

# Miljö- och jordbruksutskottets betänkande 2020/21: MJU3

## Riksrevisionens rapport om statliga åtgärder för fler miljöbilar

---

### Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat ändamålsenlighet och beslutsunderlag för ett antal statliga styrmedel riktade mot köp och ägande av personbilar med vissa miljöegenskaper (miljöbilar). Riksrevisionen lämnar i sin rapport ett antal rekommendationer till regeringen.

I skrivelsen behandlar regeringen de iakttagelser och rekommendationer som Riksrevisionen redovisar i sin rapport.

Utskottet föreslår med anledning av två motionsyrkanden ett tillkännagivande till regeringen om att regeringen skyndsamt ska åtgärda problemet med export av miljöbilar.

Utskottet föreslår att riksdagen avslår övriga motionsyrkanden om statliga åtgärder för fler miljöbilar och att regeringens skrivelse läggs till handlingarna.

I betänkandet finns fyra reservationer (M, SD, KD).

### *Behandlade förslag*

Skrivelse 2019/20:170 Riksrevisionens rapport om statliga åtgärder för fler miljöbilar.

Sex yrkanden i följdmotioner.

Två yrkanden i motioner från allmänna motionstiden 2020/21.

# Innehållsförteckning

|   |    |
|---|----|
| Utskottets förslag till riksdagsbeslut .....  | 3  |
| Redogörelse för ärendet .....   | 5  |
| Ärendet och dess beredning.....   | 5  |
| Utskottets överväganden.....  | 6  |
| Statliga åtgärder för fler miljöbilar .....   | 6  |
| Reservationer .....   | 17 |
| 1. Konsekvensanalyser och jämförelse av samhällsekonomiska<br>kostnader, punkt 3 (M, SD, KD)..... | 17 |
| 2. Utred miljömessig effektivitet och fördelningseffekter, punkt 4<br>(SD) .....                  | 18 |
| 3. Ersätt bonus–malus-systemet, punkt 5 (M, KD).....  | 19 |
| 4. Utbetalning av bonus, punkt 6 (KD).....  | 20 |
| <i>Bilaga</i>   |    |
| Förteckning över behandlade förslag .....   | 21 |
| Skrivelsen.....   | 21 |
| Följdmotionerna .....   | 21 |
| Motioner från allmänna motionstiden 2020/21 .....   | 22 |

# Utskottets förslag till riksdagsbeslut

## 1. Skrivelsen

Riksdagen lägger skrivelse 2019/20:170 till handlingarna.

## 2. Export av miljöbilar

Riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om att regeringen skyndsamt ska åtgärda problemet med export av miljöbilar och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motionerna

2020/21:140 av Jessica Rosencrantz m.fl. (M) yrkande 3 och

2020/21:144 av Rickard Nordin (C).

## 3. Konsekvensanalyser och jämförelse av samhällsekonomiska kostnader

Riksdagen avslår motion

2020/21:140 av Jessica Rosencrantz m.fl. (M) yrkande 1.

*Reservation 1 (M, SD, KD)*

## 4. Utred miljömessig effektivitet och fördelningseffekter

Riksdagen avslår motion

2020/21:102 av Martin Kinnunen m.fl. (SD) yrkandena 1 och 2.

*Reservation 2 (SD)*

## 5. Ersätt bonus–malus-systemet

Riksdagen avslår motion

2020/21:140 av Jessica Rosencrantz m.fl. (M) yrkande 2.

*Reservation 3 (M, KD)*

## 6. Utbetalning av bonus

Riksdagen avslår motionerna

2020/21:2809 av Magnus Jacobsson m.fl. (KD) yrkande 10 och

2020/21:2823 av Lars Beckman (M).

*Reservation 4 (KD)*

Stockholm den 19 november 2020

På miljö- och jordbruksutskottets vägnar

*Ulrika Heie*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Ulrika Heie (C), Maria Gardfjell (MP), Jessica Rosencrantz (M), Hanna Westerén (S), Isak From (S), John Widegren (M), Runar Filper (SD), Magnus Manhammar (S), Elin Segerlind (V), Betty Malmberg (M), Martin Kinnunen (SD), Malin Larsson (S), Marlene Burwick (S), Yasmine Eriksson (SD), Kjell-Arne Ottosson (KD), Bengt Eliasson (L) och Peter Helander (C).

