

Yttrande om Miljödepartementets PM ”Klimatbonusbilar ska vara registrerade i fem år” (M2020/01180/R)

BIL Sweden har getts möjlighet att inkomma med skriftliga synpunkter på Miljödepartementets PM ”Klimatbonusbilar ska vara registrerade i fem år”. BIL Sweden, liksom Bankföreningen, Biluthyrarna, Finansbolagens förening, Motorbranschens riksförbund (MRF) och Transportföretagen *avstyrker* Miljödepartementets förslag om att införa en återbetalningsskyldighet för första ägaren i fem år för till att minska exporten av klimatbonusbilar. Vi delar regeringens syn att export av klimatbonusbilar hämmar omställningen till en fossilfri fordonsflotta, samtidigt som svenska skattemedel går åt till att finansiera våra grannländers omställning. Däremot anser vi inte att regeringens förslag är rätt väg att gå för att stoppa problemet, tvärtom skapar förslaget osäkerhet, stora inlåsnings effekter samt riskerar att bromsa klimatomställningen. Förslaget riskerar att bli kontraproduktivt. Vidare framstår det som orättvist att förslaget riktar sig mot den som ”väljer rätt” och väljer en klimatbonusbil och inte den som ”väljer fel” genom att exportera. Bra miljöval bör gynnas, inte straffas. Vi rekommenderar regeringen att tillsätta en oberoende utredning som studerar detta i ett bredare perspektiv och analyserar alternativen djupare.

Regeringens förslag i korthet

Om en klimatbonusbil avregistreras (exporteras) av någon annan anledning än att den skrotas tidigare än fem år från det att bilen har ställts på, ska bonusen betalas tillbaka av den som fått bonusen. Syftet är att motverka exporten av klimatbonusbilar och därmed utflödet av statliga medel, till bl.a. Norge. Vidare föreslås att karenstiden på minst sex månader för utbetalning av bonusen beräknas från den dag då bilen ställs på. Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2021.

Problem och risker med regeringens förslag

Leasingbilar svarar för en stor del av de registrerade personbilarna¹

- Totalt har 179 147 personbilar satts i trafik fram till september månad. Sammantaget svarar leasing för 67 procent av registrerade personbilar i trafik 2020.

¹ Källa: Vroom (uppgifter hämtade från centrala bilregistret)

- Av dessa utgör klimatbonusbilar (utsläpp blandad körning <71 gram Co₂/km), 47 420 - 26,5 procent av det totala antalet registrerade personbilar.
- Leasing av klimatbonusbilar utgör följande andel:
 - Företagsleasing 25 557 personbilar – 53,9 procent av totala antalet klimatbonusbilar
 - Privatleasing 6 192 personbilar – 13,1 procent av totala antalet klimatbonusbilar

Förslaget skapar stor osäkerhet

Att införa en återbetalningsskyldighet för förste ägaren, oavsett om förste ägaren själv exporterat bilen eller inte, skapar osäkerhet huruvida man de facto kan tillgodoräkna sig bonusbeloppet eller inte i forsdonskalkylen. I de flesta fall säljs bilar vidare under de fem första åren (i snitt över tre gånger). För flertalet som står inför ett investeringsbeslut finns det många tänkbara scenarion och utfall under en så pass lång tid som fem år.

Problemet är att man som bonusmottagare alltid har att svara mot Transportstyrelsen när helst ett återkrav uppstår. Detta oavsett om man glömt bort att avtala kring bonusen vid en försäljning, eller förlorat själva avtalet, vilket är lätt hänt under en tid av upp till fem år. Även med ett avtal som kan åberopas rättsligt kan det visa sig att efterföljande ägare är oanträffbar eller inte kan eller inte vill betala. Efterföljande ägare i senare led kan även tänkas ha friskrivit sig från återbetalningskrav. Systemet öppnar också upp för att i ett tidigt led placera in en bilmålvakt eller manipulera systemet på annat sätt för att sedan kunna exportera utan risk för återkrav.

