	144
	andel el av körsträcka (%)	0 %	18 %	83 %	92 %	100 %
Landsvägsbuss	Energianvändning (kWh/100km)	271	217	173	148	129
	Bränsleanvändning (kWh/100km)	271	217	173	155	138
	Elanvändning (kWh/100km)	108	103	100	100	100
	andel el av körsträcka (%)	0 %	0 %	0 %	13 %	25 %

		2010	2020	2030	2040	2050
Distr.lastbil	Energianvändning (kWh/100km)	222	148	88	85	82
	Bränsleanvändning (kWh/100km)	222	161	118	118	118
	Elanvändning (kWh/100km)	89	84	82	82	82
	andel el av körsträcka (%)	0 %	18 %	83 %	92 %	100 %
Fjärrlastbil	Energianvändning (kWh/100km)	397	318	252	217	189
	Bränsleanvändning (kWh/100km)	397	318	253	228	203
	Elanvändning (kWh/100km)	159	151	147	147	147
	andel el av körsträcka (%)	0 %	0 %	1 %	13 %	25 %

I kapitel 14 presenteras styrmedelsförslag som till stor del kan realisera åtgärdspotentialen. En viktig förutsättning är att det finns energieffektiva fordon att tillgå på en internationell marknad. Finns det inte det hjälper det inte hur starka de nationella styrmedlen än är. Långtgående EU-krav, som presenteras i kapitel 14, är därför en förutsättning för att åstadkomma effektiviseringen enligt åtgärds-potentialen. Nationella styrmedel såsom fordonsskatter, registrerings-skatter, premier och förmånsbeskattning kan rätt utformade göra att den svenska fordonsflottan utvecklar sig minst lika bra som EU-snittet.

Enligt inriktningen för att nå klimatmålen kommer tillgänglig-heten utan bil att öka i framförallt städerna. Det innebär att be-hovet av att ha egen bil kommer att minska i framtiden. Hur detta påverkar storleken på fordonsparken och bilförsäljningen är inte givet. Det kan bli så att endast körsträckan per bil minskar. Om det även påverkar bilparkens storlek är det mest sannolikt att det i första hand påverkar utskrotningen av äldre fordon som används lite. Detta skulle i så fall även innebära en förnygring av fordons-parken. För att nå målet om fossiloberoende fordonsflotta och klimatmål är det viktigt att omsättningstakten i fordonsparken inte minskar vilket förutsätter en nybilsförsäljning och skrotningstakt på en nivå som det varit i genomsnitt de senaste 10 åren. Om for-donsparken inte förnyas i tillräckligt snabb takt kan ytterligare styrmedel behöva användas, såsom skrotningsspremie.

15.4.1 Effekter av styrmedel för energieffektiva lätta fordon

I kapitel 14 ger utredningen förslag på två alternativa styrmedelspaket för att effektivisera personbilar, lätta lastbilar och lätta bussar. Båda dessa paket bedöms tillsammans med EU-kraven på koldioxidutsläpp från nya bilar 2015 och 2020 och en energimärkning leda fram till att den energieffektivisering och elektrifiering som redovisas för 2020 i Tabell 15.1 kan nås. Åtgärderna som utredningen föreslår för elektrifiering av vägtrafiken stöttar denna utveckling. För att även kunna nå effektiviseringen och elektrifieringen bortom 2020 krävs fortsatt utveckling av kraven både inom EU och nationellt, något som behöver göras vid kontrollstationerna.

15.4.2 Effekter av styrmedel för energieffektiva tunga fordon

Det är något mer osäkert om de styrmedel som föreslås för effektivisering och elektrifiering av tunga fordon kommer leda hela vägen fram till de potentialer som redovisas i Tabell 15.1. Dels skulle behövas bättre styrning från EU, dels finns osäkerhet om de nationella styrmedlen är tillräckliga. För att öka säkerheten behöver Sverige driva på utvecklingen av provmetoder och krav inom EU och också följa upp utvecklingen i Sverige och vid behov följa upp med ytterligare styrmedel.

15.5 Drivmedelspris och körkostnader

Såväl kvotplikt som stöd till inhemsk produktion av biodrivmedel samt höjd energiskatt på dieselbränsle och fossil fordonsgas påverkar det genomsnittliga drivmedelspriset. Som har diskuterats i kapitel 4 finns också faktorer som inte referensscenariot fångat upp som kan öka dieselbränslepriset, t.ex. de strängare svavelkraven inom sjöfarten som ökar efterfrågan på dieselbränsle och närliggande fraktioner från sjöfartens sida samt den redan existerande och ökande obalansen i Europa mellan bensin- och dieselkonsumtion.

Regelverket för produktion av biodrivmedel från vissa råvaror bedöms i avsnitt 15.8 höja kostnaden för drivmedel med som mest drygt 1 krona per liter dieselevivalent i mitten av 2020 talet, för att därefter minska till noll cirka 2037. Förutsatt att prispremien är tillräcklig för att kompensera för de merkostnader som biodriv-

medelsproducenterna har jämfört med producenter av fossila bränslen ger kvotplikten ingen ytterligare höjning av drivmedelspriset. Till detta kommer höjningen av energiskatten på dieselbränsle med cirka 77 öre. IMO:s regler för minskade svavelutsläpp kan också leda till högre priser på dieselbränsle. För bensin föreslås ingen höjning av drivmedelsskatten. Utredningens bedömning är att värderingen av koldioxid i Sverige fortfarande är låg jämfört den faktiska kostnad som utsläppen medför för samhället. Då det är svårt att överblicka konsekvenserna av fortsatta utsläpp av koldioxid och växthusgaser blir det mycket svårt om ens möjligt att sätta ett korrekt pris på koldioxidutsläpp. Naturvårdsverket (2012f) refererar i Färdplan 2050 till ett antal olika försök som har gjorts för att sätta ett pris på koldioxidutsläpp. Variationen i kostnader är stor och beror på vilka konsekvenser som inkluderas eller inte i uppskattningen. Flera av underlagen pekar på betydligt högre värderingar än den som används inom transportsektorn i Sverige. Utredningen bedömer i kapitel 14 att en höjning av koldioxidskatten är något som bör utredas närmare. Detta kan göras genom att ytterligare ett skifte från energiskatten till koldioxidskatt genomförs. En följd effekt av detta kan vara att rena och höginblandade biodrivmedel som ingår i kvotplikten efter år 2020 fortsatt förblir konkurrenskraftiga mot de fossila alternativen. För alla biodrivmedel som ingår i kvotplikten måste energiskatt tas ut. Med dagens prisnivåer på rena och höginblandade biodrivmedel är det då tveksamt om de skulle kunna konkurrera med de fossila alternativen med låginblandning om inte skatterna justeras. Avgörande för konkurrenskraften är den framtida utvecklingen av oljepriset samt produktionskostnaderna för biodrivmedel. De biodrivmedel som ingår i prispremiemodellen kan ha större konkurrensförmåga än de redan i dag kända teknikerna som hamnar utanför systemet. Sammantaget bedöms därför drivmedelspriset öka med som mest 2 kronor per liter dieselevivalent i mitten av 2020-talet. Detta måste dock sättas i perspektivet att fordonen och användningen av dem kommer bli mycket energieffektivare.

Enligt åtgärdspotentialen minskar den specifika energianvändningen för personbilar med 62 procent till 2030. Med oförändrade priser på drivmedel och el skulle det även ge samma storleksordning på minskning av energikostnaden per kilometer. En stor del av denna minskning åstadkoms genom ökad elektrifiering som ger effektivare fordon men också lägre kostnad per energienhet. Tillkommer gör dock kostnaderna för batterier. I dagsläget ligger

kostnader för batterileasing på 700–800 kronor per månad. Omräknat i kostnader per km motsvarar det 70–80 öre per km. Batterikostnaden bedöms enligt kapitel 11 reduceras till mellan en tredjedel och hälften av dagens kostnader. Det ger kostnader på 23–40 öre per km. Räknas även detta in i körkostnaden blir reduktionen i storleksordningen 27–42 procent. Ökar dessutom bränslepriset med som mest 2 kronor/liter genom skatter och högre kostnader för biodrivmedel blir reduktionen av körkostnaden (inräknat batterikostnad) i stället 22–37 procent eller 25–42 öre per km. Till detta ska sannolikt även läggas en kilometerskatt för personbilar som föreslås utredas i kapitel 14 vilket kommer minska reduktionen i körkostnad. Minskade körkostnader kan innebära en minskad drivkraft för att välja alternativ till bilen. Effekter för hushållen av ökade drivmedelspriser behandlas vidare i 15.14. Effekter på glesbygden behandlas både där och i 15.16.

För tunga fjärrlastbilar minskar enligt åtgärdspotentialen den specifika energianvändningen med 37 procent till 2030. Med oförändrade priser på drivmedel och el skulle även det ge samma storleksordning på minskningen av energikostnaden per km. Om bränslepriset ökar från 15 till 17 kronor per liter skulle det ändå ge en minskning av körkostnaden med 28 procent eller cirka 1,7 kronor per km. Till detta ska läggas en kilometerskatt för tunga lastbilar. Bedömningen av kostnadsökningen av kilometerskatten i kapitel 14 var cirka 55 öre per km. Sammantaget skulle detta innebära en reduktion av körkostnaden med drygt 1 kronor per kilometer. Minskade körkostnader kan innebära minskad drivkraft för effektivisering av logistik och överflyttning till andra trafikslag. Energi-effektiviseringen av lastbilar sker i långsammare takt än för personbilar samtidigt som höjningen av energiskatten sker på relativt kort tid, 2015–2020. För att kompensera för detta behöver bränsleförbrukningen minska med i storleksordningen 6–7 procent över samma tid. Det är inom ramen för åtgärdspotentialen men det kan inte uteslutas att kostnaderna för drivmedel räknat per kilometer kan öka under en kortare tid för att därefter minska. Därtill kommer också kostnaderna för kilometerskatt som enligt utredningens bedömning bör ske med restitution för del av den inbetalda skatten på dieselbränsle. Effekter av drivmedelspriset och kilometerskatt på näringslivet behandlas i 15.15. Vidare tas regionala effekter upp i 15.16.

15.6 Effekter på utsläpp av koldioxid

Åtgärdspotentialen pekar på att användningen av fossila bränslen inom vägtrafiken kan minska med drygt 90 procent till 2030. Målsättningen i kapitel 16 är en reduktion av användningen av fossila bränslen och utsläppen av koldioxid från vägtrafiken med 80 procent. Det motsvarar en minskning av vägtrafikens utsläpp av koldioxid med knappt 14 miljoner ton jämfört med 2012. Till 2040 är utredningens bedömning att det går att minska utsläppen av koldioxid från vägtrafiken med 100 procent eller knappt 18 miljoner ton jämfört med 2012. Detta avser de direkta utsläppen genom användning av fossila bränslen. Utsläpp i samband med produktion av biodrivmedel minskar genom skärpta krav hållbarhet och genom att styrmedel i Sverige är inriktade på drivmedel med låga utsläpp. En stor del av reduktionen av användningen av fossila bränslen sker genom elektrifiering. För att detta även ska ge låga utsläpp av koldioxid på lång sikt krävs att utsläppen inom den europeiska elproduktionen minskar.

Då olika åtgärder och styrmedel interagerar med varandra är det komplicerat att kvantifiera effekten av enskilda åtgärder och styrmedel. En viss minskning av den totala trafiken ger en procentuell reduktion av utsläppen. Den procentuella reduktionen är oberoende av fordonsparkens egenskaper och dess användning av drivmedel så länge utsläppen är skilda från noll. Däremot kommer utsläppsminskningen i antalet ton att variera kraftigt beroende på dessa egenskaper. Det är därför som påverkan av de olika åtgärdsområdena i kapitel 13 redovisas som procentuella reduktioner. Ett viktigt undantag är biodrivmedel. En viss mängd biodrivmedel med en viss reduktion av koldioxidutsläppen i förhållande till fossila bränslen ger alltid samma reduktion av utsläppen.

En minskad efterfrågan på transporter och ökad transporteffektivitet bedöms enligt kapitel 13 kunna ge en minskning av användningen av fossila bränslen och de direkta utsläppen från vägtrafiken med upp till 20 procent till 2030 jämfört med referensscenariot. Till 2020 är bedömningen att användningen av fossila bränslen kan minska och därmed de direkta utsläppen av koldioxid med 8 procent jämfört med referensscenariot. Det är som tidigare påpekats oklart om de åtgärder och styrmedel som utredningen föreslår räcker till denna utveckling. Samtidigt finns osäkerhet i referensscenariot. Trafikverkets prognoser pekar på en större ökning av transportarbetet än det referensscenario som utredningen använt

från Naturvårdsverkets arbete med att ta fram underlag till en färdplan för 2050. Å andra sidan finns det en pågående omsvängning i samhället och diskussioner om peak car som pekar mot mindre transporter och trafik än de som referensscenariot beskriver, se kapitel 4.

Byte till andra trafikslag kan enligt kapitel 13 reducera användningen av fossila bränslen och de direkta utsläppen av koldioxid med upp till 3 procent till 2030 och med cirka 1 procent till 2020 jämfört med referensscenariot. För att en övergång till kollektivtrafik, gång och cykel från bil samt till järnväg och sjöfart från lastbil även ska ge minskade utsläpp förutsätts att alternativen erbjuder lägre utsläpp. Järnvägen ger sådana möjligheter i alla fall så länge som banorna är någorlunda välbelagda. Vid nybyggnad eller större ombyggnad av lågtrafikerade banor riskerar indirekta utsläpp från infrastrukturhållningen per utfört transportarbete göra att de totala utsläppen blir större jämfört med att behålla transporterna på lastbil. Elektrifiering av busstrafiken i städerna och användning av biodrivmedel för längre sträckor mellan städerna gör att överflyttning till buss från bil ger en tydlig minskning av utsläppen av koldioxid. Utsläppen i sjöfarten är i dag mycket lägre per utfört godstransportarbete än för lastbil. För att det ska vara så även i framtiden krävs att sjöfarten också genomför energieffektiviseringar och minskar utsläppen av koldioxid genom övergång till fossilfria alternativ.

Energieffektiva fordon har enligt kapitel 13 en potential att minska användningen av fossila drivmedel och de direkta utsläppen av koldioxid med 48 procent (varav 9 procent genom elektrifiering) till 2030 och med 27 procent (varav 2 procent genom elektrifiering) till 2020 jämfört med fordonsparken 2010. Största delen av detta är som resultat av effektivisering av lätta fordon. Som redan nämnts tidigare bedöms EU-kraven och de av utredningen föreslagna nationella styrmedlen för effektivisering av lätta fordon kunna realisera potentialen till 2020. För tunga fordon är däremot osäkerheterna större. Om totalt 3 000 fordon får miljölastbilspremien under åren 2015–2019 bedöms det under deras livslängd kunna minska koldioxidutsläppen med totalt 190 000–930 000 ton beroende på typ av miljölastbilar. Indirekta utsläpp i samband med produktion, underhåll och skrotning av fordon har inte beaktats. Långsiktigt är det viktigt att även dessa utsläpp minskar.

En effektivare användning av fordonen bedöms enligt åtgärdspotentialen kunna minska användningen av fossila bränslen och de

direkta utsläppen av koldioxid med upp till 15 procent till 2020 och 9 procent till 2020. Det är här osäkert om de styrmedel som utredningen har föreslagit kommer leda hela vägen fram till dessa potentialer. Potentialerna förutsätter en ökad hastighetsefterlevnad, ökad grad av sparsam körning och ett mer klimatanpassat hastighets-system. Om inte utvecklingen visar sig tillräcklig kan ytterligare åtgärder och styrmedel komma behöva föreslås och beslutas i samband med kommande kontrollstationer.

En övergång till eldrift bedöms enligt kapitel 13 kunna minska användningen av fossila bränslen och de direkta utsläppen av koldioxid från vägtrafiken med upp till 15 procent till 2030 och med 1 procent till 2020. Till 2020 bedöms huvudsakligen detta kunna realiseras med hjälp av EU-krav och de styrmedel som utredningen föreslår. Vad gäller elanvändningen är det förstas viktigt att även produktionen av el ger låg klimatpåverkan vid den tidpunkt när betydande andel av vägtrafikens energianvändning består av el samt vid betydande överflyttning sker till trafikslag och färd sätt som använder el. För att hålla temperaturökningen under 2°C har europeiska rådet kommit överens om som mål att utsläppen av växthusgaser inom EU ska minska med 80–95 procent jämfört med 1990. I färdplan för ett konkurrenskraftigt utsläppsnålt samhälle 2050 kom EU kommissionen (2011b) fram till att elproduktionen var den sektor som skulle kunna bidra mest till målet, med minskningar mellan 93 och 99 procent till 2050. Även om användning av el, räknat på nordisk eller europeisk medelproduktion, i dag kan leda till relativt stora marginalutsläpp så pekar EU kommissionens analys tydligt på att en elektrifiering av vägtrafiken på sikt kommer kunna ge betydande klimatvinster. För att säkerställa detta behöver taket i EU:s utsläppshandelsystem successivt sänkas och en ökad andel av elproduktionen baseras på förnybar energi.

Utredningen bedömer att kombinationen av kvotplikt och stöd till inhemsk produktion av biodrivmedel baserade på avfall, biprodukter och cellulosa kommer kunna förse vägtrafik och arbetsmaskiner med 25–30 TWh biodrivmedel år 2030. Av denna volym beräknas 20 TWh komma att användas i vägfordon och 5 TWh (i form av biodiesel i arbetsmaskiner). Mängden biodrivmedel i vägtrafiken till 2030 begränsas utöver produktion och möjlighet till import även av fordonens kompatibilitet med tillgängliga drivmedel. En del av de fordon som i dag finns i trafik kommer också finnas kvar 2030. Huvuddelen av dessa kommer behöva någon form av drop-in bränslen om de ska kunna köra på biodrivmedel. Om det

inte går att få in större volymer i vägtrafiken och man kan nå upp till 30 TWh produktion till 2030 kommer det redan till 2030 finnas utrymme till export. När det gäller utsläppen av växthusgaser ska biodrivmedel som används fram till och med 2017 reducera utsläppen med minst 35 procent jämfört den fossila motsvarigheten. Dessa krav höjs efter 2017 till 50 procent. Den minsta minskningen av växthusgasutsläpp som kommer att uppnås som resultat av biodrivmedel år 2020 är 1,8 miljoner ton koldioxidekvivalenter, förutsatt en kvotplikt på 12 TWh biodrivmedel. Motsvarande minskning av biodrivmedel 2030 kommer vara 3,8 miljoner ton, förutsatt en kvotplikt på 25 TWh biodrivmedel. Detta är den lägsta nivån en betydligt större minskning av växthusgasutsläpp sker om man väljer ett kvotpliktsystem med målsättning om en viss mängd minskade växthusgasutsläpp, då kan det i stället bli relevant med utsläppsminskningar på 2,7 miljoner ton koldioxidekvivalenter 2020 och 5,7 miljoner ton koldioxidekvivalenter 2030.

Sammanfattningsvis kan sägas att de förslag till åtgärder och styrmedel kommer leda i riktning mot den målsättning på 80 procent minskning av koldioxidutsläppen till 2030 jämfört med 2010 som utredningen föreslår i kapitel 16. Om de är tillräckliga är svårt att bedöma. Styrmedel för ökad andel biodrivmedel kommer om de implementeras säkerställa att mängden biodrivmedel når upp till 25–30 TWh. Det krävs dock också att en elektrifiering av vägtransportsektorn inleds och att energianvändningen minskar genom energieffektivare fordon och användning samt genom minskade behov av transporter, ökad transporteffektivitet och genom att utnyttjande av alla trafikslag. Här finns stora osäkerheter och vid kommande kontrollstationer behöver utvecklingen analyseras och vid behov kompletterande eller justerade styrmedel implementeras för att säkerställa att målen nås.

15.7 Försörjningstrygghet för energi

Minskad energianvändning, en ökad el samt biobränslen innebär att transportsystemet blir mindre sårbart för minskade tillgångar på och potentiellt höga priser på olja och fossila drivmedel.

En tätare och mer funktionsblandad stadsstruktur med god tillgänglighet utan bil klarar också höga priser på energi och drivmedel bättre. Detta kan exemplifieras av utvecklingen på bostadsmarknaden i USA. Ökningen av huspriserna understöddes av låga

bränslepriser fram till 2004. När bränslepriserna sedan steg kraftigt och kulminerade under 2008 påverkade detta huspriserna negativt och då speciellt har inte minst kunnat ses under senare års höga priser på drivmedel i USA. Bostads- och markpriserna har sjunkit snabbast i glesa bilberoende förorter där beroendet av bil och därmed sårbarheten för den snabba ökningen på bränslepriset var som störst (Cortright, 2008). Många har också varit tvungna att lämna sina hem i dessa områden. Exempel finns på städer som har utvecklat strategier för att möte Peak Oil t.ex. Brisbane i Australien och Bristol i England (Bristol Green Capital och Bristol Partnership, 2009, Brisbane City Council, 2007).

En mer kompakt stadsstruktur med sammanhängande flerfamiljshus minskar också energibehovet för uppvärmning. Den klassiska svenska kvarterstaden bedöms till sin struktur mer optimal ur uppvärmningshänseende (Boverket, 2010a)

15.8 Tillgänglighet till biodrivmedel och möjlighet till inhemsk produktion

Utredningen har två förslag för att öka tillgängligheten till biodrivmedel och öka den inhemska produktionen, kvotplikt (avsnitt 14.7.1) och ett regelverk för framställning av biodrivmedel från vissa råvaror (avsnitt 14.7.2).

Uppnåendet av en konkurrenskraftig produktion av biodrivmedel från vissa råvaror är en viktig del av ansträngningarna att bli oberoende av fossila bränslen. Som tidigare nämnts innebär det att import av fossila drivmedel begränsas och att beroendet av fossila bränslen från allt svårtillgängligare områden och produktion av drivmedel från tunga fossila fyndigheter med betydande miljösvårigheter minskar, liksom import från politiskt känsliga områden. Inverkan på betalningsbalansen blir kraftig och positiv. Produktionen av biodrivmedel skapar också sysselsättning i landet, särskilt inom regioner där mer sysselsättning är önskvärd.

15.8.1 Förslaget om utvecklad kvotplikt

Drivmedelsdistributörerna kommer att direkt påverkas av kvotpliktens utformning. Dessa kommer att behöva agera för att uppfylla lagens krav på en ökad användning av biodrivmedel. Det finns

företag som kommer att uppnå sin kvot på ett lätt sätt då deras huvudsakliga verksamhet inriktar sig på distribution av rena eller höginblandade biodrivmedel som biogas och ED95. Sådana företag kommer att ha ett överskott av biodrivmedel jämfört vad kvotplikten ålägger dem. Dessa företag kommer att gynnas av en kvotplikt då deras överskott kommer att administrativt kunna säljas till företag som inte har möjlighet att själv sälja biodrivmedel. Detta kan vara företag med stor andel bensinförsäljning där inblandningsmöjligheterna av biodrivmedel är små utgående ifrån dagens bränslestandarder. Dessa kan därmed få en större kostnad för att uppfylla sin kvotplikt jämfört ett företag med som arbetar med dieselförsäljning där inblandningsmöjligheterna är större och där företaget har två möjligheter att uppfylla sin kvot, antingen blanda i biodrivmedel i dieselbränslet eller att köpa certifikat eller motsvarande från ett företag med överskott av biodrivmedel.

Kvotplikten inkluderar enligt regeringens förslag även diesel som går till sjöfart. I dag är användningen av dieselbränsle i sjöfarten relativt sett liten, när utsläppskraven för sjöfarten skärps bedöms även användningen av dieselbränsle och andra lättare bränslen än vad som används i dag öka. I dag är sjöfarten helt befriad från skatt på drivmedel. Då den ökade kostnaden för biodrivmedel därmed inte kan kompenseras genom en befrielse av koldioxidskatten kan ett krav på inblandning av biodrivmedel i sjöfarten innebära att fartyg bunkrar utomlands i stället. Kvotplikten ålägger leverantören av bränslet att blanda in en viss andel biodrivmedel, i detta fall har dock konsumenten möjligheten att välja att köpa från annat land där bränslepriset är annorlunda. Därmed skulle svenska leverantörer eventuellt drabbas av en lägre efterfrågan av bränsle till sjöfarten på grund av kvotpliktens krav. Fartyg som endast trafikerar svenska farvatten kommer inte ha denna möjlighet utan kommer att drabbas av ökade kostnader för drivmedel i stället. Utredningen bedömer att det i samband med en ökad användning av dieselbränsle i sjöfarten utreds hur kvotplikten ska utvecklas för att inte ställa orimliga krav på leverantörerna och användarna av drivmedel.

En annan effekt av en utvecklad kvotplikt med ett system med handel av certifikat eller motsvarande kommer att medföra extra kostnader för företagen då det blir ytterligare administration kring hanteringen av biodrivmedel jämfört det av regeringen föreslagna systemet. Detta kommer troligtvis missgynna mindre företag som trots liten försäljning av biodrivmedel måste sätta sig in i systemet. Det är dock troligt att det är många mindre företag som arbetar

inom biodrivmedelsförsörjningen som faktiskt kommer att vinna på att det finns en möjlighet till en extra intäkt för det överskott av biodrivmedel som säljs.

15.8.2 Förslaget om regelverk för framställning av biodrivmedel

Regelverket för framställning av biodrivmedel från vissa råvaror innebär att en godkänd producent ges en prispremie utöver det pris produkten inbringar på bränslemarknaden. Prispremiens storlek fastställs var månad och utgör skillnaden mellan ett riktpreis (R) baserat på vilken årsklass anläggningen tillhör, och priset på standard dieselbränsle som grundas på t.ex. Platts publicering av priser i nordvästra Europa, och den därtill kommande skillnaden i koldioxidskatten.

Drivmedelsdistributörer i Sverige åläggs ersätta producenterna med premien i proportion till deras andel av den totala drivmedelsförsäljningen den aktuella månaden, när biobränslet deklarerats för beskattning. Riktpriset är konstant under 12 år för varje anläggning som beviljats premie under regelverket. Årsklasserna har en maximal storlek i syfte att begränsa kostnaderna för kollektivet av drivmedelskunder.

Riktpriset trappas av stegvis och når i förslaget 2025 en nivå där det ligger vid dagens pris för koldioxidbeskattade fossila drivmedel. Nya anläggningar med idrifttagning efter 2025 kan inte räkna med prispremier om inte riksdagen i kommande kontrollstationer för systemet beslutar om förlängning av regelverket. De sista betalningarna av prispremier som kan komma att ske enligt detta förslag är år 2037, men oljepriset kan göra att systemet blir ointressant för producenterna så tidigt att sista betalningarna sker tidigare. Tanken är att inhämtade erfarenheter och teknisk utveckling ska vara tillräcklig för att intresset och biodrivmedelsproduktionen ska öka.

Hur stora nyttor och kostnader för regelverket för produktion av biodrivmedel från vissa råvaror blir beror på hur snabbt industriell erfarenhet resulterar i sänkta kostnader. Men även redan den direkta kostnaden per liter försålda bränslen beror av många faktorer, inklusive produktpriset för standarddiesel, total försåld volym drivmedel, och mängden biodrivmedel som uppbär prispremie. Dessa är alla behäftade med betydande osäkerheter i ett 10–15 års perspektiv. Om man antar de maximala mängder av drivmedel och

biodrivmedel som anges av åtgärdspotentialerna i Tabell 13.1 och dagens priser på standard dieselbränsle kan en uppskattad kostnad per liter totalt försåld mängd drivmedel beräknas. En sådan uppskattning har karaktär av en övre gräns i den meningen att den förutsätter en snabbt ökande mängd biodrivmedel och en snabbt minskande mängd totala drivmedel.

Om man fördelar dessa premier på dagens mängd konsumerade drivmedel får man en kostnadsökning på drivmedelspriset på mindre än 10 procent även under det år när man når den maximala mängden premieberättigat bränsle omkring 2025. Om pris på olja eller marginalerna i raffinaderier ökar, blir dessa kostnader lägre. Och de kan som nämnts bli en kostnadsänkning för konsumenterna om dieselpriis och koldioxidskatten höjs under perioden så att prispremiern blir negativ.

Med dessa antagande blir kostnaden för prispremierna per liter totalt sålt drivmedel inledningsvis låg (några ören per liter) eftersom utbetalningarna avser en liten volym biodrivmedel och den totala volymen drivmedel fortfarande är stor. Kostnaden per liter drivmedel stiger därefter med ökad produktion av biodrivmedel och minskade totala mängder försålda drivmedel. Antaget drivmedelsmängder enligt åtgärdspotentialen når kostnaderna per liter ett maximum av storleksordningen 1 krona/liter i mitten av 2020-talet för att därefter avta mot noll. Osäkerheterna beror som nämnts på en rad faktorer som inte går att bedöma med någon högre grad av säkerhet. Kostnaderna blir lägre om effektiviseringarna inte utnyttjar hela den åtgärdspotential de bedömts ha i kapitel 13. Kostnaderna kan stiga om produktpriset för fossila drivmedel sjunker under dagens nivå vilket dock i kapitel 3 och 4 bedömts som osannolikt i en värld olja i allt högre grad utvinns ur skifferberg, oljesand eller under havsbotten på stora djup.

Om oljepriset i stället ökar kommer drivmedelskonsumenterna i stället att tjäna på regelverket. Inte endast genom att producenterna av biodrivmedel inom systemet då blir betalare, utan också därför att teknik för biodrivmedelsproduktion då redan är utprovad och snabbt kan expandera.

Med oförändrat dieselpriis blir de samlade utbetalningarna till producenterna av biodrivmedel under perioden 2015–2037 maximalt till cirka 64 miljarder SEK. Detta är ett belopp som i genomsnitt maximalt blir cirka 3 miljarder SEK per år, eller cirka 5 procent av den nuvarande drivmedelskostnaden (produktpris + koldioxidskatt) på maximalt cirka 70 miljarder SEK per år.

Genom att biodrivmedlen i förslaget beläggs med energiskatt och moms ökar statens intäkter med maximalt 0.3 miljarder SEK 2016 till maximalt 1.7 miljarder SEK 2020 och till maximalt 5.9 miljarder SEK 2030; i genomsnitt maximalt cirka 4 miljarder SEK/år under perioden 2016 till 2037. Detta innebär att det skulle finnas utrymme att sänka drivmedelsskatten så att det totala drivmedelspriset per liter inte behöver höjas. Å andra sidan minskar statens intäkter från drivmedelsbeskattningen moms genom att den totala mängden drivmedel minskar, från cirka 59 miljarder¹ SEK 2013 till cirka 23 miljarder SEK 2030.

Eftersom detta regelverk ökar utbudet av biodrivmedel minskar samtidigt kostnaderna för att uppfylla kvotplikten.

Det föreslagna riktpriiset leder med priset på standard dieselbränsle 2013 till en prispremie omkring 4 SEK per liter. Riktprisets storlek och dess nedtrappning över tiden är baserat på en bedömning utifrån analyserna utförda av Kåberger (2013) och Börjesson et al (2013) på uppdrag av utredningen. Det råder naturligtvis osäkerhet om det föreslagna riktpriiset ligger rätt i relation till syftet att få investeringar till stånd och att riktpriiset ska vara kostnadseffektivt. Ett för lågt riktpreis innebär att investeringar inte kommer till stånd och ett för högt riktpreis att kollektivet av drivmedelsanvändare får betala onödigt mycket. Eftersom man inte kan veta detta i förväg, men vinner erfarenhet när systemet varit i bruk några år, föreslås att kontrollstationerna ser över hur riktpriiset bör utveckla sig för tillkommande anläggningar.

Drivmedelsleverantörerna står inför en framtid där de försålda kvantiteterna bränslen avtar över tiden och kan 2030 genom olika slags effektiviseringar ha halverats jämfört med 2010. Detta måste leda till anpassningar av drivmedelsdistributionen och en successiv förändring av industrin bör ingå i planering både i industrin och Energimyndigheten. Denna omställning är ofrånkomlig om effektiviseringar ska göras och de långsiktiga målen för 2030 och 2050 uppnås.

Drivmedelsdistributörerna i Sverige är många men branschen domineras av fyra stora aktörer. Dessa är sinsemellan olika i så motto att några också har egen produktion av biodrivmedel. Liksom några har egen raffinaderikapacitet och andra inte, har några egen kapacitet att producera biodrivmedel och andra inte. Det framstår som troligt att en stor del av kapaciteten att producera biodrivmedel

¹ Siffrorna för såväl 2013 som 2030 inkluderar drivmedel använda inom vägtrafiken i Sverige, drivmedel som används av arbetsmaskiner m.m. är exkluderade.

anlagt detta regelverk kommer att utvecklas av nya aktörer, bland annat i skogsindustrin. Det är också troligt att några nya typer av syntetiska drivmedel kan distribueras till särskilda fordonsflottor av helt nya aktörer. Sammantaget innebär detta att drivmedelssektorn kan komma att se större konkurrens som en följd av det här föreslagna regelverket.

Vad gäller de administrativa kostnader som regelverket ger upphov till är dessa minimerade genom att koppla redovisningen till skattedeclarationer som ändå görs. Tillgängliggörandet av relevanta delar av denna information kommer att kräva insatser inom Skatteverket som dock i betydande grad liknar de som görs för att uppfylla krav från den officiella statistiken. Transaktionerna mellan betalningsskyldiga och premieberättigade kan rationaliseras till en faktura per aktör genom ett frivilligt och för aktörerna tydligt fördelaktigt samarbete skapas. Detta bli effektivt för de samarbetande även om några väljer att stå utanför samarbetet.

Utredningen anser att de kostnader som belastar kollektivet drivmedelsanvändare är realistiska och acceptabla för att möjliggöra framställning av hållbara biodrivmedel från råvarorna avfall, biprodukter, cellulosa och hemi-cellulosa till kostnader som på sikt kan konkurrera med fossila bränslen på marknaden utan särskilda regler.

15.8.3 Effekter på tillgängligheten av biobränslen till följd av ökad biobränsleanvändning globalt

Frågan kan beaktas ur såväl ett utbuds- som efterfrågeperspektiv. Efterfrågan på biomassa för livsmedel, timmer, massa och papper, energi, kemisk råvara, m.m. i ett långt tidsperspektiv är osäker och kompliceras dessutom av osäkerheter om befolknings- och ekonomisk tillväxt.

Utredningens inriktning är att i första hand lämna förslag som gynnar effektivare transporter, effektivare fordon och elektrifiering. De betydande förslag som gäller biodrivmedel syftar till att sådana ska produceras utan användning av livsmedel, utan förslaget ska i stället bidra till utveckling av teknik och system för att producera drivmedel från avfall, biprodukter och cellulosa.

De globala flödena av biomassa som utgör biprodukter vid skörd som har mat, träprodukter och papper som huvudprodukter är stora. Genom att öka värdet av biprodukter stärks och kon-

kurrenskraften i den primära produktionen, vilket kan bidra till större utbud.

En måttligt uppmärksammas fråga är dietens sammansättning och FAO har pekat på att cirka 18 procent av de globala växthusgasutsläppen kommer från produktion och användning av kött, främst rött kött.

Tänkbara utbud av hållbar bioenergi diskuterades i avsnitt 10.2 och 10.3. Vad gäller biodrivmedel användes 2011 inom EU 211 TWh. Av detta var cirka 6 TWh i Sverige. IEA har i sitt New Policies Scenario för 2035 en ökning av bioenergianvändningen med nästan 50 procent, från 15000 TWh 2010 till 22000 TWh 2035 (IEA, 2012b). Bioenergianvändningen inom EU utgör alltså en mycket liten del av den globala.

Det möjliga utbudet av hållbara drivmedel påverkas också av utvecklingen inom andra användningsområden av biomassa, inkl. för uppvärmningsändamål och för foder. Exempelvis kan användningen av biomassa till uppvärmning minskas genom effektivare uppvärmning, ökad isolering och där så är möjligt passivhus. Som nämns i avsnitt 10.3.4 vore det en fördel ur flexibilitetssynvinkel om jordbruksmark nu i träda utnyttjas för bioenergiproduktion med växtslag som bibehåller markens användbarhet för livsmedelsproduktion, skulle en sådan efterfrågan uppkomma.

I kapitel 13 anges åtgärdspotentialen för biodrivmedel i Sverige till 25–30 TWh, producerat inom landet. År 2030 utnyttjas 20 TWh av dessa, huvudsakligen framställda inom landet från råvaror som inte har något direkt samband med livsmedelsförsörjningen: avfall, biprodukter, cellulosa och lignocellulosa. År 2050 kan Sverige exportera biodrivmedel förutom export av timmer och massa och papper.

Drivmedel hanteras på internationella marknader där den inre marknaden ska vara öppen. Det innebär att tillgängliga biodrivmedel kommer att användas där köparna är villiga att betala mest. Detta kan påverka situationen i Sverige på ett sätt som blir avhängigt av svenska, europeiska och globala regelverk.

15.9 Effekter på förutsättningar för drivmedelsdistribution och drivmedelsförsäljning

En kraftig energieffektivisering i fordonen ger att allt mindre drivmedel krävs för samma trafikarbete. Detta innebär att distributions- och försäljningskostnader ska slås ut på minskade volymer. Med fler bränslen och bränslekvaliteter blir detta ännu tydligare. Antalet försäljningsställen för drivmedel har minskat under de senaste årtiondena och under senaste åren även drivmedelsvolymerna. Med en utveckling enligt åtgärdspotentialen är det sannolikt att trenden med minskat antal försäljningsställen kommer fortsätta. Som nämns längre fram i kapitlet kommer detta innebära ett problem inte minst för glesbygden.

Introduktionen av E10, dvs. en ökad låginblandning av etanol i bensin upp till 10 procent väcker frågan om vilken bränslekvalitet som de som inte kan använda E10 ska tanka. Detta gäller i huvudsak äldre fordon och uppemot 15 procent av fordonsflottan i Sverige (uppgift från BIL Sweden) är i dag inte kompatibel med E10 även om andelen av drivmedelsförbrukningen är väsentligt lägre. Det är också en utmaning att få de som kan tanka E10 att verkligen göra det. I Finland skulle teoretiskt 22 procent av fordonsflottan inte köra på E10 men hela 45 procent av volymen utgörs av 98 oktanig bensin med lägre etanolinblandning. Vid sidan av den 95-oktaniga bensinen som låginblandas med upp till 5 procent med etanol säljs i dag 98-oktanig bensin både med och utan inblandning av etanol. Ungefär 3 procent av bensinförsäljningen i Sverige består i dagsläget av 98-oktanig bensin och depåsystemet är anpassat utifrån denna volym. En stor del av de cisterner på stationer som för något årtionde sedan användes till 98-oktanig bensin används i dag till E85 eller i vissa fall dieselbränsle. Det blir därmed problematiskt om introduktionen av E10 och i förlängningen E20 innebär att en stor andel fordon behöver en annan bränslekvalitet. I en situation med sjunkande drivmedelsvolymer blir det dyrt att samtidigt göra investeringar i depåsystemet för att möjliggöra större volymer av den alternativa bensinkvaliteten.

Låginblandning av etanol i bensin har ett antal särskilda svårigheter då etanol har icke-linjära egenskaper, gällande bland annat ångtryck, flyktighet och materialkompatibilitet. Detta gör att den bensin som etanolen blandas med måste ha olika egenskaper för olika andelar etanol. Detta gör att det inte är möjligt att till tankstället leverera bensin och etanol separat och sedan blanda dessa i

olika proportioner till olika kunder och samtidigt uppfylla standarderna för bensinen.

När det gäller dieselbränsle är det inte lika komplicerat att öka låginblandningen. HVO går att blanda in i upp till 70 procent utan att bränslets egenskaper påverkas. I detta fall behövs alltså inte parallella kvaliteter. För FAME är det däremot svårare att öka dagens låginblandningsnivå på maximalt 7 procent. Bränslekvalitetsdirektivet sätter en gräns på 7 procent inblandning av FAME. Att saluföra dieselbränsle med högre inblandning av FAME än 7 procent är olagligt i Sverige. I bränslekvalitetsdirektivet finns dock en möjlighet att tillåta högre halter än detta om pumpen märks upp med den högre inblandningen. Sverige har dock valt att inte utnyttja den möjligheten då det är osäkert hur detta skulle påverka emissionerna. Ytterligare ett problem är att fordonen måste vara godkända från fordonstillverkare att kunna köra på högre inblandningar av biodrivmedel. Från och med euro 6 skärps dessa krav genom att tillverkaren också måste kunna visa att utsläppskraven nås med det alternativa drivmedlet. FAME men även HVO från vegetabiliska oljor har också svårt att klara ILUC-reglerna.

För biodrivmedel som inte kan blandas in i bensin eller dieselbränsle krävs separat infrastruktur. Genom pumplagen har stora investeringar gjorts i E85-pumpar och stöd i form av ”tankställebidrag” har möjliggjort investeringar i tankställen för fordonsgas. I kap. 2 beskrivs detta närmare. Uppskattningsvis har hittillsvarande investeringar i E85-pumpar (cirka 1 800 st.) kostat drygt en miljard kronor. Till detta tillkommer publika tankställen för fordonsgas (cirka 140 st.) för mellan 3 och 5 miljoner kronor styck vilket totalt innebär 420–700 miljoner kronor. Dessa investeringar har inte drivits fram av marknaden utan är ett svar på starka styrmedel, inklusive pumplagen som är tvingande.

Det är svårt att tänka sig att drivmedelsbranschen utan mycket starka styrmedel skulle göra investeringar i ett distributionssystem för ett helt nytt drivmedel inriktat mot personbilar, oavsett hur många fordon som potentiellt skulle kunna använda detta drivmedel. För tunga fordon är däremot situationen annorlunda. För att skapa ett godtagbart distributionsnät för den tunga trafiken krävs betydligt färre tankställen. På den tunga sidan finns dessutom större aktörer i form av åkerier, kommersiella bussbolag, trafikhuvudmän och lastbils- och busstillverkare som potentiellt kan skriva långsiktiga avtal med drivmedelsleverantörer och drivmedelsproducenter som minskar osäkerheten i investeringarna.

Av dessa skäl bedömer utredningen att det är betydligt enklare att introducera nya bränslen som kräver egen distribution för den tunga trafiken jämfört med för personbilarna.

Prispremiemodellen innebär att premien endast betalas ut givet att drivmedlet hittar en köpare. Fördelningen på olika drivmedel bestäms därmed av marknaden. Givet att det krävs stora investeringar för att få till ett rikstäckande distributionsnät för personbilar är det rimligt att föreställa sig att de drivmedel som får stöd via prispremiemodellen endera kommer att kunna blandas in i de befintliga drivmedlen på den svenska marknaden där det i dag finns ett distributionssystem (bensin, dieselbränsle, E85 och komprimerad fordonsgas) eller rikta sig till tunga fordon (t.ex. DME eller flytande biogas).

15.9.1 Effektivare fordon som drivs av biodrivmedel?

Effektivare fordon, inklusive elektrifiering, kan bidra i stor utsträckning till att minska behovet av energi i transportsektorn, vilket visas i kapitel 8 och 13. Dock måste det återstående energibehovet tillgodoseas och för att ha en fossilfri fordonstrafik måste denna återstående energi vara av icke-fossilt ursprung. Dagens utbud av personbilar som kan drivas med biodrivmedel, dvs. E85 och gas, är dels begränsat och består till stor del av bilar med hög energianvändning. Det finns på den europeiska marknaden inga hybrider eller laddhybrider som går att köra på höginblandade biodrivmedel. Den som i dagsläget står i begrepp att köpa en ny personbil står alltså oftast inför valet att endera köpa en energieffektiv personbil eller en personbil som går att köra på biodrivmedel.

Starka styrmedel för energieffektivisering innebär därför, med dagens fordonsutbud, att det sker en styrning bort från biodrivmedel. För att få fram ett bra utbud av fordon som både är energieffektiva och går att köra på höginblandade biodrivmedel behöver Sverige sannolikt driva på inom EU för regelverk som stimulerar utbud av sådana fordon.

15.9.2 Kompatibilitet mellan drivmedel och fordon

Utredningen föreslår inom ramen för paketet med registreringskatt och miljöpremier av karaktären bonus-malus en särskild tilläggspremie för fordon som kan drivas på E85 eller fordonsgas. Även i det paketet med fordonsskatt och supermiljöbilspremier av karaktären bonus-malus kombinerat med koldioxid-differentierat förmånsvärde ges stimulans till etanol- och gasbilar.

15.10 Åtgärdernas förenlighet med Unionsrätten och WTO:s regler

15.10.1 Registreringskatt och miljöpremier

EU-kommissionen har inte reagerat mot de stödsystem som medlemsländerna infört under de senaste åren på annat sätt än att publicera "Guidelines on financial incentives for clean and energy efficient vehicles" (EU kommissionen, 2013f) och ett meddelande om vad medlemsländerna bör iaktta för att inte registrerings- och försäljningskatter ska ge upphov till gränsöverskridande skattehinder (Europeiska Kommissionen, 2012d).

Registreringskatt och miljöpremier av karaktären bonus-malus såsom föreslaget i kapitel 14.5.2 är utformat så att det bedöms vara förenligt med statsstödsreglerna. Viktigt i detta sammanhang är att undvika diskriminering genom strikt likabehandling, teknikneutralitet och ett kontinuerligt incitament i bonus-malusmodellen. En annan viktig aspekt är att undvika stödnivåer som är så höga att de inte står i proportion till ändamålet. Förslaget till registreringskatt och miljöpremier är utformat så att den uppfyller kommissionens riktlinjer och skulle ha förutsättningar att kunna fungera på EU-nivå om andra medlemsländer följer det svenska exemplet. Om alla medlemsländer bemödar sig om att ta steg i ungefär samma riktning skapas långsiktiga möjligheter till åtminstone partiell harmonisering av incitamenten vilket skulle motverka fragmentisering av den europeiska fordonsmarknaden.

De avräkningsregler för export och import av begagnade personbilar som diskuteras i kapitel 14 bör utformas så att de uppfyller kommissionens tolkning av vad som behövs för att inte utgöra hinder.

15.10.2 Koldioxidifferentierad fordonsskatt och koldioxidifferentierad förmånsbeskattning

Förslaget till fordonsskatt i paketet med supermiljöbilspremier av karaktären bonus-malus bygger vidare på dagens fordonsskatt. Supermiljöbilspremierna i detta paket behandlas separat i nästa avsnitt. Samma regler vad gäller fordonsskatten gäller för fordon av fordonsår 2015 som registreras i vägtrafikregistret den 1 januari 2015 eller senare oavsett om det är fråga om fordon som nyregistreras i Sverige eller om det är fråga om fordon som importeras begagnade till Sverige. Det innebär därmed ingen inskränkning i rörligheten av fordonen på marknaden. Kraven bygger i grunden på det deklarerade koldioxidutsläppet från fordonet enligt EU-metod med en rabatt för fordon som genom användning av biodrivmedel kan ge mycket låga utsläpp. De uppgifter som krävs för att bedöma om ett fordon berättigar till en sådan rabatt finns i fordonets registreringsbevis. Det kan därmed också sägas att det inte diskriminerar någon tillverkare utan behandlar alla lika. Nivån på koldioxid-differentieringen av fordonsskatten är något lägre än den som Danmark redan använder². Utredningen bedömer att förslaget inte är i strid med EU:s statsstödsregler. Utredningen gör inte heller bedömningen att koldioxidifferentieringen av förmånsvärdet innebär något problem i förhållande till unionsrätten. Ett liknande system fast med högre koldioxidifferentiering finns redan i Storbritannien.

15.10.3 Supermiljöbilspremier

Vid utbetalning av supermiljöbilspremier beaktas redan i dag EU:s statsstödsregler genom tillämpning av gruppundantagen. Hittills har dessa inte begränsat de utbetalda beloppen. Samtliga supermiljöbilspremier som betalades ut till juridiska personer under 2013 fram till och med 17 oktober gav full supermiljöbilspremie på 40 000 kronor. Med premier på 50 000 och 70 000 kronor för elbilar och laddhybrider och sjunkande merkostnader i förhållande till jämförbar bil kommer sannolikt bestämmelserna i gruppundantagsförordningen att i en del fall begränsa beloppet för supermiljöbilspremien till juridiska personer.

² I Danmark är differentieringen 50 Dkr per g/km. Den danska kronan står i 1,20 svenska kronor.

15.10.4 Miljölastbilspremie

Även för den föreslagna miljölastbilspremien har utredningen lyft fram att statsstödsreglerna måste beaktas. Här är fortfarande oklart om gruppundantagen kan tillämpas eller om det behövs ansökan om generellt statsstöd.

15.10.5 Kvotplikt

Kvotplikten fram till 2020 bygger på lagrådsremissen och förutsätts vara förenlig med unionsrätten. En kvotplikt baserad på minskning av växthusgasutsläpp kan vara i strid med förnybartdirektivet. Utformningen av systemet kan vara avgörande för om det är förenligt med förnybartdirektivet eller ej. Medlemsländer får ej ställa högre krav på hållbarhet än vad förnybart direktivet ställer för biodrivmedel som ska räknas in i kvotpliktsuppfyllnad. Den princip som utredningen beskriver för ett kvotpliktsystem som baseras på minskning av växthusgasutsläpp ställer inga högre krav på hållbarhet. Alla biodrivmedel som uppfyller hållbarhetskriterierna kommer att få räknas in för uppfyllande av kvotplikten. För att uppfylla kvotplikten kommer dock mängden biodrivmedel som behövs skilja sig åt beroende på om biodrivmedlet har en hög eller låg växthusgasminskning. De biodrivmedel som har en högre växthusgasminskning kommer alltså premieras då företagen kan välja att köpa in en mindre mängd biodrivmedel och ändå klara kvotpliktens nivå. Denna typ av premiering av biodrivmedel berörs inte i förnybartdirektivet, huruvida det är tillåtet enligt förnybartdirektivet bör utredas närmare.

Förnybartdirektivet ställer i dag krav på den lägsta växthusgasminskning som ett biodrivmedel ska uppnå för att betraktas som hållbart, från 2017 kommer lägstanivån vara 50 procent jämfört det fossila alternativet. Detta är relativt lågt ställda krav om en fossilfrihet eftersträvas. En kvotplikt som bygger på att de biodrivmedel med högst växthusgasminskning premieras kommer medföra att den genomsnittliga växthusgasminskningen på de biodrivmedel som används i Sverige ökar. Det finns dock ingen garanti för att de biodrivmedlen med växthusgasminskningar runt 50 procent undviks. Förnybartdirektivet kommer att uppdateras, det är svårt att veta vad som kommer att gälla på lång sikt efter år 2020. Sverige bör dock verka för att utvecklingen av direktivet driver på använd-

andet av de biodrivmedel som har den högst minskningen av växthusgasutsläpp och ett ökande av lägsta nivån på växthusgasminskningen för att biodrivmedel ska betraktas som hållbara.

Vad som talar för att det skulle vara tillåtet med denna typ av premiering är att bränslekvalitetsdirektivets³ krav på minskning av växthusgasutsläpp är utvecklad på ett snarlikt sätt. Bränslekvalitetsdirektivet ställer krav på leverantörer av fossila drivmedel att de ska minska sina utsläpp med minst 6 procent fram till år 2020. Detta kan dock ske på fler sätt än med bara biodrivmedel. En kvotplikt som skulle bygga på bara bränslekvalitetsdirektivets regelverk och eventuellt höjda nivåer skulle alltså inte garantera att fossila drivmedel ersätts med biodrivmedel. I bränslekvalitetsdirektivet sätts även indikativa frivilliga nivåer som medlemsländerna kan implementera. Enligt bränslekvalitetsdirektivet får medlemsländerna ställa krav på att drivmedelsleverantörerna sammanlagt minska utsläppen med 10 procent fram till 2020. Då bränslekvalitetsdirektivets artikel 7a som styr över minskningen av växthusgasutsläpp har sin grund i tidigare artikel 175.1 EG-fördraget om miljöskyddsåtgärder (nuvarande artikel 192 i funktionsfördraget) kan medlemsländerna troligtvis även ställa högre krav än vad direktivet fastlägger. Hade artikeln i stället haft sin grund i bestämmelsen om harmonisering i funktionsfördraget hade möjligheterna att ställa högre krav än direktivet varit betydligt svårare. Sverige skulle troligtvis kunna implementera bränslekvalitetsdirektivet med krav om högre utsläppsminskning än direktivets krav, vilket skulle kunna vara ett alternativt sätt att utforma kvotplikten. Då bränslekvalitetsdirektivets detaljerade utformning när det gäller hur växthusgasminskningen ska beräknas för de fossila drivmedlen inte är fastställd än är det fortfarande oklart vilken påverkan en sådan utformning av kvotplikten skulle få på biodrivmedelsanvändningen. Utredningens samlade bedömning utgående ifrån de två direktivens utformning är därmed att ett kvotpliktssystem som bygger på minskning av växthusgasutsläpp bör vara tillåtet, men detta bör utredas närmare innan beslut om införande fattas.

Om prispremiemodellen anses utgöra statsstöd kommer detta göra att en samtidig kvotplikt blir problematisk, då det inte är tillåtet att ge statsstöd för uppfyllande av lagkrav. Ett slopande av kvotplikten skulle innebära att biodrivmedel som inte producerats i anläggningar som ingår i prispremiemodellen endast skulle stödjas

³ Infört i svensk rätt genom drivmedelslagen.

genom en befrielse av koldioxidskatten. Det är inte troligt att en befrielse av koldioxidskatten skulle räcka som styrmedel för att nå den potential som finns för användning av biodrivmedel. Med dagens prisnivå på bensin och dieselbränsle skulle inte biodrivmedel vara konkurrenskraftigt genom endast en befrielse från koldioxidskatten. Att öka kostnaden för att släppa ut koldioxid skulle därför troligtvis även bli nödvändigt som kompletterande styrmedel till prispremiemodellen för att biodrivmedel som inte får stöd via denna skulle användas.

Det av utredningen beskrivna kvotpliktssystemets utformning efter år 2020 är teknikneutralt i det avseende att alla typer av biodrivmedel är tillåtna att använda för kvotpliktsuppfyllnad. Systemet gynnar dock sådana biodrivmedel som har en hög växthusgasminskning, vilket skulle kunna ses som ett potentiellt handels hinder. Långa transportavstånd och olika nationella förutsättningar för biodrivmedelsproduktion påverkar utsläppens storlek och vissa länder skulle kunna hävda att man genom ett sådant system gynnar biodrivmedel som producerats i närheten av Sverige. Alla biodrivmedel som uppfyller de av EU uppsatta hållbarhetskriterierna i förnybartdirektivet kommer att få användas för att uppfylla av kvotplikten, det går att uppnå höga växthusgasminskningar trots långa transportavstånd av det färdiga biodrivmedlet.

Bränslekvalitetsdirektivet medför redan idag den effekt att de biodrivmedel som har störst växthusgasminskningen gynnas genom att det krävs en mindre mängd biodrivmedel för att uppnå målen enligt direktivet för år 2020. Det föreslagna kvotpliktssystemet skulle förstärka denna drivkraft efter biodrivmedel med hög växthusgasminskning men skulle inte introducera några nya hinder för importerade biodrivmedel. En utökad och mer omfattande kvotplikt med höga mål skulle snarare öka importbehovet om inte produktion som är konkurrenskraftig kan byggas i Sverige. Sammantaget bedöms det av utredningen beskrivna kvotpliktssystemet inte utgöra några extra hinder enligt WTOs centrala principer, förslaget skulle dock troligen behöva anmälas enligt direktiv 98/34/EG, WTO:s TBT-avtal och enligt direktiv 2006/123/EG. Vilket även regeringen uppmanats av Kommerskollegium att göra för det kvotpliktssystem som ska införas under 2014. (Regeringen, 2013a)

15.10.6 Regelverk för inhemsk produktion av biodrivmedel

I Artikel 107 (1) i EUF-fördraget anges att ”Om inte annat föreskrivs i fördragen, är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna”. Uttrycket ”statligt stöd” inom definitionen av artikel 107 (1) EUF-fördraget avser åtgärder som uppfyller samtliga av följande fem kriterier:

1. Det måste finnas en fördel som annars inte skulle vara tillgänglig på marknadens villkor.
2. Fördelen måste vara selektiv, genom att gynna vissa företag eller viss produktion och utgör inte en allmän åtgärd.
3. Förmånen måste beviljas ”av staten eller med hjälp av statliga medel”.
4. Åtgärden måste snedvrیدا eller hota att snedvrیدا konkurrensen, och
5. Åtgärden måste det påverka handeln mellan medlemsstaterna.

Fyra av dessa villkor (1,2, 4 och 5) skulle uppfyllas med införandet av regelverket för produktion av biodrivmedel från vissa råvaror, i synnerhet ”selektivitet” eftersom endast en specifik uppsättning anläggningar som uppfyller kriterierna för stöd kan ingå. Men det är fortfarande i den utformning som föreslagits av Kåberger inte en åtgärd som innebär stöd från statliga medel. Staten skulle inte betala, vare sig direkt eller indirekt. Att mekanismen införs genom lag som definierar prispremiesystemets konstruktion och premiens storlek utgör inte ett statligt stöd. I huvudsak kommer den föreslagna prispremie mekanismen att verka selektivt (vilket kan ses som ett mål) att ge en fördel genom att gynna vissa företag vilket har inverkan på konkurrensen; vissa företag väljer att utnyttja regelverket och andra inte. Därför, mot bakgrund av Preussen Electra beslut av EG-domstolen (mål C-379/98 13 mars 2001) innebär förslaget inte statligt stöd. Givetvis, ju mindre staten deltar i insamling och förvaltning av pengarna desto bättre, trots att EG-domstolens dom i liknande fall visar att inte är ett problem om staten institutionaliserar systemet genom lag. Förordning som låter

företagen själva bestämma om användningen och balansering av intäkterna kommer utgör därför inte statligt stöd⁴.

15.10.7 Övrigt

I övrigt kan även ett statligt bidrag till installation av laddinfrastruktur komma behöva beakta statsstödsreglerna.

15.11 Kostnader och kostnadseffektivitet

Utredningen lämnar i kapitel 14 några detaljerade förslag på styrmedel och har samtidigt gjort relativt långtgående utredningar av ett stort antal ytterligare styrmedel som utredningen bedömer skulle behövas för att utnyttja åtgärdspotentialen. Dessa styrmedel behöver utredas vidare innan en fullständig analys av kostnadseffektiviteten kan göras. Innan de skarpa förslagen behandlas görs här en allmän bedömning om inriktningens kostnadseffektivitet.

En sammanställning av kostnadseffektiviteten för de mer detaljerade förslagen ges även i slutet av kapitlet.

15.11.1 Inriktningen

Att kraftigt minska användningen av fossila drivmedel i transportsektorn är förknippat med kostnader, i alla fall i ett initialt skede. Kostnaderna för att realisera de åtgärdspotentialer som beskrivs i kapitel 13 kan delas in i kostnader för samhällsutveckling och infrastruktur, kostnader för fordon och kostnader för drivmedel.

Realiserandet av åtgärdspotentialerna medför emellertid inte bara kostnader utan ger också en rad nyttor. De leder mot det prioriterade målet om begränsningar av utsläppen av klimatgaser och ger därutöver nyttor såsom förbättrade förutsättningar för industrin, minskade luftföroreningar, minskat buller, bättre tillgänglighet, attraktivare städer, sysselsättning runt om i landet och ökad försörjningstrygghet med energi. Dessa nyttor har (ibland svårkvantifierade) värden som måste beaktas vid en samlad bedömning av åtgärdernas kostnadseffektivitet.

⁴ Avsnittet baseras på Fouquet, 2013, underlagsrapport till utredningen.

Åtgärder att minska utsläppen inom transportsektorn kan rangordnas utifrån deras samlade kostnadseffektivitet. Det finns många åtgärder som redan i dag är lönsamma för den som står för kostnaderna för transporten. Dessa åtgärder är också mycket samhälls-ekonomiskt effektiva. Det kan t.ex. handla om ett mer sparsamt körsätt och andra åtgärder som beskrivs i kapitel 9. Ibland kan dock dessa åtgärder också behöva styrmedel för att överbrygga olika marknadsmisslyckanden.

Åtgärder som beskrivs i kapitel 6 och 7 leder till en ökad effektivitet av transportsystemet. Dessa åtgärder, liksom många andra, genomförs ofta av andra skäl än just för att minska klimatpåverkan. När kostnadseffektiviteten av sådana åtgärder bedöms behöver man ta i beaktande att de bidrar till ett stort antal mål. Effektivisering av fordon är som beskrivs i kapitel 8 privatekonomiskt och företagsekonomiskt oftast kostnadseffektivt sett över några års användning. Vad gäller elektrifiering bedöms denna vara kostnadseffektiv först för bussar om inte redan nu så åtminstone inom några år, medan det för eldrivna personbilar och laddhybrider kan dröja en bit in på 2020-talet. I båda fallen kommer samhällsekonomisk kostnadseffektivitet att inträda tidigare. Kostnaderna för biodrivmedel bedöms inom överskådlig tid den närmaste tiden i de flesta fall vara dyrare än fossila bränslen. Utvecklingen här beror bl.a. på priset på fossila bränslen och på framstegen inom ny teknik för biodrivmedelsproduktion. Åtgärder och då även styrmedel som ska leda fram till dessa kan därför rangordnas enligt på samma sätt som åtgärdsområdena från kapitel 1:

1. Stimulera samhällsomställning mot minskade och effektivare transporter
2. Infrastrukturåtgärder och byte av trafikslag
3. Effektivare fordon och ett energieffektivare framförande av fordon
4. Biodrivmedel
5. Eldrivna vägtransporter

Önskvärt vore att de samlade förändringarna kunde bedömas som en helhet. Utredningen har dock inte med sin begränsade tid haft möjlighet att lösa alla praktiska och principiella svårigheter med sådana bedömningar. Vad som presenteras i det följande är därför med nödvändighet begränsade observationer.

Genom stimulera samhällsomvandling, utnyttja alla trafikslag tillsammans effektivt och ett mer effektivt framförande av fordonen kan kostnaderna för fordon och drivmedel hållas nere. Elektrifiering genom elbilar och laddhybrider bedöms som i kapitel 8 vara lönsamt inom 10 år. Elektrifiering av busstrafiken bör kunna vara lönsam enligt kapitel 8 inom något år medan det är för tidigt att uttala sig om kostnadseffektiviteten i en storskalig elektrifiering av vägnät för tunga fjärrlastbilar (som även kan utnyttjas av andra fordon).

Även om det skulle vara möjligt att ersätta dagens behov av fossila bränslen till vägtrafik på 70–80 TWh med biodrivmedel skulle vara ett mycket dyrt sätt att göra det på. Det skulle också kräva stor import av biodrivmedel. I åtgärdspotentialen reduceras energianvändningen till vägtrafik redan till 2030 med 60 procent vilket gör att behovet reduceras kraftfullt. Till 2030 används i åtgärdspotentialen 20 TWh biodrivmedel vilket tillsammans med andra åtgärder kan reducera användningen av fossila bränslen med upp till drygt 90 procent. Att få till en produktion i storleksordningen 25–30 TWh biodrivmedel till 2030 som även täcker in andra behov än vägtrafik är prioriterat.

För att hålla kostnaderna så låga som möjligt är en rimlig utgångspunkt att först av allt skapa ett skattesystem och regelsystem som innebär att transporter och användande av fossila drivmedel inte subventioneras. Förorenaren betalar-principen bör alltså råda. Ett led i detta är att uppnå full internalisering av samtliga trafikslag. En fullständig internalisering av den tunga vägtrafiken innebär höjda transportkostnader och löses förmodligen enklast genom km-skatt. För persontransporter är det viktigt att se över reseavdraget. Långsiktigt med allt lägre bränsleförbrukning kommer det sannolikt även behövas kilometerskatt på lätta fordon.

Kostnaderna inom varje åtgärdsområde kan begränsas genom att tre viktiga principer

1. En satsning på forskning och utveckling med tydligt fokus på att hitta lösningar som bidrar till utvecklingen mot klimatmålen och stärka konkurrenskraften för svensk industri.
2. En tydlig och långsiktig klimat- och transportpolitik, där förändringarna annonseras i god tid och balanseras så att de kortsiktiga och långsiktiga nationella klimatmålen uppnås.

3. En kraftfull internationell samverkan, särskilt inom EU. Det åtgärder och styrmedel som kommer att behövas sättas in för att nå klimatmålen kommer att behöva koordineras internationellt för att undvika konkurrensackdelar, gränshandelsproblem och för att ge maximal effekt på teknikutvecklingen.

Det som är svårast att bedöma är kostnaderna för utvecklingen av samhället och transportsystemet för att minska behoven av resor och transporter, göra dessa mer effektiva och utnyttja alla trafikslag bättre tillsammans. Att utveckla städerna till att bli tätare, grönare och mer funktionsblandade handlar mer om att göra rätt från början än att det nödvändigtvis kostar mer. Tätare städer minskar också samhällets kostnader för utbyggnad av infrastruktur för gator, vägar, vatten och avlopp m.m. En överflyttning från bil till gång, cykel och kollektivtrafik innebär ett bättre utnyttjande av tillgängliga utrymmet i staden. Breda gator och vägar kan göras smalare och utrymmet kan användas både för förtätning och för gång, cykel och kollektivtrafik.

