

Finansdepartementet
Skatte- och tullavdelningen
Fi2016/01/01680/S2

Diarienummer
Utr 2016/37
Datum
2016-08-10

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

Trafikanalys har anmodats att lämna synpunkter på det rubricerade betänkandet, och vill med anledning av det lämna följande yttrande.

Sammanfattning

Trafikanalys anser att det är viktigt att använda effektiva och kraftfulla styrmedel som syftar till att nå en fossiloberoende fordonsflotta, och i det hänseendet kan det vara bra med en skärpning av redan befintliga styrmedel. Trafikanalys är dock tveksam till det presenterade förslaget och dess underlag. Utredningens förslag bidrar till tämligen begränsade, i vissa fall oklara, nyttor och innehåller en ofullständig konsekvensanalys av samhällsekonomisk effektivitet och övrig måluppfyllnad (både funktions- och hänsynsmål).

Specifika brister:

- Bristande redovisning av förslagets samhällsekonomiska effekter.
- Ofullständiga konsekvensbedömningar av förslagets konsekvenser för de transportpolitiska målen.
- Utredningen underskattar förslagets effekter på andrahandsmarknaden.
- Lätta lastbilar och lätta bussar kommer med förslagets utformning att få en betydande skattehöjning jämfört med dagens system, men utredningen tillhandahåller inga adekvata konsekvensbedömningar av vad det innebär för transportsystemets möjligheter att fungera.
- Utredningens förslag om hur bonus-malus-system ska synliggöras för konsumenten riktar sig endast till nybilsköparen, och saknar koppling till fordonets utsläpp och miljöpåverkan.

Mot bakgrund av detta anser Trafikanalys att det inte är möjligt att vare sig tillstyrka eller avstyrka utredningens förslag om ett bonus-malus-system.

Ett väl utformat bonus-malus-system bör vara ett styrmedel bland flera som gemensamt syftar till att nå en fossiloberoende fordonsflotta, men det är svårt att bedöma ett enskilt styrmedel utan att dess kontext och samspel med andra styrmedel presenteras.

Trafikanalys ifrågasätter om det föreslagna bonus-malus-systemet kan anses vara ett

kostnadseffektivt förslag, men har ingen möjlighet att göra den bedömningen eftersom det saknas en samhällsekonomisk analys.

Utifrån utredningens konsekvensbedömningar tycks det föreslagna bonus-malus-systemet i första hand styra mot mer energieffektiva fordon. Huruvida energieffektivitet påverkar den totala utsläppsnivån styrs dock av hur stark rekyleffekten blir i och med att förbättrad energieffektivitet medför lägre kostnader för att nyttja fordonet.

Övergripande synpunkter

Trafikanalys delar utredningens tolkning om att bonus-malus-systemet är en skärpning av redan befintliga system och således inte ska behandlas som ett nytt styrmedel. Denna skärpning ger dock, enligt utredningens konsekvensbedömningar, mycket begränsade nyttor.

Enligt direktiven ska utredningen redovisa de samhällsekonomiska effekterna av förslagen. De konsekvensbedömningar som utredningen lyfter fram bygger dock inte på några samhällsekonomiska analyser, vilket innebär att det inte är möjligt att bedöma förslagets kostnadseffektivitet, och flera av konsekvensbedömningarna är tämligen kortfattade.

I utredningens konsekvensbedömningar berörs förslagets konsekvenser för de transportpolitiska målen synnerligen kort och svepande. Utredningen bedömer att ett bonus-malus-system i första hand kommer att påverka miljön och trafiksäkerheten, vilket faller under hänsynsmålet. Funktionsmålet hanteras inte djupare, då utredningen anser att förslaget kommer ha en låg påverkan på den långsiktiga transportförsörjningen.

Utredningen diskuterar huruvida systemet påverkar fordonens storlek och vikt, vilket i sin tur kan påverka trafiksäkerheten då tyngre fordon tenderar att vara säkrare för passagerarna. Utredningen anser dock att det inte är möjligt att bedöma vilka konsekvenser förslaget kan få för trafiksäkerheten, vilket är något anmärkningsvärt när det sedermera är trafiksäkerhet som pekas ut som ett av de två mest berörda områdena av förslaget. Trafikanalys hade således önskat se en grundligare utredning av vilka effekter på trafiksäkerheten som ett bonus-malus-system kan ge upphov till, och huruvida systemet styr mot att ingen ska dödas eller skadas allvarligt i trafiken.