En säljare av en begagnad bil har inga möjligheter att styra över vad som händer med en bil efter att överlåtelse har ägt rum. Argument om att man skulle kunna skydda sig mot återbetalningskrav genom villkor i köpeavtal saknar praktisk förankring. Det blir både svårt och dyrt för den enskilde, särskilt konsumenter, att driva processer med osäker utgång där förlorande part står för hela rättegångskostnaden mot en eller flera efterföljande förvärvare. Metoden att civilrättsligt överföra betalningsansvaret för bonusen på efterföljande ägare är ingen lösning som privatpersoner eller företag kommer att förlita sig på.

För att kunna tillgodoräkna sig bonusbeloppet tvingas man i praktiken antingen:

1. Behålla bilen under hela femårsperioden eller,
2. Vid en försäljning, innan femårsperioden löpt ut (utöver köpeskillingen) begära en deposition, bankgaranti eller motsvarande för att kunna fullgöra ett eventuellt återkrav innan fristen löpt ut.

Förslaget skapar en kraftig inlåsningseffekt och höga transaktionskostnader. Förslaget motverkar den allmänna omsättningen av klimatbonusbilar även inom Sverige och gör det ofördelaktigt att välja en klimatbonusbil.

En återbetalningsskyldighet som följer första ägare skapar osäkerhet och förtar klimatbonusens tilltänkta funktion som incitament för att välja en i många fall dyrare elbil

när en kund står i begrepp att köpa eller leasa en ny bil. För en privatkund som ska köpa och äga en bil är fem år en (för)lång tid som är svår att överblicka, vilket gör det enklare och säkrare att välja en bil utan klimatbonus.

För en leasingkund innebär förslaget att bonusen inte kan tillgodoräknas den första leasetagaren i och med att leasegivaren måste reservera beloppet för ett eventuellt återkrav i upp till fem år. Den positiva effekt som en bonus har i dag i förhållande till den som vill leasa en klimatbonusbil kortare tid än fem år ersätts av högre kostnader och osäkerhet, vilket gör det enklare och mer fördelaktigt för en leasetagare som vill leasa i tre år att välja att leasa en bil utan klimatbonus.

Bromsar upp klimatomställningen

En minskad nyförsäljning av bonusbilar leder till att omställningen från fossila drivmedel till en mer elektrifierad och miljövänlig fordonsflotta i Sverige bromsas upp. I förlängningen drabbar detta även begagnatmarknaden då bonusmottagare som vidareförsäljer sina fordon kommer att vilja ta höjd för risken att drabbas av krav om återbetalning, vilket pressar upp begagnatpriserna och därmed sänker efterfrågan. Hittills år, t.o.m. september ligger de genomsnittliga koldioxidutsläppen för nya personbilar på 99 g/km jämfört med 120 g/km för 2019. Denna rekordsänkning beror på kraftigt ökad andel klimatbonusbilar i år. Det föreslagna systemet för att förhindra export av klimatbonusbilar riskerar att bromsa den positiva utvecklingen.

Genom att förslaget är oproportionellt i förhållande till problemet med exporten samtidigt som det bromsar upp omställningen och skapar en kraftigt ökad administrativ börda både för enskilda och för myndigheterna uppfyller förslaget inte de krav regeringen själva satt upp i den klimatpolitiska handlingsplanen för 2019. Där anges i punkt 103 att: ”Premier för miljöfordon ska ses över så att de aktuella fordonen i högre utsträckning bli kvar i Sverige. Det är dock viktigt att eventuella regelförändringar är förenliga med EU-rätten, bidrar till ökad nationell klimatuppfyllelse och inte leder till oproportionerlig administration.”

Retroaktiv effekt på redan ingångna avtal

Bilar är ofta beställningsvaror med flera månaders leveranstid. En stor mängd avtal för de klimatbonusbilar som ska levereras under början av 2021 har därmed redan ingåtts mellan t.ex. kunder fordonsleverantörer, återförsäljare, finansbolag, banker och försäkringsbolag när återbetalningskravet för bonusen träder i kraft. Förslaget i promemorian får därmed en retroaktiv effekt på redan ingångna avtal där kostnadsbilden blir en helt annan om bonusbeloppet i praktiken måste reserveras i upp till fem år i avvaktan på eventuella återkrav.