Kollektivtrafiken behöver bli mer kostnadseffektiv, vilket utredningen understryker i kapitel 7 och 14. Fördyrande sÄrlösningar behöver undvikas. En effektiv och tillgänglig kollektivtrafik är en nödvändig del av den hållbara staden och måste därför vara kostnadseffektiv för att täcka så stora behov som möjligt. En förtätning av staden i anslutning till kollektivtrafikstråk och stationer ökar möjligheterna att skapa en attraktiv och kostnadseffektiv kollektivtrafik. Vad gäller mindre tätt befolkade områden och glesbygd kommer andra transportslag, inkl. bil, att förbli prioriterade.

Investeringar i järnväg för ökad kapacitet och för att tillåta längre och tyngre tåg innebär höga kostnader. Samtidigt minskar behoven av att bygga ut vägnätet för att ge plats åt en ökad biltrafik. Investeringar kommer dock att behövas även inom vägtrafiken bl.a. för förstärkning av broar m.m. för att kunna tillåta längre och tyngre lastbilar. En elektrifiering av vägtrafiken, både i städerna och på sikt elektrifierade landsvägar, kommer innebära kostnader.

Effektivisering och elektrifiering innebär högre kostnader och nyttor för fordonen med detta kompenseras av lägre energianvändning och lägre körkostnader. Även inräknat högre kostnader för drivmedel bedöms som redan nämnts kostnaderna inte öka.

Trafikverket (2012a) gjorde i underlag till fÄrdplan 2050 en bedömning av kostnaderna för fordon, infrastruktur och energi-

användning för att nå en målbild där användningen av fossil energi inom vägtrafiken minskade med 80 procent till 2030 jämfört med 2004 och nådde nollanvändning till 2050. Målbilden har stora likheter med den åtgärdspotential som beskrivs i kapitel 13. Den samlade bedömningen var att kostnaderna i målbilden jämfört med dagens transportsystem och referensscenariot flyttas från drivmedel till fordon och infrastruktur. De totala kostnaderna för fordon, drivmedel och infrastruktur bedömdes bli högre till 2030 jämfört med referensscenariot men att kostnaderna på längre sikt fram till 2050 bedömdes bli lägre. Denna slutsats stöds också av en analys som IEA (2012a) har gjort av olika scenarier för utvecklingen av transportsystemet fram till 2050. De lägsta kostnaderna för fordon, drivmedel och infrastruktur fås där i ett scenario som kan klara 2-gradersmålet. Scenariot inkluderar åtgärder för ett samhälle och transportsystem med minskade behov av transporter, effektivisering av transporter och bättre utnyttjande av alla trafikslag samt tekniska åtgärder för energieffektivisering och för att byta till förnybar energi. De tekniska åtgärderna är förhållandevis kostsamma i början av scenarierna. IEA:s slutsats om de totala kostnaderna fram till 2050 är att de minskade kostnaderna för färre fordon och mindre infrastruktur tillsammans med minskad energi-användning mer än väl kompenserar för tidiga investeringar i teknik.

När det gäller de samhällsekonomiska kostnaderna för en omställning ska även tas hänsyn till sådant som effekter på utsläpp av koldioxid och andra klimatpåverkande utsläpp, buller, luftkvalitet, trafiksäkerhet, restid, med mera. Som nämnts ovan bör inriktningen kunna bidra positivt även till dessa områden. Vad gäller restid kan utvecklingen av samhället i en riktning som prioriterar tillgänglighet för gång, cykel och kollektivtrafik i städerna innebära att restiden med bil ökar i centrala delar av städerna p.g.a. av hastighetsbegränsningar, förändrad och gatuutformning. Sett ur ett systemperspektiv bör samtidigt satsningar på kollektivtrafik, gång och cykel totalt sett kunna öka tillgängligheten. Utredningen gör därför bedömningen att totalt sett bör en inriktning av transportsystemet för att nå målet om fossiloberoende fordonsflotta och klimatmålen vara mycket samhällsekonomiskt effektiv. Även Trafikverket och IEA har tidigare i de ovan citerade publikationerna gjort liknande bedömningar.

15.11.2 Höjd energiskatt på dieselbränsle

Höjda drivmedelsskatter betraktas generellt sett som ett kostnads-effektivt sätt att minska utsläppen. Det ger en ökad drivkraft till att effektivisera transporterna och därmed minska antalet körda kilometer samtidigt som det ger en drivkraft att välja energieffektivare fordon och köra mer sparsamt. Från litteraturen verkar det finnas en konsensus om att den långsiktiga priselasticiteten är -0,7 till -0,8 och att den kortsiktiga ligger på -0,2 till -0,3 (Sterner, 2012). Inverkan av bränslepriset handlar dels om att folk lägger om sina resvanor och minskar sin bilkörning, dels att man köper bränsle-effektivare fordon. Det sistnämnda tar lång tid eftersom den genomsnittliga livslängden på en personbil är 17 år. Effekten på effektivisering av fordonsflottan kan därför antas ligga i den långsiktiga priselasticiteten. Till mer långsiktiga effekter hör också effekter på var nya bostäder, arbetsplatser, affärer med mera etableras. Med EU:s krav på personbilarnas koldioxidutsläpp är det osäkert vilken effekt bränslepriset kommer att få på energieffektivisering av fordonsparken. En del talar för att kraven kommer att driva utvecklingen och att ytterligare effekt av bränslepriser kommer att bli liten. Trafikverket (2012a) väljer därför i underlag till färdplan 2050 att enbart räkna på priselasticitet på körsträcka och bortse från effekten på energieffektivisering och anta en elasticitet på -0,3. Detta talar för att ange en något lägre kostnadseffektivitet på drivmedelsbeskattningens effekt på koldioxidutsläppen.

15.11.3 Styrmedel för ökad energieffektivitet

Ett styrmedel för inköp av nya bilar motiveras av att köparna av nya bilar inte i tillräcklig utsträckning tar hänsyn till nyttan och kostnaden för bilens egenskaper under bilens hela livslängd. Detta innebär att låg bränsleförbrukning som gynnar senare ägare inte till fullo vägs in i beslutet om val av bil för den förste ägaren. Man skulle kunna tro att en låg bränsleförbrukning skulle återspeglas till fullo i andrahandsvärdet och att den förste bilköparen skulle ta hänsyn till denna påverkan på det förväntade andrahandsvärdet vid sitt val av bil. Forskningen har dock visat att så inte är fallet vilket beskrivs närmare i kapitel 8 och 14.

Utredningen har i kapitel 14 presenterat två alternativa paket som tillsammans med EU-kraven har målsättningen att utsläppen

från nya personbilar i Sverige ska ha ett koldioxidutsläpp på högst 95 g/km till 2020 och att lätta lastbilar och lätta bussar ska effektiviseras i motsvarande grad. Hur marknaden kommer att anpassa sig till de nya skattereglerna är svårt att förutsäga med någon större exakthet. I ett extremfall behåller konsumenterna sina preferenser med avseende på storlek och prestanda vilket medför att deras bilar blir dyrare än tidigare. I det andra extremfallet kompromissar alla genom att sänka sina krav till en nivå som gör att deras val av bil inte blir dyrare än förut. I praktiken lär utfallet bli en kombination av dessa två anpassningsstrategier.

15.11.4 Registreringsskatt och miljöpremier av karaktären bonus-malus

Utformningen av registreringsskatt och miljöpremier i fråga om nivå per gram koldioxid (400 kronor/gram) är satt med hänsyn till att den ska överensstämma något så när med kostnaden för att reducera utsläppen från vägtrafiken genom andra åtgärder. Detta är dock svårt att bedöma då det är osäkert hur stor kostnaden blir för reduktion av koldioxidutsläppen genom t.ex. övergång till biodrivmedel. Ett alternativt sätt att analysera valet av 400 kronor/gram är att titta på hur stort det samhällsekonomiska värdet för nästkommande bilägare är av en bränslesnålare bil. Om man utgår ifrån att nybilsköparen endast tar hänsyn till bränsleförbrukningen under de första fem åren och att bränsleförbrukningen under återstående år på 15 000 km inte beaktas kan värdet av en minskning med 20 gram per km beräknas till 5 700 kronor i produktkostnad (5 kronor/liter) och 3 200 kronor i koldioxidskatt (1,08 kronor/kg). Det ger totalt 8 900 kronor eller 445 kronor per gram. Energiskatt och moms bortses här ifrån eftersom det endast är en transferering mellan stat och individ. Nivån i det föreslagna paketet med registreringsskatt och miljöpremier av karaktären bonus-malus kan också jämföras med nivåerna i Frankrike och Norge för att ge en bild av de tänkbara effekterna. Ett problem vid en sådan jämförelse är att den franska modellen innehåller trappsteg och att den norska är progressiv, medan den svenska är tänkt att ge ett kontinuerligt incitament. Jämförelsen blir därför ungefärlig. Notabelt är också att det genomsnittliga franska incitamentet är något lägre än det föreslagna svenska (även om belöningen för ett gram reduktion i vissa fall kan vara väsentligt högre) och obefintligt i det intervall

där varken bonus eller malus förekommer, medan det norska värderar koldioxid betydligt högre än vad som nu föreslås av utredningen. Tilläggspremien gör dock att det samlade stödet till noll-emissionsbilar och laddhybrider blir förhållandevis högt.

Valet av brytpunkt påverkar det finansiella utfallet men har ingen styreffekt bortsett från en eventuell signaleffekt då skillnaden i bonus/malus mellan två bilar är densamma oavsett hur brytpunkten sätts.

Den tilläggspremie som föreslås komma bränsleflexibla fordon och batteribilar till del är svårare att stämma av mot kostnaden för andra åtgärder och styrmedel inom transportsektorn. Gränsen för när tilläggspremien kan få motsvarar dock det tillägg som finns i dag i miljöbilsdefinitionen för etanol och gasbilar. Det extra bidraget till batterifordon och laddhybrider kan ses som ett teknikutvecklingsstöd som bör kunna trappas ner på sikt. Gränsen som satts till att premien inte ska överstiga 25 procent av listpris för dessa bilar gör att bidraget inte ska bli orimligt stort i förhållande till bilens värde. Stödet till gas- och etanolbilar kan behöva bli mera långvarigt och kostnadseffektiviteten beror på i vilken utsträckning som det förmår bidra till ökad användning av etanol och biogas inom vägtrafiken. För att flexibilitetspremien till etanol- och gasfordon ska vara kostnadseffektiv krävs därför att förutsättningar är goda för att ägarna till dessa fordon ska välja att tanka etanol respektive biogas med goda klimategenskaper.

15.11.5 Förhöjt förmånsvärde

Dagens förmånsvärde bedöms enligt kapitel 14 gynna stora bilar och därmed öka koldioxidutsläppen med 400 000–800 000 ton per år. Om det är så innebär det att utsläppen minskar samtidigt som kostnaderna minskar vilket innebär en hög kostnadseffektivitet. Effekterna skulle dock kunna ifrågasättas. Från bilbranschen hävdas ofta att förmånsbilarna ger en möjlighet till hög omsättningstakt av fordonsparken vilket i snitt ger lägre koldioxidutsläpp från fordonen. Höjningen av förmånsvärdet i sig har ingen koppling till koldioxidutsläppet och är därmed inte inriktat på att minska just dessa. En jämförelse mellan hur mycket förmånsvärdet höjs och bilens koldioxidutsläpp för de bilar som har analyserats för övriga styrmedel i bilaga 2–4 visar också att det inte finns någon koppling.

15.11.6 Fordonsskatt och supermiljöbilspremier av karaktären bonus-malus

Den ökade koldioxiddifferentieringen av fordonsskatten på 50 kronor per gram koldioxid motsvarar samma differentiering för åtta år som ges av paketet med registreringsskatt och miljöpremier. Räknat över hela livslängden innebär koldioxiddifferentieringen av fordonsskatten därför en starkare differentiering än paketet med registreringsskatt och miljöpremier, medan den för de första fem åren ger en svagare differentiering. Rabatten för etanol och gasbilar är den samma. Däremot är differentieringen m.a.p. koldioxidutsläppet för dessa bilar svagare i fordonsskattesystemet.

Valet av nivå i differentiering är gjord utifrån att det ska ge en tydligare styrning mot bränsleeffektivare fordon vilket kommer behövas för att säkerställa att koldioxidutsläppet som snitt för nya fordon till 2020 inte ska överstiga 95 g/km. För bil med genomsnittligt koldioxidutsläpp bedöms det samtidigt ge en fordonsskatt i samma storleksordning som dagens genomsnittliga fordonsskatt (se 15.12.4). Det kan vara intressant att även blicka tillbaka till Vägtrafikskatteutredningen (2004) och deras motivering till den då föreslagna nivån i koldioxiddifferentieringen av fordonsskatten (12 kronor per gram). Förslaget till nivå på differentiering valdes då utifrån att den skulle ge ett budgetneutralt utfall. Även denna utrednings förslag till fordonsskatt och supermiljöbilspremier av karaktären bonus-malus bedöms, som redovisas i 15.12.4, vara budgetneutralt inklusive de supermiljöbilspremier som ingår i paketet.

Nivån i den föreslagna koldioxiddifferentieringen av fordonsskatten är också jämförbar med den i den danska fordonsskatten som har en differentiering på 50 DKK per gram koldioxid (motsvarar cirka 59 SEK per gram).

Supermiljöbilspremiernas nivå är valda för att snabba på introduktionen av elbilar och laddhybrider. Förutom lägre utsläpp av koldioxid har dessa fordon fördelen att de har betydligt lägre utsläpp och vid eldrift mycket låga bulleremissioner. Supermiljöbilspremierna är begränsad till 25 procent av listpris för att inte få premier som är orealistiskt stora i förhållande till bilens värde. Annars skulle finnas en risk att supermiljöbilspremie tillsammans med skattebortfallet vid reducerat förmånsvärde inklusive arbetsgivaravgifter skulle bli större än bilens pris.

Koldioxiddifferentieringen av förmånsvärdet är anpassad för att ge i storleksordningen samma incitament för förmånstagaren att

välja en energieffektivare bil som för en person som äger motsvarande bil privat i systemet med fordonsskatt och supermiljöbilspremier av karaktären bonus-malus. Systemet bedöms också som budgetneutralt.

Kostnadseffektiviteten i styrmedlen är svåra att modellera. Om den högre koldioxidifferentieringen av fordonsskatten och förmånsvärdet får avsedd effekt kommer en anpassning ske mot energieffektivare fordon. Dessa fordon är som beskrivs i kapitel 8 lönsamma på bara något års sikt. Kostnadseffektiviteten i styrmedlet blir då mycket hög. Sker inte samma anpassning utan i stället man väljer att betala en högre skatt och inte minska utsläppen i lika hög grad blir å andra sidan kostnadseffektiviteten lägre. Elbilar och laddhybrider är svåra att i dagsläget räkna hem i form av lägre koldioxidutsläpp men långsiktigt inom 10 år är utredningens bedömning att dessa är kostnadseffektiva. Ett stöd fram till 2020 bidrar till detta.

15.11.7 Miljölastbilspremie

Lastbilar saknar i dag de incitament som ges till alternativdrivna bussar genom sänkt fordonsskatt och upphandlingskrav. Miljölastbilspremier är till för att ge liknande incitament över tid för hybrider, ellastbilar och lastbilar som kan drivas med t.ex. gas och etanol. Gruppundantagen kommer ge en begränsning i premiens storlek. För hybrider motsvarar premiens storlek på 250 000 kronor 2015 cirka 33 procent av dagens merkostnader för en hybridlastbil jämfört med en konventionell diesellastbil i distributionsklassen. Det stämmer också relativt väl med den nivå på 35 procent av merkostnaden som gruppundantagen medger för de största företagen. Totalt sett föreslås att det avsätts 1 miljard kronor till miljölastbilspremier under åren 2015–2019. I 15.6 redovisas att dessa miljölastbilar skulle kunna minska utsläppen med 190 000–930 000 ton. Genom en lägre användning av dieselbränsle betalar fordonen dessutom en lägre årlig koldioxidskatt från drivmedel. Det stora intervallet beror på att det inte är givet vilka miljölastbilar som får premien. Hybrider ger den lägsta koldioxidminskningen men har i stället andra nyttor i form av lägre bullernivåer och premierar teknik som även kommer användas i laddhybrider och helelektriska lastbilar.

15.11.8 Undantag från trängselskatt för miljölastbilar och vissa eldrivna fordon

Att utöver en miljölastbilspremie även ge undantag från trängselskatt för miljölastbilar kan motiveras av att de också bidrar till bättre luftkvalitet. Vad gäller elastbilar och hybridlastbilar ger de också betydligt lägre bullernivåer. Utredningen har även övervägt att enbart elastbilar skulle ges undantag från trängselskatten. Det skulle öka nyttan av undantaget per fordon räknat. Utredningen gör dock bedömningen att genom att ha samma avgränsning på miljölastbilspremien och undantaget från trängselskatt kan ge bättre synergieffekter.

Ett tidsbegränsat undantag för taxibilar som drivs med el eller bränsleceller bedöms likaså minska både bullernivåer och utsläpp av luftföroreningar. Detta är också fordon som ofta rör sig i centrala känsliga områden.

Om en tredjedel av miljölastbilarna i Sverige fanns i Göteborg och Stockholm 2020 skulle de stå för en utsläppsminskning på cirka 60–300 000 ton. Kostnaden för undantaget för miljölastbilar bedöms i kommande avsnitt om statsbudgeten innebära en minskad intäkt på 22 miljoner kronor per år. Jämfört med miljölastbilspremien är detta alltså en mindre del av kostnaderna för miljölastbilarna. För taxibilarna kan 2020 en eltaxi beräknas minska koldioxidutsläppen med cirka 6700 kg per år jämfört med genomsnittlig fossildriven bil medan en laddhybridtaxi minskar utsläppen med 4500 kg per år⁵. En grov bedömning är att de skulle kunna röra sig om 400 taxibilar i Stockholm och 160 i Göteborg år 2020⁶. Varav 25 procent kan antas vara elbil och 75 procent laddhybrid. Totalt blir då de minskade koldioxidutsläppen 2800 ton per år. De minskade intäkten av trängselskatt för dessa fordon bedöms i kommande avsnitt till om stadsbudgeten till 4,65 miljoner kronor.

⁵ Eltaxin räknat med en minskning av utsläppen med 95 g/km samt 7 000 mil per år och laddhybridtaxin 45 g/km och 10 000 mil per år.

⁶ Baserat på totalt 16 000 taxibilar i landet varav knappt 50 procent är yngre än 2 år och att 25 procent av dessa skulle finnas i Stockholm och 10 procent i Göteborg samt att andelen el och laddhybridtaxi till 2020 skulle kunna utgöra 20 procent.

15.11.9 Stadsmiljöprogram och infrastruktursatsningar

Stadsmiljöprogrammets syfte är att stimulera en utveckling mot tätare mer funktionsblandade städer som kan uppfylla det föreslagna stadsmiljömålet. En sådan utveckling bidrar som nämns i 15.2 till ett stort antal mål. Satsningen ska alltså inte ses isolerat utifrån dess bidrag till klimatmålet. Effektiviteten hos de åtgärds-paket för olika städer som söker medel kommer att utvärderas innan avtal tecknas. Det förutsätts då att det då görs en bedömning av åtgärds-paketens samhällsekonomiska effektivitet. Uppföljning görs också och om det då visar sig att åtgärder inte genomförs och effekter uteblir kan utbetalningar av medel stoppas.

Vad gäller infrastruktursatsningarna beror deras lönsamhet såsom beskrivs kapitel 14 i hög grad på den framtid de planeras för. Det är därför mycket viktigt för kostnadseffektiviteten att Trafikverket ges direktiv som gör att planeringen av transportsystemet hänger ihop med klimatmålet och andra samhällsmål.

15.11.10 Kvotplikt

En grundförutsättning för regeringens förslag till kvotplikt var att de styrmedel som används för omställningen av transportsektorn ska vara kostnadseffektiva, långsiktigt hållbara och förutsägbara. Kvotplikten anses överensstämma med dessa förutsättningar. Det förslag som utredningen lägger bygger vidare på regeringens förslag och bedöms därför också som kostnadseffektivt. Genom att på sikt styra mot minskning av växthusgasutsläpp koncentreras verkan mot det man vill åstadkomma vilket ger ökad kostnadseffektivitet.

15.11.11 Regelverk för vissa biodrivmedel

Även regelverket för vissa biodrivmedel bedöms kunna uppfyllas villkoren om att vara kostnadseffektivt, långsiktigt hållbart och förutsägbart. Modellen har fördelen av att ge producenterna ett förutsägbart utfall förutsatt att de biodrivmedel som de valt att framställa hittar en svensk köpare och de själva bedömt sina råvaru- och produktionskostnader rätt. Det eliminerar också oljemarknadsrisken. Kostnadseffektiviteten garanteras genom att de själva måste se till att det finns köpare till drivmedlet och att vinsten som de kan göra avgörs av detta tillsammans med att de kan hålla ner

kostnaderna för råvaror och produktion. Jämförelse kan t.ex. göras med stöd till demonstrationsanläggningar där det inte finns några garantier för att det i slutändan blir någon fullskaleanläggning och därmed någon produktion av betydelse.

15.12 Effekter på statsbudgeten

Lägre bränsleförbrukning genom effektivare fordon och minskad trafik samt befrielse från koldioxidskatt gör att statens inkomster från drivmedelsbeskattning kommer att minska. Som redan nämnts i kapitel 14 skulle förverkligande av åtgärdspotentialen i kapitel 13 innebära en minskning av statens intäkter från beskattning av drivmedel och el med cirka 36 miljarder⁷ kronor år 2030. Dyrare fordon skulle genom momsintäkter möjligen minska denna summa med cirka 2 miljarder. I kapitel 14 föreslår utredningen också att en utredning genomförs om den långsiktiga beskattningen av vägtrafiken.

Nedan redovisas effekterna på statsbudgeten av förslag som utredningen lagt fram i kapitel 14. En sammanställning görs också i slutet av kapitlet. I kapitel 14 föreslås också att ett stort antal styrmedel utreds vidare. I de flesta fall ger också utredningen förslag på myndigheter att genomföra dessa utredningar. Utredningen föreslår att utredningarna görs inom respektive myndighets ordinarie budget.

15.12.1 Ökad energiskatt på dieselbränsle

Utredningen föreslår att energiskatten på dieselbränsle höjs med 25 öre per liter år 2015, 25 öre år 2017 och cirka 27⁸ öre år 2020. Med hjälp av Finansdepartementets Beräkningskonventioner 2014 går det att uppskatta de statsfinansiella effekterna. Den statistiska bruttoeffekten (inklusive moms) av skattehöjningarna uppgår till 1,31 mdr kronor för höjningarna år 2015 och 2017 samt 1,42 mdr kronor år 2020. Totalt uppgår bruttoeffekten av skattehöjningarna till 4,05 mdr kronor per år.

⁷ Energiskatt, koldioxidskatt och moms på drivmedel.

⁸ Då indexuppräknings av skatter görs går det i dag inte bestämma den sista höjningen exakt. Höjningen ska göra att det blir lika beskattning per liter mellan bensin och dieselbränsle 2020.

När energiskatten höjs infaller dock fler effekter än att skatteintäkten ökar. Skattehöjningen medför exempelvis minskade vinster för företagen som antas delvis övervältras på de anställdas löner, vilket gör att statens intäkter från en rad andra skatter, exempelvis bolagsskatt, inkomstskatt och sociala avgifter påverkas. Nettoeffekt-erna av skattehöjningarna redovisas i Tabell 15.2.

Tabell 15.2 Offentligfinansiella nettoeffekter av höjd energiskatt på dieselbränsle, mdr kronor

	2015	2017	2020	2030
Hushåll och offentlig sektor	0,34	0,63	0,98	0,94
Företag	0,79	1,58	2,48	2,72
Offentligfinansiell nettoeffekt	1,13	2,21	3,46	3,66

I tabellen åskådliggörs den statistiska offentligfinansiella nettoeffekten av förslaget om höjd skatt på dieselbränsle. Den varaktiga offentligfinansiella nettoeffekten uppgår till 3,7 mdr kronor per år. I realiteten påverkar dock en skatteförändring människor och företags beteenden. Om skattehöjningen medför att mindre mängd dieselbränsle används minskar skattebasen, vilket påverkar skatteintäkterna. Om hänsyn tas till den förväntade beteendeförändringen kommer skatteintäkten således att bli något lägre än vad som redovisas ovan.

15.12.2 Registreringsskatt och miljöpremier av karaktären bonus-malus

Statsfinansiella konsekvenser

Utredningen föreslår två alternativa paket för energieffektiva lätta fordon. Ett paket med registreringsskatt och miljöpremier av karaktären bonus-malus med eller utan viktsdifferentiering i kombination med en förhöjt bilförmånsvärde och ett paket med fordonskatt och supermiljöbilspremier av karaktären bonus-malus i kombination med en koldioxidifferentiering av förmånsvärdet för bilförmån.

Övergången till registreringsskatt och miljöpremier av karaktären bonus-malus bör ha förutsättningar att inte behöva belasta statsbudgeten med någon stor nettokostnad och kan komma att gene-

rera ett överskott. Det är emellertid omöjligt att i förväg med absolut säkerhet veta om den kommer att vara självfinansierande eller om bonusdelen kommer att kosta mer än vad malussidan inbringar.

För att systemet ska bli intäktsneutralt krävs att genomsnittsbilen har ett utsläpp som ligger så mycket över brytpunkten mellan bonus (premie) och malus (registreringskatt) att utrymme finns för att finansiera kostnaden för tilläggspremien. Som framgått ovan medförde den franska modellen inledningsvis en oväntad hög kostnad för staten, vilken senare sjönk påtagligt efter en del justeringar av systemet. Den föreslagna svenska modellen skiljer sig dock från den franska genom att alla fordon med utsläpp över systemets nollpunkt drabbas av en skatt och att incitamentet är kontinuerligt både nedanför och ovanför den punkt där man varken får premie eller påförs en skatt. Detta leder sannolikt till att intäktssidan blir starkare.

Utredningen har sökt bedöma utfallet på koldioxidutsläpp och statsfinanser genom att i ett excelblad variera antagandena om andel elbilar, laddhybrider och tilläggspremieberättigade nya bilar samt genomsnittligt utsläpp för bilar under och över brytpunkten år 2020. Med rimliga antaganden om elbilar (2,5 procent), laddhybrider (7 procent) och tilläggspremier (13 procent) får man ett statsfinansiellt överskott på cirka 100 miljoner år 2020, under förutsättning av att modellen för lätta lastbilar varken ger över- eller underskott. Dessa fordon utgör till sin numerär 8 procent av antalet personbilar så utfallet i denna del påverkar inte det totala resultatet särskilt mycket.

Antaganden om andelen helt eller delvis elektrifierade fordon kan jämföras med McKinsey&Company (2013) som baserat på ett stort antal intervjuer med företrädare för den globala bilindustrin bedömer att konventionell förbränningsmotorteknik kommer stå för minst 90 procent av nybilsförsäljningen 2020. Den europeiska bilindustriorganisationen ACEA spår beträffande Europa att laddhybrider och rena elbilar tillsammans kommer att svara för 2–8 procent av nybilsförsäljningen år 2025.⁹

Om man optimistiskt antar att utvecklingen går väsentligt snabbare i Sverige kan registreringskatt tillsammans med premier i stället leda till ett statsfinansiellt underskott år 2020 på cirka 450 Mkr (baserat på 4 procent elbilar, 8 procent laddhybrider och 18 procent

⁹ Enligt besked från Jessica Alenius, BIL Sweden (2013-09-03).

tilläggspremier). Genomsnittsutsläppet för de nya bilarna blir då 92 gram per km mot 96 gram i det ovan redovisade alternativet. Det excelblad som används för att simulera utfallet finns på utredningens hemsida, vilket gör det möjligt för intresserade att variera antagandena efter egna bedömningar.

Vad som kan tala för underskott är således främst om incitamenten i kombination med ett växande utbud av elbilar och laddhybrider snabbt leder till en påtagligt ökad efterfrågan på sådana fordon. Just nu är efterfrågan på elbilar svag, men situationen kan förändras och ett syfte med miljöpremier inklusive tilläggspremier är att bidra till detta.

Ett eventuellt underskott skulle emellertid helt eller delvis komma att balanseras av att en del av statens nuvarande kostnader för stöd till miljöbilar försvinner. Dit hör den femåriga befrielsen från fordonskatt som beräknas kosta 101 miljoner kronor (över fem år) för bilar som nyregistreras under 2013¹⁰. Dessutom upphör statens kostnader för supermiljöbilspremier, som 2013 beräknas uppgå till 65 miljoner kronor¹¹.

Det viktdifferentierade systemet bedöms av utredningen inte öka risken för underskott. Det beror på att det är balanserat kring den genomsnittliga fordonsvikten för nya bilar i Sverige. I samband med kontrollstationen görs en ny balansering utifrån genomsnittsvikten för åren 2015–2016. Om då vikten skulle ha ökat förskjuts brytpunktlinjen så att det för en given vikt blir svårare att komma under linjen. Ett sätt att minska sannolikheten för underskott kunde vara att redan från början placera brytpunkten eller brytpunktlinjen mellan bonus och malus förhållandevis lågt, men det kan möta invändningar från bilister som tycker att deras ganska snåla bilar inte borde bestraffas.

Registreringsskatt och miljöpremier av karaktären bonus-malus innebär att systemets intäkter öronmärks för användning inom detsamma. Öronmärkningen kan möjligen ses som en avvikelse från principen om att inte specialdestinera skatteintäkter till något bestämt ändamål, men egentligen skiljer sig inte den föreslagna modellen från det svenska system som sedan början av 1990-talet

¹⁰ Baserat på prognos utifrån nybilsförsäljningen fram till och med oktober görs antagandet att det registreras 25 708 miljöbilar under året. För gasbilar räknas genomsnittligt koldioxidutsläpp baserat på statistik fram till och 20 oktober till 130 g/km och för etanolbilarna 151 g/km övriga miljöbilar har utsläpp under 117 g/km och betalar därför endast grundbelopp, för dieslbilar även denna multiplicerat med bränslefaktor samt miljö tillägg.

¹¹ Baserat på data från Transportstyrelsen som angav att det till och med 5 november betalats ut 54,9 miljoner kronor i supermiljöbilspremier.

används för att begränsa utsläppen av kväveoxider från stora pannor. Dessa utsläpp är föremål för en kväveoxidavgift vars intäkter återförs till det betalande kollektivet baserat på deras nettoproduktion av energi. En skillnad är dock att kväveoxidavgiftssystemet per definition är intäktsneutralt, vilket inte fullt ut kan garanteras i ett bonus-malussystem kopplat till registrering. Ett överskott inom bonus-malussystemet bör dock inte öronmärkas för något speciellt ändamål.

Ett problem med ett bonus-malussystem är att statens totala kostnad för premierna inte går att beräkna i förväg med någon högre grad av exakthet, eftersom den beror både av antalet premieberättigade fordon och hur mycket de i genomsnitt släpper ut samt antalet fordon som får tilläggspremien. Det innebär att statsbudgetens utgiftssida måste anvisa ett belopp som med säkerhet klarar utgifterna. Osäkerheten om vilket belopp som behövs kommer dock att minska när erfarenheter av systemet föreligger. Intäkterna av skatter skapar däremot inga problem eftersom statsbudgetens intäkter beräknas mera schablonartat.

Administrativa kostnader

Administrationen av det franska systemet för bonus-malus kostar cirka 2,3 miljoner euro per år (WSP, 2013). Att administrera den svenska modellen kommer inte att kosta lika mycket, eftersom fordonsförsäljningen bara utgör en sjättedel av den franska och den svenska varianten i motsats till den franska inte innehåller en massa undantag och nedsättningar. I Frankrike kan t.ex. nedsättning beviljas familjer med fler än två barn. Den föreslagna modellen är också betydligt enklare att administrera än den norska engångsavgiften vars storlek bestäms av tre olika parametrar. I utredningens förslag till svenskt system med registreringsskatt och miljöpremier av karaktären bonus-malus kopplas debitering av skatt och utbetalning av premier till bilens koldioxidutsläpp enligt vägtrafikregistret vilken också utgör grunden för den nu existerande fordonskatten. Att de transfererade beloppen blir större lär knappast påverka den administrativa kostnaden. Notabelt vid jämförelse med kostnaden för fordonskatten är också att de nya bilarna årligen bara motsvarar cirka 6 procent av personbilsfordonsparken.

Kostnaden för att genom avräkningsregler hantera import och export av begagnade bilar måste liksom i Frankrike och Norge

belasta systemet. Under perioden 2008–2012 registrerades i genomsnitt cirka 12 000 personbilar som vid införsel till Sverige var yngre än 10 år¹². Därtill kommer utförsel från Sverige av begagnade personbilar. Att administrera avräkningsreglerna kommer dock på kort sikt att omfatta väsentlig färre fordon eftersom åtgärden bara gäller bilar av modellår 2015 och senare.

En potentiell administrativ komplikation med utbetalning av stöd är att EU:s bestämmelser eventuellt begränsar möjligheterna att premiera fordon som inköps av företag. Med den nuvarande supermiljöbilspremier får fysiska personer 40 000 kronor vid inköp av en ny bil som klarar kraven. Juridiska personer får i stället 35 procent¹³ av skillnaden i pris mellan supermiljöbilen och närmast jämförbara bil upp till maximalt 40 000 kronor. Enligt statistik på Transportstyrelsens hemsida var samtliga supermiljöbilspremier till juridiska personer mellan 1 januari och 5 november 2013 på det maximala beloppet 40 000 kronor. Den s.k. gruppundantagsförordningens begränsning av stödet till företag är uppdelad i olika andelar av prisskillnaden beroende på företagets storlek, men beträffande supermiljöbilspremier har regeringen valt att tillämpa en enda begränsningsnivå, den strängaste, för samtliga juridiska personer.

Om bonus-malusmodellens premiedel beträffande stöd till bilar som köps av företag ska baseras på gruppundantagsförordningen blir den krånglig att tillämpa. I så fall ska prisskillnaden mellan en bonusberättigad bil och närmast jämförbara icke-bonusberättigade bil beräknas för alla bonusbilar oavsett hur liten premien är. Detta låter sig knappast göras på en ständigt föränderlig marknad där det dessutom i många fall kan vara svårt att i mängden av modellvarianter klargöra vilken modell som är närmast jämförbar med bonusmodellen. Ett specialfall uppkommer om det finns flera varianter av en modell som är berättigade till premie men med olika belopp. Eftersom uppemot halva utbudet av fordonsmodeller kan komma att bli bonusberättigade skulle beräkningsarbetet bli omfattande.

Utredningens bedömning är dock att miljöpremierna inte ska ses som statsstöd, eftersom den utgör en del av en större helhet som också innebär att bilar med höga utsläpp beläggs med registreringsskatt. Notabelt är också att Frankrike likabehandlar

¹² Detaljerna för en avräkningsmodell måste tas fram innan implementering sker av en registreringsskatt. Det är dock rimligt att det anges en bortre gräns för när registreringsskatt tas ut och återbetalas för bilar som förs in respektive ut ur landet.

¹³ Stödnivån får inte överskrida 35 procent av de stödberättigande kostnaderna som definieras som de extra investeringskostnaderna utan att driftsfördelar och driftskostnader beaktas.

fysiska och juridiska personer inom ramen för sitt bonus-malus-system och att Danmark inte heller gör skillnad på olika typer av köpare.

Om regeringen trots allt bedömer miljöpremierna som potentiellt statsstöd kan en utväg vara att hos EU-kommissionen ansöka om ett statsstödsgodkännande för utbetalning av samma miljöpremie till juridiska köpare som till fysiska i syfte att slippa begränsningen i gruppundantagsförordningen. Risken för att ett godkännande av det svenska förslaget till miljöpremie skulle snedvrída konkurrensen på marknaden är liten, eftersom alla tillverkare likabehandlas och få köpande företag har inköp av bilar som annat än en mycket liten andel av sina totala kostnader. Bland större fordonsflotteägare finns biluthyrningsföretag och kommersiella bilpooler men alla i landet verksamma sådana företag behandlas på samma sätt och stödet påverkas inte av ägarens hemvist.

Sammantaget bedöms det statsfinansiella utfallet av registreringskatt och miljöpremier av karaktären bonus-malus hamna i intervallet plus/minus några hundra miljoner år 2020, vilket bör ses i relation till den totala omsättningen i systemet som bedöms bli i storleksordningen 1 500 miljoner kronor samma år. Sannolikheten för ett statsfinansiellt överskott bedöms vara större än risken för underskott. Eftersom registreringskatt och miljöpremier ersätter supermiljöbilspremierna och undantag i fem år från fordonsskatt för miljöbilar kommer reformen med stor sannolikhet att leda till minskade utgifter för staten.

15.12.3 Förändrad beräkning av förmånsvärde för fri bil

I paketet med registreringskatt och miljöpremier av karaktären bonus-malus föreslås även att prisdelen i förmånsvärdet höjs från nuvarande 9 procent till 15 procent under 7,5 basbelopp och från 20 till 25 procent däröver.

Det samlade värdet av bilförmåner var 2011 8,9 miljarder kronor (Ynnor, 2013). Den genomsnittliga höjningen av förmånsvärdet av den föreslagna förändringen har beräknats till 37 procent. Det innebär att värdet av de samlade bilförmånerna ökar till 12,2 miljarder kronor, en ökning med 3,3 miljarder kronor. Antagande om 47 procent marginalskatt i snitt¹⁴ ger det en ökad skatteintäkt på 1,6 miljarder kronor. Till detta tillkommer ökade intäkter av arbetsgivar-

¹⁴ Beräknat från Ynnor (2013) som anger antalet förmånsbilar fördelade på inkomstklasser.

avgifter som med 2013 års nivå skulle innebära en ökad intäkt på 1,0 miljarder kronor. Totalt skulle alltså intäkterna för staten, kommunerna och landstingen öka med cirka 2,6 miljarder kronor.

En höjning av förmånsvärdet med i storleksordningen 40 procent bedöms dock både reducera antalet bilförmåner genom att fler kommer välja att i stället få ett lönepåslag och köpa bil privat och det genomsnittliga förmånsvärdet genom att man väljer billigare bilar. Utredningen bedömer därför att intäktsökningen kan komma bli lägre än de 2,6 miljarder som en statisk beräkning ger.

15.12.4 Fordonsskatt och supermiljöbilspremier av karaktären bonus-malus

Utredningen föreslår som alternativ till registreringsskatt och miljöpremier i kombination med förhöjt förmånsvärde ett paket med fordonsskatt och supermiljöbilspremier av karaktären bonus-malus i kombination med koldioxiddifferentiering av förmånsvärdet för bilförmån. Här behandlas effekterna av koldioxiddifferentiering av fordonsskatten och höjda supermiljöbilspremier medan koldioxid-differentieringen av förmånsvärdet tas upp i kommande avsnitt.

För att kunna bedöma effekterna av förslagen på intäkterna från fordonsskatt och på utgifter för supermiljöbilspremier har utredningen tagit fram en modell. Denna beskriver hur registreringen av fordon utvecklas år för år både med nuvarande fordonsskattesystem och med den utveckling som utredningen föreslår. Eftersom bilar under miljöbilsgränsen i nuvarande system inte betalar fordonsskatt de första fem åren och i det föreslagna systemet endast betalar grundbeloppet på 360 kronor per år (multipliserat med bränslefaktor för dieseldrivna bilar) utgår modellen inte från ett genomsnittligt utsläpp av koldioxid utan från en fördelning av såväl koldioxidutsläpp som tjänstevikt.

I Tabell 15.3 redovisas hur det genomsnittliga koldioxidutsläppet för personbilar som registreras första gången i Sverige utvecklas med nuvarande system och med utredningens förslag. I tabellen redovisas även genomsnittlig fordonsskatt för dessa fordon. För nuvarande system redovisas även inom parentes vad fordonsskatten blir i snitt efter fem år när miljöbilar inte längre är skattebefriade. För att kunna beräkna totala skatteintäkter har det antagits en registrering första gången i Sverige som med nuvarande skrotningssannolikhet innebär att antalet personbilar totalt blir konstant

över tid. Det underlättar jämförelsen mellan åren. Det ska understrykas att det inte är utredningens åsikt att bilförsäljningen bör ligga på denna nivå utan ska enbart ses som ett modellantagande för att underlätta jämförelsen.

Utredningens förslag bedöms ge drygt en fördubbling av den genomsnittliga fordonsskatten för personbilar registrerade första gången i Sverige år 2015 jämfört med nuvarande systemet. Samtidigt kan denna fordonsskatt 2015 på 2171 kronor per år jämföras med att den genomsnittliga fordonsskatten för alla personbilar 2012 var 1906 kronor per år. Genomsnittet för 2012 dras dessutom ner av miljöbilar befriade från fordonsskatt. Med såväl nuvarande system som enligt utredningens förslag minskar den genomsnittliga fordonsskatten med åren i takt med att koldioxidutsläppen minskar. Den kraftiga minskningen beror på att allt fler fordon får skattebefrielse i fem år (nuvarande system) eller bara behöver betala grundbeloppet på 360 kronor per år, för dieslbilar även multiplicerat med bränslefaktorn (utredningens förslag). Utredningen har i kapitel 14 föreslagit att grundbeloppet bör höjas i samband med kontrollstationen för att bibehålla intäkterna från fordonsskatten på sikt. En sådan höjning är dock inte inkluderad här.

Tabell 15.3 Koldioxidutsläpp och fordonsskatt för personbilar som registreras första gången i Sverige olika år med nuvarande fordonsskattesystem och med utredningens förslag med högre koldioxiddifferentiering. Värden inom parentes avser genomsnittlig fordonsskatt efter fem år när miljöbilarna inte längre är skattebefriade. Antalet personbilar registrerade första gången i Sverige har i modellen antagits vara 220 000 åren 2014–2020 för att få balans mellan skrotning och registrering och därmed jämförbarhet över åren

	C02 (g/km) medel nuvarande system	C02 (g/km) medel utredningens förslag	Fordonsskatt medel nuvarande system	Fordonsskatt medel utredningens förslag
2012		141	981 (1 130)	
2013		135	1416 (1 444)	
2014		127	1151 (1 243)	
2015	124	122	1 042 (1 165)	2 128
2016	122	116	971 (1 123)	1 775
2017	119	111	878 (1 062)	1 347
2018	116	106	789 (1 006)	1 099
2019	114	100	725 (970)	889
2020	111	95	652 (918)	678

I Tabell 15.4 redovisas de totala intäkterna från fordonsskatt från personbilar. Det inkluderar både nya och gamla fordon. Att intäkterna från fordonsskatten ökar 2013 och 2014 beror dels på högre fordonsskatt genom skärpningen av miljöbilsdefinitionen 2013 och dels för att miljöbilar äldre än fem år börjar betala fordonsskatt. Därefter bedöms intäkterna från fordonsskatt med nuvarande system att minska. Med utredningens förslag ökar intäkterna 2015–2017 för att därefter också börja minska i takt med allt lägre koldioxidutsläpp från personbilarna. Som mest bedöms skillnaderna mellan nuvarande system och utredningens förslag vara cirka 650 miljoner kronor per år. Sett över hela perioden 2015–2020 ökar statens intäkter från personbilarnas fordonsskatt med 3,1 miljarder kronor med utredningens förslag.

Tabell 15.4 Total fordonsskatt för hela personbilsparken olika år med nuvarande fordonsskattesystem och med utredningens förslag med högre koldioxidifferentiering. Hänsyn har tagits till fordon som efter femårig skattebefrielse får börja betala fordonsskatt

	Total fordonsskatt nuvarande system (miljoner kronor)	Total fordonsskatt utredningens förslag (miljoner kronor)	Skillnad (miljoner kronor)
2012		8 319	
2013		8 500	
2014		8 540	
2015	8 527	8 766	239
2016	8 471	8 896	425
2017	8 422	8 959	537
2018	8 155	8 768	613
2019	7 876	8 531	655
2020	7 569	8 199	630
Total 2015–2020	49 020	52 119	3 099

I Tabell 15.5 redovisas utredningens bedömning av andelen elbilar och laddhybrider av fordon som registreras första gången i Sverige respektive år. Dessa andelar stämmer också överens med de andelar som har antagits i åtgärdspotentialen (A) i kapitel 13.

Tabell 15.5 Andel elbilar och laddhybrider (personbilar) med förhöjd supermiljöbilspremie (enligt utredningens förslag) av fordon registrerade första gången i Sverige olika år

	Elbilar (%)	Laddhybrider (%)	El och laddhybrider (%)
2015	0,7 %	2,0 %	2,7 %
2016	0,8 %	2,5 %	3,4 %
2017	1,0 %	3,1 %	4,1 %
2018	1,2 %	3,6 %	4,8 %
2019	1,4 %	4,2 %	5,5 %
2020	1,6 %	4,7 %	6,3 %

I Tabell 15.6 översätts andelarna till antal elbilar och laddhybrider antaget total registrering enligt Tabell 15.3. Beräknade supermiljöbilspremier är under antagandet att alla bilar får full premie på 50 000 för laddhybrider och 70 000 för elbilar. Totalt bedöms

närmare 60 000 supermiljöbilar registreras under åren 2015 till och med 2020.

Utredningen föreslår att det avsätts 3,31 miljarder till supermiljöbilspremier 2015–2020 med fördelning över åren enligt Tabell 15.6. Dessa premier bedöms kunna ge 60 000 nya elbilar och laddhybrider under perioden.

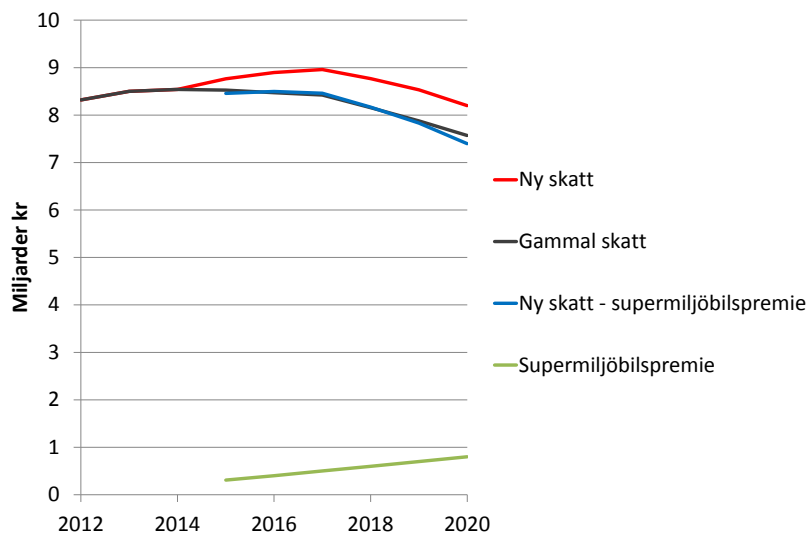
Det bör understrykas att supermiljöbilspremierna bara föreslås tillsammans med den höjda koldioxidifferentieringen av fordonsskatten. Om alternativet med registreringsskatt och miljöpremier av karaktären bonus-malus skulle väljas föreslår utredningen att supermiljöbilspremierna upphör samma dag som registreringsskatt och miljöpremier införs.

Tabell 15.6 Antal el och laddhybrider (personbilar) registrerade första gången i Sverige olika år, beräknad supermiljöbilspremie om alla dessa skulle få full premie. Avsättning till supermiljöbilspremier enligt utredningens förslag

	Elbilar (tusen- tal)	Ladd- hybrider (tusental)	Elbilar och ladd- hybrider (tusental)	Beräknad premie elbilar (miljoner kronor)	Beräknad premie ladd- hybrider (miljoner kronor)	Beräknad premie elbilar och ladd- hybrider (miljoner kronor)	Föreslagen avsättning premie (miljoner kronor)
2015	1	4	5	103	221	324	310
2016	2	6	8	131	280	411	400
2017	2	7	9	158	339	497	500
2018	3	8	11	186	398	584	600
2019	3	9	12	213	457	670	700
2020	3	10	13	241	516	757	800
Total	14	44	58	1032	2211	3243	3310

I Figur 15.4 redovisas de totala intäkterna från fordonsskatt tillsammans med supermiljöbilspremierna. Av figuren framgår att utgifterna från supermiljöbilspremierna relativt väl balanseras av ökade intäkter från fordonsskatten. Som tidigare har påtalats behövs en höjning av grundbeloppet i samband med kontrollstationen för att bibehålla intäkterna från fordonsskatten.

Figur 15.4 Totala intäkter från fordonsskatt för personbilar med nuvarande system (gammal skatt) och enligt utredningens förslag med förhöjd av koldioxidifferentiering (ny skatt). I figuren visas även utgifterna för supermiljöbilspremier samt differensen mellan intäkten från den föreslagna fordonsskatten och utgifterna för supermiljöbilspremierna



Ovan har enbart intäkter och utgifter för personbilar bedömts. Till detta tillkommer lätta lastbilar och lätta bussar som omfattas av samma system, både nuvarande och enligt utredningens förslag. Utredningen har inte haft möjlighet att göra en lika djupgående analys för dessa fordon. Omfattningen är dock inte alls lika stor som för personbilar. Registreringen av lätta lastbilar och bussar utgjorde cirka 12 procent av de lätta fordon (exklusive motorcykel) som registrerades 2012. Även om lätta lastbilar och lätta bussar enligt utredningens förslag har möjlighet att få supermiljöbilspremie (samma krav som för personbil) bedöms det initialt inte finnas större något utbud av sådana.

15.12.5 Koldioxidifferentierat förmånsvärde

Det koldioxidifferentierade förmånsvärdet för en bil som ligger på brytpunktlinjen kommer enligt utredningens förslag ha samma förmånsvärde som enligt nuvarande regelverk. Det gäller exem-

pelvis en bil med en tjänstevikt på 1521 kg som 2015 har ett utsläpp på 120 g/km. Bilar som ligger över brytpunktlinjen får högre förmånsvärde medan bilar som ligger under får lägre förmånsvärde. Om förmånstagare, företag och organisationer anpassar sig till utredningens förslag och i takt med de föreslagna skärpningarna kommer det genomsnittliga förmånsvärdet inte ändras. Då kommer också målsättningen om minskade koldioxidutsläpp från nya bilar att nås. Om man i stället i genomsnitt väljer ett motoralternativ eller bil med högre utsläpp kommer förmånsvärdet att öka¹⁵. Det finns förstås också möjligheten att man väljer ett motoralternativ eller bil med lägre utsläpp för att få ner förmånsvärdet. Utredningen gör bedömningen att förmånstagare, företag och organisationer anpassar sig till utredningens förslag och i takt med de föreslagna skärpningarna. Det kommer då innebära att utredningens förslag inte kommer påverka skatteintäkter från bilförmåner.

15.12.6 Miljölastbilspremie

Det nyregistreras i genomsnitt cirka 6 000 tunga lastbilar per år. Om 10 procent av dessa skulle vara miljölastbilar innebär det att summan av miljölastbilspremierna under de fem första åren uppgår till cirka 600 miljoner kronor. Det kan tilläggas att cirka 80 miljölastbilar har fått investeringsbidrag inom Clean Truck projektet. Det bedöms därför som rimligt att avsätta medel för miljölastbilspremie i denna storleksordning under perioden 2015–2019. Årligen skulle det innebära att det skulle behövas 120 miljoner kronor.

15.12.7 Undantag från trängselskatt för miljölastbilar och vissa eldrivna fordon

De totala intäkterna från trängselskatt bedöms utifrån statistik fram till och med oktober för 2013 bli cirka 850 miljoner kronor i Stockholm och cirka 820 miljoner kronor i Göteborg inklusive tilläggsavgifter. Utökning av trängselskattazonen i Stockholm till att innefatta Essingeleden och en höjd nivå från 20 till 30 kronor, enligt 2013 års Stockholmsförhandling, bedömer Trafikverket kan ge en ökad intäkt från trängselskatt på drygt 500 miljoner kronor.

¹⁵ Om genomsnittsvikten på nya bilar ökar justeras brytpunktlinjen i samband med kontrollstationen mot lägre koldioxidutsläpp.

Totalt innebär det efter förändringen i Stockholm att trängsel-skatten i Göteborg och Stockholm skulle ge en årlig intäkt på 2,2 miljarder kronor om året. Om det antas att den tunga lastbils-trafiken utgör 10 procent av trafiken över trängselkattesnitten och att 10 procent av detta utgörs av miljölastbilar år 2020 skulle det minska intäkten med 22 miljoner kronor om året. Till detta tillkommer minskade intäkter från taxi under de första två åren som är eldrivna eller laddhybrider. En grov bedömning är att de skulle kunna röra sig om 400 taxibilar i Stockholm och 160 i Göteborg år 2020¹⁶. Varav 25 procent kan antas vara elbil och 75 procent laddhybrid. Det innebär att den minskade intäkten år 2020 av detta blir 4,65 miljoner kronor per år¹⁷. Totalt bedöms därför undantaget från trängselkatt för vissa eldrivna fordon minska intäkterna från trängselkatt med cirka 26 miljoner kronor 2020.

15.12.8 Stadsmiljöprogram och infrastruktursatsningar

Utredningen har i kapitel 14 bedömt att det skulle behöva avsättas i storleksordningen 30 miljarder till stadsmiljöprogram under perioden 2014–2025. Genom att teckna så kallade stadsmiljöavtal med staten kan kommuner som kan visa en plan med åtgärder som uppfyller det föreslagna stadsmiljömålet och andra relevanta mål erhålla stöd från detta program. Medel för stadsmiljöprogrammet föreslår utredningen tas från den nationella transportplanen. Utredningen gör bedömningen att ett antal vägprojekt i den nationella planen inte längre kan motiveras vid en förändrad inriktning i infrastrukturplaneringen. Det kan skapa utrymme för att finansiera stadsmiljöprogrammet åtminstone i ett inledningsskede. Samtidigt gör utredningen bedömningen att det mer långsiktigt kommer behöva flyttas medel från väginvesteringar för ökad kapacitet för personbilstrafik till investeringar i järnvägar, hamnar, kollektivtrafik, elektrifiering av bussar och lastbilar samt förstärkning av broar för att tillåta längre och tyngre lastbilar. Utredningen har inte haft möjlighet att göra en bedömning av dessa kostnader men har föreslagit att Trafikverket ska genomföra en ny inriktnings- och åtgärdsplanering baserat på en utveckling som är förenlig med

¹⁶ Baserat på totalt 16 000 taxibilar i landet varav knappt 50 procent är yngre än 2 år och att 25 procent av dessa skulle finnas i Stockholm och 10 procent i Göteborg samt att andelen el och laddhybridtaxi till 2020 skulle kunna utgöra 20 procent.

¹⁷ Årligt värde enligt kapitel 14 av befrielse från fordonsskatt uppskattas till 15 000 kronor i Stockholm och 9 000 kronor i Göteborg.

klimatmålen och övriga mål i samhället. För att finansiera både stadsmiljöprogram och de investeringar som krävs i transportsystemet behöver det sannolikt tillkomma ytterligare medel.

15.12.9 Kvotplikt

Kvotplikten innebär att energiskatt kommer betalas på biodrivmedel. På denna energiskatt tillkommer dessutom moms. Det innebär då en minskad intäkt jämfört med fossila drivmedel som ju också belastas med koldioxidskatt, men en ökning jämfört med biodrivmedel som idag inte belastas av energiskatt. Enligt förslaget kommer cirka 12 TWh biodrivmedel omfattas av kvotplikt 2020 (se Tabell 14.10). Energiskatten för dessa biodrivmedel skulle då bli 4–5 miljarder kronor per år. Jämfört med det av Regeringen redan beslutade kvotpliktsystemet skulle det bli en ökning av intäkterna från energiskatt med 2–3 miljarder kronor per år. Osäkerheten beror både i vilken energiskatt som kommer belasta biodrivmedlen (för bensin eller för dieselbränsle) och dels på hur stor mängd biodrivmedel som Regeringens förslag kommer omfatta.

15.12.10 Regelverk för vissa biodrivmedel

Biodrivmedel som omfattas av regelverket för produktion av biodrivmedel från avfall, biprodukter, cellulosa och hemi-cellulosa belastas av energiskatt plus moms. Jämfört med fossila bränslen innebär därför dessa drivmedel en minskning av skatteintäkterna motsvarande koldioxidskatten.

I förslaget till regelverk ingår att de sålunda producerade biodrivmedlen ska belastas med energiskatt, vilket inte sker för biodrivmedel i dag. Detta ökar då statens skatteintäkter. Den maximala totala årsproduktionen inom prispremiesystemet 2020 är föreslagna till 13 TWh (se Tabell 14.11). Det är något mer än kvotplikten på 12 TWh. Om prispremiesystemet kommer vara styrande kan därför intäkterna från energiskatter från biodrivmedel bli något större än vad som anges i 15.12.9 om kvotplikten.

15.13 Trafiksäkerhet

Generellt innebär den inriktning som utredningen föreslår lägre hastigheter i såväl staden som på landsbygd. Den skapar också möjligheter och stimulerar en pågående utveckling så att personbilstrafik och lastbilstrafik kan minska utan att försämra tillgängligheten. Sammantaget är detta positivt för trafiksäkerheten.

Framväxten av en mera energieffektiv fordonsflotta än dagens drivs på av EU:s skärpta krav och nationella styrmedel som någon typ av bonus-malus. Konsumenternas anpassning kan inte förutsägas med någon högre grad av exakthet. En möjlighet är att behålla samma storlek som tidigare och att välja en mindre motor och kanske avstå från fyrhjulsdraft eller att behålla både storlek och prestanda men betala för en högre grad av hybridisering. En annan utväg är att välja en mindre bil än tidigare. I praktiken kommer marknads anpassning att bestå av en blandning av dessa element.

Förhållandet att allt fler svenska hushåll skaffar en andra bil medverkar till att andelen små bilar ökar. Enligt bilindustrins europeiska paraplyorganisation, ACEA, ökade detta segment sin andel av den svenska nybilsmarknaden från 14 procent 2006 till 17 procent 2012.

En fråga som då uppkommer är om en partiell anpassning genom val av mindre bil leder till att skaderisken ökar. I denna fråga måste man först skilja på bilens förmåga att skydda de egna passagerarna och den fara som en bil utgör för andra trafikanter. Vid en krock mellan två personbilar med olika vikt kommer den tyngre bilen bättre ut, men till priset av ökat krockvåld hos den lättare bilen. Högre vikt hos en bil skyddar alltså de egna passagerarna men ger samtidigt upphov till större skador på andra trafikanter. Ur trafiksäkerhetsperspektiv är det därmed viktigare med en liten spridning i vikt mellan olika fordon än att genomsnittsvikten är hög. Om de föreslagna styrmedlen leder till att energieffektiviseringen huvudsakligen sker genom att de allra tyngsta bilarna blir färre kommer trafiksäkerheten att förbättras. Om energieffektiviseringen däremot uppkommer genom en ökad andel ultralätta fordon (samtidigt som de tyngsta bilarna behåller sin andel av fordonsflottan) kan effekten på trafiksäkerhet bli negativ.

Man bör i sammanhanget notera att nya bilar, oavsett storlek, blir successivt allt säkrare. Det gäller på aktiv säkerhet (minska risken för att olyckor inträffar) och passiv säkerhet (att skydda passagerarna om olycka inträffar). Skillnaden i aktiv och passiv

säkerhet har minskat över tid samtidigt som den del av trafikarbetet som sker på mötesfria vägar har ökat snabbt. Av alla dödsfall i vägtrafiken 2012 svarade mötesolyckor bara för 24 procent. I singelolyckor som samma år stod för 29 procent är det ingen fördel att färdas i en tung bil eftersom en bil i singelolyckor får ta hand om sin egen massa.¹⁸ Av intresse kan också vara att notera att Nederländerna och Storbritannien som är de länder inom EU som tillsammans med Sverige har lägst dödsrisk i vägtrafiken har ett väsentligt större inslag av små bilar än Sverige.

I båda paketen för energieffektivisering av lätta fordon finns incitament som leder mot ökad andel elbilar. Om dessa skulle vara små, lätta och samtidigt ha dålig krocksäkerhet skulle det kunna öka risken för allvarlig utgång av olyckor. Samtidigt behöver det inte vara så. Den vanligaste elbilen i Sverige i dag, Nissan Leaf har t.ex. fem stjärnor i det europeiska krocksäkerhetstestet Euro NCAP.

Utredningen föreslår även Transportstyrelsen och Trafikanalys genomför nödvändiga förändringar för att tillåta längre och tyngre lastbilar på lämpliga delar av vägnätet. I kapitel 14 föreslår utredningen att högt ställda krav ska ställas både de längre och tyngre fordonen och på dess förare så att trafik med dessa fordon leder till ökad trafiksäkerhet jämfört med transporter med dagens fordon.

15.14 Effekter på hushåll inklusive fördelningseffekter

15.14.1 Behovet av egen bil

Enligt inriktningen för att nå klimatmålen kommer tillgängligheten utan bil att öka i framförallt städerna. Det kommer göra att behovet av att ha egen bil kommer att minska i framtiden.

Hur fort detta kommer gå och vilken inverkan det kommer ha på bilinnehavet är inte givet. Sannolikt kommer bilinnehavet att minska men en del av den minskade bilanvändningen kan också tas i minskad körsträcka per fordon. Minskade behov av egen bil och en fordonsutveckling där fordonen blir dyrare men energieffektivare med lägre driftskostnader gör det också mer intressant med bilpool och att hyra bil vid behov. Då bilinnehav är en stor kostnad för de flesta hushåll skulle en utveckling där det är möjligt att göra sig av med en eller flera bilar vara positivt för hushållens ekonomi. I delar

¹⁸ Uppgifter om andel dödsfall i olika olyckstyper via personlig kontakt med Anders Kullgren, Folksam.

av landet kommer det även i framtiden inte vara svårt att klara sig utan bil.

15.14.2 Effektivare fordon

Utredningen föreslår två alternativa paket för att tillsammans med EU-krav och föreslagen energimärkning styra mot energieffektivare fordon.

Man kan tänka sig att personbilsköparna anpassar sitt val av bil på flera olika som resultat av styrmedlen. Energieffektivare fordon kan fås genom att öka teknikgraden genom avancerad motorteknik, hybridisering eller elektrifiering genom laddhybrider och elbilar. Genom att minska kraven på prestanda går det oftast också att få en betydligt energieffektivare motor och växellåda inom samma bilmodell. Slutligen kan val av en mindre bil minska energianvändning och koldioxidutsläpp. Koldioxidutsläppen kan också minska genom att välja en bil som går att köra på biodrivmedel eller el. Alla dessa anpassningar förekommer men beroende på valet av styrmedel kommer man få förskjutning åt olika håll. Enligt en analys utförd på uppdrag av T&E (2010) så var drygt hälften av den stora reduktionen inom EU27 under 2009 ett resultat av teknikutveckling, medan den resterande delen bestod av kundernas anpassning. Registreringsskatt och miljöpremier utan viktsdifferentiering premierar mindre bilar med låga koldioxidutsläpp. Registreringsskatt och miljöpremier med viktsdifferentiering kommer sannolikt leda till ökad teknikgrad och till anpassning av motorstorlek mer än att storleken på bil förändras. Viktsdifferentiering kommer därför sannolikt öka kostnaderna för hushållens bilinnehav. Fordonsskatt och supermiljöbilspremier i kombination med koldioxiddifferentierad förmånsvärde kommer sannolikt att också driva i denna riktning.

Oavsett om anpassningen sker genom ökad teknikgrad, mindre motorstorlek eller mindre bil kommer den lägre bränsleförbrukningen minska de rörliga kostnaderna för användning av bil. Energieffektivare fordon innebär därför en förskjutning i kostnaden för bil där ägandet i form av kapitalkostnad blir dyrare medan den driftskostnaden blir lägre. Då kapitalkostnaden i betydande grad skrivs ner under bilens första 3–4 år påverkas andrahandsvärdet mindre än kostnaden för att använda bilen. Det innebär en vinst för hushåll som av ekonomiska skäl är hänvisade till andrahandsmark-

naden. Den föreslagna modellen skulle därför på sikt kunna få positiva fördelningspolitiska effekter och t.ex. gynna låginkomsthushåll som är bilberoende till följd av bosättning i områden med dålig kollektivtrafikförsörjning.

15.14.3 Hur påverkas fordonsflottan i olika delar av landet

Utdrag ur bilregistret visar att det finns betydande skillnader i genomsnittlig ålder på bilar som är registrerade i olika kommuner. I Stockholm stad är den genomsnittliga bilen sju år gammal medan den i Dorotea är 15 år gammal. Om dagens mönster där nya bilar i stor utsträckning köps i storstadsregionerna för att sedan successivt hamna allt längre ut i landet bibehålls så kommer en allt energieffektivare nybilsförsäljning att leda till allt större skillnader i genomsnittlig bränsleförbrukning mellan olika delar av landet. De allt energieffektivare nya fordonen kommer alltså att komma ut på landsbygden med en fördröjning jämfört med i storstäderna.

Att använda ett styrmedel riktat mot nybilsinköpen gynnar låginkomsthushållen långsiktigt jämfört med att använda beskattning av drivmedel för att uppnå samma minskning av koldioxidutsläppen.

