

Till regeringen

Stockholm 2014-04-01

Ert dnr: N2014/743/E

Synpunkter med anledning av Fossilfrihet på väg, SOU 2013:184

SAMMANFATTNING

Den diskussion och de förslag utredningen redovisar måste ses i ljuset av den EU-övergripande politiken på området:

- Inom EUs utsläppshandel kommer med gällande regelverk totalt ca 58 miljarder utsläppsrätter att utfärdas. Svenska åtgärder för att begränsa transportanknutna utsläpp som omfattas av utsläppshandeln, har ingen påverkan på hur stora de totala utsläppen från verksamheter som omfattas av utsläppshandeln blir (däremot kan priset på utsläppsrätter bli en aning lägre). Den främsta möjligheten att minska dessa utsläpp är att köpa och annullera utsläppsrätter.
- Om svenska åtgärder för att minska utsläppen utanför utsläppshandel (som regleras i insatsfördelningsbeslutet – "effort-sharing decision" (ESD)) leder till reellt minskade utsläpp är oklart, och avgörs av hur den svenska regeringen beslutar att hantera den förväntade svenska "överprestationen" visavi ESD. Om 2009 års klimatpolitiska beslut genomförs blir den totala "överprestationen" 2013-2020 ca 45 miljoner ton CO₂. Beslutet att regeringen att annullera framtida "överprestationer" kan de åtgärder som diskuteras i utredningen leda till reella utsläppsminskningar. Väljer regeringen istället att sälja detta utsläppsutrymme till något annat EU-land får dessa ansträngningar ingen eller obetydlig effekt på de reella utsläppen. Utan besked svävar utredningens förslag i limbo.
- EUs lagstiftning om lätta fordon och koldioxid innebär att de bilar bilföretagen säljer inom EU i genomsnitt måste klara lagstadgade nivåer beträffande CO₂-utsläpp per km. Dessa förbättringar kommer således att ske vare sig medlemsstaterna inför incitament som underlättar denna utveckling eller ej. Att olika nationella incitament (i t.ex. Sverige) mer än marginellt skulle påskynda utvecklingen får bedömas som osannolikt.

Med detta i bakhuvudet föreslås följande:

1. Höj fordonsskatten på dieslbilar
2. Inför antingen en heltäckande kvotplikt för biodrivmedel eller ett "cap-and-trade"-system för "fossila drivmedelsrätter"
3. Inför en CO₂-relaterad registreringskatt (högre för dieslbilar) - bättre än malus/bonus
4. Verka för att flexfuel blir obligatoriskt på nya bensinbilar i EU
5. Verka för att EUs medlemsstater långsiktigt får rätt att basera dieselskatten för tunga fordon (över 12 ton) på den *förbrukade* istället för den *tankade* mängden bränsle
6. Verka för samma hållbarhetskrav vid allt gynnande av bioenergi
7. Verka för att iLUC-effekter integreras i hållbarhetskrav så att biodrivmedel med höga livscykelutsläpp inte gynnas framför biodrivmedel med låga livscykelutsläpp
8. Anpassa reseavdraget till drivmedelskostnad per km
9. Inför ett incitament som påskyndar introduktionen av bensinbilar som klarar Euro 6c-normen