Oberoende av vilka ändringar man önskar göra från politiskt håll krävs mer framförhållning för att marknaden ska kunna göra informerade investeringsbeslut. Nu kan den som nyligen valt klimatfordon med en bonus på 60 000 kronor och med levereras efter årsskiftet drabbas av en ökad kostnad på upp till 1 667 kronor per månad (vid ett bilinnehav om 36 månader och bonusen inte kan läggas in i fordonskalkylen utan måste reserveras i fem år). Vid denna typ av förändringar krävs längre övergångstider för att redan ingångna avtal inte ska påverkas av de förändringar som införs.

Varför kan inte leasegivaren behålla bilen i fem år?

Flertalet leasingavtal är skrivna med en kontraktstid på tre år vilket sammanfaller med vad som efterfrågas på marknaden. Kunderna, särskilt konsumenter, är helt enkelt inte villiga att binda upp sig på leasingavtal på fem år. Redan tre år kan uppfattas som en lång tid för en konsument och det blir allt vanligare med avtal på två år eftersom detta är något som efterfrågas av konsumenter och andra kunder.

När leasingavtalen avslutas idag säljs bilen direkt på andrahandsmarknaden. Ska leasegivaren behålla bilen efter att det återlämnats av den första leasetagaren efter normalt tre år handlar det således om en helt ny affärsmodell kring begagnat leasing som inte är etablerad idag. Förslaget kräver i praktiken en strukturomvandling av hela branschen på mycket kort tid och framstår därför som helt orimligt mot denna bakgrund.

Leasing av begagnade bilar sker i dag i mycket begränsad omfattning och erbjuds långt ifrån av alla leasegivare. Intresset bland företagskunder att leasa begagnat är också begränsat. I förhållande till konsumenter finns dessutom ett särskilt problem i och med att många nybilsgarantier endast är tre år. Om en bil inte omfattas av en nybilsgaranti uppstår en kostnad för någon form av förlängd garanti i något led – antingen genom ett högre pris för nya bilar med fem års nybilsgaranti alternativt en kostnad för någon annan typ av garanti som tas ut av leasegivaren genom leasingavgiften från den första eller den andra leasetagaren beroende på hur marknadsförhållandena ser ut. Kostnaden för den utökade garantin kommer under alla förhållanden att påverka kostnaden för en klimatbonusbil. Finns det utöver detta ett redan i utgångsläget begränsat intresse för att leasa begagnade klimatbonusbilar kommer kostnaden för detta att belasta den första leasetagarens kalkyl.

Återbetalningsskyldigheten är oproportionell i förhållande till problemet

Den föreslagna modellen med återbetalningsskyldighet i upp till fem år är inte motiverat varken utifrån promemorian eller hur verkligheten ser ut. Förutom att bilens värde ofta mer än halverats redan efter tre år, vilket gör den mindre eftertraktad för export, visar statistiken från Trafikanalys från 2019 att en övervägande del av exporten av elbilar, laddhybrider och elhybrider sker under de första tre åren, då ca 70-90 procent av de exporterade bilarna av nämnda slag är tre år eller yngre. När det gäller gasbilar är förhållandena de omvända, endast 13 procent av de bilar som exporterades under 2019 var tre år eller yngre. Här är dock volymerna av nyregistrerade personbilar mycket låg 1,3 procent t.o.m. september i år jämfört med 27,9 procent för de laddbara personbilarna. Dessutom visar Trafikanalys att andelen exporterade bensin- och dieslbilar är stor och växande trots att dessa bilar inte är ”dopade” med någon klimatbonus. En stor del av klimatbonusbilarna hade därmed med stor sannolikhet exporterats även om det inte hade funnits någon bonus alls med i bilden. Bonusen förklarar bara en del av exporten av klimatbonusbilar, hur ovälkommen exporten än må vara i sig.