15.14.4 Högre drivmedelspriser

I 15.5 bedöms höjd energiskatt på dieselbränsle, kvotplikt och regelverket för stöd till vissa biodrivmedel som mest ge en ökning av drivmedelspriset med 2 kronor per dieselevivalent i mitten av 2020 talet. Samtidigt bedöms EU regelverk i kombination med av utredningen föreslagna styrmedel för energieffektivare fordon leda till en kraftig energieffektivisering. Utredningen gör bedömningen i 15.5 att det sammantaget kan innebära att kostnaden för el och drivmedel räknat per kilometer kan minska med 22–37 procent till 2030. Även om de största minskningarna av bränslekostnaden sker för de som har möjlighet att hela tiden välja relativt nya bilar får även de som väljer äldre bilar lägre bränsleförbrukning med tiden. En genomsnittlig bil som är 15 år gammal 2025 kommer enligt åtgärdspotentialen vara 25 procent bränslesnålare än en bil som 2013 är 15 år gammal. Det kompenserar mer än väl ett ökat bränslepris på 2 kronor.

15.14.5 Förändrade reseavdrag

Utredningen ger inget förslag till förändrat reseavdrag men rekommenderar att det tillsätts en utredning med uppdrag att analysera effekterna av nuvarande system djupare och föreslå antingen ett avståndsbaserat system eller avveckling av reseavdraget helt. I kapitel 14 diskuteras effekterna av olika alternativ. En fullständig avveckling skulle öka kostnaderna för de som i dag gör reseavdrag för pendlingsresor med framförallt bil. Den anpassning som skulle göras skulle vara att fler väljer att resa kollektivt men också att man antingen väljer att flytta närmare sitt arbete eller väljer ett arbete på närmare håll. Vid övergång till ett avståndsbaserat reseavdrag oberoende av färdstätt skulle inte konsekvenserna bli lika stora för hushållen samtidigt som inte heller effekterna på resandet och utsläppen av koldioxid blir lika stora. I dag görs framförallt avdrag för resor med bil och med snabba regionaltåg. Resor i annan kollektivtrafik kommer sällan upp i gränsen för avdrag på 10 000 kronor per år. Ett avståndsbaserat reseavdrag skulle gynna resande i kollektivtrafik.

15.15 Effekter på näringsliv samt konkurrens mellan företag

15.15.1 Effekter av en storskalig omställning

Att analysera effekterna på näringslivet och företags konkurrenskraft av en så omfattande omställning, som en övergång till en fossiloberoende fordonsflotta till 2030 innebär, är mycket vanskligt. Att övergången ska genomföras på en i relation till omställningens omfattning kort tid gör det ännu svårare. En svårighet är att erfarenheterna av liknande politikinducerade storskaliga omställningar är starkt begränsade såväl historiskt som internationellt. Byggandet av kanalsystemet, järnvägen och bilens intåg i samhället ligger alla relativt långt tillbaka i tiden. Man kan uppskatta effekter av omställningen på existerande aktörer på marknaden men det är per definition nästan omöjligt att uppskatta huruvida omställningen kommer att leda till innovationer, nya aktörer och entreprenörer.

Befintliga modeller som syftar till att analysera sambandet mellan ekonomi, energi och klimat har visat sig ha stora brister och inte

adekvat lyckats reproducera den faktiska utvecklingen (Beinhocker, Farmer & Hepburn, 2013). Några kritiska brister är att de ofta utgår ifrån ett antagande om att nuvarande allokering av resurser är effektiv vilket leder till att förändringar per definition ökar de samhällsekonomiska kostnaderna. En annan teoretiskt relaterad brist är att de utgår ifrån nuvarande gällande relativpriser när det är de framtida priserna som är relevanta (ibid.).

Man känner från tidigare strukturomvandlingar och tekniksiften till att detta är en dynamisk process som är svår att på förhand förutsäga ens på en skissartad nivå. Faktorer som forskningen i efterhand kunnat identifiera som viktiga är valet av när den yttre påverkan sker, t.ex. genom en miljöreglering, i relation till andra centrala faktorer såsom de dominerande aktörernas ekonomiska status och konkurrenssituation vid detta tillfälle, huruvida det finns tillgänglig mogen teknik att implementera, den nya teknikens kapitalintensitet och befintlig tekniks ålder (Geels och Schot, 2007).

Även om det inte finns någon likadan omställning som samhället nu står inför att jämföra med finns det andra omställningar som kan ge viss vägledning. I Sverige har skogsindustrin genomgått en omfattande grön omställning sedan slutet av 1960-talet (Bergquist och Söderholm, 2011). Då var utsläppen till luft och vatten betydande. Den gröna omställningen inleddes 1969 i samband med att det i Sverige infördes en miljölagstiftning och en individuell tillståndsgivningsprocess. Massa- och pappersindustrin var då en av de mest förorenande och energiintensiva industrierna i landet och också mycket beroende av fossila bränslen.

Även om det var intensiva diskussioner om kraven mellan industri och staten fanns en enighet om miljöproblemen. Industrin uppfattade att de som utvecklade kraven var kompetenta och att processen var lösningsorienterad. Miljökraven genomfördes successivt och skogsindustrins utsläpp av miljöfarliga ämnen har i stort sett upphört. Efter oljekrisen 1972 inleddes också en utfasning av fossila bränslen genom energiskatt och omställningsstöd vilket ledde till att industrin började använda tidigare avfall och restprodukter som energiresurser. I dag är industrin i stort sett självförsörjande på energi och har dessutom ett värmeöverskott som kommer andra verksamheter till godo t.ex. i fjärrvärmenät. Företagen har under omställningsperioden haft en positiv ekonomisk utveckling. Miljökraven har lett till en effektivisering av produktionen, ökad produktivitet och kunskapen har även bidragit till effektivare och miljövänligare produktion i andra länder. Omställningen har i

huvudsak skett genom en strukturrationalisering samt genom att befintliga företag ställt om till en grönare produktion. Några nya gröna entreprenörer har dock tillkommit.

En förklaring till att det gått att kombinera minskad miljöpåverkan med en positiv ekonomisk utveckling inom skogsindustrin är den metod för genomförandet som användes och som byggde på en nära och lösningsorienterad dialog mellan kompetenta reglerare och industri i kombination med gemensamma forsknings- och utvecklingsinsatser (Bergquist et.al, 2013). Om det hade genomförts en samhällsekonomisk analys av effekterna av miljölagstiftningen 1969 är det inte otroligt att man haft en mer negativ bild av skogsindustrins möjligheter att kombinera miljökrav och ekonomisk utveckling än vad som blev fallet.

Ur ett sysselsättningsperspektiv finns det vidare studier av utvecklingen i Tyskland, USA, Japan och Kina som visar att de positiva effekterna på sysselsättning, kompetens och lärande inte i första hand är kopplat till produktion av ny grön energiteknik utan att de positiva effekterna på näringslivet och sysselsättning framför allt kommer från att genomföra omställningen. Genomförandet leder till jobb bland annat inom små och medelstora serviceföretag inom installation och underhåll (Barua et al., 2013). Stora omfattande omställningar innebär generellt ökad aktivitet inklusive ekonomisk aktivitet och tillväxt.

Vad effekterna av en bestämd politik för en omställning till en fossiloberoende fordonsflotta blir går inte att på förhand avgöra eller räkna sig fram till. Då liksom nu är problembilden dock klar. Nuvarande teknik ger upphov till stora miljöproblem som måste åtgärdas. Utmaningen ligger i att genomföra en grön omställning som är så verksam och effektiv som möjligt. Från skogsindustrins omställning kan man lära sig att det krävs en lösningsorienterad, kompetent dialog mellan berörda parter samt gemensam forskning och utveckling.

15.15.2 Ökade transportkostnader

En eventuell framtida km-skatt kommer öka kostnaderna för att transportera med lastbil. Som redovisas i 15.5 är det dock sannolikt att ökade kostnader för drivmedel kompenseras av lägre bränsleförbrukning i alla fall sett över några år. Utredningen lämnar inget

skarpt förslag om införande av km-skatt men föreslår att det utreds vidare i kombination med restitution av drivmedelsskatt¹⁹.

Hur stora effekter som höjda transportkostnader ger för olika industrier och regioner beror på flera faktorer. (SIKA, 2007)

- Transportkostnadernas betydelse i relation till andra produktionskostnader.
- Möjligheterna att övervältra en kostnadsökning endera på konsumenterna eller i vissa fall nedåt på sina leverantörer.
- Hur lönsamheten ser ut i branschen och i enskilda företag i de fall då övervältringsmöjligheterna är små.
- Vilka anpassningsmöjligheter som finns för företagen, t.ex. att byta transportslag eller ändra logistikupplägg.
- På regional nivå påverkar näringslivsstrukturen och då i synnerhet hur diversifierad denna är.

Industrier som har en förhållandevis hög transportkostnadsandel och som dessutom har små möjligheter att övervältra kostnadsökningen på sina kunder, ofta till följd av att de verkar på en internationell marknad med hög konkurrens, är särskilt känsliga för ökade transportkostnader.

I den analys som gjordes av SIKA 2007 av km-skatt identifierades skogsindustrin som en särskilt sårbar bransch. I Hammar (2006) analyseras effekterna för skogsindustrin av en transportkostnadsökning på 10 respektive 20 procent vilket motsvarar en km-skatt på knappt 1,50–3²⁰ kronor/fkm med bibehållen beskattning på dieselbränsle. Tabell 15.7 visar effekter på bland annat produktion och sysselsättning av transportprishöjningar på 10 respektive 20 procent från Hammar (2006). Trots att skogsindustrin är den bransch som bedömts vara mest utsatt vid högre transportkostnader och trots att de modellerade transportkostnadsökningarna är relativt höga blir effekterna relativt begränsade för produktionen och sysselsättningen. Hammar (2006) betonar att de negativa effekterna på produktion och sysselsättning antagligen inte är jämt fördelade och att stora effekter på lokal och regional nivå inte kan uteslutas. Utredningen föreslår i kapitel 14 att Trafik-

¹⁹ I samband med införande av en kilometerskatt tas även Eurovinjetten bort. Detta har tagits hänsyn till i de bedömda nivåerna på kilometerskatt som redovisas i kapitel 14.

²⁰ Transportkostnaden anges till 14,50 kronor/fkm, 10 procent ökning innebär då 1,45 kronor/fkm och 20 procent ökning 2,9 kronor/fkm.

verket och Transportstyrelsen får i uppdrag att föreslå nödvändiga förändringar för att tillåta längre och tyngre lastbilar på delar av vägnätet. Rundvirkestransporter är den sektor som kommit längst med att prova längre och tyngre fordon. Dessa fordon reducerar kostnaderna både vad gäller förare och förbrukad mängd drivmedel per transporterad godsmängd påtagligt. Om sådana fordon tilläts mer generellt för rundvirkestransporter skulle detta mer än väl kompensera för en eventuell kilometerskatt. För andra branscher där transporterna står för en betydligt mindre del av de totala kostnaderna och där det dessutom finns större möjligheter att övervältra kostnadsökningen på kunder eller leverantörer blir effekterna mindre.

Tabell 15.7 Effekter på produktion, vägtransporter, vinst och sysselsättning i skogsindustrin av högre priser på godstransporter på väg

Del av skogsindustri	Transportprishöjning	Effekt på vägtransporter	Effekt på produktion	Effekt på vinst	Effekt på sysselsättning
Trävaruindustrin	10 %	-9,4 %	-0,6 %	-0,3 %	-188
Trävaruindustrin	20 %	-18,8 %	-1,3 %	-0,5 %	-375
Massa- och pappersindustrin	10 %	-3,9 %	-0,4 %	0,1 %	-671
Massa- och pappersindustrin	20 %	-7,8 %	-0,8 %	0,1 %	-1306

Källa: Hammar (2006).

Den analys som gjordes av km-skatt åren från vägtrafikskatteutredningens förslag 2004 (Vägtrafikskatteutredningen, 2004) och fram till den genomgripande analys som gjordes av dåvarande Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) i flera regeringsuppdrag som redovisades 2007 (SIKA, 2007) visar att effekterna på företagets konkurrenskraft är begränsade.

Effekter för den svenska åkerinäringen

Reglerna för cabotage, dvs. möjligheten för en transportör att utöva yrkesmässiga inrikes godstransporter i ett annat EU-land än där denne är etablerad, har liberaliserats och i dag tilläts en utländsk transportör som utfört en internationell godstransport på väg att utföra högst tre inrikestransporter i ett annat EU-land under en

period av sju dagar (Transportstyrelsen, 2013). Detta innebär att de svenska åkeriföretagen möter internationell konkurrens även för inrikes transporter i Sverige. Den stora skillnaden i lönekostnader mellan svenska chaufförer och chaufförer från framför allt östra Europa är också en pådrivande kraft i internationaliseringen av godstrafiken. Då dagens lastbilar är utrustade med stora bränsletankar finns en stor möjlighet för den trafik som är gränsöverskridande att välja i vilket land de vill tanka. Kraftigt ökade drivmedelspriser i Sverige, oavsett om detta sker genom ökad skatt eller ökad produktkostnad, är därmed förknippad med en risk för att en del av den tunga trafiken övergår till att tanka i något grannland. En sådan utveckling gynnar den gränsöverskridande trafiken framför åkerier som är inriktade på i huvudsak inrikes transporter och som därmed har svårt att tanka utomlands.

Utredningens förslag om ökad energiskatt på dieselbränsle tillsammans med en växande kvotplikt och regelverket för vissa biodrivmedel riskerar att ytterligare öka incitamenten till tankning utomlands och därigenom missgynna den trafik som saknar möjlighet att göra detta. Det är därför av stor vikt att möjligheterna till införande av km-skatt i kombination med restitution av inbetald drivmedelsskatt, såsom presenteras i kapitel 14.3, snarast utreds. Om det inte går att införa km-skatt med restitution kan ett alternativ vara att sänka beskattningen av såväl bensin som dieselbränsle ner till EU:s miniminivåer och i stället belägga all trafik, inklusive personbilar, med kilometerskatt för att undvika att det blir allt för stor skillnad i pris vid pump i Sverige jämfört med våra grannländer. Km-skatt för personbilar är dock förmodligen förknippat med höga systemkostnader men samtidigt som utredningen påpekat nödvändig på sikt.

15.15.3 Effekter för fordonsindustrin

Personbilar

Enligt inriktningen för att nå klimatmålen kommer tillgängligheten utan bil att öka i framförallt städerna. Det kommer göra att behovet av att ha egen bil kommer att minska i framtiden. Hur detta påverkar storleken på fordonsparken och bilförsäljningen är som tidigare påpekats inte givet. För att nå målet om fossiloberoende fordonsflotta och klimatmål är det dock en förutsättning att

omsättningstakten i fordonsparken inte minskar. Det innebär att en hög nybilsförsäljning och hög skrotningstakt är till gagn både för fordonsindustri och klimatmålen men även för ökad trafik-säkerhet, god luftkvalitet etc.

En fortsatt effektivisering av nya fordon som resultat av EU-krav och till mindre del nationella styrmedel kommer leda till högre tekniknivå, ökad grad av elektrifiering och därmed dyrare fordon. Samtidigt kommer som redan påpekats de rörliga kostnaderna för att använda att sannolikt att sjunka. Vad gäller elektrifieringen kan det dock finnas olika affärsmodeller där batterierna till bilen hyrs i stället för att belasta inköpspriset. Sådana modeller finns redan på marknaden i dag. Om bilarna blir dyrare skulle detta kunna göra att kunderna byter bil något mera sällan än vad de annars skulle ha gjort. Det kan kräva åtgärder för att stimulera nybilsförsäljningen eller öka skrotningstakten alternativt både och.

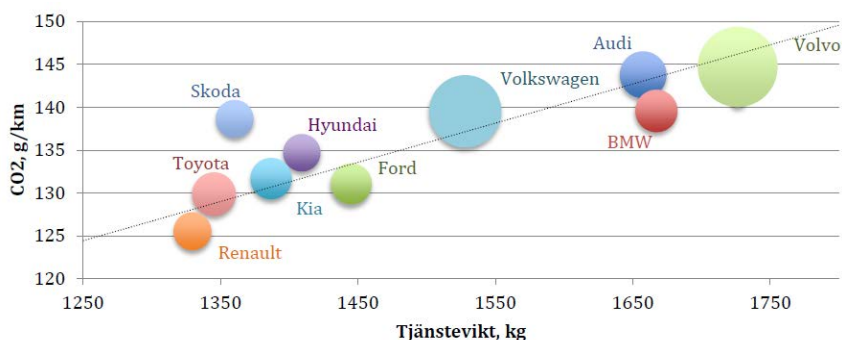
Energieffektiviseringen styrs till största del av EU-kraven och utveckling för att stärka konkurrensen mot andra tillverkare. Nationella styrmedel styr i första hand vilka modeller som säljs i Sverige utifrån ett utbud som finns på Europeiska marknaden. Sär lösningar för Sverige riskerar bli dyra. En tillverkare kan inte heller satsa samma resurser på utveckling av en produkt för en liten marknad som Sverige jämfört med om marknaden är hela Europa eller global. För en stor tillverkare som har en begränsad andel av sin globala försäljning i Sverige har sär lösningar inom ett begränsat segment inte lika stor betydelse som det har för svensk fordonsindustri, dvs. Volvo personvagnar, som har en relativt stor del av sin globala försäljning i Sverige. När en motor optimeras för etanoldrift kan ett företag inte lägga ner samma utvecklingsresurser som för en bensin eller dieselmotor som kommer säljas i betydligt större volymer. Det gör att etanolmotorn inte blir lika energieffektiv. Styrmedel som driver mot en hög andel etanolbilar i Sverige kommer därför höja Volvo personvagnars genomsnittliga koldioxidutsläpp i Europa och därmed göra det svårare för dem att nå EU:s koldioxidmål till 2020. Det kommer också att ta utvecklingsresurser från annan utveckling som skulle kunna lett till ytterligare effektivisering av andra drivlinor. Utredningen gör bedömningen av de styrmedel som föreslagits är balanserade och kompatibla med utvecklingen inom EU vad gäller inriktning mot bilar som kan köras på alternativa drivmedel. Utvecklingen av styrmedlen är också beskriven fram till 2020 vilket ger möjlighet för fordonsindustrin möjlighet att planera olika modellers fördelning i Sverige över ett antal år.

När olika styrmedel appliceras på nybilsförsäljningen är det viktigt att förstå diversiteten som finns på marknaden. De största bilmärkena och bilkoncernerna har bilmodeller i de flesta segmenten. Det gör att de i alla fall om de får tid på sig kan anpassa utbud och marknadsföring i ett enskilt land beroende på vilka styrmedel som används där. Mindre bilmärken såsom Volvo och helt klart tidigare Saab har specialiserat sig på framförallt större bilar i premiumsegmentet. Inom detta segment måste de förstås vara konkurrenskraftiga för att överleva i längden. Om segmentet i sig minskar på viktiga marknader har det för sådana biltillverkare förstås mycket stor effekt för lönsamheten och för överlevnaden. Nedanstående figur visar de genomsnittliga koldioxidutsläppen för nya bilar för de 10 största bilmärkena på svenska marknaden under 2011–2012. Av figuren kan ses att Volvo och ytterligare tre bilmärken redan 2011–2012 klarade kravnivån i Sverige som gäller för hela EU 2015. Om man däremot bortser från vikten kan konstateras att Volvo tillsammans med Audi har de högsta genomsnittliga koldioxidutsläppen.

Ett styrmedel som enbart styr mot lägre koldioxidutsläpp utan hänsyn till vikten såsom registreringsskatt och miljöpremier utan viktsdifferentiering riskerar därför få mycket stora konsekvenser för Volvo trots att de inom sitt segment både har utbud och försäljning av bilmodeller som är energieffektivare än genomsnittet. Det franska bonus-malussystemet gav en minskning av fordonsvikten vid införandet av systemet. Även om den genomsnittliga fordonsvikten sedan långsamt ökat var den fortfarande 2012 lägre än innan införandet av systemet. Det bör påtalas att nya personbilar redan innan systemet var lättare än EU genomsnittet, medan Sverige då hade de tyngsta fordonen.

En viktsdifferentiering av registreringsskatten och miljöpremierna skulle förbättra bilden. En förstärkt koldioxiddifferentiering av fordonsskatten med viktsdifferentiering skulle leda till effektivisering i samtliga segment och inte påverka Volvo negativt så länge de har effektiva modeller i sitt utbud och också har god förtjänst på dessa. Viktsdifferentieringen bygger i båda fallen på gemensamma EU-krav vilket ökar effektiviteten i styrmedlet. Brytpunktslinjerna ligger dock lägre än motsvarande EU-krav. För fordonsskatten ligger brytpunktslinjen redan 2015 på samma nivå som inom EU år 2020 och för systemet med registreringsskatt och miljöpremier med viktsdifferentiering ligger den 17 g/km lägre än EU-linjen år 2015.

Figur 15.5 De tio mest sålda bilmärkena 2011–2012, medelvärden CO2 och tjänstevikt. Den streckade linjen visar EU:s kravlinje för CO2 2015 (130 g/km för europeisk medelbil). Av figuren kan ses att Volvo, Renault, Ford och BMW redan 2011–2012 klarade kravnivån i Sverige som gäller för hela EU 2015. Om man däremot bortser från vikten kan konstateras att Volvo tillsammans med Audi har de högsta genomsnittliga koldioxidutsläppen (Trafikverket, 2013j)



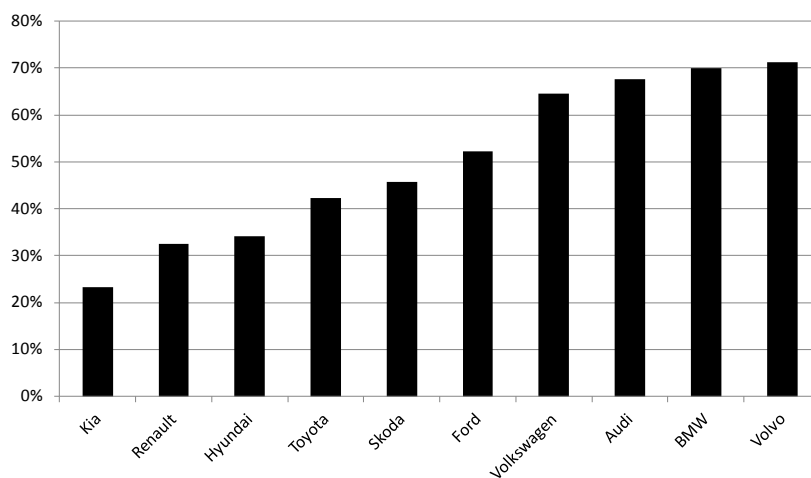
De två alternativa paketen innehåller olika förslag på förändring av förmånsbeskattningen. Registreringsskatt och miljöpremier av karaktären bonus-malus kombineras med ett generellt förhöjt förmånsvärde medan fordonsskatt och supermiljöbilspremier av karaktären bonus-malus kombineras med ett koldioxid-differentierat förmånsvärde. I det senare fallet får en bil med genomsnittlig tjänstevikt (1521 kg) och ett utsläpp lägre än 120 g/km ett lägre förmånsvärde än med dagens system och medan bilar högre utsläpp får ett högre förmånsvärde.

Ett generellt förhöjt förmånsvärde kommer sannolikt att påverka förmånsbilsmarknaden. Höjningen av förmånsvärdet blir enligt förslaget 35–42 procent på bilar i prisnivån 200 000–337 750 kronor (337 750 kronor är för 2013 7,5 basbelopp). Effekten av detta kommer som nämnts ovan sannolikt både göra att en del kommer välja en mindre och billigare förmånsbil och en del kommer att välja avstå från förmånsbil och köpa bil privat. Hur detta slår på olika biltillverkare beror förstås på hur stor andel av deras försäljning som utgörs av förmånsbilar. Utredningen har inga uppgifter om detta men det finns möjlighet att ta fram statistik på nyregistreringen fördelat på juridisk (företag och organisationer) och fysisk person (privatpersoner). Cirka 50 procent av nyregistreringen på juridisk person utgörs av förmånsbilar, varför det ändå

ger en bra indikation. Figuren nedan visar andelen av nyregistreringen av bilmärkens totala försäljning som utgörs av nyregistrering på juridisk person för de tio största bilmärkena i Sverige. Det kan konstateras att Volvo tätt följt av BMW har en mycket stor del av sina kunder hos juridiska personer. Volvo har särskilt om man jämför med andra bilmärken en stor andel av sin globala försäljning i Sverige. Styrmedel som har stor inverkan på nyregistrering av juridisk person och på förmånsbilsmarknaden kommer därför ha stor inverkan på svensk bilindustri. Det gäller i högsta grad den höjda förmånsbeskattningen som föreslås i paketet tillsammans med registreringskatt och miljöpremier. Från fordonsindustrin finns en farhåga för att en minskad marknad för förmånsbilar skulle minska den totala bilförsäljningen och därmed omsättningstakten i fordonsparken. Det skulle i så fall även leda till att utsläppen från fordonsparken inte minskar i lika snabb takt. Utredningen har inte haft möjlighet att modellera detta och kan därför vare sig bekräfta eller dementera ett sådant påstående.

Vad gäller koldioxidifferentieringen av förmånsvärdet kommer detta inte generellt sätt öka förmånsbeskattningen. Genom dess samtidiga viktsdifferentiering kommer även bilmärken såsom Volvo som har försäljning inom ett begränsat segment inte påverkas negativt så länge de har de kan erbjuda och också säljer effektiva varianter av respektive modell med förtjänst. Även i detta fall bygger viktsdifferentieringen på gemensamma EU-krav.

Figur 15.6 Andel nyregistrering av bilmärkets totala nyregistrering som görs av juridisk person (egen bearbetning av trafikregistret)



Sammantaget innebär paketet med registreringskatt och miljöpremier i kombination med ett förhöjt förmånsvärde en kraftigt negativ inverkan på svensk fordonsindustri. Utan viktsdifferentiering har Volvo dessutom svårt att anpassa sig utifrån de nya förutsättningarna som styrmedlen ger upphov till. Volvo kan inte på kort tid om ens någonsin ställa om till att bli en småbiltillverkare bara för att styrmedlen i Sverige skulle premiera det. Situationen blir något bättre om en viktsdifferentiering införs av registreringskatt och miljöpremier.

Paketet med fordonsskatt och supermiljöbilspremier i kombination med ett koldioxiddifferentierat förmånsvärde har betydligt mindre inverkan på svensk fordonsindustri. Genom viktsdifferentieringen av såväl fordonsskatt som förmånsvärdet tillåter de att även tillverkare som inte har modeller inom alla storlekssegment att utveckla sig just inom sitt segment. Styrmedelpaketet kan i bästa fall t.o.m. vara positivt för svensk fordonsindustri då det premierar en fortsatt energieffektivisering i linje med de krav som EU ställer 2020.

Det bör också upprepas att båda paketen bedöms av utredningen leda fram till att genomsnittliga koldioxidutsläppet för nya personbilar i Sverige blir högst 95 g/km till 2020. Det handlar alltså inte om olika ambitionsnivå utan olika sätt att nå fram till ett och

samma mål. Paketet med registreringskatt och miljöpremier i kombination med ett förhöjt förmånsvärde förväntas nå målet i större utsträckning genom mindre och billigare bilar, det gäller särskilt vid registreringskatt och miljöpremier utan viktsdifferentiering. I systemet med fordonsskatt och supermiljöbilspremier i kombination med ett koldioxiddifferentierat förmånsvärde förväntas inte bilstorleken påverkas i lika stor grad utan i stället krävs mer tekniskt avancerade bilar som sannolikt också är dyrare.

Tunga fordon

Vad gäller tunga fordon ser bilden annorlunda utan jämfört med på personbilssidan. I landet finns några av världens största tillverkare av tunga fordon. De har i jämförelse mot personbilssidan en relativt liten andel av sin globala försäljning i landet. Däremot är det i Sverige som utvecklingsresurserna finns. Det gör att fordonsindustrin här kan tjäna på om det i Sverige finns möjlighet att testa ny teknik som kan göra dem konkurrenskraftiga på den globala marknaden. En miljölastbilspremie, eventuell busspremie och demonstrationsprogram för energieffektiva tunga lastbilar tillsammans med styrmedel för ökad andel förnybara drivmedel och elektrifiering kommer inte bara leda till minskade koldioxidutsläpp utan också öka industrins innovationskraft.

15.15.4 Biodrivmedelsproduktion – möjlighet till ny industrigren men även konkurrens om skogsråvara

Att ersätta fossila bränslen med bränslen producerade från skogsråvara innebär att endera uttaget av biomassa ur skogen måste öka eller att den biomassa som i dag används till andra ändamål går till produktion av biodrivmedel. Skogsbruket ger i dag bl.a. sågtimmer, massaved för papperstillverkning, biomassa för energiändamål samt binder en stor mängd koldioxid ur atmosfären. Dessutom har skogen ett värde som miljö för rekreation, bär- och svampplockning, jakt och fiske samt som livsmiljö för såväl växter som djur.

Produktion av biodrivmedel från skogsråvara ger upphov till en direkt konkurrens med massaindustrin och energisektorn för de typer av biomassa som kan användas för alla dessa ändamål. Dessutom uppstår en indirekt konkurrens om skogsråvaran med andra

segment eftersom en relativprisförändring påverkar skogsägarnas utbud av olika sortiment. Det vill säga om efterfrågan på grenar och toppar som används till biodrivmedelsproduktion ökar kan skogsägarna att ändra sitt sätt att bruka skogen så att en större del av produktionen blir just grenar och toppar (Brännlund et al., 2010). Restprodukter från massa och pappersindustrin används idag i stor utsträckning för internt energibehov på industrierna. Dessa resursströmmar av restprodukter skulle kunna användas till biodrivmedelsproduktion istället under förutsättning att behovet av energi på massa och pappersindustrier kan reduceras genom effektivisering eller ersättas med annan energi.

Den övergång från fossil energi till energi från biomassa som skett i Sverige under de senaste decennierna har kunnat tillgodose genom att i större utsträckning ta tillvara avverkningsrester (grot) från skogen, som annars skulle ha lämnats i skogen. (Brännlund et al., 2010) I dag tas ungefär hälften av groten från avverkning tillvara för bioenergi (Naturvårdsverket, 2012e). Den grot som tas ut kommer från avverkningar där det är förhållandevis stora mängder per arealenhet och där transportavstånden är relativt korta till användaren. Den grot som i dag lämnas kvar i skogen har alltså en högre kostnad för insamling och transporter än den grot som i dagsläget tas tillvara. Enligt Naturvårdsverket (2012e) hämmas konkurrenskraften för grot som bränsle av de höga transportkostnaderna sett till energiinnehåll. Med ett ökat uttag för biodrivmedelsproduktion är frågan om det fortfarande finns en stor potential billig grot, eller om mer traditionella virkessortiment, som massaved och till och med sågtimmer, blir intressanta ur energisynpunkt.

En analys av effekterna av ökad efterfrågan på biomassa för energiändamål, samtidigt som skogsmark ska undantas skogsbruk, visar att effekterna på virkespris och utbud kan bli relativt stora. Möjliga vinnare i ett sådant scenario är skogsägarna, dock till viss del beroende på hur undantagen mark kompenseras. Dock står det helt klart att skogsägarna vinner på den aviserade energi- och klimatpolitiken eftersom efterfrågeökningen innebär högre priser. De stora förlorarna i konkurrensen är sågverksindustrin samt massa- och pappersindustrin (Brännlund et al., 2010, s. 112).

Bioraffinaderier – om biodrivmedel huvudsakligen produceras som biprodukt i exempelvis massafabriker kommer utbudet att bestämmas av massaindustrins utveckling och vara relativt oelastiskt i förhållande till efterfrågan på biodrivmedel, dvs. priset blir volatilt. På sikt kanske drivmedlen blir huvudprodukt, därmed blir pappret

mer av biprodukt med oelastiskt utbud. Oavsett om biodrivmedlet ses som en biprodukt eller ej innebär det ytterligare en möjlig slutprodukt från industrin, vilket skulle innebära en ökad riskspridning på grund av fler slutprodukter att förlita sig på.

15.15.5 Effekter på sysselsättning (inklusive småföretag jämfört med större företag)

Biodrivmedelsproduktion som ny svensk exportprodukt

Ett vanligt argument i debatten är att en satsning från svensk sida på produktion av biodrivmedel baserad på skogsråvara skulle ge positiva effekter på sysselsättningen. Här är det dock viktigt att påpeka att det som på lång sikt avgör arbetslöshetens storlek är arbetsmarknadens funktionssätt, dvs. förhållandet mellan kostnaden för arbetskraft i vid bemärkelse och den förväntade extra intäkt som ytterligare en anställd förväntas ge upphov till. Subventioner för produktion av biodrivmedel innebär att resurser tas som annars hade kunnat användas i annan offentlig eller privat verksamhet. Däremot har naturligtvis både fler arbetstillfällen för produktion av biodrivmedel samt eventuellt färre arbetstillfällen i branscher som är konkurrenter om exempelvis råvaran en betydelse kortsiktigt och regionalt för sysselsättningen. Vill man specifikt stödja vissa regioner är dock en generell regionalpolitik att föredra framför ett stöd till produktion av biodrivmedel.

Ökad försörjningstrygghet genom att minska importberoendet av fossila bränslen har ett positivt värde även om det är svårt att värdera. Samtidigt kan ökad försörjningstrygghet också uppnås genom handel med flera olika leverantörsländer för biodrivmedel.

Skapandet av en ny stor industri med exportpotential som ersätter en vara som tidigare importerades kommer att påverka handelsbalansen, dvs. förhållandet mellan import och export. Hög export har dock inget egenvärde så länge som handelsnettot är balanserat på lång sikt. Sverige har i dag en positiv handelsbalans och prognosen för de närmaste åren är även den positiv. (Konjunkturinstitutet, 2013)

Effekter för dagens drivmedelsproducenter

Dagens drivmedelsproducenter och distributörer kommer självfallet påverkas både av omställningen till biodrivmedel från fossila drivmedel men också av den kraftiga minskningen av mängden drivmedel till transportsektorn. Till detta kommer ett ökat antal olika drivmedel. Omställningen har redan börjat och HVO produceras parallellt med vanligt dieselbränsle i raffinaderierna. Omställningen behöver inte innebära att några producenter slås ut men den minskade mängden kan innebära det. Samtidigt öppnas möjlighet som nämnts i föregående avsnitt för nya exportmöjligheter av biodrivmedel. Om en global omställning sker mot ett fossilfritt samhälle kommer det förstås ha stora konsekvenser för oljeproducerande länder. Det är också ha stora konsekvenser för sjöfarten eftersom transporter av olja och oljeprodukter står för drygt en tredjedel av den lastade mängden i den globala sjöfarten (UNCTAD, 2010). Genom ofta långa avstånd kan andelen av transportarbetet vara ännu större.

15.15.6 Övriga effekter på näringslivet

En generell höjning av förmånsvärdet på bil innebär även påverkan på arbetsgivarnas kostnad i och med att dessa måste betala arbetsgivaravgift på förmånsvärdet.

15.16 Regionala effekter

Utredningen har på flera ställen i betänkandet lyft fram de möjligheter som finns att stimulera utvecklingen i städerna så att behoven av bilen minskar där. Även godstransporterna kan effektiviseras både i städerna och mellan dem. Tillsammans med energieffektivisering, elektrifiering och biodrivmedel kan stora minskningar ske av användningen av fossila bränslen och koldioxidutsläppen. Behoven av bil i glesbygd kommer finnas även i framtiden, men genom att så stora utsläppsminskningar kan göras i städerna och i starka stråk blir behoven av utsläppsminskningar och styrmedel i lika stora i glesbygd. Glesbygden står dessutom för en liten del av de totala utsläppen. Möjligheten till resfria möten, distansarbete och distansutbildningar ger möjligheter även för glesbygden.

Samtidigt innebär en ökad inflyttning till städerna från glesbygden att underlag för service minskar. Utredningen har dock inte gett några förslag som ökar denna takt utan förslagen handlar mer om att stimulera att lokalisering m.m. i städerna av tillkommande boende sker på ett sätt som minskar behovet av bil där och effektiviserar godstransporterna i staden.

Redan i dag är det ett problem att få lönsamhet i försäljningsställen för drivmedel i glesbygd. Antalet försäljningsställen har också minskat. Med energieffektivare fordon och därmed minskade drivmedelsbehov i kombination med fler typer av drivmedel kommer detta problem att förvärras. Det enda alternativet då är eldrivna fordon med relativt begränsad räckvidd. Detta problem behöver uppmärksammas, annars finns risk att delar av glesbygden inte kommer ha tillgång till drivmedel. Problemen är störst för personbilar. För tunga fordon är transportavstånden och räckvidden oftast betydligt längre och med mycket färre försäljningsställen och depåer kan behovet för hela landet täckas.

Energieffektiviseringen av personbilar kommer som redan nämnts i 15.14.3 ske långsammare i glesbygd. Trots det bedöms effektiviseringen ske tillräckligt snabbt för att kompensera för öka drivmedelspriser så att de rörliga kostnaderna för att använda bil totalt sett minskar. De olika paketen för energieffektivare personbilar kommer påverka på olika sätt i glesbygden. Om man i glesbygd har behov av en större bil skulle systemet med registreringsskatt och miljöpremier utan viktsdifferentiering vara sämre då det skulle leda till dyrare bil än ett system med viktsdifferentiering eller ett med fordonsskatt och supermiljöbilspremier (med viktsdifferentiering). Förändringen av förmånsvärdet har mindre betydelse i glesbygd eftersom andelen förmånsbilar är lägre än i storstäderna. Fordonsskatten gäller bara fordon registrerade från och med 2015 och det tar därför ett tag innan den får genomslag på hela fordonsparken. Med ökad effektivisering kommer fordonsskatten för nya fordon snabbt ner i nivåer som är lägre än den genomsnittliga fordonsskatten i dag.

Energieffektiviseringen av lastbilar sker i långsammare takt än för personbilar samtidigt som höjningen av energiskatten sker på relativt kort tid, 2015–2020. En höjning av energiskatten på dieselbränsle kan därför tillfälligt ge högre kostnader för drivmedel räknat per km. En höjning av skatten på dieselbränsle missgynnar på många sätt landsbygden.

Landsbygden har ett synnerligen transportberoende näringsliv. Jämfört med städer är näringslivet betydligt mer inriktat mot tillverkningsindustri. Skogs- och lantbrukssektorerna är två exempel på särskilt transportberoende näringsgrenar. En mjölkproducent är i behov av att foder, gödning och andra produktionsmedel transporteras till gården och att mjölk hämtas. Mjolktransporterna sker normalt varannan dag året runt. Skogs- och lantbrukssektorn är också starkt beroende av dieseldrivna arbetsmaskiner för vilka det i dag finns få alternativa drivmedel. På lantbruksföretagen används också stora mängder dieselolja för uppvärmningsändamål, främst för torkning av spannmål. I nuläget medges viss nedsättning av skatterna för de fossila bränslen som används inom jord- och skogsbruket men nedsättningarna är på väg att fasas ut.

Ökade skatter på dieselbränsle slår direkt på företagens lönsamhet vilket minskar dess konkurrenskraft såväl mot andra näringsgrenar inom landet som mot jord- och skogsbruk i andra länder. Jord- och skogsbruk får återbetalning av skatt på drivmedel. Det gör att kvotplikt och regelverket för vissa biodrivmedel leder till större relativa ökning av kostnader för drivmedel inom dessa verksamheter. Jordbruket lider redan nu av svag konkurrenskraft vilket avspeglas i minskande produktion och tappade marknadsandelar.

En eventuell kilometerskatt skulle ha viss effekt på skogsnäringen enligt 15.15.2 och därmed mer på glesbygden. Görs en restitution av energiskatten på dieselbränsle minskar denna effekt. Ytterligare mildring för skogsnäring och glesbygden kan ges om man samtidigt tillåter längre och tyngre lastbilar. Om inte ett strikt marginalkostnadsbaserat synsätt används kan också kilometerskatter användas så att kostnaderna är lägre där det inte finns alternativ till vägtrafik. Det gäller både en kilometerskatt för lastbilar men naturligtvis även om en kilometerskatt skulle införas för personbilar på sikt.

En kraftigt höjd kvotplikt leder till ökade drivmedelspriser och får de konsekvenser som beskrivs i föregående avsnitt.

Kvotplikt är generellt sett positivt för svensk skogs- och etanolindustri då det leder till en ökad efterfrågan på biodrivmedel som t.ex. etanol och HVO. Detta genererar sysselsättningsstillfällen bland annat på landsbygden.

Kvotplikten riskerar dock under en övergångsperiod (från det att kvotplikten införs 1 maj 2014 tills dess att kravet på utsläppsminskning skärps till 50 procent 1 januari 2017) medföra att inhemskt producerade biodrivmedel inte klarar konkurrensen på

drivmedelmarknaden p.g.a. att tullskyddet samtidigt urholkas. Det drabbar initialt ägarna och leverantörerna till de svenska biodrivmedelstillverkarna. Det är främst Agroetanol som kommer att få problem.

Den nationella marknaden för spannmål kommer också att påverkas eftersom den spannmål som i nuläget används för etanol-tillverkning utgör 10 procent av den totala förbrukningen. Genom att en viktig köpare på marknaden riskerar att försvinna kommer konkurrensen om råvaran att minska vilket är negativt för säljarna. Etanolmarknaden har ofta utgjort ett prisgolv på marknaden genom att ta hand om spannmål av lägre kvalitet som inte duger till livsmedels- och foderanvändning. Om etanolproduktionen upphör skulle bottenpriset på spannmål istället komma att sättas i relation till bränslevärde vid eldning. Spannmålen kommer då att prissättas i konkurrens med avfall från skogen och sopor. Det kommer att leda till ett avsevärt prisfall för spannmålsodlarna.

Satsningar på inhemsk produktion av biodrivmedel gynnar landsbygden genom att efterfrågan på råvaran ökar. Det är främst råvaruproducenterna och biodrivmedelsproducenterna som har möjlighet att bli vinnare. Genom att konkurrensen om råvaran förändras kommer de traditionella förbrukarna att missgynnas, förutsatt att det inte går att öka råvaruproduktionen i takt med att efterfrågan ökar. Det kan leda till att företag inom t.ex. kemikalie-, livsmedels- och massaindustrin kommer att få lägga ner eller omvandla sin verksamhet om man inte kan hitta råvara på andra marknader. Dessa företag är ofta lokaliserade till landsbygden. Nettoeffekten kan bli att sysselsättningen på landsbygden minskar eftersom energiindustrin har låg arbetsintensitet.

15.17 Effekter på skogsmark, biodiversitet och markens kolförråd

I dag medför skogsbruk och annan markanvändning i många fall ett relativt stort upptag av växthusgaser, främst genom att tillväxt av biomassa är större än uttaget av biomassa. (Konjunkturinstitutet, 2012). Om efterfrågan på skoglig biomassa ökar genom t.ex. önskemål om att stora volymer biodrivmedel ska produceras av svensk skogsråvara det påverka avverkningsnivåerna och det totala uttaget av biomassa från skogen.

Åtgärder för ökad produktion av biomassa som gödsling, ökad markberedning och ökad användning av contortatall ökar produktionen och ställer krav på att åtgärderna sker inom ramen för befintlig skogsvårdslagstiftning så att det inte sker på bekostnad av andra intressen såsom biologisk mångfald. Detta gäller dock generellt för skogsbruket i stort och inte specifikt för ett ökat bi-bränsleuttag. Grot från lövträd har ett större värde för biologisk mångfald än grot från gran och tall och enligt Naturvårdsverket (2012e) bör grot från i synnerhet ädellöv lämnas kvar i skogen. Ekologiska begränsningar som dessa har tagits hänsyn till i de potentialuppskattningar som utredningen redovisar. I samband med anmälan eller tillståndsansökan för avverkning får Skogsstyrelsen information om uttag av skogsbränsle vilket ger möjlighet att ger råd till markägare om hur uttaget ska göras. Skogsstyrelsen (2008) rekommenderar att minst en femtedel av avverkningsresterna bör lämnas kvar i skogen, och då i synnerhet grova grenar och toppar samt död ved från lövträd. Ökat uttag av grot kan påverka återhämtningen från försurning i drabbade områden om kompensationsåtgärder inte vidtas. Askåterföring kan dock motverka detta. I potentialuppskattningarna förutsätts att ökat uttag av grot även medför ökad askåterföring, se också de Jong et al., 2013.

Konjunkturinstitutet (2012) refererar till en känslighetsanalys, gjord inom ramen för Sveriges klimatrapporering (Referensnivå, 2011), för hur en ökad efterfrågan på biomassa skulle inverka på kolinnehållet i skogsbrukets kolpooler. Resultatet indikerar att ett antagande om ökad avverkning med 10 procent till 2030 skulle ge upphov till en minskning av koldioxidupptaget i skogsbruket med 14,5 miljoner ton koldioxid per år, dvs. under en kortare tidsperiod tills nyetablerad skog ökat inbindningen av koldioxid och kompen-serat för det ökade uttaget. Under de senaste decennierna har såväl uttaget av skogsråvara som volymen stående skog ökat i Sverige vilket visar att skogen samtidigt kan generera råvara för att ersätta t.ex. fossil råvara och fossila bränslen och öka sin betydelse som kolsänka. Naturvårdsverket (2012e) anger att en generellt minskad avverkning med 10 procent skulle öka nettoupptaget med 19 miljoner ton koldioxid per år fram till 2050. Samtidigt minskar möjligheterna att ersätta bl.a. fossila råvaror med skogsråvara vilket leder till ökade koldioxidutsläpp. Som jämförelse förorsakade inrikes transporter 2011 utsläpp av knappt 20 miljoner ton koldioxid. Med ett brett systemperspektiv och tillräckligt långt tidsperspektiv så

bedöms effekten av en så stor förändring i avverkning därför bli relativt begränsad.

På lång sikt erhålls störst klimatnytta genom ett uthålligt skogsbruk som strävar efter att bibehålla eller öka skogens kolförråd samtidigt som den producerar råvaror som kan ersätta fossil energi och energikrävande material. Skogen kan också användas som kolförråd genom avsättningar, detta har dock en begränsad nytta på längre sikt då nettoupplagringen av kol minskar.

15.18 Effekter på jämställdhet, brottsligheten och möjligheten att nå de integrationspolitiska målen

Män kör i dag mer bil och åker mindre kollektivt än vad kvinnor gör (Trafikanalys, 2012i). En utveckling mot ett mer transportsnålt samhälle bedöms utjämna dessa skillnader (Newman et al., 2009). De faktorer som utpekats som viktiga för att minska den socioekonomiska segregationen i samhället samverkar också med faktorerna för minskad biltrafik och ökad tillgänglighet med gång, cykel och kollektivtrafik (WSP Analys och strategi, 2011b). Funktionsblandningen kräver en större blandning mellan gammalt och nytt i staden med olika kostnadslägen. Detta, tillsammans med ökat kollektivt resande och en mer levande stad, kommer göra att fysiska möten mellan människor från olika sociala samhällsgrupper kommer öka i staden vilket kommer vara positivt för jämställdhet och social integration. Ökad social mix och fler människor som är i rörelse leder också till minskat antal våldsbrott (WSP Analys och strategi, 2011b, Jacobs 1993/1961, Duany och Plater-Zyberk, 2008).

15.19 Effekter på det kommunala självstyret

Utredningen har inte lämnat några förslag som inskränker det kommunala självstyret. Kommunerna har en central position i arbetet med att minska transportefterfrågan genom förtätning och bättre möjligheter för kollektivtrafik, gång och cykel, genom det kommunala planmonopolet. Utredningens inriktning har varit att ge kommunerna nya och förbättrade verktyg för att bidra till utvecklingen av hållbara städer. I kommande kontrollstationer behöver kommunernas arbete utvärderas. I samband med dessa aktualiseras

frågan om det krävs styrmedel som innebär att det kommunala självstyret behöver begränsas eller om ytterligare verktyg behövs för att stötta kommunernas arbete.

15.20 Sammanfattande bedömning

I Tabell 15.8 sammanfattas konsekvenserna av utredningens förslag där sådana har kunnat bedömas. Utredningen har lämnat ett stort antal förslag till andra styrmedel som behöver ytterligare utredning innan de kan läggas fram för beslut. Dessa innefattas inte av tabellen nedan. I konsekvensanalysen i detta kapitel har dock utredningen valt att även samlat se på vad en inriktning mot de mål som föreslås i kapitel 16 skulle innebära.

I tabellen har en bedömning av kostnadseffektiviteten av styrmedlen bedömts utifrån följande grova skala.

- **Hög:** samhällsekonomiskt lönsamma ur ett klimatperspektiv (<1 krona per kilo koldioxidekvivalent)
- **Medel:** gränsar till samhällsekonomisk lönsamhet ur ett klimatperspektiv (1–2 kronor per kilo koldioxidekvivalent)
- **Låg:** möjligen inte samhällsekonomiskt lönsamma ur ett klimatperspektiv (>2 kronor per kilo koldioxidekvivalent)

Valet av gräns är gjort utifrån att nuvarande långsiktiga värdering av koldioxid inom transportsektorn som enligt ASEK är 1,45 kronor per kg koldioxidekvivalent. Se även diskussionen om koldioxidvärderingen i 15.5.

Det är viktigt att betona att styrmedlen har effekter på annat än koldioxidutsläpp både positiv och negativ påverkan. Sådana nyttor och kostnader har beskrivits i kapitlet för samtliga styrmedel i tabellen. Det har även gjorts för andra styrmedel där utredningen har bedömt att sådana behövs för att nå målen och därför föreslagit att de utreds vidare. Kostnaderna för dessa utredningar föreslås som nämnts tidigare belasta myndigheternas ordinarie budget.

Styrmedlen för att öka energieffektiviteten hos lätta fordon bidrar tillsammans med EU-krav till att stimulera val av mer energieffektiva fordon på ett mer riktat sätt än vad ett bränslepris gör. Styrmedlen för lätta fordon bygger på deklarerade koldioxidutsläpp. För tunga fordon saknas harmoniserad metod för att deklarerat utsläppen av koldioxid. Det gör att styrmedlen för tunga

fordon inte blir lika precisa som på lätta sidan vilket också gör kostnadseffektiviteten av styrmedlen inte blir lika hög som på lätta sidan. Biodrivmedel brukar i jämförelse med energieffektivisering inte betraktas som lika kostnadseffektivt. Det är därför viktigt också av detta skäl att minska energianvändningen genom ett effektivare transportsystem, effektivare fordon och användning, så att behovet av energi kan begränsas. Utredningen gör bedömningen att sättet att öka andelen biodrivmedel och produktionen av vissa biodrivmedel genom kvotplikt och föreslaget regelverk ger kostnadseffektiva drivmedel. De åtgärds paket som kommer ligga inom ett stadsmiljöprogram ska innan godkännande och tecknade av avtal granskas och bedömas utifrån deras kostnadseffektivitet att bidra till stadsmiljömålet. Samtidigt bidrar stadsmiljömålet och stadsmiljöprogrammet inte bara till klimatmål utan även till många andra mål.

Tabell 15.8 Sammanfattning av föreslagna åtgärders kostnadseffektivitet och statsfinansiella effekter

Styrmedel	Typ av åtgärder	Kostnads- effektivitet (för minskad klimat- påverkan)	Statsfinansiell intäkt (+) kostnad (-) per år 2020 (miljarder kronor)
Generella styrmedel			
Ökad energiskatt på dieselbränsle	Minskad vägtrafik, effektivare fordon	Medel–Hög	+3,5
Effektivare fordon			
<i>Paket 1 Lätta fordon</i>			
Registreringsskatt och miljöpremier av karaktären bonus-malus	Effektivare fordon, fordon som kan gå på alternativa drivmedel och el	Hög	-0,45 till +0,1
Höjt förmånsvärde	Billigare fordon med potentiellt lägre koldioxidutsläpp och färre förmånsbilar	Medel–Hög	< +2
<i>Paket 2 Lätta fordon</i>			
Fordonsskatt och supermiljöbilspremier av karaktären bonus-malus	Effektivare fordon, fordon som kan gå på alternativa drivmedel och el	Hög	>-0,2
Koldioxid-differentierat förmånsvärde	Effektivare fordon, fordon som kan gå på alternativa drivmedel och el	Hög	Neutralt

Styrmedel	Typ av åtgärder	Kostnads- effektivitet (för minskad klimat- påverkan)	Statsfinansiell intäkt (+) kostnad (-) per år 2020 (miljarder kronor)
<i>Övrigt energieffektiva fordon m.m.</i>			
Energimärkning av fordon	Effektivare fordon	Stödjer andra styrmedel	-0,001 ²¹
Miljölastbilspremie	Fordon som kan gå på alternativa drivmedel och el	Medel–Låg	-0,12 (2019)
Undantag från trängselskatt från miljölastbilar och vissa eldrivna fordon	Fordon som kan gå på alternativa drivmedel och el	Hög–Medel	-0,026
Biodrivmedel			
Kvotplikt	Öka andelen biodrivmedel	Hög–Medel	2-3
Regelverk för vissa biodrivmedel	Öka andelen biodrivmedel	Hög–Medel	Inkluderat i kvotplikt
Samordnare	Öka andelen biodrivmedel	Stödjer andra åtgärder och styrmedel	-0,001 ²²
Elektrifiering			
Statligt bidrag till laddstationer	Ökad elektrifiering	Stödjer andra åtgärder och styrmedel	- (-0,2 2015–2019)
Samordnare (flera)			-0,002 ²³
Stadsutveckling			
Stadsmiljöprogram	Minskad trafik, eldrivna fordon m.m.	Låg ²⁴	Cirka -3 (cirka -30 2014–2025)
Övrigt			
Nationellt råd för minskad klimatpåverkan från vägtrafiken	Samordning, kunskapsöverföring	Stödjer andra åtgärder och styrmedel	-0,003 ²⁵

²¹ Cirka 1 tjänst på Konsumentverket.

²² Cirka 1 tjänst.

²³ Cirka 2 tjänster.

²⁴ Låg kostnadseffektivitet om man enbart ser till klimat, kostnadseffektiviteten inräknat andra nyttor och kostnader bör vara medel till hög då varje åtgärds paket granskas och bedöms utifrån dess kostnadseffektivitet att bidra till stadsmiljömålet.

²⁵ 2–3 tjänster på Trafikverket.

16 Definitionen av fossiloberoende fordonsflotta samt förslag till etappmål på väg mot visionen om energiförsörjning utan nettoutsläpp

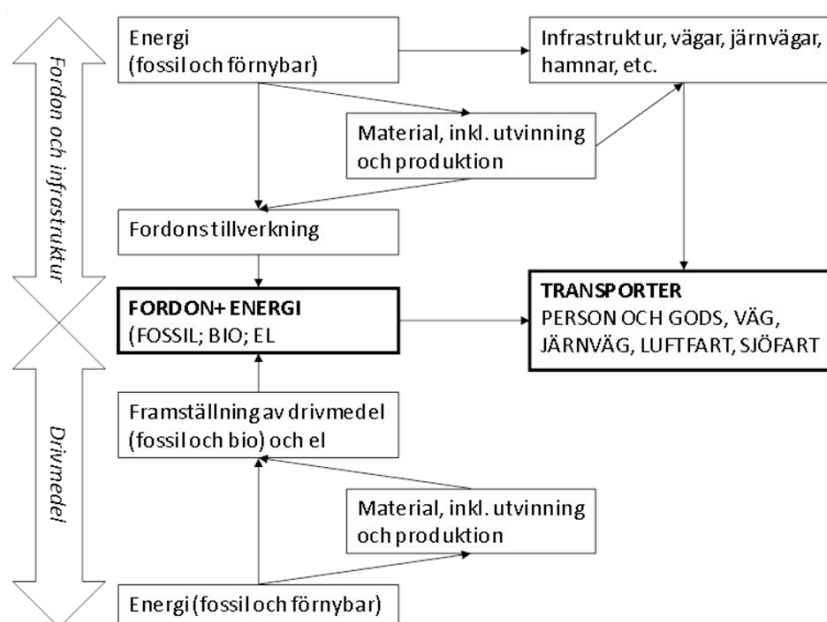
I utredningens uppdrag ingår att ”analysera olika alternativ för hur begreppet fossiloberoende fordonsflotta kan ges en innebörd som stöder regeringens arbete med att nå visionen för 2050”. Visionen är att Sverige 2050 ska ha en hållbar och resurseffektiv energiförsörjning utan nettoutsläpp av växthusgaser i atmosfären. Visionen är således begränsad till utsläpp från energiförsörjningen. Det är instruktivt att inleda en analys av begreppet fossiloberoende fordonsflotta med en diskussion av vägtrafikens totala utsläpp av växthusgaser. De totala utsläppen utgörs av de direkta och de indirekta utsläppen.

De direkta utsläppen utgörs av emissioner av växthusgaser från fordon. Dessa domineras av koldioxid från förbränning av fossila drivmedel, främst bensin och diesel. Koldioxid från förbränning av biodrivmedel motsvaras av den koldioxid som infångades från atmosfären genom fotosyntesen när biomassas bildades och utgör därför inget nettoutsläpp sett över en omloppstid. De indirekta utsläppen utgörs av utsläpp i samband med produktion, underhåll och distribution av fordon, drivmedel och infrastruktur, se Figur 16.1. Den verksamhet som leder till de indirekta utsläppen utgör en förutsättning för att vägtrafiken ska kunna fortgå och bör därför också beaktas. Fullständigt fossilfritt eller fossiloberoende blir Sverige dock först när importen av varor och tjänster inte längre är förknippad med produktion eller transporter som ger upphov till utsläpp av växthusgaser.

Valet av systemgränser har stor betydelse för hur uppgiften att ge begreppet ”fossiloberoende fordonsflotta” ett konstruktivt innehåll. Det förefaller rimligt att begränsa den svenska målsättningen till de utsläpp över vilka regering och riksdag har rådighet, alltså de som antingen uppkommer i Sverige eller är en direkt följd av svenska beslut om styrmedel som påverkar importen. Exempel på det senare kan vara import av biodrivmedel som för sin produktion givit upphov till utsläpp av växthusgaser av fossilt ursprung vid odling av råvaror eller under framställningsprocessen.

Utredningen begränsar sin analys för 2030 till de direkta utsläppen, se Figur 16.1.

Figur 16.1 Direkt och indirekt energianvändning för transporter



För att uppnå visionen 2050 om ett klimatneutralt Sverige måste all energianvändning och alla utsläpp som sker från verksamhet i de olika ramarna tas med, oavsett om verksamheten sker i Sverige eller i andra länder. För 2030 begränsar sig utredningen till de två ramarna i fetstil.

16.1 En fordonsflotta oberoende av fossila bränslen

I regeringens proposition ”En sammanhållen svensk klimat- och energipolitik” (prop. 2008/09:162) redogörs för den långsiktiga prioriteringen att Sverige 2030 bör ha en fordonsflotta som är oberoende av fossila bränslen samt för visionen att Sverige 2050 ska ha en hållbar och resurseffektiv energiförsörjning utan nettoutsläpp av växthusgaser i atmosfären. ”Prioriteringen om en fossiloberoende fordonsflotta ska ses som ett steg på vägen mot visionen för 2050.”

Om innebörden av detta sägs på sidan 80 att ”Strävan bör vara att bilar och andra fordon bör kunna användas utan att det påverkar klimatet och miljön negativt. Vägfordon som enbart drivs med fossila bränslen bör fasas ut och ersättas av fordon som inte är beroende av sådana bränslen”. På sidan 36 uttrycks saken annorlunda: ”År 2030 bör Sverige ha en fordonsflotta som är oberoende av fossila bränslen, bl.a. genom en övergång till hållbara förnybara drivmedel och en kraftfull utveckling av eldrift i fordonsflottan genom s.k. plug-inhybridfordon och rena elbilar. Då utsläppen från transportsektorn inklusive arbetsmaskiner 2007 uppgick till cirka 24 miljoner ton innebär detta en betydande utmaning.” Den först citerade meningen har i debatten tolkats så att målet för 2030 är att det skulle var tillräckligt att fordonen rent tekniskt ska kunna använda drivmedel som inte är av fossilt ursprung, men det andra citatet talar om drift av dem med förnybar bränslen eller el.

Utredningen anser att fossiloberoende måste innebära att fordonen både har förmåga att framföras med hjälp av icke-fossila energibärare och att sådana energibärare finns tillgängliga i tillräcklig omfattning.

16.1.1 Fossiloberoende fordonsflotta

Med fossiloberoende fordonsflotta avses att fordonen inte ska vara beroende av fossila bränslen för sin framdrift. Delar av dagens fordonsflotta kan utnyttja biodrivmedel antingen helt eller i höginblandning (t.ex. E85), men flertalet bensinbilar, vilka fortfarande utgör mer än 50 procent av den totala fordonsflottan, kan bara använda bensin. Eftersom det tar cirka 20 år att så gott som helt förnya fordonsflottan behöver omställningen påskyndas om regeringens prioritering ska kunna nås till 2030.

Utöver fordon som antingen bara kan gå på ett fossilfritt drivmedel eller el bör, enligt utredningens bedömning, fordon som kan köras på höginblandade biodrivmedel räknas som i huvudsak fossiloberoende när de framförs med hjälp av sådana drivmedel. Till den senare kategorin hör bränsleflexibla fordon som använder E85 (vintertid E75) och E95. Till denna grupp hör också flertalet dieselfordon, eftersom de kan framföras på biodiesel. HVO med ett eventuellt komplement från FT-diesel bör till 2030 kunna ge möjligheter till att förse fordonen med 100 procent biodiesel. I detta sammanhang kan det vara relevant att jämföra med gasfordon som redan kan köras på 100 procent biogas men som till följd av bristande tillgång på sådan använder en blandning av fossil gas och biogas. Även här kan man tänka sig att framställningen av biogas ökar betydligt till 2030.

Om det inte går att enbart förse fordonen med drop-in bränslen framställda från förnybar råvara såsom HVO diesel, FT-diesel och syntetiskt framställd bensin kommer det att krävas att utbudet på den europeiska marknaden av fordon som kan gå på dedikerade biodrivmedel stärks och att Sverige stödjer introduktionen av dem genom starka ekonomiska incitament. Ett ökat utbud kan t.ex. handla om fler laddhybrider med motorer som kan använda ett biodrivmedel som komplement till el.

Förutom att fordonen kan framföras med el eller bioenergi krävs att dessa energibärare finns tillgängliga i erforderliga kvantiteter. Utredningen föreslår därför att prioriteringen av "fossiloberoende fordonsflotta" 2030 bör förstås så att direkt energianvändning för framdrift av vägfordon i huvudsak ska vara elektricitet eller biodrivmedel.

Att bygga målsättningen på det faktiska utnyttjandet av el och fossilfria drivmedel i fordonen gör det enklare att sätta upp etappmål och att utvärdera utvecklingen mot dem än om begreppet bara ska anses syfta på om olika typer av fordon rent teoretiskt skulle kunna utnyttja ett alternativt drivmedel.

Beträffande tidpunkt måste dock konstateras att tiden mellan 2015, då utredningens förslag till styrmedel tidigast kan vara införda, och 2030 är för kort för att den svenska fordonstrafiken vid den senare tidpunkten ska kunna ske helt utan direkta nettoutsläpp av växthusgaser. År 2015 kan cirka 10 procent av drivmedlen förväntas uppfylla kraven och då återstår cirka 90 procent av uppgiften. Trafikverket visar i underlag för Färdplan 2050 att det skulle vara möjligt att nedbringa andelen fossil energi i vägtransportsektorn till 20 pro-

cent år 2030, jämfört med 2004. Därvid har antagits att behovet av tillförd energi minskar med cirka 60 procent genom effektivisering av fordon och ett mera transporteffektivt samhälle. Utredningens analys av vad som kan uppnås till 2030 respektive 2050 redovisas i kapitel 13 och diskuteras nedan i avsnitt 16.2.

16.1.2 Energiförsörjning utan nettoutsläpp av växthusgaser

Enligt regeringens vision för 2050 ska Sverige vid mitten av seklet försörjas med energi utan nettoutsläpp av växthusgaser. Användningen av begreppet netto innebär att regeringen håller dörren öppen för möjligheten att en del drivmedel fortfarande är av fossilt ursprung vid denna tidpunkt men att de resulterande emissionerna ska kompenseras genom utsläppsreducerande åtgärder utomlands som Sverige betalar för eller utnyttjande av kolin fångning och lagring, CCS. Beträffande det svenska etappmålet för 2020 har riksdagen beslutat att en tredjedel av reduktionen med 40 procent (jämfört med utsläppen 1990) i den icke-handlande sektorn som domineras av vägtransporter ska kunna uppnås genom åtgärder utomlands. Det innebär att utsläppen i Sverige ska minska med minst 26,7 procent. För 2050 anger regeringen ingen procentsats och det är utredningens uppfattning att det vid den tidpunkten måste bli fråga om en mycket lägre andel om den utvägen alls ska utnyttjas.

För att visionen för 2050 ska kunna uppnås krävs att Sverige hunnit en god bit på väg till 2030. Utöver att fordonsflottan 2030 måste vara fossiloberoende och/eller bränsleflexibel så bör fordonen vid denna tidpunkt helt eller till övervägande del också använda fossilfria drivmedel.

Utredningen behandlar vad som kvantitativt kan vara rimliga målsättningar för olika tidpunkter fram till 2050 i avsnitt 16.2 nedan.