Trafikanalys saknar även en konsekvensbedömning för hur ett bonus-malus-system kan påverka funktionsmålet och transportsystemets möjligheter att fungera och verka. Den föreslagna höjningen av koldioxidkomponenten av fordonsskatten är påtaglig, inte minst för lätta lastbilar och lätta bussar. Godstransporter med lätta lastbilar är ett område där kunskapen är bristfällig, och eftersom utredningen inte har en samhällsekonomisk analys av förslaget är det inte möjligt att bedöma hur förslaget skulle påverka användningen av lätta lastbilar. Trafikanalys ser det som positivt att lätta lastbilar beaktas inom bonus-malus-systemet, men ser i dagsläget ingen möjlighet att bedöma förslagets inverkan på funktionsmålet och kan bara notera en svag påverkan på hänsynsmålet.

Vidare anser Trafikanalys att utredningen underskattar det föreslagna systemets effekter på andrahandsmarknaden. I och med att den föreslagna förhöjda fordonsskatten endast

är gällande under fordonets första tre år försvinner en stor del av de ekonomiska incitamenten med att äga en elbil när fordonsskatten för framförallt bensin- och dieslbilar sänks efter tre år. Det system utredningen föreslår gynnar i första hand försäljningen av elbilar, men innebär begränsade incitament att äga en elbil i mer än tre år. Trafikanalys ser därmed en risk med att det skapas ett överskott av begagnade elbilar som saknar efterfrågan på den svenska andrahandsmarknaden, och därför riskerar att istället exporteras.

Kortsiktigheten återkommer även i det förslag som utredningen presenterar för att synliggöra bonus-malus-systemet, eftersom det endast är förstagångsköparen som föreslås få informationen om fordonets skatt. Även om skatten förändras efter tre år kommer fordonet att ha samma utsläpp, men i förslaget finns inget som upplyser andrahandsköparen om huruvida fordonet är mer miljövänligt eller inte, något som ett energimärkningssystem skulle kunna göra.

Fördjupade resonemang och övriga synpunkter

Lätta lastbilar och lätta bussar – är malusen rimlig?

Bonus-malus-utredningen föreslår en markant höjning av fordonsskatten för lätta lastbilar och lätta bussar. Förslaget innebär en kraftig skärpning gentemot EU-förordning nr 510/2011. Skärpningen motiveras av att utredningen vill motverka en pågående utveckling mot att lätta lastbilar blir allt tyngre.

Trafikanalys anser att lätta lastbilar bör ingå i ett bonus-malus-system, men är tveksamma till förslagets utformning i och med dess kraftiga avvikelser från EU-standard. Ytterligare en faktor att beakta vid åtgärder riktade mot lätta lastbilar är det bristfälliga kunskapsunderlaget som finns att tillgå gällande hur dessa används för godstransporter.¹ Därför anser Trafikanalys att det är ytterst osäkert vilka effekter det föreslagna bonus-malus-systemet kan komma att få för användningen av lätta lastbilar i transportsystemet.

Effekter på andrahandsmarknaden

Bonus-malus-utredningen föreslår att den förhöjda malusen ska gälla under fordonets första tre år, för att därefter återgå till en fordonsskatt som liknar dagens system. Systemet är utformat för att påverka nybilsförsäljningen men som utredningen noterar kan systemet även komma att påverka andrahandsmarknaden. Utredningens konsekvensbedömning konstaterar att systemet kan leda till en ökad efterfrågan av fordon äldre än tre år, på bekostnad av lägre efterfrågan av nya fordon. Vidare noterar utredningen även att det finns en risk för en ökad import av äldre fordon, då det finns exempel på liknande effekter från tidigare skattereformer. Tyvärr gör utredningen ingen djupare analys av frågan och Trafikanalys bedömer att effekterna på andrahandsmarknaden kan komma att bli tämligen omfattande, både för personbilar och för lätta lastbilar.

I och med att den förhöjda fordonsskatten endast gäller de första tre åren befarar Trafikanalys att en stor del av incitamenten till att köpa och äga en begagnad elbil går

¹ Trafikanalys Rapport 2016:7

förlorad. Som Trafikanalys kunnat visa i en tidigare publicerad rapport² exporteras årligen ett stort antal bränsleflexibla fordon som kan drivas med gas. Majoriteten av dessa fordon är inte mer än tre år gamla. Istället för att komma ut på den svenska andrahandsmarknaden säljs fordonen utomlands efter några få år i Sverige. Mönstret är utpräglat för gasbilar, men även bland el- och laddhybrider går det att notera en ovanligt hög avregistrering till utlandet. Trafikanalys ser en risk i att det förslag till ett bonus-malus-system som utredningen lagt kan leda till en än större export av mer miljövänliga fordon än vad vi ser idag. Detta eftersom det föreslagna systemet styr mot en ökad försäljning av nya elbilar vilka riskerar att ha en relativt låg efterfrågan på den svenska andrahandsmarknaden, eftersom fordonen som är belagda med malus blir billigare att äga när fordonsskatten sänks efter tre år. För lätta lastbilar anser Trafikanalys att det finns en uppenbar risk för det motsatta förhållandet, det vill säga att importen av begagnade lätta lastbilar kommer att öka markant, vilket på sikt kommer att leda till en allt äldre, och därmed inte lika energieffektiv, fordonspark.

