

Finansdepartementet
Skatte- och tullavdelningen
103 33 Stockholm

Stockholm 2021-11-30

Ref Fi2021/03144

Remissyttrande över promemorian ”Skärpt miljöstyrning i bonus-malus-systemet”

Transportföretagen är bransch- och arbetsgivareorganisation för transportnäringen. Våra 9 200 medlemsföretag anställer cirka 205 000 personer, vilket gör oss till Sveriges främsta samlingspunkt för företag i transportnäringen.

Transportföretagen har beretts tillfälle att inkomma med synpunkter på rubricerad promemoria och vill framföra följande.

Sammanfattning

- Transportföretagen framför i yttrandet ett flertal allmänna synpunkter bland annat om systemets effektivitet, att justeringar i bonus-malus-systemet inte remitteras samtidigt, påpekar det orimliga att malus-nivåerna för nyttofordon ytterligare förstärks samt påpekar att staten bör beakta vägtrafikens redan stora överskott till statskassan.
- Transportföretagen anser att bonus-malus-systemet är i behov av reform, inte fler justeringar. Transportföretagen avstyrker därför samtliga förslag till förändring i rubricerad promemoria och avstyrker även de förslag på förändringar i förordning 2017:1334 som också aviserats.

Inledning

Transportsektorn står inför stora utmaningar. Transporterna kommer att öka samtidigt som utsläppen ska minska. Transportsektorn kommer göra sin del men klarar det inte på egen hand. Kraven på sektorn ska vara rimliga, relevanta, långsiktiga och väl konsekvensanalyserade.

Att konsumenter uppmuntras till inköp och användning av mer miljöanpassade fordon är en delkomponent för omställning av transportsektorn, genom en förnyelse av fordonsflottan. Det riktigt verkningsfulla är dock att Sverige fortsatt arbetar för stärkta EU-harmoniserade utsläppskrav – med tydliga tidtabeller – för nya lätta och tunga fordon.

Sverige måste visa omvärlden att utsläppen minskar samtidigt som konkurrenskraften stärks. Transporter gör nytta för samhället. Vi har också skiftande transportbehov i Sverige och dessa behöver tillgodoses. Samtliga transportslag behövs och ska utvecklas och effektiviseras utifrån sina egna förutsättningar.



Transportföretagen anser att omställningen av transportsektorn kräver både elektrifiering och ökad användning av hållbara biodrivmedel, till ett konkurrenskraftigt pris. Det tredje benet är transporteffektivitet, exempelvis längre och tyngre transporter.

Elektrifiering kräver en koordinerad och kraftfull utbyggnad av laddinfrastruktur i hela landet. Sveriges geografiska förutsättningar innebär att en landstäckande laddinfrastruktur är en utmaning som kräver omfattande statliga insatser.

Transportbranschen är mitt uppe i ett transportskifte och regeringen behöver kraftsamla för att tillse att infrastrukturen hänger med i den utbyggnad som krävs. Elektrifieringskommission, elektrifieringsstrategin liksom samverkansprogrammen behöver hänga ihop och samordnas för bästa effekt och utfall.

Allmänna synpunkter

Transportföretagen anser att det finns skäl att, under en övergångsperiod, premiera och uppmuntra konsumenternas inköp av nya fordon med relativt lägre eller inga utsläpp. Incitamentssystem ska dock vara effektiva, teknikneutrala och ändamålsenliga, givet målen om minskade utsläpp och samhällsekonomisk effektivitet, samt att de ställs i relation till redan befintliga styrmedel.

Framförallt Riksrevisionen och Konjunkturinstitutet har fastslagit att styrmedlet sannolikt bidrar till utsläppsminskningar (dock oklart hur stora, vilket är en stor brist) men att det sker till en relativt hög kostnad för varje kilo CO₂ som reduceras. Det är ett dyrt och ineffektivt sätt att minska utsläppen (som förstärks med miljöbilsexporten) samtidigt som den fördelningspolitiska profilen är problematisk, den särskiljs från EU:s CO₂-krav och att fordon med olika användningsområden sammanblandas i nuvarande bonus-malus-system. Transportföretagen noterar att justeringar av bonus-malus-systemet hittills inte har tagit hänsyn till dessa synpunkter.

