

Miljödepartementet
Rättssekretariatet
m.remissvar@regeringskansliet.se
pia-aria.lindroos@regeringskansliet.se

Er referens
M2020/01180/R

Diarienummer
Utr 2020/48

Datum
2020-11-05

Yttrande över promemoria Klimatbonusbilar ska vara registrerade i fem år

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

I promemorian föreslås att mottagaren av en bonus för en klimatbonusbil åtar sig att se till att bilen inte avregistrerats för export inom fem år. Det innebär att den som har erhållit bonusen även är den som är skyldig att betala tillbaka bonusen om bilen avregistreras tidigare än fem år från att bilen ställdes på, av någon annan anledning än att den skrotas.

Sammanfattning

Trafikanalys har vid tidigare tillfällen påtalat den omfattande exporten av klimatbonusbilar och välkomnar ambitionen att införa åtgärder för att denna export ska minska. Trafikanalys anser dock inte att det är klarlagt vilken effekt för exporten den föreslagna regleringen faktiskt kommer att ha, och om den styr mot en ökad andel miljöanpassade fordon i den svenska fordonsflottan. Detta trots att förslaget medför en omfattande administrativ utmaning enligt vår analys av ägarsuccessionen under bilarnas första fem år. En anledning är att promemorian saknar adekvata konsekvensanalyser om bonusens betydelse för exporten av laddbara fordon. För gasbilarnas del har exporten varit omfattande långt innan dessa har erhållit någon bonus, vilket indikerar att en återkallad bonus inte skulle ha någon större betydelse för exportens omfattning. Förslaget kan bortsett från detta ha förutsättningar att minska flödet av bonuspengar från staten till de exporterande bilhandlarna. Trafikanalys anser vidare att det föreligger en risk för att förslaget kommer att påverka antalet nyregistrerade klimatbonusbilar negativt, vilket också nämns i den remitterade promemorian.

Trafikanalys vill även upprepa vår tidigare rekommendation om att dessutom gynna ägandet av klimatbonusbilar för att på så sätt stärka andrahandsmarknaden. Vi förordar att utreda möjligheterna för andra styrmedel för klimateffektiva fordon, så att det i någon form även ges stöd till ägandet av sådana bilar.

I promemorian föreslås även att alla tidsperioder i förordningen om klimatbonusen ska beräknas utifrån den dag då bilen ställts på istället för den dag då bilen förvärvats. Trafikanalys har inga invändningar mot detta förslag. Däremot är vi frågande till huruvida

en karenstid på sex månader för utbetalningen av bonus fortfarande är relevant om bonusen kan krävas tillbaka i upp till fem år i händelse av att fordonet exporteras.

Analys och kommentarer

Förslaget motiveras av att begagnade miljöbilar exporteras efter en relativt kort tid i Sverige, och att denna export har ökat de senaste åren. Exporten innebär att omställningen av den svenska fordonsflottan till fossiloberoende fördröjs. Därmed försämras möjligheterna till uppfyllnad av både klimatmål och transportpolitiska mål. Utifrån det perspektivet anser Trafikanalys att det är av vikt att begränsa exporten av klimatbonusbilar och är positiva till ansatsen att exporten, och därigenom flödet av skattemedel, av bonusbilar minskar.

Trafikanalys anser dock att det är oklart vad som egentligen avses uppnås med det föreslagna villkoret för att erhålla en klimatbonus. Syftet med bonus–malus-systemet är att öka andelen miljöanpassade fordon i den svenska fordonsflottan och bidra till målet om en fossilfri fordonsflotta. I sin problembeskrivning lyfter promemorian att karenstiden på sex månader som bonustagaren idag behöver vänta på bonusen inte är tillräcklig för att hindra exporten av bilarna. Enligt promemorian är den bakomliggande orsaken till problemet att de begagnade klimatbonusbilarna är högre värderade på andrahands–marknaden i andra länder än i Sverige, vilket gör det ekonomiskt fördelaktigt att exportera bilen istället för att sälja den på den svenska marknaden.

