

Miljö- och energidepartementet

103 33 STOCKHOLM

Remiss av förslag till förordning om elbusspremie

Statens väg- och transportforskningsinstitut, VTI, har beretts möjlighet att lämna synpunkter på ovanstående promemoria. Innehållet i promemorian är huvudsakligen en beskrivning av de legala förutsättningarna för införandet av detta styrmedel, exempelvis hur det ska utformas för att inte strida mot EU:s statsstödsregler.

VTI diskuterar i detta yttrande både skäl för och emot införandet av en elbusspremie och aspekter som bör beaktas i händelse av att elbusspremien implementeras. VTI kan konstatera att det i promemorian saknas en samhällsekonomisk analys av det föreslagna styrmedlet och bedömer att detta försvårar möjligheten att avgöra om elbusspremien är en åtgärd som på ett effektivt sätt bidrar till arbetet med att uppnå här relevanta politiska målsättningar.

VTI:s ställningstagande och skäl

Enligt Miljö- och energidepartementets promemoria är syftet med elbusspremien att bidra till miljö kvalitetsmålen Begränsad klimatpåverkan, Frisk luft och God bebyggd miljö. Det sägs i Miljö- och energidepartementets promemoria att eldrivna bussar har stor potential att minska utsläppen av växthusgaser och andra luftföroreningar samt exponeringen för buller. Det sägs också att stöd ska lämnas till regionala kollektivtrafikmyndigheter, eller de kommuner som de regionala kollektivtrafikmyndigheterna har överlämnat befogenhet åt, eftersom det sannolikt medför att ett större antal elbussar introduceras på marknaden för linjebussar i innerstäder där konventionella bussar medför problem i den lokala miljön.

VTI konstaterar att det i promemorian saknas en samhällsekonomisk analys av ett införande av en elbusspremie. Detta försvårar enligt VTI möjligheten att bedöma om det föreslagna styrmedlet är en åtgärd som på ett effektivt sätt bidrar till arbetet med att uppnå här relevanta politiska målsättningar. VTI har under lång tid arbetat med frågor rörande samhällsekonomiska analyser av styrmedel och åtgärder på transportområdet i Sverige. En observation från detta arbete är att styrmedel inte alltid är utformade på ett samhällsekonomiskt effektivt eller kostnadseffektivt sätt. Detta innebär inte att åtgärder är verkningslösa – i fallet med en elbusspremie skulle det t.ex. kunna hävdas att ett riktat stöd till elektrifiering skapar möjligheter för eldrivna fordon att konkurrera med fordon som drivs med fossila bränslen, något som annars är svårt mot bakgrund av de fördelar som har uppnåtts för fossila bränslen bl.a. i kraft av en lång tids marknadsnärvaro och dominans.

Ikke desto mindre erbjuder samhällsekonomisk analys en möjlighet att genom systematisk metod jämföra olika alternativ för att uppnå politiska mål och bör därför enligt VTI ingå som ett viktigt underlag vid utformningen av svensk miljöpolitik. Detta är även den slutsats som OECD drar i sin senaste granskning av den svenska miljöpolitiken, där subventioner för att nå politiska mål är ett av flera möjliga alternativ.¹

Syftet med en subvention är att säkerställa tillräckligt stor konsumtion av en samhällsekonomiskt önskvärd nytta som ur ett privatekonomiskt perspektiv är allt för kostsam. Ett vanligt exempel är stöd till vaccination som inte bara gynnar den som får skydd mot smitta utan också andra som slipper riskera att själva smittas. En felaktigt utformad subvention kan dock ge flera typer av oönskade konsekvenser. En subvention som är större än den samhällsnytta som uppstår utöver nyttan för den enskilde kan ge upphov till överkonsumtion. Ytterligare ett problem som diskuteras när det gäller stöd är att de tenderar att permanentas över tid, t.ex. på grund av att den tillfälliga politiken skapar nya starka intressegrupper som motarbetar ett avskaffande av stöd som blivit föråldrade och som därför hindrar en långsiktigt effektiv politik.