Transportföretagen noterar också att bonus-malus-systemet inte ställs i relation till övriga styrmedel för vägtransporter. Sverige har exempelvis redan en kraftfullt styrande koldioxidskatt och energiskatt på drivmedel som årligen uppräknas med KPI och BNP-schablon samt en mycket ambitiös och utmanande reduktionsplikt.

Generellt är det också oklart hur länge bonus-malus är tänkt att vara verksamt. Ska systemet finnas under en övergångsperiod, för att främja introduktion av ny teknik, eller är det permanent? Dagens ”tillsvidare-konstruktion”, med snabba och ryckiga justeringar, skapar osäkerhet och undergräver det uttalade miljömässiga syftet.

Den rubricerade promemorians förslag till skärpningar av malus och även regeringens ambitioner att snabbt trappa ner bonus, via förändringar i förordning 2017:1334, samt att sätta ett pristak för att erhålla bonus framstår närmast som om det fiskala syftet övertrumfar det miljömässiga.

Den fortsatta oviljan att ta hänsyn till att E85- och gas-bilar undantas från malus men inte för resten av flottan av ”biobränslebilar” (som är certifierade för höginblandade biodrivmedel, exempelvis HVO100), är en brist på teknikneutralitet i systemet.

Att som förslagits kraftigt minska bonus för hybrider diskvalificerar i princip en övergångsteknik som bidragit till att utsläppen minskar och avsevärt bidragit till den höga andelen av laddbara bilar i nybilsförsäljningen i Sverige idag.

Justeringar i bonus-malus-systemet ska remitteras samtidigt

I de underlag som föregick införandet av bonus-malus remitterades systemet i sin helhet, dvs både malus och bonus. Den nu aktuella promemorian behandlar dock enbart malus:

”Till följd av utvecklingen på nybilsmarknaden och för att stärka miljöstyrningen och den långsiktiga finansieringen av systemet föreslås skärpningar när det gäller den förhöjda fordonsskatten för nya lätta bensin och dieselfordon. För att följa utvecklingen när det gäller efterfrågan på klimatbonusbilar, begränsa kostnadsökningen för klimatbonusen och stärka miljöstyrningen har även ändringar i bonus under 2022 och 2023 aviserats. De aviserade ändringarna av bonus behandlas inte i denna promemoria utan kommer att införas i förordningen (2017:1334) om klimatbonusbilar.” (s. 7)

Transportföretagen anser att det är problematiskt att de föreslagna förändringarna i malus och bonus inte remitteras samtidigt. Systemet hänger ihop och samtliga förändringar som påverkas systemet ska remitteras samtidigt. De uppdelade förändringar påverkar också tidpunkterna för ikraftträdande.

Promemorian anger att förändringarna ska träda i kraft den första juni 2022 (efter riksdagsbeslut), de föreslagna förändringarna i förordningen 2017:1334 om klimatbonusbilar (efter regeringsbeslut) den första januari 2022 (men nu framskjutet till en oklar tidpunkt efter statsstödsprövning inom EU) och även de aviserade förändringar av beräkningen av förmånsvärdet för bilar med låg miljöpåverkan, vilket planeras träda i kraft den första juli 2022.

Samtliga förändringar är intimt förknippade med varandra och de olika tidpunkterna skapar en osäkerhet för konsumenter och återförsäljare samt en ryckighet på marknaden för lätta fordon. Olika ikraftträdandetidpunkter kan också under en övergångsperiod skapa en ökad administrativ börda för exempelvis Skatteverket och Transportstyrelsen, vilket också skapar en samhällelig ineffektivitet.

