



Subventioner av fossila bränslen

1. Byt politik – inte klimat

I spåren av ett nyvaknat globalt intresse för klimatfrågan pågår en diskussion om kostnaden för att undvika utsläpp av koldioxid och andra växthusgaser. I den omtalade Stern-rapporten anges att kostnaden för att undvika klimatförändringar är mycket små jämfört med de kostnader som drabbar samhället genom en storskalig klimatförändring. Miljöpartiet anser att det är en överlevnadsfråga för dagens samhälle och att ett pris inte kan sättas. Kostnaden för att inte rädda klimatet är oändligt mycket större än för de åtgärder som måste vidtas. Medan denna debatt fortsätter, förändras klimatet för varje dag som går och få åtgärder vidtas. Trots klimatfrågans oerhörda vikt och behovet av snabba åtgärder, verkar debatten fastna i diskussioner om kostnader.

Även om senfärdigheten är djupt olycklig och kommer att resultera i en större klimatförändring, är den på ett sätt begriplig. Samhällets aktörer har olika intressen och kan påverkas ekonomiskt av de åtgärder som måste vidtas. Samhället måste också se till att de åtgärder som vidtas genomförs på ett ekonomiskt effektivt och ansvarsfullt sätt.

Vad som däremot synes obegripligt, är att samhället subventionerar sektorer och strukturer som bidrar till klimatförändringen och att detta tillåts fortsätta. Vi som skattebetalare understödjer klimatfientliga produktions- och konsumtionsmönster genom att ge bidrag, avdrag och andra stöd till verksamheter som gör vår användning av fossila bränslen större än vad den annars hade varit.

I Sverige uppgår subventioner av fossila bränslen till minst 45 miljarder kronor per år, varav cirka hälften sker inom transportsektorn. Varje svensk, gammal som ung, bidrar i genomsnitt med över fem tusen kronor per år till subvention av fossila bränslen. Den första och mest effektiva åtgärd som bör vidtas mot klimatförändringen är att slopa subventionerna helt eller ersätta dem med subventioner av hållbara alternativ.

Miljöpartiet vill:

GLOBALT OCH EU:

Miljöpartiet anser att subventioner av fossila bränslen, i enlighet med beslut och åtaganden, bör avvecklas före 2010. Detta kräver en mängd politiska åtgärder på internationell nivå, men mycket kan även göras nationellt samt bi- eller multilateralt inom medlemsstaterna.

- Vid FN:s klimatförhandlingar i Bali den 3-14 december bör den svenska regeringen och EU driva att synliga subventioner (on-budget) ska avvecklas i enlighet med beslut från WSSD i Johannesburg. Subventionerna bör avvecklas senast 2015.
- Inför en internationell klimatskatt i hela EU med avsikt att sprida den även till andra länder och göra den global. Intäkterna från denna skatt bör investeras i utveckling och utbyggnad av hållbara infrastruktur- och energilösningar, särskilt från vind och sol, i utvecklingsländer.
- Påskynda nedläggningen av kolgruvor inom EU. Brytningen av kol bör upphöra senast 2010 och myndigheter måste ta ett långsiktigt ansvar för arbetarnas utkomstmöjligheter. De ekonomiska

medel som frigörs bör investeras i energieffektivisering och utveckling av hållbara infrastruktur- och energilösningar, främst från sol och vind.

- Handeln med utsläppsrätter har varit ineffektiv och orättvis. Rättigheterna måste begränsas och delas ut genom ett auktionsförfarande.
- Avveckla eller ändra nationella bidrag och skattereduktioner. Detta bör påbörjas och genomföras på ett samordnat sätt av medlemsstaterna inom EU men kan även göras på nationell eller bi- och multilateral nivå när EU:s regelverk står i vägen. Stöd som bedöms nödvändiga av till exempel fördelnings- eller regionalpolitiska skäl bör utformas så att de sker med fossilfria alternativ.

