



Remissvar

Dnr 2018-102

21 augusti 2018

Miljö- och energidepartementet
103 33 Stockholm

Regulation of the European parliament and of the council setting CO2 emission performance standards for new heavy-duty vehicles, COM(2018) 284 final

M2018/01273/KI

SAMMANFATTNING

Den föreslagna regleringen innebär koldioxidkrav på lastbilstillverkare inom EU liknande det som redan finns för personbilar. Konjunkturinstitutet (KI) anser att det kan finnas skäl för en sådan reglering, men att förslaget inte lyckas presentera trovärdiga motiv. Eftersom de bakomliggande motiven är oklara är förslaget svårt att utvärdera. Vidare anser KI att det föreslagna systemet ter sig onödigt komplicerat.

OKLARA MOTIV FÖR REGLERINGEN

KI menar att det kan finnas möjliga motiv för att införa en reglering av den typ som föreslås, men att det dessvärre inte går att avgöra baserat på det framförda förslaget.

Det som framkommer av förslaget är tre motiv till varför regleringen är önskvärd. Att (1) koldioxidutsläppen från tunga fordon kommer att växa om inga åtgärder vidtas, att (2) transportörer och deras kunder för närvarande går miste om drivmedelsbesparingar, och att (3) regleringar finns på andra konkurrerande marknader varför EU:s tillverkare, utan regleringar, riskerar hamna på efterkälken. Utöver dessa tre nämns att befintliga instrument inte är tillräckliga för att (4) ta itu med ”de viktiga marknadshinder som hämmar spridning av bränsle-effektiv teknik” samt att (5) förslaget bidrar till att skapa sysselsättning och tillväxt.

KI anser att ingen av de framförda motiven är tillräckligt genomlyst. För transportörer utgör drivmedel en stor kostnad varför de rimligen försöker göra välinformerade och välavvägda beslut när de köper nya bilar. Det finns därför redan i dagsläget ett stort tryck på lastbilsproducenter att ta fram bilar som möter transportörernas krav. Argument (2) är i sig antagligen korrekt – regleringen kommer medföra att transportörerna i förlängningen får drivmedelsbesparingar. Men det kommer ske på bekostnad av någonting annat, annars hade de snåla bilarna redan valts. Således är det svårt att motivera regleringen utifrån att den skulle gynna transportörerna.

Argument (3), att EU:s tillverkare skulle hamna på efterkälken eftersom deras konkurrenter på den globala marknaden redan möter regleringar, är även det tveksamt. Man måste rimli-

gen utgå ifrån att EU:s lastbilstillverkare utvecklar sina produkter på ett sätt som gynnar deras verksamhet. Att de inte skulle agera i respons på vad konkurrenterna gör, och därmed hamna på efterkälken, ter sig otroligt.

Argument (5), att förslaget bidrar till att skapa sysselsättning och tillväxt, saknar underbyggnad.

Kvarstår argument (1), att utsläppen från tunga transporter ökar utan ytterligare åtgärder, och (4), att det finns viktiga marknadshinder som hämmar spridningen av bränslesnål teknik. KI anser att båda dessa är möjliga argument för reglering, men att det är långt från uppenbart att de är giltiga. Vad gäller (1) bör regleringen inte utvärderas relativt status quo. Den relevanta jämförelsen bör vara relativt bästa möjliga styrning. En sådan styr mot utsläppen direkt – det vill säga att höja priset för utsläpp. En konsekvens av en sådan styrning är att bränslesnåla bilar blir mer attraktiva vid bedömningen av bränsleeffektivitet och andra egenskaper. Det som ändå skulle tala för reglering är om det finns anledning att tro att marknaden skulle göra ett dåligt val i en sådan situation. Det vill säga att det finns marknadsmisslyckanden. Det kan vara det som avses med marknadshinder i (4). Men det finns ingen analys om vad dessa hinder är, hur de hämmar marknaden eller hur de bäst mildras. Utan en sådan analys är det omöjligt att avgöra om regleringen trots allt är rätt väg att gå.

KOMPLICERAD STYRNING

Det system för styrning som föreslås är komplicerat och svårt att konsekvensbedöma. Det är till exempel inte helt uppenbart när målen ska nås. Två målår nämns; 2025 och 2030, där målnivån för det senare (-30 procent jämfört med 2019) är indikativt. Samtidigt finns en formulering som säger att 2025-målet (-15 procent jämfört med 2019) ska vara uppfyllt ”från och med den 1 januari 2025 till och med den 31 december 2029”. Bilden kompliceras ytterligare av att utsläppskrediter kan användas. Dessa innebär att minskningar, relativt en linjär minskningskurva från utfall 2019 till mål 2025, kan tillgodoräknas för att nå målet 2025. På motsvarande sätt finns en linjär bana från målet 2025 till målet 2030 och minskningar utöver den banan skapar utsläppskrediter som kan tillgodoräknas gentemot 2030-målet. Sammanfattningsvis blir det oklart vilka mål som ska vara uppnådda och när. Vilka krav ställs till exempel på en specifik tillverkare, säg, 2028?

Vidare innehåller förslaget ett antal undantag (sopbilar, anläggningsbilar), särlosningar (superkrediter för snåla fordon) och andra komplikationer (bussar och mindre lastbilar omfattas till exempel inte av kraven i förordningen, men räknas ändå med i faktorn för utsläppsfria och utsläppssnåla fordon). Dylåka speciallösningar bidrar till att det är svårt att överskåda hur styrningen kommer att fungera.

Förslaget innehåller, som nämnts ovan, en möjlighet att spara utsläppskrediter samt även en möjlighet att, under vissa begränsningar, låna utsläppskrediter. Detta skapar en viss flexibilitet för tillverkarna, vilket kommer leda till att målet kan nås till en lägre kostnad än annars. KI anser att det åtminstone borde utredas om det är möjligt att gå längre genom att till exempel tillåta handel med utsläppskrediter för att ytterligare öka kostnadseffektiviteten i systemet utan att riskera måluppfyllelsen. Tillverkare med en fordonsflotta där effektivisering är svårare kunde då köpa krediter av tillverkare där effektivisering är mindre kostsam. En sådan lösning torde även göra behovet av speciallösningar mindre och därmed möjliggöra en enklare och mer transparent styrning.



Slutligen bör det påpekas att systemets utformning riskerar skapa incitament för tillverkarna att visa upp en medvetet ineffektiv flotta under 2019. Orsaken är att 2019 är det år som målen utvärderas mot, vilket innebär att en sådan strategi gör de framtida målen enklare att nå. Det framgår inte av förslaget om detta problem har beaktats.

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

Urban Hansson Brusewitz

Svante Mandell