16.1.3 Indirekta utsläpp

I direktiven till utredningen uppmärksammar regeringen inte att framställning av fordon och drivmedel ger upphov till utsläpp av växthusgaser och att de till den del som produktionen sker utomlands sällan kan påverkas genom politiska eller andra beslut i Sverige. Det är förstås angeläget att också denna indirekta påverkan från vår konsumtion minskar kraftigt. Beträffande biodrivmedel skärps de

europiska kraven på hållbarhet successivt och utredningen vill med sina förslag underlätta användning av biodrivmedel med goda miljö- och klimategenskaper. De indirekta utsläppen från tillverkning av fordon och komponenter som batterier och bränsleceller är svårare att påverka, eftersom produktionen i hög grad sker utomlands och de färdiga bilarna består av material och komponenter från ett stort antal underleverantörer i många olika länder. I den mån tillverkningen sker inom EU skärps dock kraven successivt vilket innebär att de indirekta utsläppen till följd av svensk import minskar och ansträngningar på andra håll i världen bidrar till denna utveckling.

De indirekta utsläppen från infrastrukturhållningen har Sverige större möjligheter att styra över genom att främja användningen av energieffektiva och fossilfria fordon och material. Trafikverket har här en viktig roll som den största infrastrukturhållaren.

Sannolikt kommer således bruttoutsläppen av växthusgaser från de fordon och drivmedel som används i Sverige i mitten av seklet att vara väsentligt lägre än i dag men fortfarande kommer troligen vid denna tid icke försumbara utsläpp att förekomma i länder som exporterar råvaror eller färdiga produkter till Sverige. Över dessa utsläpp har Sverige ingen direkt rådighet men kan i internationella sammanhang verka för att utsläppen av växthusgaser minskas till att vara i linje med tvågradersmålet. Näringsliv och offentliga organisationer kan också i samband med upphandling ha med klimatpåverkan i utvärderingskriterier och krav.

16.2 Etappmål för 2020, 2025, 2030 och 2040

Utredningen har i kapitel 13 redovisat sin bedömning av storleken av åtgärdspotentialen inom de fem områden för vilka sådana analyserats.

I bakgrundskapitlen analyseras förutsättningar och möjligheter till förändringar som minskar utsläppen av växthusgaser. I varje kapitel presenteras åtgärdspotentialer som bedömts vara tekniskt-ekonomiskt rimliga och som kan realiseras inom den aktuella tidsramen. Detta innebär en åtgärdspotential inom varje område för 2030 medan potentialen ökar för senare tidpunkter. För varje tidpunkt omfattar bedömningarna en högre och en lägre nivå, baserad på de lägsta respektive högsta potentialerna inom varje område. Potentialerna är behäftade med osäkerheter och realiserandet av

dem beroende av samhällsutvecklingen i stort och de förändringar i styrmedel och regelverk som har betydelse för utvecklingen.

I kapitel 14 diskuteras olika styrmedel som kan användas för att realisera delar av åtgärdspotentialen och ett antal konkreta förslag och bedömningar presenteras.

I inledningen till kapitel 15 diskuterades åtgärdspotentialerna och hur de skulle kunna realiseras med förslagna styrmedel och ännu ej föreslagna styrmedel eller andra förändringar i samhället. För 2030 ligger åtgärdspotentialen i intervallet 60 till 90 procent av emissionerna 2010. Att det inte på femton år går att komma till nollutsläpp från fordonsflottan beror på att ledtiderna för genomförande av många av åtgärderna är långa. Att helt förnya flottan av vägtrafikfordon tar mer än 20 år. Introduktion av ny teknik sker inte heller över en natt. Detta gäller både fordon (där Sverige i hög grad är beroende av utbudet på världsmarknaden) och nya processer för framställning av biodrivmedel.

Potentialen till 2020 bedöms i kapitel 13 vara 31–49 procent reduktion jämfört med 2010. Trafikverket redovisar på sin hemsida¹ klimatpåverkan (LCA) från drivmedelsanvändningen i Sverige (inkl. arbetsmaskiner). Index 100 är klimatpåverkan 1990. 2010 var index 115 (114,7). Senaste 12 månaders perioden (t.o.m. september) var index 106 (106,0). Det innebär att utsläppen sedan 2010 har minskat med nästan 9 procent.

Vad som faktiskt kan uppnås i form av minskade utsläpp av växthusgaser kan man aldrig veta med någon högre grad av noggrannhet i förväg. Alltför många osäkra faktorer samverkar till den samlade utvecklingen. Utredningen ser därför inte det möjligt att nu fastlägga en utsläppsbanan ända fram till 2030, och ännu mindre till 2050. Det som kan göras är att mot bakgrund av en översiktlig förståelse av åtgärdspotentialernas storlek ge förslag ett antal styrmedel och andra förändringar som kan bedömas påverka utvecklingen i den önskade riktningen. Utredningen föreslår därför också att några kontrollstationer inrättas där bedömningar kan göras av effekterna av vidtagna åtgärder och om förändringar är påkallade för att höja sannolikheten för att realisera de uppsatta målen.

Målet om minst 27 procent reduktion (2/3 av 40 procent) räknas från 1990. För vägtrafik innebär 27 procent reduktion från 1990 samma som 33 procent från 2010.

¹ www.trafikverket.se/Privat/Miljo-och-halsa/Klimat/Klimatbarometer/

Med medelpotential inom de fyra första åtgärdsområdena och med 20 TWh biodrivmedel nås en total åtgärdspotential på 80 procent reduktion av användning av fossila bränslen inom vägtrafiken mellan 2010 och 2030. Realiserandet av en potential förutsätter styrmedel av flera olika slag och förslag på sådana presenteras i kapitel 14. Utredningens bedömning av de olika åtgärdsområdenas potentialer i Sverige visas i Figur 13.1.

För senare tidpunkter 2040 och 2050 finns dock åtgärder som sammantaget kan minska emissionerna med 100 procent. Analysen visar alltså att en fullständig ersättning av fossila bränslen för vägtransporter till 2030 inte är realistisk men däremot är det under 2030-talet.

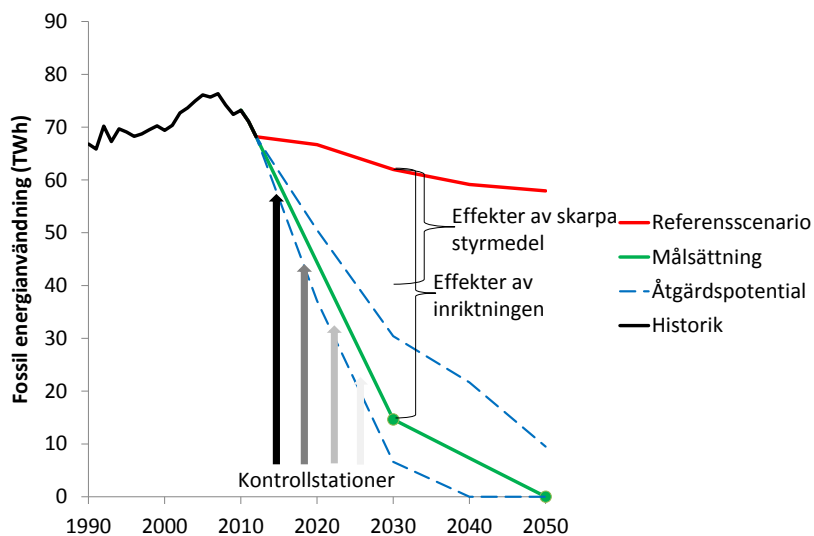
Med hänsyn till de praktiska svårigheterna och osäkerheten hos en del av de bakomliggande potentialbedömningarna anser utredningen att målet för 2030 bör vara 80 procents reduktion av utsläppen av växthusgaser från vägtrafiken och att det behövs mellanliggande etappmål för 2020 och 2025 som stödjer en sådan utveckling. Med en sådan inledning finns goda förutsättningar att göra trafiken helt fri från utsläpp senast år 2050. Att inte sätta målet efter den maximala åtgärdspotentialen innebär att en viss flexibilitet finns i att utnyttja lite mer inom ett åtgärdsområde utifall att ett annat åtgärdsområde visar sig svårare än tänkt att realisera.

Att inte sätta målet 2030 så högt som fullt utnyttjande av maximala åtgärdspotentialer skulle innebära är ytterst rimligt. Det kan ju vara så att den faktiska potentialen visar sig var mindre än det angivna maxvärdet, även om utredningen bedömer att en realiserbar potential sannolik ligger närmare den övre än det nedre värdet. Att inte förutsätta fullt utnyttjande av alla potentialer skapar också viss frihet ifall förhoppningarna inom något område visar sig svåruppfyllda att öka ansträngningarna inom ett annat område.

Denna ambitionsnivå har också Trafikverket (2012a), Elforsk och Svensk Energi (2013a) och Naturvårdsverket (2012a) visat vara möjlig att uppnå.

En linjär nedtrappning av utsläppen till noll år 2050 skulle innebära en minskning med 50 procent till 2030 jämfört med 2010. Utredningen anser att det snarast är ett politiskt beslut hur snabbt man vill gå fram till 2030. Andra skäl än utsläppen av växthusgaser talar för ett snabbare förlopp än ett linjärt, inklusive möjligheterna att positionera svensk industri på fordons- och biodrivmedelsområdena, liksom realiserandet av attraktivare städer, och en hälsosammare miljö främst med avseende på luftföroreningar och buller.

Figur 16.2 Principskiss som visar hur åtgärdspotentialen i vägtrafiken kan nås med hjälp av styrmedel och autonom utveckling. Behovet av ytterligare eller justerade styrmedel behöver bedömas vid återkommande kontrollstationer (i figuren har även den redan beslutade kontrollstationen 2015 lagts in)



En reduktion med 35 procent från 2010 års nivå till 2020 och med 60 procent till 2025 torde emellertid vara en förutsättning för att nå etappmålet för 2030. Med en sådan inledande ambitionsnivå bör det vara möjligt att reducera utsläppen med 100 procent till 2040 (räknat från 2010 års nivå). Utredningen vill understryka att redan en försening med ett eller annat år med introduktionen av nya styrmedel, liksom en förändrad inriktning i planering och utveckling av samhälle och infrastruktur som leder till mer effektiv användning av hela transportsystemet och minskade behov av resor och transporter troligen skulle innebära att möjligheterna att nå de i tiden näraliggande etappmålen avsevärt minskar.

17 Författningskommentarer

17.1 Förslagen som avser alternativet med registreringskatt och miljöpremier

17.1.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1985:146) om avräkning vid återbetalning av skatter och avgifter

1 §

Ändringarna i paragrafen föranleds av införandet av lagen (2014:000) om registreringskatt på vissa motorfordon.

I första stycket införs lagen om registreringskatt i en ny *punkt 7*.

I andra stycket görs motsvarande undantag avseende återbetalning enligt 5 kap. 3 § lagen om registreringskatt som för motsvarande krets avseende utbetalning enligt 9 kap. 1 § lagen (1994:1776) om skatt på energi (LSE).

Tredje stycket ändras inte.

17.1.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.

2 §

Genom ändringen kommer även fordringar som påförts enligt bestämmelserna i den nya lagen (2014:000) om registreringskatt på vissa motorfordon att omfattas av bestämmelserna i 7 kap. 14 § utsökningsbalken om företrädesrätt vid utmätning av lön.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Lagen träder ikraft den 1 januari 2015, dvs. samtidigt som lagen (2014:000) om registreringskatt på vissa motorfordon träder ikraft.

17.1.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (2013:970) om ändring i lagen (2012:681) om ändring i lagen (2010:1823) om ändring i lagen (2009:1497) om ändring i lagen (1994:1776) om skatt på energi

2 kap.

1 §

En ändring görs i *punkten 3 b i första stycket*. Ändringen avser en ytterligare höjning av energiskatten med 250 kronor per m³ på eldningsolja, dieselbrännolja, fotogen, m.m. som inte har försetts med märk- och färgämnen och ger mindre än 85 volymprocent destillat vid 350°C. Höjningen om 250 kronor per m³ gäller oavsett vilken miljöklass bränslet är tillhörigt.

17.1.4 Förslaget till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)

61 kap.

5 §

Ändringen i *tredje stycket* innebär en höjning av den prisrelaterade delen av förmånsvärdet. Det prisrelaterade beloppet som gäller upp till högst 7,5 prisbasbelopp höjs från 9 procent till 15 procent av nybilspriset. För den del som överstiger 7,5 prisbasbelopp höjs det prisrelaterade beloppet från 15 procent till 25 procent av nybilspriset.

Punkten 3 i övergångsbestämmelserna till SFS 2011:1271 ändras för att förlänga tillämpningstiden för bestämmelserna i 61 kap. 8 a § andra och tredje styckena inkomstskattelagen (1999:1229) om nedläggning av förmånsvärdet för vissa el- och gasdrivna fordon till att gälla till och med den 31 december 2018.

17.1.5 Förslaget till lag om ändring i vägtrafikskattelagen (2006:227)

2 kap.

7 §

En ändring görs i *första stycket* med anledning av att bestämmelsens tillämpningsområde ska begränsas när nya bestämmelser om uttag av fordonsskatt införs för vissa fordon i nya 7 a–b §§.

7 a §

Paragrafen är ny. De nya bestämmelserna i paragrafen innebär att för personbilar av fordonsår 2015 eller senare som registreras i vägtrafikregistret den 1 januari 2015 eller senare ska fordonsskatten tas ut som ett fast belopp per bil i stället för med ett grundbelopp och ett koldioxidbelopp som baseras på fordonets koldioxidutsläpp. Ändringen görs med anledning av att en koldioxid-differentierad beskattning av sådana fordon i stället införs genom den nya lagen om registreringsskatt.

I *första stycket* anges med vilket belopp fordonsskatt tas ut för dessa personbilar. Fordonsskatten för en bil som kan drivas med dieselolja ska fortfarande vara högre än för en bil som inte kan drivas med dieselolja. Syftet är att ta hänsyn till att energiskatt på dieselolja tas ut med ett lägre belopp än för bensin i förhållande till energiinnehållet i bränslet. Skillnaden i fordonsskatt har beräknats med en bränslefaktor på motsvarande sätt som är aktuellt för bilar som ett koldioxidbelopp och ett grundbelopp tas ut för (jfr 7 och 10 §§). Se även prop. 2009/10:41 s. 171 avseende beräkning av bränslefaktor.

I och med att fordonsskatten tas ut som ett fast belopp per bil är det inte nödvändigt att ange bränslefaktorn i lagtexten. Vid beräkning av bränslefaktorn har hänsyn tagits till att nyare bilar i genomsnitt har en lägre dieseloljeförbrukning än äldre bilar. I stället för en förbrukning av dieselolja om 0,6 liter per mil, som används vid beräkningen av bränslefaktorn i 10 §, har en förbrukning om 0,45 liter per mil använts vid beräkningen av denna bränslefaktor. Den årliga körsträckan har antagits vara densamma som används vid beräkningen av bränslefaktorn i 10 §, dvs. 1 500 mil. Bränslefaktorn har beräknats till 1,84.

I andra stycket införs en bestämmelse om att miljö tillägg enligt 7 § inte ska tas ut för personbilar som avses i första stycket. Miljö tillägget ska beakta dieselbilens högre utsläpp av kväveoxid och partiklar. I samband med att miljö faktorn, sedermera miljö tillägget, infördes uttalade regeringen att miljö faktorn kan tas bort för nya fordon när utsläppskraven i framtiden för bensin- och dieseldrivna personbilar bedöms vara tillräckligt näraliggande (prop. 2005/06:65 s. 87). Gränsvärdet för utsläpp av partiklar blir från euro 6 samma för diesel- och bensinbilar. De förra tilläts fortsatt släppa ut lite mera NO_x än de senare, men skillnaden är liten och uppvägs av att bensinbilarna tilläts högre kolväteutsläpp. Euro 6 är obligatoriskt för alla nyregistrerade personbilar från och med den 1 september 2016. Detta innebär att det inte längre är motiverat att ta ut ett miljö tillägg för personbilar av fordonsår 2015 eller senare. En bestämmelse införs därför om att miljö tillägg inte ska tas ut för personbilar av fordonsår 2015 eller senare. Det slopade uttaget av miljö tillägg gäller dock endast för fordon som registreras i vägtrafikregistret den 1 januari 2015 eller senare.

7 b §

Paragrafen är ny. På motsvarande sätt som är aktuellt för personbilar enligt den nya 7 a § ska fordonsskatten för lätt buss och lätt lastbil av fordonsår 2015 eller senare som registreras i vägtrafikregistret den 1 januari 2015 eller senare tas ut med ett fast belopp per bil. Ändringen görs med anledning av att en koldioxid differentierad beskattning av fordon i stället införs genom den nya lagen om registreringsskatt.

I första stycket anges med vilket belopp skatten tas ut. Samma principer som redovisas i kommentaren till 7 a § avseende person-

bilar gäller även för beräkning av skillnaden mellan lätta bussar/lastbilar som kan drivas med dieselolja och lätta bussar/lastbilar som inte kan drivas med dieselolja. Samma utgångspunkter avseende förbrukning av dieselolja och årlig körsträcka som för personbilar har använts även för beräkning av bränslefaktorn för lätta bussar och lätta lastbilar. Bränslefaktorn har för dessa bilar beräknats till 1,70. Se även kommentaren till 7 a §.

Av *andra stycket* framgår att för lätta bussar och lätta lastbilar ska även fortsättningsvis ett miljötillägg enligt 7 § andra stycket tas ut. Enligt 10 § är miljötillägget 250 kronor för fordon som blivit skattepliktiga för första gången efter utgången av år 2007.

9 §

Vid registrering i vägtrafikregistret av fordons koldioxidutsläpp anges värdet numera med tiotals gram för en del fordon och med ett redan avrundat heltal för andra fordon. Ändringarna i *första* och *andra styckena* innebär ett förtydligande av att koldioxidbeloppet är 20 kronor respektive 10 kronor för varje helt gram koldioxid som fordonet vid blandad körning släpper ut per kilometer utöver 117 gram.

Tredje stycket ändras inte.

10 §

Genom ändringen i *första stycket* sänks bränslefaktorn från 2,33 till 2,19. Dieselolja beskattas lägre än bensin i förhållande till energiinnehållet i bränslena. Syftet med bränslefaktorn är att ta hänsyn till denna energiskattesubvention av dieselolja relativt bensin (jfr prop. 2009/10:41 s. 171). När energiskatten på dieselolja den 1 januari 2015 höjs med 250 kronor per m³ utan att någon motsvarande höjning görs av energiskatten på bensin kommer energiskattesubventionen av dieselolja relativt bensin att minska. Bränslefaktorn bör därför sänkas.

11 a §

Ett nytt *andra stycke* införs. Enligt detta ska första styckets bestämmelser om den 5-åriga skattebefrielsen för så kallade miljöbilar inte gälla personbil, lätt buss eller lätt lastbil av fordonsår 2015 eller senare som registreras i vägtrafikregistret den 1 januari 2015.

I *första stycket* görs en följdändring av att ett nytt andra stycke infogas mellan tidigare första och andra styckena. I första stycket görs även en redaktionell ändring.

17.1.6 Förslaget till lag om ändring i vägtrafikskattelagen (2006:227)

2 kap.

7 a §

Ändringen av bestämmelsens *första stycke* innebär att fordonsskatten för ett skatteår sänks från 2 760 kronor till 2 490 kronor för de personbilar som kan drivas med dieselolja.

Dieselolja beskattas lägre än bensin i förhållande till energiinnehållet i bränslet. Syftet med att fordonsskatten är högre för bilar som kan drivas med dieselolja jämfört med bilar som inte kan drivas med dieselolja är att ta hänsyn till denna energiskattesubvention av dieselolja relativt bensin (jfr prop. 2009/10:41 s. 171). Sänkningen av fordonsskatten genomförs med anledning av den höjning av energiskatten på dieselolja om 250 kronor per m³ som träder ikraft den 1 januari 2017, utan att någon motsvarande höjning av energiskatten på bensin görs. I och med höjningen av energiskatten kommer energiskattesubventionen av dieselolja relativt bensin att minska. Den bränslefaktor som använts för att beräkna hur stor skillnaden bör vara mellan bilar som kan drivas med dieselolja och bilar som inte kan drivas med dieselolja har beräknats efter samma principer som är aktuella för beräkning av bränslefaktorn enligt 10 §. Den årliga körsträckan har antagits vara 1 500 mil. Hänsyn har tagits till att den tekniska utvecklingen medför att dieseloljeförbrukningen per mil minskar. Vid denna beräkning har utgångspunkten varit att dieselförbrukningen är 0,42 liter per mil. Se även prop. 2009/10:41 s. 171 avseende beräkning av bränslefaktor. Bränslefaktorn har beräknats till 1,66.

7 b §

Ändringen i bestämmelsens *första stycke* innebär att fordonsskatten för ett skatteår sänks från 3 060 kronor till 2 790 kronor för de lätta bussar och lätta lastbilar som kan drivas med dieselolja. Bränslefaktorn har beräknats till 1,55. Se i övrigt kommentaren till 7 a §

Ändringen i *andra stycket* innebär att miljö tillägg enligt 7 § inte ska tas ut för lätta bussar och lätta lastbilar av fordonsår 2016 eller senare. Av ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna följer att detta gäller för miljö tillägg som avser tid från och med den 1 januari 2017. Miljö tillägget ska beakta dieselbilens högre utsläpp av kväveoxid och partiklar. I samband med att miljö faktorn, sedermera miljö tillägget, infördes uttalade regeringen att miljö faktorn kan tas bort för nya fordon när utsläppskraven i framtiden för bensin- och dieseldrivna personbilar bedöms vara tillräckligt närliggande (prop. 2005/06:65 s. 87). Gränsvärdet för utsläpp av partiklar blir från euro 6 samma för diesel- och bensinbilar. De förra tillåts fortsatt släppa ut lite mera NO_x än de senare, men skillnaden är liten och uppvägs av att bensinbilarna tillåts högre kolväteutsläpp. Euro 6 är obligatoriskt för alla nyregistrerade lätta bussar och lätta lastbilar från och med den 1 september 2016. Detta innebär att det inte längre är motiverat att ta ut ett miljö tillägg för lätta bussar och lätta lastbilar av fordonsår 2016 och senare. Miljö tillägg ska dock fortfarande tas ut för övriga fordon som avses i första stycket 2.

10 §

Genom ändringen i *första stycket* sänks bränslefaktorn från 2,19 till 1,99. Dieselolja beskattas lägre än bensin i förhållande till energiinnehållet i bränslet. Syftet med bränslefaktorn är att ta hänsyn till denna energiskattesubvention av dieselolja relativt bensin (jfr prop. 2009/10:41 s. 171). När energiskatten på dieselolja den 1 januari 2017 höjs med 250 kronor per m³ utan att någon motsvarande höjning av energiskatten på bensin görs kommer energiskattesubventionen av dieselolja relativt bensin att minska. Bränslefaktorn bör därför sänkas.

17.1.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:228) med särskilda bestämmelser om fordonsskatt

Bilaga

Ändringen av punkten A 2 innebär att skattesatserna sänks för dieseldrivna personbilar klass I för att kompensera för att energiskatten på dieselolja den 1 januari 2015 höjs med 250 kronor per m³ utan att någon motsvarande höjning görs av energiskatten på bensin. Detta innebär att fordonsskatten för dieseldrivna personbilar i den viktbaserade fordonsskatten sänks med cirka 5,5 procent. Motsvarande ändring görs även för de dieseldrivna bilar som omfattas av den koldioxidbaserade fordonsskatten genom ändring av bränslefaktorn. Se kommentaren till 2 kap. 10 § vägtrafikskattelagen i förslaget 1.5.

17.1.8 Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:228) med särskilda bestämmelser om fordonsskatt

Bilaga

Skattesatserna sänks för dieseldrivna personbilar klass I för att kompensera att energiskatten på dieselolja den 1 januari 2017 höjs med 250 kronor per m³ utan att någon motsvarande höjning görs av energiskatten på bensin. Detta innebär att fordonsskatten för dieseldrivna personbilar i den viktbaserade fordonsskatten sänks med cirka 5,8 procent. Motsvarande ändring görs även för de dieseldrivna bilar som omfattas av den koldioxidbaserade fordonsskatten genom ändring av bränslefaktorn. Se kommentaren till 2 kap. 10 § vägtrafikskattelagen i förslaget 1.6.

17.1.9 Förslaget till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)

2 kap.

1 §

I *första stycket* görs en ändring för att exkludera den nya lagen om registreringsskatt på vissa motorfordon från skatteförfarandelagens tillämpningsområde. I och med att bestämmelsen anger att lagen

gäller för skatt måste sådan skatt som skatteförfarandelagen inte ska gälla för uttryckligen undantas i en särskild bestämmelse. En sådan exkluderande bestämmelse avseende registreringskatt på vissa motorfordon införs i första stycket i en ny *punkt 7*.

17.1.10 Förslaget till lag om registreringskatt på vissa motorfordon

1 kap. Inledande bestämmelser

Tillämpningsområde

1 §

I paragrafen anges lagens tillämpningsområde. En ny registreringskatt ska betalas till staten för vissa motorfordon. Skatten är koldioxidbaserad, vilket innebär att skattens storlek är beroende av fordonets utsläpp av koldioxid. Vilka motorfordon som omfattas av lagen framgår av 2 kap. 1 §.

Beslutande myndigheter

2 §

I *första stycket* anges att det är Transportstyrelsen som för Skatteverkets räkning fattar de automatiserade besluten enligt 5 kap. 1 §. Transportstyrelsen ska också i samma ordning som för de grundläggande besluten fatta beslut om dröjsmålsavgift. Övriga beslut enligt lagen, med undantag för beslut med stöd av ansvarsbestämmelserna i 11 kap. 3–6 §§, fattas av Skatteverket. Även Skatteverket kan besluta om dröjsmålsavgift i den form som gäller för ett omprövningsbeslut (jfr 5 kap. 4 §), om det finns förutsättningar för det. Det är Skatteverkets uppgift att ompröva Transportstyrelsens automatiserade beslut om dröjsmålsavgift, om det finns förutsättningar för det.

Av *andra stycket* framgår att Transportstyrelsen för Skatteverkets räkning verkställer debitering och återbetalning av registreringskatt, dröjsmålsavgift, skattetillägg och ränta enligt denna lag.

I *tredje stycket* anges att Transportstyrelsen för Skatteverkets räkning lämnar fordran för indrivning.

Definitioner och hänvisningar

3 §

Lagen omfattar olika typer av motorfordon. Av paragrafen framgår att de fordonsbegrepp som används i denna lag har samma betydelse som i lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner.

4 §

Registreringsskatt ska tas ut för vissa fordon som registreras i vägtrafikregistret. Uppgifter i vägtrafikregistret om ett fordonets koldioxidutsläpp ska vara utgångspunkt för beräkningen av registreringskatten, se 2 kap. 1 §. I paragrafen definieras att med vägtrafikregistret avses det register som förs enligt lagen (2001:559) om vägtrafikregister.

5 §

I *första stycket* anges att med *koldioxidutsläpp* avses i denna lag det antal gram koldioxid som fordonet enligt vägtrafikregistret släpper ut per kilometer vid blandad körning. Genom en sådan inledande definition kan i bestämmelserna fortsättningsvis användas det kortare begreppet *koldioxidutsläpp* när det är fråga om antalet gram koldioxid som fordonet enligt vägtrafikregistret släpper ut per kilometer vid blandad körning. Detta underlättar förståelsen av bestämmelserna.

I vägtrafikregistret finns i vissa fall flera uppgifter om hur mycket koldioxid ett fordon släpper ut per kilometer vid blandad körning. Uppgiften om koldioxidutsläpp har betydelse både för att avgöra om ett fordon omfattas av skatteplikt för registreringskatt (2 kap. 1 §) och för att bestämma skattens storlek (2 kap. 4 §). Det behövs därför en reglering av vilken uppgift som i dessa fall ska anses vara fordonets koldioxidutsläpp. Av *andra stycket* framgår att det i dessa fall är den uppgift om utsläpp av koldioxid som anger det lägsta antalet gram koldioxid som ska anses vara fordonets koldioxidutsläpp.

6 §

I paragrafen definieras vad som ska avses med *fordonsår*. Uppgiften används i 2 kap. 1 § för att identifiera vilka fordon som omfattas av skatteplikt och i 2 kap. 3 § för att identifiera vilka fordon som är undantagna från skatteplikt. Uppgift om fordonsår hämtas från vägtrafikregistret. I bestämmelsen anges att med fordonsår avses den uppgift i vägtrafikregistret som anger ett fordons årsmodell eller, om sådan uppgift saknas, tillverkningsår. Om båda uppgifterna saknas i registret avses med fordonsår det år under vilket fordonet första gången togs i bruk. I bestämmelsen anges således vilka uppgifter som kan utgöra ett fordons fordonsår och vilken prioritetsordning som råder mellan dessa uppgifter om flera av dem förekommer samtidigt.

7 §

I paragrafen definieras vad som avses med *registreringsår*. Begreppet används för att reglera tidsfrister för bl.a. omprövning. Med registreringsår avses det kalenderår under vilket fordonet första gången införs i vägtrafikregistret eller, om fordonet samtidigt avställs, det kalenderår avställningen upphör. Här avses det kalenderår när fordonet första gången införs i vägtrafikregistret utan att det är fråga om sådan tillfällig registrering som görs enligt bestämmelserna om tillfällig registrering i lagen (2001:558) om vägtrafikregister.

8 §

I paragrafen anges att vad som sägs i denna lag om registrerings-skatt gäller även ränta, skattetillägg och dröjsmålsavgift. Paragrafen gör lagens bestämmelser om registreringsskatt tillämpliga även på uttaget av ränta, skattetillägg och dröjsmålsavgift. Detta gäller dock inte för bestämmelserna i 11 kap. 1 § om användningsförbud på grund av att skatt inte betalats i rätt tid. Detta innebär att t.ex. obetald dröjsmålsavgift inte innebär att fordonet inte får användas.

9 §

I paragrafen finns en bestämmelse om att den som har rätt till återbetalning enligt 5 kap. 3 eller 4 § ska likställas med *skattskyldig*. I bestämmelserna i denna lag om omprövning m.m. används huvudsakligen formuleringen *den som beslutet gäller*, på motsvarande sätt som i skatteförfarandelagen (2011:1244). Detta innebär att även den som har rätt till återbetalning enligt 5 kap. 3 eller 4 § omfattas av bestämmelserna i tillämpliga delar. Bestämmelserna i paragrafen innebär att den som har rätt till återbetalning enligt 5 kap. 3 eller 4 § omfattas av bestämmelserna i tillämpliga delar även i de fall när *skattskyldig* används.

10 §

Paragrafen hänvisar till vissa bestämmelser i skatteförfarandelagen (2011:1244) som i och med det görs tillämpliga även beträffandet registreringskatt. Det rör sig bl.a. om bestämmelser om föreläggande och revision.

2 kap. Skattepliktens omfattning och skattebelopp

Skatteplikt

1 §

Av *första stycket* framgår att registreringskatt endast ska betalas för personbil, lätt buss och lätt lastbil av fordonsår 2015 eller senare som registreras i vägtrafikregistret. Registreringskatt ska dock endast betalas för fordon vars koldioxidutsläpp överstiger det gränsvärde för koldioxidutsläppet som anges i andra stycket.

Av *andra stycket* framgår att gränsvärdet för koldioxidutsläppet utgörs av koldioxidutsläppet i förhållande till fordonets vikt. Ett fordon som släpper ut samma antal gram koldioxid som ett annat lättare fordon kan således komma under gränsvärdet för när registreringskatt tas ut, medan det lättare fordonet kommer över gränsvärdet för när registreringskatt tas ut. I punkterna 1–4 i andra stycket finns anvisningar för hur gränsvärdet ska beräknas. För en personbil av fordonsår 2015 med tjänstevikten 1 521 kg, enligt uppgift i vägtrafikregistret, är gränsvärdet för koldioxid-

utsläppet 120 gram. För en personbil med samma tjänstevikt, men som är av fordonsår 2016 är i stället gränsvärdet 114 gram koldioxid. För en personbil av fordonsår 2015 med tjänstevikten 1 621 kg är gränsvärdet 125 gram koldioxid $((1\ 621-1\ 521)*0,0457+120)$. För motsvarande personbil av fordonsår 2016 är gränsvärdet i stället 118 gram koldioxid $((1\ 621-1\ 521)*0,0432+114)$. För respektive fordonsår skärps gränsen således både enligt punkten 2 och punkten 3 i andra stycket.

För lätt buss och lätt lastbil gäller motsvarande som för personbilar. I punkten 3 av beräkningsanvisningarna anges dock ett högre antal gram koldioxid. För fordonsår 2015 gäller 130 gram för dessa fordonskategorier i stället för 120 gram. Detta innebär att för dessa fordonskategorier är utsläppsgränsen för uttag av registreringskatt högre jämfört med personbilar.

ALTERNATIVET UTAN VIKTDIFFERENTIERING:

1 §

Av paragrafen framgår att registreringskatt endast ska betalas för personbil, lätt buss och lätt lastbil av fordonsår 2015 eller senare som registreras i vägtrafikregistret. Registreringskatt ska dock endast betalas för fordon vars koldioxidutsläpp överstiger det angivna gränsvärdet för koldioxidutsläppet. Gränsvärdet för lätt buss och lätt lastbil är 25 gram högre än för personbilar. Gränsen höjs med 6 gram för varje fordonsår.

Undantag från skatteplikt

2 §

Genom *punkten 1* undantas fordon som är endast tillfälligt registrerade i vägtrafikregistret från skatteplikt för registreringskatt. Regler om tillfällig registrering finns i lagen (2001:558) om vägtrafikregister. Det rör sig t.ex. om nya fordon som förvärvas av någon som har för avsikt att flytta från landet inom tre månader och fordon som endast befinner sig i landet för testkörning.

Genom *punkten 2* undantas fordon som enligt uppgift i vägtrafikregistret har registrerats i ett annat land än Sverige före den 1 januari 2015, dvs. före lagens ikraftträdande. Bestämmelsen införs för att fordon av fordonsår 2015 som före lagens ikraftträdande har registrerats i ett annat land än Sverige ska behandlas lika som fordon av samma fordonsår som har registrerats i Sverige före lagens ikraftträdande. Exempelvis ska registrerings-skatt inte betalas för en personbil av fordonsår 2015 som registreras den 1 augusti 2014 i Danmark och som ägaren tar med sig vid sin flytt till Sverige i januari 2015, utan denna personbil ska behandlas på samma sätt som en personbil av fordonsår 2015 som registreras i Sverige den 1 augusti 2014.

3 §

Enligt bestämmelserna i denna paragraf ska registrerings-skatt inte betalas för fordon som för första gången införs i vägtrafikregistret senare än under x:e¹ kalenderåret efter fordonsåret. 1 § omfattar samtliga personbilar, lätta bussar och lätta lastbilar av fordonsår 2015 eller senare som registreras i vägtrafikregistret. Genom 2 § undantas tillfälligt registrerade fordon och fordon som registrerats i ett annat land före den 1 januari 2015. Uttaget av registrerings-skatt är alltså begränsat till bilar av fordonsår 2015 eller senare, men 1 § tar i övrigt ingen hänsyn till bilens ålder. Med tiden kommer således skatteplikten enligt 1 § att omfatta även begagnade fordon som registreras i vägtrafikregistret i samband med att de förs in till Sverige. För att ta hänsyn till begagnade fordons värdeminskning finns i 5 § bestämmelser om nedsättning av registrerings-skatten. För fordon som för första gången införs i vägtrafikregistret senare än under x:e kalenderåret efter fordonsåret bedöms det kvarvarande värdet, i förhållande till det ursprungliga värdet, vara så lågt att det av administrativa skäl bör införas ett undantag från skatteplikt som ska tillämpas för dessa fordon i stället för nedsättningsbestämmelserna i 5 §.

¹ Utredningen lämnar inget förslag om antal år, utan detta bör utredas i samband med utredning av nedsättningsbestämmelserna.

Skattesats

4 §

Av paragrafen framgår att registreringskatt tas ut med 400 kronor för varje helt gram koldioxid som fordonets koldioxidutsläpp överstiger gränsvärdet enligt 1 § andra stycket.

ALTERNATIVET UTAN VIKTDIFFERENTIERING:

4 §

Av paragrafen framgår att registreringskatt tas ut med 400 kronor för varje helt gram koldioxid som fordonets koldioxidutsläpp överstiger gränsvärdet enligt 1 §.

Nedsättning av registreringskatt

5 §

I paragrafens *första stycke* anges att nedsättning av registreringskatten ska ske när fordonet inte är nytt vid skattskyldighetens inträde. Bestämmelsen införs för att ta hänsyn till att begagnade fordons värde har minskat. Hur nedsättningen beräknas framgår av bilagan till lagen². I första stycket hänvisas därför till bilagan.

I *andra stycket* finns en extra nedsättningsbestämmelse som tillämpas när registreringskatten efter nedsättning enligt första stycket uppgår till mindre än 1 000 kronor. Av administrativa skäl bör skatten i dessa fall sättas ned till 0 kronor.

² Utredningen lämnar inget förslag till hur nedsättningen ska beräknas.

6 §³

3 kap. Skattskyldighet m.m.

1 §

I paragrafen anges vilka som är skyldiga att betala registrerings-skatt. Enligt *punkten 1* är tillverkaren skattskyldig för skattepliktiga motorfordon som yrkesmässigt tillverkas i Sverige. Om någon annan tillverkar ett skattepliktigt fordon i Sverige är i stället ägaren skattskyldig enligt *punkten 3 a*. Den som i större omfattning avser att till Sverige föra in skattepliktiga motorfordon för yrkesmässig försäljning till återförsäljare får efter ansökan hos Skatteverket godkännas som importör, se 2 §. Enligt *punkten 2* är sådan godkänd importör skattskyldig för registreringskatt. Om ett skattepliktigt fordon förs in i Sverige på annat sätt än av en sådan importör som avses i *punkten 2*, är i stället ägaren skattskyldig enligt *punkten 3 b*. Av *punkten 3 c* framgår att ägaren är skattskyldig även för ett fordon som efter ändring har blivit skattepliktigt. Även för motorfordon som varit undantaget från registrering i vägtrafikregistret för att det använts på visst sätt, men som nu i stället används på sådant sätt att det blir registreringspliktigt är ägaren skattskyldig enligt *punkten 3 c*.

2 §

I paragrafen anges att den som i större omfattning avser att till Sverige föra in skattepliktiga motorfordon för yrkesmässig försäljning till återförsäljare får godkännas som importör efter ansökan hos Skatteverket. Enligt 1 § är en sådan importör skyldig att betala registreringskatt. Vad som bör avses med större omfattning bör meddelas i förordning.

³ Bestämmelse om nedsättning efter särskild värdering i enskilda fall. Utredningen lämnar inget förslag till utformning, utan detta bör utredas tillsammans med den generella nedsättningsmodellen.

3 §

Enligt *första stycket* 1 får ett godkännande som importör återkallas om förutsättningarna för godkännande enligt 2 § inte är uppfyllda. Om någon av förutsättningarna som anges i 2 § inte är uppfyllda, t.ex. om en godkänd importör inte längre avser att bedriva sin verksamhet i större omfattning, får godkännandet således återkallas. Godkännandet får även återkallas om importören begär det.

I *andra stycket* anges att beslutet om återkallelse gäller omedelbart, om inte något annat anges i beslutet.

4 §

I paragrafen anges att Skatteverket ska registrera den som är skattskyldig enligt 1 § 1 och 2, dvs. yrkesmässiga tillverkare och godkända importörer.

5 §

Paragrafen reglerar den anmälningsskyldighet som gäller för den som i Sverige avser att yrkesmässigt tillverka skattepliktiga motorfordon. Denne ska anmäla sig för registrering hos Skatteverket innan verksamheten påbörjas eller övertas. Den som är registrerad som yrkesmässig tillverkare ska underrätta Skatteverket om en uppgift som ligger till grund för registreringen ändras. Underrättelsen ska ske inom två veckor från det att ändringen inträffade.

6 §

Enligt paragrafen ska den som är godkänd importör anmäla till Skatteverket om denne inte längre bedriver sådan verksamhet som avses i 2 §. Detta innefattar även en skyldighet att anmäla att man inte längre avser att bedriva verksamheten i den omfattning som är ett villkor för godkännande enligt 2 §.

4 kap. Skattskyldighetens inträde

1 §

I paragrafen regleras när skattskyldigheten inträder. I *första stycket* anges att skattskyldigheten inträder när fordonet första gången införs i vägtrafikregistret. Ingen hänsyn ska tas till att fordonet tidigare har varit tillfälligt registrerat i vägtrafikregistret enligt bestämmelserna om tillfällig registrering i lagen (2001:558) om vägtrafikregister. Den tidpunkt som avses i bestämmelsen är således när fordonet första gången registreras i vägtrafikregistret på annat sätt än enligt reglerna om tillfällig registrering i lagen om vägtrafikregister. Om fordonet avställs samtidigt med registreringen i vägtrafikregistret inträder skattskyldigheten när avställningen upphör.

Av bestämmelserna i *andra stycket* framgår att om det är frågan om ett icke skattepliktigt fordon som ändras på ett sådant sätt att det blir skattepliktigt, inträder skattskyldigheten när fordonet registreras i vägtrafikregistret som fordon av skattepliktigt slag. I och med att det är när fordonet registreras som fordon av skattepliktigt slag som skattskyldigheten inträder, saknar det betydelse om ett sådant fordon redan innan ändringen var registrerat i vägtrafikregistret som fordon av icke skattepliktigt slag.

5 kap. Beskattningsbeslut

Beslut om registreringskatt genom automatiserad behandling

1 §

Första stycket i paragrafen anger att de grundläggande besluten om registreringskatt ska fattas genom s.k. automatiserad behandling. Dessa beslut ska fattas av Transportstyrelsen.

I *andra stycket* anges under vilka förutsättningar Transportstyrelsen ska rätta eventuellt felaktiga beslut. De fel som kan behöva rättas är exempelvis programmerings- eller systemfel som ger upphov till ett större antal felaktiga debiteringar och där rättelse enklast kan ske av den myndighet som har att svara för dessa funktioner. Bestämmelsen anger inte vem som kan initiera en sådan rättelse som det är fråga om, men det torde i normalfallet vara Transportstyrelsen. Bestämmelsens utformning utesluter dock inte

att även enskilda kan påpeka fel som kan rättas med stöd av bestämmelsen.

I *tredje stycket* anges att 26 och 27 §§ i förvaltningslagen (1986:223) inte ska tillämpas på Transportstyrelsens beslut genom automatiserad databehandling. När sådana beslut ska rättas av Transportstyrelsen framgår i stället av andra stycket.

Beslut om registreringskatt när tillförlitlig uppgift om koldioxidutsläpp saknas i vägtrafikregistret

2 §

Paragrafen behandlar förutsättningarna för s.k. skönsbeskattning. När registreringskatten inte kan bestämmas tillförlitligt med ledning av uppgifter i vägtrafikregistret ska skatten bestämmas till vad som framstår som skäligt. Vid bedömningen av vad som framstår som skäligt ska hänsyn tas till uppgifterna i ärendet. Detta innefattar såväl uppgifter som lämnas av den skattskyldige som andra uppgifter som bedöms ha betydelse för bedömningen.

Beslut om registreringskatt ska enligt 1 § fattas av Transportstyrelsen genom automatiserad behandling av uppgifter i vägtrafikregistret. När det saknas uppgift om koldioxidutsläpp i vägtrafikregistret kan dock beslut inte fattas enligt 1 §, utan beslut om registreringskatt fattas med stöd av denna paragraf i stället. Det kan även förekomma fall när det visar sig att uppgiften i vägtrafikregistret inte är tillförlitlig och att registreringskatten därför inte kan bestämmas tillförlitligt med ledning av denna uppgift. Även i dessa fall utgör denna bestämmelse stöd för beslut om registreringskatten.

Av 1 kap. 2 § framgår att Transportstyrelsen beslutar om registreringskatt enligt 5 kap. 1 § samt beslut om dröjsmålsavgift och att övriga beslut, med undantag för beslut med stöd av ansvarsbestämmelserna i 11 kap. 3–6 §§, fattas av Skatteverket. Beslut enligt denna paragraf ska således fattas av Skatteverket.

Återbetalning av registreringskatt när fordonet förvärvats av vissa organisationer eller personer

3 §

Enligt paragrafens *första stycke* medges efter ansökan återbetalning av registreringskatten om fordonet förvärvats av en viss krets köpare, bl.a. utländska beskickningar och vissa internationella organisationer.

Enligt *andra stycket* medges återbetalning av registreringskatten om fordonet har förvärvats av medlemsstaters ombud vid en internationell organisation med säte i Sverige eller personal hos en sådan organisation. Återbetalning kan ske efter ansökan om Sverige har träffa överenskommelse med en annan stat eller med en mellanfolklig organisation om detta.

I *tredje stycket* anges att den som fått återbetalning enligt första eller andra stycket ska betala tillbaka hela beloppet till staten om fordonet inom två år från förvärvet överlåts till någon som inte omfattas av reglerna för återbetalning. Beloppet behöver inte betalas tillbaka om fordonet överlåts på grund av att ägaren avlidit och inte heller om fordonet överlåts på grund av att ägaren fått förflyttning från Sverige om denne innehaft fordonet minst sex månader.

Bestämmelsen motsvarar den bestämmelse som fanns i den tidigare lagen (1978:69) om försäljningskatt på motorfordon.

Återbetalning av registreringskatt när fordonet varaktigt förts ut ur landet

4 §

I paragrafen regleras den återbetalning av registreringskatten som ska ske när ett fordon varaktigt förts ut ur landet. I sådana fall ska, på motsvarande sätt som vid införsel av begagnade fordon till Sverige, hänsyn tas till att det finns ett kvarvarande värde i fordonet vid utförseltillfället och att det då även finns en kvarvarande del av registreringskatten som ännu inte är avskriven. Denna oavskrivna del är det som ska återbetalas när fordonet förs ut ur landet. Bestämmelserna införs för att undvika risk för dubbelbeskattning när registreringskatt betalats för ett fordon i Sverige och fordonet

sedan registreras i ett annat land som också har infört registrerings-skatt.

Enligt *första stycket* ska tidigare inbetalad registreringsskatt återbetalas när fordonet avregistreras i vägtrafikregistret på grund av att det varaktigt förts ut ur Sverige. Återbetalningsrätten är således knuten till avregistreringen i vägtrafikregistret.

I *andra stycket* finns bestämmelser om hur mycket av skatten som ska återbetalas. Återbetalningsbeloppet ska beräknas på motsvarande sätt som den registreringsskatt som ska belasta ett motsvarande begagnat fordon som förs in till Sverige. Det som ska återbetalas är således den inbetalda registreringsskatten minskat med ett belopp som motsvarar beloppet som nedsättning medges med enligt 2 kap. 5 eller 6 § när ett fordon förs ut ur landet. Återbetalning medges dock endast när ersättningen uppgår till minst 1 000 kronor.

I *tredje stycket* finns bestämmelser om att det är den som är antecknad i vägtrafikregistret som ägare av fordonet vid avregistreringen som medges återbetalning. Återbetalning medges av Skatteverket och ansökan ska lämnas in till Skatteverket inom tre år från avregistreringen.

Omprovning

5–17 §§

Paragraferna har utformats efter förebild från bestämmelserna om omprovning i skatteförfarandelagen (2011:1244). I vissa fall hänvisas direkt till bestämmelser i den lagen. Se kommentarer i prop. 2010/11:165 till motsvarande bestämmelser i skatteförfarandelagen.

6 kap. Betalning av registreringsskatt

När registreringsskatten ska betalas

1 §

I paragrafen regleras när skatten ska betalas.

I *första stycket* anges att yrkesmässiga tillverkare och godkända importörer ska betala skatten inom en månad efter utgången av den månad skattskyldigheten inträder. Skattskyldiga som avses i 3 kap.

1 § 3, dvs. ägaren, ska betala skatten senast tre veckor efter skattskyldighetens inträde.

I andra stycket anges att skatt som beslutats på annat sätt än som avses i första stycket ska betalas inom 30 dagar från beslutsdagen.

2 §

I paragrafen anges att om det till följd av ett skattebeslut uppkommer ett skattebelopp som understiger 100 kronor bortfaller beloppet och behöver inte betalas in.

Hur registreringsskatten ska betalas

3 §

I paragrafen anges att registreringsskatten ska betalas genom att sättas in på ett särskilt konto för skatteinbetalningar enligt denna lag. Betalningen anses ha skett den dag då den har bokförts på det särskilda kontot.

Betalningen ska således inte ske till Skatteverkets så kallade skattekonto. Skattekontot saknar avräkningsordning och det skulle därför inte kunna bestämmas att ett visst inbetalt belopp avser registreringsskatt. I och med att användningsförbud i vissa fall ska gälla för fordonet när registreringsskatt inte betalats i rätt tid (se 11 kap. 1 §) är det nödvändigt att kunna bestämma om registreringsskatten är betald eller inte. Inbetalning ska därför ske till ett särskilt konto för inbetalning av registreringsskatt.

7 kap. Anstånd med betalning

Paragraferna har utformats efter förebild från bestämmelserna om anstånd i skatteförfarandelagen (2011:1244), eller som en hänvisning till bestämmelser i den lagen. Se kommentarer till motsvarande bestämmelser i skatteförfarandelagen.

8 kap. Dröjsmålsavgift

1 §

I paragrafen *första stycke* regleras när dröjsmålsavgift ska tas ut.

I *andra stycket* anges de begränsningar som ska gälla när anstånd med skattens betalning har beviljats.

I *tredje stycket* finns bestämmelser om att Skatteverket får medge befrielse från skyldigheten att betala dröjsmålsavgift om det finns särskilda skäl.

Även vissa bestämmelser i lagen (1997:484) om dröjsmålsavgift ska tillämpas. Detta framgår av bestämmelsens *fjärde stycke*.

Denna bestämmelse omfattar även skatt som tidigare återbetalats till någon enligt bestämmelserna i 5 kap. 3 § första eller andra stycket, men som sedan ska återbetalas till staten enligt beslut med stöd av tredje stycket i den bestämmelsen. Det rör sig i dessa fall om återbetalning på grund av att fordonet inom två år från förvärvsdagen överlåtits till någon som inte omfattas av återbetalningsreglerna.

9 kap. Ränta

1 §

Av *punkten 1* i bestämmelsens *första stycke* framgår att ränta ska betalas när skatt beslutats på annat sätt än enligt 5 kap. 1 §. Det är således fråga om andra beslut än de som fattas av Transportstyrelsen genom automatiserad behandling eller rättelse av sådana beslut enligt 5 kap. 1 § andra stycket.

Av *punkten 2* i *första stycket* framgår att ränta i vissa fall tas ut på registreringskatt som den skattskyldige fått anstånd med att betala.

I *andra stycket* anges att vid beräkningen av ränta enligt första stycket ska 65 kap. 4 § första stycket skatteförfarandelagen (2011:1244) tillämpas. Detta innebär att räntan ska beräknas med utgångspunkt från nivån för den basränta som i vissa fall ska tillämpas vid ränteberäkning på det så kallade skattekontot.

I *tredje och fjärde stycket* anges från och med respektive till och med vilken dag räntan ska beräknas i fall som omfattas av första stycket 1.

Avseende fall som avses i första stycket 1 hänvisas i *ffjärde stycket* till bestämmelserna om kostnadsränta i 65 kap. 7 § skatteförfarandelagen (2011:1244). Av dessa bestämmelser framgår från och med respektive till och med vilken dag anståndsränta ska beräknas.

Av *femte stycket* framgår att i fall som avses i första stycket 2, dvs. anståndsfallen, ska bestämmelserna i 65 kap. 7 § skatteförfarandelagen (2011:1244) om kostnadsränta vid anstånd tillämpas.

2 §

Av paragrafen framgår att Skatteverket ska besluta om befrielse från skyldigheten att betala ränta om det finns synnerliga skäl.

3 §

Av *första stycket* i paragrafen framgår att ränta ska betalas på registreringsskatt som ska återbetalas enligt 14 kap. 1 § första stycket 1 eller 2. Det är här fråga om skatt som den skattskyldige har betalat in och som överstiger den skatt som den skattskyldige ska betala enligt beslut av Skatteverket eller domstol.

4 §

Av bestämmelsen framgår att om ett beslut som föranlett ränta har ändrats ska räntan räknas om. Skillnaden ska antingen utbetalas av staten eller inbetalas till staten.

10 kap. Indrivning

1–5 §§

I dessa paragrafer finns bestämmelser om indrivning. Ingen av bestämmelserna anger någon beloppsgräns för när indrivning inte behöver begäras. I 1 § andra stycket finns dock ett bemyndigande som ger regeringen möjlighet att i en förordning meddela att indrivning inte behöver begäras för ett ringa belopp. I och med det ges således möjlighet att införa en lägsta beloppsgräns för när indrivning inte behöver begäras.

11 kap. Effekter av att registreringskatt inte har betalats

Förbud att använda fordon på grund av att registreringskatt inte har betalats

1 §

I *första stycket* behandlas det användningsförbud för fordonet som ska gälla när skatten inte betalas i rätt tid. Användningsförbudet gäller bara om skattskyldighet föreligger enligt 3 kap. 1 § 3. Det gäller således bara i de fall ägaren är skattskyldig och inte när den yrkesmässige tillverkaren eller den godkände importören är skattskyldig.

Enligt *andra stycket* ska Skatteverket medge undantag från användningsförbudet om det finns särskilda skäl.

2 §

I paragrafen finns bestämmelser om undantag från användningsförbudet i samband med konkurs eller exekutiv försäljning.

Ansvarsbestämmelser när fordon använts trots att registreringskatt inte har betalats

3 §

I paragrafen finns en straffbestämmelse som gäller när en fordonsägare uppsåtligen eller av oaktsamhet använder ett fordon som har användningsförbud.

4 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om vissa fall när andra personer kan dömas enligt 3 § i ägarens ställe. Genom bestämmelsen föreskrivs att den som uppsåtligen använder någon annans fordon utan lov kan drabbas av samma rättsverkningar som ägaren enligt 3 §. Hänvisningen till 3 § innebär att det på motsvarande sätt som för ägaren krävs uppsåt eller oaktsamhet i förhållande till att fordonet har användningsförbud. Motsvarande gäller den som innehar fordon med nyttjanderätt och har befogenhet att bestämma om förare

av fordonet eller anlitar någon annan förare än den som ägaren utsett.

5 §

Bestämmelsen innebär att föraren kan dömas enligt 3 § i ägarens ställe, om föraren kände till att fordonet inte fick användas. Undantag görs dock när fordonet provkörs i vissa särskilt angivna sammanhang, t.ex. vid kontroll enligt 3 kap. 4 § fordonslagen (2002:574).

6 §

Paragrafen innehåller särskilda bestämmelser om ansvar när det gäller fordon som tillhör eller används av dödsbo, aktiebolag, ekonomiska förening eller annan juridisk person.

12 kap. Skattetillägg

1–6 §§

Bestämmelserna om skattetillägg har utformats med skatteförfarandelagen (2011:1244) som förebild. I 5 § hänvisas direkt till att vissa bestämmelser i skatteförfarandelagen som ska gälla för skattetillägg enligt denna lag. Se kommentarer i prop. 2010/11:165 till motsvarande bestämmelser i skatteförfarandelagen.

13 kap. Överklagande

1 §

I bestämmelsens *första stycke* anges att Skatteverkets beslut enligt denna lag får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol om inte annat följer av andra bestämmelser.

Av *första stycket andra meningen* framgår att ett beslut om vägtrafikskatt som har fattats av Transportstyrelsen enligt 5 kap. 1 § får överklagas först när beslutet har omprövats av Skatteverket enligt 5 kap. 4 §. Om ett sådant beslut ändå överklagas ska överklagandet ses som en begäran om omprövning. Skatteverkets omprövningsbeslut kan sedan överklagas. Bestämmelsen har utformats med

lagen (2006:227) om vägtrafikskatt som förebild. Se även kommentar i prop. 2005/06:65 till 7 kap. 1 § lagen (2006:227) om vägtrafikskatt.

1–13 §§

Bestämmelserna om överklagande har utformats med skatteförfarandelagen (2011:1244) som förebild. Se kommentarer i prop. 2010/11:165 till motsvarande bestämmelser i skatteförfarandelagen.

14 kap. Övriga bestämmelser

Återbetalning av överskjutande registreringskatt

1 §

Paragrafens *första stycke* innehåller bestämmelser om återbetalning av skatt när Skatteverket, domstol eller regeringen har beslutat att skatten ska vara lägre än den skatt som redan inbetalats. Av *andra stycket* framgår att återbetalning bara görs om beloppet uppgår till minst 100 kronor.

Avräkning

2 §

I paragrafens *första stycke* regleras att avräkning för skatt som förfallit till betalning ska ske när belopp utbetalas på grund av bestämmelser i denna lag. Genom 1 kap. 8 § ska avräkning även ske för ränta, skattetillägg och dröjsmålsavgift som förfallit till betalning.

Av *andra stycket* framgår att avräkning dock inte ska ske från belopp som ska återbetalas enligt 5 kap. 3 §, dvs. återbetalning av registreringskatt med anledning av att fordonet förvärvats av diplomater m.fl.

I *tredje stycket* finns en anvisning om att även i lagen (1985:146) om avräkning vid återbetalning av skatter och avgifter finns föreskrifter som begränsar rätten till utbetalning.

Avrundning

3 §

Paragrafen innehåller en bestämmelse om att avrundning ska ske till närmast lägre hela krontal.

Verkställighet

4 §

Bestämmelsen innebär att man måste betala in skatten även om man överklagar beslutet, eller begär omprövning av det. Bestämmelsen om verkställighet gäller, liksom övriga bestämmelser som avser registreringskatt, genom 1 kap. 8 § inte bara skatt, utan även ränta, skattetillägg och dröjsmålsavgift. Motsvarande bestämmelse finns i 68 kap. 1 § skatteförfarandelagen (2011:1244). Om den som är skyldig att betala skatten vill skjuta upp inbetalningen är denne hänvisad till att ansöka om anstånd med betalningen i enlighet med bestämmelserna i 7 kap.

Befrielse från registreringskatt

5 §

I bestämmelsen regleras möjligheten för regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, att helt eller delvis medge befrielse från skyldigheten att betala registreringskatt. Befrielse får bara medges om det finns synnerliga skäl för befrielse. En motsvarande bestämmelse finns i 60 kap. 1 § skatteförfarandelagen.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser:

Lagen träder ikraft den 1 januari 2015. Lagen ska tillämpas på fordon som första gången införs i vägtrafikregistret den 1 januari 2015 eller senare. Här avses när fordonet första gången införs i vägtrafikregistret utan att det är fråga om sådan tillfällig registrering som görs enligt bestämmelserna om tillfällig registrering i lagen (2001:558) om vägtrafikregister. En tidigare tillfällig registrering i

vägtrafikregistret av ett fordon innebär alltså inte att lagen inte ska tillämpas på detta fordon.

17.1.11 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m.

7 a §

En ändring i förordningen görs i syfte att Förvaltningsrätten i Falun ska ta upp samtliga överklaganden av Skatteverkets beslut enligt den nya lagen (2014:000) om registreringsskatt på vissa motorfordon. Detta överensstämmer med den ordning som gällde för den tidigare försäljningsskatten och som gäller för beslut enligt skatteförfarandelagen (2011:1244) avseende övriga punktskatter. Lagen (2014:000) om registreringsskatt på vissa motorfordon infogas som men ny *punkt 8* paragrafen.

17.1.12 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2001:650) om vägtrafikregister

Bilaga 1

3. Allmänna uppgifter

Enligt 5 kap. 1 § i den nya lagen (2014:000) om registreringsskatt på vissa motorfordon ska Transportstyrelsen besluta om registreringsskatt genom automatiserad behandling med stöd av uppgifter i vägtrafikregistret. En importör som har godkänts enligt 3 kap. 2 § i lagen om registreringsskatt på vissa motorfordon är skattskyldig för registreringsskatt och måste således registreras i vägtrafikregistret för att registreringsskatten ska kunna beslutas av Transportstyrelsen genom automatiserad behandling. Ändringen i *punkten 3* i Bilaga 1 innebär att sådan importör ska registreras i vägtrafikregistret. I *punkten 3* införs också en bestämmelse om att registreringsskatten ska registreras i vägtrafikregistret.

17.1.13 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2011:1590) om supermiljöbilspremie

4 §

Bestämmelsen reglerar vilket belopp supermiljöbilspremierna ska uppgå till för fysiska personer. Ändringen i *första stycket* innebär att supermiljöbilspremierna för fysiska personer höjs till 70 000 kronor för supermiljöbilar som inte släpper ut någon koldioxid och till 50 000 kronor för andra supermiljöbilar.

Ett nytt *andra stycke* införs med en begränsning av premierna enligt första stycket. Supermiljöbilspremierna ska inte kunna uppgå till mer än 25 procent av bilens nypris, dvs. priset som bilen hade när den introducerades på den svenska marknaden.

5 §

Bestämmelsens *första stycke* reglerar till vilket belopp supermiljöbilspremierna ska uppgå till för juridiska personer. För juridiska personer innebär ändringen att supermiljöbilspremierna kan vara högst 70 000 kronor för supermiljöbilar som inte släpper ut någon koldioxid och högst 50 000 kronor för andra supermiljöbilar. Begränsningen till ett belopp som motsvarar 35 procent av prisskillnaden mellan supermiljöbilen och närmast jämförbara bil ska fortfarande gälla.

Villkoret i bestämmelsens *andra stycke* om att supermiljöbilspremie endast medges om supermiljöbilspremiens nypris är högre än nypriset för den närmast jämförbara bilen är oförändrat. Även tredje styckets definition av nypris är oförändrat.

7 §

Ändringen innebär att begränsningen till femtusent supermiljöbilspremier tas bort. Ingen antalsbegränsning ska således gälla, utan supermiljöbilspremierna betalas ut så länge avsatta medel räcker, dock längst till och med den 31 december 2014.

17.1.14 Förslaget till förordning om miljöpremier för vissa motorfordon med lägre koldioxidutsläpp

Allmänt

Förordningen behandlar förutsättningarna för att få en så kallad miljöpremie utbetald. Förordningen är uppbyggd med förordningen (2011:1590) om supermiljöbilspremie som förebild. Precis som enligt den förordningen föreslås att Transportstyrelsen är ansvarig för administrationen av premien i och med att det är den myndigheten som besitter sakkompetensen på området. Det ligger i sakens natur att Transportstyrelsen ges möjlighet att utfärda vissa föreskrifter angående hur miljöpremierna ska betalas ut eller återbetalas. Förordningen om miljöpremier träder ikraft samtidigt som förordningen om supermiljöbilspremie upphör, dvs. den 1 januari 2015.

Syfte

1 §

I paragrafen anges syftet med förordningen.

Syftet är att främja en ökad försäljning och användning av nya personbilar, lätta bussar och lätta lastbilar med låga koldioxidutsläpp i förhållande till sin vikt.

ALTERNATIVET UTAN VIKTDIFFERENTIERING

1 §

I paragrafen anges syftet med förordningen.

Syftet är att främja en ökad försäljning och användning av nya personbilar, lätta bussar och lätta lastbilar med låga koldioxidutsläpp.

Prövning

2 §

I paragrafen regleras att det är Transportstyrelsen som är beslutande myndighet avseende miljöpremier enligt denna förordning.

Definitioner

3 §

I paragrafen anges att fordonsbegreppen som används i förordningen har samma betydelse som i lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner.

4 §

I paragrafen anges att med vägtrafikregister avses det register som förs enligt lagen (2001:558) om vägtrafikregister.

5 §

I paragrafen definieras vad som ska avses med *fordonsår*. Uppgiften används i förordningen för att identifiera vilka fordon som omfattas av olika bestämmelser. Uppgift om fordonsår hämtas från vägtrafikregistret. I bestämmelsen anges att med fordonsår avses den uppgift i vägtrafikregistret som anger ett fordonets årsmodell eller, om sådan uppgift saknas, tillverkningsår. Om båda uppgifterna saknas i registret avses med fordonsår det år under vilket fordonet första gången togs i bruk. I bestämmelsen anges således vilka uppgifter som kan utgöra ett fordonets fordonsår och vilken prioritetsordning som råder mellan dessa uppgifter om flera av dem förekommer samtidigt.

6 §

I paragrafen definieras begreppet *koldioxidutsläpp*.

I *första stycket* anges att med koldioxidutsläpp avses i denna lag det antal gram koldioxid som fordonet enligt vägtrafikregistret

släpper ut per kilometer vid blandad körning. Genom en sådan inledande definition kan i förordningens bestämmelser användas det kortare begreppet *koldioxidutsläpp* när det är fråga om antalet gram koldioxid som fordonet enligt vägtrafikregistret släpper ut per kilometer vid blandad körning. Detta underlättar förståelsen av bestämmelserna.

I vägtrafikregistret finns ibland flera uppgifter om hur mycket koldioxid ett fordon släpper ut per kilometer vid blandad körning. Av *andra stycket* framgår att det i dessa fall är den uppgift om utsläpp av koldioxid som anger det lägsta antalet gram koldioxid som ska anses vara fordonets koldioxidutsläpp.

