

Till Finansdepartementet

Ert dnr Fi2016/01680/S2

Synpunkter på SOU 2016:33 "Ett bonus-malus-system för nya lätta fordon"

Att uppmuntra svenska nybilsköpare att välja bränslesnåla bilar i högre utsträckning än vad billtillverkarna enligt EUs lagstiftning om bilar och CO₂ är skyldiga att leverera, leder inte självklart till att den samlade europeiska bilparken blir mera bränslesnål. Principiellt är det tveksamt att justera det svenska skattesystemet i syfte att en viss näringsgren ska lyckas uppfylla lagkraven.

En svensk särslagstiftning blir meningsfull först om den betraktas som ett verktyg för att öka acceptansen för de prishöjningar på drivmedel som sannolikt både är en förutsättning för och en följd av en utfasning av de fossila drivmedlen, och som har en betydligt mera avgörande roll för klimatomställningen än den specifika bränsleanvändningen i bilparken.

Utredarens förslag till malus och att samtidigt avskaffa det femåriga skatteundantaget för miljöbilar tillstyrks. Malusen bör dock differentieras starkare, t.ex. genom att den första året är sex gånger högre än grundbeloppet (= 132 kr per gram över 95 g CO₂/km), andra året fyra gånger högre (= 88 kr per gram över 95 g CO₂/km) och tredje året dubbelt så hög (= 44 kr per gram över 95 g CO₂/km).

Såväl nuvarande supermiljöbonus som utredarens förslag till ny bonus på upp till 60 000 kr per fordon är av en rad skäl omotiverade. Nuvarande supermiljöbonus bör avskaffas och någon ny bonus bör inte införas.

1. Enligt EUs lagstiftning om bilar och CO₂ är tillverkare och importörer av lätta fordon skyldiga att successivt minska den specifika energianvändningen (egentligen de specifika koldioxidutsläppen) från nya bilar. Att denna lagstiftning är tvingande och unionsövergripande innebär att klimatnyttan av inhemska svenska åtgärder i större eller mindre utsträckning kommer att neutraliseras eftersom de ger bilföretagen inom EU möjlighet att sälja fler fordon med dåliga utsläppsprestanda i andra EU-länder. Den samlade klimatnyttan av svenska åtgärder är därför oklar.

2. EU-lagstiftningen ger samtidigt redan i nuläget bilföretagen mycket starka incitament att öka sin försäljning av el- och laddhybridfordon (och andra fordonstyper med låga utsläpp), oavsett eventuella svenska särregler och subventioner. Samtidigt; ju större andel av el- och laddhybridfordonsförsäljningen inom EU som sker i Sverige, desto fler fossildrivna fordon med hög bränsleförbrukning kan företagen sälja både i Sverige och i EU, och desto färre el- och laddhybridfordon måste de sälja i andra länder för att uppfylla EU-lagstiftningens krav.