I SVERIGE:

Samtliga subventioner som har identifierats av Naturvårdsverket och RUT bör ses över och klimatanpassas. I första hand gäller detta:

- Flyget: sektorn har en skattebefrielse på cirka fem miljarder kronor per år i Sverige. Övriga subventioner, såsom upphandling av flygtrafik, driftbidrag till flygplatser, investeringsbidrag och kostnadstäckning uppgår till minst 232 miljoner kronor per år.
- Reseavdraget: undersökningar visar att den del av avdraget som går till bilresor uppgår till cirka fem miljarder och att det huvudsakligen används av resenärer i storstäder, där det finns kollektivtrafik. Dessutom är fusket med bidraget utbrett.
- Industrins nedsättning för koldioxidskatt: Även denna skattesubvention uppgår till närmare fem miljarder kronor per år och den bör effektiviseras så att det får en större drivkraft i klimatanpassning.

2. Subventioner

Subventioner är ett av de verktyg som statsmakten förfogar över och kan inte per definition anses vara bra eller dåligt. Miljöpartiet anser att det finns många tillfällen och sektorer där subventioner krävs för att påskynda en önskad utveckling eller upprätthålla en viss verksamhet. Å andra sidan finns även subventioner som bör avskaffas därför att de upprätthåller eller skapar ohållbara verksamheter eller påskyndar en negativ utveckling.

Det finns ingen internationellt vedertagen och enhetlig definition av begreppet subvention. Definitionen varierar beroende på syfte och avgränsningar. Den mest grundläggande och avgränsade definitionen är den inomekonomiska som enbart identifierar direkta subventioner från stater, till exempel när staten gör det möjligt att köpa fossila bränslen under världsmarknadspriser genom bidrag. Sådana subventioner kallas ofta *"on-budget"* eftersom de är synliga i statsbudgeten.

Vidare definitioner används inom andra sammanhang, till exempel i samhällsekonomiska diskussioner där även sektoriella stöd, exempelvis skattelindringar eller andra osynliga stöd, räknas in i begreppet. Dessa kallas *"off-budget"*. Dessutom kan begreppet vidgas ytterligare till att även omfatta externaliserade kostnader av en verksamhet, exempelvis påverkan på miljön eller människors hälsa.

3. Subventioner av fossila bränslen

En av de sektorer som har fått störst subventioner globalt är produktion och användning av fossila bränslen. Subventionerna har pågått så länge fossila bränslen har använts industriellt och idag anses de globalt uppgå till minst USD 250 miljarder per år¹ enligt den mest avgränsade definitionen, on-budget, och mångdubbelt mer när definitionen vidgas.

Stödet tar sig många uttryck. Det mest uppenbara är när stater ser till att medborgare och företag kan köpa fossila bränslen, exempelvis bensin, till priser som ligger under världshandelspriset på råolja, eller ger bidrag till olönsam kolbrytning. Mindre synligt är till exempel att flygbränslen är undantagna från skatter över nästan hela världen och att skattesystemet gynnar användning av bil även då kollektivtrafik är ett alternativ.

År 2004 kartlade EU:s miljömyndighet, European Environment Agency (**EEA**), subventioner till energisektorn inom EU15. Man försökte fånga upp alla former av statligt stöd, on- och off-budget, men exkluderade externa kostnader. Studien visade att subventionerna till energisektorn i dessa länder uppgick till €29 miljarder under ett år (2001).² Huvuddelen, cirka €22 miljarder, var riktade till fossila bränslen, främst kol. I samma studie noterades att ländernas investeringar i forskning och utveckling av energieffektivisering minskade med 33 procent mellan 1990 och 2004, då de uppgick till mindre än €100 miljoner.