Det förekommer att det saknas uppgift i vägtrafikregistret om ett fordons koldioxidutsläpp vid blandad körning. Även sådana fordon ska kunna medges miljöpremie enligt förordningen. I *tredje stycket* finns därför en bestämmelse om att i dessa fall avses med koldioxidutsläpp det antal gram koldioxid som fordonet skäligen kan beräknas släppa ut per kilometer vid blandad körning. Vid bedömningen ska tas hänsyn till uppgifterna i ärendet. Detta gäller såväl uppgifter som sökanden lämnar i sin ansökan som andra uppgifter som bedöms ha betydelse för bedömningen. Detta gäller även i de fall en uppgift om fordonets koldioxidutsläpp visserligen finns i vägtrafikregistret, men denna har bedömts vara otillförlitlig.

Miljöpremiernas storlek

7 §

I paragrafen regleras en av miljöpremiernas storlek. I *första stycket* anges att för personbil, lätt buss och lätt lastbil av fordonsår 2015 eller senare medges en miljöpremie om 400 kronor för varje helt gram koldioxid som fordonets koldioxidutsläpp understiger det gränsvärde som anges i *andra stycket*.

I *andra stycket* anges att gränsvärdet för koldioxidutsläppet utgörs av koldioxidutsläppet i förhållande till fordonets vikt. Ett fordon som släpper ut samma antal gram koldioxid som ett annat lättare fordon kan således komma under gränsvärdet och därmed berättiga till miljöpremie, medan det lättare fordonet kommer över gränsvärdet och därmed inte berättigar till miljöpremie. I *punkterna 1–4* i *andra stycket* finns anvisningar för hur gränsvärdet ska beräknas. För en personbil av fordonsår 2015 med tjänstevikten

1 521 kg, enligt uppgift i vägtrafikregistret, är gränsvärdet för koldioxidutsläppet 120 gram. För en personbil med samma tjänstevikt, men som är av fordonsår 2016 är i stället gränsvärdet 114 gram koldioxid. För en personbil av fordonsår 2015 med tjänstevikten 1 621 kg är gränsvärdet 125 gram koldioxid $((1\,621 - 1\,521) \cdot 0,0457 + 120)$. För motsvarande personbil av fordonsår 2016 är gränsvärdet i stället 118 gram koldioxid $((1\,621 - 1\,521) \cdot 0,0432 + 114)$. För respektive fordonsår skärps gränsen således både enligt punkten 2 och punkten 3 i andra stycket.

ALTERNATIVET UTAN VIKTDIFFERENTIERING:

7 §

I paragrafen regleras en av miljöpremiernas storlek.

I *första stycket* anges att för personbil, lätt buss och lätt lastbil av fordonsår 2015 eller senare medges en miljöpremie om 400 kronor för varje helt gram koldioxid som fordonets koldioxidutsläpp understiger det i paragrafen angivna gränsvärdet.

För lätt buss och lätt lastbil är gränsvärdet 25 gram högre än för personbilar. Gränsen skärps med 6 gram för varje fordonsår.

8 §

Enligt denna paragraf medges en ytterligare miljöpremie, utöver miljöpremie enligt 7 §, för fordon som är utrustad med viss teknik.

I *första stycket* anges att den ytterligare miljöpremien uppgår till 30 000 kronor. Av punkten 1 framgår att en sådan extra miljöpremie medges för fordon som kan drivas med en bränsleblandning som till övervägande del består av alkohol och med annan gas än gasol. Det är således fråga om fordon som har möjlighet att drivas med båda dessa bränslen. Miljöpremie enligt punkten 1 medges för fordon av fordonsår 2015 eller senare. Av punkten 2 framgår att en extra miljöpremie även medges för fordon som är utrustat med teknik för drift med el i kombination med en förbränningsmotor som drivs med en bränsleblandning som till övervägande del består

av alkohol eller med annan gas än gasol. Det är således fråga om elfordon som även kan drivas med sådan bränsleblandning eller med annan gas än gasol. Miljöpremie enligt punkten 2 medges för fordon av fordonsår 2015–2020.

I *andra stycket* anges att miljöpremie enligt första stycket 2 endast medges om fordonets koldioxidutsläpp är högst 50 gram. Något krav på visst högsta koldioxidutsläpp ställs inte för miljöpremie enligt första stycket 1.

9 §

I paragrafen regleras en ytterligare miljöpremie, utöver miljöpremie enligt 7 §, som fordon som är utrustad med viss teknik berättigar till.

I *första stycket* anges att den ytterligare miljöpremien uppgår till 15 000 kronor. Av *punkten 1* framgår att en sådan extra miljöpremie medges för fordon som kan drivas med en bränsleblandning som till övervägande del består av alkohol eller helt eller delvis med annan gas än gasol. Till skillnad från vad som gäller för 8 § första stycket 1 räcker det här med att fordonet kan drivas med antingen det ena eller det andra av de angivna bränslena. Miljöpremie enligt punkten 1 medges för fordon av fordonsår 2015 eller senare. Av *punkten 2* framgår att en extra miljöpremie även medges för fordon som är utrustad med teknik för drift med el i kombination med en förbränningsmotor eller enbart med el. Till skillnad från miljöpremien enligt 8 § första stycket 2 ställs här inga krav på att förbränningsmotorn ska drivas med visst bränsle. Miljöpremie enligt punkten 2 medges för fordon av fordonsår 2015–2020.

I *första stycket* finns även en bestämmelse om att miljöpremie enligt 9 § medges för fordon som berättigar till miljöpremie enligt 7 §, men inte miljöpremie enligt 8 §. Det är således inte möjligt att få miljöpremie enligt både 8 § och 9 §. Den som får en miljöpremie enligt 8 § om 30 000 kronor är således inte aktuell för miljöpremien om 15 000 kronor enligt 9 §.

Av bestämmelsens *andra stycke* framgår att miljöpremie enligt första stycket 2 endast medges om fordonets koldioxidutsläpp är högst 50 gram. Något krav på visst högsta koldioxidutsläpp ställs inte för miljöpremie enligt första stycket 1.

10 §

I denna paragraf finns bestämmelser om att miljöpremie enligt 8 § 1 eller 9 § 1 kan medges även för fordon vars koldioxidutsläpp överstiger det gränsvärde för koldioxidutsläpp som anges i 7 § andra stycket och som därför inte berättigar till premie enligt 7 §. Det gäller fordon som i övrigt uppfyller kraven i 8 § 1 eller 9 § 1, men bara under förutsättning att koldioxidutsläppet inte överstiger gränsvärdet i 7 § andra stycket med mer än 55 gram.

Av paragrafens lydelse följer att miljöpremie kan medges *antingen* enligt 8 § 1 *eller* enligt 9 § 1. I och med att miljöpremien enligt 8 § 1 medges med ett högre belopp än miljöpremien enligt 9 § 1 torde sökanden välja att ansöka om miljöpremie enligt 8 § 1 om det aktuella fordonet uppfyller de krav som ställs där, men det finns inget hinder för att ansöka om miljöpremie enligt 8 § 1 i stället.

ALTERNATIVET UTAN VIKTDIFFERENTIERING

10 §

I denna paragraf finns bestämmelser om att miljöpremie enligt 8 § 1 eller 9 § 1 kan medges även för fordon vars koldioxidutsläpp överstiger det gränsvärde för koldioxidutsläpp som anges i 7 § och som därför inte berättigar till premie enligt 7 §. Det gäller fordon som i övrigt uppfyller kraven i 8 § 1 eller 9 § 1, men bara under förutsättning att koldioxidutsläppet inte överstiger gränsvärdet i 7 § med mer än 55 gram.

Av paragrafens lydelse följer att miljöpremie kan medges *antingen* enligt 8 § 1 *eller* enligt 9 § 1. I och med att miljöpremien enligt 8 § 1 medges med ett högre belopp än miljöpremien enligt 9 § 1 torde sökanden välja att ansöka om miljöpremie enligt 8 § 1 om det aktuella fordonet uppfyller de krav som ställs där, men det finns inget hinder för att ansöka om miljöpremie enligt 8 § 1 i stället.

11 §

I denna paragraf finns en bestämmelse som begränsar det belopp som miljöpremier enligt 7–10 §§ kan medges med för ett fordon. Ett fordon kan berättiga till miljöpremie enligt både 7 § och 8 eller 9 §. Av bestämmelsen framgår att miljöpremierna för ett fordon sammanlagt kan uppgå till ett belopp som motsvarar högst 25 procent av fordonets nypris, dvs. det pris som fordonet hade när det introducerades på den svenska marknaden.

12 §

Av paragrafen framgår att miljöpremie endast medges för sådant fordon som är typgodkänt enligt 3 kap. fordonsförordningen (2009:211). Motsvarande bestämmelse finns även i förordningen (2011:1590) om supermiljöbilspremie.

13 §

Av paragrafens *första stycke* framgår att miljöpremierna betalas ut till den som den 1 januari 2015 eller senare har förvärvat en ny personbil, lätt buss eller lätt lastbil som tidigare inte har varit påställd enligt förordningen (2001:650) om vägtrafikregister och ställer på fordonet enligt den förordningen. Motsvarande bestämmelse finns även i förordningen (2011:1590) om supermiljöbilspremie. Utbetalningen är villkorad av att det finns medel avsatta för miljöpremier.

I *andra stycket* anges att premien ska betalas ut så snart medel finns tillgängliga för utbetalningen.

I bestämmelsens *tredje stycke* ges en möjlighet för Transportstyrelsen att betala ut en miljöpremie trots att villkoret om påställning i första stycket inte är uppfyllt. Motsvarande bestämmelse finns även i förordningen (2011:1590) om supermiljöbilspremie.

14 §

I paragrafen regleras den återbetalningsskyldighet som kan bli aktuell under vissa omständigheter. Om premien har betalats ut på grund av felaktiga uppgifter i vägtrafikregistret är den som fått miljö-

premien skyldig att betala tillbaka den. I vissa fall finns ingen uppgift om koldioxidutsläpp i vägtrafikregistret och då kan en miljöpremie ha betalats ut efter att koldioxidutsläppet enligt 6 § har bestämts till det antal gram som fordonet skäligen beräknats släppa ut per kilometer vid blandad körning. Motsvarande gäller om den uppgift om koldioxidutsläpp som finns i vägtrafiksregistret bedömts vara otillförlitlig. Om miljöpremie betalats ut på grund av att felaktiga uppgifter legat till grund för en sådan beräkning är den som har fått miljöpremien skyldig att betala tillbaka den.

15 §

Enligt denna paragrafs ska Transportstyrelsen besluta att helt eller delvis kräva tillbaka miljöpremien om någon är återbetalningskyldig enligt 14 §. Det finns dock möjlighet för Transportstyrelsen att efterge kravet på återbetalning, helt eller delvis, om det finns särskilda skäl.

16 §

Av paragrafen framgår att Transportstyrelsens beslut enligt förordningen inte får överklagas.

17 §

I paragrafen ges ett bemyndigande för Transportstyrelsen att meddela föreskrifter om hur miljöpremierna ska betalas ut eller återbetalas.

17.1.15 Förslaget till förordning om registreringskatt på vissa motorfordon

Tillämpningsområde och definitioner

1 §

I paragrafen anges att förordningen gäller vid tillämpning av lagen (2014:000) om registreringskatt på vissa motorfordon.

2 §

I paragrafen anges att beteckningarna som används i förordningen har samma betydelse som i lagen (2014:000) om registreringskatt på vissa motorfordon.

Skatteverkets uppgifter

3–5 §§

Allmänt

I lagen (2014:000) om registreringskatt finns vissa bestämmelser om vad som är Transportstyrelsens respektive Skatteverkets uppgifter. I 3–5 §§ i förordningen anges vissa andra uppgifter som ska vara Skatteverkets ansvar.

3 §

I paragrafen anges att Skatteverket ska samordna kontrollen av registreringskatt och fastställa formulär för de blanketter som behövs.

4 §

I paragrafen ges ett bemyndigande till Skatteverket att meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställigheten av lagen (2014:000) om registreringskatt på vissa motorfordon. Skatteverket ska dock samråda med Transportstyrelsen innan sådana föreskrifter meddelas.

5 §

I paragrafen regleras att det är Skatteverket som ska meddela beslut om befrielse från registreringsskatt enligt 14 kap. 5 § lagen (2014:000) om registreringsskatt på vissa motorfordon.

Indrivning

6 §

I paragrafens *första stycke* regleras att 3–9 §§ indrivningsförordningen (1993:1229) ska gälla vid indrivning.

I 10 kap. 1 § lagen (2014:000) om registreringsskatt på vissa motorfordon finns ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om att indrivning inte behöver begäras för ett ringa belopp. Med stöd av denna bestämmelse har införts en bestämmelse i paragrafens *andra stycke* om att indrivning inte behöver begäras för en fordran som understiger 100 kronor, om indrivning inte krävs från allmän synpunkt.

Av 1 kap. 2 § lagen om registreringsskatt på vissa motorfordon framgår att Transportstyrelsen lämnar fordran för indrivning för Skatteverkets räkning. Bestämmelsen i paragrafens andra stycke är således riktad till Transportstyrelsen.

Godkännande som importör

7–10 §§

Allmänt

I 3 kap. 2 § lagen (2014:000) om registreringsskatt på vissa motorfordon finns bestämmelser om godkännande av importör. Ett godkännande som importör innebär att importören blir skyldig att betala registreringsskatt för fordonet i stället för ägaren. Möjligheten till sådant godkännande gäller den som i större omfattning avser att till Sverige föra in skattepliktiga motorfordon för yrkesmässig försäljning till återförsäljare. I 7–10 §§ finns ett antal bestämmelser som avser sådant godkännande.

7 §

I paragrafen regleras att det är Skatteverket som ansvarar för godkännande av importörer enligt 3 kap. 2 § lagen (2014:000) om registreringsskatt på vissa motorfordon.

8 §

I paragrafen anges att ansökande om godkännande som importör enligt 3 kap. 2 § lagen (2014:000) om registreringsskatt på vissa motorfordon ska göras skriftligt på blankett enligt fastställt formulär. Av 3 § framgår att det är Skatteverket som ska fastställa formulär till de blanketter som behövs.

9 §

I paragrafen definieras vad som i 3 kap. 2 § lagen (2014:000) om registreringsskatt på vissa motorfordon ska avses med större omfattning. Kravet på större omfattning ska anses uppfyllt om den sökande avser att per kalenderår föra in sammanlagt 15 personbilar, lätta bussar eller lätta lastbilar till Sverige. Kravet gäller ett sammanlagt antal för alla tre fordonskategorierna och inte varje fordonskategori för sig. Om antalet fordon av dessa tre fordonskategorier sammanlagt uppgår till 15 har det således ingen betydelse om det endast är fråga om ett mycket begränsat antal fordon från en eller två av dessa fordonskategorier.

10 §

Enligt bilaga 1 till förordningen (2001:650) om vägtrafikregister ska den som godkänts som importör enligt 3 kap. 2 § lagen (2014:000) om registreringsskatt på vissa motorfordon registreras i vägtrafikregistret. I paragrafen införs därför bestämmelser om att Skatteverket ska meddela Transportstyrelsen om beslut om godkännande av importör och även om beslut om återkallelse av sådant godkännande.

Ansökan om återbetalning av registreringskatt när fordonet förvärvats av vissa organisationer eller personer

11 §

I paragrafen finns bestämmelser om ansökningar om återbetalning av registreringskatt enligt 5 kap. 3 § lagen (2014:000) om registreringskatt på vissa motorfordon. Det är här fråga om ansökningar som avser förvärv av diplomater m.fl. Bestämmelserna överensstämmer med den reglering som gällde enligt den tidigare lagen (1978:69) om försäljningsskatt på motorfordon.

Anmälan om brott

12 §

I paragrafens *första stycke* finns anvisningar om när Skatteverket ska göra en anmälan om brott till åklagare. Detta ska ske så snart det finns anledning att anta att någon har begått brott enligt lagen (2014:000) om registreringskatt på vissa motorfordon. En anmälan ska dock inte göras om det kan antas att brottet inte kommer att medföra påföljd eller om anmälan av något annat skäl inte behövs.

I *andra stycket* anges att en anmälan ska innehålla uppgift om de omständigheter som ligger till grund för misstanken om brott.

17.2 Förslagen som avser alternativet med skärpt koldioxidifferentiering av fordonsskatten och supermiljöbilspremie

17.2.1 Förslaget till ändring i lagen (2013:970) om ändring i lagen (2012:681) om ändring i lagen (2010:1823) om ändring i lagen (2009:1497) om ändring i lagen (1994:1776) om skatt på energi

2 kap.

1 §

En ändring görs i *första stycket 3 b*. Ändringen avser en ytterligare höjning av energiskatten med 250 kronor per m³ på eldningsolja, dieselbrännolja, fotogen, m.m. som inte har försetts med märk- och

färgämnen och ger mindre än 85 volymprocent destillat vid 350°C. Höjningen om 250 kronor per m³ gäller oavsett vilken miljöklass bränslet är tillhörigt.

17.2.2 Förslaget till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)

61 kap.

5 §

Ett nytt *fjärde stycke* införs med bestämmelser om att för vissa bilar ska hänsyn tas även till ett koldioxidrelaterat belopp vid beräkning av förmånsvärdet. De bilar som berörs av detta är de som är av fordonsår 2015 eller senare. För andra bilar ska förmånsvärdet även fortsättningsvis bestå av de tre delar som framgår av första stycket.

Av *fjärde stycket* framgår att värdet av bilförmånen exklusive drivmedel för ett kalenderår ska beräknas till summan av beloppet enligt första stycket och ett koldioxidrelaterat belopp. Det koldioxidrelaterade beloppet baseras på bilens utsläpp av koldioxid vid blandad körning i förhållande till bilens vikt. Hur det koldioxidrelaterade beloppet ska beräknas framgår av den nya 5 a §. Det koldioxidrelaterade beloppet kan vara både positivt och negativt. Ett negativt belopp innebär att det sammanlagda förmånsvärdet blir lägre än vad det skulle ha beräknats till utan det koldioxidrelaterade beloppet.

5 a §

Paragrafen är ny och föranleds av införandet av bestämmelser om att för vissa bilar ska hänsyn även tas till ett koldioxidrelaterat belopp vid beräkning av värdet på bilförmånen. Se kommentar till 5 §. I punkterna 1–6 i paragrafens *första stycke* finns anvisningar för hur det koldioxidrelaterade beloppet ska beräknas.

I *andra stycket* definieras begreppet fordonsår som används i beräkningsanvisningarna i första stycket.

I *tredje stycket* definieras att med vägtrafikregistret avses det register som förs enligt lagen (2001:558) om vägtrafikregister.

8 a §

Paragrafen innehåller bestämmelser om nedsättning av förmånsvärdet för bilar som är utrustade med viss teknik.

Ändringen i *första stycket* innebär att nedsättning av förmånsvärdet för bilar som är utrustade med teknik för drift med andra mer miljöanpassade drivmedel än bensin och dieselolja inte längre regleras i detta stycke. För bilar som kan drivas helt eller delvis med elektricitet är bestämmelserna i första stycket oförändrade. Observera att för vissa av de bilar som kan drivas med elektricitet ska i stället nya 8 b § gälla avseende storleken på nedsättningen av förmånsvärdet.

I *andra stycket* regleras nedsättningen av förmånsvärdet för bilar som är utrustade med teknik för drift med andra mer miljöanpassade drivmedel än bensin och dieselolja. Enligt nuvarande bestämmelser i första stycket ska förmånsvärdet för sådana bilar sättas ned till en nivå som motsvarar förmånsvärdet för den närmast jämförbara bilen om nybilspriset för den jämförbara bilen är lägre. Bestämmelserna ändras nu på så sätt att förmånsvärdet för en bil som är utrustad med sådan teknik istället sätts ned till en nivå som motsvarar förmånsvärdet för den jämförbara bilen minskat med ett belopp som motsvarar 2 procent av nybilspriset för den jämförbara bilen.

I nuvarande andra stycket finns en särskild nedsättningsbestämmelse för bilar som kan drivas med annan gas än gasol. Denna nedsättningsbestämmelse tas nu bort. Dessa gasbilar omfattas dock av nedsättningsbestämmelserna i andra stycket.

I nuvarande andra stycket finns även en särskild nedsättningsbestämmelse för bilar som kan drivas med elektricitet som tillförs genom laddning från yttre energikälla. Även denna nedsättningsbestämmelse tas nu bort. Vissa bilar som kan drivas med elektricitet omfattas dock av särskilda nedsättningsbestämmelser som införs i nya 8 b §.

Begränsningsbestämmelsen i nuvarande tredje stycket gäller endast nedsättningen av förmånsvärdet enligt bestämmelserna i det nuvarande andra stycket. Eftersom nedsättningsbestämmelserna i det nuvarande andra stycket nu tas bort är begränsningen inte längre aktuell. Det nuvarande tredje stycket tas därför bort.

8 b §

Paragrafen är ny. I paragrafen införs bestämmelser om nedsättning av förmånsvärdet för vissa bilar som kan drivas med elektricitet. För dessa bilar gäller bestämmelserna i denna paragraf i stället för bestämmelserna i 8 a § andra stycket när det gäller storleken på nedsättningen av förmånsvärdet.

I *första stycket* införs bestämmelser om nedsättning av förmånsvärdet för bilar som endast kan drivas med elektricitet. För en sådan bil ska förmånsvärdet tas upp till 30 procent av förmånsvärdet för den jämförbara bilen, utan hänsyn tagen till det koldioxidrelaterade beloppet. Det är således den jämförbara bilens förmånsvärde utan vare sig tillägg eller avdrag för det koldioxidrelaterade beloppet som avses här. Nedsättningen av förmånsvärdet får göras med högst 28 000 kronor i förhållande till den jämförbara bilen. Den jämförbara bilens förmånsvärde beräknat utan tillägg eller avdrag för det koldioxidrelaterade beloppet ska vara utgångspunkt för jämförelsen.

I *andra stycket* införs bestämmelser om nedsättning av förmånsvärdet för andra eldrivna bilar än sådana som endast kan drivas med elektricitet. Förmånsvärdet ska för dessa bilar tas upp till 50 procent av förmånsvärdet för den jämförbara bilen, utan hänsyn tagen till det koldioxidrelaterade beloppet. Ett villkor för nedsättning enligt detta stycke är att bilens utsläpp av koldioxid vid blandad körning enligt uppgift i vägtrafikregistret är högst 50 gram per kilometer. Även här är det förmånsvärdet beräknat utan vare sig tillägg eller avdrag för det koldioxidrelaterade beloppet som avses. Nedsättningen av förmånsvärdet får göras med högst 20 000 kronor i förhållande till den jämförbara bilen. Utgångspunkten för jämförelsen är även här den jämförbara bilens förmånsvärde beräknat utan tillägg eller avdrag för det koldioxidrelaterade beloppet.

I *tredje stycket* definieras att med vägtrafikregister avses det register som förs enligt lagen (2001:558) om vägtrafikregister.

Tillämpningen av nedsättningen enligt denna paragraf tidsbegränsas genom punkten 2 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna och ska endast gälla till och med beskattningsår som slutar den 31 december 2018.

17.2.3 Förslaget till lag om ändring i vägtrafikskattelagen (2006:227)

2 kap.

7 §

I *andra stycket* görs ett tillägg för att undanta personbilar av fordonsår 2015 från uttag av miljötillägg.

I samband med att miljöfaktorn, sedermera miljötilägget, infördes uttalade regeringen att miljöfaktorn kan tas bort för nya fordon när utsläppskraven i framtiden för bensin- och dieseldrivna personbilar bedöms vara tillräckligt närliggande (prop. 2005/06:65 s. 87). Gränsvärdet för utsläpp av partiklar blir från euro 6 samma för diesel- och bensinbilar. De förra tillåts att fortsatt släppa ut lite mera NO_x än de senare, men skillnaden är liten och uppvägs av att bensinbilarna tillåts högre kolväteutsläpp. Euro 6 är obligatoriskt för alla nyregistrerade personbilar från och med den 1 september 2016. Detta innebär att det inte längre är motiverat att ta ut ett miljötillägg för personbilar av fordonsår 2015 och senare. Slopandet av miljötilägget gäller för tid från och med den 1 januari 2015.

9 §

Vid registrering i vägtrafikregistret av fordons koldioxidutsläpp anges värdet numera med tiotal gram för en del fordon och med ett redan avrundat heltal för andra fordon. Ändringarna i *första* och *andra styckena* innebär ett förtydligande om att koldioxidbeloppet är 20 kronor respektive 10 kronor *för varje helt gram* koldioxid som fordonet vid blandad körning släpper ut per kilometer utöver 117 gram.

9 a §

Paragrafen är ny och innebär en skärpning av koldioxiddifferentieringen av fordonsskatten för fordon av fordonsår 2015 eller senare som registreras i vägtrafikregistret den 1 januari 2015 eller senare. I *första stycket* finns en bestämmelse om att koldioxid-differentieringen enligt 9 § inte ska gälla dessa fordon och att bestämmelserna i andra–fjärde styckena ska gälla i stället.

Av *andra stycket* framgår att koldioxidbeloppet för ett skatteår ska vara 50 kronor för varje helt gram koldioxid som fordonet vid blandad körning släpper ut per kilometer utöver gränsvärdet för koldioxidutsläppet. Gränsvärdet ska beräknas enligt anvisningar i samma stycke och avrundas i det sista beräkningsmomentet till ett heltal. Gränsvärdet utgörs av utsläppet av koldioxid per kilometer i förhållande till bilens vikt och beräknas således specifikt för varje fordon. Gränsvärdet beräknas enligt anvisningar i *andra stycket*. Förutom det sista avrundningsmomentet är beräkningen densamma som beräkningen i 11 a § av den så kallade miljöbilsgränsen.

I *tredje stycket* finns en bestämmelse om att för fordon som kan drivas med en bränsleblandning som till övervägande del består av alkohol eller med annan gas än gasol är koldioxidbeloppet 25 kronor för varje helt gram koldioxid som fordonet vid blandad körning släpper ut per kilometer utöver gränsvärdet enligt *andra stycket*. För dessa fordon tas alltså koldioxidbeloppet ut med 25 kronor i stället för 50 kronor.

I *fjärde stycket* anges att uppgift om fordonets koldioxidutsläpp vid blandad körning hämtas i vägtrafikregistret. Om det finns uppgift om fordonets koldioxidutsläpp vid drift med en bränsleblandning som till övervägande del består av alkohol, eller helt eller delvis med annan gas än gasol, ska den uppgiften användas.

10 §

I *första stycket* ändras bränslefaktorn från 2,33 till 2,19. Dieselolja beskattas lägre än bensin i förhållande till energiinnehållet i bränslet. Syftet med bränslefaktorn är att ta hänsyn till denna energiskattesubvention av dieselolja relativt bensin (jfr prop. 2009/10:41 s. 171). När energiskatten på dieselolja den 1 januari 2015 höjs med 250 kronor per m³ utan att någon motsvarande höjning görs av energiskatten på bensin kommer energiskattesubventionen av dieselolja relativt bensin att minska. Bränslefaktorn bör därför sänkas.

I *första stycket* införs även en ytterligare bränslefaktor som ska användas vid beräkningen av fordonsskatten för de bilar som omfattas av den nya skärpta koldioxiddifferentieringen som införs genom den nya 9 a §. Bränslefaktorn för dessa fordon beräknas enligt samma principer som för övriga fordon (jfr prop. 2009/10:41 s. 171). Hänsyn har dock tagits till att den tekniska utvecklingen medför att dieseloljeförbrukningen per mil minskar. Vid beräk-

ningen av bränslefaktorn för dessa bilar har utgångspunkten därför varit att dieselförbrukningen är 0,45 liter per mil i stället för 0,6 liter per mil som är utgångspunkten för beräkningen av den bränslefaktor som gäller för övriga bilar.

11 a §

Ett nytt *andra stycke* införs. Enligt detta ska första styckets bestämmelser om den 5-åriga skattebefrielsen för så kallade miljöbilar inte gälla personbil, lätt buss eller lätt lastbil av fordonsår 2015 eller senare som registreras i vägtrafikregistret den 1 januari 2015 eller senare.

Ändringen i *första stycket* är en följdändring av att ett nytt *andra stycke* infogas mellan första och andra stycket. I första stycket görs även en redaktionell ändring.

I nuvarande andra och tredje styckena görs inga ändringar.

17.2.4 Förslaget till lag om ändring i vägtrafikskattelagen (2006:227)

2 kap.

7 §

Ändringen av *andra stycket* innebär att miljötillägg inte ska tas ut för lätta bussar och lätta lastbilar som är av fordonsår 2016 eller senare. Miljötillägget ska beakta dieselmotorns högre utsläpp av kväveoxid och partiklar. I samband med att miljöfaktorn, sedermera miljötillägget, infördes uttalade regeringen att miljöfaktorn kan tas bort för nya fordon när utsläppskraven i framtiden för bensin- och dieseldrivna personbilar bedöms vara tillräckligt närliggande (prop. 2005/06:65 s. 87). Gränsvärdet för utsläpp av partiklar blir från euro 6 samma för diesel- och bensinbilar. De förra tillåts att fortsatt släppa ut lite mera NO_x än de senare, men skillnaden är liten och uppvägs av att bensinbilarna tillåts högre kolväteutsläpp. Euro 6 är obligatoriskt för alla nyregistrerade lätta bussar och lätta lastbilar från och med den 1 september 2016. Detta innebär att det inte längre är motiverat att ta ut ett miljötillägg för lätta bussar och lätta lastbilar av fordonsår 2016 och senare. Det

slopade uttaget av miljö tillägg gäller för tid från och med den 1 januari 2017.

10 §

I *första stycket* ändras bränslefaktorn för de nyare bilarna från 2,01 till 1,79. För de äldre bilarna ändras bränslefaktorn från 2,19 till 1,99. Dieselolja beskattas lägre än bensin i förhållande till energiinnehållet i bränslet. Syftet med bränslefaktorn är att ta hänsyn till denna energiskattesubvention av dieselolja relativt bensin (jfr prop. 2009/10:41 s. 171). När energiskatten på dieselolja den 1 januari 2017 höjs med 250 kronor per m³ utan att någon motsvarande höjning görs av energiskatten på bensin kommer energiskattesubventionen av dieselolja relativt bensin att minska. Bränslefaktorerna bör därför sänkas.

17.2.5 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2011:1590) om supermiljöbilspremie

4 §

Paragrafen reglerar vilket belopp supermiljöbilspremierna ska uppgå till för fysiska personer. Ändringen innebär att supermiljöbilspremierna för fysiska personer höjs till 70 000 kronor för supermiljöbilar som inte släpper ut någon koldioxid och till 50 000 kronor för andra supermiljöbilar.

Ett nytt *andra stycke* införs med en begränsning av premierna enligt första stycket. Supermiljöbilspremierna ska inte kunna uppgå till mer än 25 procent av bilens nypris, dvs. priset som bilen hade när den introducerades på den svenska marknaden.

5 §

Paragrafens *första stycke* reglerar vilket belopp supermiljöbilspremierna ska uppgå till för juridiska personer. För juridiska personer innebär ändringen att supermiljöbilspremierna kan vara högst 70 000 kronor för supermiljöbilar som inte släpper ut någon koldioxid och högst 50 000 kronor för andra supermiljöbilar. Begränsningen till ett belopp som motsvarar 35 procent av prisskillnaden

mellan supermiljöbilen och närmast jämförbara bil ska fortfarande gälla.

Villkoret i bestämmelsens *andra stycke* om att supermiljöbilspremie endast medges om supermiljöbilen nypris är högre än nypriset för den närmast jämförbara bilen är oförändrat. Även definitionen i *tredje styckets* av nypris är oförändrad.

7 §

Ändringen innebär att begränsningen till femtusen supermiljöbilspremier tas bort. Ingen antalsbegränsning ska således gälla, utan supermiljöbilspremien betalas ut så länge avsatta medel räcker. Bestämmelsen är även begränsad i tid och ändringen innebär att tillämpningstiden förlängs att gälla som längst till och med den 31 december 2020 i stället för till och med den 31 december 2014.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av Jessica Alenius

Inledning

Utredningen om Fossiloberoende fordonsflotta – ett steg på vägen mot nettonollutsläpp av växthusgaser ger en faktabas för arbetet med att minska vägtransporternas klimatpåverkan. BIL Sweden välkomnar en utveckling som medför att fordonen kan köras på icke fossila bränslen av hög kvalitet i energieffektiva fordon. Det är en nödvändig omställning som måste göras, men utvecklingen måste gå i resonabel takt. Det finns dock svagheter i utredningen och en övergripande långsiktig färdplan liknande arbetet Nollvisionen i trafiksäkerhetsarbetet borde ha varit vägledande för arbetet. Vi lämnar här synpunkter på de förslag där vi har en avvikande uppfattning inom de områden som berör BIL Sweden mest.

Sammanfattning

- Det saknas i utredningen en övergripande strategi hur man tydligt avser att nå målet fossiloberoende fordonsflotta 2030.
- Det saknas en redovisning av vilka kostnader och nyttor som uppkommer till följd av de olika förslagen – en samhällsekonomisk analys.
- För att nå utredningens mål om en reduktion med 80 procent av de fossila bränslena i vägtrafiken krävs, förutom en övergripande strategi med förslag till åtgärder, mycket kraftiga styrmedel, som vi inte ser att utredningen har presenterat.
- Det innebär en risk för Sverige att gå så mycket fortare fram än resten av vår omvärld.

- Utredningen saknar en beskrivning och ett underbyggt resonemang om på vilket sätt omställningen till fossilfri fordonstrafik kommer att påverka svensk industris konkurrenskraft.
- BIL Sweden anser att utredningen borde ha betonat betydelsen av forskning och utveckling. Satsningar på forskning, utveckling och demonstration är grundläggande för att Sverige ska fortsätta ligga i framkant när det gäller avancerad miljöteknik.
- Utredningen har beskrivit den teoretiska potentialen med att reducera de fossila bränslena i våra vägfordon, men ej belyst konsekvenserna av att gå före vare sig när det gäller svensk konkurrenskraft, näringslivet i stort eller den individuella mobiliteten.
- Arbetet med en fossiloberoende fordonsflotta och utvecklingen framåt kan lämpligen hanteras genom att dra paralleller med trafiksäkerhetsarbetet i Sverige, Nollvisionen.
- De skarpa förslag som utredningen föreslår är alltför kortsiktiga och har till stor del fokuserat på nybilsförsäljningen av personbilar istället för att ingå i en strategi för hur transportsektorn ska ställa om långsiktigt. BIL Sweden anser att utredningen borde ha lämnat förslag till åtgärder och styrmedel även inom gods-transportområdet.
- Utredningen har inte nog betonat vikten av en förnyelse av fordonsparken vilket är en grundförutsättning för att kunna nå målet om en fossiloberoende fordonsflotta och möjligheten att framgångsrikt genomföra många av de övriga föreslagna åtgärderna. Detta borde ha tydligare avspeglats i styrmedlen.
- Det saknas bedömningar och en redogörelse för hur personresandet kommer att se ut framöver. Utredningen har föreslagit åtgärder och styrmedel på hur vi ska minska bilåkandet i våra städer i framtiden, men inte hur persontransporterna och den individuella mobiliteten ska lösas.
- BIL Sweden kan principiellt stödja förslaget om ett bonus-malus-system som grundar sig på dagens framgångsrika styrmedel; koldioxidifferentierad fordonsskatt, miljöbilsdefinition och supermiljöbilspremie, men vi är emot att man inför ett bonus-malus-system som grundar sig på en registreringskatt på nya personbilar.

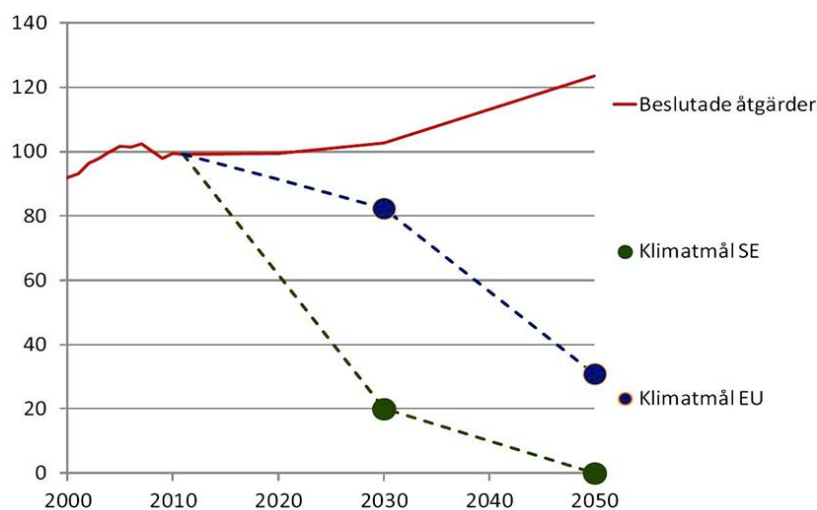
- Utredningen borde ha gjort en noggrann konsekvensanalys om hur fordonsflottan kan komma att förändras med förslagen om att ändra förmånsreglerna. Förslagen kan hämma förnyelsen av fordonsflottan och därmed riskerar förslagen att få motsatt effekt på koldioxidutsläppen.
- BIL Sweden stödjer utredningens förslag till att införa en miljölastbilspremie för tunga hybrid- och ellastbilar samt lastbilar som kan gå på gas eller etanol. Premien bör även omfatta alla fordon som går att köra på alla biodrivmedel som uppfyller hållbarhetskriterierna. Tiden för premien borde dock utsträckas till tio år. Även en miljöbusspremie som på ett bättre sätt premierar både energieffektivitet och anpassning till fossilfria bränslen bör införas.
- De bränslestandarder som finns inom EU och som fordonsindustrin tar fram i samverkan med bränsleleverantörerna måste följas. När det gäller ökad låginblandning av biodrivmedel är det tekniska begränsningar som styr. Vi stödjer inte utredningens skrivning om B15.

Definitionen av fossiloberoende fordonsflotta

Utredningens bedömning av hur stor potentialen är för att reducera de fossila bränslena för 2030 ligger i intervallet 60 till 90 procent. Enligt utredningen går det inte på femton år att komma till nollutsläpp från fordonsflottan beroende på att ledtiderna för genomförande av många av åtgärderna är långa. Till följd av de praktiska svårigheterna och osäkerheten hos en del av de bakomliggande potentialbedömningarna anser utredningen att målet för 2030 bör vara 80 procents reduktion av växthusgaser från vägtrafiken.

Utredningens mål innebär att vi i Sverige kommer att gå betydligt snabbare fram med att fasa ut våra fossila drivmedel från vägsektorn än vad EU har som mål för transportsektorn 2050.

Utsläpp av klimatgaser: Förväntad utveckling med beslutade åtgärder samt svenska respektive europeiska klimatmål. Index 2004=100



Källa: Trafikverket, Transportsystemets behov av kapacitetshöjande åtgärder.

Utredningen saknar en övergripande strategi hur man tydligt avser att nå målet fossiloberoende fordonsflotta 2030. För att nå utredningens mål om en reduktion med 80 procent av de fossila bränslena i vägtrafiken krävs, förutom en övergripande strategi med förslag till åtgärder, mycket kraftiga styrmedel, som utredningen inte har presenterat. De flesta förslagen till styrmedel syftar till att utredas vidare.

Vidare är det en risk med att vi går så mycket fortare fram än resten av vår omvärld. Utredningen har beskrivit den teoretiska potentialen med att reducera de fossila bränslena i våra vägfordon, men ej belyst konsekvenserna av att gå före.

Avsaknad av samhällsekonomisk analys

Det saknas en tydlig beskrivning och värdering av vägtransporternas samhällsnytta. En reduktion med 80 procent av de fossila bränslena, som utredningen bedömer, är förenad med en kostnad som utredningen inte heller har belyst tillräckligt i detta sammanhang. Enligt direktivet (Dir 2012:78) ska utredaren beakta de samhällsekonomiska effekterna.

Den samhällsekonomiska analysen kan ge svar på om de förändringar som utredningen ser framför sig är samhällsekonomiskt lönsamma eller inte. Den kan också ge svar på hur samhällets resurser ska användas för att ge största möjliga nytta. Analysen är således ett viktigt verktyg för att få fram bra beslutsunderlag, men nu kan man inte dra slutsatser om vilka kostnader och nyttor som uppkommer till följd av de olika förslagen. I avsaknad av en samhällsekonomisk analys kommer det bli svårt för beslutsfattarna att fatta rationella beslut.

Kopiera arbetssättet med "Nollvisionen"

Utredningen borde, istället för att enbart föreslå detaljerade åtgärder och styrmedel samt fortsatta utredningar, ha tagit fram en övergripande långsiktig färdplan för 2030 som man skulle ha använt som bas för att utforma åtgärder, effektiva styrmedel och andra aktiviteter.

Utredningen betonar vikten av långsiktiga styrmedel och använder trappstegsmodeller med successivt skärpta gränsvärden, vilket är bra. Däremot måste värdena analyseras noggrannare för att se om de är realistiskt genomförbara.

BIL Sweden har i en inlägga till utredningen (insänt 2013-03-12) föreslagit att man bör hantera definitionen av en Fossiloberoende fordonsflotta och driva denna utveckling framåt genom att dra paralleller med "Nollvisionen". Nollvisionen är grunden för trafiksäkerhetsarbetet i Sverige och är fastställd genom beslut i riksdagen. Beslutet har lett till förändringar i trafiksäkerhetspolitiken och i sättet att arbeta med trafiksäkerhet. Nollvisionen är bilden av en framtid där människor inte dödas eller skadas för livet i vägtrafiken. Även internationellt har Nollvisionens tankar fått genomslag.

På motsvarande sätt som för Nollvisionen med dess etappmål, bör vi också ha ett realistiskt etappmål för 2030, dvs. fossiloberoende fordonsflotta. Detta etappmål bör fastställas av de aktörer som ingår i samarbetet. Ansvaret delas upp på de inblandade aktörerna och varje aktör sätter upp mätbara mål för sin verksamhet som specificeras genom ett antal indikatorer. Arbetet följs upp årligen och resultaten presenteras på en återkommande "Resultatkonferens". Aktörer som bör ingå i detta arbete är stat, kommuner, landsting, myndigheter, fordonstillverkare, bränslebolag, transportköpare och "transportbrukare" (företag och individer).

I likhet med nollvisionsarbetet bör även fossilfriarbetet följas upp och utvärdera åtgärder och styrmedel successivt. Fördelen är att det blir enklare att beräkna kostnader och sätta gränsvärden när målet avser en kortare tidsperiod.

BIL Sweden är därmed positiv till utredningens förslag till att införa ett nationellt råd för vägtrafikens klimatanpassning. Vi tror inte det är möjligt att redan idag utforma åtgärder och styrmedel som fullt ut leder till en fossilfri fordonstrafik. Dessutom ingår det en mängd aktiviteter i det framtida arbetet som handlar om att förändra attityder och beteenden. Dock behöver utredningen utveckla konceptet med ett nationellt råd och att man bör efterlikna trafik-säkerhetsarbetet med Nollvisionen.

Utredningens förslag till styrmedel

De skarpa förslag som presenterats är alltför kortsiktiga och har till stor del fokuserat på nybilsförsäljningen av personbilar istället för att ingå i en strategi för hur transportsektorn ska kunna ställa om långsiktigt. Helhetssynen saknas också när det gäller hela fordonets livslängd. Styrmedlen bör följa fordonet över tid och inte endast vid inköpstillfället för att även påverka andrahandsmarknaden. Man har ej utnyttjat potentialen avseende energieffektivisering fullt ut i de styrmedel som föreslagits. Detta gäller såväl lätta som tunga fordon.

Utredningen har varvat skarpa förslag med förslag till vidare utredning. Därmed finns en risk att enskilda aktörer och media kommer att belysa vissa utvalda delar och skapa förvirring på marknaden. Dessutom riskerar detta upplägg att förlänga den osäkerhetsperiod som branschen har levt med under en lång tid där styrmedel förlängts och ändrats med korta intervaller.

Man kan anta att marknaden kommer att reagera direkt på de förslag till åtgärder och styrmedel avseende framför allt personbilar som utredningen presenterar. Detta innebär att vi kan få ett vänteläge då konsumenterna väljer att skjuta upp sitt bilköp, i väntan på exempelvis en högre bonus, vare sig det är en privatkund eller en företagskund. För att inte marknaden ska hamna i ett avvaktande läge och invänta höjda bonusar föreslår vi att de införs retroaktivt och även omfattar fordon som registreras före bonusens införande. Därigenom kan osäkerheten minskas vid ett införande och därmed inte riskera avbrott i utvecklingen mot lägre koldioxidutsläpp innan

den höjda premien trätt i kraft. Förmåner relaterade till tjänstebilar, som t.ex. sänkt förmånsvärde, bör alltid gälla minst 36 månader efter att bilen tagits i trafik. Detta då 36 månader är en vanligt förekommande leasingperiod. Denna åtgärd bör införas så snart som möjligt då den kommer att ha omedelbar effekt.

Generella styrmedel

Utredningen föreslår en höjning av dieselskatten i tre steg fram till 2020 så att beskattningen räknar per liter blir lika som för bensen. Detta bör innebära att bränslefaktorn för fordonsskatten för dieselpersonbilar tas bort. BIL Sweden stödjer, utredningens förslag, om principen att utgå från energiinnehåll istället för volym vid beskattning. Detta är en viktig princip för att nuvarande och kommande biodrivmedel ska bli konkurrenskraftiga i framtiden. Detta synsätt tillämpas inte idag. Skatteverket fattade nyligen ett beslut som innebär att DME numera beskattas nästan dubbelt så högt som diesel ur energisynpunkt. BIL Sweden delar även utredningens uppfattning om att man bör utreda möjligheten att höja koldioxidskatten samt sänka energiskatten i samband med en utökad kvotplikt. Det är i dagsläget också extra viktigt att alla biodrivmedel omfattas av avdragsrätt i skattelagstiftningen för att skapa rätt förutsättningar för introduktion av nya biodrivmedel.

BIL Sweden delar inte utredningens syn på att det kommer att behövas en kilometerskatt för lätta fordon på sikt. Riksdagen har beslutat att varje trafikslag ska betala för sina egna samhällsekonomiska kostnader. Detta innebär att trafiken ska betala för de skador samt de utsläpp den ger upphov till. Det är en lovande princip, men den gäller inte fullt ut. Det är idag stora skillnader i fråga om hur mycket olika förorenare betalar för utsläppen. Att transportslagen behandlas rättvist, och betalar lika mycket för sina utsläpp, bör så snart som möjligt tydliggöras principiellt och successivt implementeras. Internaliseringsgraden kan komma att förändras om utredningen får gehör för sina förslag, exempelvis om dieselskatten höjs. Att i denna kontext signalera om att vi bör införa en kilometerskatt för lätta fordon kan vara att frånga denna princip om att varje trafikslag ska betala för sina samhällsekonomiska kostnader. En internaliseringsgrad på över 100 procent innebär en straffskatt på den individuella mobiliteten – och inte på koldioxidutsläppen.

Kilometerskatt för tunga fordon

En kilometerskatt får inte missgynna industrins konkurrenskraft och bör konstrueras så att moderna fordon med låga utsläpp gynnas och stimulerar förnyelse av fordonsflottan. Det är oklart om förslaget uppfyller de kraven i sin nuvarande form. Tanken att ge restitution mot koldioxidskatt är intressant men behöver konsekvensbeskrivas bättre och man bör finna former som inte är så administrativt betungande. Frågan om kilometerskatt måste utredas vidare så att man både hittar ett system som är bättre genomlyst när det gäller konsekvenser för koldioxid och effekter på svensk industri och dess konkurrenskraft.

Styrmedel för energieffektiva lätta fordon

Utredningen föreslår flera alternativ när det gäller styrmedel för energieffektivare fordon. Det är svårt att ta ställning till något av förslagen då det saknas en konsekvensbeskrivning av styrmedelsförslagen och de är ”paketlösningar”, vilket gör det ännu svårare att se effekterna av de enskilda förslagen.

BIL Sweden kan principiellt stödja ett bonus-malussystem som grundar sig på dagens framgångsrika styrmedel; koldioxiddifferentierad fordonsskatt, miljöbilsdefinition och supermiljöbilspremie. Sverige, tillsammans med Nederländerna, har sänkt bränsleförbrukningen och koldioxidutsläppen för nyregistrerade bilar snabbast i hela Europa. Mellan 2005–2012 har medelutsläppen i Sverige sänkts med ca 30 procent.

Idag är fyra av tio bilar som rullar i Sverige äldre än tio år och den genomsnittliga livslängden är ca 17 år. Därför kan man få ännu större effekt på de totala utsläppen genom att införa styrmedel som i högre grad stimulerar till utskrotning av gamla, mindre bränsleeffektiva bilar. BIL Sweden har i en tidigare inlägga till utredningen lämnat ett förslag till ett sådant system (bonus-malus baserat på koldioxiddifferentierad fordonsskatt) som bygger vidare på de styrmedel som ger incitament att välja de miljöbästa bilarna vid nybilsköp, samtidigt som det stimulerar utskrotning av äldre fordon.

Däremot avvisar BIL Sweden ett bonus-malussystem som innebär att vi inför en registreringsskatt på nya bilar i Sverige. Systemet tillämpas i Frankrike och nämns även som exempel i utredningen. Noterbart är att Frankrike har minskat sina koldioxidutsläpp för

nya personbilar med 18 procent under perioden 2005–2012, medan EU-snittet under motsvarande period var 19 procent. Detta har skett trots att Frankrike införde bonus-malussystemet i mitten av denna period. Det är också slående att andelen nyregistrerade laddbara elbilar i Frankrike under första halvåret 2013 är densamma och inte högre än i Sverige (0,6 procent). Förutom att de uthålliga effekterna när det gäller minskade koldioxidutsläpp är tveksamma, så är ett bonus-malussystem en stor risk för staten. Det franska systemet har gått med stora förluster sedan det infördes.

Ytterligare skäl till att inte införa ett bonus-malussystem med registreringskatt som grund:

- **EU-kommissionens inställning**

EU-kommissionen har i ett direktivförslag från 2005, pläderat för avskaffandet av registreringsavgifter och ersätta dessa med årliga ("gröna") vägtrafikskatter. Brist på harmonisering ger idag upphov till en "teknisk" fragmentering av den inre marknaden. Europeiska biltillverkare tvingas att slösa resurser på att finjustera bilar till olika tröskelvärden, vilket leder till sämre global konkurrenskraft, sämre effektivitet och högre bilpriser. Till följd av att stordriftsfördelarna av en gemensam marknad inte nyttjas till fullo, minskar den europeiska klimatpolitikens kostnads-effektivitet. Medlemsstaterna bör istället vidta åtgärder för att minska fragmenteringen av EU:s bilmarknad.

- **Sverige avskaffade registreringskatt 1996**

År 1996 avskaffades försäljningsskatten på nya bilar i Sverige och istället höjdes fordonsskatten. Skälet till denna förändring var att stimulera en förnyelse av bilparken. Personbilsförsäljningen hade under en följd av år medfört att den svenska bilparken blivit allt äldre, vilket var negativt ur miljösynpunkt "då äldre bilar släpper ut mer föroreningar än nyare bilar". Vidare ansåg man att av trafiksäkerhets- och miljöskäl samt för att höja aktiviteten i den svenska ekonomin fanns anledning till att stimulera en förnyelse av bilparken.

- **"Förorenaren betalar" gäller inte**

Riksdagen har beslutat att varje trafikslag ska betala för sina egna samhällsekonomiska kostnader. Detta innebär att trafiken ska betala för de skador samt de utsläpp den ger upphov till. Av denna princip följer att koldioxidskatten ska motsvara den kostnad som uppkommer av koldioxidutsläppen. Så är inte fallet.

Forskningen har entydigt pekat på att priset för att släppa ut ett kilo koldioxid ligger långt under de styrmedel bilisterna utsätts för idag. Däremot belastas inte flyget, sjöfarten, elproduktionen, industrin, skogs- eller jordbruket med kostnaderna för sina utsläpp. Såväl skatterna utanför transportsektorn som priset för utsläppsrätter är i storleksordningen 20 öre/kg koldioxid. Den svenska bilisten betalar idag 108 öre/kg i koldioxidsskatt, 135 öre i energiskatt och 100 öre i koldioxidrelaterad fordonskatt. Om man dessutom räknar med EU:s bötesbelopp om biltillverkaren inte skulle uppnå CO₂-kraven samt en ny registreringskatt som ett bonus-malussystem innebär, så ökar koldioxidskatten ännu mer.

- **Den befintliga fordonsflottan påverkas ej**
Den genomsnittliga livslängden för en bil är ca 17 år. Det innebär att hälften av de bilar som sätts på marknaden i år kommer att finnas kvar 2030. Sverige har bland de äldsta bilparkerna inom EU15. Ett bonus-malussystem påverkar endast nybilsförsäljningen och inte vår personbilsflotta på ca 4,5 miljoner bilar.

Förslagen till ny förmånsmodell måste utredas vidare

Båda förslagen till ny förmånsmodell kommer att leda till ett avstannande av nybilsförsäljningen och bidrar därmed ej till att förnya bilparken i samma takt som i dagsläget. Tvärtom kan ett justerat förmånsvärde hämma förnyelsen och därmed riskerar förslagen att få motsatt effekt på koldioxidutsläppen. Det är oerhört viktigt att utforma förmånsreglerna så att bilar med låg klimat- och miljöpåverkan premieras då tjänstebilarna utgör en stor del av nybilsförsäljningen.

Förmånliga regler för tjänstebilar bidrar till en förnyelse av fordonsparken vilket i sin tur leder till både minskad klimat- och miljöpåverkan samt förbättrad trafiksäkerhet. Utredningens förslag kommer att bromsa upp utvecklingen mot säkrare personbilar i den svenska bilparken. De som istället väljer att gå från tjänstebil till privatbil behöver i framtiden nödvändigtvis inte välja en bil med låg klimatpåverkan i och med att deras val då inte styrs av företags eventuella ”miljöbilspolicy”.

Utredningen borde ha gjort en noggrann konsekvensanalys om hur fordonsflottan kan komma att förändras. Risken är att vi får en motverkande effekt om man ändrar förmånsreglerna. Förslagen till

ändrade förmånsregler bör utredas vidare i samråd med fordonsindustrin och övriga berörda aktörer.

Övriga styrmedel för energieffektiva lätta fordon

När det gäller förslaget om energimärkning av nya lätta fordon så är det en förutsättning för införande av en sådan märkning att den blir harmoniserad inom EU.

Styrmedel för energieffektivare tunga fordon

BIL Sweden stödjer utredningens förslag till att införa en miljölastbilspremie för tunga hybrid- och ellastbilar samt lastbilar som kan gå på gas eller etanol. Däremot bör premien omfatta fordon som går att köra på alla biodrivmedel som uppfyller hållbarhetskriterierna. Vi förordar stabila och långsiktiga spelregler och föreslår därför att tiden för premien utsträcks till tio år.

Den nuvarande reduktionen av fordonsskatt bör enligt vår mening utvecklas vidare för att snabbare förnya bussflottor med fordon som kan gå på el och biodrivmedel. En miljöbusspremie som på ett bättre sätt premierar både energieffektivitet och anpassning till fossilfria bränslen bör införas.

BIL Sweden biträder utredningens förslag om att ge berörda myndigheter i uppdrag att ta fram ett förslag till demonstrationsprogram för energieffektiva tunga lastbilar, med inriktning på minskat färdmotstånd, i samverkan med akademi och näringsliv. Utredningen nämner även andra områden att använda demonstrationsprogram såsom övrig effektivisering av tunga lastbilar, bussar samt elektrifiering och biodrivmedel. Vi vill understryka vikten av att även de andra områdena omfattas.

Styrmedel för övergång till biodrivmedel

Utredningen föreslår en fortsatt utveckling av kvotplikten fram till och med 2019 enligt regeringens förslag men med höjda nivåer 2017, 2018 och 2019. Utredningen föreslår ett mer omfattande kvotpliktsystem från och med 2020 där rena och höginblandade biodrivmedel är inkluderade med en möjlighet till handel samt att kvotplikten baseras på minskning av växthusgasutsläpp.

BIL Sweden anser att man i första hand bör behålla skattefrihet för höginblandade biodrivmedel. När det gäller ökad låginblandning av biodrivmedel är det tekniska begränsningar som styr. Vi stödjer inte skrivningen om B15 som lyfts fram av utredningen. Här är det gällande bränslestandarder som styr och som successivt måste utvecklas gemensamt av bränsleleverantörer och fordons-tillverkare. Därför välkomnar vi i första hand ökad användning av andra generationens s.k. drop-in-bränslen där HVO i diesel är ett exempel.

Utredningen föreslår ett regelverk som garanterar ett riktpreis på produktionen under de första tolv åren av en anläggnings produktion. BIL Sweden ställer sig bakom syftet att underlätta för investeringar i nya anläggningar för produktion av biodrivmedel från avfall, biprodukter, cellulosa och hemi-cellulosa eftersom råvarubaserna måste breddas. Däremot finns det egentligen inget stöd i kapitel 10 för bedömningen att stärkelse, socker och vegetabiliska oljor ska uteslutas som råvaror.

Åtgärder som underlättar elektrifiering av vägtrafiken

Utredningen har föreslagit ett antal åtgärder och styrmedel för att underlätta och påskynda elektrifiering av vägtrafiken. BIL Sweden anser att utredningens förslag är bra, men att man bör etablera principen om att förmåner alltid följer fordonet, under en viss tidsperiod, för att garantera långsiktighet och stärka andrahandsvärdet. BIL Sweden vill dessutom understryka att kraven på laddinfrastruktur för lätta och tunga fordon är tämligen olika och borde därför ha hanterats som två separata frågeställningar i utredningen.

Stadsplanering

Rörlighet och mobilitet är inte ett självändamål. Det viktiga är tillgänglighet, att smidigt komma fram till sitt mål. För att få en fungerande och hållbar trafik måste hänsyn tas till hela resan, från start till mål, som i de flesta fall sker med flera olika färd sätt så kallade "hela-resan-perspektivet". BIL Sweden anser att utredningen borde ha lyft fram infartsparkeringar som en viktig åtgärd. En åtgärd som saknas i utredningen är att uppmana storstädernas kommuner att tillsammans ta fram en plan på var man ska bygga

infartsparkeringar och därmed skapa effektivare transporter med tidseffektiva byten. Lägg därtill smarta IT-system som syftar till "hela-resan-perspektivet" med betalssystem för både infartsparkeringar och kollektivtrafikresan.

Kollektivtrafik

Utredningen har inte lämnat några förslag inom kollektivtrafikområdet, men konstaterar att stadsutvecklingen och förändrad syn på bilen kommer leda till ett ökat intresse för kollektivtrafik. Det saknas dock en redogörelse av hur personresandet, enligt utredningen, kommer att se ut framöver och utredningen skulle ha kompletterat bilden med åtgärder och styrmedel även för kollektivtrafiken. Utredningen har föreslagit åtgärder och styrmedel på hur vi ska minska bilåkandet i våra städer i framtiden, men inte hur persontransporterna och den individuella mobiliteten ska lösas.

Utredningen understryker behovet av kostnadseffektivitet och att undvika fördyrande särlösningar inom kollektivtrafiken. Bussen står redan för kostnadseffektivitet, men för att kunna framställa ännu bättre bussar för pengarna behöver fordonsindustrin förutsättningar att producera större serier till marknaden. För att kunna höja kollektivtrafikens kvalitet och samtidigt sänka kostnaderna har Sveriges kommuner en viktig nyckelroll. Idag har varje kommun sina specifika krav på hur exempelvis en buss ska utrustas och utformas. Dessutom har varje kommun egna system för betalning vilket inte underlättar användandet av kollektivtrafik för de resenärer som reser tillfälligt eller sällan. En ökad användning av standardlösningar samt samordnade funktionskrav i upphandling i kollektivtrafik skulle ge en sådan effekt.

Godstransporter

BIL Sweden anser att utredningen borde ha lämnat förslag till åtgärder och styrmedel även inom godstransportområdet. Utredningen har föreslagit vidare utredning av en kilometerskatt för tunga fordon samt en miljölastbilspremie. Vi saknar en helhetssyn när det gäller godstransporterna, exempelvis incitament för transportören att välja energieffektiva fordon och åtgärder som syftar

till förbättrad citylogistik och bättre planering av transporter över huvud taget.

Infrastruktur

BIL Sweden är tveksam till att utredningen föreslår att den föreslagna nationella transportplanen för åren 2014–2025 revideras med avseende på fossiloberoende fordonsflotta när man inte har föreslagit några skarpa styrmedel för godstransporterna och för kollektivtrafikresorna.

Reseavdrag

När det gäller reseavdraget beskriver utredningen ett förslag om att ta bort tidsvinstregeln och istället basera avdraget på avståndet mellan hemmet och jobbet, för att skapa ett rättvist system och en likabehandling av kollektivtrafiken, cykeln och bilen. Det är viktigt att systemet är rättvist och transparent men avståndet spelar en mindre roll när det gäller individens planering av sina resor i allmänhet och sina resor till och från jobbet i synnerhet. Hur lång tid det tar för mig att ta mig från A till B är viktigare än avståndet – oavsett trafikslag.

Idag subventionerar skattebetalarna kollektivtrafiken med ca 50 procent av kostnaderna. Med ett reseavdrag skulle därmed en redan subventionerad biljett få ytterligare kompensation från det allmänna, vilket kan ifrågasättas.

Vidare är reseavdragen ett viktigt verktyg för att öka rörligheten på arbetsmarknaden, men också för att minska trycket på bostadsmarknaden i tätorterna.

Om vikten av att påverka EU

Alla utredningens förslag bör ta hänsyn till de uppsatta målen och gällande regelverk inom EU och ej utgå från det svenska förslaget till fossiloberoende fordonsflotta. Detta medför bland annat att utredningens föreslagna krav gällande koldioxidutsläpp från personbilar måste omprövas.

Särskilt yttrande av Henrik Dahlsson

Målsättningen att minska transporterens utsläpp och användning av fossila drivmedel är en av vår tids stora miljö- och klimatutmaningar. Målsättningen att skapa en fossiloberoende fordonsflotta år 2030 och en fossilfri fordonstrafik år 2050 är därför lika utmanande som angelägen. För att nå målen krävs politisk handling omgående. För att underlätta transportsektorns klimatomställning krävs också att de mest kostnadseffektiva åtgärderna identifieras och prioriteras.

Utredningen presenterar en mängd förslag till åtgärder och styrmedel. Det är över lag svårt att bedöma deras kostnadseffektivitet, både enskilt och samlat. Utredningen har i stor utsträckning valt att avstå från att rekommendera enskilda alternativ och hänvisar återkommande till behov av fortsatt utredning av de förslag som presenteras. Därmed är det också svårt att ta ställning till, och oreserverat ställa sig bakom, alla de omfattande åtgärder och alternativ som presenteras.

För att nå målen om en fossiloberoende, och på sikt fossilfri, fordonstrafik anger utredningen fyra huvudinriktningar:

- Övergång till ett transportsnålt samhälle.
- Ökad energieffektivisering av transporter.
- Övergång till eldrift.
- Övergång till förnybara drivmedel.

Enligt utredningens prioritering ska transportbehovet först minska och därefter ska transporterna effektiviseras. Det drivmedelsbehov som återstår ska på sikt helt ersättas med el och biodrivmedel. Utredningen anser att de fyra åtgärderna måste genomföras parallellt, men framhåller ändå att det är mer logiskt att prioritera ett minskat transportbehov och ökad energieffektivisering framför exempelvis övergång till biodrivmedel.

Ur ett teoretiskt perspektiv är synsättet säkert korrekt, men i praktiken är det svårare att genomföra. I ett fungerande samhälle – och en fungerande ekonomi – måste ett visst transportbehov tillgodoses. Det finns därför gränser för i vilken utsträckning transportbehovet kan minskas och effektiviseras. Åtgärder för att skapa ett transportsnålt samhälle tar tid att genomföra. Samtidigt måste de vara brett accepterade och inte medföra stora samhällsekonomiska kostnader. Åtgärder för att öka produktion och användning

av biodrivmedel kan däremot införas omgående, till låg kostnad för samhället och med snabb effekt.

Det krävs insatser inom alla fyra områden för att uppnå klimatmålen. Val av åtgärder inom de olika områdena måste utgå från hur de mest kostnadseffektiva utsläppsreduktionerna kan uppnås, både på kort och på lång sikt. Utredningen har identifierat en stor potential för produktion och användning av biodrivmedel i transportsektorn, vilket ger kostnadseffektiva utsläppsminskningar. Det är också ett område där den nationella politiken har möjligheter att utforma väl fungerande styrmedel för att nå målen. Men för att lyckas måste såväl befintlig som ny produktion av biodrivmedel stimuleras.

Utredningen har presenterat två viktiga huvudförslag på hur produktion och användning av biodrivmedel kan öka. Det ena förslaget är en utvidgad kvotplikt, som också omfattar rena och höginblandade biodrivmedel, samt ett övergripande mål om minskad koldioxidreduktion. Utredningen föreslår att den utvidgade kvotplikten genomförs år 2020. Men regeringen bör i sin kommande utredning av förslaget beakta möjligheten att införa den generella kvoten tidigare för att kunna upprätthålla likvärdiga konkurrensvillkor på marknaden. Tysklands planer på att införa en klimatviktad kvotplikt redan år 2015 bör i sammanhanget studeras noga.