Synliggörande av systemet

I utredningens direktiv framgår att utredningen ska lämna förslag på hur bonus-malus-systemet kan synliggöras för konsumenten, exempelvis genom ett märkningssystem för nya personbilar och lätta lastbilar likt det system som idag används för vitvaror.

Utredningen menar dock att deras uppdrag är att lämna ett förslag som informerar konsumenten om bonusen och malusen, och hur detta påverkar kostnaden för varje specifikt fordon, och har därför valt att inte föreslå ett energimärkningssystem. Istället föreslår utredningen att bonus-malus-systemet ska synliggöras genom att nivån på skatten ska redovisas vid marknadsföring av nya personbilar, lätta bussar och lätta lastbilar, samt om fordonet är berättigat till bonus.

Trafikanalys anser att det är viktigt att belysa både fordonsskatten och bonus, men efterfrågar en tydligare koppling mellan utsläppsnivå och skatt än vad bonus-malus-utredningen föreslår. För att tydliggöra hur nivån på fordonsskatten är knuten till fordonets utsläpp hade det varit önskvärt med ett energimärkningssystem likt det som föreslogs i betänkandet *Fossilfrihet på väg* (SOU 2013:84)..

Ett energimärkningssystem som tydligt redovisar fordonets energieffektivitet samt utsläpp, och kopplar dessa till fordonsskatten kan förenkla för konsumenten att välja ett energieffektivt fordon med låga utsläpp. I och med att miljöbilsdefinitionen upphör med förslaget anser Trafikanalys att det kan finnas ett behov av ett märkningssystem som kan vara vägledande och underlätta för konsumenter som vill köpa ett miljövänligare fordon. Ett energimärkningssystem skulle kunna ersätta miljöbilsdefinitionen genom att införa en ny kategorisering av fordon, där exempelvis en "A-bil" skulle ersätta miljöbilen. Ett energimärkningssystem skulle även synliggöra fordonets energieffektivitet vid inköpstillfället på andrahandsmarknaden. Förslaget som utredningen har presenterat informerar endast nybilsköparen.

Fordon som släpper ut mellan 51 och 95 gram

Trafikanalys efterfrågar en styrning för de fordon som släpper ut mellan 51 och 95 gram koldioxid per kilometer. I det system som föreslås hamnar dessa fordon utanför både

² Trafikanalys Rapport 2016:11

bonusen och malusen och för bilar med en utsläppsnivå just under 95 gram erbjuder systemet inga incitament till att göra smärre effektiviseringar eftersom nivån för bonus är så pass mycket lägre. Koldioxidgränsen för när malusen tas ut kan skäras allteftersom, såsom utredningen framhåller, men Trafikanalys anser att det hade varit önskvärt om fordonen i denna kategori hade behandlats mer utförligt i utredningens förslag eftersom det rör sig om ett tämligen brett spann.

Bilparksmodellen

I konsekvensbedömningarna av förslaget av bonus-malus-systemet används bilparksmodellen för att simulera olika utformningar av systemet. Precis som utredningen framhåller har modellen svårt att skatta den faktiska utvecklingen, men är användbar för att jämföra effekterna av olika förslag. Trafikanalys anser att det hade varit önskvärt om utredningen hade inkluderat känslighetsanalyser för teknikutveckling och framtida bränslepriser för att se hur koldioxidutsläppen vid olika skattenivåer påverkas av omvärldsfaktorer. Regeringen har uppdragit till Trafikanalys att utveckla korttidsprognoser över fordonsflottans utveckling (N2016/02444/TS). Resultaten förväntas bidra till bättre underlag för att skatta förändringar i bilparken.

Avslutningsvis vill Trafikanalys poängtera att det på sikt är relevant att beakta fordonens miljö- och klimatpåverkan i ett bredare livscykelperspektiv och inte bara koldioxidutsläppen från fordonens förbränningsmotorer.

I detta ärende har Brita Saxton varit beslutande och Mikael Levin föredragande. Även Pia Sundbergh har deltagit i ärendets handläggning.

Brita Saxton
Generaldirektör