# Redogörelse för ärendet

## Ärendet och dess beredning

I detta betänkandet behandlar utskottet regeringens skrivelse 2019/20:170 Riksrevisionens rapport om statliga åtgärder för fler miljöbilar. I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning av de iakttagelser och rekommendationer som framgår av Riksrevisionens rapport Statliga åtgärder för fler miljöbilar (RiR 2020:1).

Vid utskottets sammanträde den 26 maj 2020 presenterade riksrevisor Helena Lindberg med medarbetare från Riksrevisionen innehållet och slutsatserna i rapporten. Tre motioner har väckts med anledning av regeringens skrivelse. I betänkandet behandlar utskottet också två motioner från allmänna motionstiden 2020/21. En förteckning över de behandlade förslagen finns i bilaga 1.

# Utskottets överväganden

## Statliga åtgärder för fler miljöbilar

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om att regeringen skyndsamt bör åtgärda problemet med export av miljöbilar. Riksdagen avslår övriga motionsyrkanden om konsekvensanalyser och fördelningseffekter, om att ersätta bonus–malus-systemet, samt om utbetalning av bonus, med hänvisning främst till pågående arbete. Riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna.

Jämför reservation 1 (M, SD, KD), 2 (SD), 3 (M, KD) och 4 (KD).

### Riksrevisionens granskning

#### *Syftet med Riksrevisionens granskning*

Riksrevisionen har granskat om styrmedel riktade mot köp och ägande av personbilar med vissa miljöegenskaper har bidragit till att uppnå Sveriges mål om minskade växthusgasutsläpp i transportsektorn till rimliga samhälls-ekonomiska kostnader samt bidragit till långsiktiga spelregler. Syftet har även varit att bedöma om regeringen och ansvariga myndigheter har utarbetat konsekvensanalyser så att riksdagen har fått ett transparent beslutsunderlag.

Följande frågor har varit utgångspunkt för Riksrevisionens granskning:

1. Har regeringen och ansvariga myndigheter utarbetat tillräckliga och transparenta konsekvensanalyser inför beslut om styrmedlen?
2. Har de samhälls-ekonomiska kostnaderna för styrmedlen varit rimliga och hur har dessa fördelats?
3. Har styrmedlen skapat långsiktiga och förutsägbara villkor för nybilsköp och bilinnehav?

Granskningen har omfattat styrmedel riktade mot personbilar i klass I och II som införts eller ändrats år 2006 eller senare. De styrmedel som primärt har omfattats av granskningen är nedsatt förmånsvärde för miljöbilar, koldioxid-differentierad fordonsskatt, fordonsskattebefrielse, miljöbilspremie, supermiljöbilspremie samt bonus–malus-systemet.

#### *Resultatet av granskningen*

Riksrevisionens övergripande slutsats är att styrmedlen för köp och ägande av miljöbilar framstår som kostsamma i jämförelse med andra åtgärder som används idag för att minska transportsektorns koldioxidutsläpp, och att de har

införts utan att regeringen tagit fram samhällsekonomiska konsekvensanalyser.

*Regeringen har inte sett till att tillräckliga och transparenta konsekvensanalyser tagits fram inför beslut om styrmedel*

Riksrevisionens slutsats är att ett tillräckligt och transparent beslutsunderlag i form av konsekvensanalyser inte har upprättats och delgetts riksdagen. Detta har minskat riksdagens möjlighet att fatta välinformerade beslut, vilket riskerar att leda till att beslut fattas på felaktiga grunder och att icke önskvärda effekter uppstår efter genomförandet.

Riksrevisionens bedömning är att flera beslutsunderlag saknar eller innehåller mycket knapphändig information om de miljömässiga konsekvenserna av styrmedlen, trots att själva syftet med styrmedlen är att minska utsläppen av framför allt koldioxid.

Inget av de beslutsunderlag som Riksrevisionen tagit del av innehåller en sammantagen samhällsekonomisk bedömning där en åtgärds nytta och kostnader ställs mot varandra eller där det görs en bedömning av en åtgärds kostnadseffektivitet.

En plan för uppföljning och utvärdering saknas för de flesta av styrmedlen. Regeringskansliet har heller inte låtit göra någon utvärdering av aktuella styrmedel.