3. För att en utsläppsminskning från trafiken i Sverige, som uppnåtts genom en övergång till mera utsläppsnåla fordon, även ska leda till lägre utsläpp inom EU (och därmed globalt), krävs att den svenska regeringen formellt beslutar att annullera den del av det svenska utsläppsutrymmet inom EUs ansvarsfördelningsbeslut ("effort-sharing decision", ESD) som inte behövt utnyttjas p.g.a. den inhemska utsläppsminskningen. Om regeringen istället, vilket den har möjlighet till, väljer att sälja utsläppsutrymmet till något annat EU-land eller utnyttjar det senare, leder övergången till mera bränslesnåla fordon i Sverige inte till någon utsläppsminskning alls.¹
4. Nybilsköparnas val av fordon är inte den faktor som mest påverkar vägtrafikens samlade energianvändning och utsläpp av växthusgaser. Mera avgörande är nivån på drivmedelspriserna eftersom dessa påverkar hur fordonen nyttjas under hela deras livstid.
5. Utfasningen av de fossila drivmedlen kommer sannolikt att leda till en övergång till drivmedel som (före beskattning) är dyrare än bensin och diesel.² Högre pumppriser på drivmedel är samtidigt avgörande för att skapa en marknad för nya, utsläppsnåla fordon och nya, hållbara drivmedel, liksom för en övergång till kollektiva trafikmedel och aktivt resande (gång och cykel). Åtgärder som möjliggör en så tidig en höjning av drivmedelspriserna som möjligt är därför strategiskt avgörande för klimatpolitiken.
6. För att dessa högre drivmedelspriser inte ska få orimliga fördelnings- och regionalpolitiska konsekvenser – och därmed för att en mera kraftfull klimatpolitik överhuvudtaget ska få tillräcklig acceptans och bli politiskt möjlig att genomdriva – krävs att den specifika bränsleförbrukningen i den svenska bilparken (i linje med utredarens förslag) successivt pressas ned mera än vad som följer av EU-lagstiftningen.
7. Det är nybilsköparnas beslut som avgör hur utbudet av begagnade bilar är sammansatt (bl.a. från utsläppssynpunkt) och således styr vilka typer av fordon den majoritet av bilköpare som köper sin bil i begagnat skick har att välja mellan.
8. Ett klimatinriktat fordonsskattesystem måste säkra att dagens nybilsköpare väljer fordon som om 5, 10 eller 15 år – dvs. även efter betydande höjningar av drivmedelspriserna – ger en så låg rörlig kostnad för de bilberoende låginkomsttagare och glesbygdsbor som då disponerar dagens nybilar, att det bland dessa grupper kommer att finnas en tillräcklig acceptans för de framtida högre drivmedelspriser utfasningen av fossilbränslena sannolikt är förknippad med. En väl utformad fordonsbeskattning krävs för att säkra en sådan utveckling.
9. För att ge störst effekt på nybilsköpen bör incitament för mera energi- och utsläppsnåla fordon därför koncentreras till nyförsäljningstillfället och till den aktör som avgör vilken bil som ska köpas.
10. Det mest kostnadseffektiva sättet att främja en övergång till mera energisnåla fordon vore därför att införa en differentierad försäljningsskatt enligt samma princip som tillämpas i bl.a. våra tre grannländer Danmark, Finland och Norge, en lösning som regeringens direktiv tyvärr inte tillåtit utredningen att överväga. Att istället, som föreslås, enbart differentiera den årliga fordonsskatten, kompletterat med en bonus vid nyförsäljningstillfället (!), ger sämre styreffekt per skattekrona och är därmed samhällsekonomiskt ett mindre effektivt sätt att styra nybilsförsäljningens miljöprestanda än den modell grannländerna tillämpar. Eftersom samtliga grannländer redan sedan länge tillämpar

¹ Genom att riksdagen biföll prop. 2015/16:1, utgiftsområde 20, sid 104, är regeringen bemyndigad att annullera icke-utnyttjat utsläppsutrymme under 2013. Några principbeslut om hur framtida icke-utnyttjat utsläppsutrymme under ESD ska hanteras finns inte.

² I samband med att den globala klimatpolitiken börjar fungera bör man räkna med fallande priser på fossila drivmedel.

CO₂-relaterade försäljningsskatter skulle en liknande lösning för Sverige snarast minska de problem av gränshandelskaraktär som utredaren lyfter fram emot en svensk försäljningsskatt.

11. Att behålla CO₂-differentieringen av den årliga fordonsskatten långt efter det att bilen första gången sålts har sannolikt begränsad effekt såväl på utbudet av nya bilar som på energianvändning och samlade utsläpp från äldre fordon (bl.a. p.g.a. korta, årliga körsträckor), men däremot avgjort negativa regional- och fördelningspolitiska effekter. Innan skatten på äldre fordon höjs bör regeringen därför, mera noggrant än utredaren gör, utvärdera huruvida miljönyttan av den föreslagna skärpningen av beskattningen av äldre fordon verkligen väger tyngre än de uppenbart negativa regional- och fördelningspolitiska effekterna.

