

Yttrande över remiss av promemorian Skärpt miljöstyrning i bonus-malus-systemet

Statens väg- och transportforskningsinstitut, VTI, har uppmanats att yttra sig över rubricerad remiss.

Sammanfattande synpunkter

- VTI anser det vara angeläget att styrmedel införs och/eller skärps för att ha möjlighet att nå transportsektorns klimatmål 2030.
- Det föreligger dock tveksamheter kring hur en skärpning av bonus-malus-systemet på ett effektivt sätt styr mot målet.
- I promemorian saknas väsentliga delar av en gedigen konsekvensanalys, däribland samhällsekonomisk analys, analys av hur bonus-malus samspelar med förslagen i EU:s ”fit for 55”, analys av livscykelperspektivet och fördelningsanalys.

Övergripande synpunkter

För att nå klimatmålet för inrikes transporter (inrikes flyg undantaget) om en minskning av utsläppen av växthusgaser med minst 70 % till 2030 jämfört med 2010 är kraftfulla styrmedel nödvändiga. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är skatt på utsläppen effektivast, men det kan av politiska skäl argumenteras för andra styrmedel. Det är dock viktigt att dessa styrmedel har avsedd effekt och utan stora negativa konsekvenser i andra sammanhang. Här, menar VTI, att förslaget brister. Promemorian innehåller ingen tydlig beskrivning av den skattade effekten på utsläppen som följd av denna skärpning utan en mer vag beskrivning om att bonus-malus-systemet har haft viss effekt på koldioxidutsläppen.

I promemorian finns en konsekvensanalys, men den har flera väsentliga luckor. Dels saknas det samhällsekonomiska perspektivet. Exempelvis menar KI i sin rapport (KI 2019:19) att det saknas samhällsekonomiskt välgrundade motiv till bonus-malus-systemet.

Därtill har i promemorian inga försök gjorts att beskriva hur en skärpning av bonus-malus samverkar med det paket av förslag som föreligger på EU-nivå i det som kallas ”fit for 55”. Även detta konstaterades delvis av KI (2019:19, sid 58), där de menar att ”EU:s ambitiösa utsläppskrav, i större utsträckning än bonus-malus, är det som kan förväntas stimulera till ökat antal laddbara bilar i Sverige och teknisk utveckling.” Det förefaller även sannolikt att utbudet av laddbara bilar och laddinfrastruktur har större betydelse för bilparkens elektrifiering än det relativt ringa bidrag ett efterfrågesystem i Sverige förväntas ha, vilket medför att styrmedel på EU-nivå som i högre grad

påverkar utbudet sannolikt är effektivare, något som forskningsresultat i Norge visar (se Springel, 2021¹).

Den fördelningsanalys som ingår i promemorian missar det faktum att det sannolikt finns en inkomstbaserad variation i vilka nya bilar som köps av vilka individer. Det medför att bonusen till största del (eftersom dessa bilar generellt är dyrast) tillfaller de mest välbemedlade nybilsköparna. Det finns forskning (Pyddoke m.fl., 2021²) som tyder på att bonus-malus har en än sämre fördelningsprofil än vad en ren bensin- och dieselskatt har, vilket med andra ord innebär att subventionerna i första hand ges till storstadsbor med de högsta inkomstnivåerna. Det är också troligt att en betydande del av subventionerna blir till ökade intäkter för bilbranschen via ett ökat bruttopris för nya bonusbilar.