Nedan presenteras statistik för att visa hur de personbilar som exporteras från Sverige fördelar sig beroende på drivmedel och ålder.

	Personbilar avregistrerade till utlandet fördelat på bilens ålder
--	--

År 0-3 efter inregistrering								
År	bensin	diesel	el	elhybrid	laddhybrid	gas	etanol	Total
2015	639	4 459	50	37	289	602	30	6 106
2016	1 439	4 575	197	106	1 087	374	26	7 804
2017	3 694	9 349	403	174	1 806	512	38	15 976
2018	8 988	20 906	1 193	535	3 053	586	35	35 296
2019	13 305	16 452	1 366	1 049	4 593	492	81	37 338

År 4-5 efter inregistrering								
År	bensin	diesel	el	elhybrid	laddhybrid	gas	etanol	Total
2015	330	1 218	3	41	0	692	130	2 414
2016	310	1 578	2	79	11	674	102	2 756
2017	644	2 899	10	243	133	878	84	4 891
2018	2 037	7 285	110	434	611	1 143	125	11 745
2019	3 602	7 554	156	499	1 132	1 165	110	14 218

Andel som avregistreras de första tre åren efter inregistrering (i förhållande till de första fem åren)								
År	bensin	diesel	el	elhybrid	laddhybrid	gas	etanol	Total
2015	66%	79%	94%	47%	100%	47%	19%	72%
2016	82%	74%	99%	57%	99%	36%	20%	74%
2017	85%	76%	98%	42%	93%	37%	31%	77%
2018	82%	74%	92%	55%	83%	34%	22%	75%
2019	79%	69%	90%	68%	80%	30%	42%	72%

Källa: Trafikanalys 2019, Personbilar avregistrerade till utlandet.

Exporten sker eftersom efterfrågan är högre från andra länder. Det finns flera orsaker till detta. Till stor del handlar det om omvärldsförhållanden som Sverige har begränsade möjligheter att påverka, exempelvis valutakurser och grannländers undantag från moms på miljöbilar m.m. Förslag som ska motiveras utifrån att det betalats ut en bonus kan inte gå längre än att det förhindrar just den export som beror på eller rimligen kan förklaras av den bonus som betalas ut. Försök att mer allmänt hindra ovälkommen export, utan godtagbara skäl, innebär ett omotiverat handelshinder i förhållande till EU:s inre marknad.

En eventuell lagstiftning bör vara proportionerlig sett till de problem som föreligger. Att kräva upp till 70 000 kr efter fem år är knappast proportionellt utifrån hur verkligheten kring exporten ser ut, där bonusen endast utgör en liten del av förklaringen till den exporten, särskilt den som sker år fyra och fem där bonusen har ett lågt förklaringsvärde bl.a. i och med den stora värdeminskningen som skett efter så många år. Ett alternativ är

att skriva av återbetalningskravet av bonusen på fem år vilket bättre speglar bonusens påverkan på andrahandsvärdet.

Sedan förslaget i promemorian togs fram har även förslag om kraftigt minskade bonusbelopp för bl.a. laddhybrider presenterats av regeringen. När det gäller mindre bonusbelopp kan det ifrågasättas om återkrav alls är proportionellt när sambandet med exporten rimligen är helt obetydligt och dessutom effekten av åtgärden också blir helt försumbar om ens någon. Det blir både ineffektivt och oskäligt för enskilda, myndigheter och domstolar m.fl. att i upp till fem år behöva hantera återkrav på relativt små belopp, som saknar relevant effekt i förhållande till exporten. Om mindre bonusbelopp, som blir vanligare framöver, alls ska omfattas måste rimligen tiden för eventuella återkrav under alla förhållanden kortas ner till tre år för att det ska bli proportionellt och hanterligt.