*De samhällsekonomiska kostnaderna för styrmedlen framstår som relativt höga*

Riksrevisionens slutsats är att styrmedlen inte är effektivt utformade, eftersom alla miljöbilsköpare inte möter samma pris då styrmedlen speciellt gynnar förmånsbilister. Den samhällsekonomiska kostnaden för styrmedlen framstår som hög i jämförelse med andra åtgärder som används idag för att minska utsläppen. Detta indikerar att styrmedlen inte överensstämmer med riksdagens målsättning att åtgärder för att minska transportsektorns klimatpåverkan bör grunda sig på samhällsekonomiskt och miljömässigt effektiva åtgärder, eftersom det innebär att mindre kostsamma åtgärder bör vidtas först.

I relation till uppskattade kostnader för utsläppsminskningar med andra åtgärder inom transportområdet som används i dag, t.ex. koldioxidskatten och åtgärder inom Klimatklivet, framstår både supermiljöbilarnas och klimatbonusbilarnas kostnader som relativt höga. Kostnaden per utsläppsminskning för en klimatbonusbil är ungefär fem gånger högre än nuvarande koldioxidskatt. På längre sikt kan mer kostsamma åtgärder bli nödvändiga för att nå utsläppsmålet i transportsektorn. Hur höga dessa kostnader kan bli är emellertid osäkert och gjorda uppskattningar skiljer sig markant åt. För att uppnå målet på ett kostnadseffektivt sätt bör dock de åtgärderna med lägst kostnader prioriteras.

Om många miljöbilar exporteras ökar kostnaden ytterligare. En subventionerad klimatbonusbil som exporteras efter ett fåtal år i Sverige medför enligt Riksrevisionens uppskattning en samhällsekonomisk kostnad

som är tre gånger så hög per kilo koldioxid som för en bil som stannar i landet under hela sin livslängd.

Bland de subventionerade miljöbilarna är majoriteten förmånsbilar. Förmånsbilister får idag en större subvention än privatpersoner. Enligt Riksrevisionens beräkningar är den samhällsekonomiska kostnaden per kilo koldioxid drygt 40 procent högre för att subventionera in ytterligare en miljöbil som är förmånsbil jämfört med en bil som är privatägd. Denna skillnad bidrar till att styrmedlen för att främja miljöbilar blir mindre kostnadseffektiva.

Hur stöd och skatter fördelas bland medborgarna i landet kan ha betydelse för såväl stödets totala samhällsekonomiska kostnad som dess acceptans hos medborgarna. Utbetalningen av både den tidigare supermiljöbilspremiem och den nuvarande klimatbonusen är ojämnt fördelad över landet. Storstadskommunerna har fått en övervägande del av utbetalda bidrag, drygt 80 procent. Även om hänsyn tas till att befolkningen och nybilsförsäljningen är större och antalet företag fler i dessa kommuner framstår bidragen som ojämnt geografiskt fördelade. Bilister i storstadskommunerna står också för den största andelen av det inbetalda malusbeloppet, d.v.s. förhöjd fordonsskatt, men andelen sålda malusbilar (bilar med högre utsläpp än 95 gram koldioxid per kilometer) av den totala nybilsförsäljningen är störst i landsbygdskommuner.

*Styrmedlen har inte skapat långsiktiga och förutsägbara villkor för nybilsköp och bilinnehav*

Riksrevisionens bedömning är att långsiktiga och förutsägbara villkor för nybilsköp och bilinnehav inte har skapats då återkommande regelförändringar, i flera fall med kort varsel, har skapat osäkerhet för aktörerna på bilmärknaden. För många av styrmedlen saknas en tydlig plan för hur dessa ska utvecklas eller avvecklas. Om mer omfattande konsekvensanalyser hade gjorts från början skulle styrmedlens utformning troligen kunnat vara mer långsiktig.

Det har skett åtskilliga förlängningar av den tillfälliga nedsättningen av förmånsvärdet för vissa miljöbilar sedan införandet 2002. Nedsättningen var initialt tillfällig och har så förblivit. Förlängningarna har i vissa fall skett med kort varsel. Detta har skapat osäkerhet, inte minst för dem som ingår leasingkontrakt på förmånsbilar som många gånger löper på tre år i taget.