Tabell 1: Subventioner till energisektorn inom EU15, € miljarder, 2001, EEA 2004

	Kol	Olja och gas	Kärnkraft	Förnybara	Totalt
On-budget	>6,4	>0,2	>1,0	>0,6	>8,2
Off-budget	>6,6	>8,5	>1,2	>4,7	>21
Totalt	>13	>8,7	>2,2	>5,3	>29,2

Störst subventioner får **brytning av kol, särskilt i Tyskland och Polen** (som inte ingår i ovanstående redovisning). Kolbrytningen är mycket omfattande, länderna tillhör de största kolproducenterna i världen. Brytningen är emellertid internationellt sett dyr, både för att kolet ligger svårtillgängligt och för att lönerna är jämförelsevis höga. Att bryta ett ton kol i Tyskland kostar €165 medan världsmarknadspriset är €60. Mellanskillnaden betalas av den tyska staten. Den tyska kolindustrin slukar €2,5 miljarder per år, €10 miljoner per dag, i statligt stöd. Sedan 1960 har den tyska staten betalat €150 miljarder i subventioner för kolproduktionen.

Subventionerna är naturligtvis kraftigt ifrågasatta från många håll och i juli 2007 beslutade delstaterna där kolet bryts, Nordrhein-Westfalen och Saarland, att subventionerna ska minska för att slutligen upphöra år 2018. En utvärdering ska emellertid ske 2012, vilket innebär att beslutet då kan ändras. Gruvindustrin hoppas att marknadspriset för kol under tiden ska stiga så att produktionen kan fortsätta, trots minskat stöd.

En liknande situation råder i Polen, där subventionerna är mycket komplexa och stora. Under 1990-talet uppgick stödet till cirka €8,5 miljarder. Mycket av det gällde omstrukturering, men enbart exportstödet uppskattades till cirka €300 miljoner per år. Även i Polen pågår en långsam utfasning av subventionerna.

Även om detta är mycket stora belopp överträffas de med råge av det ekonomiska stöd som EU har gett till kolindustrin genom att dela ut gratis utsläppsrätter som energibolagen sedan tar betalt för av kunderna. Det ekonomiska värdet av detta sanktionerade rov är inte klarlagt, men troligen handlar det om den största överföringen av ekonomiska medel i historien.

Subventioner till användning av oljebaserade drivmedel är också omfattande, inte minst inom flyget. Flygbränslen är genom internationella avtal undantagna från beskattning över hela världen och i de allra flesta länder har inrikesflyget, liksom tåg och andra kollektiva färdmedel, en reducerad moms. Utrikesflyg är helt befriat från skatter. Dessutom får flyget stora bidrag för upphandling av

flygtrafik på olönsamma linjer, liksom stöd till uppförande och underhåll av flygplatser och annan infrastruktur. Det ekonomiska värdet av det statliga stödet till flyget inom EU25 är mycket stort. Bara undantaget från att betala koldioxidskatt på flygbränsle uppgick i Sverige till 3,7 miljarder kronor år 2004.³

Tabell 2: Moms på inrikesflyg och normal momssats i EU25, 2004, EEB⁴

Land	AT	BE	CY	CZ	DK	DE	EE	EL	ES	FI	FR	HU	IE	IT	LV	LT	LU	MT	NL	PL	PT	SE	SI	SK	UK
Flyg	10	6	15	5	X	16	18	8	7	8	5,5	15	X	10	18	5	3	0	19	7	5	6	8,5	19	0
Normal	20	21	15	19	25	16	18	18	16	22	19,6	25	21	20	18	18	15	18	19	22	19	25	20	19	17,5

Ett annat område för fossila subventioner är de lägre skattesatser som gäller för diesel i de flesta länder. Diesel har av tradition beskattats lägre därför att bränslet huvudsakligen har använts inom näringslivet och för allmänna kommunikationer. I genomsnitt beskattas diesel cirka 25 procent lägre än bensin men eftersom diesel dessutom har ett 25 procent större energi- och koldioxidinnehåll per liter än bensin är subventionen i verkligheten större. Det ekonomiska värdet är återigen stort. Enbart i Sverige uppgick skattereduktionen till 6,3 miljarder kronor år 2004.⁵

