



Dnr 2016-074

Yttrande
15 augusti 2016

Finansdepartementet
Skatte- och tullavdelningen
103 33 Stockholm

Ett bonus-malus-system för nya lätta fordon (SOU 2016:33)

INLEDNING

Utredningen har haft i uppdrag att utreda utformningen av ett så kallat bonus-malus-system för lätta fordon. Direktiven anger att systemet ska utformas inom ramen för vägtrafikskattelagen och supermiljöbilspremieförordningen. I enlighet med detta föreslår utredningen ett system bestående av en linjär malus-del och en trappstegsbonus. Dagens femåriga befrielse från fordonsskatt för vissa miljöbilar slopas. Konjunkturinstitutet (KI) lämnar synpunkter främst på utredningens konsekvensanalys och den del som diskuterar behovet av att komplettera den svenska koldioxidbeskattningen med bonus-malus för nya bilar. Mot bakgrund av att ett huvudsyfte är att ytterligare minska transportsektorns klimatpåverkan (direktiven sid 1 och utredningen sid 47) diskuterar KI också vad som krävs för att bonus-malus ska bidra till detta.

SAMMANFATTNING

Konjunkturinstitutets synpunkter kan sammanfattas i följande punkter.

- Ett bonus-malus som främjar svensk försäljning av bränslesnåla bilar i högre utsträckning än vad som följer av EU:s koldioxidkrav på nya bilar, torde inte leda till en än mer bränslesnål europeisk fordonspark. Skälet är att den ökade försäljningen av bränslesnåla bilar i Sverige ökar utrymmet för biltillverkarna att sälja törstigare bilar i andra delar av EU. I slutändan får EU-genomsnittet antas bli det som EU-kraven anger.
- För att svenska klimatpolitiska extrasteg ska minska EU:s utsläpp mer än vad ingångna avtal anger och därmed ytterligare begränsa klimatpåverkan krävs att Sverige annullerar utsläppskvotenheter och/eller utsläppsrätter. I annat fall leder extrastegen till att utsläppen ökar i motsvarande mån någon annanstans.
- Det är oklart om det verkligen finns grund för utredningens bedömning (sid 102) att svenska/europeiska bilköpare är kortsynta eller oförmögna att ”korrekt” värdera framtida kostnadsbesparingar och att det därmed finns ett effektivitetsskäl att kombinera koldioxidbeskattning med bonus-malus.
- Argumentet att bonus-malus ur politisk synvinkel är lättare att införa än att lägga koldioxidskatten på önskad nivå (sid 101) behöver förklaras. I den mån det är fördelningspolitiska restriktioner som förhindrar önskad skattenivå torde det vara mer effektivt att kombinera en hög skattesats med riktad omfördelningspolitik än att kombinera en lägre beskattning med bonus-malus. I den

mån det är andra restriktioner som avses, behöver dessa anges och det behöver förklaras varför de eventuella kostnader som dessa restriktioner representerar inte bör beaktas i kalkylen över optimal skattenivå.

- Utredningen föreslår en linjär malusdel men en trappstegsfunktion för bonusdelen. Enligt KI är argumenten för linjära incitament lika giltiga för den senare som för den förra.

VAD KRÄVS FÖR ATT BONUS-MALUS SKA LEDA TILL LÄGRE KLIMATPÅVERKAN

EU:s ställer krav på nya bilar specifika koldioxidutsläpp. Kraven ställs på biltillverkarna och innebär att varje företags försäljning inom EU i genomsnitt ska ligga under en viss nivå. Biltillverkare som inte uppfyller kraven bötfälls. Reglerna medger att bilföretag poolar sina försäljningar för att klara kraven.

Ett svenskt bonus-malus förskjuter den svenska efterfrågan ytterligare mot utsläppssnåla bilar. Härmed ökar biltillverkarnas utrymme att sälja bränsletörstiga bilar i andra EU-länder. Då kostnaderna för bilföretag att poola sina försäljningar och förhandla om tillhörande ekonomiska motprestation får anses vara förhållandevis låga, kan detta utrymme antas bli taget i anspråk.

Ett svenskt bonus-malus kan således inte antas leda till en mer utsläppssnål bilpark inom EU utan effekten torde stanna vid att svenska bilister subventionerar biltillverkarnas arbete med att klara EU:s koldioxidkrav. Läckaget av bränsletörstiga bilar till andra EU-länder kan försvåra för dessa länder att nå sina klimatmål. Ett svenskt bonus-malus system harmonierar alltså dåligt med EU:s koldioxidkrav för nya personbilar och går emot EU:s uppmaning till medlemsländerna att komplettera de unionsgemensamma kraven med nationell politik som är körsträckerrelaterad, exempelvis drivmedelskatt eller kilometerskatt.