I Trafikanalys remissvar till *Ett bonus–malus-system för nya lätta fordon (2018)* belyste vi problematiken med ett högre andrahandsvärde i andra länder och att en karenstid på utbetald bonus på sex månader med största sannolikhet inte skulle ha någon större inverkan på exportens omfattning. Vi bedömer att orsaken är systemets utformning med ett stort fokus på nya bilar. Bonusen gör det lönsamt att äga bilen en kort tid för att sedan sälja den på en marknad där säljaren får bäst betalt. Systemets kortsiktighet innebär därmed att styrningens effekt för hela fordonsflottan blir alltför svag. Att inriktningen på nybilsförsäljningen ger alltför svag styrning är något som även Klimatpolitiska rådet kom fram till i sin årliga rapport från 2019.¹ Rådet noterade även att exporten av utsläppsnåla bilar främst går till länder som har subventioner för att äga och köra sådana bilar, och inte bara för att köpa dem.²

Trafikanalys vill därför upprepa vår tidigare rekommendation om att även gynna ägandet av klimatbonusbilar för att på så sätt stärka andrahandsmarknaden. Med en stark andrahandsmarknad för klimatbonusbilar i Sverige skulle värderingen av dessa öka och det skulle bli mindre lönsamt att exportera bilarna. Trafikanalys vill således förorda att utreda möjligheterna till att komplettera bonus–malus-systemet med andra styrmedel för klimateffektiva fordon, så att det i någon form även ger stöd till ägandet av sådana bilar.

Trafikanalys anser generellt att det är svårt att ta ställning till förslaget då det saknar transparenta konsekvensanalyser. Förslaget innehåller flertalet kvalitativa bedömningar men det framgår sällan vad de är baserade på och vad som ligger till grund för

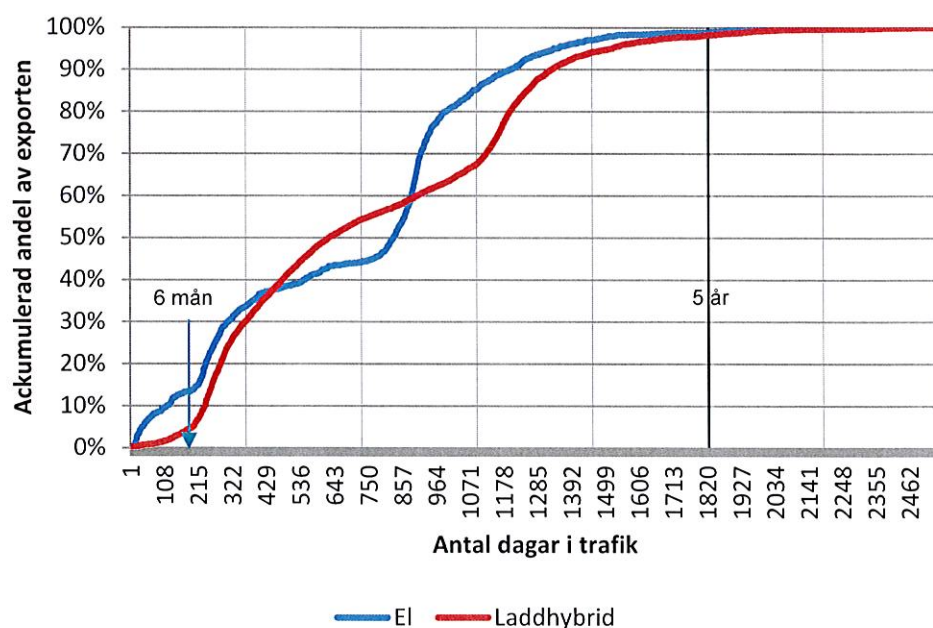
¹ Klimatpolitiska rådet (2019) *Årsrapport 2019* s 9.