En ytterligare förstärkning av en redan orimligt hög fordonsskatt för nyttofordon

Transportföretagen har sedan bonus-malus-systemet infördes påpekat att det är utformat på ett sådant sätt att det missgynnar en rad fordon, beroende på användningsområde och transportnytta, då fordonsbeskattningen inte tar hänsyn till var eller hur fordonet används. Speciellt lätta lastbilar har kommit i kläm.

Lätta lastbilar är ett nyttofordon och används till allt ifrån hemkörning av mat, för distribution i städer och inom e-handeln och är ett oundgängligt arbetsredskap inom en rad hantverkaryrken.

Transportföretagen anser att ställa samma utsläppskrav på en liten personbil som för en lätt lastbil är orimligt och behöver förändras. Lätta lastbilar skiljer sig avsevärt när det gäller storlek, modellutbud, drivmedelsförbrukning och åtskiljs även i de EU-harmoniserade utsläppskraven.

Lätta lastbilar har hittills enbart haft ett malus-system och de föreslagna skärpningarna i promemorian förstärker de redan orimligt höga malusnivåerna. Transportföretagen är kritiska till att det inte heller denna gång finns något förslag i förordningen om användning av exempelvis HVO100 eller att ingen hänsyn tas till reduktionsplikten framtida utveckling, där CO₂-reduktionen från flytande drivmedel i en förbränningsmotor blir betydande på relativt kort sikt.

Transportföretagen noterar att regeringen har för avsikt att undersöka hur en kompensation inom bilstödet kan utformas, för den fördyring som den förhöjda fordonsskatten kan innebära för bilstödsdeltagare.

Transportföretagen anser (återigen) att det krävs ett eget system för lätta lastbilar inom ett framtida reformerat bonus-malus-system. Alternativet på kort sikt kan vara ett kompensationssystem för den orimliga skattebördan som skapas av systemets utformning.

Förslaget om tak på 700 000 kronor i nybilspris för att erhålla bonus utgör ytterligare ett hinder för introduktion av lätta lastbilar med helelektrisk drivlina. Elektrifieringen av lätta lastbilar har inte kommit lika långt som för personbilar, vilket medför att många modeller som introduceras på marknaden under 2021/2022 har ett nybilspris upp emot 700 000 kronor i grundutförande.

Vad som regeringen inte heller tycks ta hänsyn till är att vad som gör lätta transportfordon mer kostsamma är behoven av specialanpassade påbyggnationer för att möjliggöra det specifika transportsyftet. Det kan gälla exempelvis specialanpassning av elinstallationer i kylbilar eller anpassningar till upphandlade färdtjänsttransporter. I vissa fall kan värdet av påbyggnationen vara högre än priset på fordonet i grundutförandet.

Generellt saknas en konsekvensanalys av hur ett pristak kan komma att påverka olika näringslivsbranscher.

Ett exempel är taxibranschen, med hög priskänsligheten på grund av branschens extremt låga rörelsemarginaler, där dessa bilar behövs utifrån aspekter så som trafiksäkerhet, arbetsmiljö, kundefterfrågan och komfort. Ett ytterligare exempel är den konkurrensutsatta och priskänsliga hyrbilsbranschen, som i grunden är en form av delad mobilitet.

Delningsfordon inom taxi och hyrbil har många gånger högre nyttjandegrad än en privatbil vilket ger en stor effekt på utsläppsminskningar om fordonen går från fossilt till exempelvis el. Den betydligt snabbare utbytningsstakten, jämfört med privatfordonsflottan, medför också att fler emissionsfria fordon kommer snabbare ut på andrahandsmarknaden.

Transportföretagen bedömer att ett tak för bonus kraftigt skulle minska omställningstakten i segmentet lätta lastbilar och försvåra för omställningen av fordonsflottan i olika delbranscher inom näringslivet.

Förslaget om ett pristak kommer snarare utifrån en politisk diskussion om prisokänsliga privatkonsumenters ”behov av bonus” än en fullständig konsekvensanalys av förslagets totala effekter. Transportföretagen avstyrker därför förslaget om införande av pristak.