Ökning av tvister och civila processer med regeringens förslag

Det blir svårt för en bonusmottagare att värja sig mot att en ägare i senare led väljer att sälja bilen utomlands. I många fall sker flertalet överlåtelser, i snitt över tre gånger, av en bil under fem år. Risker för oenighet kring vem som bör ansvara för att betala tillbaka beloppet vid export är överhängande och riskerar att belasta såväl bilägare som domstolsväsendet genom ökat antal civilprocesser i domstol. Något som i och för sig talar mot en väldigt stor ökning av domstolstvister är att processer tar tid och kostar mycket pengar, särskilt för förlorande part, som står för alla rättegångskostnader. Många, särskilt konsumenter, kommer därför sannolikt att avstå från att ens försöka tillvara ta sin rätt via långvariga domstolsprocesser mot en eller flera efterföljande förvärvare. Systemet öppnar också upp för att i ett tidigt led placera in en bilmålvakt eller manipulera systemet på annat sätt för att sedan kunna exportera utan risk för återkrav.

Förslagets effekter i denna del, med betydande risk för stora ekonomiska förluster för enskilda, framstår därför inte heller som godtagbara från ett konsumentperspektiv.

Normgivningsprocessen är orealistisk och otillräcklig

Valet mellan ändring i förordning eller i lag får inte vara ett hinder för att genomföra en förändring som ska vara långsiktigt hållbar och rättssäker för bonussystemet. Dessutom anser vi att tiden för införande av dessa förändringar är alltför knapp. Det är på det hela taget en orimligt ansträngd tidsplan som innefattar endast en dryg månad mellan remisstidens slut den 23 november fram till att det hela är tänkt att införas 1 januari 2021. Det är helt enkelt för kort tid för att kunna bygga om ett system som påverkar förutsättningarna för ett miljövänligt bilägande och användande. Att jakta fram förändringar i förordningen (2017:1334) om klimatbonusbilar är ett tillvägagångssätt som är oförnuftigt och omotiverat när det i realiteten finns ett behov av mer genomarbetade lösningar.

En mer genomgripande utredning

BIL Sweden, liksom Bankföreningen, Biluthyrarna, Finansbolagens förening och Motorbranschens riksförbund (MRF) avstyrker förslaget och rekommenderar regeringen att tillsätta en ny, oberoende utredning, som genomlyser de aspekter som tagits upp i denna skrivelse, dvs gör en konsekvensanalys av marknaden. Vidare bör denna utredning svara på ytterligare frågor såsom; finns de en nedre gräns för när återbetalningsskyldigheten upphör eller gäller den även en bil som fått 10 000 kronor i

bonus och som exporteras år fem? Utredningen bör studera och analysera alternativen djupare utifrån följande slutsatser:

- Förslaget hämmar förnyelsen och omställningen och riskerar att bli kontraproduktivt, vilket försvårar för måluppfyllelsen om minskade koldioxidutsläpp från inrikes transporter med 70 procent till 2030 jämfört med 2010.
- Förslaget är mycket ingripande i förhållande till konsumenter och innebär samtidigt att helt nya affärsmodeller måste utvecklas om bilar ska behållas av ägaren (ofta banker och finansbolag som idag leasar ut fordon på tre år) i fem år, vilket är effekten av det långtgående förslaget i promemorian. **Tiden för införande är helt enkelt för kort för att marknaden ska kunna anpassa sig till så långtgående förändringar.** Förslaget får dessutom en betydande retroaktiv effekt på en stor mängd redan ingångna avtal, vilket inte heller det är acceptabelt.
- Förslaget som presenterats i promemorian är inte proportionellt eller effektivt i förhållande till vad som ska uppnås. Det både urholkar en stor del av bonusens positiva effekt som styrmedel för den som ska välja ny bil samtidigt som konsekvenserna blir allt för långtgående och står inte i paritet med problemet med önskad export.
- För att undvika tvister och en mängd andra problem för alla inblandade parter, inte minst konsumenter, bör det under alla förhållanden vara möjligt att slutgiltigt avsluta sitt ägande inklusive alla ekonomiska förpliktelser när bilen säljs till en ny ägare i Sverige. En möjlighet är att staten godtar ”gäldenärsbyte” i samband med ägarbyte. Antingen automatiskt genom att ett eventuellt återkrav följer bilen (*se vidare nedan ett förslag på en sådan automatisk modell där kravet för att bli mer proportionellt skrivs ned med tiden*) eller, vilket är krångligare och praktiskt sämre, att den nya ägaren i samband med ägarbytet frivilligt kan åta sig att bli statens nya motpart för framtida eventuella återkrav. Detta genom att anteckning om gäldenärsbytet sker i vägtrafikregistret i samband med ägarregistrering, vilket medför att krav inte kan riktas mot tidigare ägare.²