² Ibid. s 71

antaganden och bedömningar. Förslaget skulle vidare ha tjänat på att inkludera räkneexempel och kvantifierade uppskattningar.

Avsaknaden av konsekvensanalyser medför att det inte är klarlagt hur pass styrande den föreslagna femårsgränsen faktiskt skulle vara. I Konjunkturinstitutets analys av det svenska bonus–malus-systemet presenteras en enkel lönsamhetskalkyl för att exportera en elbil till Norge.³ I beräkningen vägs flera parametrar in, bland annat momsbefrielse, intäkter från leasing, utbetalning av bonus, värdering på andrahandsmarknaden, växelkurs och importavgift. Den utbetalda bonusen är således endast en komponent av kalkylen, och utifrån denna uträkning förefaller det som att exporten är lönsam även utan den utbetalda bonusen. Det innebär i så fall att den föreslagna åtgärden med att kräva tillbaka bonusen inom fem år inte skulle påverka exporten i önskvärd omfattning.

Ser vi till exporten av elbilar under 2019 kan vi konstatera att drygt 10 procent av de exporterade elbilarna blev exporterade inom sex månader efter att de togs i trafik (Figur 1). Det innebär att bonusen för dessa bilar aldrig har betalats ut, vilket kan ses som ett tecken på att exporten är gynnsam även utan bonusen.



Figur 1. Ackumulerad andel av exporten efter antal dagar mellan registrering och export för personbilar exporterade under 2019. El respektive laddhybrider. Varje vertikalt streck motsvarar ett år. Den markerade linjen motsvarar fem år.

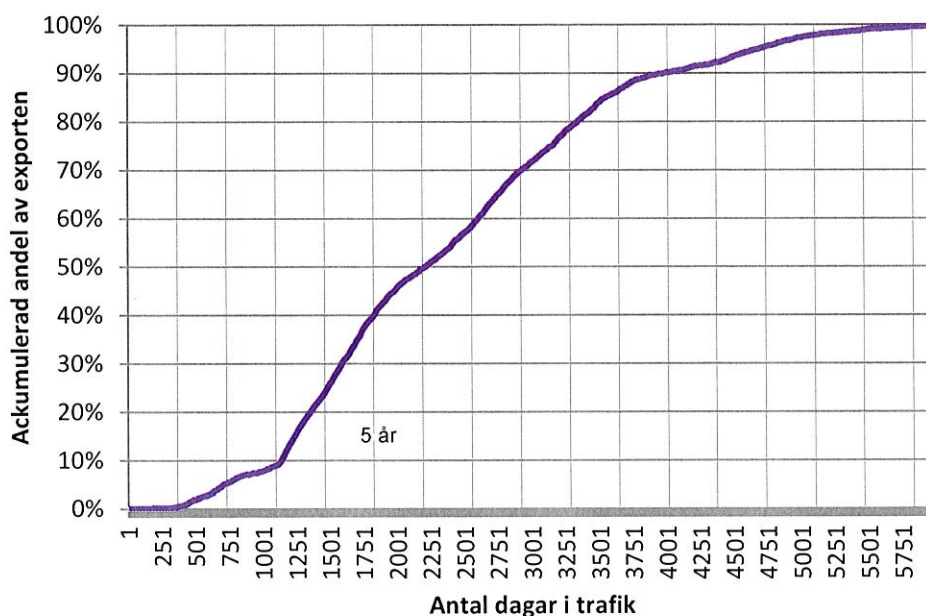
Källa: Egna bearbetningar av data ur vägtrafikregistret

Exporten av laddhybrider före sex månader i trafik är betydligt lägre, men ökar kraftigt efter ca 182 dagar i trafik. Utifrån detta material kan vi se att idag skulle en gräns på fem

³ Konjunkturinstitutet (2019) *Styrning mot energi- och fossilsnåla fordon - en analys av det svenska bonus-malus-systemet*. s 25

är träffa majoriteten av exporten av laddbara personbilar. Det bör dock noteras att majoriteten av de laddbara bilarna i trafik är yngre än fem år. På sikt kan således exporten av äldre bilar komma att öka, så som exporten för gasbilar ser ut idag (Figur 2).

