



Yttrande  
7 maj 2014

Dnr 3.5.1-1-24-2014

Näringsdepartementet  
103 33 Stockholm

## Fossilfrihet på väg (SOU 2013:84) N2014/743/E

### **SAMMANFATTNING**

Klimatförändringarna är en av vår tids största utmaningar. Klimatpolitikens kostnader beror i hög utsträckning på vilka styrmedel som väljs. Med en kostnadseffektiv klimatpolitik kan större utsläppsminskningar åstadkommas. Konjunkturinstitutet vill framför allt kommentera utredningens definition av en fossiloberoende fordonsflotta och valet av styrmedelsförslag som saknar samhällsekonomisk analys och går stick i stäv med en kostnadseffektiv klimatpolitik. Sammanfattningsvis anser Konjunkturinstitutet att:

- Målet om en fossiloberoende fordonsflotta är mycket ambitiöst. Det innebär att Sverige går 20 år före andra EU-länder och bygger på att Sverige kan vara ett föregångsland som genom innovation kan bidra till teknikutveckling.
- För ett litet land som Sverige är internationellt samarbete kring teknikutveckling viktigt. Då Sverige utgör en liten del av den internationella fordonsforskningen, komponent- och fordonstillverkningen är möjligheterna att på egen hand bidra till teknikgenombrott inom flertalet områden sannolikt begränsade.
- Ett separat klimatmål för trafiksektorn sätter en restriktion på klimatpolitiken vilket ökar kostnaderna för att minska utsläppen av växthusgaser.
- Utredningens potentialberäkningar för hur samhällsplanering och stadsplanering kan minska personbilstrafiken står i stark kontrast till den ökning, som nuvarande trafikprognoser visar på.
- Styrmedelsförslagen uppfyller inte utredningsdirektivets krav på att grunden för omställningen bör utgöras av kostnadseffektiva och generellt verkande styrmedel som sätter ett pris på utsläppen av växthusgaser.
- Det saknas en samhällsekonomisk analys av de totala kostnaderna för den stora mängd styrmedel som utredningen föreslår för att nå målet om en fossiloberoende fordonsflotta.

### **MÅLET OM EN FOSSILBEROENDE FORDONSFLOTTA BLIR SVÅRT ATT NÅ**

Utredningen definierar en fossiloberoende fordonsflotta som ett ”vägtransportsystem vars fordon i huvudsak drivs med biodrivmedel eller elektricitet”. Utredningen visar att om åtgärdspotentialerna inom alla områden utnyttjas fullt ut ska det vara möjligt att nå upp till en 90 procent reduktion av koldioxidutsläppen från 2010 till 2030. Eftersom det är svårt att föreställa sig att alla åtgärdspotentialer utnyttjas fullt ut föreslås ett mål till

2030 på 80 procent reduktion av utsläppen av växthusgaser från vägtrafiken jämfört med 2010 års nivå. Detta utgör enligt utredningen en mer realistisk målsättning.

Konjunkturinstitutet ifrågasätter hur realistisk målsättningen om en fossiloberoende fordonsflotta är. Enligt Trafikverkets prognoser kommer efterfrågan på person- och godstransporter att fortsätta öka. Biltransporterna beräknas öka med 34 procent och godstransporter med lastbil med 58 procent till 2030 (Trafikverkets Nationella plan för transportsystemet 2014-2025). Internationella energibyrån (IEA) konstaterar att Sverige är ensam om att ha en vision om en fossiloberoende fordonsflotta till 2030 och att detta avviker kraftigt från en kostnadseffektiv minskning av utsläppen. Visionen om en fossiloberoende fordonsflotta till 2030 innebär att Sverige går 20 år före andra EU-länder och att utsläppen i den svenska trafiksektorn måste minska betydligt snabbare till 2030 än vad som förväntas ske i EU som helhet. Det bygger på att Sverige kan vara ett föregångsland som genom innovation kan bidra till teknikutveckling.

För ett litet land som Sverige är internationellt samarbete viktigt. Genom att teknisk utveckling fördelas inom områden där respektive land har komparativa fördelar skapas förutsättningar för utnyttjande av teknikspridning som kan minska enskilda länders kostnader för klimatpolitiken. Då Sverige utgör en liten del av den internationella fordonsforskningen, komponent- och fordonstillverkningen är våra möjligheter att på egen hand bidra till teknikgenombrott inom flertalet områden sannolikt begränsade.

#### **UTÖVER TEKNIKUTVECKLING KRÄVS ETT TRANSPORTSNÅLT SAMHÄLLE**

Teknisk utveckling kommer inte räcka för att nå målet om en fossiloberoende fordonsflotta. Därför antar utredningen att utvecklingen går mot ett transportsnålt samhälle som bland annat innebär att stadsplaneringen utformas så att transportbehoven minskar. Utredningens potentialberäkningar visar att samhällsplanering och stadsplanering kan minska personbilstrafiken med upp till 13 procent till 2030. Detta står i stark kontrast till den ökning av biltrafiken som nuvarande trafikprognoser visar på. En del i detta är att förmå bilister att byta till kollektivtrafik. Utredningen menar att en fördubbling av kollektivtrafiken till 2030 är möjlig men att den kan bli kostsam. Trafikforskare har i en underlagsrapport till utredningen dock visat att en fördubbling av kollektivtrafiken till 2030 blir svår att åstadkomma trots ”radikala omläggningar av politiken”. Den leder inte heller till minskade koldioxidutsläpp från biltrafiken. Deras analys visar att det krävs ”dramatiska förändringar av lokalisering av boende och arbetsplatser liksom av samhällets funktion i övrigt” för att en ökad kollektivtrafik skulle ha mer än ”marginell betydelse... för att minska biltrafikens klimatbelastning”. Konjunkturinstitutet menar att kostsamma åtgärder som ger marginella effekter på utsläppen inte uppfyller utredningsdirektivets krav på kostnadseffektivitet.