I en rapport från Naturvårdsverket diskuteras subventioner som styrmedel och olika fall av så kallade marknadsmisslyckanden där en subvention kan vara motiverad.² I de åtgärder som regeringen föreslog i sin budget inför 2016 är exempelvis laddinfrastruktur en kollektiv nytta (liksom annan transportinfrastruktur) vilket är ett motiv för stöd. Däremot är det enligt rapporten från Naturvårdsverket endast under vissa omständigheter motiverat med stöd till specifika tekniska lösningar.³

Mot ovan bakgrund är det således svårt att kunna avgöra om en elbusspremie är en samhällsekonomisk effektiv lösning för att uppnå här relevanta politiska målsättningar. Det kan inte uteslutas att andra möjliga alternativ för att nå dessa mål skulle visa sig mer effektiva i en samhällsekonomisk analys. Oaktat en samhällsekonomisk analys kan VTI konstatera att det finns skäl som talar både för och emot införandet av en elbusspremie. VTI kan utifrån institutets forskning om luftkvalitet och buller konstatera att elbussar kan förbättra luftkvaliteten längs vissa stråk och reducera bulleremissionen i hastigheter under 40 km/h. Dessa effekter kan framför allt noteras i samband med acceleration, t.ex. från hållplatser, vilket är viktigt då dessa oftast är belägna nära platser där många människor exponeras. Samtidigt kan det konstateras att bussar endast bidrar till en liten del av det totala trafikarbetet. Enligt Trafikverkets beräkningar, som VTI använt som underlag i ett regeringsuppdrag⁴, står stadsbussar för 2 % av det totala trafikarbetet i svenska tätorter. Även om bussar har högre bränsleförbrukning än bilar bör de alltså endast stå för en mindre andel av den

¹ OECD rekommenderar till exempel avseende utformningen av subventioner att beslutsfattare ska: "Systematically evaluate the cost effectiveness of environmentally motivated subsidies with a view to maximising their environmental impact, while reducing overlaps and potential windfall profits; and improve budget reporting of such subsidies." Se http://www.slideshare.net/OECD_ENV/assessment-and-recommendations-of-the-oecd-environmental-performance-review-of-sweden

² Rapport 6491 om styrmedel på klimatområdet (Söderholm, 2012)

³ Ibid, s. 40

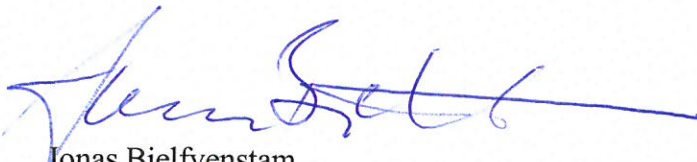
⁴ VTI-notat nr 4, 2015 (se bilaga 1): <https://www.vti.se/sv/publikationer/pdf/externa-kostnader-for-luftfororeningar-och-buller-fran-trafiken-pa-det-statliga-vagnatet-kunskapslaget-och-tillgangen-pa-berakningsunderlag-i-sverige-samt-nagra-berakningsexempel.pdf>

totala användningen av fossila bränslen. Dessutom används idag biobaserade drivmedel till bussar i många tätorter. Effekterna på utsläpp av växthusgaser blir därför mindre än vad som hade varit fallet om stadsbussar, drivna av fossilfria bränslen, hade utgjort en större andel av det totala trafikarbetet.

Givet att en busspremie ska införas finns det skäl att bedöma om den ska vara teknikneutral. Premiens storlek skulle i så fall kunna variera utifrån fastställda nivåer för de negativa effekter man vill minska (buller, samt utsläpp av växthusgaser och luftföroreningar). VTI noterar dessutom att det finns möjligheter att via s.k. stadsmiljöavtal erhålla finansiellt stöd till elbussar, och ställer sig tveksamt till två bidragssystem som på detta sätt stödjer samma ändamål.

I detta ärende har generaldirektör Jonas Bjelfvenstam beslutat. Forskare Lena Nerhagen har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också forskningscheferna Mattias Haraldsson och Mikael Johannesson, samt avdelningschefen Mattias Viklund deltagit.

För VTI



Jonas Bjelfvenstam
Generaldirektör