



Remissvar

Dnr 2022-203

Datum 2022-05-23

Infrastrukturdepartementet
103 33 Stockholm

Förlängd och breddad ekobonus

I2022/00618

Baserat på ett förslag framfört av Trafikanalys 2019, föreslår Trafikverket en breddad ekobonus. Konjunkturinstitutet (KI) har givits möjlighet att inkomma med synpunkter på Trafikverkets förslag. Förutom stöd till överflyttning från väg till sjöfart föreslås stödet nu också omfatta överflyttning till järnväg, intermodala transportupplägg, investeringsstöd samt stöd till så kallat ”förberedande arbete”. Bonusen uppgår till totalt 100 miljoner kronor årligen (perioden 2022–2024) och införs 1 september 2022.

SAMMANFATTNING

KI har tidigare avrått från att införa en miljökompensation för överflyttning av godstransport från väg till sjöfart.¹ Att stödet nu förlängs och utvidgas under benämningen breddad ekobonus ändrar inte denna avrådan. Ett skäl till detta är att det föreslagna stödet, precis som nuvarande, riskerar lida av bristande additionalitet. Föresatsen är att stödet måste ha en additiv effekt, det vill säga bidra till måluppfyllelse via att stimulera till exempelvis investeringar som inte hade kommit till stånd utan stöd. Emellertid kan dock inte systemet i praktiken, oavsett hur det riggas, garantera additionalitet, även om beviljande instans lägger ned stora administrativa (kostsamma) resurser. Ett annat närliggande skäl är att stödet även om det har en effekt (alltså i någon grad är additivt) riskerar att bidra till denna effekt på ett icke-kostnadseffektivt sätt. Detta beror på att systemet i många fall enbart indirekt, och således icke-träffsäkert, riktas mot de problem det är satt att avhjälpa (såsom samhällsproblem relaterade till utsläpp av koldioxid).

DEN ÖVERGRIPANDE MÅLBILDEN SPRETAR

Målet med ekobonusen är långt ifrån självklar. I förslagets sammanfattning anges att breddad ekobonus syftar till att ”minska transporterens miljöbelastning” (s 3). På s 13 nämns att investeringsstöd exempelvis kan beviljas för investeringar i teknik och system som ”förbättrar konkurrenskraften för intermodala transporter”. Senare (s 23) deklarerar att ett stödberättigande projekt som avser överflyttning till järnväg eller sjöfart ska ”påvisa en ökad energieffektivitet och klimatnytta” samt att det även ska ”leda till en minskad energianvändning”. På s 25 står å andra sidan att stödet för överflyttning ska beräknas utifrån ”skillnaden i externa kostnader mellan tung lastbil med släp och järnväg alternativt sjöfart”, där det med externa kostnader då avses ”[i]nfrastruktur, olyckor, koldioxid, övriga emissioner och buller”.

¹ Se KI:s remissvar ”Förordning om Eko-bonussystem”, Dnr. 2018-035.

Tillgången till statliga medel är begränsade och många viktiga samhällsmål ska således dela på den gemensamma kakan. Ett viktigt styrmedelskriterium är därför att styrningens kostnads-effektivitet ska gå att utvärdera. Detta för att statliga resurser ska fördelas där det gör störst nytta. Eftersom det inte finns någon tydlig målbild med förslaget, låter sig sådana analyser, varken ex ante eller ex post, svårligen göras. Ex ante-analys är viktigt för att beviljande instans ska kunna avgöra vilka projekt som ska beviljas stöd respektive vilka som ska få avslag. Ex post är betydelsefullt för att utvärdera styrmedlets ändamålsenlighet vilket i förlängningen indikerar om styrmedlet exempelvis ska revideras eller avskaffas.

PRIORITERING AV PROJEKT

Ekobonussystemet har flera angivna målsättningar (se ovan). På s 22 anges dock att projekt som avser överflyttning till järnväg eller sjöfart ska prioriteras utifrån ”klimatnytta” om anspråken i ansökningarna om breddad ekobonus överstiger tillgängliga medel. Givet den spretiga målbilden anser KI det inte väl underbyggt varför just klimatet ska prioriteras framför dessa andra målsättningar med systemet.

Trafikverket ska prioritera projektansökningar utifrån hur mycket projektet beräknas reducera mängden växthusgaser dividerat med totalt beräknat erhållet stöd. Vid beräkning av denna kvot ska enbart reducerade utsläpp inom Sverige beaktas. Förslaget likställer minskade utsläpp i Sverige med ökad klimatnytta, vilket inte är fallet när minskade utsläpp i Sverige orsakar ökade utsläpp någon annanstans. Om syftet primärt är att bidra till uppfyllnad av svenska utsläppsmål bör detta framhållas (i stället för ”klimatnytta”).

Vidare är inte utvärderingsgrunden helt uppenbar. För projekt som syftar till att skapa överflyttning från väg till sjöfart eller godståg anges att en ”samlad bedömning” ska göras mellan ”överflyttningspotential och klimatnytta per stödkrona” (s 22). KI finner det inte självklart vad som avses rent konkret med en ”samlad bedömning”. Betyder det att om två projekt vilka innebär samma totala omflyttning (i tonkilometer) och således samma minskning i extern kostnad ska det som genererar högst kvot väljas framför det andra? Detta hade med fördel kunnat tydliggöras. Än svårare är det att få en klar uppfattning av hur till exempel projekt som avser ”stöd för förberedande arbete” rent objektivt ska utvärderas och prioriteras.

SYSTEMETS INTERAKTION MED EU:S REVIDERADE KLIMATPOLITIK

EU-kommissionen föreslår i Fit for 55 att EU ETS utvidgas till att även omfatta sjöfart. I förslaget saknas en diskussion av hur ett svenskt ekobonussystem interagerar med denna, och eventuellt andra relevanta, revideringar av en EU-övergripande klimatpolitik. Om sjöfart inkluderas i EU ETS sker en omflyttning av transportutsläpp från svensk ESR-sektor till svensk ETS-sektor. Effekter därav, inom och utanför Sverige, behöver konsekvens-analyseras. En sådan analys behöver även beakta hur den nationella ekobonusen fungerar med ett potentiellt nytt EU-system för handel med utsläppsrätter för uppvärmning och vägtransporter, ETS BRT, där inte minst (goods)transporter på väg ska ingå.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Urban Hansson Brusewitz. Föredragande har varit Anna Dahlqvist. I den slutliga handläggningen av remissvaret har också Pelle Marklund deltagit.

Urban Hansson Brusewitz
Generaldirektör