12. Under förutsättning att en försäljningsskatt fortsatt bedöms som utesluten, är den lösning för malus som föreslås i utredningen (en 3,63 gånger högre CO₂-faktor under de första tre åren efter nyregistrering) från principiell synpunkt en acceptabel "proxy" till en försäljningsskatt. Eftersom det centrala från styrsynpunkt är att en så stor andel av incitamentet som möjligt möter den som fattar beslut om nybilsköp, förordas en starkare differentiering än den utredaren föreslår. En tänkbar modell kan vara att skatten första året är t.ex. sex gånger högre än grundbeloppet (=132 kr per gram över 95 g CO₂/km), andra året fyra gånger högre (=88 kr per gram över 95 g CO₂/km) och tredje året dubbelt så hög (=44 kr per gram över 95 g CO₂/km).

13. Några motiv att av t.ex. miljöskäl därutöver, som föreslås, även lämna en bonus till vissa typer av fordon med särskilt låg energianvändning och/eller utsläpp är svårt att identifiera. Det är betydligt lättare att hitta skäl emot en bonus:

Principiellt: Varför ska staten särskilt stimulera konsumtion av just nya bilar?

Fördelnings- och regionalpolitiskt:

- a/ Nya bilar köps främst av förhållandevis välbärgade personer i våra storstadsområden (eller erbjuds som löneförmån till personer med dessa egenskaper). Varför ska dessa personers bilinnehav subventioneras av övriga samhällsgrupper, dvs. mest uppenbart av låginkomsttagare och glesbygdsbor?
- b/ De mer eller mindre renodlade elbilar som främst kommer att gynnas är inte anpassade för glesbygdsbilisters behov utan gjorda för stadstrafik och förutsätter dessutom en mera utbyggd laddinfrastruktur än den som finns eller kan förväntas i glesbygden. På så sätt kommer bonusen att begränsa utbudet av lämpliga, bränslesnåla bilar för de glesbygdsbor som letar efter begagnade fordon; att de facto koppla subventionen till eldrift gör den extremt storstadsinriktad. Erfarenheterna av existerande system tyder dessutom på att en stor del av de fordon som hjälpts in på den svenska marknaden av supermiljöbilsbonus, fördelaktiga förmånsvärden och andra riktade subventioner, efter bara några år försvinner ut ur landet och aldrig når den inhemska andrahandsmarknaden.³

Utredningens analys av de fördelnings- och regionalpolitiska effekterna av sina förslag är orimligt torftig.

Miljöpolitiskt: Eftersom bonusen sannolikt kommer att öka bilinnehavet bland främst storstadsbor, kommer den att motverka den strävan att minska biltrafiken och istället stimulera en övergång till kollektivtrafik och aktivt resande (gång och cykel) som trafik- och stadsplaneringen i just storstadsområdena syftar till och som bl.a. manifesteras i stadsmiljöprogrammen och stora satsningar på spårtrafiken. Genom bonusens utformning pekas dessutom i onödan en viss metod att

³ http://www.trafa.se/globalassets/rapporter/rapport-2016_11-personbilsparkens-fossiloberoende---utveckling-och-styrmedel.pdf

minska energianvändning och utsläpp (=elmotor) ut, vilket sammantaget sannolikt i onödan försämrar incitamentpaketets träffbild från klimatsynpunkt.

Rättsmässigt: Som framgår av förslaget krävs både detaljerade kravspecifikationer av vilka bilar som ska omfattas av en bonus, och dessutom fyrkantiga takregler för hur stor bonusen får vara i förhållande till bilens totalpris, för att systemet ska kunna fungera. Denna sannolikt oundvikliga detaljreglering innebär att tillämpningen kommer att innehålla ett mått av godtycke. Reglerna lär dessutom leda till märkliga margineffekter.

Statsfinansiellt: Globaliseringen av ekonomin begränsar tillgången på skattebaser för staten. Ur detta perspektiv ter det sig egendomligt om staten via en miljömässigt tveksam bonus till välbärgade storstadsbors bilinköp medvetet skulle välja att försvaga statsfinanserna.

Det kan för övrigt noteras att utredaren själv förutsätter att bonusen på sikt fasas ut (sid 178).

Magnus Nilsson, miljökonsult och författare till "Uppdatera klimatpolitiken" (Arena idé 2014)

Magnus Nilsson Produktion