

Remissvar

Dnr 2018-035

19 mars 2018

Näringsdepartementet
103 33 Stockholm

Förordning om Eko-bonussystem

N2018/01601/MRT

SAMMANFATTNING

Konjunkturinstitutet (KI) avråder från att införa ett Eko-bonussystem. Vill man gå vidare med systemet innehåller den föreslagna förordningstexten flera oklarheter.

KONJUNKTURINSTITUTETS KOMMENTARER

KI avråder från att införa ett Eko-bonussystem. Det grundläggande skälet är att det problem systemet är avsett att lösa kan hanteras bättre på annat sätt. Problemet, som beskrivs i den rapport av Trafikanalys (2017:11) som verkar ligga till grund för förordningsutkastet, är att godstransporter på väg inte fullt ut betalar de (externa) kostnader de åsamkar samhället. Genom att ge sjöfart ett stöd motsvarande skillnaden i icke-internaliserade kostnader för det gods som överflyttas från väg till sjö motverkas effekterna av den felaktiga prissättningen på väg. KI anser emellertid att en sådan näst-bästa-lösning inte bara är onödigt komplicerad utan dessutom – även om den i praktiken skulle fungera, vilket kan vara tveksamt (se nedan) – enbart löser en delmängd av de problem en felaktig prissättning av godstransporter på väg medför. Det är enligt KI bättre att fokusera på att fullt ut internalisera de externa kostnaderna för både väg- och sjötransporter. Möjligheten att lyckas med det ökar, sannolikt drastiskt, om den differentierade vägslitageavgiften som för närvarande bereds blir verklighet.

KI anser således att Eko-bonussystemet inte bör realiseras. Om så ändå skulle bli fallet, har KI ett antal synpunkter på hur förordningen är formulerad.

Enligt 1 § är syftet med Eko-bonussystemet är att ”stimulera överflyttning [...] från väg till sjöfart” samt att stöd får ges som ”möjliggör” att vägtransporter ersätts med sjötransporter. Båda dessa formuleringar är synnerligen vaga och tycks indikera att det egentligen inte behöver bli någon reell effekt för att stödet ska ges. Detta öppnar upp för godtycklighet i bedömningarna, vilket är olyckligt.

Ett möjligen mindre problem med 1 § är att systemet inte bara ska stimulera till överflyttning, det ska även – det finns ett ”och” i första meningen – syfta till att minska utsläpp av luftföroreningar och växthusgasutsläpp. Det är oklart hur meningen, i synnerhet ”och”:et, ska tolkas. Har systemet två syften, eller ska det tolkas som att godtagbara åtgärder ska både stimulera till överflyttning och minska utsläpp? Om det är det senare som avses torde det vara mer adekvat att specificera att det som ska stimuleras är sådan överflyttning som leder till minskade utsläpp.

I 5 § stipuleras att miljöeffekterna ska vara på förhand fastställda. Detta är dels sannolikt praktiskt omöjligt och dels rimmar det illa med de vaga formuleringar som görs i 1 §. I samma paragraf återfinns termen ”planerat sjötransportupplägg”, vars exakta innebörd är oklar. Det är inte heller uppenbart varför endast ett projekt per sådant upplägg kan erhålla stöd eller vad det innebär. En tolkning kan vara att ett upplägg som fått stöd för ett projekt ett år inte kan få stöd för ett annat projekt följande år. Om det är innebörden av formuleringen så utestänger den potentiella goda projekt.

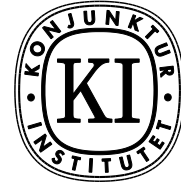
Det är ett flertal åtgärder som framöver kan komma påverka benägenheten för aktörer att flytta godstransporter från väg till sjö. Till exempel torde den kommande reduktionsplikten öka kostnaderna för vägtransporter. Det samma kan gälla för ovan nämnda differentierade väglitageavgift. Det är därför rimligt att vissa sjötransporter som i dagsläget inte är lönsamma, kan komma att bli så – möjligen inom en snar framtid. Det verkar inte finnas någonting i förordningen som explicit hindrar att Eko-bonus betalas ut till sådana, även utan bonus, lönsamma sjötransporter. Konsekvensen blir att statliga medel riskerar läggas på upplägg som skulle bli genomförda i alla fall – det vill säga motsvarande additionalitetsproblem som KI påkallat för många andra stödsystem som motiveras med klimathänsyn.

Ett sätt att hantera frågan om additionalitet är att notera att upplägg som skulle ske även utan bonus inte bidrar till ytterligare överflyttning. De skulle ju genomföras ändå, och således är den överflyttning de genererar redan realiserad. Det kommer ställa stora krav på Trafikverket att bedöma detta i varje enskilt fall, men om det är så förordningen är tänkt att tolkas borde det klargöras. Värt att notera är också att det är svårt att, ens i efterhand, bedöma om ett projekt skulle ha genomförts utan stöd (det vill säga om stödet faktiskt var verksamt). Så även om förordningen blir klarare på hur additionalitetsproblemet ska hanteras är risken att det kvarstår i praktiken. Den alternativa tolkningen, att även projekt som är lönsamma utan bonusen är berättigade till stöd, riskerar att resultera enbart i en förmögenhetsöverföring från skattekollektivet till redare.