SYNPUNKTER MED ANLEDNING AV "FOSSILFRIHET PÅ VÄG", SOU 2013:184

1. Höj fordonsskatten på dieslbilar. Höjda skatter på fossila drivmedel påverkar alla de nödvändiga processerna i rätt riktning – transportsnålare samhällsbygge, snålare fordon, fordonsslag och körsätt, drivmedel med låga CO₂-utsläpp. Risken för gränshandel, negativa effekter på näringslivet etc gör samtidigt att det för ett enskilt land är lättare att använda bensinskatten än dieselskatten som klimatpolitiskt styrmedel. Bensinskatten tas i liten grad ut av företag och bensin berörs knappast av gränshandelsproblematiken ("dieselturism"). Nuvarande växande obalans i produktionen av bensin/diesel innebär därtill att kostnaderna för EUs drivmedelsförsörjning i onödan drivs upp, att miljöbelastningen från raffineringen i onödan ökar men dessutom att beroendet av rysk energi i onödan ökar. Om man beaktar att dieslbilar och dieselbränsle orsakar större utsläpp vid tillverkning, raffinering m.m. och till detta lägger "rekyleffekten" från den förmånligare drivmedelsbeskattningen, landar man i samma eller aningen högre "livscykelutsläpp" från en diesebil som från en bensinbil.¹ Från klimatsynpunkt är det därför av många skäl olyckligt att nuvarande skatteregler (särskilt drivmedelsskatten) så starkt gynnar dieslbilar. Att rätta till obalansen genom betydligt högre dieselskatt förefaller mot bakgrund av diesels betydelse för näringslivet och risken för ökad gränshandel orealistiskt. För att underlätta klimatpolitiken bör man därför istället sträva efter att minska andelen lätta dieslbilar. Av detta skäl bör fordonsskatten på lätta dieslbilar höjas så att dieselandelen bland nysålda fordon sänks till högst 5-10 procent (se även pkt 2 nedan om registreringskatt). Med lägre andel dieslbilar gynnas biltrafik med förnybar etanol som ur livscykelperspektiv oftast har lägre klimatbelastning än biltrafik med förnybar diesel (se punkt 7). Samtidigt skulle drivmedelsmarknaderna för lätta och tunga fordon åter separeras, vilket i många avseenden skulle underlätta den framtida styrningen mot lägre utsläpp med bibehållna skatteintäkter för staten (se även punkt 5). Utredningen diskuterar inte nackdelarna med den pågående dieselifieringen av bilparken.

2. Inför antingen en heltäckande kvotplikt för biodrivmedel eller ett "cap-and-trade"-system för "fossila drivmedelsrätter" - bättre än enbart höjd CO₂-skatt. I teorin kan de fossila bränslena fasa ut med hjälp av en successivt höjd koldioxidskatt. I praktiken har sannolikt någon form av kvantitativ reglering (som samtidigt innebär att det inte längre finns skäl att skattemässigt gynna förnybara drivmedel) bättre förutsättningar att fungera. Den kvotplikt som infördes 1 maj 2014 ger en grund, men så snart som möjligt bör systemet omfatta alla drivmedel, antingen genom att man kopierar elcertifikatsystemet och gör oljebolagen skyldiga att sälja en viss andel förnybart, eller – hellre - genom ett system med säljbara "fossila drivmedelsrätter". Denna lösning innebär att den som vill sälja fossil bensin, diesel, LPG, fossilgas etc. i Sverige måste köpa rätten till en sådan försäljning ("fossila drivmedelsrätter") av staten eller, i andra hand, på en marknad - dock utan att krav ställs på att sälja en viss mängd förnybart. Syftet är inte att garantera en marknad för biodrivmedel utan att successivt minska försäljningen av fossila drivmedel. Premier och bonusar till biodrivmedelsproducenter, liknande de utredningen föreslås, bör undvikas. För att kvotpliktsystem eller "cap-and-trade"-system ska vara effektiva från klimatsynpunkt krävs att biodrivmedel med olika klimatprestanda "from well-to-tank" gynnas i förhållande till reell klimatnytta – ett biodrivmedel som beräknas ge 50 % lägre klimateffekt än fossila bensin/diesel ska krediteras till 50 %, inte - som idag - till 100 %. Detta måste beaktas när kvotplikts- eller "cap-and-trade"-system utformas.

¹ Nilsson, M.: "Time for Europe to end its love affair with diesel". Transport & Environment 2013 (manus)

3. Inför CO₂-relaterad registreringskatt (högre för dieslbilar) - bättre än malus/bonus och/eller nuvarande system. EU-lagstiftningen ålägger bilföretagen att sälja allt snålare bilar. Nyttan av att de certifierade specifika utsläppen från de bilar som säljs i Sverige sjunker kommer därför i mindre eller större grad att neutraliseras av att bilföretagen säljer mera törstiga modeller i något annat EU-land. Ur EU-perspektiv ger nuvarande svenska bonusar (CO₂-differentiering av fordonsskatten, femårig skattebefrielse och supermiljöbonus) därför sannolikt liten klimatnytta, i varje fall i relation till skattebortfallet². Den 5-åriga skattebefrielsen till fordon med utsläpp under 95g/km och supermiljöbilsbonusen har därtill en mycket ogynnsam fördelnings- och regionalpolitisk profil. Utredningens förslag om bonus/malus är principiellt tveksamt – är det rimligt med öronmärkta bidrag (bonus) till de medborgare som köper ny bil? Bilinnehav och bilköp är lämpliga skattebaser och erbjuder dessutom en möjlighet att påverka bilparkens utformning. Men från snart sagt alla utgångspunkter är en registreringskatt (utan bonus), främst baserad på fordonens certifierade CO₂-utsläpp (men förhöjd för dieslbilar) att föredra. En sådan skatt skulle främst betalas av dem som gynnas av nuvarande system (=välbärgade i storstadsområdena) och det skulle ge låginkomsttagare och glesbygdsbor tillgång till en andrahandsmarknad med billigare, mera bränslesnåla fordon samtidigt som dessa grupper skulle dra mest nytta av de ökade nettoskatteintäkterna. Skatten skulle dessutom täcka upp för det skattetapp som den sjunkande drivmedelsförbrukningen väntas ge. Även med en ny registreringskatt finns dock skäl att behålla en fordonsskatt med liknande differentiering.