Utredningen menar (på sid 249-250) att risken för denna typ av politikläckage nog inte är så allvarlig. Bland annat anges att bilindustrin har långa planeringscykler för sina utbud. För KI är det dock oklart hur detta skulle minska risken för ovan nämnda läckage. Dels kan bolagen med kort varsel justera sina priser. Dels torde de i sin planering vara kapabla att beakta den svenska försäljningen och hur den justeras genom införandet av ett svenskt bonus-malus. De eventuella fastläsningar vad gäller produktlinjer och volymer som utredningen talar om torde snarast skapa incitament för bilföretagen att poola sina försäljningar.

Utredningen nämner att skälet att stödja teknikutveckling kvarstår. Det ska dock noteras att detta är just varför den EU-gemensamma regleringen kommit till. Frågan blir då om det inte är bättre att Sverige driver på för skärpta EU-krav än att anlägga ett nationellt bonus-malus som riskerar att enbart omfördela den volym el- och hybridbilar som säljs inom EU.

Förhållandet att andra länder förväntas skärpa beskattningen och regleringen av fordonsens specifika utsläpp, är enligt KI inte ett argument för att Sverige ska införa bonus-malus.

Utredningen skriver vidare att ”Det [den ovan nämnda typen av läckage] är även ett argument för allmänt lägre nivåer på de styrmedel som på något sätt påverkar valet av ny bil”. KI menar att detta är en för långtgående konklusion. Koldioxidbeskattning påverkar såväl bilinnehav som bilval men bör inte dimensioneras utifrån risken för ovan

nämnda typ av läckage under EU:s koldioxidkrav för nya bilar utan av nivån på det utsläppsmål som ställs upp för den svenska icke-handlande sektorn. Även om EU:s koldioxidkrav innebär att en svensk koldioxiddifferentierad bonus-malus förlorar verkan vad gäller att minska utsläppen från EU:s transportsektor, så kan det finnas andra klimatpolitiska motiv till politik som påverkar bilval.

Det ska även noteras att för att svenska klimatpolitiska extrasteg ska leda till ytterligare utsläppsminskning på europeisk (och därmed global) nivå krävs att Sverige annullerar utsläppskvotenheter under EU:s bördefördelningsavtal och/eller köper in och annullerar EU ETS utsläppsrätter. I annat fall innebär extrastegen enbart att utsläppen ökar i motsvarande mån någon annanstans i tid eller rum.

UTREDNINGENS MOTIV TILL ATT KOMPLETTERA KOLDIOXIDBESKATTNINGEN

Bonus-malus ger incitament till en mindre mängd anpassningar än koldioxidbeskattning, exempelvis belönas inte åtgärder som minskar körsträckan. I en väl fungerande ekonomi kan koldioxidbeskattning därför minska utsläppen till lägre kostnad än vad som är möjligt med bonus-malus. Studier visar på att skillnaden kan vara betydande. Exempelvis uppskattar Jacobsen (2013) den samhällsekonomiska kostnaden för att minska de amerikanska koldioxidutsläppen genom de så kallade CAFE-kraven¹ till \$222 per ton koldioxid medan kostnaden för att genom bensinskatt minska utsläppen med samma mängd uppskattas till \$92 per ton.²

KI är enig med utredningen om att det kan finnas situationer när det är effektivitetshöjande att komplettera koldioxidbeskattningen med bonus-malus. Exempel på det är om bilköparna inte förmår att korrekt värdera lägre framtida bränsleutgifter. Frågan är då om svenska bilköpare är närsynta i denna mening.

KI menar att utredningens diskussion kring närsynta konsumenter ger en skev bild av läget. Utredningens påstående att ”*Relativt ny forskning har visat att konsumenter har en tendens att inte ta tillräcklig hänsyn till framtida kostnader eller mindre framträdande kostnader jämfört med priset på produkten.*” (sid 101) kan inte sägas vara belagt för den typ av inköp utredningen behandlar. Utredningen hänvisar vidare till bland annat Allcotts och Woznys studie över hur den amerikanska efterfrågan på bränslesnåla fordon varierat med oljeprisprognoser³ som, givet antaganden om att bilköparna har en diskonteringsränta om sex procent och bensinprisförväntningar som följer terminspriserna på olja, pekar på att bilköpare tenderar att undervärdera framtida kostnadsbesparingar. Enligt denna skattning är köparna indifferent mellan en diskonterad (förväntad) framtida bränslekostnad om en krona och en inköpskostnad om 0,76 kronor. Detta resultat kan vara ett utslag av ignorans eller oförmåga att värdera framtida kostnadsbesparingar. Utredningen nämner dock inte att resultatet även kan förklaras av att köparen är osäker bland annat på den framtida bilanvändningen och/eller framtida bränslepriser. Allcott och Wozny skriver själva att de inte har möjlighet att särskilja mellan dessa olika orsaker. Inte heller nämner utredningen att Allcott och Wozny även presenterar andra modellspecifikationer under vilka någon nämnvärd undervärdering av framtida kostnadsbesparingar inte observeras.

