

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Finansdepartementet

Yttrande över Förstärkt och förenklad miljöstyrning i bonus-malus-systemet (promemoria)

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

I remissen ingår förslag till lag om ändring i vägtrafikskattelagen (2006:227).

I sak anges förslaget innebära följande. För bensin- och dieseldrivna lätta fordon ska koldioxidbeloppet under de tre första åren från det att fordonet blir skattepliktigt för första gången vara summan av 107 kronor per gram koldioxid som fordonet vid blandad körning släpper ut per kilometer utöver 90 gram och upp till och med 130 gram och 132 kronor per gram koldioxid som fordonet vid blandad körning släpper ut per kilometer utöver 130 gram. Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 april 2021.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I remissen anges följande. Huvudmotivet för bonus-malus-systemet är att öka andelen miljöanpassade fordon med lägre koldioxidutsläpp. Bonus-malus-systemet anges därmed kunna komplettera de mer generellt verkande drivmedelsskatterna och bidra till att minska transportsektorns oljeberoende och klimatpåverkan. Det anges att Sverige i dag har stigande andel elbilar och laddhybrider och förändringen går snabbt. En ökad elektrifiering anges vara en viktig pusselbit för att nå utsläppsmålet för transportsektorn 2030. Om utbetalningarna för klimatbonusbilar överstiger intäkterna innebär det dock att inköp av nya lätta fordon subventioneras totalt sett. En viktig utgångspunkt anges därför vara att bonus-malus-systemet är självfinansierat och inte belastar de offentliga finanserna. För att upprätthålla miljöstyrningen och för att intäkterna från malus ska täcka kostnaderna för bonus kommer systemet återkommande att behöva anpassas vartefter teknikutvecklingen fortskrider. Vidare anges att regeringen i budgetpropositionen för 2021 (prop. 2020/21:1 Förslag till statens budget, finansplan och skattefrågor avsnitt 13.26 s. 382–383) har aviserat att bonus-malus-systemet i enlighet med den sakpolitiska överenskommelsen mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna (januariavtalet) ska förstärkas och förenklas från 2021. I syfte att förstärka miljöstyrningen och finansieringen av systemet föreslås skärpningar av den förhöjda fordonsskatten för nya lätta bensin- och dieselfordon. För att förstärka systemet och öka incitamenten att köpa nollemissionsfordon har även ändringar i bonus aviserats. Förslagen i den remitterade promemorian anges vara en del av en översyn. Översynen bedöms emellertid inte färdigställd i och med förslagen i promemorian, utan avses fortsätta parallellt med regeringens satsningar på förnybara drivmedel. De aviserade ändringarna av bonus behandlas inte i den remitterade promemorian utan kommer att införas

i förordningen (2017:1334) om klimatbonusbilar. Vidare anges det att i budgetpropositionen för 2021 aviserade regeringen att den avser återkomma om förändringar i systemet i budgetpropositionen för 2022.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Det anges i konsekvensutredningen att i syfte att förstärka bonus–malus-systemet kan flera typer av höjningar av den förhöjda fordonskatten övervägas. En alternativ utformning hade varit att låta även befintliga fordon inom bonus–malus-systemet omfattas av höjningen av koldioxidbeloppet. Eftersom bonus–malus-systemet syftar till att påverka nybilsköparen bedöms dock inte en sådan åtgärd träffsäker i att ytterligare förstärka denna miljöstyrning.

I skälen för förslaget anges följande. Att systemet är självfinansierat och därigenom inte belastar de offentliga finanserna anges vara en viktig utgångspunkt. Ett underskott i systemet anges innebära en nettosubventionering av nybilsköp. Andelen laddbara bilar i nybilförsäljningen anges just nu öka snabbt vilket anges vara positivt för omställningen av fordonsflottan men också en indikation på att den tekniska utvecklingen går framåt och att laddbara fordon blir mer konkurrenskraftiga. Av dessa skäl anges bonus–malus-systemet behöva analyseras kontinuerligt och anpassas bl.a. för en effektiv miljöstyrning och för att öka andelen miljöanpassade lätta fordon i nybilförsäljningen i takt med den tekniska utvecklingen.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår av information i remissen vilken utveckling som sker givet teknikutvecklingen och nuvarande utformning på styrmedel. Det går att sluta sig till att bedömningen är att om ingen förändring skulle vidtas skulle denna utveckling sannolikt fortsätta enligt nuvarande trend. Det finns också information om i vart fall en alternativ lösning och av vilka skäl som denna inte har valts. Beskrivningen är tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I konsekvensutredningen anges att lagförslagen bör anmälas till Europeiska kommissionen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster. Det anges att enligt detta direktiv kan skattemässiga lagstiftningsåtgärder antas även om tremånadersperioden för granskningsförfarandet under direktivet inte har löpt ut. Någon frysningsperiod gäller således inte.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I remissens avsnitt om ikraftträdande och övergångsregler anges att förslaget bygger på den sakpolitiska överenskommelsen mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna (januariavtalet). Enligt januariavtalet ska bonus–malus-systemet för lätta fordon förstärkas och förenklas från 2021. Med hänsyn till den tid som behövs för systemanpassningar för uttag av fordonsskatt bedöms att ändringarna bör träda i kraft den 1 april 2021. Det anges också att vid bestämmandet av fordonsskatt som avser tid innan ändringarna träder i kraft ska äldre bestämmelser

