

SVEBIO
Svenska Bioenergiföreningen
/Kjell Andersson

2016-08-15

REMISSYTTRANDE

Fi2016/01680/52

Till
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Remissyttrande över betänkandet Ett bonus-malussystem för nya lätta fordon (SOU 2016:33)

Svebio, Svenska Bioenergiföreningen, har beretts möjlighet att lämna yttrande över rubricerade utredning och vill framför följande:

Svebios synpunkter i sammanfattning

. Förslaget har så allvarliga brister att regeringen inte bör använda det som grund för en proposition till Riksdagen. Som framgår av utredningens konsekvensbeskrivning kommer det föreslagna bonus-malussystemet inte att leda till mer än en mycket marginell minskning av utsläppen av klimatgaser från biltrafiken. Förslaget ligger därmed inte i linje med de mål som satts upp av Riksdagen om en fossiloberoende fordonsflotta 2030, och som preciserats av FFF-utredningen (80-procentig reduktion av utsläppen till 2030) och av Miljömålsberedningen (70-procentig reduktion till 2030).

. Förslaget kan beskrivas som en mycket begränsad justering av det befintliga fordonsskattesystemet, med en ökad supermiljöbilspremie för elbilar och en förbättring för dieselfordon i förhållande till bensinbilar. Bilar som kan drivas med förnybara drivmedel som etanol och biogas missgynnas genom förslaget.

. Statlig styrning för att minska utsläppen av växthusgaser från transportsektorn bör ske på ett kostnadseffektivt sätt i första hand med generella styrmedel som koldioxidskatt och i andra hand med metoder som ger samma effekt som en koldioxidskatt. Därigenom kan olika metoder för fordonsdrift med låga klimatgasutsläpp konkurrera på lika villkor, och direkta subventioner till fordonsköparna, där det inte går att avgöra om fordonen kommer att köras på fossilt eller förnybart bränsle, kan undvikas.

. Om ett bonus-malussystem införs måste det utformas med följande inriktning:

- Systemet måste utgå från klimatnyttan och behandla olika typer av fordon på ett likvärdigt sätt. Elfordon får inte ensidigt gynnas på bekostnad av fordon som drivs med förnybara drivmedel.

- Fordonens klimatpåverkan måste beräknas utifrån livscykelpåverkan (well-to-wheels eller beräkning enligt hållbarhetsbesked), inte utifrån utsläpp från avgasröret, där man förutsätter att bränslet är fossilt.

- För fordon som kan drivas med förnybart bränsle bör man utgå från tankning med sådant bränsle (biogas, etanol), men för att erhålla subvention ska dessa bilar erläggas tankningskrav med det förnybara bränslet.

- Regelverket måste vara rimligt långsiktigt för att skapa klara villkor för marknadens aktörer.

. Om ett bonus-malussystem införs stödjer Svebio det alternativa förslag som presenterats av Stockholms miljöförvaltning. Detta förslag har klara fördelar framför det förslag som lagts av utredningen. Det kan direkt kopplas till en klimatkänning A – G, liknande den märkning som finns för exempelvis hushållsmaskiner, och behåller en tydlig miljöbilsdefinition. Bägge dessa komponenter är av central betydelse för att på ett enkelt sätt informera alla kategorier av bilköpare om fordonens klimatprestanda.

Allmänna synpunkter

Utredningens förslag medverkar inte till att nå de klimatpolitiska målen

Som framgår av utredningens direktiv är syftet med ett bonus-malussystem för nya fordon att detta ska medverka till att nå de klimatpolitiska mål som angetts av Riksdagen: att Sverige 2030 bör ha en fordonsflotta som är oberoende av fossila bränslen för att uppfylla visionen om att Sverige 2050 ska ha en hållbar och resurseffektiv energiförsörjning utan nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären. Målet om fossiloberoende fordonsflotta har uttolkats och preciserats av FFF-utredningen (Fossilfrihet på väg, SOU 2013:84) som föreslog att utsläppen från vägtrafiken minst ska ha reducerats med 80 procent 2030 jämfört med 2010, samt av Miljömålsberedningen, som föreslagit en reduktion med 70 procent till 2030. Bägge utredningar har visat att det därefter är möjligt att minska utsläppen ner mot noll. Målen och förslagen från utredningarna innebär en total omvandling av energiförsörjningen inom transportsektorn, från dagens i huvudsak (85-procentiga) fossila drivmedelsförsörjning till en helt förnybar energiförsörjning. Precis som inom uppvärmningen ska det inom loppet av några årtionden ske en total omställning. I bägge utredningar nämns införandet av ett bonus-malussystem för nya fordon som ett av medlen för att åstadkomma denna radikala omställning.