Med livscykelanalys kan ett fordons klimatfotavtryck utvärderas genom att bestämma den sammanlagda mängden växthusgaser orsakade under hela dess livstid. Växthuseffekten är global och därmed bör styrmedel utformas med ambitionen att bli effektiva ur ett livscykelperspektiv. Alternativt riskerar de att orsaka oönskade oförutsedda effekter eller tillskrivas orealistiska förhoppningar. I detta avseende är det noterbart hur produktionen av elbilar inklusive batterier innebär förhöjda växthusgasutsläpp jämfört med den vid tillverkning av konventionella fordon³. Livscykelanalysen visar vidare hur elektrifieringen av fordonsflottan innebär en relativ förskjutning av direkta territoriella utsläpp av växthusgaser (under driftsfasen) till indirekta utsläpp orsakade utomlands (under tillverkningsfasen). IVL har med livscykelanalys studerat skillnaden i växthusgasutsläpp mellan fullelektriska och konventionella bilar. I denna jämförelse beräknades klimatnyttan med elbilar som laddas med svensk elmix till mellan 45 och 80 %⁴. Motsvarande resultat för global elmix är som bäst 50 %. Dessa analyser hanterar endast växthusgasutsläpp kopplade till fordonen trots att de förutsätter tillgång till väginfrastruktur. I detta hänseende vill VTI påtala behovet av att styrmedel för omställningen av transportsystemet utvecklas med hänsyn tagen till livscykelanalyser av det kopplade systemet fordon–infrastruktur.

Specifika synpunkter

Laddhybrider

Det är ur flera synvinklar tveksamt att så kallade laddhybrider erhåller subventioner. Forskning av Plötz m.fl. (2021)⁵ visar att laddhybrider i verkligheten körs på större andel fossila bränslen än vad som framgår av den deklarerade förbrukningen. Detta är ett sätt att illustrera riskerna med att basera styrmedel på något som kan kringgåas med beteendet. Även här skulle detta incitament minskas om det i stället är bränslet som beskattas (alternativt beläggs med reduktionsplikt).

¹ Network Externality and Subsidy Structure in Two-Sided Markets: Evidence from Electric Vehicle Incentives, American Economic Journal: Economic Policy 13 (4): 393-432.

² Distributional effects from policies for reduced CO₂-emissions from car use in 2030, Transportation Research Part D: Transport and Environment 101, art. no. 103077..

³ I en värld som ställer om - Sverige utan fossila drivmedel 2040, SOU 2021:48.

⁴ Hållbar elektromobilitet – Vad krävs för att eldrivna vägtransporter ska vara miljömässigt och socialt hållbara, IVL Svenska miljöinstitutet, rapport no. C552, 2020.

⁵ From lab-to-road: real-world fuel consumption and CO₂ emissions of plug-in hybrid electric vehicles, Environmental Research Letters 16, art. no. 054078.

Enbart malus?

Det är tveksamt om inköp av ett nytt fordon, oavsett dess drivmedel, bör erhålla någon subvention överhuvudtaget. Den styrande effekten skulle även kunna åstadkommas med enbart en malus såsom i exempelvis Norge. Det skulle även minska behovet av skärpningar som motiveras av statsfinansiella skäl. Påpekas kan även att en skatt på fossila bränslen även den har en viss styrande effekt på bilparkens sammansättning. Att eliminera bonusdelen skulle även minska de problem som finns med export av bonusfordon.

Särlösningar

Det har tidigare föreslagits en särlösning för husbilar med motiveringen att husbilar ofta körs korta sträckor och att en hög malus därmed anses orimlig. Detta illustrerar på ett tydligt sätt ett problem med bonus-malus-systemet. Det är inte fordonsinnehavet i sig som orsakar utsläpp, åtminstone i enlighet med hur sektorsmålet är formulerat, utan det är förbränningen av bränsle vid användning. Styrmedel som riktar in sig direkt på källan till utsläppen skulle även eliminera behovet av dylika särlösningar.

I detta ärende har generaldirektör Tomas Svensson beslutat. Forskningschef Jan-Erik Swärdh har varit föredragande. I handläggningen av ärendet har också tillförordnad forskningschef Peter Torstensson och senior forskare Roger Pyddoke deltagit.

Tomas Svensson
Generaldirektör
Statens väg- och transportforskningsinstitut, VTI