gälla. För fordon som har blivit skattepliktiga för första gången före den 1 april 2021 gäller den äldre lydelsen av 2 kap. 9 a § vägtrafikskattelagen. Det anges innebära att för dessa fordon ska fordonskatt, även efter att de nya högre koldioxidbeloppen har trätt i kraft, fortsatt bestämmas enligt de i dag gällande lägre koldioxidbeloppen. Vidare anges i konsekvensutredningen att förändringarna i bonus och den förhöjda fordonskatten bedöms vara av begränsad karaktär i förhållande till den totala storleken på fordonskatt och den investering det innebär att köpa in ett nytt fordon. Förslagsställaren bedömer det därför inte som nödvändigt med något särskilt ikraftträdandedatum på grund av förslagets effekter på företag.

I konsekvensutredningen anges att förslaget påverkar såväl företag som hushåll. Informationsinsatser som uppmärksammar och tydliggör förändringarna anges vara viktiga både för de aktörer som berörs och för att förslaget ska leda till önskad styreffekt. Skatteverket och Transportstyrelsen bedöms vara bäst lämpade att avgöra hur dessa bör utformas. Det anges också att regeringen avser att ge i uppdrag till lämplig myndighet att analysera möjligheten att förbättra vägledningen till konsumenterna kring lätta fordons energianvändning och koldioxidutsläpp vid försäljning och marknadsföring (vilket anges ha aviserats i prop. 2019/20:65, s.149).

Regelrådet gör följande bedömning. Redovisningen är tydlig både avseende överväganden kring tidpunkt för ikraftträdandet och behovet av informationsinsatser.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Det anges i konsekvensutredningen att år 2019 var ca en miljon personbilar registrerade på juridiska personer. Det finns även ca en halv miljon lätta lastbilar registrerade på juridiska personer. Vid 2019 års slut fanns det drygt 180000 personbilar i trafik som hade nyregistrerats under året på juridiska personer. Detta anges motsvara knappt 60 procent av de nyregistrerade fordonen. Utöver detta nyregistrerades ca 50000 lätta lastbilar av juridiska personer. Dessa siffror anges vara något lägre än antalet nyregistrerade fordon eftersom vissa av dessa redan avregistrerats vid årets slut. Om bilförsäljningen framöver skulle likna bilförsäljningen för 2019 påverkar alltså de förändrade reglerna ungefär 230000 företagsägda fordon under det första året. Antalet företagsägda fordon som påverkas av förslagen anges sedan öka år för år i takt med att fler fordon registreras. För malusfordon som ska användas som förmånsbil anges förändringen innebära att förmånsvärdet för fordonet stiger, eftersom fordonskatten är en separat komponent i beräkningen av förmånsvärdet. Detta anges påverka socialavgifterna för företag som erbjuder förmånsbilar. Ägandet av fordon anges vara utspritt på många branscher, dessutom används över en kvarts miljon fordon som ägs av juridiska personer som förmånsbilar vilket anges göra det svårt att säga i vilken bransch fordonet faktiskt används. Budgetpropositionen för 2021 anges också innehålla avisering om ändrade regler för beräkning av bilförmån, ett förslag som inte behandlas i den nu remitterade promemoria. I en tabell¹ visas fordonsägande av nya och äldre fordon i några branscher sorterade utifrån standarden för svensk näringsgrensindelning. Av de företagsägda fordon som registrerats under 2019 återfanns vid årets slut knappt hälften antingen kvar inom handeln med motorfordon eller inom en SNI-gren innefattande uthyrning och leasing. Branscher med relativt många nyregistrerade lätta fordon anges annars vara byggverksamhet och verksamhet inom juridik, ekonomi, vetenskap och teknik. Några näringar som har relativt många företagsägda lätta fordon är jord- och skogsbruket, olika byggverksamheter, vård och omsorg och transportverksamhet där bland annat taxiverksamhet ingår.