Det andra förslaget är en prispremie för produktion av andra generationens biodrivmedel i industriell skala. Båda förslagen kan, om de utformas och kombineras på ett genomtänkt sätt, bli viktiga bidrag för att realisera biodrivmedelspotentialen. De två förslagen är dock inte tillräckligt konkretiserade för att kunna genomföras omgående. Därför är det nödvändigt att regeringen skyndsamt utreder frågan ytterligare för att nödvändiga investeringar i ny biodrivmedelsproduktion ska komma till stånd.

Med medvetna och långsiktiga satsningar inom biodrivmedelsområdet är det möjligt att stimulera teknikutveckling och skapa arbetstillfällen som också kan ge exportintäkter – samtidigt som vi minskar vårt fossilberoende. Produktion i stor skala av hållbara drivmedel från cellulosa, avfall och restprodukter kan lägga grunden för en ny industriell era i Sverige.

Fordonsgasen är på väg att bli ett av de huvudsakliga alternativen till bensin och diesel i vår omvärld. Ökad användning av naturgas i transportsektorn möjliggör en ökad inblandning av biogas i fordonsgasen. Omställningen underlättas av EU:s direktiv om utbyggnad av infrastruktur för alternativa bränslen. För att öka

biogasanvändningen i transportsektorn krävs också tydliga regelverk för handel med biogas – exempelvis utvecklingen av den så kallade gröngasprincipen – som är anpassade efter marknadens utveckling.

Sverige är ett av de länder som kommit längst när det gäller användning av biogas inom transportsektorn, men intresset är stort runt om i Europa för att följa Sveriges exempel. Flera länder använder nu biogas i transportsektorn och ökar gradvis den förnybara inblandningen i fordonsgasen. Genom att stimulera ökad produktion och användning av biogas och andra hållbara biodrivmedel kan Sverige fortsätta att vara ett inspirerande föredöme. Utredningen utgör ett viktigt underlag för detta arbete.

Särskilt yttrande av Elisabet Idar Angelov, Anna Wallentin och Viktor Gunnarsson

Utredaren har bidragit med kunskap om handlingsalternativ och åtgärdspotentialer som är förknippade med att nå prioriteringen om en fossiloberoende fordonsflotta 2030, liksom visionen att Sverige 2050 ska ha en hållbar och resurseffektiv energiförsörjning och inga nettoutsläpp av växthusgaser. Vi vill dock med detta yttrande peka på ett antal brister i utredarens betänkande.

I direktivet till utredaren angavs bl.a. följande: *”En viktig del av utredarens arbete ska /.../ vara att analysera olika alternativ för hur begreppet fossiloberoende fordonsflotta kan ges en innebörd som stöder regeringens arbete med att nå visionen för 2050.”* Vi menar att detta inte har gjorts utan att utredaren istället direkt har utgått från en mycket snäv tolkning av regeringens prioritering om en fossiloberoende fordonsflotta.

Utifrån bedömningar av potentialen inom olika åtgärdsområden föreslår utredaren en målsättning om 80 procents reduktion av utsläppen av växthusgaser från vägtrafiken till 2030 jämfört med nivån för 2010. Vi ställer oss tveksamma både till behovet av en så långtgående målsättning och till rimligheten i den. Utredaren pekar själv på att en minskning med 80 procent till 2030 innebär att en minskning med 100 procent är möjlig redan 2040. Regeringens vision gäller dock först tio år senare, 2050, och avser nettoutsläpp snarare än absoluta nollutsläpp. Enligt utredarens egen bedömning innebär dessutom en linjär nedtrappning av utsläppen till nollutsläpp att en minskning med 50 procent är tillräcklig 2030. Utredaren hänvisar till skäl som talar för en snabbare minskning men nämner inget om vilka direkta och indirekta kostnader som en sådan snabbare minskning innebär.

Vad gäller rimligheten i den föreslagna målsättningen anger utredaren att åtgärdspotentialen till 2030 är en reduktion med mellan 60 och 90 procent av växthusgasutsläppen. Givet de stora osäkerheterna i utfallet bör en minskning med 80 procent (utredarens förslag) förutsätta ungefär samma samhällsförändringar som den maximala åtgärdspotentialen, 90 procent. Det rör sig om förändringar som Sverige i flera fall inte har rådighet över, t.ex. utvecklingen på den internationella fordonsmarknaden. Även om alla till buds stående medel sätts in riskerar alltså en sådan målsättning att inte kunna nås. Det rör sig också om förändringar som kräver oerhört kostsamma investeringar och mycket starka styrmedel. Dessa åt-

gärder får naturligtvis konsekvenser för samhället, positiva och negativa, även utöver en minskning av växthusgasutsläppen från vägtrafiken. Trots att konsekvenserna behandlas på ett nyanserat sätt i betänkandets kapitel 7 väljer utredaren att i bedömningen av vad som är en lämplig målsättning till 2030 fokusera nästan enbart på det positiva.

Mot bakgrund av de utmaningar som regeringens prioritering respektive vision innebär är det angeläget att identifiera de åtgärder och styrmedel som bidrar till att föra oss dit till lägsta nettokostnad för samhället, det vill säga de åtgärder och styrmedel som är kostnadseffektiva. Det gäller oavsett vilken utsläppsnivå som eftersträvas och utan en sådan utgångspunkt finns det risk för att resurser som kunde göra nytta i andra delar av samhället används i onödan. Analysbehovet avspeglas i direktivet till utredaren där bl.a. följande anges: *”En analys av åtgärdernas och styrmedlens offentliga finansiella kostnader, kostnadseffektivitet samt förenlighet med unionsrätten är av central betydelse.”*

Den långtgående tolkningen av regeringens prioritering föranleder utredaren att föreslå ett mycket stort antal åtgärder och styrmedel, antingen direkt eller i form av förslag till fortsatt utredning. Den stora mängden förslag är naturligtvis inget problem i sig. Dock menar vi att analysen av förslagets konsekvenser och genomförandenaspekter är ofullständig och svåröverskådlig. Ett exempel är regelverket för vissa biodrivmedel, en s.k. prispremiemodell (som utredaren föreslår trots att det i betänkandet anges att förslaget behöver utredas vidare). Eftersom författningsförslag för prispremiemodellen saknas går det inte att bedöma om förslaget är genomförbart. Av beskrivningen av förslaget gör vi dock bedömningen att det kan strida mot unionsrätten samt verka konkurrenssnedvridande. Det senare eftersom upplägget bara gynnar inhemsk produktion och eftersom de företag som ersätts enligt förslaget inte nödvändigtvis är de företag som står för utvecklingskostnader och risker i drivmedelsutvecklingen. Ändå har vare sig någon fördjupad unionsrättslig analys eller någon marknadsanalys genomförts.

Ett annat exempel är förslaget om ett bonus-malus-system för lätta fordon vars beskrivning bl.a. saknar viktiga genomförandenaspekter, t.ex. ur unionsrättslig synvinkel. Effekterna redovisas dessutom främst för olika åtgärds paket för vilka effekterna av de ingående delarna var för sig inte går att utläsa.

Risken för och konsekvenserna av inlåsning i vissa drivmedel eller tekniker diskuteras endast i förbigående, detta trots att utred-

ningen lägger flera förslag som innebär omfattande tekniskspecifika stöd. Möjligheterna för nya drivmedel att kunna konkurrera samtidigt som fordonen blir allt mer bränsleeffektiva analyseras inte heller.

I sammanfattning kan betänkandet enligt vår mening inte på egen hand utgöra ett tillfredsställande underlag för de val och avvägningar som krävs i det fortsatta arbetet.

Särskilt yttrande av Bengt Kriström

Inledning

Prioriteringar tillhör vardagen på en förskola, i en familj, i ett företag, på ett äldreboende osv. För att fatta så goda beslut som möjligt skaffar vi oss som beslutsfattare information om vad olika handlingsalternativ kostar och vad de är värda. I ett samhällsekonomiskt perspektiv bör vi också ta reda på vem som påverkas. Låt mig ge ett aktuellt exempel hämtat från ett nyligen sänt TV-program: På ett äldreboende i Norrland ville de boende ha en särskild aktivitet, men det saknas resurser; ledningen beslutar sig då för att sälja en del av inredningen. En innovativ lösning på ett problem som uppstår när resurserna är knappa. Hushållen förväntar sig rimligen, inte minst i ljuset av detta exempel, att en statlig utredning som denna, med stora resurser, tar reda på vad det kostar i samhällsekonomiska termer att göra vad den anser vara *”den största omvälvningen av transportsystemet sedan bilen gjorde sitt intåg i samhället under 1950 talet.”* Icke så. Det är inte minst anmärkningsvärt när direktiven tydligt talar om att denna analys måste göras. Regeringen vinnlägger sig om en evidensbaserad politik, men denna utredning ger inte det samhällsekonomiska beslutsunderlag som den behöver för att fatta beslut i de frågor som utredningen behandlar.

Det finns sålunda två grundläggande ekonomiska frågor som utredningen inte besvarar: vad kostar förslagen samhällsekonomi? Samt: är förslagen kostnadseffektiva, eller går det att nå utredningens eget formulerade mål på ett mindre kostsamt sätt? I en bilaga till detta yttrande försöker jag besvara den första frågan i mer detalj; en sammanfattning av analysen ges här. Nedan motiverar jag också varför förslagen inte är kostnadseffektiva.

Samhällsekonomiska kostnader

Förslagen är relativt kostsamma i ett samhällsekonomiskt perspektiv; någon annan slutsats kan man inte dra av mina, Konjunkturinstitutets och Långtidsutredningens analyser¹. Den analys jag (på eget bevåg) skickade till utredaren 2013-11-11 ger vid handen att förslagen kostar samhällsekonomi någonstans kring 15–25 miljarder per år. Som en undre gräns. Jag har räknat på vad det kostar att nå

¹ Se bilagan för detaljer kring detta. KI och LU räknar på liknande målsättningar.

målet i hela icke-handlande sektorn, dvs. beräkningarna tillåter att vi gör åtgärder i t.ex. jordbruks- och byggnadssektorn. Detta för att poängtera att kostnaderna kan bli betydande och hade behövts belysas i detalj av utredningen.

Varför utredningen saknar en djuplodande samhällsekonomisk konsekvensanalys är något av en gåta, inte minst med tanke på direktivens tydliga instruktion:

Utredaren ska vidare beakta de samhällsekonomiska och offentliga finansiella effekterna av åtgärderna samt i förekommande fall ange förslag till finansiering.

Är det rätt prioritering att samhället använder resurser värda, enligt mina och liknande beräkningar, hundratals miljarder (i nuvärde) till att genomföra utredningens olika förslag? De som skall betala för förslagen är, till slut, hushållen. Det finns tyvärr inga andra som tar hand om notan. Men finns det sätt att göra notan mindre? Jag menar att så är fallet.

Kostnadseffektivitet

Direktiven understryker att förslagen skall vara kostnadseffektiva; utredningen återkommer till detta på flera ställen i texten. Förslaget till supermiljöbilspremie på 70 000 kronor är ett exempel på en ineffektiv klimatpolitisk åtgärd. Utredningen gör heller ingen fördelningspolitisk analys av detta förslag, dvs. vilka vinner och förlorar på det? Är det låginkomsttagaren i glesbygd eller är det höginkomsttagaren i storstäderna? Eftersom subventioner delas mellan köpare och säljare är det också värt att fundera över vilka företag som gynnas av denna. Är det svenska eller utländska producenter? Dessa frågor ges inga svar av utredningen, men jag menar att de hade varit intressant information till beslutsfattarna. Även ledningen för äldreboendet som beslutade om att sälja delar av inredningen kunde ju finna denna information av intresse, liksom de som skall stå för notan.

Jag har vidare under utredningens gång invänt mot påståendet att ju fler styrmedel som staplas på varandra, desto mer sannolikt är det att förslagen blir kostnadseffektiva. Utredningen skriver:

Utredningens bedömning är att en framgångsrik och kostnadseffektiv klimatpolitik måste bygga på ett stort antal åtgärder som kompletterar varandra samt på införande av ett antal nya styrmedel

vars användning i en del fall kräver omprövning av invanda föreställningar och prioriteringar.

Koldioxidskatten ger en undre gräns för vad de samhällsekonomiska kostnaderna kan bli för att nå ett givet koldioxidmål². De förslag som läggs är sålunda inte ett exempel på kostnadseffektiv klimatpolitik, helt enkelt därför att marginalkostnaderna inte utjämnas. Om man vill nå målet, går det att göra på ett för samhällsekonomin mindre resurskrävande sätt. De beräkningar som finns tyder dock på att koldioxidskatten måste höjas rejält (se bilagan), vilket är spegelbilden av det faktum att målet är mycket resurskrävande. Utredningens analys av förslagets kostnadseffektivitet är helt enkelt att:

”Utredningen gör vidare bedömningen att förslagen är samhällsekonomiskt kostnadseffektiva.”

Det förefaller inte orimligt med tanke på förslagets omfattning att denna bedömning utsätts för en noggrann analys. Icke så.

Slutkommentar

På sätt och vis har utredningen fått en omöjlig uppgift, då målet är orealistiskt³. Det innebär dessutom att vi går i otakt med Unionen, vilket framgår av tabell 8 i EUs Färdplan; EU tillåter att utsläppen ökar i transportsektorn fram till 2030. Det är dock ett absolut minimikrav på en utredning av denna dignitet att samhällskostnaderna utreds. Detta hade också gjort det möjligt att se på mer kostnadseffektiva förslag, eftersom det går att nå målet på ett mindre kostsamt sätt än vad utredningen föreslår.

² Under vissa förutsättningar. Professor Patrik Söderholm har förtjänstfullt gått igenom dessa förutsättningar i en rapport till Naturvårdsverket (Rapport 6491, April 2012). Hans slutsats är att ”Vi argumenterar för att etablerandet av ett pris på koldioxid bör utgöra ”motorn” i klimatpolitiken.” Det är också utgångspunkten i såväl direktiven som Regeringens nuvarande politik. Utredningen föreslår ingen höjning av koldioxidskatten, vilket är förvånande givet målet och den konsensus som finns kring skattens kostnadseffektivitet. Om man vill göra avsteg från en princip som är allmänt accepterad, krävs det mer än ett påstående om att det finns marknadsmisslyckanden. Jag har i andra sammanhang argumenterat för att nyttja ”mjukare” styrmedel som komplement till de incitamentsbaserade. Rätt utformade kan de mycket väl ha en plats i styrmedelsarsenalen, till exempel när prisinstrumenten är ”trubbiga”. Huvudriktningen i klimatpolitiken bör dock vara precis den som direktiven och Söderholm ger uttryck för.

³ Att utredningen inte ens räknar på fossilfrihet till 2030 är ett bevis så gott som något av detta påstående. Se vidare bilagan där jag hänvisar till studier som indikerar att det är tekniskt omöjligt att nå målet.

Addendum

Utredningen skriver: *"Direktiven hänvisar inte explicit till principen om att förorenaren ska betala, men av det nyss återgivna och proposition 2008/09:162 (s. 228) framgår att det är trafikanterna och inte skattebetalarna som ska stå för kostnaden. En sådan allokering av kostnadsansvaret är också konsistent med regeringens krav på att åtgärderna ska vara kostnadseffektiva."*

Jag försökte få igenom till slutjusteringen, men måhända föll det bort i hanteringen, att kostnadseffektivitet är oberoende av vem som, i någon bemärkelse, betalar.

En översiktlig samhällsekonomisk analys av FFF-utredningens förslag att minska koldioxidutsläppen med 14 miljoner ton i vägtrafiken till 2030: Bilaga till särskilt yttrande

Professor Bengt Kriström, CERE, SLU-Umeå

28 november 2013 (i allt väsentligt identiskt med den version som skickades till utredningen 11 november 2013)

Innehåll

1. Konsekvensanalys
2. Bakgrund
3. Analys av hela ekonomin
 - 3.1 Liknande beräkningar
4. Analys av bensenmarknaden
5. Slutsatser
6. Källor till beräkningar
7. Figurer

Figurer

1. Marginalkostnad för koldioxidreduktioner enligt Brännlund
2. Beräknade samhällsekonomiska kostnader för olika reduktionsnivåer baserade på Brännlunds marginalkostnadskurvor
3. Beräknat koldioxidpris som krävs för att nå 80 %-målet för bensinbilar.

1. Konsekvensanalys

Enligt en bottom-up ansats, där jag vinnlagt mig om att hitta en undre gräns för den totala samhällsekonomiska kostnaden, innebär en minskning av koldioxidutsläppen från vägtrafiken till 2030 med 14 miljoner ton en kostnad i storleksordningen 15–25 miljarder SEK per år. Det krävs ett bensenpris motsvarande 31 SEK vid pump för att nå en sådan minskning av utsläppen från bensinbilar.

2. Bakgrund

1. Utredningen saknar en samhällsekonomisk analys av de totala kostnaderna för att nå Regeringens mål om en fossiloberoende fordonsflotta till 2030. För att i någon mån råda bot på detta har jag gjort en ytterligt enkel konsekvensanalys och jämfört analysen i liknande utredningar, med utgångspunkt i en minskning med ungefär 80 % av koldioxidutsläppen från vägtrafiken till 2030. Jag försöker uppskatta en absolut undre gräns för de samhällsekonomiska kostnaderna av att nå målet. Detta kan förefalla märkligt, enär den bästa uppskattningen av kostnaderna är vad som är mest intressant. En fördel är att jag dock på ett enkelt sätt kan utnyttja tidigare studier i frågan.
2. Den kalkyl som gäller de totala kostnaderna baseras egentligen på tanken att vägtrafiken är en delmängd av transportsektorn, som i sin tur är en delmängd av den icke-handlade sektorn. För varje givet utsläppsmål blir då marginalkostnaden lägst om vi tillåter åtgärder i hela icke-handlande sektorn, högre om vi begränsar åtgärderna till transportsektorn samt högst om vi endast tillåter olika åtgärder i vägsektorn⁴. Beräkningarna baseras sålunda på att en (begränsat)⁵ kostnadseffektiv politik genomförs i den icke-handlade sektorn, vilket ger en undre gräns på de totala samhällsekonomiska kostnaderna för samma minskning i vägtrafik.
3. I grunden används en bottom-up ansats, som helt enkelt innebär att vi rangordnar åtgärder från den billigaste till den dyraste tekniska åtgärden. Som beräkningarna görs tillåts tekniska reduktionsåtgärder i hela icke-handlande sektorn, så att de, i princip, tillåter billiga åtgärder i exempelvis bostads- och jordbrukssektorn. Om vi hade begränsat åtgärderna till vägtrafiken är det, enligt McKinsey & Company (2008) tekniskt omöjligt att nå målet. Analysen ger därför, enligt min bedömning, mycket konservativa skattningar av vad det kostar att det angivna målet.
4. Min genomgång tyder på att man får liknande resultat även med mer avancerade och detaljerade modeller; top-down ansatser ger, som vi skall se, jämförbara resultat.

⁴ I teorin är det tänkbart att endast svag olikhet gäller, men jag betraktar detta som osannolikt.

⁵ Begränsningen innebär att jag inte tar hänsyn till beteendeförändringar, utan fokuserar på tekniska åtgärder.

3. Analys av hela ekonomin

1. Jag utnyttjar Brännlunds marginalkostnadskurvor (<http://www2.ne.su.se/ed/pdf/36-4-rb.pdf>), reproducerade nedan i figur 1. För att ytterligare understryka att jag här försöker beräkna en undre gräns för kostnaderna, låter jag i ett fall de första 3.3 miljonerna tons reduktion ha en negativ marginalkostnad. Denna tanke finner visst stöd i utredningens resonemang kring informationsbrister, irrationella konsumenter och befintliga regleringsmisslyckanden. Beroende på vilken marginalkostnadskurva i figur 1 vi följer landar vi på kostnader i storleksordningen 15–25 miljarder, se figur 2.
2. Att det skall vara möjligt att reducera 3.3 miljoner ton koldioxid i vägtrafiken till negativa kostnader förefaller optimistiskt, särskilt med tanke på att vi redan har en koldioxidskatt på 108 öre. McKinsey & Company (2008, sid 16) menar dock att det finns effektiviseringsåtgärder inom fordonsparken som ger 1.1 miljoner ton till en kostnad om max 50 öre per kg. Deras analys visar att de dyraste åtgärderna på marginalen involverar vägtrafik, åtgärder som alla har en kostnad om minst 200 öre per kg, exempelvis olika typer av hybridbilar.
3. Extrapolering av Brännlunds resultat ger en marginalkostnad om ca 600 öre per kg koldioxid. Detta kan jämföras med koldioxidpriset på EU ETS om ca 5 öre, vilket dock förväntas stiga på sikt, kanske till 25 öre eller något högre. I bästa fall kostar det alltså storleksordningen 40–120 gånger mer per kilo att göra dessa åtgärder, jämfört med att nyttja utsläppshandel.

3.1 Liknande beräkningar

1. Vi kan jämföra ovan beräkningar med Konjunkturinstitutets⁶ analys: ”För att nå det beräknade delmålet för 2030 behöver utsläppen utanför EU ETS minska med ca 7 miljoner ton utöver vad existerande styrmedel beräknas åstadkomma. Stora höjningar av koldioxidskatten (upp till 400 öre per kilo) kommer inte vara tillräckligt ” (<http://goo.gl/xuH7Vm>, sid 18).

⁶ Top-down, vilket här tolkas som en CGE-modell.

2. KI-analysen visar att utsläppen utanför EU ETS behöver minska med 25 % mellan 2020 och 2030 om vi antar att utsläppen ska minska i en jämn takt mellan 2020 och 2050 och att utsläppen i Sverige 2050 ska ha minskat med 80 procent (i likhet med EU:s färdplan). Den utgår således inte från Trafikverkets tolkning av målet till 2030 som är mer ambitiöst.
3. I KI:s analys av NV:s färdplan (sidan 39) visas olika kombinationer av höjningar i koldioxidskatt och förbättrad bränsleeffektivitet i transportsektorn. Målscenario 2 (som är mindre ambitiöst än 1 som är i linje med FFF) nås till 2030 med extrema höjningar i CO₂-skatten till en kostnad av 8 % av BNP, se <http://www.konj.se/download/18.2cabf50a141002857ee3c5/Specialstudie-34.pdf>.
4. Långtidsutredningen 2008 (LU08) jämförde (med en CGE-modell) ett scenario med full handel och ett basscenario⁷ där utsläppminskningen koncentreras till den icke handlande sektorn, ungefär som jag gör här. BNP blir ca 3 procent lägre 2030, eller ca 140 mdr kronor i 2030 års BNP. (3 procent av basårets BNP motsvarar ca 75 mdr). Koldioxidskatten hamnar på ca 800 öre/kg, dvs. ca 18 kr/l bensin (ex moms), ungefär samma som i mina beräkningar. CO₂-utsläppen minskar med ca 40 procent från både hushåll och "freight transport by land" (NACE 60.24). Totalt är utsläppsminskningen ca 9 miljoner ton (i basscenariot sker den största delen av svenska utsläppsminskningar genom import av utsläppsrätter.)
5. LU08 räknar också ut de vidare ekonomiska konsekvenserna för olika sektorer:

"Godstransporter på väg och petroleumindustrin får av naturliga skäl en betydligt sämre utveckling som ett resultat av kraftigt höjda drivmedelskatter. Även den dieselintensiva jord- och skogsbruksproduktionen minskar jämfört med i basscenariot, trots att denna produktion även i framtiden antas ha en nedsatt koldioxidskattenivå. Beräkning-

⁷ Från LU08, kapitel 7.2: "I basscenariot antas Sverige delta i internationell handel med utsläppsrätter som medför att alla aktörer i Sverige möter samma (internationella) pris för sina utsläpp. Detta pris, ca 370 kronor per ton koldioxid (2005 års priser), är i linje med vad ett flertal internationella bedömare ser som rimligt, vilket med svenska mått mätt är förhållandevis lågt. Utgångspunkten för beräkningarna är vidare att Sveriges bidrag till den globala reduktionen av koldioxidutsläpp 2030 är en minskning av utsläppen ned till motsvarande ca 70 procent av 2005 års svenska utsläpp. I basscenariot tillåts Sverige därmed utfärda utsläppsrätter (via auktion) i en utsträckning som överensstämmer med denna nivå. Utsläppsrätter kan därefter utan restriktioner köpas och säljas inom landet och internationellt till det för svenska aktörer givna internationella priset."

arna visar även på indirekta effekter. Bland de andra branscherna som drabbas hårt återfinns de industrier som enligt statistiken använder en relativt stor andel vägtransporter i sin produktion, t.ex. trä-, massa- och pappersindustrin samt gruvor och mineralutvinning. Om det är svårt att ersätta de hårt beskattade godstransporterna blir resultatet försämrad konkurrenskraft och därmed lägre produktionsnivå i dessa branscher.”

4. Analys av bensinmarknaden

1. Brännlund & Kriström (2012, sid 217–18) beräknar effekten av en koldioxidskatteökning på bensin på lång sikt. Den långsiktiga priselasticiteten beräknas där till ca 1.69. Inkomstelasticiteten är 0.87 enligt skattningarna. Brännlund (2013) visar att den långsiktiga priselasticiteten för bensin är ca 1.09 och för diesel cirka 0.4. Han tar hänsyn till att bensin och diesel är substitut.
2. Jag antar att i följande beräkning att befolkningen och inkomsten är konstant (om befolkningen växer behöver vi höja skatten ytterligare, detsamma gäller inkomsterna). Jag antar att detta neutraliserar den tekniska utvecklingen.
3. Utifrån figur 3 nedan beräknar jag att vi behöver ett koldioxidpris om 716 öre/kg, eller ett pris vid pump om drygt 31 SEK/liter, om vi vill göra 80 % reduktion av utsläppen från bensinbilar.
4. En bil drar i genomsnitt 0.83 liter per mil och körs 1218 mil (enligt energimyndigheten). Bensinbilar drar gissningsvis mer än genomsnittet, men låt oss hålla oss till denna siffra. För att hålla utgifterna på bensin konstant innebär detta att genomsnittsbilen får dra ungefär 0.375 liter per mil vid ett bensinpris på 31 SEK/liter.

5. Slutsatser

1. Det angivna målet om 14 miljoner tons minskning av koldioxidutsläppen till 2030 innebär inte en fossiloberoende fordonsflotta, men är fortfarande ett samhällsekonomiskt kostsamt projekt. Det koldioxidpris som krävs för att nå målet är extraordinärt högt i ett internationellt perspektiv och det förefaller

osannolikt att det idag finns en politisk enighet kring en höjning av koldioxidskatten med åtminstone 500 %.

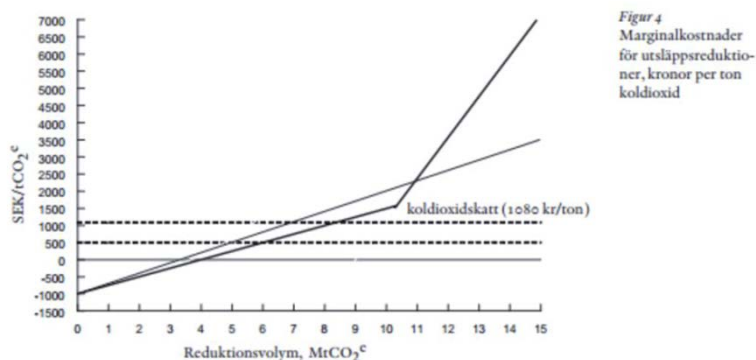
6. Källor till beräkningar

Källa till Figur 1 och 2. Brännlund, R. ”Principiella utgångspunkter i klimatpolitiken och klimatpolitikens kostnader”, Ekonomisk Debatt, 36-4.

Källa Figur 3: Brännlund & Kriström (2013) Miljöekonomi, Studentlitteratur. Se också Brännlund (2013), <http://bit.ly/1bFAF2p> samt ”Greenhouse gas abatement opportunities in Sweden”, McKinsey & Company (2008).

7. Figurer

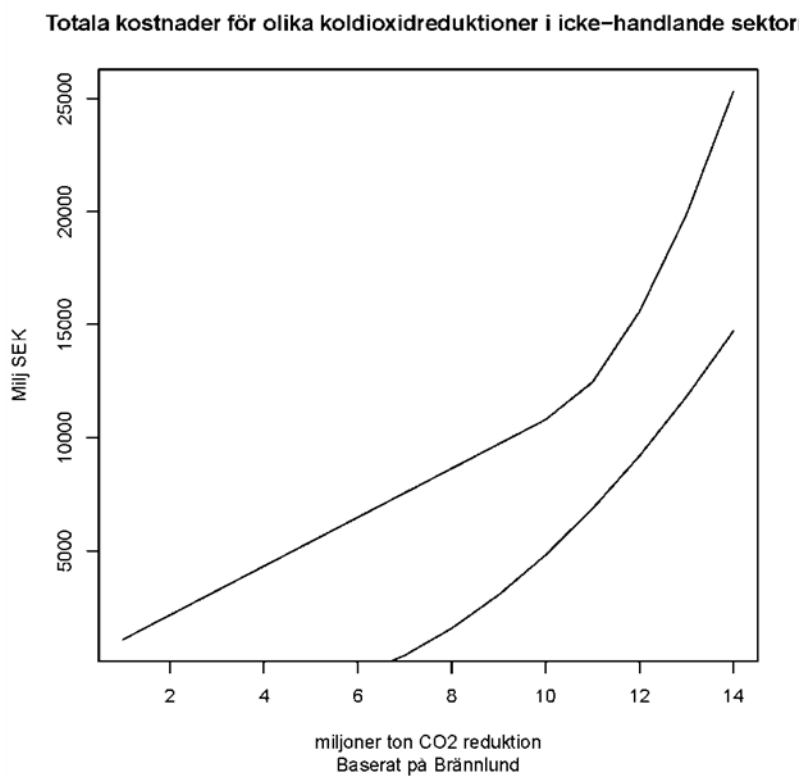
Figur 1: Marginalkostnad för koldioxidreduktioner enligt Brännlund



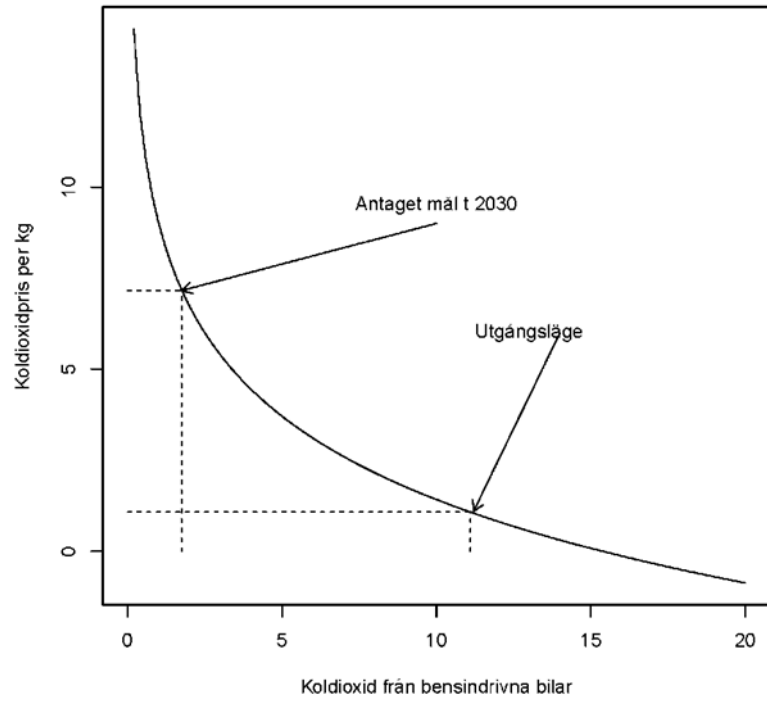
Ann: x-axeln anger reduktionsvolymen i miljoner ton koldioxidekvivalenter, medan y-axeln anger marginalkostnaden, kr per ton.

Källa: Egen konstruktion utifrån McKinsey (2008).

Figur 2: Beräknade samhällsekonomiska kostnader för olika reduktionsnivåer baserade på Brännlunds marginalkostnadskurvor



Figur 3: Beräknat koldioxidpris som krävs för att nå 80 %-målet för bensinbilar



Särskilt yttrande av Per Kågeson

Jag lämnade min anställning som utredningens huvudsekreterare i början av oktober 2013 och förordnades samtidigt till sakkunnig i utredningen. Det senare gör det möjligt för mig att i detta yttrande närmare klargöra i vilka avseenden som mina bedömningar skiljer sig från utredarens.

Utredningens potentialbedömningar

Utredningen har lagt stor vikt vid att söka bevisa att vägtrafiken kan bli i det närmaste fossilfri år 2030. Åtgärdspotentialen för persontransporter sammanfattas i figur 15.2, där kollektivtrafiken fördubblas till 2030, medan resandet med bil sjunker med 20 procent jämfört med 2010. I figur 15.3 minskar lastbilstransporterna med 10 procent, medan de i referensprognosen ökar med 18 procent.

Beträffande kollektivtrafikens utveckling och möjligheterna att flytta långväga gods från lastbil till järnväg stämmer potentialen varken med bedömningen i underlagsrapporterna eller med analysen i kapitel 7 och 11. Gissningarna i kapitel 6 (till stor del hämtade från Trafikverkets underlag till Färdplan 2050) om drastiska förbättringar genom transportsnåla lösningar är dåligt underbyggda eller vilar på mycket optimistiska antaganden.

Befintliga planer och pågående planering styr inriktningen under lång tid framåt. I Stockholmsområdet planerar t.ex. Värmdö, Haninge och Upplands Väsby ny bebyggelse i jungfrulig terräng och dåliga kollektivtrafiklägen. Antalet stormarknader fortsätter att växa. Liknande exempel finns i andra delar av landet. Tiden för nytänkande att slå igenom kan bli lång. Beträffande möjligheterna att avveckla privat bilägande bör noteras att bara några få procent av befolkningen bor i områden där utrymmesbrist lett till avgiftsbelagd gatuparkering. En drastisk minskning av bilinnehavet förefaller osannolik såvida inte mycket omfattande restriktioner eller höga skatter införs.

Utredningens antagande om förbrukningen i nya bilar bygger på att EU ska anta radikala krav för 2020, 2025 och 2030. Någon analys av hur en lägre europeisk ambitionsnivå skulle påverka de svenska utsläppen och behoven av inhemska styrmedel görs inte. Bidragande till överdrifterna är också att ledtiderna för biodrivmedelsutbyggnad är orealistiskt korta och inte stämmer med ana-

lysen i kapitel 10.4.9, som anger att *”Det tar minst 10 år från att man börjar bygga en pilotanläggning tills man har en kommersiell produkt på marknaden”*, eller med Ecotrafic (2013) som bedömer att man av det skälet når högst ca 10 TWh inhemsk produktion 2030.

Utredningen lämnar inga skarpa förslag som påverkar trafikarbetets omfattning. Utredaren vill ändå tillgodoräkna sig effekten av ”inriktningen” men klargör inte vad framgång i detta hänseende skulle innebära för fordonsflottans storlek. Han mörkar genom att i kapitel 15.4 säga att *”Det kan bli så att endast körsträckan per bil minskar.”* I kapitel 8 och 14 säger utredningen tvärtom att körsträckan per bil kommer att öka till följd av sjunkande driftkostnader (”rekyleffekten”). Det talar för att fordonsparken skulle minska mer än den samlade körsträckan.

Trafikverket kommer i sitt underlag till Färdplan 2050⁸ sanningen närmare. Där anges att trafikarbetet med personbil ska minska med 20 procent till 2030 (istället för att öka med lika mycket) och att *”det är troligt att bilinnehavet minskar minst i denna omfattning”* (s 94). Dessutom redovisas kostnaden (s 143). *”För att nå målbilden kan enligt våra beräkningar krävas en ökning av körkostnaden med 50 procent. Denna ökning kan åstadkommas genom en kombination av högre bränsleskatter och infrastrukturavgifter.”* *”Höjningen gäller oavsett drivmedel och för såväl person- som godstransporter.”* I kapitel 15.11.1 skriver utredningen att dess egen åtgärdspotential *”har stora likheter”* med målbilden i Trafikverkets underlag till Färdplan 2050. Då frågar man sig varför konsekvenserna av åtgärder hämtade från Trafikverkets underlag inte redovisas av utredaren?

Med Färdplan 2050 blir antalet personbilar 40 procent färre 2030 än i referensprognosen. Skillnaden torde bli i samma storleksordning med utredningens antaganden. Det innebär ca två miljoner färre bilar och förutsätter att många fler hushåll än idag är billösa. Om körkostnaden måste öka med 50 procent för att detta ska hända, behöver skatten på bensin och diesel mer än fördubblas.

Definition av fossiloberoende fordonsflotta 2030

Jag kan inte ställa mig bakom utredningens bedömning i kapitel 16 om att ”fossiloberoende fordonsflotta 2030” ska tolkas så att trafiken ska vara i stort sett fossilfri. Om regeringen hade menat fossilfri

⁸ Trafikverket, Delrapport transporter. Underlag till färdplan 2050. Publikationsnummer: 2012:224.

hade den sagt så. Nu är regeringens vision istället att energiförsörjningen år 2050 inte ska ge upphov till nettoutsläpp. Det innebär att utsläpp fortfarande kan förekomma, men att de ska uppvägas av reduktioner utomlands som finansieras av Sverige. Med sin definition av ”fossiloberoende fordonsflotta” vill utredaren tidigarelägga regeringens vision med 20 år och omvandla den till ett mål. Att utifrån orimliga antaganden hävda att det skulle vara möjligt till 2030 leder bara till en meningslös siffer- och årtalsexercis.

Med de försiktiga förslag som utredningen faktiskt presenterar och förväntade bidrag från EU:s regler kan utsläppen kanske halveras till 2030. Att komma halvvägs vore en stor framgång särskilt om reduktionen genomförs på ett kostnadseffektivt sätt och därigenom blir ett föredöme. Om Sverige i stället misslyckas till följd av bristfälligt beslutsunderlag, brådska och överoptimism kommer inte omvärlden att låta sig imponeras.

Jag föreslår regeringen att skrota begreppet ”fossiloberoende fordonsflotta”. Om man fyra år efter att uttrycket myntades ännu inte lyckats komma fram till en gemensam tolkning hjälper det knappast att be en utredning om hjälp. Alla förstår däremot vad fossilfri fordonsflotta betyder och ambitionen för 2030 kan uttryckas som ett kvantitativt delmål på vägen mot visionen.

Bonus-malus och andra fordonsrelaterade styrmedel

Utredningen föreslår två alternativa ”paket” av styrmedel som påverkar val av nya bilar. Båda bedöms leda till samma energieffektivisering och elektrifiering. Så kan det inte bli. Det hade varit bättre att redovisa de alternativa åtgärderna var för sig. Politikerna klarar säkert av att själva para ihop dem på olika sätt. Nu har utredningen avstått från att bedöma konsekvenserna av dem.

Hänsyn till Volvo anförs som skäl för viktdifferentiering av bonus-malus. Det är uppenbart att utsläpp från länder med många små bilar, allt annat lika, blir lägre än från länder med hög andel stora bilar. I kapitel 8 framgår att en ökning av tjänstevikten med 100 kg ökar utsläppen med 5–10 gram per km (Johansson, 2009). Nya bilar i Sverige väger i genomsnitt ca 150 kg mer än genomsnittet för EU. Om utredaren vill att Sverige ska vara ett föredöme borde han fundera över vilka effekterna blir om alla länder gör avsteg från klimatpolitiken i syfte att skydda sina företag. Om man trots detta vill differentiera för fordonsvikt bör man som ett mini-

mum sätta en viktgräns över vilken ingen ytterligare kompensation ges, förslagsvis 1 800 kg. Vid införande av rabatt för fordonsvikt krävs dessutom betydligt högre skatt för att nå samma reduktion som i ett alternativ utan viktkompensation.

Utredningen säger inget om hur mycket de olika varianterna av bonus-malus kan reducera utsläppen. Sekretariatets, ej redovisade, försök att analysera frågan visar dock att bonus-malus utan viktkompensation borde ha förutsättningar att reducera utsläppen med 10–15 gram per km utöver vad som skulle bli följderna av att behålla dagens regler. Utan ett sådant system skulle utsläppen från nya bilar år 2020 sannolikt hamna kring 110 gram. Att Sverige riskerar att komma så mycket över EU-genomsnittet beror på att dieselandelen inte kan förväntas stiga över dagens mycket höga nivå och att svenskarna väljer mycket större bilar än både grannländerna och EU-genomsnittet.

Tabell 1 Nybilsförsäljningen inom EU15 och några medlemsländer 2012 fördelat på fordonsegment och andel bilar med fyrhjulsdraft. Procent

	Small	Lower medium	Upper medium	Executive	4WD
Sverige	17	26	28	29	23
Frankrike	49	31	14	6	7
Finland	21	31	33	15	13
Tyskland	29	33	20	18	15
EU15	39	32	17	13	11

Källa: ACEA.

Förhållandet att svenskarna väljer så stora bilar gör att de ekonomiska incitamenten behöver vara starka om genomsnittet för nya bilar i Sverige ska hamna på eller under genomsnittet för EU15 år 2020. Vid viktkompensation behöver värderingen av reduktion av koldioxid höjas väsentligt, troligen till minst 500 kr per gram.

Under utredningens gång uppdagades att avräkning av malus i samband med export/import av begagnade bilar utgör en större administrativ komplikation än man inledningsvis hade anledning att tro. En väg att undgå problemet är förstås att konstruera systemets malus som en differentierad årlig fordonskatt, medan bonusen i sin helhet betalas ut vid registrering av nya fordon. Det innebär att incitamentet fortsatt kan vara linjärt både ovan och under bryt-

punkten mellan skatt och premie, vilket från effektivitetssynpunkt är att föredra framför godtyckligt valda trappsteg.

Valet av nivå för den årliga fordonsskattens koldioxidkomponent kompliceras dock av osäkerhet om i vilken grad som köpare av nya bilar tar hänsyn till kostnader som kommer att bäras av senare ägare. Utredningens jämförelse med nivån i den danska fordonsskatten haltar betänkligt med tanke på att vårt grannland utöver fordonsskatten har EU:s högsta försäljningsskatt. I ett system med viktkompensation behöver varje gram sannolikt belastas med 70–80 kronor för att incitamentet ska motsvara en registreringskatt om 400–500 kr per gram. En möjlighet att hantera frågan skulle kunna vara att börja med 70 kronor och justera nivån uppåt eller neråt redan efter något år beroende på utfallet.

Om alternativet där malus utgörs av fordonsskatt föredras, behöver förmånsvärdet i beskattningen av förmånsbilar differentieras för koldioxidutsläpp, eftersom den årliga fordonsskattens differentiering inte alls påverkar förmånsvärdet, vilket däremot bonussidan gör genom att premierna reducerar bilarnas listpris.

Utredningen säger i kapitel 15.4 att nyttan av fordon som kan använda alternativa drivmedel inte bör premieras på sådant sätt att det sker *”till priset av att man ställer väsentligt lägre krav på energieffektivitet hos sådana fordon än på de som bara kan använda fossila drivmedel”*. Ändå föreslår utredningen med hänvisning till miljöbilsdefinitionen att alternativbränslebilar ska tillåtas släppa ut 55 gram mer per km än andra fordon. Bättre hade varit att föreslå en kraftig skärpning av kraven på dessa bilars bränsleeffektivitet i miljöbilsdefinitionen. Låga krav på etanol- och gasfordon har i kombination med höga bidrag lett till att de har mycket högre bränsleförbrukning än jämgamla bensin- och dieslbilar. När dessutom etanolbilarna körs mer på bensin än på etanol och gasbilarna till hälften drivs med fossil gas blir klimateffekten dålig. Saken förvärras när utredningen i alternativet med höjd koldioxidkomponent i den årliga fordonsskatten vill höja rabatten för dessa fordon från 10 till 25 kronor per gram. Detta innebär en större fördel för bränslekrävande bilar än för snåla! Det är bättre att enbart premiera alternativbränslefordon med den tilläggspremie som utredningen föreslår.

Låga krav och förväntningar på elfordon

Utredningen förväntar sig att priset på batterier ska minska med 30–50 procent till 2020. Priset på de vanligaste elbilarna har sänkts under 2013 och batteripriserna är sjunkande.⁹ Med bonus-malus minskar stödet till elbilar gradvis, men någon motsvarande reduktion av bidragen sker inte i de övriga alternativen och inte heller av den s.k. tilläggspremien. I stället föreslås en höjd nedsättning av förmånsvärdena för elbilar. Tror inte utredningen på sin egen bedömning av prisutvecklingen?

Överdrivna subventioner av nischfordon med bättre förutsättningar i stora städer än i övriga delar av landet stämmer inget vidare med utredningens förhoppningar om att bilinnehavet ska minska snabbt just i storstäderna. Med en sådan målsättning vore det rimligare att främja eldrivna cyklar och mopeder, som är mindre utrymmeskrävande, men utredningen föreslår inget stöd till dem.

I alternativet där bonus-malus inte införs vill utredningen att supermiljöbilspremien ska höjas till 70 000 kronor och förbli oförändrad till 2020. Enligt min bedömning bör alla stöd gradvis trappas ner. Om man är osäker på hur många bilar som kommer att åberopa stöd kan ett alternativ vara att sätta en gräns för antalet stödda bilar vid en viss subventionsnivå och när den nås sänka bidraget till en lägre nivå. Metoden kan även användas för tilläggspremien och nedsättning av förmånsvärdet.

Förmånsbeskattningen

Utredaren jämför två alternativ för beskattningen av förmånsbilar, att höja värdeminskningssdelen i den nuvarande modellen från 9 till 15 procent av listpriset eller att behålla dagens konstruktion men differentiera förmånsvärdet för bilens utsläpp av koldioxid. Det är förvånande att han inte ser möjligheten att höja förmånsvärdet och sedan koldioxiddifferentiera det. Värderingen ska enligt inkomstskattelagen återspegla den kostnad som förmånstagaren skulle ha haft om han själv skaffat sig varan, och utredningen visar att en höjning från 9 till 15 procent av listpriset är motiverat. Det för lågt satta förmånsvärdet medför att låginkomsthushåll skattevägen tvingas bidra till höginkomsttagarnas bilkostnader. Subven-

⁹ Elbilen i Sverige nr 1/2013.

tionen motsvarar, enligt utredningen, ett skatte- och avgiftsbortfall på 2,6 miljarder kronor per år.

Såväl utredningens eget underlag (Ynnor, 2013) som en tidigare analys utförd av Copenhagen Economics (2010) visar att den svenska modellen för förmånsbeskattning leder till att förmånstagarna väljer större bilar än de annars skulle ha gjort. Merutsläppen kan vara betydande. En höjning av listprisdelen av förmånsvärdet från 9 till 15 procent skulle enligt utredningen ”göra att stor del av de som idag har förmånsbil istället kommer välja en privat bil”, men detta påstående styrks inte. En sådan förändring skulle leda till att det totala förmånsvärdet motsvarar ca 21 procent av nybilspriset. I Norge och Danmark har förmånsvärdet schablonmässigt satts till 25 procent av nybilspriset och Sverige hade före 1997 ännu strängare villkor. Trots detta uppgick antalet förmånsbilar i mitten av 1990-talet till ca 170 000 mot 220 000 idag.

Stöd till biodrivmedel

Bidragande till mitt beslut att avgå som huvudsekreterare är skilda uppfattningar om prisprenie till inhemska produktion av biodrivmedel. Jag framförde tidigt att det handlar om ett otillåtet statsstöd som finansieras av en skatt vars intäkter öronmärks. Av betänkandet framgår att det uttryckliga syftet bakom konstruktionen är att söka kringgå statsstödsbestämmelserna.

EU-kommissionen betecknar Österrikes stöd till förnybar el som statsstöd med motiveringen att avgift tas ut utan koppling till köp av förnybar energi och därför har tydlig fiskal karaktär. Så förhåller det sig också med prisprenien. Drivmedelsföretagen måste betala även när de inte är köpare.¹⁰

EU-domstolen konstaterar i fallet Essent att Nederländernas regering beordrat nätägarna att betala en avgift till mottagare utsedda av lagstiftaren och att bidraget inte motsvaras av någon fördel för dem som betalar. Beträffande frågan om förfarandet innebär ett utnyttjande av statens resurser säger domstolen att *“it must be borne in mind that those amounts have their origin in the price surcharge imposed by the State”* och att *“those amounts thus have their origin in a State resource”*. Trots att pengarna inte passerar stats-

¹⁰ Därför är utredningens hänvisning till EU-domstolens utslag i fallet Preussen Electra angående den tyska inmatningstariffen irrelevant. Där gällde frågan obligatoriska köp från alla producenter och till fast pris samt utan volymbegränsning.

kassan betraktar domstolen alltså dem som en statlig resurs.¹¹ Enligt utredningens konsult (Fouquet, 2013) handlar det därför om statsstöd.

Fouquet menar med hänvisning till domstolens avgöranden i fallen Pearl och CIDEF att det inte är statsstöd om en fond tillkommit på initiativ av industrin. Om staten tar initiativ till en stödfond i syfte att nå sina ”*policy objectives*” är det däremot fråga om statsstöd. Hon rekommenderar därför den svenska regeringen att söka ingå i en ”frivillig” överenskommelse med SPBI om att branschföreningen ska inrätta en fond till vilken medlemmarna betalar. Vad konsekvenserna blir om SPBI inte är med på noterna säger hon inte.

Fouquet missar att EU-domstolen i fallet Stardust Maritime redovisar en lista på indikatorer på att statens resurser potentiellt kan vara inblandade. Bland dem nämns om branschens utbetalningar av stöd skulle ha kommit till stånd utan direktiv från staten, åtgärdens beroende av medverkan av statlig administration och åtgärdens legala status (*subject to public or private law*) samt intensiteten hos statens övervakning av systemet.

Med utredningens förslag kommer staten genom riksdags- och myndighetsbeslut exakt på kronan anger hur mycket varje drivmedelsleverantör ska betala och till vilka företag. Något inslag av frivillighet finns inte. Min slutsats är att premien finansieras av en sorts skatt som staten ålägger de skattskyldiga att överföra till vissa företag. Pålagan har tillkommit på statens initiativ och i syfte att uppnå ett av staten formulerat mål. Det är alltså fråga om statsstöd.

Utredningen gör gällande att pålagan inte har karaktär av skatt utan är en belastande avgift. Som sådana betecknar Avgiftsutredningen (SOU 2007:96) penningpålagor som tas ut endast i näringsreglerande syfte och i sin helhet tillförs näringsgrenen i fråga. Avgränsningen är viktig, eftersom ett kollektiv inte avgiftsvägen får belastas med främmande kostnader (prop. 1984/85:149, s. 59). Lagrådet anför där att ”*en avgift av sådant slag torde i realiteten vara att betrakta som en punktskatt*”.

Utredningen tycks föreställa sig att de betalande företagen finns i samma näringsgren som de som får prispremien, men så är inte fallet. Enligt svensk branschindelning (SNI 2007) tillhör företag som ägnar sig åt handel med drivmedel inte samma näringsgren som företag som tillverkar dem. Det finns heller ingen intressegemenskap som skulle göra det naturligt att belasta den ena närings-

¹¹ Vilket också stämmer med Artikel 107 (1) i EUF-fördraget som beträffande otillåtet stöd talar om ”hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är”.

grenens företag med en pålaga vars intäkter tillfaller företag i den andra. Tvärtom är företag i de båda näringsgrenarna motparter i affärsöverenskommelser (vilket normalt sett inte inträffar för företag som tillhör samma näringsgren).

Avgiftsutredningen menar att en penningprestation som ”*syftar till att styra eller på annat sätt reglera organisationers eller personers beteende*” bör betraktas som punktskatt eller någon annan form av ”*statsrättslig inkomst*”. Eftersom riksdagen ensam beslutar om skatter får fastställande, månad för månad, av den skattesats som krävs för att täcka utbetalningarna inte delegeras. Av tidsskäl kan beslut om täta förändringar i nivån inte klaras av riksdagen. Den föreslagna modellen för finansiering av premien är således inte möjlig att genomföra.

Frågan om risk för överkompensation diskuteras inte. Det är allvarligt eftersom sådan inte får förekomma och enskilda företag över en tolvårsperiod kan få upp till ca 5 miljarder kronor i bidrag. EU:s proportionalitetsprincip måste beaktas vid val av stödnivå. Eftersom stödet kan komma att omfatta nära 100 procent av biodrivmedelsleveranserna behöver frågan om handelshinder bli föremål för en ingående analys.

Utredningens förslag om att prispremien ska minska över tid är baserat på föreställningen att anläggning nummer två är av samma slag som den första. Men tekniker som tillkommer senare bör inte få sämre villkor än de som finns nu. Det är heller inte självklart att stödet, som nu föreslås, bara ska gå till producenter av färdiga drivmedel, medan framställning av halvfabrikat inte får tillgång till stöd annat än efter förhandling med ett företag som i en svensk anläggning använder dess substrat för att producera drivmedel för svenska köpare. Viktigt i sammanhanget är var i produktionskedjan som den egentliga investeringsrisken finns och vem som fattar avgörande investeringsbeslut. Utredningens förslag ger företag som levererar färdiga biodrivmedel från anläggning i Sverige ett triumfkort i förhållande till både potentiella underleverantörer och konkurrenter som saknar egna produktionsanläggningar.

Frågan om hur prispremiemodellen kan samverka med en utvidgad kvotplikt är mycket ofullständigt belyst. Utredningen vacklar i kapitel 14.7.1 mellan inställningen att kvotplikten ska utvidgas genom att en växande del av biodrivmedelskvoten bara får uppfyllas med drivmedel producerade ur avfall, restprodukter, lignin och cellulosa och uppfattningen att den särskilda kvoten bör avskaffas. I det förstnämnda fallet slipper dessa biodrivmedel priskonkurrens både från

fossil energi och från bränslen framställda ur åkergrödor. Därför behöver, i motsats till vad utredningen tror, ett produktionsstöd bara täcka en mindre del av skillnaden i produktionskostnad jämfört med konventionella drivmedel.

Ett alternativ till prispremien skulle därför kunna vara att ge den första anläggningen i sitt slag ett produktionsstöd som motsvarar 60 procent av skillnaden i kostnad jämfört med diesel och bensin, vilket är förenligt med EU-kommissionens tolkning¹² av statsstödsreglerna. Ett sådant stöd skulle kunna hanteras inom ramen för förordning (2003:564) om bidrag till åtgärder för en effektiv och miljöanpassad energiförsörjning. Om bidraget ska utformas som produktionsstöd är utredningens tanke om att anpassa nivån till priset på diesel en god idé.

Det hävdas ibland att det inte går att få ett statsstöd godkänt i kombination med kvotplikt, men det är viktigt att inse att kvotplikten avser en annan bransch än produktionsstödet. Eftersom kvotplikten kan uppfyllas genom import av drivmedel från producenter som kan ha åtnjutit statsstöd i sina hemländer vore det konstigt om svenska producenter skulle få sämre villkor. Statsstödet bör dock inte, som i förslaget till prispremie, förknippas med krav på leverans till svenska köpare.

Utredningen utgår utan analys från att det är klimat- och kostnadseffektivt att använda stora mängder bioenergi för framställning av drivmedel. Den borde ha analyserat hur konkurrensen om biråvarorna påverkas av förändrade relativpriser och skärpta krav på minskade utsläpp från andra delar av den icke-handlande sektorn respektive från verksamheter som finns under taket för EU ETS.

Utredarens ovilja att analysera olika alternativ till prispremien kommer att leda till en tvåårig försening av införandet av stöd till anläggningar för inhemsk produktion av biodrivmedel. När frågan utreds på nytt är det viktigt att uppmärksamma hur internationell handel med biodrivmedel påverkas av skilda incitament och användning av dubbelräkning i vissa länder samt att konsultera grannländerna i syfte att hitta gemensamma lösningar.

Utredaren säger i 14.5.2 ”Att ett alternativ är dyrare än andra tekniska lösningar är inget skäl för stöd”, men i 15.11.4 anges att det mycket omfattande stödet till gas- och etanolbilar kan behöva bli långvarigt. Detta visar att stöden skapar inlåsnings effekter och att bristande framgång tas som intäkt för fortsatt stöd. Samhälls-

¹² EU-kommissionen, Gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till miljöskydd (2008/C82/01).

ekonomiskt är detta allvarligt eftersom resurserna används dåligt. Utredningen tvekar dessutom av hänsyn till gasfordonens höga kostnader och dåliga konkurrensförmåga att föreslå att fossil gas ska beskattas enligt samma principer som bensin, vilket borde vara självklart.

Avslutande kommentar

Utredningens tillkortakommanden beror på bristfällig analys och önsketänkande. Att överdriva möjligheterna på kort sikt och bortse från svårigheter och begränsningar riskerar att invagga aktörerna i ett falskt lugn. Önsketänkande kan vara ett tecken på att frågan inte tagits på tillräckligt allvar.

Om utredaren vill att Sverige ska öka sitt engagemang hade det varit bättre att lämna förslag om trovärdiga styrmedel med potential att på femton år föra oss halvvägs till målet samt att därutöver föreslå regeringen att köpa och makulera utsläppsrätter. Att undandra utsläppsrätter motsvarande den andra halvan av vägtrafikens utsläpp kostar vid dagens låga prisnivå (SEK 0,04/kg) bara 400 miljoner kronor per år. Genom att undandra utsläppsrätter från marknaden skulle vi (tillsammans med likasinnade aktörer) kunna bidra till att priset på sikt närmar sig en nivå som skapar incitament till en omställning av den europeiska kraftproduktionen. Det behövs om elektrifieringen av vägtrafiken ska bli ett verkningsfullt bidrag till klimatomställningen.

Särskilt yttrande av Anders Roth och Eva Sunnerstedt

Utredningens förslag till hur Sveriges fordonsflotta ska kunna bli fossiloberoende till år 2030 är genomtänkt och ambitiöst. Något alternativ till en hög ambitionsnivå är inte heller acceptabelt med tanke på den utmaning som ligger framför oss och få ännu insett vidden av. Exempel på genomtänkta delar i utredningen är att den behandlar fem insatsområden från stadsplanering för minskat transportbehov till hur försäljningen av energisnåla fordon ska kunna premieras. Utredningen laserar vidare en elegant lösning på hur större investeringar i framtidens biodrivmedel ska underlättas genom en prisgaranti. Värt att uppmärksamma är också förslaget om stadsmiljöavtal, där pengar från de klimatsämsta projekten ur den nationella planen går till städer som förbinder sig till att genomföra åtgärder som minskar trafikens miljöpåverkan (ex åtgärder som ökar andelen gång, cykel och kollektivtrafik samt effektivare godstransporter). Vi anser att detta förslag är mycket positivt, men anser att de föreslagna 30 miljarder över perioden 2015–2025 behöver höjas. Detta för att städer på allvar ska kunna möta det behov som finns. Som utredningen förslår bör dessa pengar komma från den nationella planen.

Det som, enligt oss, saknas i utredningen är skarpa förslag gällande främst styrmedel för att minska efterfrågan på transporter i stadsregioner. Det gäller t.ex. de förslag som läggs fram gällande gröna resplaner, beskattning av parkeringsplatser samt reseavdraget, vilka förslås utredas vidare. Utan åtgärder för att utveckla attraktiva tillgängliga städer kommer det bli mycket svårt att lösa transportsektorns klimatutmaning.

Det är därför väsentligt att regeringen snarast tillsätter kompletterande utredningar som fortsätter där denna utredning slutar med syfte att lägga fram skarpa åtgärder på samtliga förslag som presenteras.

Särskilt yttrande av Ebba Tamm

Allmänt

Ett sådant omfattande förslag till förändring av en befintlig marknadsstruktur som utredningen omfattar kräver en mycket noggrann specificering av de olika delarna och därtill en lika omfattande och noggrann konsekvensutredning. En sådan konsekvensutredning och redovisning av beräkning av de olika förslagens samhällsekonomiska effektivitet har inte genomförts i tillräcklig omfattning och slutsatser dras utan underliggande analys eller beräkningar. Dessa blir därmed mycket osäkra.

Exempelvis skall förslaget, nedan kallat prispremiemodellen, kombineras med ett förslag till ökad kvotplikt med växthusgasreduktionskrav. Detta förslag har inte redovisats annat än översiktligt och det finns inte heller något förslag till lagtext eller förordning. Då dessa två system kommer att samverka med varandra behöver de utvärderas och konsekvensbeskrivas tillsammans. Detta saknas i utredningen.

Utredningen bedömer också att det i dagens läge inte är möjligt att ställa högre krav på växthusgasreduktionen hos biodrivmedel än vad som anges i EU:s förnybartdirektiv. Då det är angeläget att styra användningen av biodrivmedel till sådana med god växthusgasreduktion är det viktigt att Sverige aktivt arbetar inom EU för att göra det möjligt.

Kvotplikt

En kvotplikt fastställer hur mycket av biodrivmedel som skall finnas i transportsektorn och kan också innehålla särskild kvot av utpekade biodrivmedel som drivmedlen skall innehålla. Om man inte klarar att uppfylla dessa kvoter med biodrivmedel utgår en kvotpliktsavgift med ett fastställt belopp på X kr/liter för uteblivna biodrivmedel. Denna kvotpliktsavgift utgör den alternativa kostnaden för biodrivmedlet. I ett läge med knapphet i tillgång på biodrivmedel kommer kvotpliktsavgiften att utgöra takpriset på marknaden och kan då innebära en styrning av marknadspriset för biodrivmedlet. Både kvotpliktsnivån och kvotpliktsavgiften utgör också den styrning som staten har på drivmedelsaktörerna att verkligen uppfylla kvoten genom att tillsätta biodrivmedel. Denna styrning av marknadspriset

på biodrivmedel måste utvärderas tillsammans med förslaget till prispremiessystem.

En sådan styrning kommer dessutom föra med sig en effekt på marknaden för biodrivmedel utanför Sverige. Då eventuella kvoter måste kunna tillgodoseas såväl från den svenska som från de internationella marknaderna, och då en svensk tillverkare måste kunna sälja sina produkter även på de internationella marknaderna kommer prissättningen påverkas av stödsystemets omfattning.

Utredningen redovisar tre olika alternativ med olika kombinationer av kvotpliktskonstruktioner och prispremiemodell. Det saknas dock ett alternativ där kvotplikt med styrning mot växthusgasminskning och utan prispremiemodell utreds.

Prispremiemodellen

Det föreslagna systemet innehåller så många oförutsägbara faktorer att konsekvenserna är svåra att överblicka.

Målet

Det är oklart definierat vad målet med vad det föreslagna prispremiessystemet är. Ett motiv som anges är att det skall utgöra stöd till ny teknik och ett annat motiv som anges är stöd till nya anläggningar. Det är oklart om de nya anläggningar som skall kunna ingå skall baseras på kommersiell teknik eller om avsikten är att driva mot teknikutveckling av ny produktionsteknik i kommersiell skala. Det saknas också kriterier för vad som avgör om en anläggning av tillsynsmyndigheten beviljas plats i en årsklass. Dessutom anges att befintliga anläggningar som använder de utvalda råvarorna skall kunna ingå och några anges i utredningen. En del har dessutom erhållit statligt stöd för att bygga anläggningen. Prispremiemodellen prioriterar inte heller mellan biodrivmedelsproduktion med olika växthusgasprestanda.

Orimliga marknadseffekter

Så som systemet är konstruerat kan det mycket väl uppkomma situationer när aktörerna på marknaden tvingas att subventionera en konkurrents produktion av biodrivmedel för egen försäljning, sam-

tidigt som de själva gör sina inköp från andra leverantörer. Det är en orimlig situation i en konkurrensutsatt marknadsekonomi. Utredaren kommenterar i förslaget situationen med ” I huvudsak kommer den föreslagna prispremie mekanismen att verka selektivt (vilket kan anses som ett mål) att ge fördel genom att gynna vissa företag vilket har inverkan på konkurrensen; vissa företag väljer att utnyttja regelverket och andra inte.”

Kommentaren att aktörer ”väljer” att ta del av prispremien eller inte gör anspråk på att det är ett reellt val för en aktör i marknaden att välja den ena eller den andra vägen. I praktiken är det omöjligt för en aktör som inte har produktion att under överskådlig tid engagera sig i tillverkning av såväl tekniska som ekonomiska skäl.

Förslaget har som ett syfte och mål att få ned användningen av flytande och gasformiga volymer på marknaden genom bl.a. en ökad elektrifiering av transportsektorn. Man kan notera att om man är framgångsrik i denna inriktning kommer underlaget för att bedriva försäljning av flytande och gasformiga produkter att minska. Den effekt det har på marknaden är uppenbar. Minskat underlag kommer att resultera i ett mindre antal försäljningsställen med tyngdpunkt på områden med lågt kundunderlag. I det läget kommer det att bli än svårare att se en rad av olika typer av biodrivmedel på varje försäljningsställe.

Statsstödsrisken och risk för överkompensation

Eftersom det föreslås att staten i lag bestämmer att prispremie skall betalas och också hur stor den skall vara och att den inte motsvaras av en motprestation för den som betalar premien kan det finnas en risk att denna anses vara en skatt och inte en avgift. Staten avgör också vilka som skall få ingå i varje årsklass och avgör därmed också vilka som skall få ta del av prispremien. Då det är en risk att det betraktas som en skatt och därmed blir föremål för statsstödsreglerna finns en risk för överkompensation. Den som får stödet är den blir återbetalningsskyldig i den händelse stödet bedöms som en överkompensation. Då det är ett enskilt bolag som drabbas medför det en betydande risk.