Bonusen ska, enligt 7 §, baseras på den minskning i externa kostnader som en överflyttning av gods från väg till sjö ger upphov till. Här finns flera frågetecken. Det sägs till exempel att beräkningarna ska göras utifrån miljöeffekter. Detta måste rimligen innebära att eventuella skillnader i externa kostnader som härrör från annat inte ska beaktas. Därmed ignoreras sådana effekter som är förknippade med klimateffekter, buller, trängsel, olyckor, slitage etc (i 1 § nämns dock växthusgaser explicit). KI ställer sig frågande till varför man väljer att enbart ta miljöeffekter i beaktande. Dessutom är det oklart hur detta i praktiken är tänkt att lösas. Även om det är möjligt att beräkna och isolera storleken på de miljörelaterade kostnaderna så är det svårt att beräkna motsvarande uppdelning för skatter och avgifter vilket gör det mycket komplicerat, om ens möjligt, att beräkna internaliseringsgraden för en sådan delmängd av effekter.

Att använda schablonvärden kan var motiverat om det fel detta medför är litet relativt den extra kostnad det skulle medföra att använda mer exakta värden. KI ställer sig ändå frågande till varför schablonvärden endast ska användas för vägtransporternas externa effekter. För att veta hur stor skillnad i extern kostnad en överflyttning resulterar i måste även de externa effekter som uppstår på sjösidan beräknas. Är tanken att för dessa inte använda schabloner?

Schablonvärdena avgör styrkan i systemet och förordningen överlåter till Trafikverket att föreskriva schablonvärdena. Givet komplexiteten i den uppgiften vore det lämpligt att åtminstone ge Trafikverket någon vägledning i hur den ska hanteras.



Den sökande ska, enligt 13 §, kunna visa att gods överflyttas likvärdigt som att åtgärden efter tre år är kommersiellt gångbar. Som paragrafen är formulerad går det i och för sig inte att avgöra om detta ska visas vid ansökningstillfället eller efter att projektet är genomfört. Med tanke på den rubrik under vilken paragrafen återfinns är tanken rimligen att detta ska kunna visas redan vid ansökningstillfället. KI ställer sig tveksamt till att detta förfarande i praktiken är genomförbart (möjligen med undantag för projekt som helt uppenbart är lönsamma – som i sådana fall kan antas genomföras även utan stöd). En lösning kan vara att byta ”visa” mot ”troliggöra”. Det är en mycket svagare formulering som dessutom kan ställa större krav på Trafikverket i sina bedömningar, men den är realistisk.

Det är oklart vad som händer om ett stödbeviljat projekt efter tre år visar sig inte ha haft effekt på överflyttning och/eller utsläpp samt inte uppnått kommersiell gångbarhet. Som nämnts ovan kan 13 § tolkas som att sökande ska kunna visa på effekter i efterhand, men det är tveksamt om paragrafen ska tolkas så. Andra punkten i 14 § föreskriver emellertid att uppgifter, på begäran, ska lämnas in för att uppföljning och utvärdering ska kunna genomföras, vilket indikerar att någon form av uppföljning eventuellt ska ske. Om en sådan uppföljning visar att effekterna inte blivit så stora som avsågs kan möjligen 21 § användas för att begära tillbaka (delar av) det utbetalade stödet.

Det är viktigt att klargöra för den sökande vad som gäller om den utlovade överflyttningen inte sker. Problemet är tämligen intrikat. Om en utebliven överflyttning inte leder till att stödet helt eller delvis betalas tillbaka så har de sökande klara incitament att försöka överdriva effekterna av de föreslagna åtgärderna. Risken är då att stöd ges till projekt som inte är samhällsekonomiskt motiverade. Om en utebliven överflyttning däremot leder till återbetalning så blir den sökande exponerad för risk eftersom effekten av ett projekt beror inte bara på projektet utan även på omständigheter utanför den sökandes kontroll. Den sökande kommer kräva kompensation för att bära den risken, vilket betyder att systemet blir mer kostsamt.

Enligt 15 § ska stödet sättas ned lika mycket för alla som beviljats stöd i det fall det totala stödet är större än tillgängliga medel. Det betyder att projekt som leder till stor överflyttning per satsad krona minskas lika mycket som sämre projekt som leder till lägre överflyttning. Sämre projekt riskerar därmed att försämra den totala effekten genom att de tränger undan bättre projekt. En, ur samhällsekonomisk synvinkel, bättre metod vore att rangordna projekten och exkludera de sämsta om de tillgängliga medlen inte är tillräckliga. Denna metod kan emellertid vara praktiskt och administrativt svår och/eller kostsam, varför den inte nödvändigtvis är att föredra framför den föreslagna.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Urban Hansson Brusewitz. Föredragande har varit Svante Mandell.

Urban Hansson Brusewitz

Svante Mandell