Såväl svenska som internationella erfarenheter visar att det är svårt och kräver grundlig analys för att uppskatta behovet av medel till ett stöd. Extra medel har behövt skjutas till vid flera tillfällen för miljöbilspremiem och supermiljöbilspremiem. Supermiljöbilspremiem förlängdes dessutom åtskilliga gånger med kort varsel. Detta har skapat osäkerhet för konsumenterna om huruvida de skulle kunna erhålla stöd eller inte. Riksrevisionen ser en risk mot bakgrund av tidigare erfarenheter att extra medel, utöver budgeterad nivå, framöver kommer att behöva tillföras anslaget för klimatbonus.

Förändringar har gjorts i villkoren för klimatbonus till följd av oväntade effekter av EU:s nya körcykel (WLTP, Worldwide Harmonized Light Vehicle

Test Procedure). Bonus–malus-systemet infördes ett år innan körcykelns påverkan på utsläppen var klarlagd, istället för att invänta resultaten och analysera effekten av den nya körcykeln. Detta har ökat osäkerheten för såväl konsumenter som producenter. Under en övergångsperiod fram till den 1 januari 2020 fick dock det lägsta koldioxidvärdet av det som var uppmätt i enlighet med den gamla körcykeln och det som uppmätts med den nya användas som grund för fordonsbeskattningen.

### *Riksrevisionens rekommendationer*

Riksrevisionen konstaterar att det i stor utsträckning saknas konsekvensanalyser av miljöeffekter och samhällsekonomiska konsekvensanalyser i beslutsunderlagen inför beslut om nya styrmedel och förändringar i styrmedel som syftar till att öka andelen miljöbilar. Granskningen finner vidare att den samhällsekonomiska kostnaden för styrmedel riktade till supermiljö- och klimatbonusbilar framstår som relativt hög i jämförelse med andra åtgärder som används i dag för att minska de transportrelaterade koldioxidutsläppen. Riksrevisionens beräkningar visar också att en hög export av subventionerade miljöbilar riskerar att väsentligt öka den samhällsekonomiska kostnaden för att minska utsläppen.

Mot denna bakgrund bör regeringen:

- säkerställa att konsekvensanalyser tas fram inför beslut om styrmedel gällande ökad andel miljöbilar och minskade utsläpp inom transportsektorn. Regeringen bör särskilt säkerställa att de miljömässiga och samhällsekonomiska konsekvenserna belyses,
- jämföra de samhällsekonomiska kostnaderna för att minska utsläppen med hjälp av styrmedel riktade mot inköp och ägande av miljöbilar med alternativa styrmedel i syfte att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv klimat- och transportpolitik,
- planera för att utvärderingar genomförs av avslutade eller pågående reformer redan när styrmedlen beslutas i syfte att dra lärdomar av dessa inför genomförande av framtida reformer,
- se över möjligheterna att minska de samhällsekonomiska kostnaderna av exporten av subventionerade miljöbilar.

Riksrevisionen konstaterar att förmånsbilister via sänkt förmånsvärde får högre miljöbilssubvention än privata bilister. Detta riskerar att leda till att styrmedlen blir mindre kostnadseffektiva. Dessutom framstår hanteringen som administrativt tung. Mot bakgrund av detta bör regeringen:

- analysera behovet och kostnadseffektiviteten av nedsatt förmånsvärde riktat mot förmånsbilar som är miljöbilar.

Vidare konstaterar Riksrevisionen att villkoren för köp och innehav av miljöbilar inte har varit långsiktiga och förutsägbara. I syfte att säkerställa ett stabilt, transparent och förutsägbart regelverk bör regeringen:

- tydligt redovisa hur länge bonus–malus-systemet ska gälla och hur man avser att utveckla det framöver, samt hur länge den tillfälliga nedsättningen av förmånsvärdet för el- och gasbilar ska gälla.