Beakta och använd vägtrafikens redan stora överskott till statskassan

”Sverige har i dag stigande andel elbilar och laddhybrider och förändringen går snabbt. En ökad elektrifiering är en viktig pusselbit för att nå klimatmålet för transportsektorn. Om utbetalningarna för klimatbonusbilar överstiger intäkterna från den förhöjda fordonsskatten innebär det dock att inköp av nya lätta fordon subventioneras totalt sett. En viktig utgångspunkt är därför att bonus-malus-systemet är självfinansierat och inte belastar de offentliga finanserna.” (s.6)

Transportföretagen delar bilden i promemorian. De senaste åren har det skett en snabb utveckling av andelen laddbara bilar i nyförsäljning som också börjar ge avtryck i hela fordonsflottan. Primärt är utvecklingen driven av en global elektrifieringstrend, med ett ökat modellutbud (framförallt inom personbilar), och EU-harmoniserade utsläppskrav per kilometer för både lätta och tunga fordon.

Transportföretagen ställer sig däremot tveksamma till den beskrivna utgångspunkten om att systemet ska vara ”självfinansierat och inte belasta de offentliga finanserna”. Det är ett faktum att vägtrafiken med dagens beskattning ger ett överskott för staten på cirka 60 mdkr per år (Trafikanalys 2018:15).

Statens kostnader för bonusutbetalningar ryms därmed gott och väl inom detta överskott. Det är därför anmärkningsvärt att budgetmedel, avsedda för bonusutbetalningar, kan ta slut.

Att regeringen i höständringsbudgeten för 2021 beslutat om ett tillskott på 1,9 mdkr för att finansiera klimatbonusen är en självklarhet men visar också på en inbyggd osäkerhet och ryckighet som skadar förtroendet och acceptansen hos konsumenter och fordonsbranschen för det nuvarande systemet.

Reformera Bonus-malus-systemet istället för att justera

Transportföretagen anser att det finns skäl att, under en övergångsperiod, premiera och uppmuntra inköp av nya lätta fordon med relativt lägre eller inga utsläpp. Incitamentssystem ska vara effektiva, teknikneutrala och ändamålsenliga, givet målen om minskade utsläpp och samhällsekonomisk effektivitet, samt att de ställs i relation till redan befintliga styrmedel.

Det nu gällande bonus-malus-systemet uppvisar en rad brister. Det är ett relativt dyrt sätt att reducera utsläppen från transportsektorn och det är oklart hur de föreslagna justeringarna kommer att bidra till den politiska målsättningen om en fossilfri fordonsflotta och det mycket ambitiösa klimatmålet för transportsektorn.

Systemet är inte teknik neutralt, missgynnar kraftigt nyttofordon och dess karaktär av att gälla ”tillsvidare” skapar en grogrund för ständiga justeringar som skapar osäkerhet för konsumenter och ryckighet på marknaden.

Transportföretagen avstyrker därför samtliga förslag till förändring i rubricerad promemoria och avstyrker även de förslag på förändringar i förordning 2017:1334 som aviserats.

Transportföretagen uppmanar istället regeringen att starta ett genomgripande reformarbete av bonus-malus-systemet i syfte att ta fram ett nytt incitamentssystem som minimerar bristerna i nuvarande system och som tar hänsyn till en snabbt föränderlig omvärld. Det har hänt mycket, både nationellt och inom EU, sedan utredningen ”Ett bonus-malus-system för nya lätta fordon”

(SOU 2016:33) presenterades. I väntan på ett nytt incitamentsystem bör det nuvarande bonus-malus-systemet tillfälligt bibehålls.

Transportföretagen vill dock skyndsamt se att det utformas ett eget system för lätta lastbilar, alternativt kompensation, i en övergångsperiod. Regeringen bör också tydligt signalera att utbetalningarna till bonus kan fortsätta via vägtrafikens redan stora överskott till statskassan.

Med vänlig hälsning,

Transportföretagen

Tina Thorsell
Samhällspolitisk chef

Mårten Bergman
Transportekonom