Tabell 3: Skatt på fordonsbränslen i EU25, € per 1000 liter 2004, EEB

Land	AT	BE	CY	CZ	DK	DE	EE	EL	ES	FI	FR	HU	IE	IT	LV	LT	LU	MT	NL	PL	PT	SE	SI	SK	UK
Diesel	302	315	245	312	470	406	245	245	294	319	417	355	368	403	245	253	245	246	360	249	308	366	307	351	668
Bensin	417	508	299	340	655	539	337	296	396	588	640	459	547	542	287	442	288	310	659	320	523	527	362	376	688

Användningen av fossila bränslen understöds också av andra delar av skattesystemet, till exempel reseavdraget. Inom de flesta Europeiska länder finns någon form av avdrag för resor till och från arbetsplatsen. Som regel är dessa system utformade så att skattebetalaren får ett större avdrag om resan görs med bil än om den görs med kollektiva transportmedel. Naturvårdsverket har beräknat att det ekonomiska värdet av detta stöd i enbart Sverige var 4,9 miljarder kronor år 2004.⁶

Inom transportsektorn finns många andra stöd som i verkligheten blir subventioner av fossila bränslen. Listan över exempel kan göras lång, de fossila bränslena har blivit en så integrerad del av vår vardag att en uppsjö av stöd och undantag, som tillkommit av goda skäl och med goda avsikter, har blivit stöd till produktion och användning av fossila bränslen. Bland dem kan nämnas skattelättnader för biltillverkare och vägbyggen, stöd till infrastruktur såsom flygplatser och vägar, skatteregler för förmånsbilar som gynnar bränsleslukande fordon, transportstöd till vissa regioner, parkeringsplatser, flygupphandling och mycket annat.

4. Externa kostnader

Produktion och användning av fossila bränslen skapar hälso- och miljöproblem i alla led. Nittio procent av alla cancerframkallande ämnen är till exempel fossila och större delen av den klimatförändring som människan orsakar beror på användningen av fossila bränslen. Kostnaderna för dessa och andra skador är mycket omfattande men betalas inte av den som skapar utsläppet utan av framtida generationer och samhället som helhet.

Att systematiskt tillåta sådan påverkan utan att kräva att förorenaren betalar för sig, utgör en subvention som inte syns i budgetar eller ingår i de studier och redovisningar som nämns på andra ställen i denna PM. Orsaken till att de inte redovisas är främst att det är mycket svårt att uppskatta alla skador och att sätta värden på dem. Men kanske räcker det med att konstatera att förre chefsekonomen på Världsbanken, **Nicholas Stern**⁷, uppskattar kostnaden för fortsatt människoskapad klimatförändring till mellan fem och tjugo procent av jordens sammanlagda BNP, det vill säga mellan \$13 och 52 biljoner (13-52 000 000 000 000)⁸ eller ungefär hundra gånger Sveriges BNP.

Det ekonomiska värdet av den subvention som skapas genom att externalisera kostnaderna för utsläpp av koldioxid är mycket stort men i praktiken omöjligt att definiera. En del av denna subvention kan emellertid uppskattas genom att utgå från den koldioxidskatt som finns i Sverige.

Sverige är ett av de få länder i Europa som har infört en miljöskatt på utsläpp av koldioxid. Skatten är idag 1:01 kronor per kilo koldioxid men undantagen är många och komplexa. Övriga länder inom EU som har någon form av klimat- eller koldioxidskatt är Danmark, Finland, Frankrike, Nederländerna, Slovenien, Storbritannien och Tyskland. Ländernas typer av sådan "miljöskatt" är mycket olika så till vida att nivåerna ofta är låga och att skatten endast omfattar vissa sektorer eller användningsområden. I praktiken är det endast de nordiska länderna som kan anses ha en skatt i egentlig mening, även om nivåer och tillämpningar varierar.

År 2005 uppgick utsläppen av koldioxid från EU15 till cirka 3,3 miljarder ton. Frånvaron av en beskattning på dessa utsläpp, på samma nivå som den svenska koldioxidskatten, innebar en subvention på cirka €300 miljarder detta år.