## Skrivelsen

I skrivelsen konstaterar regeringen att Riksrevisionen gör bedömningen att regeringen inte har sett till att tillräckliga och transparenta konsekvensanalyser tagits fram inför beslut om styrmedel. Regeringen noterar att Riksrevisionen har granskat flera olika reformer som sträcker sig fyra mandatperioder bakåt i tiden och att Riksrevisionen anser att endast bonus–malus-systemet, som infördes 2018, har analyserats på ett mer systematiskt sätt. Regeringen instämmer i att konsekvensanalyser alltid bör redovisas i regeringens förslag till reformer. Regeringen anser också att det i konsekvensanalyserna bör redogöras för relevanta effekter såsom samhällsekonomiska effekter eller effekter för miljön, så långt det är möjligt mot bakgrund av tillgängliga data och statistik. Regeringen konstaterar att införandet av bonus–malus-systemet föregicks av en offentlig utredning, där underlag till konsekvensanalysen togs fram.

Riksrevisionen bedömer vidare att de samhällsekonomiska kostnaderna för styrmedlen är relativt höga i jämförelse med andra åtgärder som används idag för att minska utsläppen. Regeringen anser dock att det huvudsakliga syftet med flera av dessa styrmedel har varit att stimulera introduktionen av nya bilar med låg klimatpåverkan. Successivt skärpta introduktionsstöd kan tillsammans med andra styrmedel bidra till en ökad försäljning och användning av nya bilar med en låg klimatpåverkan och kan därmed utgöra betydelsefulla kompletterande styrmedel. Dessa styrmedel ska därför ses som ett komplement snarare än ett alternativ till andra styrmedel i klimatpolitiken, som exempelvis koldioxidskatten.

Regeringen anser att det är grundläggande för klimatpolitiken att sätta ett pris på utsläppen, dvs. principen att förorenaren betalar. Ett pris på koldioxid kan kompensera för att marknaden inte väger in kostnaderna för utsläpp av växthusgaser på ett sätt som hindrar klimatförändringarna. Däremot kompenserar det inte för andra marknadsmisslyckanden, som kan behöva hanteras med andra styrmedel. Regeringen delar därför bedömningen i Klimatpolitiska rådets rapport 2020, att handelssystemet för utsläppsätter och den svenska koldioxidskatten har en grundläggande betydelse men kan behöva kompletteras med andra, riktade styrmedel för att adressera andra marknadsmisslyckanden som hindrar klimatomställningen. Regeringen hade välkomnat om Riksrevisionen hade gjort en fördjupad analys av hur dessa styrmedel samverkar med och påverkar andra styrmedel inom området. Regeringen noterar att det finns styrmedel för att främja en introduktion av bl.a. eldrivna bilar i flera andra EU-länder och saknar en analys från Riksrevisionen om effektiviteten m.m. av de svenska stödåtgärderna i jämförelse med dessa.

Regeringen instämmer därför bara delvis i Riksrevisionens bedömning av åtgärdernas kostnadseffektivitet.

Riksrevisionen bedömer att styrmedlen inte har skapat långsiktiga och förutsägbara villkor för aktörerna på bilmarknaden. Riksrevisionen menar att för flera av styrmedlen har det saknats en tydlig plan för hur dessa ska utvecklas eller avvecklas. Riksrevisionen rekommenderar därför regeringen att planera för och genomföra utvärderingar av avslutade eller pågående reformer redan när styrmedlen beslutas för att dra lärdomar för framtida reformer. Regeringen instämmer i att styrmedlen förändrats vid många tillfällen. Regeringen instämmer även i att utvärdering och uppföljning av pågående eller avslutade reformer utgör viktiga underlag för hur reglerna bör utvecklas framöver men noterar att det delvis är en effekt av att regeringar och regeringsunderlag ändrats. Vidare vill regeringen framhålla att dessa styrmedel behöver förhålla sig till den snabba tekniska utvecklingen och förändringar i EU-rätten för att behålla sin styreffekt. Dessutom är flera av de faktorer som påverkar introduktionen av ny miljöteknik svåra att förutsäga. Det visar även erfarenheter från andra EU-länder som i vissa fall har haft svårt att dimensionera styrmedlen och behövt genomföra omfattande förändringar.