Karenstiden för utbetalning av klimatbonusen

Regeringen föreslår också att karenstiden på minst 6 månaders för utbetalning av bonusen räknas från den dag då bilen ställts på istället för när den förvärvats. Vi stöder detta då kötiden för bonusutbetalning räknas från när fordonet ställts på och detta skulle förenkla rutinerna för utbetalning.

² En modell där staten godtar ett gäldenärsbyte som sker på frivillig väg och antecknas i vägtrafikregistret i samband med ägarbyte, har stora praktiska nackdelar jämför med en automatiserad modell men möjliggör i och för sig att återkrav istället kan riktas mot en ny ägare utan att lagstiftning behöver genomföras. Det är dock inte rimligt att välja en sämre lösning bara för att regeringen ska undvika att låta utreda och föreslå en mer genomarbetad och långsiktig lagstiftning till riksdagen.

Skälet till att införa karenstiden var ju tänkt som en åtgärd för att begränsa exporten av klimatbonusbilar. Därför bör behovet av karenstid för utbetalning av klimatbonus utredas, om ett återbetalningskrav av klimatbonusen eller annan åtgärd för att begränsa exporten av klimatbonusbilar införs.

Alternativ till regeringens förslag

BIL Sweden anser att återbetalningskravet för **bonusen bör följa bilen**. Det innebär att återkravet riktas mot den som står som registrerad ägare av bilen när bilen avregistreras blir skyldig att betala tillbaka bonusen. De erforderliga återbetalningarna ska minskas med 1/5 varje år. Återbetalningskravet är då troligen inte att anses som "betungande" då återbetalningskravet skrivs ned succesivt i takt med att påverkan på andrahandsvärdet avtar. Behöver den svenska lagstiftningen ändå ändras för att detta förslag ska kunna genomföras bör man göra det. Storleken på återbetalningskravet, vid en viss tidpunkt, speglar hur mycket andrahandsvärdet sänkts på den svenska marknaden som en effekt av den utbetalade bonusen när bilen togs i trafik för första gången och bör därmed inte strida mot EU-rätten gällande fri rörlighet på den inre marknaden. Samtidigt är beloppet tillräckligt stort för att bidra till en minskad export av klimatbonusbilar

Summering

Det är viktigt att de regler som införs för att förhindra export av klimatbonusbilar ej förtar effekten av klimatbonusen som har visat sig vara väldigt effektiv för att påskynda omställningen och därmed minska klimatpåverkan från transportsektorn. Hittills år, t.o.m. september ligger de genomsnittliga koldioxidutsläppen för nya personbilar på 99 g/km jämfört med 120 g/km för 2019. Denna rekordsänkning beror på kraftigt ökad andel klimatbonusbilar i år. Det föreslagna systemet för att förhindra export av klimatbonusbilar bör ej införas utan utred istället alternativ som inte riskerar att bromsa den positiva utvecklingen.

Att exporten av klimatbonusbilar ökar kan även ses som en signal om att efterfrågan på andrahandsmarknaden för dessa fordon är alltför låg i Sverige. Vi behöver därför stärka andrahandsvärdet på klimatbonusbilar genom att göra bilen mer attraktiv när man brukar bilen. Det kan exempelvis åstadkommas genom att differentiera trängselskatterna eller parkeringskostnaderna. Styrmedel för brukandet av bilen behöver också införas.

Vi står gärna till förfogande för eventuella frågor gällande vårt förslag.

Stockholm den 26 oktober 2020

BIL Sweden

Anders Norén
Teknisk chef