#### **STYRMEDELSFÖRSLAGEN UPPFYLLER INTE DIREKTIVETS KRITERIUM**

Kärnan i en kostnadseffektiv klimatpolitik är att sätta ett pris på utsläppen antingen med en koldioxidskatt eller genom EU:s utsläppshandelssystem. Om det finns andra marknadsmisslyckanden, utöver för stora utsläpp, kan prissättande styrmedel behöva kompletteras. Ett sådant exempel är om det ur samhällets perspektiv investeras för lite i forskning då prissättande styrmedel behöver kompletteras med stöd.

I utredningens kommittédirektiv 2012:78 står klart och tydligt att ”Regeringen anser att generellt verkande styrmedel som sätter ett pris på utsläppen av växthusgaser bör utgöra grunden för omställningen”. Det står också att ”En central utgångspunkt för utre-

daren bör vara kostnadseffektivitet i arbetet med att uppnå den långsiktiga prioriteringen om en fossiloberoende fordonsflotta”.

Ett bra exempel på ett kostnadseffektivt, generellt verkande styrmedel som sätter ett pris på utsläppen av växthusgaser är koldioxidskatten. Utredningen skriver ”Att förlita sig på att lösa problemet enbart genom att höja koldioxidskatten skulle sannolikt kräva att den måste höjas till en mycket hög nivå” (sidan 45). Med den målformulering som utredningen har tagit fram är detta för visso sant, men det innebär inte att andra styrmedel inte medför samhällsekonomiska kostnader. Dessa kostnader är sannolikt högre. Konjunkturinstitutet är kritisk till att de skarpa förslagen om generellt verkande styrmedel lyser med sin frånvaro. På kort sikt föreslås, i sammanhanget, mindre justeringar i energiskatten. På lång sikt föreslår utredningen endast vidare utredningar av en kilometerskatt och höjningar i koldioxidskatten ”för att bättre avspegla verkliga kostnader av klimatförändringar”.

Det råder stor osäkerhet i uppskattningarna av skadekostnaden från utsläppen av koldioxid. De vetenskapligt granskade skattningarna ligger inom ett intervall om -0,01-1,13 kronor per kilo koldioxid. Den svenska skatten ligger därmed redan i nivå med de verkliga kostnaderna av klimatförändringarna. Om Sverige vill gå före andra länder med mer ambitiösa klimatmål är det trots detta kostnadseffektivt att styra med koldioxidskatten. Andra styrmedel leder till högre kostnader för politiken om de inte angriper något annat marknadsmisslyckande.

Istället för kostnadseffektiva, generella styrmedel föreslår utredningen en uppsjö av styrmedel som inte uppfyller direktivets kriterium. Som exempel kan nämnas två alternativa paket av typen bonus-malus som båda syftar till att nya personbilar högst ska släppa ut 95 gram koldioxid per kilometer och att lätta lastbilar och bussar ska effektiviseras i motsvarande grad, miljölastbilspremie, utvecklad kvotplikt för biodrivmedel för att öka utnyttjandet, prispremiemodell för att stimulera investeringar i produktion av biodrivmedel från avfall, biprodukter, lignin, cellulosa och hemicellulosa, statligt bidrag till installation av laddinfrastruktur, innovationsupphandlingar, statlig medfinansiering till kollektivtrafik, stadsmiljöprogram på 30 miljarder kronor, befrielse från trängselskatten för elektriska lastbilar, samt utveckling av offentlig upphandling. Konjunkturinstitutet saknar en samhällsekonomisk analys av dessa förslag.

#### **STYRMEDELSFÖRSLAGEN HAR INTE KONSEKVENSANALYSERATS FULLT UT**

Med tanke på utredningens ambitiösa måldefinition anser Konjunkturinstitutet det anmärkningsvärt att det omfattande styrmedelspaketet inte har analyserats samhällsekonomiskt.

Konjunkturinstitutets scenarioanalys av Naturvårdsverkets underlag till färdplan, där målet om en fossiloberoende fordonsflotta nås, visar på betydande kostnader av att gå 20 år före andra länder. De direkta effekterna på klimatet är små eftersom den svenska trafiksektorn endast står för några promille av trafiksektorn globalt. De indirekta effekterna på andra länders ambitionsnivå är osäkra. Indirekta effekter genom teknikutveckling kan vara mindre osäkra. Konjunkturinstitutet anser att höga kostnader och osäkra intäkter motiverar en noggrann analys av om Sverige har bra förutsättningar att vara världsledande i utvecklingen av ny teknik och vilka kostnader och intäkter utredningens styrmedelspaket medför. Utan den informationen blir det svårt att ta välvägd beslut.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Mats Dillén. Föredragande har varit Eva Samakovlis.

Mats Dillén

Eva Samakovlis