Vid införandet av bonus–malus-systemet för lätta fordon den 1 juli 2018 bedömdes det viktigt att systemet skulle utvärderas i ett tidigt skede. Regeringen delar Riksrevisionens uppfattning att det hade varit önskvärt med mer långsiktiga planer för miljöbilspremie, supermiljöbilspremie och den tillfälliga nedsättningen av förmånsvärdet för elbilar, laddhybrider och gasbilar men konstaterar samtidigt att justeringar av styrmedlen, i takt med den tekniska utvecklingen, kan vara nödvändiga för att inte riskera att urholka styrmedlens styrande effekt. Regeringen instämmer därför bara delvis i Riksrevisionens slutsats.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att se över möjligheterna att minska de samhällsekonomiska kostnaderna av exporten av subventionerade miljöbilar. Regeringen instämmer i denna rekommendation. Om exporten av relativt nya klimatbonusbilar fortsätter att öka kan det på sikt leda till att omställningen av den svenska fordonsflottan till klimatbonus bilar försenas och fördröjas. Regeringens ambition är att fler miljöbilar ska stanna på den svenska andrahandsmarknaden och fortsätta bidra till omställningen av den svenska fordonsflottan. Regeringen har därför aviserat att författningsändringar behöver göras för att motverka att subventionerade klimatbonusbilar säljs vidare till utlandet. Regeringen vill dock i detta sammanhang påminna om att EU-rätten innehåller bestämmelser som Sverige, i likhet med andra medlemsländer, måste förhålla sig till och som har betydelse för hur sådana bestämmelser kan utformas.

Vidare rekommenderar Riksrevisionen regeringen att analysera behovet och kostnadseffektiviteten av nedsatta förmånsvärden för förmånsbilar som är miljöbilar. Regeringen konstaterar att det återkommande finns anledning att se över samtliga subventioner av nybilsinköp för att säkerställa att de är ändamålsenliga. Regeringen instämmer därför även i denna rekommendation.

Slutligen rekommenderar Riksrevisionen regeringen att tydligt redovisa hur länge bonus–malus-systemet ska gälla, hur regeringen avser att utveckla det framöver, samt hur länge den tillfälliga nedsättningen av förmånsvärdet för el- och gasbilar ska gälla.

Huvudmotivet för bonus–malus-systemet är att öka andelen miljöanpassade fordon med lägre koldioxidutsläpp per kilometer. För att nå klimatmålen behövs en kombination av styrmedel, inklusive styrmedel som stödjer introduktion av ny teknik. Bonus–malus-systemet kan därmed komplettera de mer generellt verkande drivmedelsskatterna och bidra till att minska transportsektorns oljeberoende och klimatpåverkan. Systemet bedöms vara ett verkningsfullt styrmedel för att öka andelen miljöanpassade lätta fordon i nybilsförsäljningen samt effektivisera fordonsflottan.

Regeringen anser vidare att reglerna för förmånsbilar, utöver styrning mot mer miljöanpassade bilar, bör spegla principen om neutral beskattning mellan förmån och kontant lön. Det huvudsakliga syftet med den tillfälliga nedsättningen av förmånsvärdet för el-, laddhybrid- och gasbilar har varit att underlätta introduktionen av miljöanpassade bilar på marknaden och på så sätt skapa bättre förutsättningar för att öka miljöprestandan hos beståndet av förmånsbilar. Regeringen bedömer att dessa styrmedel, genom att främja introduktion av teknik med lägre utsläpp, bidrar till möjligheten att uppnå flera av de riksdagsbundna klimatmålen. Bedömningen av hur elbilsförsäljningen utvecklar sig framöver skiljer sig åt mellan olika myndigheter och organisationer. Klart är att ökningstakten det senaste året varit kraftig. Viktiga förklaringsfaktorer är EU:s utsläppskrav för nya personbilar och det ökade utbudet av laddbara bilar. En annan orsak är att batterikostnaden som utgör en stor del av merkostnaden för laddbara fordon har sjunkit över tid. När prisskillnaden minskar bedöms behovet av miljöbilsubventioner minska och så småningom helt upphöra. Vartefter omställningen av transportsektorn mot fossiloberoende fortgår och de laddbara fordonens konkurrenskraft ökar finns det därför anledning att återkommande se över styrmedlens omfattning och karaktär. Den tillfälliga nedsättningen av förmånsvärdet gäller t.o.m. den 31 december 2020. Regeringen aviserar i skrivelsen att det vid beredningen av budgetpropositionen för 2021 finns skäl att återkomma till hur förmånsvärdet för miljöbilar kommer att sättas ned framöver.

Regeringen redogör för att det även påbörjats en översyn av hela bonus–malus-systemet och att Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer utgör ett värdefullt underlag för denna översyn.

