

Remissvar

Dnr 2021–334

2021-11-26

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Skärpt miljöstyrning i bonus–malus-systemet

Fi2021/03144

Konjunkturinstitutet har givits möjlighet att lämna synpunkter på promemorian ”Skärpt miljöstyrning i bonus-malus-systemet”. Promemorian omfattar förslag till skärpning av systemets malus-del.

SAMMANFATTNING

En skärpning av bonus-malus-systemets malus medför en förstärkt styrning mot bilar med lägre *specifikt* utsläpp (gram koldioxid per kilometer). Konjunkturinstitutet anser att det vore bättre att avveckla systemet, men givet att det ska vara kvar innebär förslaget en förbättring eftersom värderingen av specifikt koldioxidutsläpp i viss mån utjämnas. Dessutom betonar Konjunkturinstitutet att förslagets effekt på utsläppen från vägtrafik sannolikt är mycket liten, och att dess inverkan på andelen miljöbilar är mycket osäker. I promemorian betonas att en skärpning av malusen behövs för att uppnå målsättningen att systemet ska vara självfinansierande. Konjunkturinstitutet understryker dock att denna målsättning är oförenlig med systemets huvudsakliga syfte att öka andelen miljöbilar. Detta eftersom flera bensin- och dieslbilar behöver säljas för att finansiera bonusen till en elbil.

EN MER ENHETLIG PRISSÄTTNING

Enligt förslaget ska den nedre gränsen för specifikt koldioxidutsläpp, när malus börjar tas ut, skäras från 90 till 75 gram koldioxid per kilometer. Vidare föreslås gränsen för den högre malus-nivån sänkas från 130 gram till 125 gram koldioxid per kilometer. De specifika koldioxidbeloppen, 107 respektive 132 kronor, föreslås således hållas oförändrade men börja gälla vid lägre specifika utsläpp än tidigare. Förutom att detta ska stärka miljöstyrningen motiveras förändringarna med att det är viktigt att systemet är självfinansierat (s 9).

Konjunkturinstitutet anser att bäst vore att avveckla systemet. Ska det dock fortsatt vara kvar är förslaget förbättrande så till vida att en skärpning av malus-delen i viss mån utjämnar den specifika värderingen av koldioxid. Förslaget innebär således en mer kostnadseffektiv styrning mot lägre specifika utsläpp, men inte nödvändigtvis mot lägre utsläpp från vägtrafik.

MOTIVET BÖR VARA TEKNIKSPRIDNING MEN EFFEKTEN ÄR SANNOLIKT FÖRSUMBAR

I promemorian anges att bonus-malus-systemet huvudsakligen syftar till att bidra till en högre andel fordon med lägre specifikt koldioxidutsläpp (s 6). På sikt bedöms det (s 15): ”...medföra lägre utsläpp av koldioxid från transportsektorn...” och bidra till klimatmålet för transportsektorn. Samtidigt anges att systemet kan (s 6) ”...komplettera de mer generellt verkande drivmedelskatterna...”.

Konjunkturinstitutet ser det som problematiskt att, som citerat ovan, argumentera för att systemets primära syfte både är klimatpolitiskt, det vill säga att minska koldioxidutsläppen, och innovationspolitiskt, det vill säga att driva teknisk utveckling. Det huvudsakliga syftet med att komplettera klimatpolitisk styrning med innovationspolitisk är inte att minska utsläppen ytterligare utan att sänka kostnaderna för att nå givna utsläppsmål. Utsläppsmålen kan nås utan att stödja utsläppsnål teknik, men genom en träffsäker innovationspolitik kan kostnaderna för klimatpolitiken bli lägre.

Att rättfärdiga systemet med att det minskar utsläppen från vägtrafik är förenat med utmaningar. Detta blir uppenbart när det i promemorian (s 15) hänvisas till en av Konjunkturinstitutets tidigare studier och att det där visats att systemet har ”viss effekt” på svenska utsläpp, ”om än begränsad”. Konjunkturinstitutet har i tidigare studier visserligen visat att systemet kan ha en utsläppseffekt,¹ men betonar att effekten inte kan betraktas som annat än ytterst marginell.