Det är mot den här bakgrunden anmärkningsvärt att utredningen i sin konsekvensanalys redovisar att utredningens förslag enbart kommer att ha begränsad påverkan på utsläppen av klimatgaser från personbilstrafiken.

Antalet bilar i den totala bilparken som inte drivs med fossilt bränsle (bensin och diesel) kommer inte att öka utan att stagnera (figur 11.6), försäljningen av elhybrid-, gas- och E85-bilar kommer att stagnera eller minska (figur 11.5), medan försäljningen av elfordon visserligen kommer att öka, men ändå utgöra en mycket liten andel jämfört med fossilbränsle drivna fordon (figur 11.5). Förslaget leder också till mycket begränsad reduktion av de genomsnittliga utsläppen per fordon (sid 247).

Vår slutsats är att bonus-malusutredningens förslag inte uppfyller målet om att medverka till Riksdagens mål om en fossilbränsleoberoende fordonsflotta och att förslaget inte kan ligga till grund för en proposition till Riksdagen.

Gynnar ensidigt el- och dieselfordon

Som framgår av utredningens konsekvensavsnitt kommer det föreslagna regelverket främst att gynna rena elbilar och laddhybrider, samt dieselmotorer i förhållande till

bensinbilar. Bränsleflexibla bilar för etanol och biogas missgynnas jämfört med dagens beskattning. Stödet till elbilar blir mycket stort. Den samlade miljöeffekten av dessa förändringar är liten.

Omställningen av den svenska fordonsflottan och transportsektorns energianvändning kommer sannolikt att kräva både effektivisering, viss elektrifiering och konvertering från fossila bränslen till biodrivmedel. Styrmedlen kan inte utformas så att de ensidigt gynnar bara den ena utvecklingslinjen, elektrifiering.

Höga kostnader för stöd till elfordon

Förslaget innebär en omfattande subvention till elbilar under de kommande åren. Stödet ligger på nivån en miljard kronor per år eller mer, beroende på vilka antaganden man gör om nybilsförsäljning och andel elbilar. FFF-utredningen föreslog en bonus på 70 000 kronor för rena elbilar, medan bonus-malusutredningen fastnar för 60 000 kronor, en 50-procentig ökning av subventionen jämfört med dagens supermiljöbilspremie. I bägge fallen föreslås en över tiden oförändrad nivå, trots att FFF-utredningen anger att man kan förvänta sig en reducerad kostnad för elbilarna genom ökade volymer och förbättrad teknik (lärkurva).

Inga motiv anges för den angivna nivån, och vi kan inte se att det finns någon samlad analys av det statliga stödet till elektrifiering av vägtrafiken, exempelvis beträffande konkurrenssituationen gentemot biodrivmedel, kostnad för reduktionen av CO₂-utsläpp eller fördelningspolitiska effekter.

Om syftet med det generösa stödet är att kickstarta en marknad för elbilar bör stödet utformas så att det avtrappas med tiden.

Svebios syn på styrmedel i transportsektorn

Svebios uppfattning är att energianvändningen i första hand bör styras genom generella styrmedel som innebär att förorenaren får betala för sin miljöpåverkan. I transportsektorn innebär det att styrningen bör ske genom miljöbeskattning av fossila bränslen, eftersom den fossila bränsleförbrukningen står i direkt proportion till utsläppet av fossil CO₂. Eftersom EU:s statsstödsregler förhindrar en effektiv tillämpning av denna princip kan styrningen ske genom en klimatrelaterad kvotplikt.

Genom en kompletterande energibeskattning stimuleras också en fortgående energieffektivisering av fordonsparken. Genom energi- och fordonsskatten betalar vägtrafiken också för gemensamma kostnader, t ex för vägnätet.

Direkta subventioner till enskilda tekniska lösningar bör undvikas. Dessa ger ofta störningar på marknaden och innebär ett avsteg från principen om teknikneutralitet. Subventioner skapar gärna negativa stop-and-go-effekter.