Lärkurva

I underlaget finns en kommentar kring "learning curve" där förslagsställaren skriver att biodrivmedlens konkurrenskraft har ökat och att de effektivaste idag har en kostnadsnivå som ligger under priset på oskattad bensin. Det internationella bensinpriset är ett pris på en global marknad som är en effekt av den tillgång och den efterfråga som finns vid ett givet tillfälle. Att jämföra det med det effektivaste produktionssystemet för biodrivmedel säger ingenting. Det effektivaste produktionssystemet för bensin har ett produktionspris som förmodligen understiger 50 öre per liter. Det som är väsentligt att titta på är om det finns en stor prisminskning att hämta i teknikutveckling inom olika produktionsätt. Den sidan borde undersökas noggrannare.

Tillgång till teknik

Det har i Kåbergers utredning angetts som motiv till prispremie-systemet att det avser att gynna de som först bygger en anläggning och att senare aktörer skall ha en lägre ersättning då de får tillgång till denna teknik. Det är inte säkert att man får tillgång till tekniken då de flesta väljer att patentera och sedan sälja licenser eller väljer att inte ens alls sälja licenser för att därmed få en större exklusivitet på marknaden och behålla en knapphet som kan leda till högre marknadspriser – i synnerhet om det är kopplat till en kvotplikt med kvotpliktsavgift.

Stöd

Stödsystemet kopplat med en kvotpliktsavgift kan också innebära att det inte leder till uppbyggnaden av en konkurrenskraftig biodrivmedelsproduktion då det blir ett system som är helt beroende av stöd. Det leder inte till kostnadseffektiva lösningar då ersättningen slagits fast utan koppling till det enskilda projektets kostnadsnivå utan konkurrensutsättning. Anläggningar som byggs senare med ny effektivare teknik får också en lägre ersättning, än nu befintliga anläggningar redan i drift, då prispremien trappas ner med tiden. Detta riskerar att missgynna teknikutveckling.

Frihandel

Den fria marknaden inom EU och WTO-reglerna omöjliggör troligen att stödsystem som favoriserar egen nationell produktion såsom föreslagits samtidigt som det står helt öppet att sälja även till intresserade aktörer utanför Sverige.

Drivmedelsleverantörerna

Utredningen anger att med de krympande drivmedelsvolymerna som de olika effektiviseringarna kommer att leda till måste leda till anpassningar av drivmedelsdistributionen och att en successiv förändring av industrin bör ingå i planering både i industrin och hos Energimyndigheten. I början av 70-talet förbrukade Sverige cirka 30 miljoner ton oljeprodukter och det fanns då cirka 15 större aktörer på marknaden. Idag är förbrukningen mer än halverad och antalet större aktörer har genom rationaliseringar och sammanslagningar reducerats till fyra större drivmedelsaktörer. 1968 fanns det cirka 9000 tankställen i Sverige och idag är antalet runt 2800 tankställen. Denna rationalisering kommer att fortsätta med krympande volymer men det är inget man skall planera för utan det sker på marknadsekonomins villkor.

Utbyggnad av ny infrastruktur

Utredningen konstaterar att branschen sannolikt inte satsar miljardbelopp på att bygga ut distributionen av helt nya drivmedel utan att antingen tvingas till det eller vara utsatt av starkt tryck från potentiella kunder. För utbyggnaden av en laddinfrastruktur för el föreslås dock att man skall utreda möjligheterna till att ge bidrag. I en marknadsekonomi skall alla energislag behandlas på ett teknikneutralt och konkurrensneutralt sätt.

Raffinaderiindustrin

Även om målet långsiktigt är att transportsektorn skall vara fossiloberoende och i praktiken innebär en krympande marknad för bl.a. raffinaderiindustrin bör man beskriva de konsekvenser som blir följden. Den svenska raffinaderiindustrin har idag en export som

idag uppskattningsvis uppgår till cirka 80 miljarder kronor om året samt sysselsätter direkt och indirekt cirka flera tusen personer. Om hemmamarknaden försvinner kommer det leda till att rationaliseringar och omställningar behöver genomföras.

Särskilt yttrande av Henrik Wingfors

Såsom den svenska elbranschens representant ser jag mycket positivt på de förslag till omställning av transportsektorn som utredningen lämnat. Mycket av det som utredningen föreslår ligger i linje med Svensk Energis-Elforsks eget arbete med att definiera målet om en fossiloberoende fordonsflotta år 2030 och tänkbara styrmedel för att nå målet.

Utredningen har, i likhet med elbranschen, identifierat en ökad elektrifiering som en av flera viktiga förändringar av transportsektorns energiförsörjning.

Elbranschens egen gruppering av åtgärder (som i flera delar stämmer överens med utredningens) ser ut som följer:

- Effektivisering
- Bränslebyte
- Transportbehovsminskning
- Överflyttning

Jag bedömer att elektrifiering och de andra åtgärder som utredningen föreslår kommer att ta Sverige en bit på vägen mot en fossiloberoende fordonsflotta år 2030, men det kommer inte att ske utan både politisk uthållighet och att kompletterande styrmedel och insatser beslutas. Några exempel. Privatpersoner måste uppleva att kollektivtrafiken är ett säkert, bekvämt och effektivt alternativ till egen bil. Detta är viktigt inte minst för allmänhetens stöd till omställningen. Kommunernas nyckelroll för samhällsplaneringen, vars utformning har en avgörande påverkan på transportbehoven, kan inte nog understrykas. På den korta tid som utredningen haft till sitt förfogande har dessa och andra områden inte hunnits med. För att nå ända fram kommer alltså fler styrmedel och områden att behöva utredas.

För att omställningen ska bli verklighet krävs också en blocköverskridande överenskommelse om transportpolitikens styrmedel och ett stabilt mål om de fossila bränslenas utfasning i transportsektorn. Jag hoppas att utredningens förslag kan ligga till grund för de första stegen mot en sådan överenskommelse.

Referenser

- 2011 års vägtullsutredning (2012), *Avgifter på väg och elektroniska vägtullssystem*, delbetänkande, SOU 2012:60.
- 2013 års Stockholmsförhandling (2013), *Framställan om förändrad trängselskatt*. Skrivelse till regeringen 2013-07-01.
- AEA et al. (2010), *EU Transport GHG: Routes to 2050?*, AEA, CE Delft, TNO.
- AEA, KTI & Transport and Environmental policy (2011), *Research Report on the implementation of Directive 1999/94/EC relating to the availability of consumer information on fuel economy and CO₂ emissions in respect of the marketing of new passenger cars*, Final Report.
- AEA & Ricardo (2011), *Reduction and Testing of Greenhouse Gas (GHG) Emissions from Heavy Duty Vehicles – Lot 1:Strategy*, Final Report to the European Commission – DG Climate Action.
- AEA & Ricardo (2012), *Exploring possible car and van CO₂- emission targets for 2025 in Europe*, Ricardo-AEA/R/ED58334.
- Allen J. & Browne M. (2012), Sustainable strategies for city logistics i McKinnon A, Browne M, Whiteing A. *Green logistics, improving the environmental sustainability of logistics*, 2nd edition, Kogan Page, London.
- Algurén P. (2013), Sunfleet, personlig kommunikation.
- Alriksson, A. (2013), Landsbygdsdepartementet. Personlig kontakt augusti 2013.
- Andersson, E. (2008), *Energiförbrukning i nutida och framtida tågtrafik*. PM 2008-01-08. Järnvägsgruppen. Kungliga Tekniska Högskolan, Stockholm.
- Arnfolk P. (2013a), *Arbete, studier och möten på distans – hur påverkas resandet? Delrapport 1: Distansarbete & flexibla arbetsformer*, underlagsrapport till utredningen om fossilfri fordonstrafik.

- Arnfalk P. (2013b), *Arbete, studier och möten på distans – hur påverkas resandet? Delrapport 2: Resfria möten*, underlagsrapport till utredningen om fossilfri fordonstrafik.
- Arnfalk P. (2013c), *Arbete, studier och möten på distans – hur påverkas resandet? Delrapport 3: Distansutbildning*, underlagsrapport till utredningen om fossilfri fordonstrafik.
- ATOC (2007), *Energy and Emissions Statement 2006/7*, Association of Train Operating Companies, London.
- Avgiftsutredningen (2007) *Avgifter*, SOU 2007:96 s. 28 f., 35.
- Banister, D (2006), *Cities, Urban Form and Sprawl: A European Perspective*. I *European Conference of Ministers of Transport: Transport, Urban Form and Economic Growth*. Roundtable 137. OECD Publishing, Paris, s. 113–142.
- Banverket (2007), *Järnvägsbeskrivning – 10 december 2006 till och med 8 december 2007*.
- Banverket (2010), *Godstransporternas utveckling*. BVStrat 1003, ver. 1.0.
- Barua, P., Tawney, L. & Weisher, L. (2012), *Delivering on the Clean Energy Economy: The role of policy in developing successful domestic solar and wind industries*, World Resources Institute and Open Climate Network, Working paper.
- Baxandall, P., Davis, B. & Dutzik, T. (2012), *Transportation and the New Generation: Why young people are driving less and what it means for transportation policy*. Frontier Group & US PIRG Education Fund.
- Behrends S. (2013), *Workshop kring en Färdplan för Citylogistik*, Vinnova 2013-04-24.
- Beinhocker E. D., Farmer J.D., Hepburn C. (2013), *Next Generation Economy, Energy and Climate Modeling*, Prepared for the Global Commission on Economy and Climate, Institute for New Economic Thinking, University of Oxford
- Bengtsson, S., Andersson, K. & Fridell, E. (2011), *A comparative life cycle assessment of marine fuels: liquefied natural gas and three other fossil fuels*. Proceedings of the Institution of Mechanical Engineers, Part M: *Journal of Engineering for the Maritime Environment* May 2011 225: 97–110.
- Bergman, S., Berg, H. & Georén, P. (2013), *Kostnadsutveckling*.

- Batterier och Bränsleceller fram till 2025*. StonePower AB, Libergreen AB och KTH (på FFF-utredningens uppdrag).
- Bergquist & Söderholm (2011), Green innovation Systems in Swedish industry 1960–1989, *Business History Review*, Winter, 85; 677–98.
- Bergquist, Söderholm, Kinneryd, Söderholm & Lindmark, (2013) Command & Control revisited: Environmental Compliance & Technological Development in Swedish industry 1970–1990, *Ecological Economics*, 85, January: 6–19.
- Berndes, G. (2008), *Water demand for global bioenergy production: trends, risks and opportunities*, Report commissioned by the German Advisory Council on Global Change (Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen -- WBGU).
- Berndes, G. (2013), *Biomass resource potentials – summary and discussion of associated issues* (extended). Report 2013:XX. Physical Resource Theory, Chalmers University of Technology, Sweden.
- BEST (2009), *Promoting Clean Cars*, Case Study of Stockholm and Sweden. Best Deliverable No 5.12. City of Stockholm, Environment and Health Administration, Stockholm.
- BIL Sweden (2012), *Bilismen i Sverige 2012*.
- BIL Sweden (2013), *Bonus-Malussystem*. PM april 2013.
- BITRE (2012), *Traffic Growth: Modeling a Global Phenomenon*, Research Report 128, Australian Government, Department of Infrastructure and Transport, Canberra.
- Boverket (2008), *Allmänna råd 2008:1, Buller i planeringen – planera för bostäder i områden utsatta för buller från väg- och spårtrafik*.
- Boverket (2010a), *Planer som styrmedel för att minska samhällets klimatpåverkan*, www.boverket.se/Om-Boverket/Webbokhandel/Publikationer/2010/Planer-som-styrmedel-for-att-minska-samhällets-klimatpaverkan/
- Boverket (2010b), *Ge plats för cykeln*, www.boverket.se/Global/Webbokhandel/Dokument/2010/G%C3%B6r_plats_f%C3%B6r_cykeln.pdf
- Boverket (2011), *Sammanställning av nationella mål, planer och program av betydelse för fysisk samhällsplanering*, Boverket rapport 2011:17.

- Boverket, Riksantikvarieämbetet, Formas och Arkitekturmuseet (2011), *Slutrapport av regeringsuppdraget till miljö- och kulturmyndigheter om samverkan för att främja en hållbar stadsutveckling*.
- Boverket (2012), *Vision för Sverige 2025*, www.boverket.se/Om-Boverket/Webbokhandel/Publikationer/2012/Sverige-2025/
- Brisbane city council (2007), *Climate Change and Energy Taskforce Final Report – A Call for Action*.
- Bristol green capital and Bristol partnership (2009), *Building a positive future for Bristol after Peak Oil*.
- Brännlund R., Lundmark R. & Söderholm P. (2010), *Koka, såga, bränna eller bevara?* SNS Förlag.
- Bull T och Sterzel F (2010) Regeringsformen – en kommentar, s. 200, Studentlitteratur.
- Bunch, D. & Greene, D. (2010), *Potential Design, Implementation, and Benefits of a Feebate Program for New Passenger Vehicles in California: Interim Statement of Research Findings*. University of California, Davis, prepared for State of California Air Resources Board.
- Burman, Å. (2013), Gobigas. Information hämtad från en presentation om Gobigas från Åsa Burman.
- Börjesson, M., Fosgerau, M., och Algers, S. (2012), On the income elasticity of the value of travel time, *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 46(2), February 2012, 368–377.
- Börjesson, M. (2012), *Forecasting demand for high speed rail*, CTS Report 2012:12.
- Börjesson P., Tufvesson L. & Lantz M. (2010), *Livscykelanalys av svenska biodrivmedel*. Rapport nr 70. Lunds tekniska högskola.
- Börjesson P., Lundgren J., Ahlgren S. & Nyström I. (2013), *Dagens och framtidens hållbara biodrivmedel*, Underlagsrapport från f3 till utredningen om fossilfri fordonstrafik. F3 2013:13.
- Börjesson, P. (2013), Personlig kommunikation oktober 2013.
- Cairns, S. (1999), *Home Delivery: Environmental Solution or Disaster?* (Presented at ASG Seminar, Lundqvist & Lindqvist Conference Centre, Stockholm 9th March): University College London, ESRC Transportation Studies Unit. Refererad i WSP analys och strategi, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet, Miljöbyrån Ecoplan AB (2012) *En studie av hållbara distributions-*

- system för e-handel med dagligvaror i Göteborg – E-handelns effekter på trafik, miljö, resvanor och ekonomi.*
- CE Delft et al (2009), *Technical support for European Action to reducing Greenhouse Gas Emissions from international maritime transport*, CE Delft, DLR, Fearnley Consultants, Nature Associates, Manchester Metropolitan University, MARINTEK, Norton Rose, Öko Institut & Öko-Recherche.
- CE Delft (2012a), *Market Barriers to Increased Efficiency in the European On-road Freight Sector*, Delft.
- CE Delft (2012b), *Marginal abatement cost curves for Heavy Duty Vehicles*, Delft.
- CE Delft (2012c), *Member States in Top Gear. Opportunities for national policies to reduce GHG emissions in transport*, Delft.
- CEDR (2013), *Mitigating Climate Change*, Final Report 2013.
- CERUM (2013), *Trafikslagsbyte för godstransporter*, Underlagsrapport till utredningen om fossilfri fordonsstrafik.
- Cervero, R. (2001), Efficient urbanisation: economic performance and the shape of metropolis, *Urban Studies*, 38(10), s. 1 651–1 671.
- Cervero, R. & Kockelman, K. (1997), Travel demand and the 3Ds: Density, diversity, and design. *Transportation Research D: Transport and Environment*, volume 2, issue 3, p 199–219.
- CGDD (2010), *Une évaluation du bonus malus automobile écologique*. Commissariat Général au Développement Durable, Le point sur No 53, Mai 2010, Paris.
- Chalmers logistik och transport (2012), Möte med logistikforskare på Chalmers inom ramen för utredningen om fossilfri fordonsstrafik, 2012-11-15. På mötet deltog Håkan Johansson, Utredningen fossilfri fordonsstrafik, Dan Andersson Chalmers/Northern Lead, Sönke Behrends Chalmers, Joakim Kalantari Chalmers och Anders Ahlbäck Chalmers.
- Ciccone, A. and R.E. Hall (1996), Productivity and the density of economic activity, *American Economic Review*, 86(1): 54–70, NBER, Cambridge, MA.
- Copenhagen Economics (2010), *Company Car Taxation*, Working Paper No 22 2010 (for the European Commission, DG Taxation and Customs).

- Cortright, J. (2008), *Driven to the brink: how the gas price spike popped the housing bubble and devalued the suburbs*, White Paper, CEO for Cities, www.ceosforcities.org/files/Driven%20to%20the%20Brink%20FINAL.pdf, accessed 2 January 2012
- CyCity (2013), websida: www.cycity.se/index.php
- Cyklingsutredningen (2012), *Ökad och säkrare cykling – en översyn av regler ur ett cyklingsperspektiv*, SOU 2012:70.
- Dahlsson, H. (2013), Energigas Sverige. Personlig kommunikation augusti 2013.
- Delegationen för hållbara städer (2012), *Femton hinder för en hållbar stadsutveckling*.
- DellaVigna, S. (2009), Psychology and Economics: Evidence from the Field, *Journal of Economic Literature*, Vol. 47, 315–372.
- Department for Transport (2005), *Computerised Vehicle Routing and Scheduling for Efficient Logistics*, Freight Best Practice Programme.)
- Domstolsverket (1991), *Regeringsrättens Årsbok 1991* ref. 87.
- Duany, A. & Plater-Zyberk E. (2008), *The traditional Neighborhood and Urban Sprawl in New Urbanism and Beyond*, Haas Tigran ed. New York:Rizzoli.
- Duleep, K.G. (2011), *Heavy Duty Fuel Economy: Technology and Testing*, Paper presented at IEA Freight Truck Fuel Economy Workshop, 2011 Bibendum, Berlin, May 2011 refererad i IEA (2011) *Technology Roadmap, Fuel Economy of Road Vehicles*.
- Easycharge (2013), *Elbilar och laddinfrastruktur i Sveriges kommuner*, Publikationsnummer 2013:001.
- Ecotrafic (2013), *Biodrivmedel nu och 2030*, Rapport till Trafikverket, Rapport nr 137063.
- Edwards J. B., McKinnon A. C. & Cullinane S. L. (2010), Comparative analysis of the carbon footprints of conventional and online retailing: A “last mile” perspective, *International Journal of Physical Distribution & Logistics Management*, Vol. 40 Iss: 1/2, pp. 103–123.
- EEA (2011), *Laying the foundations for greener transport — TERM 2011: transport indicators tracking progress towards environmental targets in Europe*, EEA Report No 7/2011.
- EEA (2012), *Monitoring CO2 emissions from new passenger cars in the EU: summary of data for 2011*, European Environment Agency.

- EEA (2013), *Monitoring CO2 emissions from new passenger cars in the EU: summary of data for 2012*, European Environment Agency.
- Elforsk (2010), *Laddningsinfrastruktur – Marknadsinventering och rekommendationer*. Elforsk rapport 10:60.
- Elforsk (2013b), *Teknikbevakning av bränsleceller för fordon 2012*, Elforsk rapport 13:25.
- Elforsk och Svensk Energi (2013a), *Roadmap för ett fossilbränsleoberoende transportsystem år 2030*, rapport av Profu på uppdrag av Svensk Energi och Elforsk, Elforsk rapport 12:68.
- EMSA (2010), *The 0.1% sulphur in fuel requirement as from 1 January 2015 in SECAs – An assessment of available impact studies and alternative means of compliance*, Technical Report 13 December. European Maritime Safety Agency.
- Energimyndigheten (2009a), *Kunskapsunderlag angående marknaden för elfordon och laddhybrider*. ER2009:20.
- Energimyndigheten (2009b), *Kvotpliktsystem för biodrivmedel – Energimyndighetens förslag till utformning*. ER 2009:27.
- Energimyndigheten (2011a), *Långsiktsprogno 2010*, ER 2011:03.
- Energimyndigheten (2011b), *Energiläget 2011*.
- Energimyndigheten (2011c), *Analys av marknaderna för etanol och biodiesel*, ER 2011:13.
- Energimyndigheten (2012a), *Energiläget i siffror 2012*.
- Energimyndigheten (2012b), *Analys av marknaderna för biodrivmedel*. ER2012:29.
- Energimyndigheten (2012d), *Konsekvenser av ett ökat uttag av skogsbränsle*. ER2012:08.
- Energimyndigheten (2012e), *Energiläget 2012*, ET 2012:34.
- Energimyndigheten (2013a), *Transportsektorns energianvändning 2012*. ES2013:02.
- Energimyndigheten (2013b), *Övervakningsrapport avseende skattebefrielse för biodrivmedel år 2012*.
- Energimyndigheten (2013c), *Energiindikatorer 2013*. ER2013:05.
- Energimyndigheten (2013d), *UP-Rapport. Transportsystemet*. Underlag från Utvecklingsplattformen Transport till Energimyndighetens strategiarbete. ER2013:21.
- Energimyndigheten (2013e), *Analys av marknaderna för biodrivmedel*, ER2013:08.

- Energimyndigheten (2013f), *Produktion och användning av biogas år 2012*.
- Energimyndigheten (2013g), *Kortsiktsprognos över energianvändning och energitillförsel 2013–2015*, ER 2013:15.
- Energimyndigheten (2013h), *Hållbara biodrivmedel och flytande bio-bränslen under 2012*, ET 2013:06.
- Engström, P. (2013), EoN. Personlig kontakt juni 2013.
- Entec (2010), *Study to Review Assessments Undertaken of the Revised MARPOL, Annex VI Regulations* (prepared for the shipowner association of Belgium, Finland, Germany, Holland, Sweden and UK and endorsed by the wider membership of ECSA and ICS).
- Enwall, P. & Renhammar, T. (2013), *Underlättar skatt på parkering byggande av klimatsmarta städer? En rapport om lokal beskattningsrätt för bilparkering som ett komplement till trängselskatt för att möta stadens trafikutmaningar*, Trafikutredningsbyrån, Rapport på uppdrag av utredningen om fossilfri fordonstrafik.
- EPU (1974), *Energi 1985–2000*, Betänkande av Energiprognosutredningen. SOU 1974:64.
- Eriksson (2011), *Car Users' Switching to Public Transport for the Work Commute*, Dissertation, Karlstad University Studies 2011:31.
- Eriksson I.-E. och Tornberg P. (2012), *Stadsstruktur och transportrelaterad klimatpåverkan – En kunskapsöversikt*, Institutionen för samhällsplanering och miljö, TRITA-SoM 2012-08.
- Eriksson, S. (2013), Preem. Personlig kontakt 130507.
- EU-kommissionen (1995), *Towards Fair and Efficient Pricing in Transport*, Green Paper, Brussels 20 December, COM(95) 691 final.
- EU-kommissionen (1998), *Fair Payment for Infrastructure Use: A phased approach to a common transport infrastructure charging framework in the EU*, White Paper, DG VII, 22 July.
- EU-kommissionen (2005), *Annex to the Proposal for a Council Directive on Passenger Car Related Taxes*, Impact Assessment. 261 final, SEC(2005) 809.
- EU-kommissionen (2009), *Action Plan on Urban Mobility*, COM (2009) 490 final, Brussels, 30.9.2009.

- EU-kommissionen (2011a), *Vitbok. Färdplan för ett gemensamt europeiskt transportområde – ett konkurrenskraftigt och resurseffektivt transportsystem*. KOM(2011) 144 slutlig.
- EU-kommissionen (2011b), *Färdplan för ett konkurrenskraftigt utsläppsnått sambälle 2050*. Meddelande från kommissionen till europaparlamentet, rådet, europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén. KOM(2011) 112 slutlig.
- EU-kommissionen (2011c), *Commission implementing regulation (EU) No 725/2011 of 25 July 2011 establishing a procedure for the approval and certification of innovative technologies for reducing CO₂ emissions from passenger cars pursuant to Regulation (EC) No 443/2009 of the European Parliament and of the Council*:
eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:194:0019:0024:EN:PDF
- EU-kommissionen (2012a), *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 98/70/EC relating to the quality of petrol and diesel fuels and amending Directive 2009/28/EC on the promotion of the use of energy from renewable sources*. COM (2012) 505 final.
- EU-kommissionen (2012b), *EU transport in figures*, Statistical pocket book 2012.
- EU-kommissionen (2012c), *Kommissionens förordning (EU) nr 1230/2012 av den 12 december 2012 om genomförande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 661/2009 avseende krav för typgodkännande av vikter och mått för motorfordon och släpvagnar till dessa fordon och om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/46/EG*.
- Europeiska kommissionen (2012d), *Att stärka den inre marknaden genom att undanröja gränsöverskridande skattehinder för personbilar*, COM(2012) 756 final (SWD(2012) 429 final).
- EU-kommissionen (2013a), *Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om utbyggnad av infrastrukturen för alternativa bränslen*. KOM(2013) 18 final.
- EU-kommissionen (2013b), *Nya EU-regler för säkrare och miljövänligare lastbilar*,
europa.eu/rapid/press-release_IP-13-328_sv.htm
- EU-kommissionen (2013c), *Commission approves first eco-innovation for passenger cars*, 13 mars 2013:
ec.europa.eu/clima/news/articles/news_2013031301_en.htm

- EU-kommissionen (2013d), *Proposal for a Directive amending Directive 98/70/EC relating to the quality of petrol and diesel fuels and amending Directive 2009/28/EC on the promotion of the use of energy from renewable sources*. COM(2012) 595 final.
- EU-kommissionen (2013e), *Renewable energy progress report*, COM (2013) 175 final.
- EU-kommissionen (2013f), *Guidelines on financial incentives for clean and energy efficient vehicles*, Commission staff working document, SWD (2013) 27 final.
- Europaparlamentet och rådet (2009a), *förordning 661/2009 om krav för typgodkännande av allmän säkerhet hos motorfordon och deras släpvagnar samt av de system, komponenter och separata tekniska enheter som är avsedda för dem*.
- Europaparlamentet och rådet (2009b), *förordning 1222/2009 om märkning av däck vad gäller drivmedelseffektivitet och andra väsentliga parametrar*.
- Europaparlamentets och rådet (2011), *direktiv 2011/76/EU av den 27 september 2011 om ändring av direktiv 1999/62/EG om avgifter på tunga godsfordon för användningen av vissa infrastrukturer*.
- Europeiska rådet (1996a), *Communication on Community strategy on climate change*. Council conclusions, 25–26 June 1996.
- Europeiska Rådet (1996b), *Rådets Direktiv 96/53/EG om största tillåtna dimensioner i nationell och internationell trafik och högsta tillåtna vikter i internationell trafik för vissa vägfordon som framförs inom gemenskapen*.
- Europeiska rådet (2005), *Presidency Conclusions (7619/1/05)*, 23 March 2005, Brussels.
- Europeiska rådet (2011), *Presidency Conclusions (11964/11)*, 22 June 2011, Brussels.
- Europeiska rådet (2013) *Informal agreement on car CO₂ reduction*. (12171/13), 29 November 2013, Brussels.
- Europeiska unionens officiella tidning (2003), *Kompensationsåtgärder i samband med införandet av en kilometerbaserad motorvägsavgift för tunga godsfordon – Uppmaning enligt artikel 88.2 i EG-fördraget att inkomma med synpunkter*, Europeiska unionens officiella tidning nr C 202 , 27/08/2003 s. 0005–0014.
- Faber Maunsell (2008), *Reducing Greenhouse Gas Emissions from Heavy-Duty Vehicles*.

- FAO (2008), *The state of food and agriculture. Biofuels: prospects, risks and opportunities*. ISSN 0081-4539.
- Farag, S., Krizek, K. J. and Dijst, M. (2006), E-Shopping and its Relationship with In-store Shopping: Empirical Evidence from the Netherlands and the USA, *Transport Reviews*, 26 no 1, 43–61.
- FFI (2009), Programbeskrivning för Fordonsstrategisk Forskning och Innovation samverkansprogram Energi & Miljö Version 1 Fastställd av programrådet 2009-06-17 (uppdaterad 2009-10-21 avseende skisshantering).
- FFI (2011), Strategisk "färdplan" för området Energi o Miljö inom satsningen Fordonsstrategisk Forskning & Innovation (FFI), Version 1.0 2011-04-28.
- Figenbaum, E. (2013), *Elbiler i Norge*, Transportökonomisk Institut. TØI rapport 3898 (på FFF-utredningens uppdrag).
- Finansdepartementet (2012), *Vissa skattefrågor inför budgetpropositionen för 2013*.
- Finansdepartement, (2013), Prop. 2013/14:1, *Budgetproposition för 2014*.
- Flygets Miljökommitté (2007), *Slutsatser och rekommendationer från flygets miljökommitté*, Föreningen svenskt flyg.
- Fouquet, D. (2013), *Legal evaluation: Outline and basic principles for a new Swedish law on support for second generation biofuels from other sources that raw material*, Becker Büttner Held, (BBH) Brussels, rapport beställd av utredningen om fossilfri fordons trafik.
- Fridstrøm, L. (2013), *Greenhouse Gas Abatement in the Norwegian Transport Sector*. TØI Working paper 50277 (på uppdrag av FFF-utredningen).
- Friedlingstein, P. et al. (2010), Update on CO₂ emissions. *Nature Geoscience* 3, 811–812.
- Fröidh, O. (1999), *Svealandsbanan. En studie av efterfrågan före och efter etableringen av ett nytt tågsystem mellan Stockholm och Eskilstuna*, Avdelningen för Trafik och transportplanering, KTH, Stockholm.
- Fröidh, O. (2013), *Godstrafik på järnväg – åtgärder för ökad kapacitet på lång sikt*. KTH Järnvägsgruppen, Rapport på uppdrag av utredningen om fossilfri fordonstrafik.

- GEA, (2012), *Global Energy Assessment – Towards a Sustainable Future*, (Eds. T. B Johansson et al.) Cambridge University Press, 2012, se också www.globalenergyassessment.org
- Geels F. W., Schot J. (2007), Typology of sociotechnical transition pathways, *Research Policy* 36, 399–417.
- Gilbert R. och Perl A. (2010), *Transport Revolutions, Moving People and Freight Without Oil*, Revised Edition, London Earthscan.
- Glassell J. (2013), Ansvarig transport, logistik och tull, Svensk Handel, personlig kommunikation 2013-04-26.
- Goodwin P.B. (1998), *Extra traffic induced by road construction: Empirical evidence, economic effects and policy implication*, i Round table 105 Infrastructure induced mobility, ECMT.
- Grahn, P (2013), *Electric Vehicle Charging on Load Profile*, Licentiate Thesis, Kungliga Tekniska Högskolan, Stockholm.
- Grandin, B. (2013), Volvo cars. Personlig kontakt.
- Greene, D. (2010), *Why the Market for New Passenger Cars Generally Undervalues Fuel Economy*, Joint Transport Research Centre Round Table 18–19 February 2010. OECD/International Transport Forum, Paris.
- Grid for vehicles (2011), *Cost-benefit analysis and recommendations for Business Models – Report*. Editor: Dortmund University.
- Grontmij (2010), *Elektriska vägar – elektrifiering av tunga vägtransporter*.
- Gustavsson Anders (2013), Personlig kommunikation, Anders Gustavsson Scania.
- Göteborg stad Trafikkontoret (2007) Göteborgs Stads bilpool – uppföljning 2007-06-08.
- Hamilton C. och Braun Thörn H. (2013), *Parkering som styrmedel för en fossilfri fordonstrafik*, CTS, Underlagsrapport till utredningen om fossilfri fordonstrafik.
- Hammar (2006), *Konsekvenser för skogsindustrin vid ett eventuellt införande av en svensk kilometerskatt*, Specialstudie 10, Konjunkturinstitutet.
- Hammarström, U., Karlsson, R., Sörensen, H. & Yahya, M.-R. (2012a), *Coastdown measurement with 60-tonne truck and trailer – Estimation of transmission, rolling and air resistance*, VTI Notat 15A-2012.

- Hammarström, U., Eriksson, J., Karlsson, R., Yahya, M.-R. (2012b), *Rolling resistance model, fuel consumption model and the traffic energy saving potential from changed road surface conditions*, VTI rapport 748A.
- Handelns utredningsinstitut (2012), e-barometern Q3 2012.
- Hanssen, J. U. & Fosli, O. (1998), *Kjøpesentre – lokalisering og bruk*, Transportøkonomisk Institutt (TØI).
- Hansson, J. (2013), *Om kvotpliktens framtida utformning*, Underlag till utredningen om Fossilfri Fordonstrafik, IVL.
- Hansson, J. & Grahn, M. (2013), *Utsikt för förnybara drivmedel i Sverige*, IVL rapport B2083.
- Hartoft-Nielsen, P. (2003), *Stationsnaerhedspolitikken i Københavns-regionen- baggrund, effekter og implementering*, Paper till Nordisk forskningskonferens om ”baerekraftig byutvikling”, Oslo 2003-05-15-16. refererad i Ranhagen (2008) *Fysisk planering för hållbart samhälle*, KTH Arkitektur och Samhällsbyggnad – Avd för Urbana och Regionala studier och LTU Samhällsplanering – Avd för Arkitektur och Infrastruktur och KTH Arkitektur och Samhällsbyggnad – Avd för Urbana och Regionala studier, ISBN 978-91-7178-921-1.
- Haugen K. (2012), *The accessibility paradox. Everyday geographies of proximity, distance and mobility*, Umeå Universitet, CERUM 2012:1.
- Hedinius F. (2007), *Klimatneutrala godstransporter, förstudie*, Vägverket publikation 2008:111.
- Hjort M. & Sandin J. (2012), *Trafiksäkerhetseffekter vid införande av längre och tyngre fordon*, En kunskapsöversikt, VTI notat 17-2012.
- HM Revenue and Customs (2013), *Forthcoming changes to the car benefit rules* www.hmrc.gov.uk/cars/rule-changes.htm
- Holmberg E, Stjernquist N, Isberg M, Eliason M, Regner G (2012) *Grundlagarna: regeringsformen, successionsordningen, riksdagsordningen*, Norstedts Juridik, s. 382.
- HRM Engineering AB (2013), *Strategisk studie av infrastruktur för snabbladdning av elfordon – inom Fyrbodals och Göteborgsregionen*, På uppdrag av Länsstyrelsen i Västra Götalands län.

- Hull A. (2011), *Transport Matters, Integrated approaches to planning city-regions*, Oxon, UK: Routledge som hänvisar till White (2002) *Public Transport. Its planning, management and operation*, 4th edition, Spon Press, London.
- Hultkrantz, L och G Lindberg (2011), Pay-As-You-Speed: An Economic Field-Experiment, *Journal of Transport Economics and Policy*, vol 45, s. 415–436.
- Hultkrantz, L (2012), Säkrare trafik med smarta försäkringar, *Ekonomisk debatt* nr 6 2012, s. 16–22.
- ICCT (2010), *Best Practices for Feebate Program Design and Implementation*, The International Council on Clean Transportation, Washington, D.C.
- ICCT (2012), *European Vehicle Market Statistics*, Pocketbook 2012, The International Council on Clean Transportation.
- ICCT et al (2013), *Electric Vehicle Grid Integration in the U.S., Europe, and China. Challenges and Choices for Electricity and Transportation Policy*, The International Council on Clean Transportation, The Regulatory Assistance Project och M.J. Bradley & Associates LLC.
- IEA (2005), *World Energy Outlook 2005*, International Energy Agency.
- IEA (2008), *World Energy Outlook 2008*, International Energy Agency.
- IEA (2009), *Transport Energy and CO₂*, International Energy Agency.
- IEA (2010), *Energy Technology Perspectives 2010*, International Energy Agency.
- IEA (2011), *World Energy Outlook 2011*, International Energy Agency.
- IEA (2012a), *Energy Technology Perspectives, Pathways to a Clean Energy System*, International Energy Agency.
- IEA (2012b), *World Energy Outlook 2012*, International Energy Agency.
- IEA (2012c), *Technology roadmap, fuel economy of road vehicles*, International Energy Agency.
- IEA (2012d), *Improving the fuel economy of road vehicles, a policy package*, International Energy Agency.

- IEA (2013), *World Energy Outlook 2013*, International Energy Agency.
- IMO (2000), *Study of Greenhouse Gas Emissions from Ships*, Final report to the International Maritime Organization, prepared by Marintek, Carnegie Mellon University, Econ and DNV.
- IPCC (2007a), *Climate Change 2007: The Physical Science Basis*, Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change.
- IPCC (2007b), *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, M.L.
- IPCC (2007c), *Climate Change 2007: Mitigation*, Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change.
- IPCC (2012a), *Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation*, A Special Report of Working Groups I and II of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Field, C.B., V. Barros, T.F. Stocker, D. Qin, D.J. Dokken, K.L. Ebi, M.D. Mastrandrea, K.J. Mach, G.-K. Plattner, S.K. Allen, M. Tignor, and P.M. Midgley (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, UK, and New York, NY, USA.
- IPCC (2012b), *Special Report on Renewable Energy Sources and Climate Change Mitigation (SRREN)*, O. Edenhofer, et al, Editors Cambridge University Press.
- IPCC (2013), *Fifth Assessment Report*, WG I.
- IVL (2011), *Emissionsberäkningar för Vänersjöfart* (Erik Fridell PM 2011-01-21).
- Jacobs J. (1993/1961) *The death and life of great American cities*, Modern Library USA, ISBN 0-679-60047-7.
- Jakobsson, L. (2013), Volvo Cars, personlig kontakt augusti 2013.
- Janhäll, S., Genell, A., Jägerbrand, A. (2013) *Trafikinformation och miljöeffekter – beräkningar av omledningseffekter*, VTI rapport 785.
- JEC – Joint Research Centre – EUCAR-CONCAW collaboration (2011), *Well to wheels analysis*.

- JEC – Joint Research Centre – EUCAR-CONCAWE collaboration (2007), *Well-to-Wheels Analysis of Future Automotive Fuels and Powertrains in the European Context*.
- JEC – Joint Research Centre – EUCAR-CONCAWE collaboration (2013), *Well-to-Wheels Analysis of Future Automotive Fuels and Powertrains in the European Context*, Version 4, Report EUR 26028 EN – 2013.
- Johansson H. (2009), *Uppdaterad metod för beräkning av koldioxidutsläpp utifrån fordonsfaktorer*, PM 2009-01-06. Underlag för Transportstyrelsens metod att räkna ut koldioxidutsläpp för fordon som saknar koldioxidvärden.
- de Jong J, Akselsson C, Berglund H, Egnell G, Gerhardt K, Lönnberg L, Olsson B, von Stedingk H (2013), *Konsekvenser av ett ökat uttag av skogsbränsle – En syntes från Energimyndighetens bränsleprogram 2007-2011*, ER 2013:16. Energimyndigheten, Eskilstuna.
- Jordbruksverket (2012), *Ett klimatvänligt jordbruk 2050*, Rapport 2012:35.
- Jordbruksverket (2013), *Jordbruksstatistisk årsbok 2013*.
- Josza, E (2013), Energimyndigheten. Personlig kontakt 130502.
- Kalantari J. (2012), *Foliated Transportation Networks – Evaluating feasibility and potential*, Doktorsavhandling vid Chalmers tekniska högskola.
- Karlsson, E. (2008), *Leveransalternativ för e-handel med dagligvaror*, Doktorsavhandling, Företagsekonomiska institutionen, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet.
- Karlström M. (2013), Svenskt hybridfordonscentrum, Chalmers tekniska högskola, Personlig kontakt.
- Karyd, A. (2013), *Fossilfri Flygtrafik?*, Underlagsrapport till utredningen om fossilfri fordonstrafik (N 2012:05).
- Klimatberedningen (2008), *Svensk klimatpolitik*, Betänkande av Klimatberedningen, SOU 2008:24.
- KNEG, Trafikverket, Chalmers (2012), *Hinder och drivkrafter för minskad klimatpåverkan från godstransporter*, Resultatrapport 2012, Klimatneutrala godstransporter på väg.
- KNEG, Trafikverket, Chalmers (2011), *Vägen till klimatneutrala godstransporter – Hur når vi en fossiloberoende fordonsflotta?*, Resultatrapport 2011, Klimatneutrala godstransporter på väg.

- Knoflach H. (2006), A new way to organize parking, *Environment and Urbanization*, 18 s. 387–412.
- Knudsen, O. (2010), *Exhaust Gas Cleaning*, Aalborg Industries Presentation Series, July 2010.
- KOMPASS (2013), www.spårbilar.se/sparbilarna/miljöhänsyn
- Konjunkturinstitutet (2012), *Miljöekonomi och politik*.
- Konjunkturinstitutet (2013), *Konjunkturläget augusti 2013*.
- Konsumentverket (2007), *Märkningssystem vid marknadsföring av nya bilar*, Slutrapportering av ett uppdrag från regeringen, Konsumentverket rapport 2007:13.
- Koucky M. och Ljungblad H. (2012), *Elcyklar och cykelinfrastrukturen. Kräver elcyklar en förändring i hur vi planerar för cykel?* Koucky & Partners, CyCity.
- Koucky & Partners (2013), *Tystare stadsbussar – kravställning vid upphandling för minskat källbuller*.
- Kristo K. (2012), Hur konsumenter reser till externa handelsplatser, *PLAN, Tidsskrift för samhällsplanering*, nr 5–6 2012.
- Kuhnimhof, T., Buehler, R., Wirts, M. & Kalinowska, D. (2012), Travel trends among young adults in Germany: increasing multimodality and declining car use for men. *Journal of Transport Geography*, 24:443–450.
- Kåberger, T. (2013), *Stöd till inhemsk produktion av andra generationens biodrivmedel eller regler för utveckling av hållbara biodrivmedel från avfall, biprodukter, cellulosa och hemicellulosa*, Tanke & Möda AB (på FFF-utredningens uppdrag).
- Kågeson, P. (2005), *Hur mycket minskar utsläppen vid byte från bensin till diesel?* PM 2005-11-21. Nature Associates.
- Kågeson, P. (2008), *Transporter och klimat. Om koldioxid och handeln med utsläppsätter*, SNS Förlag.
- Kågeson, P. (2009), *Beskattning av elbilar och laddhybrider*. Nature Associates på uppdrag av Bil Sweden.
- Kågeson, P. (2011a), *Med klimatet i tankarna – styrmedel för energieffektiva bilar*. Rapport till Expertgruppen för miljöstudier 2011:1. Finansdepartementet.
- Kågeson, P. (2011b), *Vad skulle likabehandling av alla transportslag innebära för kustsjöfarten, miljön och behovet av infrastrukturåtgärder?* CTS Working paper 2011:14, KTH.

- Kågeson, P. & Jonsson, L. (2012a), *Var inom transportsektorn far biogasen störst klimatnytta?* CTS Working Paper 2012:18, KTH.
- Kågeson, P. (2012b), *Sjöfartens långsiktiga drivmedelsförsörjning*, CTS Working Paper 2012:28, KTH.
- Kågeson, P. (2013), Dieselization in Sweden, *Energy Policy* 54, 42–46.
- Le Vine, S. & Jones, P. (2012), *On the Move. Making sense of car and train travel trends in Britain*, RAC Foundation, London.
- Lenton T.L., et al. (2008), Tipping elements in the Earth's climate system. *Proc. Natl. Acad. Sci.*, 105, 1786–1793.
- Lind, L. (2013), Perstorp Bioproducts AB. Personlig kontakt september 2013.
- Lindholm M. (2012), *Enabling sustainable development of urban freight from a local authority perspective*, Thesis for the degree of doctor of philosophy, Chalmers University of Technology.
- Lindmark, J. (2013), Energimyndigheten. Personlig kontakt. 130427.
- Lindstedt, J. (2013), Sekab. Personlig kommunikation oktober 2013.
- Lundbladh, A. (2007), Löser teknisk utveckling flygets miljöproblem? *I Slutsatser och rekommendationer från flygets miljökommitté*. Svenskt Flyg.
- Lundgren, Staffan (2013), Personlig kommunikation, Staffan Lundgren Volvo Lastvagnar.
- Långtidsutredningen* (2008), SOU 2008:105.
- Länsstyrelsen i Skåne (2010), *Stationsnära läge*.
- Länsstyrelsen i Stockholms län, Lennart Ericsson Fastigheter, Länsstyrelsen Uppsala län, Miljöförvaltningen Stockholm Stad, SBUF, ÅF, ÅFFORSK, Åkerlöf Hallin Akustik (2012) *Trafikbuller och planering IV*.
- Löchen, S. (2013), RenFuel AB. Personlig kommunikation 130422.
- Löfvenberg, U. (2013), Scania. Personlig kontakt augusti 2013.
- Magnusson, L. (2008), *Minskat beroende av fossila bränslen. Underlag och förslag till Västtrafiks avsiktsförklaring*. SWECO VBB 2008-02-29.
- Malmö stad (2012), *Trafikmiljöprogram Malmö stad 2012–2017*, Antaget av tekniska nämnden 2012-04-24, Fallstudien återfinns i bilaga 1 data kommer från diagram på s. 51.
- Mandell, S. (2010), *Hantering av klimatvärdering i infrastrukturprojekt*, VTI Rapport 692.

- Mazza, P. & Hammerschlag, R. (2005), *Carrying the Energy Future. Comparing Hydrogen and Electricity for Transmission, Storage and Transportation*, Presentation at the Seattle Electric Vehicle to Grid Forum V2G Technical Symposium, June 6 2005.
- McKinsey (2010), *A portofolio of power-trains for Europe: a fact based analysis*.
- McKinsey & Company (2013), *The road to 2020 and beyond: What's driving the global automotive industry?*
- Migrationsverket (2012), *Verksamhets- och kostnadsprognos 22 februari 2012*.
- Miljöbyrå Ecoplan AB, (2013a), *Utsläpp av metan i den svenska fordonsgaskedjan. En sammanställning av nuläget*.
- Miljöbyrå Ecoplan (2013b), *Klimatkrav på fordon, drivmedel och transporter inom offentlig upphandling. Rapport på uppdrag av utredningen om fossilfri fordonstrafik*.
- Millard-Ball A. & Schipper, L. (2010), *Are we reaching peak travel? Trends in passenger transport in eight industrialized countries. Transport Reviews*, 1–22.
- Movea (2009), *Klimatsmart vägtrafikledning – förstudie*.
- Movea (2011), *ITS i kapacitetsutredningen, behov, system och effekter*.
- Motiva(2013), *Hemsida – Energieffektivitet i yrkestrafiken*.
www.motiva.fi/sv/trafik/energieffektivitet_i_yrkestrafiken/energieffektivitet_i_godstrafiken
- Murray, C.K. (2013), *What if consumers decided to all 'go green'? Environmental rebound effects from consumption decisions. Energy Policy* 54, 240–256.
- Naturvårdsverket (2007a), *Drivkrafter till bilars minskade koldioxidutsläpp*. Rapport 5755.
- Naturvårdsverket (2007b) *Den svenska klimatstrategins utveckling. En sammanfattning av Energimyndighetens och Energimyndighetens underlag till kontrollstation 2008*.
- Naturvårdsverket (2011), *Report for Sweden on assessment of projected progress*.
- Naturvårdsverket (2012a), *Underlag till en färdplan för ett Sverige utan klimatutsläpp 2050*, Naturvårdsverket rapport 6537.
- Naturvårdsverket (2012b), *Steg på vägen. Fördjupad utvärdering av miljömålen 2012*, Rapport 6500.

- Naturvårdsverket (2012c), Svenska utsläpp av växthusgaser minskar, Naturvårdsverkets hemsida hämtad 2012-11-25: naturvardsverket.se/Start/Statistik/Vaxthusgaser/Nationell-utslappsstatistik/
- Naturvårdsverket (2012d), *Slutredovisning av tankställebidraget*.
- Naturvårdsverket (2012e), *Arbetsrapport LULUCF – Underlag till Naturvårdsverkets redovisning av Färdplan 2050*.
- Naturvårdsverket (2012f), *Underlag till en färdplan för ett Sverige utan klimatutsläpp 2050*, Bilagor till rapport 6537.
- Naturvårdsverket (2013), *Emissionsfaktorer växthusgaser och luftföroreningar från förbränning*, (excelblad) www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning-amnesvis/Utslapp/
- Newman, P. & Kenworthy J. (1989), Gasoline consumption and cities: A comparison of US cities with a global survey. *Journal of the American Planning Association*, 55: 24–37.
- Newman P. & Beatley T. (2009), *Resilient Cities: Responding to Peak Oil and Climate Change*, Island Press.
- Newman, P. & Kenworthy, J. (2011), 'Peak Car Use': Understanding the Demise of Automobile Dependence. *World Transport, Policy & Practice*, Vol. 17.2.
- Nikoleris A. & Nilsson L. (2013), *Elektrobränslen – en kunskapsöversikt*. Rapport nr 85. Lunds universitet.
- Nilsson, J-E., Pyddoke R. & Andersson, M. (2013) *Kollektivtrafikens roll för regeringens mål om fossiloberoende fordonsflotta*, VTI rapport 793, på uppdrag av utredningen om fossilfri fordons trafik.
- Nohlgren, I., Lundqvist, P., Liljeblad, A. & Hylander, N. (2010), *Förutsättningar för svensk produktion av Fischer-Tropsch diesel*. Rapport nr 320497-01. Ångpanneföreningens Forskningsstiftelse.
- Noreng, Ø. (2012), *Peak Oil – En ekonomisk analys*. Rapport till Expertgruppen för miljöstudier 2012:2. Finansdepartementet.
- Nozzi D (2008), *Speed, size and the destruction of cities*, i Tigran H (2008) *New Urbanism and beyond*, ISBN-13:978-0-8478-311-1.
- Näringsdepartementet (2012), Dir. 2012:48, *Samordningsråd med kunskapsplattform för smarta elnät*.
- Näringsdepartementet (2013), *Promemorior Kvotplikt för biodrivmedel*, N/2013/934/RS.

- Næss, P. (1993), Transportation Energy in Swedish Towns and Regions, *Scandinavian Housing & Planning Research*, Vol. 10, pp. 187–206.
- Næss P. (2012), Urban form and travel behavior: experience from a Nordic Context, *Journal of Transport and Land Use*, Vol. 5, no. 2, 2012.
- OECD (2009), *The Future of International Migration to OECD Countries*.
- OECD (2012), *Compact City Policies: A Comparative Assessment*, OECD Green Growth Studies, OECD Publishing.
- OECD/IEA (2013), *Nordic Energy Technology Perspectives. Pathways to a Carbon Neutral Energy Future*.
- OECD/ITF (2011), *Transport Outlook: Meeting the Needs of 9 Billion People*, International Transport Forum Paris.
- Olhans Beata (2003), *Utvärdering av sparsam körning – långsiktiga uppföljningar*, Vägverket internt PM 2003-04-02.
- Opinion Research Corporation (2004), CARAVAN, ORC Study #713218 for the National Renewable Energy Laboratory, Princeton, New Jersey, May 20.
- Otto, M., Metzler, J., Fritze, U., Berndes, G. (eds.) (2011), *The Bio-energy and water nexus*, Main Report, United Nations Environment programme, Oeko-Institut and IEA Bioenergy Task 43. ISBN 978-92-807-3157-6.
- Pearson B (2009), *B-doubles the first decade in Australia*, www.ptrc.com.au/page/b_doubles_the_first_decade.html
- Profu (2013), *EU ETS och den nordeuropeiska elmarknaden på längre sikt*. Underlagsrapport till utredningen om fossilfri fordonstrafik.
- Ranhagen U. (2008), *Fysisk planering för ett hållbart samhälle*, KTH Arkitektur och Samhällsbyggnad.
- Rasmussen, I. & Strøm, S. (2012), *Evaluering av endringer i kjøpsavgiften for nye biler, 2006–2011*, Vista Analyse AS, Rapport 2012/42.
- Referensnivå Sverige (2011), *Submission of information on forest management reference levels by Sweden*, http://unfccc.int/files/meetings/ad_hoc_working_groups/kp/application/pdf/awgkp_sweden_2011.pdf
- Regeringen (2009), *En sammanhållen klimat- och energipolitik – Klimat*, Regeringens prop. 2008/09:162

- Regeringen (2013a), *Kvotplik för biodrivmedel*, Lagrådsremiss. Näringsdepartementet 30 maj.
- Regeringen (2013b), *Regional planering och bostadsförsörjning*, Dir. 2013:78 www.regeringen.se/sb/d/16814/a/221272
- Regeringen (2013c), Regeringen påbörjar arbetet med kontroll av Sveriges klimatmål, pressmeddelande 11 juli 2013, Miljödepartementet.
- Regeringens logistikforum (2011), *Framtidens citylogistik*, Rapport från arbetsgruppen för citylogistik inom Logistikforum, mars 2011.
- Regeringskansliet (2010), *Sveriges Nationella Handlingsplan för främjande av förnybar energi enligt Direktiv 2009/28/EG och Kommissionens beslut av den 30.6.2009*. Dnr 2010/742/E.
- Regeringskansliet (2012), *Sveriges första rapport om utvecklingen av förnybar energi enligt artikel 22 i Direktiv 2009/28/EG*.
- Regeringskansliet (2013), *Kvotplik för biodrivmedel*, PM remitterad 2013-03-14.
- Regionplane- och trafikkontoret (2001), *Trafikanalysen RUF 2001*. PM 2001:12.
- Reneland M. (2005), *Stadsbefolkningens avstånd till bibliotek, livsmedelsbutiker och postservice, 1980, 1995 och 2004*. Tema Stad & Trafik, Chalmers tekniska högskola, Göteborg; 2005.
- Ricardo & AEA (2012), *Opportunities to overcome the barriers to uptake of low emission technologies for each commercial vehicle duty cycle*, www.smmmt.co.uk/wp-content/uploads/Report-identifying-3-key-opportunities-to-reduce-GHG-emissions-from-GVs.pdf
- Riksdagens utredningstjänst (2009), *Pumplagen – uppföljning av lagen om skyldighet att tillhandahålla förnybara drivmedel*, Rapport 2009/10:RFR7.
- Riksdagen (1973) *Kungliga Majestäts Proposition 1973:90 Ny regeringsform och ny riksdagsordning, m.m*
- Riksdagen (2012), *Tillsynen av yrkesmässiga godstransporter på väg – En uppföljning*, 2011/12:RFR 8.
- Riksidrottsförbundet (2013), *Riksidrottsförbundets policy för trafik-säkra och miljöanpassade transporter inom idrotten*, Nedladdad 131109: www.rf.se/ImageVaultFiles/id_33103/cf_394/Trafikpolicy.PDF

- Riksrevisionen (2011a), *Biodrivmedel för bättre klimat. Hur används skattebefrielsen?* RiR 2011:10.
- Riksrevisionen, (2011b), *Miljökrav i offentlig upphandling – är styrningen mot klimatmålet effektivt?* RiR 2011:29.
- Riksrevisionen (2012), *Infrastrukturplanering – på väg mot klimatmålen?* RIR 2012:7.
- Roadmap Sweden (2013), *En färdplan för att främja elfordon i Sverige, nå klimatmålen och samtidigt stärka den svenska konkurrenskraften.*
- Rummukainen, M. et al. (2010), *Physical climate science since IPCC AR4. A brief update on new findings between 2007 and April 2010*, TemaNord 2010:549, Nordic Council of Ministers, Copenhagen, Denmark.
- Rummukainen, M., D.J.A. Johansson, C. Azar, J. Langner, R. Döscher och H. Smith (2011), *Uppdatering av den vetenskapliga grunden för klimatarbetet. En översyn av naturvetenskapliga aspekter*, SMHI Klimatologi 4, 49 pp.
- Samordningsrådet för smarta elnät (2012), *Årsrapport 2012*, N2012:3.
- Samuelsson, S. (2013), St1. Personlig kontakt juni 2013.
- SCB (1986), *Den framtida befolkningen – Prognos för åren 1986–2025*, Demografiska rapporter.
- SCB (1991), *Sveriges framtida befolkning – Prognos för åren 1991–2025*, Demografiska rapporter 1991:1.
- SCB (2003), *Sveriges framtida befolkning – Befolkningsframskrivning för åren 2003–2050*, Demografiska rapporter 2003:4.
- SCB (2011), *Sveriges framtida befolkning 2011–2060*, BE 18 SM 1101.
- SCB (2012a), *Sveriges framtida befolkning 2012–2060*, Demografiska rapporter 2012:2.
- SCB (2012b) *Statistisk årsbok*.
- SCB (2013) *Månadsbränslestatistik*.
- Schafer, A. & Victor, D.G. (1997), *The Future mobility of the world population*, IT/IIASA.
- Schillander P. (2013) Personlig kommunikation.
- Schipper, L. (2011), *Automobile use, fuel economy and CO₂ emissions in industrialized countries: Encouraging trends through 2008?* *Transport Policy*, 18, 358–372.

- Sidén, J. (2013), Energimarknadsinspektionen. Personlig kontakt mars 2013.
- SIKA (2005), *Kollektivtrafik och samhällsbetalda resor 2003*, Rapport 2005:2.
- SIKA (2007), *Kilometerskatt för lastbilar – Effekter på näringar och regioner*, Rapport 2007:2.
- SIKA (2008), *Samhällsekonomiska principer och kalkylvärden för transportsektorn: ASEK 4*, SIKA PM 2008:3.
- SIKA (2009a,) *Värden och metoder för transportsektorns samhällsekonomiska analyser – ASEK 4*, SIKA Rapport 2009:3.
- SIKA (2009b), *Bantrafik 2008*, SIKA Statistik 2009:22.
- Sivak, M. & Schoettle, B. (2012), Recent changes in the age composition of drivers in 15 countries, *Traffic Injury Prevention*, 13:126-132.
- Skatteverket (2005), Information om beskattning av parkeringsförmån, 2005-01-04, www.skatteverket.se/rattsinformation/skrivelser/arkiv/ar/2005/skrivelser2005.5.2132aba31199fa6713e800017870.html
- SKL (2010), *Hållbar stadsutveckling – positions-papper*.
- Skogforsk (2009), *Resultat från skogforsk*, nr 6 2009 www.skogforsk.se/PageFiles/56507/Resultat6-09_Lowres.pdf
- Skogforsk (2012), *ETT – Modulsystem för skogstransporter – En Trave Till (ETT) och Större Travar (ST)*, Arbetsrapport nr 758.
- Skogforsk (2013), *ETTDemo – en väg till ett biobaserat samhälle*, hämtat 2013-04-24 i www.skogforsk.se/sv/forskning/Logistik/ETTDemo---En-vag-till-ett-biobaserat-samhalle/
- Skogsstyrelsen (2008), *Rekommendationer vid uttag av skogsbränsle och askåterföring*, SKS Meddelande 2008:2.
- Skånska Skogsbränslebolaget AB (2013), *The Jordberga Farming System*.
- Small, K. & Van Dender, K. (2007), Fuel Efficiency and Motor Vehicle Travel: The Declining Rebound Effect, *Energy Journal*, 28 (1), 25–51.
- Smeds P. (2013), Personlig kommunikation, 2013-05-06.
- Sorrell, S. (2007), *The Rebound Effect: an assessment of the evidence for economic-wide energy savings from improved energy efficiency*, UK Energy Research Centre.

- SPBI (2013), Statistik hämtad från SPBI:s hemsida: www.spbi.se
- Sprei, F. & Karlsson, S. (2013), Energy Efficiency versus gains in consumer amenities – An example from new cars sold in Sweden. *Energy Policy*, 53:490–499.
- Steen, B., Kushnir, D., Ljunggren Söderman, M., Nordelöf, A. och Sandén, B. (2013), *Emissioner av växthusgasen och förbrukning av naturresurser vid tillverkning av personbilar med olika drivkällor – ur ett livscykelperspektiv*, Institutionen för Miljö och Energi, Avdelningen för Miljösystemanalys, Chalmers Tekniska Högskola.
- Stern, N. (2007), *The Economics of Climate Change. The Stern Review*, Cambridge University Press.
- Stern T. ed (2012), *Fuel Taxes and the Poor*, RFF Press ISBN978-1-61726-092-6.
- Stigson, H., Kraft, M., Kullgren, A., Rizzi, M., (2012), *Grönt ljus, kan en säkrare trafik uppnås med hjälp av ISA (Intelligent Stöd för Anpassning av hastighet) kopplad till en bonusgrundad bilförsäkring?*, Folksam.
- Stockholms läns landsting (2011), *Befolkningsprognos 2011–2020*, Demografisk rapport 2011:05.
- Swahn Henrik red (2009), *Bilens roll för mobiliteten – nu och framtiden, Ett socialt och ekonomiskt perspektiv på hushålls- och individnivå*, www.bisek.se/data/research/a_Verksamhet/Bilens_roll_webny.pdf
- Svensk Handel (2011), *Mat på nätet – Utvecklingen av den svenska dagligvaruförsäljningen på internet*. Stockholm: Svensk Handel.
- Svensk Handel (2012), *Mat på nätet – Utvecklingen av den svenska dagligvaruförsäljningen på internet*. Stockholm: Svensk Handel.
- Svenska Taxiförbundet (2011), *Branschläget 2011*.
- Svenskt Näringsliv (2011), *Kommunernas befolkningstillväxt år 2010–2035*.
- Svensson, T. (1998), *Dagligvarudistributionens strukturomvandling – Drivkrafter och konsekvenser för stadens utformning och miljö*, Doktorsavhandling. Linköpings Universitet.
- Sveriges Arkitekter (2008), *Hållbar stadsutveckling, en politisk handbok från Sveriges Arkitekter*, www.arkitekt.se/s63480
- Sveriges hamnar (2009), Hamnstatistik www.transportgruppen.se/ForbundContainer/Svenska-hamnar/Branschfragor/Hamnstatistik/Trafik/Statistik-2009-och-2008/

- Sveriges kommuner och landsting (2013), *Parkering för hållbar stadsutveckling*.
- Sveriges Kommuner och Landsting och Trafikverket (2012), *KolTRAST Planeringshandbok för en attraktiv och effektiv kollektivtrafik*.
- Söderholm & Bergquist (2012), Firm-collaboration & environmental adaptation: the case of the Swedish pulp & paper industry 1900–1990, *Scandinavian Economic History Review*, 60 (2):183–211.
- T&E (2010), *How Clean are Europe's Cars? An analysis of carmaker progress towards EU CO₂ targets in 2009*, European Federation for Transport and Environment, Bryssel.
- Tachieva G. (2010), *Sprawl Repair Manual*, Island Press, Washington D.C.
- Tillväxtanalys (2013), *Skogen och skogsnäringen. Utveckling, förutsättningar och hinder att verka och bidra till en fossilfri fordonsflotta*. Arbetsmaterial 2013/020.
- TiS (2002), *Study on Vehicle Taxation in the Member States of the European Union*, Final Report prepared for the European Commission, Consultores em Transportes Inovação e Sistemas, S.A. in cooperation with INFRAS, Erasmus University Rotterdam, and DIW.
- TNO (2010), *CO₂ uitstoot van personenwagens in norm en praktijk – analyse van gegevens van zakelijke rijders*, TNO-rapport MON-RPT-2010-00114, engelsk sammanfattning.
- Tollin, J. (2013), Vattenfall. Personlig kontakt, juni 2013.
- Trafikanalys (2011a), *Arbetspendling i storstadsregioner – en nulägesanalys*, Rapport 2011:3.
- Trafikanalys (2011b), *Fossilbränsleoberoende transportsektor 2030 – hur långt når fordonstekniken?* Slutrapport 2011-11-23.
- Trafikanalys (2012a), *Lastbilstrafik 2011*, Statistik 2012:6.
- Trafikanalys (2012b), *Stora lastbilar – ett omdebatterat ämne, Europeisk utblick – fördjupad analys nr 2:2012*.
- Trafikanalys (2012c), *Statistik över transportarbete*, trafa.se/sv/Statistik/Transportarbete/
- Trafikanalys (2012d), *Lokal och regional kollektivtrafik 2011*, Trafikanalys statistik 2012:16.

- Trafikanalys (2012e), *Bantrafik 2011*, Statistik 2012:22.
- Trafikanalys (2012f), *Sjötrafik 2011*, Statistik 2012:7.
- Trafikanalys (2012g), *Godsflöden i Sverige*, Rapport 2012:8.
- Trafikanalys (2012h), *Närhet till livsmedelsbutiker*, PM 2012:4.
- Trafikanalys (2012i), *Uppföljning av de transportpolitiska målen*, Trafikanalys rapport 2012:4.
- Trafikanalys (2013a), Personlig kommunikation med Abboud Ado, Trafikanalys 2013-02-13.
- Trafikanalys (2013b), *Transportsektorns samhällsekonomiska kostnader – rapport 2013*, Trafikanalys Rapport 2013:3.
- Trafikanalys (2013c), *Transportsektorns samhällsekonomiska kostnader – bilagor 2013*. Trafikanalys PM 2013:4.
- Trafikanalys (2013d), *Konsekvenserna av skärpta krav för svavelhalten i marint bränsle – delredovisning*, Trafikanalys rapport 2013:7.
- Trafikbeskattningsutredningen (1999), *Bilen, miljön och säkerheten*, Slutbetänkande, SOU 1999:62.
- Trafikutskottet (2010), *Pumplagen – uppföljning av lagen om skyldighet att tillhandahålla förnybara drivmedel*.
- Trafikverket, Boverket, Sveriges Kommuner och landsting, Uppsala kommun, Norrköpings kommun, Jönköpings kommun, (2010), *Så får vi den goda staden*, Trafikverket rapport 2010:108.
- Trafikverket (2010a), *Trafikslagsövergripande Strategi och handlingsplan för användning av ITS*, Trafikverket rapport: 2010:16.
- Trafikverket (2010b), *Trafikslagsövergripande planeringsunderlag för begränsad klimatpåverkan*, Trafikverket rapport 2010:095.
- Trafikverket (2011a), *Ökad och säker cykling – Redovisning av regeringsuppdrag*, www.trafikverket.se/PageFiles/47062/okad_och_saker_cykling_pm_slutversion.pdf
- Trafikverket (2011b), *Mötes- och resepolicy – inspiration, fakta och exempel*.
- Trafikverket (2011c), *Handlingsplan Energi Trafik 2011*. TRV 2011/27399.
- Trafikverket (2012a), *Delrapport transporter – underlag till färdplan 2050*, Trafikverket rapport 2012:224.