¹ Tabell 6.3, sid 13 i remiss

Regelrådet gör följande bedömning. Av beskrivningen framgår branscher som kan väntas påverkas av förslaget i varierande grad. Däremot framgår inte antal företag som berörs totalt och det finns inte heller någon storleksmässig beskrivning av de berörda företagen. Regelrådet har visserligen förståelse för att eftersom förändringen avser påverka nybilsinköp så är det ofrånkomligen prognoser som behöver göras för vilka företag som kan beröras. Regelrådet finner emellertid inte att det finns uppenbara skäl till att en storleksmässig beskrivning av de berörda företagen vid samma tidpunkt som statistiken avser inte skulle kunna tas fram. Större tydlighet hade varit motiverad och om det finns särskilda svårigheter att åstadkomma denna tydlighet hade detta kunnat anges.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån bransch godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal och storlek bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

I konsekvensutredningen anges att fordonsskatt i normalfallet betalas för ett skatteår men om skatten överstiger 3600 kronor per år delas fordonsskatten upp i tre skatteperioder. Förslaget att höja fordonsskatten under bilens första tre år i trafik anges innebära att något fler kommer få betala fordonsskatt uppdelat på tre skatteperioder. För företagen som väljer att köpa sådana fordon innebär detta två ytterligare betalningstillfällen per år vilket torde öka de administrativa kostnaderna något. Å andra sidan innebär en uppdelad betalning att företagen inte behöver avvara lika mycket av skatten i förskott vilket kan förbättra företagens likviditet något.

Regelrådet gör följande bedömning. Det är positivt att det görs en bedömning av påverkan på administrativa kostnader i kvalitativa termer. Det är emellertid inte tydligt utifrån redovisningen av ökningen av administrativa kostnader skulle kunna bli, vare sig per företag eller för företagen totalt. Om det finns särskilda skäl till att detta inte kan anges borde detta ha kunnat beskrivas. Att det finns en möjlig effekt på företagets likviditet är i och för sig värdefull information men gör inte beskrivningen klarare när det gäller storleken på påverkan på administrativa kostnader.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på företagets administrativa kostnader bristfällig.

Andra kostnader och verksamhet

I konsekvensutredningen anges följande. Det finns en beskrivning av effekter den förändrade beskattningen på olika fordonstyper². I beskrivningen av effekter för företag noteras att ett exempel på dessa effekter är att skattehöjningen för många lätta lastbilar registrerade efter förändringen blir 3000 till 4000 kronor per år. Utbudet av nya mer miljöanpassade modeller av lätta lastbilar som inte påverkas av skatteförändringen anges emellertid öka. Det anges att utbudet av lätta lastbilar som uppfyller kraven för den svenska klimatbonusen förväntas öka ytterligare under de kommande åren till följd av EU:s skärpta utsläppskrav för nya bilar. Vid beräkningen av intäkter från den förhöjda fordonsskatten antas att ungefär 60 procent av alla nya lätta fordon är registrerade av juridiska personer. Den samlade kostnadsökningen för svenska företag i första ledet till följd av den föreslagna skattehöjningen anges motsvara ungefär den redovisade offentligfinansiella effekten multiplicerat med 0,6. För 2021 anges detta innebära totalt ca 0,2 miljarder kronor, 2022 0,5 miljarder kronor och 2023 ungefär 0,8 miljarder kronor.

² För denna beskrivning hänvisas till sidorna 11 och 12 i remissen.