Om man inför en direkt subvention för att stimulera, kickstarta, en ny marknad bör detta stöd vara tillfälligt och trappas av.

En nackdel med riktade subventioner är att man på politisk eller administrativ nivå tvingas värdera olika tekniska lösningar och har svårt att anpassa regelverket till teknisk utveckling.

Staten bör också så snart det är möjligt ge en uppfattning om från vilket år elbilar ska beskattas med en kilometerskatt eller liknande, eftersom elbilar på samma sätt som andra bilar måste bidra till att finansiera vägtrafiken gemensamma kostnader (vägbyggande, vägunderhåll, sjukvårdskostnader för trafikskadade mm).

Synpunkter på utredningens förslag:

Om regeringen väljer att gå vidare med bonus-malus-utredningens förslag vill vi framhålla följande synpunkter och förslag till förändringar:

8.3 Hur ska bonus och malus regleras?

Om bonus-malus-systemet införs bör det regleras i en enda lag, förslagsvis i vägtrafikskattelagen. Utredningens förslag innebär att det skapas en osäkerhet om bonusdelen i systemet eftersom regeringen utifrån tillgängligt budgetutrymme kan komma att föreslå snabba justeringar av bonus.

8.5 Vilka fordon ska ingå i bonus- respektive malusdelen?

I förslaget diskuteras inte hur utsläppet av koldioxid beräknas eller anges. Det är underförstått att man utgår från Vägtrafikregistrets uppgifter. Dessa tar inte hänsyn till om man för bränsleflexibla fordon (etanol- och gasbilar) använt fossilt eller biobaserat förnybart bränsle. FFF-utredningen förslog att man borde införa en bränsleflexibilitetspremie (en justeringsfaktor på 0,5) för dessa fordon. Bonus-malusutredningen har inte tagit upp denna fråga, vilket är en huvudförklaring till att flexifuel- och bifuelbilar inte får någon bonus i systemet. Vägtrafikregistrets data innebär att man mäter utsläppen från avgasröret, oberoende av den samlade klimateffekten. Enligt vår uppfattning bör man utveckla ett system för mätning wells-to-wheels, med värden för varje bilmodell och för använda bränslen. Ett sådant register kan utgå från standardvärden från EU och svenska hållbarhetsredovisningar för biodrivmedel. Elfordon bör vid värderingen wells-to-wheels förutsättas använda el med nordisk elmix. I avvaktan på att ett sådant system utvecklats bör man införa en bränsleflexibilitetspremie för etanol- och biogasbilar på det sätt som FFF-utredningen förslog. Premien bör utformas så att den också kan ges till dieselfordon som kan driva med ren biodiesel, B100 eller HVO100. För att försäkra sig om att dessa fordon drivs med förnybart bränsle och ger önskad klimatnytta bör man införa ett system med tankningskrav och självdeklarationer grundat på körsträckor och tankning.

8.6 Linjärt system eller system med trappsteg

I princip är ett linjärt system att föredra både på malus- och bonussidan. Trappstegsmodellen skapar incitament att lägga sig precis under gränsen för bonus. Ett exempel är att en bil kan certifieras för en viss lägre bränsleförbrukning genom svagare motor, men i förses med en turbo som i praktiken ger högre bränsleförbrukning och utsläpp. Systemet bör kompletteras med ett krav på märkning av nya bilar enligt samma modell som idag sker med hushållsapparater, från A till G. Bonus och malus kan kopplas till märkningsklasserna. För laddhybrider bör man ställa ett krav på minsta räckvidd för att omfattas av bonus. Om en laddhybrid kan drivas med förnybart bränsle bör man reducera bränsleförbrukningen med en faktor 0,5.

8.8 och 8.9 Gränser och belopp

Se ovan synpunkter på hur utsläppsvärden beräknas och linjär beräkning både av bonus och malus, samt införandet av en bränsleflexibilitetspremie.

Utöver detta finns det anledning av sänka högsta malus till dagens nivå för supermiljöbilspremien – 40 000 kronor. Vi ser ingen anledning att ytterligare öka subventionen till elbilar. Redan dagens subvention innebär en betydande ekonomisk överföring från hela kollektivet bilköpare till ett fåtal företag och ekonomisk starka bilköpare. Utredningen anger inga objektiva skäl till och har ingen analys av varför dagens supermiljöbilspremie måste höjas.