4. Verka för att flexfuel blir obligatoriskt på nya bensinbilar i EU. Om flexfuel-utrustning blir obligatorisk på alla nya bensinbilar inom EU kommer så småningom förnybart drivmedel att finnas tekniskt tillgängligt för alla fordonstyper – målet om en "fossiloberoende fordonspark" skulle därmed uppnås. Utan att förklara varför, vill dock utredningen enbart främja bilar som kan köras på upp till 20 % etanol. Utredningen anger att en flexfuel-bil (som kan hantera upp till 100 % etanol) är 6 000 kr dyrare än en traditionell bensinbil – men denna uppgift, hämtad från en rapport från Riksrevisionen, anger inte extrakostnaden för flexfuel-utrustning utan hur mycket mera bilhandeln anser sig kunna ta betalt för flexfuel-modeller. Inför EU-beslutet om bilar och CO₂ 2008-09 var Bilswedens bedömning³ att extrakostnaden för flexfuel (ett datachip och byte av några slangar) vid serietillverkning är nära noll. Det är svårt att se några skäl emot ett flexfuel-obligatorium.

5. Verka för att EUs medlemsstater långsiktigt får rätt att basera dieselskatten för tunga fordon (över 12 ton) på den förbrukade mängden bränsle. Inom EU betalar alla fordon sin dieselskatt vid pumpen. I Nordamerika omfattas tyngre fordon (över 26 000 pund, ung 11 600 kg) istället av IFTA, International Fuel Tax Agreement.⁴ IFTA innebär i korta drag att den dieselskatt fordonen betalar är beroende av körsträckan inom en delstat/provins, fordonets genomsnittliga drivmedelsförbrukning samt dieselskatten i den aktuella delstaten/provinsen. Vitsen med systemet är att angränsande delstater kan ha helt olika nivå på dieselskatten utan att det utlöser gränshandel. Eftersom så gott som alla moderna lastbilar är försedda med datorer som löpande mäter drivmedelsförbrukningen (åkerierna kan från huvudkontoren, i realtid, löpande följa drivmedelsförbrukningen hos enskilda fordon) och de erforderliga indrivningsreglerna inom EU redan finns på plats, skulle det endast krävas att utrustning för kontinuerlig drivmedelsmätning blir obligatoriskt på tyngre fordon för att det skulle vara tekniskt möjligt för enskilda EU-länder att var för sig införa en IFTA-lösning. Med en IFTA-lösning

² För de 450 miljoner den femåriga skattebefrielsen årligen kostar, skulle staten kunna köpa och annullera 600-700 000 utsläppsrätter.

³ Muntligt tidigare v VD Ulf Perbo.

⁴ Se bifogad PM.