Gällande exporten av begagnade gasbilar är det än mer oklart vilken styrande effekt den föreslagna åtgärden faktiskt kommer att ha. Exporten av gasbilar har varit påtaglig så långt tillbaka som 2013/2014, dvs. långt innan dessa fordon erhöll någon bonus från bonus-malus-systemet. Därmed bedömer Trafikanalys att den föreslagna åtgärden om återbetalningsskyldighet för bonusen inte kommer att ha någon betydande styrande effekt för exporten av begagnade gasbilar. För gasbilar kommer inte exportförbudet att hjälpa mot majoriteten av exporten, då 80 procent av exporten av gasbilar sker med ett jämt utflöde mellan 3 och 10 år.



Figur 2 Ackumulerad andel av exporten efter antal dagar mellan registrering och export för personbilar exporterade under 2019. Gasbilar. Varje vertikalt streck motsvarar ett år.

Källa: Egna bearbetningar av data ur vägtrafikregistret

Mot bakgrund av detta hade Trafikanalys gärna sett en tydligare konsekvensutredning av förslagets faktiska styrande effekt och hur stor del av exporten av subventionerade bilar som faktiskt kan tillskrivas bonusutbetalningen.

Trafikanalys anser inte att det är klarlagt vilken effekt för exporten den föreslagna regleringen på fem år faktiskt kommer att ha, och huruvida förslaget styr mot en ökad andel miljöanpassade fordon i den svenska fordonsflottan.

Fem år gamla bilar har i regel tre eller fler ägare

Promemorian föreslår att återbetalningskravet följer bilen och inte ägaren, vilket innebär att det är den som fått bonusen utbetald som blir återbetalningsskyldig, oavsett om det är

denne eller någon annan som exporterat bilen inom fem år. För att undvika att bli återbetalningsskyldig för att någon annan exporterat bilen föreslår promemorian att parterna kan avtala fram en lösning för sådana situationer.

Ur statistiken ser vi att avseende elbilar och laddhybrider som avregistrerades under 2019 så hade 37 procent av elbilarna haft tre eller fler ägare⁴ vid exporttillfället, motsvarande andel för laddhybrider var 44 procent. Genomsnittet låg på 2,2 respektive 2,4 ägare. Det innebär att avtalen kommer att behöva skrivas i flera led för att reglera eventuell återbetalning av bonus, vilket framstår som ett tämligen komplicerat förfarande, framför allt för privatpersoner.

För att inte bara begränsa oss till exporterade bilar under 2019 har vi även tittat på hela beståndet av fem år gamla⁵ bilar 2019. Genomsnittligt antal ägare för beståndet av fem år gamla bilar för samtliga drivlinor var 3,4. Det sker alltså relativt många ägarbyten under bilens första fem år. För elbilar har 65 procent haft fler än två ägare och motsvarande andel för laddhybrider är 69 procent.

Tidsperioder räknas från när bilen tas i trafik

I promemorian föreslås även att alla tidsperioder i förordningen om klimatbonusen ska beräknas utifrån den dag då bilen ställts på istället för den dag då bilen förvärvats. Trafikanalys bedömning är att dessa förändringar torde förenkla för bilhandeln vid försäljning och hantering av bonusbilar och har inga invändningar mot förslaget. Däremot är vi frågande till huruvida en karenstid på sex månader för utbetalningen av bonus fortfarande är relevant om bonusen kan krävas tillbaka i upp till fem år i händelse av att fordonet exporteras.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektör Mattias Viklund efter föredragning av Mikael Levin. Även Anette Myhr och Pia Sundbergh har deltagit i beredningen.



Mattias Viklund

⁴ Första ägaren kan vara bildetaljhandeln.

⁵ Bilar registrerade under 2014 som fortfarande finns kvar i beståndet i slutet av 2019.