Vi stödjer det förenklade förslag som lagts fram av Stockholms miljöförvaltning med en klassning A till G, där klasserna A till C är miljöbilar och får bonus. Dessa inkluderar rena elbilar (A), laddhybrider och vissa biogasbilar (B), etanol- och biogasbilar samt vissa mycket energisnåla dieslar (C). Snåla fossilbränsle drivna bilar hamnar i D, medan övriga hamnar i klass E till G och beläggs med malus.

(För detaljer, se remissvar från Stockholms stads miljöförvaltning)

8.10 Viktjustering

Vi anser inte att man ska ha en viktjustering i systemet. Enbart det faktum att klimatvinsten utan viktjustering blir 1,7 g/km istället för 1,0 g/km med viktjustering visar att viktjusteringen motverkar utvecklingen mot klimatsmartare bilar. Fordonen bör generellt bli lättare. Det kommer i framtiden att ske bland annat med biobaserade kompositmaterial i karosser och inredning. Den utvecklingen motverkas med viktdifferentiering.

8.12 Bränslefaktorn för dieseldrivna fordon

Skatten på fossil diesel bör så snart som möjligt höjas till samma nivå som skatten på bensin. Dessutom bör skatt på fossil gas för fordonsdrift införas snarast. Genom en riktig beskattning av alla fossila drivmedel behövs inte kompenserande åtgärder inom bonus-malussystemet.

8.14 Hur ska bonus och malus synliggöras?

Vi föreslår att Trafikverket tillsammans med Konsumentverket utformar ett system för obligatorisk märkning av nya bilar på samma sätt som för hushållsapparater – A till G. Systemet bör vara baserad på samma indelning som bonus-malus.

Övriga synpunkter

Utformningen av fordonsbeskattningen måste samordnas med andra åtgärder för att ge en snabb och kostnadseffektiv klimatomställning av vägtrafiken.

. Mest avgörande för utvecklingen är beskattningen av drivmedel. Svebio föredrar att Sverige fortsätter att verka för en miljöbaserad beskattning som belastar utsläpp av fossil koldioxid och ökar differentieringen mellan fossila och förnybara drivmedel. Den svenska regeringen bör verka för att få ett särskilt undantag från statsstödsreglerna för att kunna genomföra en sådan beskattning i enlighet med svensk skattetradition.

. Koldioxidbeskattningen måste vara likvärdig per kg koldioxid för samtliga motorbränslen: bensin, diesel och naturgas. Eftersom EU:s statsstödsregler i sin

nuvarande form och tolkning inte tillåter att Sverige fullt ut använder miljöbeskattning i transportsektorn kan ett alternativt system behöva införas, en klimatbaserad kvotplikt.

- . Utvecklingen av nya typer av förnybara drivmedel som drop-in-bränslen, metanol, DME och andra, och utveckling av nya fordonstyper, skapar nya utmaningar för styrmedelssystemet. Frågan är inte alls berörd av utredningen.
- . Frågan om förmånsbeskattning av företagsbilar har inte heller berörts av utredningen. Ändå påverkar marknaden för förmånsbilar mycket starkt utvecklingen av hela fordonsmarknaden. När förmånsvärdet för flexifuelbilar höjdes till samma nivå som andra bilar punkterades marknaden för etanolbilar. De förmånliga reglerna för förmånsbilar stimulerar också till ökat bilinnehav, inte minst av större bilar.
- . Genom att anta en modell med miljömärkning av bilar modell A till G behålls begreppet "miljöbil" med en tydlig definition. Detta är av avgörande betydelse inte minst för förvaltningar och företag som har som mål att enbart använda miljöbilar i sin verksamhet. Genom utredningens förslag till utformning av bonus-malus riskerar miljöbilsbegreppet att suddas ut eller försvinna.
- . Alla konventionella bensin- och dieselfordon bör vara bränsleflexibla och kunna driva med både fossilt och förnybart bränsle. De tekniska hindren är måttliga och överkomliga. Den svenska regeringen bör verka för att det blir möjligt att ställa ett sådant krav på bilar som säljs på den svenska marknaden.
- . 10-procentig låginblandning med etanol bör snarast införas i den svenska bensinen. På sikt bör 15-procentig inblandning genomföras.

Svenska Bioenergiföreningen

Gustav Melin
VD

Kjell Andersson
näringspolitisk chef