### *Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser*

Regeringen framhåller i skrivelsen att det i samband med att bonus–malus-systemet trädde i kraft den 1 juli 2018 skedde flera förändringar. En klimatbonus ersatte den tidigare supermiljöbilspremien. Fordonsskatten för nya fordon höjdes och den femåriga fordonsskattebefrielsen för fordon med

bättre miljöegenskaper slopades. Bilförmånsvärdet justerades genom att fordonsskatten lades till som en separat post i beräkningen.

Införandet av bonus–malus-systemet föregicks av en utredning – Bonus–malus-utredningen (SOU 2016:33). Regeringen bedömer att den nya regleringen i högre grad än tidigare statliga stöd uppfyller sitt syfte att öka andelen fordon med en låg klimatpåverkan. Vidare anser regeringen att det är viktigt att systemet uppdateras i takt med samhälls- och teknikutvecklingen och att det finns behov av att med jämna mellanrum se över bonus–malus-systemet.

I skrivelsen anförts att regeringen har för avsikt att remittera förslag på åtgärder för att motverka att subventionerade klimatbonusbilar säljs vidare till utlandet. Därtill anförts att regeringen har tillsatt en utredning som ska ge förslag på hur ett förbud mot försäljning av nya bensin- och dieseldrivna bilar ska genomföras samt när fossila drivmedel ska ha fasats ut (dir. 2019:106).

Regeringen har dessutom påbörjat en översyn av hela bonus–malus-systemet. Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer kommer enligt regeringen att utgöra ett värdefullt underlag i detta arbete. Regeringen följer utvecklingen för miljöbilar noga. I och med skrivelsen anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

## **Motionerna**

I kommittémotion 2020/21:140 av Jessica Rosencrantz m.fl. (M) yrkande 1 anförts att det bör genomföras konsekvensanalyser för styrmedel i transportsektorn och att de samhällsekonomiska kostnaderna gällande styrmedel riktade mot inköp och ägande av miljöbilar bör jämföras mot andra alternativa styrmedel. I yrkande 2 i samma motion anförts att bonus–malus-systemet bör ersättas med ett styrmedel som är mer effektivt och leder till större utsläppsminskningar. Därtill framhåller motionärerna i yrkande 3 att regeringen skyndsamt ska åtgärda problemet med export av miljöbilar.

I kommittémotion 2020/21:102 av Martin Kinnunen m.fl. (SD) yrkande 1 anförts att regeringen bör säkerställa ytterligare utredning av miljöbilsåtgärdernas miljömässiga effektivitet och konsekvenser, inklusive fördelningseffekter mellan regioner och inkomstgrupper. Vidare anser motionärerna i yrkande 2 i samma motion att regeringen bör redovisa för riksdagen hur systemet ska kunna bli mer kostnadseffektivt, långsiktigt och förutsägbart.

I motion 2020/21:144 av Rickard Nordin (C) anförts att regeringen skyndsamt ska åtgärda problemet med export av miljöbilar, på ett sätt som inte ökar den administrativa bördan eller avsevärt minskar incitamenten att köpa miljöbilar för användning i Sverige.

Frågan om export av miljöbilar tas upp i kommittémotion 2020/21:2809 av Magnus Jacobsson m.fl. (KD), som i yrkande 10 anför att bonusdelen bör delas upp under fler år.

I motion 2020/21:2823 av Lars Beckman (M) anförs att regeringen ska säkerställa en rättssäker lagstiftning som innebär att en tidigare bilägare inte ska bli återbetalningsansvarig för en klimatbonus.

### **Kompletterande information**

Av januariavtalet, den sakpolitiska överenskommelsen mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet, framgår att klimatbonusar och klimatavgifter på personbilar ska förstärkas och förenklas. Under 2020 har regeringen inlett en översyn av hela bonus–malus-systemet.

Den 18 september 2020 aviserade regeringen att miljöstyrningen i bonus–malus-systemet ska förenklas och förstärkas genom att bl.a. fordonsskatten för nya fordon med höga koldioxidutsläpp ska höjas liksom att bonusen för fordon utan utsläpp av koldioxid ska höjas. Förslaget bygger på en överenskommelse mellan regeringspartierna, Centerpartiet och Liberalerna.

