

Yttrande över remiss om ändringar i förordningen om klimatbonusbilar

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

Övergripande synpunkter

VTI anser att det är lämpligt att göra en justering av bonusdelen i bonus-malus-systemet. Utifrån systemets nuvarande utformning behövs det återkommande göras justeringar i och med utvecklingen mot allt lägre utsläpp från de bilar som tillverkas men också för att se till att systemet förblir kostnadsneutralt för statskassan.

VTI lämnade den 30 november 2021 synpunkter på remissen av promemorian Skärpt miljöstyrning i bonus-malus-systemet.¹ Flera av de synpunkter som lämnades i det yttrande är även relevanta för detta yttrande.

VTI anser att

- för att det ska vara möjligt att nå målet att utsläppen av växthusgaser från inrikes transporter (flyget undantaget) ska minska med minst 70 procent från 2010 till senast 2030 krävs en skärpning av befintliga styrmedel eller att nya styrmedel införs
- det är tveksamt om bonus-malus-systemet är ett effektivt sätt att styra mot transportsektorns klimatmål
- det är angeläget att nu utvärdera bonus-malus-systemet i ett bredare perspektiv. Man bör bl.a. utvärdera och bedöma systemet utifrån EU:s olika klimatstyrande förslag inom ramen för ”fit for 55”
- i samband med en utvärdering av systemet bör det även övervägas om inte ett system med bara malus vore att föredra.

¹ Yttrande över remiss av promemorian Skärpt miljöstyrning i bonus-malus-systemet. VTI 2021-11-30, diarienummer 2021/0470-1.3.

Synpunkter

För att nå klimatmålet för inrikes transporter (inrikes flyg undantaget) om en minskning av utsläppen av växthusgaser med minst 70 procent till 2030 jämfört med 2010 är kraftfulla styrmedel nödvändiga. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är skatt på utsläppen effektivt. Det kan dock finnas samhällsekonomiska skäl att stimulera teknisk utveckling för att påskynda övergången till mindre klimatbelastande teknik. Teoretiskt finns dessa skäl men den empiriska kunskapen om vilka styrmedel som är mest lämpliga är långt ifrån heltäckande. Det är dock viktigt att dessa styrmedel har avsedd effekt och inte medför stora negativa konsekvenser.

Regeringen har tagit flera initiativ till att påskynda elektrifiering av transporter. Ett är ett regeringsuppdrag till VTI. I den nyligen lämnade rapporten (VTI rapport 1110) presenteras en studie av Springel (2021) som visar att stöd till laddinfrastruktur i Norge kan ha haft dubbelt så stor effekt på anskaffning av laddbara bilar som stöd till anskaffning av laddbara bilar. I takt med att laddinfrastrukturen byggs ut närmar sig dock sambandet det omvända på grund av att marginalnyttan av ytterligare laddinfrastruktur minskar snabbare än för stödet till elbilar. Denna avtagande marginalnytta kan dessutom skilja sig geografiskt, vilket kan motivera geografiskt differentierade stöd. Schulz och Rode (2022) finner detta i en studie som jämför innehav av elektriska fordon med hjälp av norska data. Författarna visar att placeringen av infrastruktur medför stora skillnader i påverkan på hushållens inköp av elbilar. Framför allt har de första laddpunkterna inom och strax utanför en kommun en stor påverkan på att öka elbilsinnehavet inom kommunen.

Konjunkturinstitutet (2019) har dessutom ifrågasatt bonusens effektivitet. VTI vill dock påminna om att värdet av ”påskyndandeeffekten” inte är väl känd.

Det 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. Forskning vid VTI (Pyddoke m.fl., 2021²) har pekat 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. I sammanhanget bör också påpekas att cirka 60 procent av alla nybilsköp av personbilar görs av juridiska personer.

En eliminerad bonus skulle 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. Förslaget att de maximala bonusbeloppen sänks är ett steg i en riktning som minskar de negativa fördelningspolitiska effekterna och minskar risken för export av bonusfordon. VTI stödjer förslaget att sänka taket för hur mycket en bonusbil kan kosta för att bonus ska kunna erhållas.

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

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.

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 procent⁴. Motsvarande resultat för global elmix är som bäst 50 procent. 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.

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).

I detta ärende har generaldirektör Tomas Svensson beslutat. Forskningschef Mikael Johannesson har varit föredragande. I handläggningen av ärendet har också senior forskare Roger Pyddoke deltagit.

Tomas Svensson
Generaldirektör
Statens väg- och transportforskningsinstitut, VTI

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.