I stället anser Konjunkturinstitutet att systemet enbart kan motiveras utifrån ett existerande innovationsmisslyckande, som leder till för låg spridning av fordon som i systemet klassas som klimatbonusbilar². Om ett sådant misslyckande kan fastställas empiriskt, att det dessutom är av väsentlig magnitud samt att det inte redan är korrigerat av annan styrning, kan ett sådant innovationspolitiskt styrmedel komplettera befintlig klimatpolitik.

Teknikspridningsargumentet kan dock ifrågasättas, eftersom EU har höga utsläppskrav på fordonstillverkare och kännbara sanktioner för de som bryter mot dessa krav. Det skapar stor osäkerhet kring vilken, om överhuvudtaget någon, teknikspridningseffekt i form av ökad andel miljöanpassade fordon som det svenska bonus-malus-systemet faktiskt har. Sammanfattningsvis anser således Konjunkturinstitutet att varken utsläpps- eller teknikargumentet är gångbart.

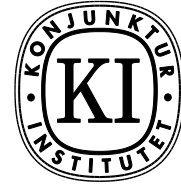
SJÄLVFINANSIERING KRÄVER STORA HÖJNINGAR AV MALUS

Enligt promemorian ska bonus-malus-systemet vara självfinansierat och inte belasta de offentliga finanserna (s 6). Konjunkturinstitutet menar att detta motverkar systemets huvudsakliga syfte att (s 5) ”öka andelen miljöanpassade fordon i nybilsförsäljningen” (vår understrykning). Andelen miljöanpassade fordon kan per definition inte öka om målet med självfinansiering ska hållas. Självfinansiering innebär de facto att fler bensin- och dieslbilar måste säljas, relativt nybilsförsäljningen av miljöbilar.

Konjunkturinstitutet betonar vidare att bonus-malus-systemet är långt ifrån självfinansierat, även med promemorians förslag om förstärkning av systemets malus-del. Enligt promemorian hade en ny bensinbil år 2020 i genomsnitt ett specifikt utsläpp motsvarande 152 gram per kilometer (s 12). För att denna genomsnittliga bensinbil ska finansiera bonusen på 70 000 kronor till en elbil krävs en höjning av det specifika koldioxidbeloppet om upp till tre gånger, givet promemorians förslag på ändrade gränser för specifika utsläpp. Alternativt, givet

¹ Exempelvis Konjunkturinstitutet (2019), ”Styrning mot energi- och fossilsnåla fordon - en analys av det svenska bonus-malus-systemet” (KI 2019:22), finner att utsläppen varit 1 procent högre för personbilstrafiken i Sverige, utan bonus-malus. Liknande resultat har påvisats av andra myndigheter. I exempelvis Naturvårdsverket (2017), ”Med de nya svenska klimatmålen i sikte - Gapanalys samt strategier och förutsättningar för att nå etappmålen 2030 med utblick mot 2045”, bedöms att de största utsläppsminskningarna kommer från reduktionsplikten och EU:s skärpta utsläppskrav - och inte bonus-malus.

² Förordning (2017:1334) om klimatbonusbilar.



förslaget krävs att bilsbilen har ett specifikt utsläpp motsvarande ca 290 gram koldioxid per kilometer för att systemet ska finansiera sig självt.

Avslutningsvis menar Konjunkturinstitutet att bonus-malus-systemet inte kan ses som ”ändamålsenlig miljöstyrning” (s 7) när det bygger på att bensin- och dieslbilar, de fordon som systemet syftar till att fasa ut, måste säljas för att finansiera miljöbilar. Konjunkturinstitutet upprepar därför, som så många gånger förr, att systemet bör avvecklas.

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