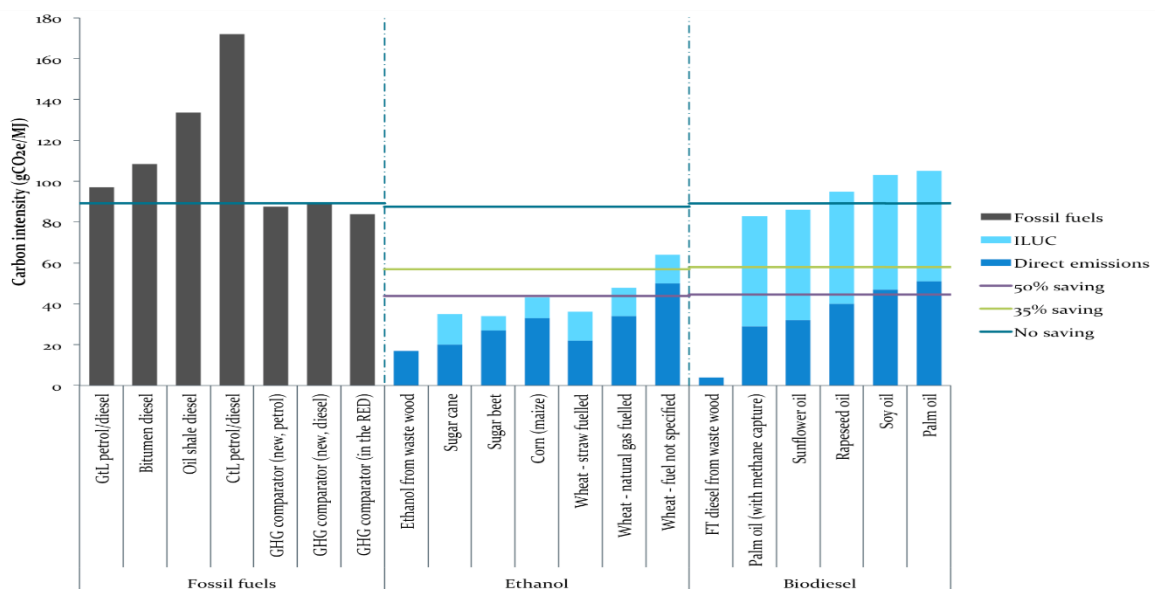
Magnus Nilsson

Produktion

skulle angränsande EU-länder kunna ha helt olika nivå på dieselskatten utan att detta skulle utlösa "dieselturism". Därmed skulle man kunna bryta dagens situation där risken för dieselturism sätter en generell press nedåt på dieselskatterna inom EU vilket i sin tur spiller över på bensinskatten och innebär en generell försvagning av drivmedelsskatten både som klimatpolitiskt styrmedel och som skattebas.

6. Verka för samma hållbarhetskrav vid allt gynnande av bioenergi. Samma hållbarhetskrav bör ställas på biomassabaserade bränslen oavsett inom vilken verksamhet de anses ge nollutsläpp och därför får del av förmåner (t.ex. befrielse från energiskatt eller krav om utsläppsrätt). I nuläget hanteras och beskattas således palmolja med förfärliga livscykelutsläpp som fossil diesel på drivmedelssidan (=går inte att sälja), medan samma palmolja, om den eldas i en anläggning inom utsläppshandeln, anses ge nollutsläpp och därför är befriad från krav om utsläppsrätt. Samma hållbarhetskrav måste givetvis gälla oavsett var ett biobränsle används.

7. Verka för att iLUC-effekter integreras i hållbarhetskrav så att biodrivmedel med höga livscykelutsläpp inte gynnas. Utredningen för ett mycket nonchalant resonemang kring den klimatpåverkan som orsakas av s.k. indirekt förändring av markanvändning, iLUC (sid 442-444). iLUC-effekten varierar kraftigt mellan olika biodrivmedel (se diagram nedan. Källa: IFPRI, 2012). Om den nonchaleras, som utredningen föreslår, skapas en situation där biodrivmedel med stark iLUC-effekt kan konkurrera ut biodrivmedel med lägre livscykelutsläpp. I dagens system – där iLUC inte beaktas – slussas olika typer av ekonomiska förmåner (befrielse från krav om utsläppsrätt, befrielse från koldioxidskatt, garanterad marknad via kvotplikt etc) till biomassabaserad energi med liten eller negativ klimatnytta. Utredningen hävdar att osäkerheten kring iLUC är så stor att detta orimliga tillstånd bör bibehållas. Kaliforniens framgångsrika "Low-Carbon Fuel Standard" visar att svårigheterna kring iLUC går att hantera. Att avvisa iLUC-problematiken är därtill en björntjänst för svensk biodrivmedelstillverkning som i allmänhet har mycket fördelaktiga iLUC-värden.