Regelrådet gör följande bedömning. Beskrivningen av hur företagens andra kostnader påverkas är tydlig. Det finns också beskrivning av hur företag påverkas i avseenden som kan anses berörda både verksamhet och konkurrensförhållanden. Dessa refererar Regelrådet nedan i avsnittet om konkurrensförhållanden. Sammantaget är beskrivningen av hur andra kostnader och verksamhet påverkas tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av andra kostnader och verksamhet godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Det anges i konsekvensutredningen att fordonsindustrin måste leva upp till EU:s skärpta krav på genomsnittliga koldioxidutsläpp från nya bilar. År 2021 ska de genomsnittliga utsläppen från en tillverkares försäljning inom EU uppgå till 95 gram koldioxid per kilometer. Om detta överskrids riskerar tillverkaren böter. Bonus–malus-systemet anges syfta till att öka andelen miljöanpassade fordon med lägre koldioxidutsläpp i nybilsförsäljningen. I den mån systemet lyckas att stimulera till detta kan det nationella bonus–malus-systemet för enskilda tillverkare underlätta att nå EU:s krav på genomsnittliga koldioxidutsläpp. Det anges att nybilsförsäljningen under de senaste åren har varit stark. Under de senaste åren är antalet nyregistrerade personbilar närmare 400000. Prognosen anges dock vara svagare för kommande år. Den största enskilda anledningen anges vara covid-19-pandemin men en avmattning var väntad redan innan pandemins utbrott. Det anges att nybilsköpare kan ha olika typer av behov och preferenser och många biltillverkare har olika modeller samt tekniker för att tillgodose detta. Sammantaget bedömer förslagsställaren inte att de föreslagna förändringarna är av sådan karaktär att de påverkar den svenska fordonsindustrin i någon större utsträckning, i termer av generella arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt. Vidare anges att förslagen inte bedöms medföra några förändrade konkurrensförhållanden för företag verksamma inom landet eftersom alla som äger lätta fordon inom verksamheten berörs. För företag som är konkurrensutsatta internationellt kan den höjda fordonsskatten innebära en marginellt försämrad konkurrenssituation till följd av högre kostnader.

Regelrådet gör följande bedömning. Den refererade beskrivningen har, som angetts ovan, enligt Regelrådets uppfattning beröringspunkter till såväl företags verksamhet som konkurrensförhållanden. Det är värdefull och relevant information som redovisas. Regelrådet vill likväl påpeka att det principiellt inte kan anses vara på förhand givet att ett förslag är konkurrensneutralt enbart baserat på att det ska följas av alla företag i landet, eftersom de aktuella företagen kan ha olika förutsättningar att följa de aktuella bestämmelserna. Som helhet betraktat finner Regelrådet att beskrivningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag är tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag godtagbar.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Inget anges avseende regleringens påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet finner inget som tydligt talar för att påverkan på företagen i andra avseenden skulle finnas och avsaknaden av information är därför inte en väsentlig brist utifrån förutsättningarna i ärendet.

Regelrådet finner, givet förutsättningarna i ärendet, avsaknaden av information om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Det anges i konsekvensutredningen att förslaget inte förväntas medföra något administrativt merarbete för små företag i förhållande till större företag eller för företag på landsbygden i förhållande till företag i städerna i form av förändrade rutiner, ytterligare uppgiftslämnande eller liknande. Bedömningen är därför att det vid utformningen av förslaget varken är ändamålsenligt eller nödvändigt att ta särskild hänsyn till små företag.

Regelrådet gör följande bedömning. Regelrådet vill framhålla att förslagsställaren har angett att förslaget kommer att medföra någon ökning i administrativa kostnader. Även om denna kostnadsökning skulle vara samma för alla företag så är det inte säkert att den ger samma effekt för mindre företag som för större. Det kan mycket väl vara riktigt att, som förslagsställaren anger, det inte blir mer administrativt arbete för de mindre företagen än för de större, men betydelsen av denna administrativa arbetsinsats måste inte vara likvärdig även om den i absoluta tal är lika stor. Det framgår visserligen vilken bedömning som förslagsställaren har gjort men som helhet betraktat kan inte beskrivningen anses tillräckligt tydlig, med beaktande av att företagens storlek inte har beskrivits³ och av att en administrativ kostnadsökning har angetts bli aktuell.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till små företag bristfällig.

Sammantagen bedömning

Regelrådet finner att konsekvensutredningen i de flesta avseenden håller tillräcklig kvalitet. Det finns brister när det gäller beskrivningen av några konsekvenser för företag. Givet att det finns en tydlig beskrivning av påverkan på skattekostnader, som, såvitt Regelrådet kan bedöma, borde vara den största konsekvensen av förslaget och att det också finns en tydlig beskrivning av påverkan på konkurrensförhållanden är inte bristerna av sådan betydelse att de påverkar helhetsbedömningen.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 11 november 2020.

I beslutet deltog Elisabeth Thand Ringqvist, ordförande, Hanna Björknäs, Hans Peter Larsson, Claes Norberg och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av Per Högström.



Elisabeth Thand Ringqvist
Ordförande



Per Högström
Föredragande

³ I och med att detta inte anges så finns det inte information som skulle kunna visa att hänsynstagande till små företag är mindre motiverat, exempelvis för att alla berörda skulle vara mikroföretag eller för att det inte finns några små företag.