5. Subventioner i Sverige

Situationen i Sverige är lik den i Europa i stort, undantaget subventionerna till produktion av kol. I en rapport⁹ till regeringen år 2004 kartlade Naturvårdsverket de miljöskadliga subventionerna i Sverige, inräknat sektoriellt stöd men exklusive externa kostnader. De subventioner där miljöskadan främst berodde på användning av fossila bränslen uppgick till drygt 44 miljarder kronor per år. Närmare hälften av subventionerna, drygt 18 miljarder kronor, gällde transportsektorn.

Rapporten var emellertid inte heltäckande och kunde inte sätta värden på ett flertal stödformer som identifierades. Hösten 2007 fick Riksdagens utredningstjänst (RUT) ett kompletterande uppdrag av Miljöpartiet och kunde redovisa ytterligare cirka en miljard i stöd till transportsektorn¹⁰. Alltjämt saknas emellertid värdet av ett antal poster. (Tabell 5)

De subventioner som har identifierats men inte kunnat värdesättas av Naturvårdsverket eller RUT är i första hand flygets skattebefrielse från bränsleskatter samt förmånen av fri eller subventionerad parkeringsplats. Flygbränslets skattebefrielse kan värderas till att motsvara den skatt som utgår på andra fordonsbränslen, till exempel 95-oktanig bensin, det vill säga cirka 6,3 kronor per liter bränsle¹¹. Värdet av subventionen blir då cirka fem miljarder kronor per år¹² och utsläppen mellan fem och tio miljoner ton koldioxidekvivalenter¹³.

Omfattningen av subventioner till användning av fossila bränslen i Sverige kan inte med säkerhet fastställas idag. Däremot kan en nedre gräns för det ekonomiska värdet av dessa subventioner uppskattas till mer än **45 miljarder kronor** per år.

Tabell 5: Exempel på subventioner av fossila bränslen i Sverige som bör ses över

Subvention	Belopp, mkr
Avgiftsfri eller subventionerad parkering vid arbetsplatser	-
Förmånsbeskattning av tjänstebilar ¹	405
Reseavdraget ^{2,1}	4 900 - 5 100
Energiskatt på diesel i motordrivna fordon ²	6 320
Energiskattebefrielse för bränsle inrikes sjöfart ²	590
Skattebefrielse för bränsle inrikes och utrikes luftfart ³	5 000
Upphandling av inrikes flygtrafik ²	76
Driftbidrag icke-statliga flygplatser ¹	102
Investeringsbidrag flygplatser ¹	54
Underskottstäckning kommunala flygplatser ¹	-
Skatt på el för gas-, värme-, vatten- och elförsörjning ²	160
Differentierad skatt på fossila bränslen för uppvärmning ²	300
Avdrag för energiskatt på bränsle till kraftvärmeverk ²	190
Återbetalning av energiskatt för fjärrvärme till industrin ²	260
Bränsleförbrukning inom industrin (Naturvårdsverket 2004)	1 250
Bränsleförbrukning inom växthus- och jordbruksnäringen ²	90
Elförbrukningen inom industrin ²	11 660
Elförbrukningen inom växthus- och jordbruksnäringen ²	380
Generell nedsättning av koldioxidskatt för industrin ²	4 710
Särskild nedsättning av koldioxidskatt för industrin ²	190
Återbetalning av koldioxidskatt för fjärrvärme till industrin ²	640
Koldioxidskattebefrielse för bandrift ²	80
Koldioxidskattebefrielse för elproduktion ²	2 090
Koldioxidskattebefrielse för inrikes sjöfart ²	500
Nedsättning av koldioxidskatt på bränsle i kraftvärmeverk ²	1 310
Koldioxidskattebefrielse för torv ²	1 460
Skattebefrielse för internationell personbefordran ²	710
Transportbidrag ^{1,2}	407 - 1 446
Nedsatt koldioxidskatt för växthus- och jordbruksnäringen ²	280
Nedsatt koldioxidskatt för diesel till arbetsmaskiner ²	850
Total	44 964 - 46 203