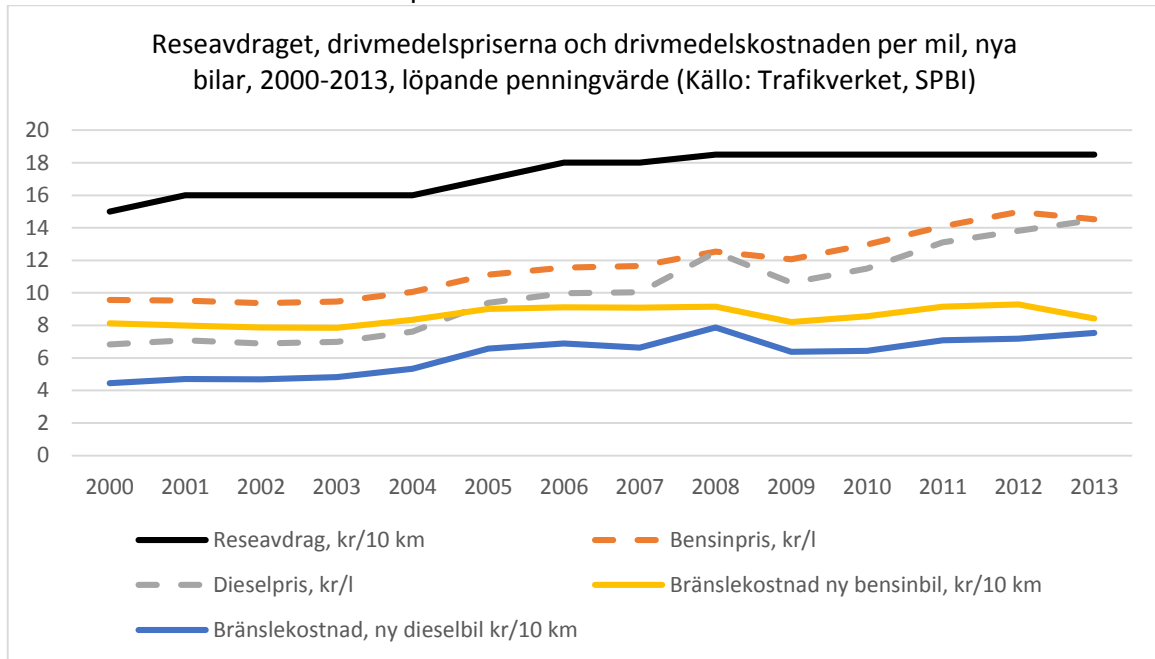


8. Anpassa reseavdraget till drivmedelskostnad per km. Den som bilpendlar till jobbet får göra avdrag för detta i deklARATIONEN. 2000 uttalade riksdagen att avdraget ska motsvara "de kostnader som är direkt beroende av antalet körda mil, bl.a. slitage, bensin och

Magnus Nilsson

Produktion

reparationer”.⁵ Med hänvisning till höjda drivmedelspriser har avdraget sedan 2000 höjts från 15 till idag 18,50 kronor per mil. Parallellt har dock bränsleförbrukningen hos nya bilar under senare år minskat snabbt. Mellan 2000 och 2013 sjönk snittförbrukningen för bensinbilar från 0,85 till 0,58 liter per mil, för dieselmilar från 0,65 till 0,52 liter per mil. Trots högre drivmedelspriser (inkl. inflation) är drivmedelskostnaden för att köra en ny bilsbil i löpande penningvärde därför idag densamma som för 15 år sedan, för den genomsnittliga dieselmilen inte dramatiskt högre (se graf nedan). Nuvarande reseavdrag innebär en orimlig subvention som saboterar klimatpolitiken.



9. Inför ett incitament som påskyndar introduktionen av bilsbilar som klarar Euro 6c-normen.

De första generationerna bensindrivna bilar som uppfyller Euro 6-kraven har i vissa fall visat sig ha mycket höga utsläpp av partiklar.⁶ Från 2017 skärps partikelkravet. För att begränsa försäljningen av bilsbilmodeller utan effektiv partikelreduktion och påskynda övergången till fordon med lägre partikelutsläpp bör en särskild, tillfällig skatteförmån införas för bilsbilar som uppfyller de s.k. Euro6c-kraven.

Magnus Nilsson, miljökonsult

(tidigare trafikexpert vid Naturskyddsföreningen och "senior campaigner" vid T&E (European federation for Transport and Environment))

Bilaga: "Could EU prevent transport fuel tax competition between member states by copying the US/Canada IFTA model?" PM 110917

Magnus Nilsson Produktion, c/o Context, Kungsgatan 84, SE-112 27 Stockholm

Mob: +46-(0)708-99 66 88 E-post: magnus@nilssonproduktion.se

Hemsida: www.nilssonproduktion.se, www.context.nu

⁵ Proposition 2000/01:1.

⁶ http://www.transportenvironment.org/sites/te/files/publications/TUV-Technical_report.pdf