- Trafikverket (2012b), *Energieffektivisering fordon, fartyg och flyg samt introduktion av förnybar energi i transportsektorn*, underlag för åtgärdsplanering 2012, PM 2012-06-04.
- Trafikverket (2012c), *Nationell plan för transportsystemet 2014–2025 – Prognos för personresande*. Preliminär version (2012-11-29).
- Trafikverket (2012d), *Nationell plan för transportsystemet 2014–2025 – Prognos för godstransporter 2030* (2012-05-08).
- Trafikverket (2012e), *Samlat planeringsunderlag – Energieffektivisering och begränsad klimatpåverkan*, Trafikverket publikation 2012:152.
- Trafikverket (2012g), *Utvärdering av effektsamband för bilpool*, Trafikverket rapport 2012:160.
- Trafikverket (2012h), *Utveckling av vägnät med högre bärighet; brofrågor*, PM 2012-12-17.
- Trafikverket (2012i), ASEK
www.trafikverket.se/Foretag/Planera-och-utreda/Planerings--och-analysmetoder/Samhallsekonomisk-analys-och-trafik-analys/ASEK---arbetsgruppen-for-samhallsekonomiska-kalkyl--och-analysmetoder-inom-transportområdet/
- Trafikverket (2012j), *Målbild för ett transportsystem som uppfyller klimatmål och vägen dit*, publikation 2012:105.
- Trafikverket (2012k), *Transportsystemets behov av kapacitetshöjande åtgärder – förslag på lösningar till år 2025 och utblick mot år 2050*, publikation 2012:101.
- Trafikverket (2012m), *Malmtransporter från Kaunisvaaraområdet och elektriskt drivna lastbilar*, Publikation 2012:147.
- Trafikverket (2012n), *Arbetsmaskiners klimatpåverkan och hur den kan minskas. Ett underlag till 2050-arbetet*, Rapport 2012:223.
- Trafikverket (2012o), *Trafikverkets prognos för inrikesflyg*, Publikation 2012:222.
- Trafikverket (2013a), *Minskade utsläpp från vägtrafiken*, PM 2013
www.trafikverket.se/Pressrum/Pressmeddelanden1/Nationellt/2013/2013-03/Vagtrafikens-klimatutslapp-minskade-2012-/
- Trafikverket (2013b), *Parkering i täta attraktiva städer, dags att förändra synsätt*, Publikationsnummer 100599.
- Trafikverket (2013c), *Tillgänglighetsanalys*,
www.trafikverket.se/Foretag/Planera-och-utreda/Utredning-av-

- langvaga-kollektivtrafik/Tillgänglighetsanalys---att-identifiera-brister-i-grundläggande-tillgänglighet/
- Trafikverket (2013d), *Klimatsmarta val av tunga fordon*, hämtat 2013-01-31: www.trafikverket.se/Foretag/Trafikera-och-transportera/Trafikera-vag/Klimatsmarta-val-av-tunga-fordon/
- Trafikverket (2013e), *Index över nya bilars klimatpåverkan*, Trafikverket rapport 2013:053.
- Trafikverket (2013f), Personlig kommunikation Håkan Johansson.
- Trafikverket (2013g), *Arbetsmaskiners energianvändning och klimatpåverkan*. PM (Magnus Lindgren) till utredningen om fossilfri fordonstrafik.
- Trafikverket (2013h), *Undersökning av däcktyp i Sverige, Vintern 2013 (januari–mars)*, Trafikverket 2013:112.
- Trafikverket (2013i), *Trafikprognos för svenska flygplatser 2030*, Rapport till TEN-T, PM TRV2013:9271.
- Trafikverket (2013j), *Kan bilhandeln nå målet 130 g/km?* Trafikverket publikation 2013:052.
- Trafikverket (2013k) *Var finns uppgifterna om bränsleekonomi och koldioxidutsläpp? Studie om tillgång till konsumentinformation enligt EU-direktiv 1999/94/EG samt 2003/73/EG och Konsumentverkets föreskrift KOVFS 2010:3 vid marknadsföring av nya personbilar*, Trafikverket rapport 2013:042.
- Trafikverket (2013l) *Känslighetsanalyser av investeringsobjekt i förslag till nationell transportplan 2014–2025*.
- Trafikverket m.fl. (2013), *Förändrade trängselskatter i Stockholm. Underlag för 2013 års Stockholmsförhandling*. Utförd i samarbete med KTH och Centrum för Transportstudier (CTS).
- Transportstyrelsen, (2011), *Översyn av dispensförfarande enligt Pumplagen med tillhörande författningsförslag*, TSV 2011-1020.
- Transportstyrelsen, Trafikverket, Trafikanalys (2011), *Redovisning av: Regeringsuppdrag att analysera och föreslå åtgärder för minskad tomdragning och ökad fyllnadsgrad*, 2011-05-30.
- Transportstyrelsen (2013) *Cabotage*, hämtad från Transportstyrelsens hemsida 2013-11-13
www.transportstyrelsen.se/sv/Vag/Yrkestrafik/Gods-och-buss/Internationell-godstrafik/Cabotage/
- Trivector (2011), *Hållbara besöksresor till köpcentra – förslag på strategier i Skåne*, Trivector rapport 2011:111.

- Trivector (2012), *Ökad folkhälsa genom kollektivtrafikens fördubblingsprojekt – Kunskaps- och metodstöd för kollektivtrafikens hälsoeffekter*, Trivector rapport 2012:62.
- Trivector (2013a), *The role and potential of online shopping for more energy efficient and sustainable transport*, Trivector rapport 2013:06.
- Trivector (2013b), *Effekter av e-handel på trafikarbete och CO₂-utsläpp i ett bredare perspektiv*, Trivector PM 2013:9.
- TU Graz, TNO, TÜV Nord, VTI, AVL-MTC, LAT, H.S Data Analysis and Consultancy (2012), *Reduction and Testing of Greenhouse Gas Emissions from Heavy Duty Vehicles – LOT 2. Development and testing of a certification procedure for CO₂ emissions and fuel consumption of HDV*, Contract N° 070307/2009/548300/SER/C3, Final Report 9 January 2012.
- Turrentine, T.S. & Kurani, K.S. (2007), Car Buyers and Fuel Economy. *Energy Policy*, vol. 35, pp 1213–1223.
- TÜV Nord (2007a), *Swedish In-Service Testing programme on emissions from passenger cars and light duty trucks*, Test report 12 TOYOTA Prius e11*2001/116*0200* 2007-01-15.
- TÜV Nord (2007b), *Swedish In-Service Testing programme 2007 on emissions from passenger cars and light duty trucks*, Type-Report 5 TOYOTA Corolla 1.6l e11*2001/116*0181* 2007-08-07.
- TØI (1993), *Tidsdifferensierte takster i Trondheim. Vurdering av markedspotensialet*, TØI rapport 192/1993.
- UK Department for Transport (2012), *Road Transport Forecasts 2011*, London.
- UK H2 Mobility (2013), *Phase 1 Results*, April 2013.
- UNCTAD, United Nations Conference on Trade and Development (2010) *Review of Maritime Transport 2010*, ISBN 978-92-1-112810-9, UNCTAD, Geneva.
- UNEP (2010), *The Emissions Gap Report: Are the Copenhagen Pledges Sufficient to Limit Global Warming to 2°C or 1.5°C? – A preliminary assessment*, United Nation Environmental Programme, Nairobi, Kenya.
- UNEP (2011a), *Bridging the Emissions Gap – A UNEP Synthesis Report*, United Nations Environment Programme (UNEP), Nairobi.

- UNEP (2011b), *Towards a green economy: pathways to sustainable development and poverty eradication: a synthesis for policy makers*, www.unep.org/greeneconomy, accessed 18 November 2011.
- UNEP (2012), *The Emissions Gap Report 2012. A UNEP Synthesis Report*, United Nations Environment Programme (UNEP), Nairobi.
- UNEP & WMO (2011), *Integrated assessment of black carbon and tropospheric ozone. Summary for Decision Makers*, UNEP/GC/26/INF/20.
- UNFCCC (2010), *Decision 1/CP.16. The Cancun Agreements: Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention*, FCCC/CP/2010/7/Add.1
[unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/eng/07a01.pdf#page=2]
- UNFCCC (2012), *Decision 1/CP.17. Establishment of an Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action*. FCCC/CP/2011/9/Add.1.
- Urban Land Institute (2008), *Growing Cooler, The evidence on urban development and climate change*, ULI-the Urban Land Institute, Washington D.C.
- US. Energy Information Administration (2013) Europe Brent Spot Price FOB (Dollars per Barrel), hämtad 131110:
tonto.eia.gov/dnav/pet/hist/LeafHandler.ashx?n=PET&s=RB&f=D
- Utredningen om inre vattenvägar (2011), *Genomförande av EU:s regelverk om inre vattenvägar i svensk rätt*. SOU 2011:4.
- Van der Waard, J., Jorritsma, P. & Immers, B. (2012), *New Drivers in Mobility: What Moves the Dutch in 2012 and Beyond?* OECD/ITF Discussion Paper 2012-15.
- Wajsman J. och Nelldal B-O (2008), *Överföring av gods från lastbil till järnväg*, internt PM Banverket 2008-11-07.
- Wall, U. (2013), FordonGas Sverige AB. Personlig kontakt 130320.
- Westin, J. & Kågeson, P. (2012), Can high speed rail offset its embedded emissions? *Transportation Research Part D: Transport and Environment*, 17(1).
- Vestner, K. (2007), *EnergieSparen – the human factor. Energy-efficient driving – a change management programme of Deutsche*

- Bahn's Passenger Transport Division*. Third UIC Energy Efficiency Conference, Portoroz, Slovenia, 20 september 2007.
- Vierth, I., Berell, H., McDaniel, J., Haraldsson, M., Hammarström, U., Reza-Yahya, M., Lindberg, G., Carlsson, A., Ögren, M. & Björketun, U. (2008), *Långa och tunga lastbilar effekter på transportsystemet – Redovisning av regeringsuppdrag*, VTI Rapport 605.
- Vierth, I. (2012a), *Uppföljning av avregleringen av godstrafiken på järnväg*, VTI rapport 741.
- Vierth, I. (2012b), *Vad skulle en likabehandling av transportslagen innebära för näringslivets transportval – exemplifiering för några varuslag och relationer*, CTS Working Paper 2012:20.
- Vierth, I. & Karlsson R. (2012), *Effekter av längre lastbilar och godståg i en internationell korridor*, VTI rapport R764.
- Vierth, I., Mellin, A., Hylén, B., Karlsson, J., Karlsson, R. och Johansson, M. (2012), *Kartläggning av godstransporterna i Sverige*, VTI rapport 752.
- Vierth (2013), *Why do CO₂ emissions from road freight transports increase in spite of higher fuel prices?* CTS Working Paper 2013:4.
- Vilhelmson, B. (1997), *Tidsanvändning och resor. Att analysera befolkningens rörlighet med hjälp av en tidsanvändningsundersökning*, Stockholm: KFB-rapport 1997:12, Kommunikationsforskningsberedningen.
- Vinnova (2013), *Distribuerad Reglering av Fordonståg, Slutrapport*, FFI www.vinnova.se/PageFiles/751290063/2009-01424_public_rapport_SV.pdf Del 2 av projektet genomförs under 2013–2014
- Volvo Cars (2013), Personlig kommunikation med Klaas Burgdorf.
- Volvo Group Headquarters, (2013). *Volvokoncernens synpunkter till FFF-utredningen*. Datum: 2013-06-10.
- WSP (2010), *Trafikanternas värdering av tid – den nationella tidsvärdesstudien 2007/08*, WSP Analys & Strategi 2010:11.
- WSP (2011), *Bebyggelselokaliseringens betydelse för koldioxidutsläpp och tillgänglighet*.
- WSP Analys och strategi (2011b), *Bebyggelselokaliseringens betydelse för koldioxidutsläpp och tillgänglighet*, förstudier.

- WSP Analys och Strategi (2012), *Reseavdrag och slopad förmånsbeskattning av kollektivtrafikbiljetter – Effektiva styrmedel som ger önskad effekt?*, Rapport på uppdrag av Energimyndigheten.
- WSP Analys och strategi, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet, Miljöbyrån Ecoplan AB (2012), *En studie av hållbara distributionssystem för e-handel med dagligvaror i Göteborg – E-handelns effekter på trafik, miljö, resvanor och ekonomi.*
- WSP Analys och Strategi (2013a), *Klimat 2030 – Planeringsåtgärder för minskat bilresande i städer. Åtgärdsomfattning för att klimatmålen ska nås.*
- WSP (2013b), *Realiserbar biogaspotential i Sverige år 2030 genom rötning och förgasning.* 2013-04-10.
- WSP (2013c), *Elektrifiering av tunga vägtransporter. En bedömning av potentialen.*
- WSP (2013d), *Policies for reducing GHG-emissions from road transport in France.* Rapport på uppdrag av utredningen om fossilfri fordonstrafik.
- WSP (2013e), *Styrmedel för en bilsnål fysisk planering,* Rapport på uppdrag av utredningen om fossilfri fordonstrafik.
- VTI (2006), *Effekter av vinterdäck – En kunskapsöversikt,* VTI rapport 543.
- VTI (2006), *Fuel savings for heavy duty vehicles, summary report for 2003–2005,* www.motiva.fi/files/1027/2006_HDEnergy_summaryreporteng_final.pdf
- Vägfrikatteutredningen (2004), *Skatt på väg,* Slutbetänkande, SOU 2004:63.
- Vägverket (2001), *Systemeffektivitet,* Publikation 2001:39.
- Vägverket (2003), *Gör plats för svenska bilpooler,* Vägverket publikation 2003:88.
- Vägverket (2004), *Klimatstrategi för vägtransportsektorn,* Vägverket publikation 2004:102.
- Vägverket (2006), *Varudistribution i staden – exempel på arbetsätt,* 2006:98.
- Vägverket (2009), *Strategisk hantering av varudistribution i tätort, – Litteraturstudie,* Vägverket publikation 2009:68.

- Världsbanken (2011), *Global Development Horizons*, International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, Washington DC, US.
- Världsbanken (2012), *Turn Down the Heat. Why a 4°C Warmer World Must be Avoided*, International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, Washington DC, US.
- Wästljung, U. (2013), Scania, Personlig kontakt augusti 2013.
- Ynnor (2013), *Beskattning av förmånsbilar*, Underlag till utredningen om fossilfri fordonstrafik, Ynnor AB.
- Åkerman, J. (2011), The role of high-speed rail in mitigating climate change – the Swedish case Europabanan from a life cycle perspective. *Transportation Research Part D: Transport and Environment*, 16, 208–217.
- Åkerman, J. (2013), *Nationella styrmedel för att minska klimatpåverkan från inrikes och utrikes flyg*, rapport på uppdrag av utredningen om fossilfri fordonstrafik.

Kommittédirektiv 2012:78

Fossiloberoende fordonsflotta – ett steg på vägen mot nettonollutsläpp av växthusgaser

Beslut vid regeringssammanträde den 5 juli 2012.

Sammanfattning

I regeringens proposition En sammanhållen svensk klimat- och energipolitik – Klimat (prop. 2008/09:162) redogörs för den långsiktiga prioriteringen att Sverige 2030 bör ha en fordonsflotta som är oberoende av fossila bränslen samt för visionen att Sverige 2050 ska ha en hållbar och resurseffektiv energiförsörjning utan nettoutsläpp av växthusgaser i atmosfären. Prioriteringen om en fossiloberoende fordonsflotta ska ses som ett steg på vägen mot visionen för 2050.

En särskild utredare ska kartlägga möjliga handlingsalternativ samt identifiera åtgärder för att reducera transportsektorns utsläpp och beroende av fossila bränslen i linje med visionen för 2050. Åtgärderna kan avse alla de relevanta aspekter som har betydelse för att uppnå den långsiktiga prioriteringen för 2030 samt visionen för 2050 med avseende på transportsektorn. Detta kan bl.a. avse tillförsel av energi till fordonsflottan samt infrastruktur, fordon och olika slags trafik. Utgångspunkten bör vara att hållbara förnybara drivmedel och el behöver öka sina andelar i transportsektorn, samtidigt som fordonseffektiviteten bör förbättras och utsläppen av växthusgaser minska. Utredaren ska vidare analysera i vilken grad olika handlingsalternativ och åtgärder riskerar leda till eventuell fastlåsning i vissa tekniker eller till vissa energibärare.

Utredaren ska beakta de samhällsekonomiska och offentliga-finansiella effekterna samt i förekommande fall ange förslag till finansiering.

Som redan nämnts ska prioriteringen om en fossiloberoende fordonsflotta ses som ett steg på vägen mot visionen för 2050. Då arbetet med den långsiktiga prioriteringen om en fossiloberoende fordonsflotta 2030 sker koordinerat med och som ett led i arbetet med visionen för 2050, ska en viktig del av utredarens arbete vara att analysera olika alternativ för hur begreppet fossiloberoende fordonsflotta kan ges en innebörd som stöder regeringens arbete med att nå visionen för 2050.

Bakgrund

Klimatförändringarna är en av vår tids största utmaningar. Sverige ska visa ledarskap i att möta utmaningen både internationellt och genom de åtgärder som görs i Sverige. De globala utsläppen av växthusgaser behöver minst halveras till 2050 jämfört med 1990. Europeiska kommissionen presenterade i mars 2011 ett meddelande om en färdplan för EU för en konkurrenskraftig och koldioxidsnål ekonomi till 2050. Syftet är att uppfylla målet att minska unionens utsläpp med 80–95 procent till 2050. Det är uppenbart att detta kräver betydande insatser i Sverige, inom EU och på internationell nivå.

I regeringens proposition En sammanhållen svensk klimat- och energipolitik – Klimat (prop. 2008/09:162) beskrivs visionen om att Sverige ska ha en hållbar och resurseffektiv energiförsörjning utan nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären 2050. Till 2020 är målet för Sverige 40 procents minskning av utsläppen av växthusgaser i den icke handlande sektorn i förhållande till 1990 års nivå. I propositionen sätts också mål upp om 50 procent förnybar energi, 10 procent förnybar energi i transporter och 20 procent energi-effektivisering 2020. I propositionen beskrivs också att den svenska energipolitiken – som hänger samman med klimatpolitiken – ska bygga på samma tre grundpelare som energisamarbetet inom EU. Politiken syftar till att förena ekologisk hållbarhet, konkurrenskraft och försörjningstrygghet. För 2030 sätts en långsiktig prioritering upp om att Sverige då bör ha en fordonsflotta som är oberoende av fossila bränslen. En kontrollstation ska enligt propositionen genomföras 2015 för att analysera utvecklingen i förhållande till målen och till kunskapsläget. Kontrollstationen omfattar inte politikens grundläggande inriktning, men kan komma att leda till justeringar av styrmedel och instrument.

Regeringen anser att generellt verkande styrmedel som sätter ett pris på utsläppen av växthusgaser bör utgöra grunden för omställningen. Dessa styrmedel kan behöva kompletteras med mer riktade styrmedel som främjar bl.a. teknisk utveckling.

I budgetpropositionen för 2010 (prop. 2009/10:1, utg. omr. 21) underströk regeringen den centrala betydelse som miljöskatter och andra ekonomiska styrmedel har för att Sveriges klimat- och energipolitiska mål ska kunna nås. Förändringar av skattesystemet aviserades så att det skulle bli mer träffsäkert och ändamålsenligt. Riksdagen beslutade under hösten 2009 om ett omfattande paket med miljöskatteförändringar som bedöms minska utsläppen av växthusgaser samt bidra till att målen för andel förnybar energi och effektivare energianvändning kan uppnås (prop. 2009/10:41, bet. 2009/10:SkU21, rskr. 2009/10:122).

I budgetpropositionen för 2011 (prop. 2010/11:1, utg. omr. 21) gjorde regeringen bedömningen att Sverige ska fortsätta sträva efter att på ett kostnadseffektivt sätt nå de nationella och internationella klimat- och energipolitiska målen. Syftet med ett fortsatt analysarbete är att i god tid före 2020 ha väl avvägda ekonomiska styrmedel som vid behov kan justeras. Detta är särskilt angeläget om det inom ramen för kontrollstation 2015 görs bedömningen att det behövs.

Styrmedel som stimulerar en introduktion av energieffektivare fordon är viktiga komplement till styrmedel som minskar utsläppen av växthusgaser. En viktig utgångspunkt för att långsiktiga investeringar ska komma till stånd är stabila spelregler. Det är därför av stor betydelse att eventuella stöd i form av offentliga utgifter eller skattelättnader är hållbara gentemot unionsrätten. Det är också centralt att utgångspunkten för åtgärderna är samhällsekonomisk kostnadseffektivitet. Det är dessutom viktigt att spelreglerna i Sverige inte avviker allt för mycket från spelreglerna i andra länder eftersom det kan begränsa marknaden för nya produkter väsentligt.

De svenska utsläppen av växthusgaser har under en längre tid varit sjunkande. Elproduktionen har i dag mycket låga utsläpp, användningen av fossila bränslen är på väg att fasas ut ur värme- och industrins förädlingsvärde per energienhet har kontinuerligt ökat.

Fordonsanvändningen karakteriseras dock fortfarande av ett stort fossilberoende, vilket motiverat att regeringens satsningar inom energi- och klimatområdet under senare tid haft ett särskilt fokus på transportsektorn. Omfattande satsningar har skett på forskning

kring energieffektiva fordon med förnybara drivmedel och produktion av andra generationens biobränslen, miljöbilspremien, ett demonstrationsprogram för elfordon, supermiljöbilspremie samt en skärpt miljöbilsdefinition och skattenedsättning på biodrivmedel.

Den långsiktiga prioriteringen om en fossiloberoende fordonsflotta förutsätter omfattande insatser från både privata och offentliga akörer, såväl kopplat till fordon och infrastruktur som i form av utveckling, produktion och distribution av drivmedel och energibärare. Ledtiderna är samtidigt betydande. En grundförutsättning för att denna utveckling ska komma till stånd är långsiktiga och stabila spelregler och styrmedel som stimulerar utvecklingen samtidigt som styrmedlen ska vara utformade så effektivt som möjligt utifrån samhällsekonomiska aspekter och vara hållbara gentemot unionsrätten.

Fordonsmarknaden är i högsta grad internationell, i många avseenden global. Regelverk, styrmedel och åtgärder i Sverige måste därför utformas på ett sätt som beaktar det internationella sammanhang som fordonsutvecklingen sker inom. Samtidigt bör insatserna bidra till att Sverige, svensk forskning och svenska företag kan vara världsledande för att öka energieffektiviteten i transportsystemet, bryta fossilberoendet och minska klimatpåverkan.

Uppdraget

En särskild utredare ska kartlägga möjliga handlingsalternativ samt identifiera åtgärder för att reducera transportsektorns utsläpp och beroende av fossila bränslen i linje med visionen för 2050. Åtgärderna kan avse alla de relevanta aspekter som har betydelse för att uppnå den långsiktiga prioriteringen för 2030 samt visionen för 2050 med avseende på transportsektorn. Detta kan bl.a. avse tillförsel av energi till fordonsflottan samt infrastruktur, fordon och olika slags trafik. Utgångspunkten bör vara att andelen hållbara förnybara drivmedel och el behöver öka i transportsektorn, samtidigt som fordonseffektiviteten förbättras och utsläppen av växthusgaser minskas. Utredaren ska vidare analysera i vilken grad olika handlingsalternativ och åtgärder riskerar leda till eventuell fastläsning i vissa tekniker eller till vissa energibärare.

Prioriteringen om en fossiloberoende fordonsflotta ska ses som ett steg på vägen mot visionen för 2050. Arbetet med den lång-

siktiga prioriteringen om en fossiloberoende fordonsflotta 2030 sker samordnat med och som ett led i arbetet med visionen för 2050. En viktig del av utredarens arbete ska därför vara att analysera olika alternativ för hur begreppet fossiloberoende fordonsflotta kan ges en innebörd som stöder regeringens arbete med att nå visionen för 2050. En analys av åtgärdernas och styrmedlens offentligfinansiella kostnader, kostnadseffektivitet samt förenlighet med unionsrätten är av central betydelse.

Bedömningarna ska, såvitt gäller skatter och andra ekonomiska styrmedel, vara konsistenta med regeringens pågående arbete med att samordna dessa styrmedel på klimat- och energiområdet.

De åtgärder och överväganden som tas fram ska beakta Naturvårdsverkets arbete med uppdraget att ta fram ett förslag till svensk färdplan 2050 (dnr M2011/2426/Kl) samt det arbete som regeringen kommer att initiera inför kontrollstation 2015. Vid sin analys av lämpliga åtgärder och styrmedel bör utredaren särskilt beakta att dessa:

- ger förutsättningar för att tillgången till hållbara förnybara drivmedel och el ska motsvara den framtida efterfrågan inom transportsektorn,
- medför ett skifte från fossildrivna fordon mot energieffektiva fordon som drivs med hållbara förnybara drivmedel och el,
- understöder utvecklingen mot en transportinfrastruktur och samhällsplanering som stöder val av energieffektiva och klimatvänliga transportsätt,
- kan genomföras stegvis och i sådan takt att steg kan tas mot den långsiktiga prioriteringen om en fossiloberoende fordonsflotta 2030 samt visionen för 2050,
- beaktar det internationella sammanhang som fordonsutvecklingen sker inom, och
- är samhällsekonomiskt kostnadseffektiva och hållbara gentemot unionsrätten.

Övriga överväganden

Utredaren bör även beakta andra relevanta politiska målsättningar, främst med avseende på energi, miljö, transport och konkurrenskraft.

Utredaren ska beakta förväntad teknikutveckling samt svenska åtaganden inom EU, FN och WTO. En central utgångspunkt för utredaren bör vara kostnadseffektivitet i arbetet med att uppnå den långsiktiga prioriteringen om en fossiloberoende fordonsflotta. Utredaren ska följa Naturvårdsverkets arbete med att ta fram ett förslag till svensk färdplan för ett Sverige utan klimatutsläpp till 2050.

EU:s arbete med att utveckla sektorsvisa strategier för 2050 bl.a. för energi- och transportsektorerna bör följas. Likaså bör utredaren studera andra länders arbete med att ta fram strategier och handlingsplaner för att minska användningen av fossila bränslen i transportsektorn. I synnerhet bör goda exempel från andra EU-länder beaktas. Utredaren bör också ta del av modelleringar på EU-nivå som utförts av kommissionen och International Energy Agency (IEA) liksom kommissionens och IEA:s bedömningar om möjliga insatser i olika sektorer. I möjligaste mån bör dessa brytas ner till svenska förhållanden.

Konsekvensbeskrivning

En bärande idé i svenskt klimatarbete är att en omställning mot minskade växthusgasutsläpp ska ske på ett kostnadseffektivt sätt. Utredaren ska bedöma strukturella förändringar och andra konsekvenser för svensk industri och övrigt näringsliv, såväl för berörda sektorer som på en aggregerad samhällsnivå. Utredaren ska vidare analysera effekterna på tillgängligheten av biobränslen till svenska fordon, som kan bli följden av ökad biobränsleanvändning globalt.

Utredaren ska beakta de samhällsekonomiska och offentliga-finansiella effekterna samt i förekommande fall ange förslag till finansiering.

Redovisning av uppdraget

Utredaren ska slutredovisa resultatet av sitt arbete senast den 31 oktober 2013.

(Näringsdepartementet)

Registreringskatt och miljöpremie med och utan viktdifferentiering för några olika bilmodeller

Registreringskatt (malus) och miljöpremie (bonus) för några olika bilmodeller

Bilmodell	Bränsle	Tjänste- vikt	CO ₂ g/km	CO ₂ bryt- punkt	Bonus (+) Malus (-)	Tillägs- premie	Summa B/M och tillägs- premie	CO ₂ brytpunkt viktsdiff- system	Bonus (+) Malus (-) viktsdiff	Tillägs- premie viktsdiff	Summa B/M och tillägs- premie viktsdiff	Skilnad B/M viktsdiff ej viktsdiff	Listpris
Personbilar													
Volvo V70													
II D2 DPF	D	1723	109	120	4400	Nej	4400	129	8093	Nej	8093	3693	289 000
T6 AWD Aut													
Summum	B	1909	237	120	-46800	Nej	-46800	138	-39707	Nej	-39707	7093	434 000
AFV Bi-Fuel CNG	G	1760	157	120	-14800	15000	200	131	-10431	15000	4569	4369	326 000
T4 F	E	1704	163	120	-17200	15000	-2200	128	-13855	15000	1145	3345	259 900
XC70 D4 (2WD)	D	1854	117	120	1200	Nej	1200	135	7287	Nej	7287	6087	343 000
XC70 T6 AWD													
Aut Summum	B	1940	248	120	-51200	Nej	-51200	139	-43541	Nej	-43541	7659	449 000
Volvo V60													
T3 1.6	B	1644	139	120	-7600	Nej	-7600	126	-5352	Nej	-5352	2248	249 000
T4F 1.6	E	1623	162	120	-16800	15000	-1800	125	-14935	15000	65	1865	267 000
T6 3.0 Aut AWD	B	1822	237	120	-46800	Nej	-46800	134	-41298	Nej	-41298	5502	409 000
D2 DPF	D	1680	108	120	4800	Nej	4800	127	7707	Nej	7707	2907	264 000
D6 2.4 TD													
Ladhybrid	LB	2058	48	120	28800	15000	43800	145	38616	15000	53616	9816	559 900
Volvo S60													
T3	B	1573	135	120	-6000	Nej	-6000	122	-5049	Nej	-5049	951	239 000
T6 Aut AWD													
Summum	B	1752	231	120	-44400	Nej	-44400	131	-40177	Nej	-40177	4223	399 000
D2 DPF	D	1614	103	120	6800	Nej	6800	124	8500	Nej	8500	1700	254 000
T4F 1.6	E	1544	157	120	-14800	15000	200	121	-14380	15000	620	420	257 000
Volvo V40													
T2	B	1463	124	120	-1600	Nej	-1600	117	-2660	Nej	-2660	-1060	213 000
T5 Aut Kinetic	B	1570	185	120	-26000	Nej	-26000	122	-25104	Nej	-25104	896	302 000
D2 DPF	D	1471	88	120	12800	Nej	12800	118	11886	Nej	11886	-914	225 000
Volvo XC30													
D4 DPF 2WD Mom													
Aut	D	2122	212	120	-36800	Nej	-36800	147	-25814	Nej	-25814	10986	395 000

Bilmodell	Bränsle vikt	Tjänste- vikt	CO ₂ g/km	CO ₂ - bryt- punkt	Bonus (+) Malus (-)	Tillägs- premie	Summa B/M och tillägs- premie	CO ₂ - brytpunkt system	Bonus (+) Malus (-) viktsdiff	Tillägs- premie viktsdiff	Summa B/M och tillägs- premie viktsdiff	Skilnad B/M viktsdiff ej viktsdiff	Listpris
Ford Focus													
1.6 Flexifuel	E	1276	132	120	-4800	15000	10200	109	-9279	15000	5721	-4479	181 500
1.0 Ecoboost (100 hk)	B	1276	109	120	4400	Nej	4400	109	-79	Nej	-79	-4479	164 900
VW Golf													
1.6 TDI BMT	D	1292	99	120	8400	Nej	8400	110	4214	Nej	4214	-4186	199 000
TSI 105 BMT	B	1205	114	120	2400	Nej	2400	106	-3376	Nej	-3376	-5776	170 000
TSI 122 MultiFuel BMT	E	1279	119	120	400	15000	15400	109	-4024	15000	10976	-4424	186 400
VW Passat													
TSI 150 EcoFuel Masters Sedan	G	1598	117	120	1200	15000	16200	124	2608	15000	17608	1408	294 900
1.4 TSI 160 MultiFuel													
Masters DSG GT 3.6 V6 DSG 4Motion	E	1516	144	120	-9600	15000	5400	120	-9691	15000	5309	-91	244 900
TDI 105 DPF BlueMotion	B	1722	215	120	-38000	Nej	-38000	129	-34326	Nej	-34326	3674	370 000
Toyota Prius													
Prius	HB	1495	89	120	12400	Nej	12400	119	10725	Nej	10725	-1675	270 900
Prius 1.8 Plug-in	LB	1510	49	120	28400	15000	43400	119	28199	15000	43199	-201	361 900
Toyota Auris													
1.6 Valvematic	B	1265	138	120	-7200	Nej	-7200	108	-10280	Nej	-10280	-3080	170 000
1.4 D-4D	D	1270	109	120	4400	Nej	4400	109	-188	Nej	-188	-4588	180 000
1.8 HSD	HB	1385	87	120	13200	Nej	13200	114	9114	Nej	9114	-4086	215 000
Toyota Yaris													
1.0 VVTi	B	1172	110	120	4000	Nej	4000	104	-2780	Nej	-2780	-6780	140 000
1.4D-4D	D	1195	104	120	6400	Nej	6400	105	41	Nej	41	-6359	172 000
1.5L Hybrid	HB	1160	79	120	16400	Nej	16400	104	9801	Nej	9801	-6599	173 500
Renault Clio													
IV 0.9 Energy Tce Optimized Expression	B	1084	99	120	8400	Nej	8400	100	412	Nej	412	-7988	153 000

Bilmodell	Bränsle	Tjänste- vikt	CO ₂ - g/km	CO ₂ - bryt- punkt	Bonus (+) Malus (-)	Tillägs- premie	Summa B/M och tillägs- premie	CO ₂ - brytpunkt system	Bonus (+) Malus (-) viktsdiff	Tillägs- premie viktsdiff	Summa B/M och tillägs- premie viktsdiff	Skilnad B/M viktsdiff ej viktsdiff	Listpris
IV 1.2 16V													
Authentique	B	1105	127	120	-2800	Nej	-2800	101	-10404	Nej	-10404	-7604	130 000
IV 1.5 dCi En.													
Op.	D	1196	83	120	14800	Nej	14800	105	8859	Nej	8859	-5941	173 000
Övriga lasthybrider och elbilar													
Chevrolet Volt													
1.4 16V	LB	1732	27	120	37200	15000	52200	130	41057	15000	56057	3857	434 000
Mitsubishi													
OUTLANDER	LB	1810	44	120	30400	15000	45400	133	35683	15000	50683	5283	419 900
Opel Ampera 1.4	LB	1715	27	120	37200	15000	47200	129	40746	15000	55746	8546	379 000
Citroen C-Zero EL	EI	1195	0	120	48000	15000	63000	105	42041	15000	57041	-5959	289 900
Mitsubishi i-													
MEV	EI	1185	0	120	48000	15000	63000	105	41858	15000	56858	-6142	289 900
Nissan Leaf	EI	1525	0	120	48000	15000	63000	120	48073	15000	63073	73	389 900
Peugeot i-On	EI	1195	0	120	48000	15000	63000	105	42041	15000	57041	-5959	281 000
Övriga gashilar													
Ford Focus 1.6													
Ti-VCT	G	1425	109	120	4400	15000	19400	116	2645	15000	17645	-1755	240 500
Fiat Punto 1.4 8V													
Biogas	G	1185	115	120	2000	15000	17000	105	-4142	15000	10858	-6142	159 900
Mercedes-Benz B													
200	G	1535	117	120	1200	15000	16200	121	2256	15000	17256	1056	294 900
Skoda citigo GT													
1.0 MPI	G	1031	76	120	17600	15000	32600	98	7443	15000	22443	-10157	141 400
Subaru outback													
2.5i AWD CNG													
Aut	G	1610	153	120	-13200	15000	-13200	124	-11573	15000	3427	16627	353 900
Bilar med höga utsläpp													
Jeep Grand													
Cherokee	B	2458	328	120	-83200	Nej	-83200	163	-66072	Nej	-66072	17128	720 000
Mercedes-Benz G													
Mercedes-Benz G	B	2580	397	120	-110800	Nej	-110800	168	-91441	Nej	-91441	19359	2 540 000
Mercedes-Benz G													
Land Rover	D	2682	295	120	-70000	Nej	-70000	173	-48777	Nej	-48777	21223	822 000
Range Rover													
Range Rover	B	2580	348	120	-91200	Nej	-91200	168	-71841	Nej	-71841	19359	835 000

Bilmodell	Bränsle vikt	Tjänste- vikt	CO ₂ g/km	CO ₂ bryt- punkt	Bonus (+) Malus (-)	Tilläggs- premie	Summa B/M och tilläggs- premie	CO ₂ brytpunkt viktsdiff system	Bonus (+) Malus (-) viktsdiff	Tilläggs- premie viktsdiff	Summa B/M och tilläggs- premie viktsdiff	Skilnad B/M viktsdiff ej viktsdiff	Listpris
BMW X6	B	2380	325	120	-82000	Nej	-82000	159	-66297	Nej	-66297	15703	1 119 000
Mercedes-Benz CL	B	2185	340	120	-88000	Nej	-88000	150	-75862	Nej	-75862	12138	1 610 000
Nissan Pathfinder	D	2210	250	120	-52000	Nej	-52000	151	-39405	Nej	-39405	12595	506 000
Lätta lastbilar													
Skåpbil													
VW Caddy 1.6 TDI B.M	D	1 443	129	145	6 400	Nej	6 400	126	-1026	Nej	-1026	-7426	144 000
VW Caddy DSG 4M 140hk	D	1 562	171	145	-10 400	Nej	-10 400	132	-14451	Nej	-14451	-4051	220 000
VW Caddy Ecofuel	G	1543	156	145	-4 400	15 000	10 600	131	-9998	15000	5002	-5598	168 000
VW Transporter 84hk	D	1 762	190	145	-18 000	Nej	-18 000	141	-19595	Nej	-19595	-1595	213 000
VW Transporter 115 hk	B	1 729	241	145	-38 400	Nej	-38 400	140	-40598	Nej	-40598	-2198	251 000
Pick-up													
Ford Ranger 2.2 TDCI 125hk	D	1 743	192	145	-18 800	Nej	-18 800	140	-20742	Nej	-20742	-1942	191 000
Ford Ranger 3.2 TDCI 200hk	D	2 082	265	145	-48 000	Nej	-48 000	156	-43745	Nej	-43745	4255	312 000
Nissan Navara XE 2.5 dCi 144hk	D	2 055	222	145	-30 800	Nej	-30 800	154	-27038	Nej	-27038	3762	220 000
Nissan Navara LE V6	D	2 110	250	145	-42 000	Nej	-42 000	157	-37233	Nej	-37233	4767	364 000
Skåpbil													

Fordonsskatt och supermiljöbilspremier för några olika bilmodeller

Fordonsskatt och supermiljöbilspremier av karaktären bonus-malus för några vanliga bilmodeller

Bilmodell	Bränsle	CO ₂ /km	Tjänstevikt	CO ₂ -gräns miljöbil	CO ₂ -gräns miljöbil etanol/gas	Miljöbil	Fordonsskatt första fem åren nuvarande	Fordonsskatt förslag	Supermiljöbils- premie förslag
Persobilar									
Volvo V70									
I1 D2 DPF	D	109	1723	111		miljöbil	0	724	
T6 AWD Aut Summum	B	237	1909	120			2 760	6 198	
AFV Bi-Fuel CNG	G	157	1760	113	168	miljöbil	0	360	
T4 F	E	163	1704	111	166	miljöbil	0	360	
XC70 D4 (2WD)	D	117	1854	118		miljöbil	0	724	
XC70 T6 AWD Aut Summum	B	248	1940	122			2 980	6 675	
Volvo V60									
T3 1.6	B	139	1644	108			800	1 921	
T4F 1.6	E	162	1623	107	162		810	365	
T6 3.0 Aut AWD	B	237	1822	116			2 760	6 403	
D2 DPF	D	108	1680	109		miljöbil	0	724	
D6 2.4 TD Laddhybrid	LB	48	2058	127		miljöbil	0	724	50 000
Volvo S60									
T3	B	135	1573	104			720	1 888	
T6 Aut AWD Summum	B	231	1752	113			2 640	6 267	
D2 DPF	D	103	1614	106		miljöbil	0	724	
T4F 1.6	E	157	1544	103	158	miljöbil	0	360	
Volvo V40									
T2	B	124	1463	99			500	1 596	
T5 Aut Kinetic	B	185	1570	104			1 720	4 395	
D2 DPF	D	88	1471	100		miljöbil	0	724	
Volvo XC90									
D4 DPF 2WD Mom Aut	D	212	2122	130			5 266	8 939	
Ford Focus									
1.6 Flexifuel	E	132	1276	90	145	miljöbil	0	360	
1.0 EcoBoost (100 hk)	B	109	1276	90			360	1 286	
VW Golf									
1.6 TDI BMT	D	99	1292	91			839	1 503	

Bilmodell	Bränsle	CO ₂ /km	Tjänstevikt	CO ₂ -gräns miljöbil	CO ₂ -gräns miljöbil etanol/gas	Miljöbil	Fordonsskatt första fem år nuvarande	Fordonsskatt förslag	Supermiljöbils- premie förslag
TSI 105 BMT	B	114	1205	87			360	1 702	
TSI 122 MultiFuel BMT	E	119	1279	91	146	miljöbil	0	360	
VW Passat									
TSI 150 EcoFuel Masters Sedan	G	117	1598	106	161	miljöbil	0	360	
1.4 TSI 160 MultiFuel Twincharger Masters DSG	E	144	1516	102	157	miljöbil	0	360	
GT 3.6 V6 DSG 4Motion	B	215	1722	111			2 320	5 538	
TDI 105 DPF BlueMotion	D	109	1499	101			839	1 531	
Toyota Prius									
Prius	HB	89	1495	101		miljöbil	0	360	
Prius 1.8 Plug-in	LB	49	1510	101		miljöbil	0	360	50 000
Toyota Auris									
1.6 Valvematic	B	138	1265	90			780	2 761	
1.4 D-4D	D	109	1270	90			839	2 612	
1.8 HSD	HB	87	1385	96		miljöbil	0	360	
Toyota Yaris									
1.0 VVTi	B	110	1172	86			360	1 580	
1.4D-4D	D	104	1195	87			839	2 464	
1.5L Hybrid	HB	79	1160	85		miljöbil	0	360	
Renault CLIO									
IV 0.9 Energy TCe Optimized Expression	B	99	1084	81			360	1 237	
IV 1.2 16V Authentique	B	127	1105	82			560	2 587	
IV 1.5 dCi En. Op.	D	83	1196	87		miljöbil	0	724	
Övriga laddhybrider och elbilar									
Chevrolet Volt 1.4 16V	LB	27	1732	112		miljöbil	0	360	50 000
Mitsubishi OUTLANDER	LB	44	1810	116		miljöbil	0	360	50 000
Opel Ampera 1.4	LB	27	1715	111		miljöbil	0	360	50 000
Citroen C-Zero EL	EI	0	1195	87		miljöbil	0	360	70 000
Mitsubishi i-MiEV	EI	0	1185	86		miljöbil	0	360	70 000
Nissan Leaf	EI	0	1525	102		miljöbil	0	360	70 000
Peugeot i-On	EI	0	1195	87		miljöbil	0	360	70 000

Bilmodell	Bränsle	CO ₂ /km	Tjänstevikt	CO ₂ -gräns miljöbil	CO ₂ -gräns miljöbil etanol/gas	Miljöbil	Fordonsskatt första fem åren	Fordonsskatt förslag	Supermiljöbils- premie förslag
Övriga gasbilar									
Ford Focus 1.6 Ti-VCT	G	109	1425	97	152	miljöbil	0	360	
Fiat Punto 1.4 8V Biogas	G	115	1185	86	141	miljöbil	0	360	
Mercedes-Benz B 200	G	117	1535	103	158	miljöbil	0	360	
Skoda citigo GT 1.0 MPI	G	76	1031	79	134	miljöbil	0	360	
Subaru outback 2.5i AWD CNG Aut	G	153	1610	106	161	miljöbil	0	360	
Bilar med mycket höga utsläpp									
Jeep Grand Cherokee	B	328	2458	146			4 580	9 458	
Mercedes-Benz G	B	397	2580	152			5 960	12 621	
Mercedes-Benz G	D	295	2682	157			9 134	14 636	
Land Rover Range Rover	B	348	2580	152			4 980	10 171	
BMW X6	B	325	2380	142			4 520	9 491	
Mercedes-Benz CL	B	340	2185	133			4 820	10 699	
Nissan Pathfinder	D	250	2210	134			7 037	12 343	
Lätt lastbil									
Skåpbil									
VW Caddy 1.6 TDI B.M	D	129	1443	98			1 398	3 805	
VW Caddy DSG 4M 1.40hk	D	171	1562	104			3 355	7 464	
VW Caddy Ecofuel	G	156	1543	103	158	miljöbil	0	360	
VW Transporter 84hk	D	190	1762	113			4 241	8 429	
VW Transporter 115 hk	B	241	1729	112			2 840	6 821	
Pick-up									
Ford Ranger 2.2 TDCI125hk	D	192	1743	112			4 334	8 720	
Ford Ranger 3.2 TDCI 200hk automat	D	265	2082	128			7 736	14 455	
Nissan Navara XE 2.5 dCi 144hk	D	222	2055	127			5 732	10 261	
Nissan Navara LE V6	D	250	2110	130			7 037	12 815	

Koldioxiddifferentierat förmånsvärde för några olika bilmodeller

Koldioxidindifferenterat förmånsvärde för några olika bilmodeller

Bilmodell	Listpris	CO ₂ -värde	Förmånsvärde i dag (utan ned-sättning till jämförbar bil)	Andel av list-pris i dag	Förmånsvärde förslag (utan nedsättning till jämförbar bil)	Andel av list-pris förslag	%-ändring	Pris på jämförbar bil för miljöbilar
Volvo V70								
II D2 DPF	289 000	109	43 346	15 %	41 007	14 %	-5 %	
T6 AWD Aut Summum	434 000	237	69 044	16 %	86 277	20 %	25 %	
AFV Bi-Fuel CNG	326 000	157	27 040	8 %	42 138	13 %	56 %	306 000
T4 F	259 900	163	39 592	15 %	38 044	15 %	-4 %	215 900
XC70 D4 (2WD)	343 000	117	49 827	15 %	47 328	14 %	-5 %	
XC70 T6 AWD Aut Summum	449 000	248	72 212	16 %	91 761	20 %	27 %	
Volvo V60								
T3 1.6	249 000	139	39 299	16 %	40 632	16 %	3 %	
T4F 1.6	267 000	162	40 513	16 %	39 191	15 %	-3 %	261 000
T6 3.0 Aut AWD	409 000	237	63 765	16 %	80 655	20 %	26 %	
D2 DPF	264 000	108	40 817	15 %	38 782	15 %	-5 %	
D6 2.4 TD Laddhybrid	559 900	48	34 698	6 %	28 915	5 %	-17 %	380 900
Volvo S60								
T3	239 000	135	38 287	16 %	39 494	17 %	3 %	
T6 Aut AWD Summum	399 000	231	61 653	15 %	77 684	19 %	26 %	
D2 DPF	254 000	103	39 805	16 %	37 646	15 %	-5 %	
T4F 1.6	257 000	157	39 501	16 %	38 091	15 %	-4 %	251 000
Volvo V40								
T2	213 000	124	35 657	17 %	36 223	17 %	2 %	
T5 Aut Kinetic	302 000	185	44 661	15 %	52 243	17 %	17 %	
D2 DPF	225 000	87	36 871	16 %	33 297	15 %	-10 %	
Volvo XC90								
D4 DPF 2WD Mom Aut	395 000	212	60 808	15 %	71 005	18 %	17 %	
Ford Focus								
1.6 Flexifuel	181 500	132	31 802	18 %	29 927	16 %	-6 %	174 900
1.0 EcoBoost (100 hk)	164 900	109	30 790	19 %	30 803	19 %	0 %	
VW Golf								
1.6 TDI BMT	199 000	99	34 240	17 %	33 402	17 %	-2 %	
TSI 105 BMT	170 000	114	31 306	18 %	31 880	19 %	2 %	

Bilmodell	Listpris	CO ₂ -värde	Föränsvärde i dag (utan ned-sättning till jämförbar bil)	Andel av list-pris i dag	Föränsvärde förslag utan ned-sättning till jämförbar bil)	Andel av list-pris förslag	%-ändring	Pris på jämförbar bil för miljöbilar
TSI 122 MultiFuel BMT	186 400	119	32 966	18 %	29 988	16 %	-9 %	186 400
VW Passat								
TSI 150 EcoFuel Masters Sedan	294 900	117	24 539	8 %	34 911	12 %	42 %	264 800
1.4 TSI 160 MultiFuel Twincharger Masters DSG	244 900	144	38 884	16 %	36 360	15 %	-6 %	244 900
GT 3.6 V6 DSG 4Motion	370 000	215	55 529	15 %	68 229	18 %	23 %	
TDI 105 DPF BlueMotion	268 000	109	41 221	15 %	40 150	15 %	-3 %	
Toyota Prius								
Prius	270 900	89	35 687	13 %	33 144	12 %	-7 %	213 300
Prius 1.8 Plug-in	361 900	49	21 412	6 %	17 844	5 %	-17 %	213 300
Toyota Auris								
1.6 Valvematic	170 000	138	31 306	18 %	33 326	20 %	6 %	
1.4 D-4D	180 000	109	32 318	18 %	32 352	18 %	0 %	
1.8 HSD	215 000	87	35 859	17 %	33 556	16 %	-6 %	
Toyota Yaris								
1.0 VVTi	140 000	110	28 271	20 %	28 604	20 %	1 %	
1.4D-4D	172 000	104	31 509	18 %	31 433	18 %	0 %	
1.5L Hybrid	173 500	79	28 767	17 %	27 347	16 %	-5 %	144 900

Bilmodell	Listpris	CO ₂ -värde	Förmånsvärde i dag (utan med-sättning till jämförbar bil)	Andel av listpris i dag	Förmånsvärde förslag (utan ned-sättning till jämförbar bil)	Andel av listpris förslag	%-ändring	Pris på jämförbar bil för miljöbilar
Renault CLIO								
IV 0.9 Energy Tce Optimized Expression	153 000	99	29 586	19 %	29 523	19 %	0 %	
IV 1.2 16V Authentique	130 000	127	27 259	21 %	28 612	22 %	5 %	
IV 1.5 dCi Em. Op.	173 000	83	31 610	18 %	30 077	17 %	-5 %	
Övriga laddhybrider och elbilar								
Chevrolet Volt 1.4 16V	434 000	27	19 081	4 %	15 901	4 %	-17 %	174 900
Mitsubishi OUTLANDER	419 900	44	23 331	6 %	19 442	5 %	-17 %	244 900
Opel Ampera 1.4	379 000	27	19 688	5 %	16 407	4 %	-17 %	184 900
Citroen C-Zero EL	289 900	0	14 528	5 %	7 264	3 %	-50 %	109 900
Mitsubishi i-MiEV	289 900	0	15 135	5 %	7 568	3 %	-50 %	99 900
Nissan Leaf	369 900	0	20 599	6 %	10 299	3 %	-50 %	199 900
Peugeot i-On	281 000	0	14 528	5 %	7 264	3 %	-50 %	99 900
Övriga gasbilar								
Ford Focus 1.6 Ti-VCT	240 500	109	19 360	8 %	28 203	12 %	46 %	179 500
Fiat Punto 1.4 8V Biogas	159 900	115	15 439	10 %	23 909	15 %	55 %	114 900
Mercedes-Benz B 200	294 900	117	24 241	8 %	34 825	12 %	44 %	259 900
Skoda citigo GT 1.0 MPI	141 400	76	15 348	11 %	22 332	16 %	46 %	113 400
Subaru outback 2.5i AWD CNG Aut	353 900	153	27 580	8 %	49 611	14 %	80 %	314 900
Bilar med mkt höga utsläpp								
Jeep Grand Cherokee	720 000	328	129 440	18 %	177 012	25 %	37 %	
Mercedes-Benz G	2 540 000	397	513 779	20 %	746 040	29 %	45 %	
Mercedes-Benz G	822 000	295	150 980	18 %	191 074	23 %	27 %	
Land Rover Range Rover	835 000	348	153 725	18 %	213 713	26 %	39 %	
BMW X6	1 119 000	325	213 699	19 %	287 886	26 %	35 %	
Mercedes-Benz CL	1 610 000	340	317 386	20 %	439 524	27 %	38 %	

Statens offentliga utredningar 2013

Kronologisk förteckning

1. Förändrad hantering av importmoms. Fi.
2. Patientlag. S.
3. Trängselskatt – delegation, sanktioner och utländska fordon. Fi.
4. Tillstånd och medling. Ju.
5. Djurhållning och miljön
– hantering av risker och möjligheter med stallgödsel. L.
6. Att förebygga och hantera finansiella kriser. Fi.
7. Skärpningar i vapenlagstiftningen. Ju.
8. Den svenska veteranpolitiken
Statligt bidrag till frivilliga organisationer som stödjer veteransoldater och anhöriga. Fö.
9. Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning. Fi.
10. Rätta byggfelen snabbt!
– med effektivare förelägganden och försäkringar. S.
11. Kunskapsläget på Kärnavfallsområdet 2013. Slutförvarsansökan under prövning; kompletteringskrav och framtidsalternativ. M.
12. Goda affärer – en strategi för hållbar, offentlig upphandling. Fi.
13. Ungdomar utanför gymnasieskolan
– ett förtydligt ansvar för stat och kommun. U.
14. En översyn inom Sevesoområdet
– förslag till en förstärkt organisation för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. Fö.
15. För framtidens hälsa – en ny läkarutbildning. U.
16. Effektivare konkurrenstillsyn. N.
17. Brottmålsprocessen. Del 1 och 2. Ju.
18. Regeringsbeslut av ett statsråd – SRÅ. Fö.
19. Mera glädje för pengarna. Ku.
20. Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet. U.
21. Internationell straffverkställighet. Ju.
22. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt
– samordning och digital samverkan. N.
23. Ersättning vid läkemedelsskador och miljöhänsyn i läkemedelsförmånerna. S.
24. E-röstning och andra valfrågor. Ju.
25. Åtgärder för ett längre arbetsliv. + Lättläst + Daisy. S.
26. Fri att leka och lära
– ett målinriktat arbete för barns ökade säkerhet i förskolan. U.
27. Vissa frågor om gode män och förvaltare. Ju.
28. Försäkring på transportområdet i krig och kris. Fi.
29. Det svenska medborgarskapet. A.
30. Det tar tid
– om effekter av skolpolitiska reformer. U.
31. En digital agenda i människans tjänst
– Sveriges digitala ekosystem, dess aktörer och drivkrafter. N.
32. Budgettramverket
– uppfyller det EU:s direktiv? Fi.
33. En myndighet för alarmering. Fö.
34. En effektivare plan- och bygglovsprocess. S.
35. En ny lag om personnamn. Ju.
36. Disciplinansvar i ett reformerat försvar. Fö.
37. Begripliga beslut på migrationsområdet. Ju.
38. Vad bör straffas? Del 1 och 2. Ju.
39. Europarådets konvention om it-relaterad brottslighet. Ju.
40. Att tänka nytt för att göra nytta
– om perspektivskiften i offentlig verksamhet. S.
41. Förskolegaranti. U.
42. Tillsyn över polisen. Ju.
43. Långsiktigt hållbar markanvändning
– del 1. M.
44. Ansvarsfull hälso- och sjukvård. S.

45. Rätt information
 - Kvalitet och patientsäkerhet för vuxna med nedsatt beslutsförmåga. S.
46. Beskattning av mikroproducerad el m.m. Fi.
47. Effektivare bredbandsstöd. N.
48. Patentlagen och det enhetliga europeiska patentsystemet. Ju.
49. Nämndemannauppdraget
 - breddad rekrytering och kvalificerad medverkan. Ju.
50. En väg till ökad tillsyn: marknadsföring av och e-handel med alkohol och tobak. S.
51. Skydd för geografisk information. Fö.
52. Moderniserad studiehjälp. U.
53. Privata utförare – kontroll och insyn. Fi.
54. Tillgång till läkemedel och sjukvårdsmateriel vid allvarliga händelser och kriser. S.
55. Statens kulturfastigheter – urval och förvaltning för framtiden. S.
56. Friskolorna i samhället. U.
57. Samordnade bullerregler för att underlätta bostadsbyggandet. S.
58. Lättläst. + Lättläst version + Daisy. Ku.
59. Ersättning vid rådighetsinskränkningar
 - vilka fall omfattas av 2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen och när ska ersättning lämnas? M.
60. Åtgärder för samexistens mellan människa och varg. M.
61. Försvarsfastigheter i framtiden. S.
62. Förbudet mot dubbla förfaranden och andra rättssäkerhetsfrågor i skatteförfarandet. Fi.
63. Verkställighet av utländska domar och beslut – en ny Bryssel I-förordning m.m. Ju.
64. Pensionärens och förtrouendevaldas ersättningsrätt i arbetslöshetsförsäkringen. S.
65. Förstärkta kapitaltäckningsregler. Fi.
66. Översyn av det statliga stödet till dagspressen. Ku.
67. Flygbuller och bostadsbyggande. S.
68. Synliggöra värdet av ekosystemtjänster
 - Åtgärder för välfärd genom biologisk mångfald och ekosystemtjänster. M.
69. Ny tid ny prövning – förslag till ändrade vattenrättsliga regler. M.
70. Säker utveckling!
 - Nationell handlingsplan för säker användning och hantering av nanomaterial. M.
71. Viltmyndigheten
 - jakt och viltförvaltning i en ny tid. L.
72. Ut ur skuldfällan. Ju.
73. En utvecklad budgetprocess
 - ökad tydlighet och struktur. Fi.
74. Unga som varken arbetar eller studerar
 - statistik, stöd och samverkan. U.
75. Organisering av framtidens e-förvaltning. N.
76. Svenska för invandrare – valfrihet, flexibilitet och individanpassning. U.
77. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – IT-standardisering inom socialtjänsten. N.
78. Överskuldssättning i kreditsamhället? Ju.
79. Stärkt meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet. Ju.
80. Ett minskat och förenklat uppgiftslämnande för företagen. N.
81. När vi bryr oss – förslag om samverkan och utbildning för att effektivare förebygga våldsbejakande extremism. Ju.
82. Begravning – återvinning, nya begravningsmetoder och enhetlig begravningsavgiftssats. S.
83. En enkel till framtiden? N.
84. Fossilfrihet på väg. Del 1 och 2. N.

Statens offentliga utredningar 2013

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Tillstånd och medling. [4]
Skärpningar i vapenlagstiftningen. [7]
Brottmålsprocessen. Del 1 och 2. [17]
Internationell straffverkställighet. [21]
E-röstning och andra valfrågor. [24]
Vissa frågor om gode män och förvaltare. [27]
En ny lag om personnamn. [35]
Begripliga beslut på migrationsområdet. [37]
Vad bör straffas? Del 1 och 2. [38]
Europarådets konvention om it-relaterad brottslighet. [39]
Tillsyn över polisen. [42]
Patentlagen och det enhetliga europeiska patentsystemet. [48]
Nämndemannauppdraget
– breddad rekrytering och kvalificerad medverkan. [49]
Verkställighet av utländska domar och beslut
– en ny Bryssel I-förordning m.m. [63]
Ut ur skuldfällan. [72]
Överskudsättning i kreditsamhället? [78]
Stärkt meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet. [79]
När vi bryr oss – förslag om samverkan och utbildning för att effektivare förebygga våldsbejakande extremism. [81]

Försvarsdepartementet

- Den svenska veteranpolitiken
Statligt bidrag till frivilliga organisationer som stödjer veteransoldater och anhöriga. [8]
En översyn inom Sevesoområdet
– förslag till en förstärkt organisation för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. [14]
Regeringsbeslut av ett statsråd – SRÄ. [18]
En myndighet för alarmering. [33]
Disciplinansvar i ett reformerat försvar. [36]
Skydd för geografisk information. [51]

Socialdepartementet

- Patientlag. [2]
Rätta byggfelen snabbt!
– med effektivare förelägganden och försäkringar. [10]
Ersättning vid läkemedelsskador och miljöhänsyn i läkemedelsförmånerna. [23]
Åtgärder för ett längre arbetsliv. + Lättläst + Daisy. [25]
En effektivare plan- och bygglovsprocess. [34]
Att tänka nytt för att göra nytta
– om perspektivskiften i offentlig verksamhet. [40]
Ansvarsfull hälso- och sjukvård. [44]
Rätt information
– Kvalitet och patientsäkerhet för vuxna med nedsatt beslutsförmåga. [45]
En väg till ökad tillsyn: marknadsföring av och e-handel med alkohol och tobak. [50]
Tillgång till läkemedel och sjukvårdsmateriel vid allvarliga händelser och kriser. [54]
Statens kulturfastigheter – urval och förvaltning för framtiden. [55]
Samordnade bullerregler för att underlätta bostadsbyggandet. [57]
Försvarsfastigheter i framtiden. [61]
Pensionärers och förtroendevaldas ersättningsrätt i arbetslöshetsförsäkringen. [64]
Flygbuller och bostadsbyggande. [67]
Begravning – återvinning, nya begravningsmetoder och enhetlig begravningsavgiftssats. [82]
- ### Finansdepartementet
-
- Förändrad hantering av importmoms. [1]
Trängselskatt – delegation, sanktioner och utländska fordon. [3]
Att förebygga och hantera finansiella kriser. [6]
Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning. [9]

Goda affärer – en strategi för hållbar, offentlig upphandling. [12]
Försäkring på transportområdet i krig och kris. [28]
Budgetramverket
– uppfyller det EU:s direktiv? [32]
Beskattnings av mikroproducerad el m.m. [46]
Privata utförare – kontroll och insyn. [53]
Förbudet mot dubbla förfaranden och andra rättssäkerhetsfrågor i skatteförfarandet. [62]
Förstärkta kapitaltäckningsregler. [65]
En utvecklad budgetprocess
– ökad tydlighet och struktur. [73]

Utbildningsdepartementet

Ungdomar utanför gymnasieskolan
– ett förtydligt ansvar för stat och kommun. [13]
För framtidens hälsa – en ny läkarutbildning. [15]
Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet. [20]
Fri att leka och lära
– ett målinriktat arbete för barns ökade säkerhet i förskolan. [26]
Det tar tid
– om effekter av skolpolitiska reformer. [30]
Förskolegaranti. [41]
Moderniserad studiehjälp. [52]
Friskolorna i samhället. [56]
Unga som varken arbetar eller studerar
– statistik, stöd och samverkan. [74]
Svenska för invandrare – valfrihet, flexibilitet och individanpassning. [76]

Landsbygdsdepartementet

Djurhållning och miljö
– hantering av risker och möjligheter med stallgödsel. [5]
Viltmyndigheten
– jakt och viltförvaltning i en ny tid. [71]

Miljödepartementet

Kunskapsläget på Kärnavfallsområdet 2013.
Slutförvarsansökan under prövning:
kompletteringskrav och framtidsalternativ. [11]
Långsiktigt hållbar markanvändning
– del 1. [43]

Ersättning vid rådgighetsinskränkningar
– vilka fall omfattas av 2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen och när ska ersättning lämnas? [59]
Åtgärder för samexistens mellan människa och varg. [60]
Synliggöra värdet av ekosystemtjänster
– Åtgärder för välfärd genom biologisk mångfald och ekosystemtjänster. [68]
Ny tid ny prövning – förslag till ändrade vattenrättsliga regler. [69]
Säker utveckling!
– Nationell handlingsplan för säker användning och hantering av nanomaterial. [70]

Näringsdepartementet

Effektivare konkurrenstillsyn. [16]
Så enkelt som möjligt för så många som möjligt
– samordning och digital samverkan. [22]
En digital agenda i människans tjänst
– Sveriges digitala ekosystem, dess aktörer och drivkrafter. [31]
Effektivare bredbandsstöd. [47]
Organisering av framtidens e-förvaltning. [75]
Så enkelt som möjligt för så många som möjligt
– IT-standardisering inom socialtjänsten. [77]
Ett minskat och förenklat uppgiftslämnande för företagen. [80]
En enkel till framtiden? [83]
Fossilfrihet på väg. Del 1 och 2. [84]

Kulturdepartementet

Mera glädje för pengarna. [19]
Lättläst. + Lättläst version + Daisy. [58]
Översyn av det statliga stödet till dagspressen. [66]

Arbetsmarknadsdepartementet

Det svenska medborgarskapet. [29]