¹ CAFE är en akronym av *the Corporate Average Fuel Economy*.

² Jacobsen (2013) “Evaluating U.S. Fuel Economy Standards in a Model with Producer and Household Heterogeneity”, *American Economic Journal: Economic Policy*.

³ Allcott och Wozny (2015) “Gasoline price, fuel economy, and the energy paradox”, *Review of Economics and Statistics*.

Vidare bör det noteras att det finns flera andra studier som inte alls indikerar att hushållen är närnsynta i den omfattning utredningens referat av litteraturen indikerar. Se exempelvis Busse, Knittel och Zettelmyer (2013) vad gäller bilar och Harjunen och Liski (2014) om huruvida värdet av högre energieffektivitet kapitaliseras i huspriser.⁴

För att sammanfatta: KI övertygas inte av utredningens argumentation för att svenska bilköpare skulle vara kraftigt närnsynta och att bonus-malus därmed skulle ha kapacitet att minska utsläppen till lägre kostnader än koldioxidbeskattning. Det bör också noteras att skulle svenska hushåll uppvisat sådant beteende hade de varit motiverat med långtgående politisk styrning även på en rad andra marknader.

Utredningen anger som ett alternativt motiv för bonus-malus att det politiska systemet inte kan eller förmår lägga koldioxidskatten på önskad nivå (sid 101). KI ser detta som ett ofullständigt argument. I den mån det är fördelningspolitiska restriktioner som hindrar önskad skattenivå torde det vara mer effektivt att kombinera en hög skattesats med riktad omfördelningspolitik än att komplettera en lägre beskattning med exempelvis bonus-malus. I den mån det är andra restriktioner som avses, behöver dessa anges och det bör då förklaras varför de eventuella kostnader som dessa restriktioner representerar inte bör beaktas i kalkylen över optimal skattenivå.

ÖVRIGT

KI instämmer i utredningens bedömning att framtiden är osäker vad gäller bilköparnas preferenser, drivmedelspriser och snabbheten i teknikutvecklingen och att ett eventuellt bonus-malus behöver utvärderas, men är tveksam till att en utvärdering redan efter något år kan bli särskilt informativ.

Vad gäller konsekvensanalysen kan inte KI se att utredningen diskuterar hur det föreslagna bonus-malus interagerar med drivmedelsbeskattningen. Hur påverkas statens intäkter från drivmedelsbeskattningen? Vidare kommer en utveckling mot allt bränslesnålare fordon försämra drivmedelsbeskattningens förmåga att internalisera vägtrafikens körsträckeberoende externa kostnader. Detta är inte ett argument mot en koldioxid- och energieffektivare fordonsflotta utan ett skäl att med tiden se över hur vägtrafikens externa kostnader internaliseras i betydande utsträckning.

I motsats till vad utredningen anger (sid 101 första stycket) behöver inte konsumenterna veta skattens nivå för att den ska vara kostnadseffektiv. Det räcker att konsumenterna har kännedom om olika alternativs pris inklusive skatt eller subvention för att de ska kunna göra välavvägda val.

I motsats till vad utredningen anger (sid 251) så behöver inte eventuella koldioxidutsläpp från elproduktion beaktas särskilt vid introduktion av elbilar, inte ens vid en storskalig sådan. Koldioxidutsläpp från elproduktion hanteras genom EU ETS och är pris-satta.

⁴ Busse, Knittel och Zettelmyer (2013) "Are Consumers Myopic? – Evidence from New and Used Car Purchases", *American Economic Review*, respektive Harjunen och Liski (2014) "Not so Myopic Consumers – Evidence on Capitalization of Energy Technologies in a Housing market", CESifo Working Paper.

KI finner det oklart varför utredningen föreslår ett bonus-malus som bara delvis är linjärt. Utredningens argumentation för varför malusdelen bör vara linjär – att undvika påtagliga margineffekter och att utsläpp/utsläppsminskningar har samma klimatpolitiska värde oavsett om ytterligare utsläpp/utsläppsminskningar kommer från en bil med höga eller låga specifika utsläpp – är lika giltigt för bonusdelen. KI ser inte att det skulle vara enklare att kommunicera en trappstegsbonus storlek än storleken på bonusen under ett linjärt subventionsschema. Att osäkerhet kring teknikutvecklingen skulle motivera oftare justeringar av bonusdelen än malusdelen är tveksamt.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Urban Hansson Brusewitz. Föredragande har varit Björn Carlén.

Urban Hansson Brusewitz

Björn Carlén