1 Riksdagens utredningstjänst 2007

2 Naturvårdsverket 2004

3. Miljöpartiet, se avsnitt 5

Byt politik – inte klimat

Statliga subventioner anges av flera forskare och organisationer som en av de viktigaste faktorerna bakom den stora användningen av fossila bränslen i världen. Det hävdas att politik som syftar till att minska den globala miljöpåverkan i första hand bör inriktas på att avskaffa sådana subventioner. Enligt en rapport¹⁴ från Världsbanken redan 1992, skulle utsläppen av koldioxid minska med nio procent om priset på fossila bränslen i en handfull industrialiserade länder låg på (det dåvarande) världsmarknadspriset. En vidare definition av begreppet subvention, till exempel att även innefatta sektoriellt stöd och att internalisera externa kostnader, skulle ge betydligt större effekt. Samma rapport konstaterade att vinsten i global välfärd skulle bli USD 13-33 miljarder, oräknat vinsterna av minskad klimatpåverkan och lokal förorening.

Subventioner av fossila bränslen, liksom miljöfarliga subventioner i allmänhet, har varit ämne för debatter under lång tid. De politiska initiativen har varit få men ändå principiellt viktiga. Det mest betydelsefulla ur ett globalt perspektiv var beslutet från World Summit on Sustainable Development (WSSD) i Johannesburg 2002 att fasa ut subventioner till fossila bränslen.¹⁵ Inom EU har EU-kommissionen och Rådet beslutat att avskaffa sådana subventioner, om möjligt senast 2010.¹⁶

Mycket lite har emellertid hänt åt rätt håll. Sedan besluten har utvecklingen varit negativ genom det sanktionerade och storskaliga röveri som energibolagen har ägnat sig åt inom utsläppshandeln. Subventionerna är idag större än någonsin men svåra att överblicka.

-
- ¹ Pershing, J and J Mackenzie (2004). 'Removing Subsidies: levelling the playing field for renewable energy technologies' Thematic Background Paper for the *International Conference for Renewable Energies*, Bonn, samt World Fossil Fuel Subsidies and Global Carbon Emissions, Development Economics, The World Bank, Oktober 1992
- ² Energy Subsidies in the European Union, A Brief Overview, European Environment Agency, 2004
- ³ Beräknat på 2,5 miljoner ton bränsle, uppräkningsfaktor 3 för klimatpåverkan samt 1.50 kr per kg CO2
- ⁴ Stop subsidies polluting the world, European Environment Bureau, 2004
- ⁵ Prop. 2004/05:100
- ⁶ Miljöskadliga subventioner, Förstudie, Naturvårdsverket 2004
- ⁷ Stern Review, HM Treasury, UK, 2006
- ⁸ http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/GDP_PPP.pdf
- ⁹ Miljöskadliga subventioner, bilaga 1, Naturvårdsverket 2004
- ¹⁰ 2007:1182, 2007:1752, 2007:1955, Riksdagens utredningstjänst 2007
- ¹¹ <http://www.spi.se/statistik.asp?omr=1&kat=2>
- ¹² Beräknat på en förbrukning av 813 miljoner liter flygbränsle per år, Naturvårdsverkets redovisning till FN (Kyoto) 2004.
- ¹³ Baserat på 2,5 miljoner ton CO2 (Naturvårdsverkets rapportering till FN 2004) samt uppräkningsfaktor 2-4 (Att integrera flyget i EU:s handelssystem för utsläppsrätter, rapport 5655, Naturvårdsverket, december 2006)
- ¹⁴ World Fossil Fuel Subsidies and Global Carbon Emissions, Development Economics, The World Bank, Oktober 1992
- ¹⁵ WSSD artikel 19p och 19q
- ¹⁶ Communication from the Commission, A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development, Brussels, 15.5.2001, COM(2001)264 final, samt Council of the European Union, Review of the EU Sustainable Development Strategy (EU SDS) Renewed Strategy, 26 juni 2006