I budgetpropositionen för 2021 (prop. 2020/21:1, utg. omr. 20) redovisas att det under 2019 nyregistrerades drygt 45 000 nya klimatbonusfordon. Det är främst antalet elbilar som har ökat jämfört med tidigare år. Mellan 2018 och 2019 ökade antalet nyregistrerade elbilar med över 120 procent. Det ökade antalet klimatbonusbilar innebär enligt regeringen att anslaget 1:8 Klimatbonus behöver förstärkas 2021–2023.

En rad skärpningar inom bonus–malus-systemet föreslås i budgetpropositionen för 2021. För att förstärka miljöstyrningen och finansieringen av systemet föreslår regeringen att malus höjs och att bonusen justeras från den 1 april 2021. Regeringen anförs i budgetpropositionen att en grundläggande princip i bonus–malus-systemet är att intäkterna ska täcka kostnaderna.

Vidare anförs regeringen att bonus–malus-systemet löpande kommer att analyseras och systemet vid behov justeras. Regeringen avser att återkomma till detta i budgetpropositionen för 2022.

Regeringen aviserade i september 2020 att den schablon som används i dag för att beräkna värdet av bilförmån bör justeras för att bättre spegla kostnaden för att ha en privatägd bil. Förslaget, som är en del av den gröna skatteväxlingen, presenteras i budgetpropositionen för 2021 (2020/21:1 Volym 1b avsnitt 13:10) och är en del av samarbetet mellan regeringspartierna, Centerpartiet och Liberalerna. Regeringen avser att under våren 2021 återkomma till riksdagen med ett förslag.

När det gäller export av miljöbilar aviserade regeringen hösten 2019 i budgetpropositionen för 2020 (prop.2019/20:1, utg.omr. 20) att ändringar behöver göras i förordningen (2017:1334) om klimatbonusbilar för att motverka att subventionerade klimatbonusbilar säljs vidare till utlandet.

Den 23 juli 2020 presenterade Miljödepartementet promemorian Klimatbonusar ska vara registrerade i fem år. Regeringen konstaterar i promemorian att minskad export av subventionerade klimatbonusbilar skulle stärka klimatbonusens funktion i omställningen av den svenska fordonsflottan till klimatbonusbilar och att detta därför är en viktig del i den pågående översynen av

hela bonus–malus-systemet. I promemorian föreslås att det införs två nya bestämmelser som innebär att om en klimatbonusbil avregistreras 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. Vidare föreslås att karenstiden på sex månader för utbetalning av bonusen beräknas från den dag då bilen ställts på.

Förslagen har remitterats till den 23 november 2020. Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2021.

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet välkomnar Riksrevisionens granskning av de senaste årens statliga åtgärder för att främja omställningen av den svenska fordonsflottan mot miljöanpassade bilar med lägre utsläpp. Effektivt utformade styrmedel kommer att vara avgörande för möjligheterna att nå utsläppsmålen för transportsektorn.

Liksom regeringen instämmer utskottet i inställningen att konsekvensanalyser alltid bör redovisas i regeringens förslag till reformer och vid införande av nya styrmedel. Utskottet noterar att det framgår av Riksrevisionens granskning att det nuvarande bonus–malus-systemet är den enda av de granskade reformerna som föregåtts av en offentlig utredning, och därmed en mer systematisk analys av såväl miljömässiga som samhällsmässiga konsekvenser.

Utskottet noterar vidare att de samhällsekonomiska kostnaderna för klimatbonussystemet framstår som relativt höga i jämförelse med andra åtgärder för att minska utsläppen, men instämmer med regeringen i att det behövs en kombination av styrmedel som kompletterar varandra för att nå klimatmålen. De senaste årens ökning av antalet registrerade klimatbonusbilar visar att reformen varit framgångsrik utifrån att systemets huvudsakliga syfte har varit att stimulera introduktionen av nya bilar med låg klimatpåverkan på marknaden.

Inte desto mindre kan det finnas behov av justeringar, mot bakgrund av såväl teknisk utveckling som eventuella marknadsmisslyckanden som kan uppstå. Utskottet konstaterar att en översyn av hela bonus–malus-systemet har inletts och att regeringen, utifrån en grundläggande princip i systemet att intäkterna ska täcka kostnaderna, inför 2021 föreslagit en rad ändringar i syfte att förstärka miljöstyrningen och finansieringen av systemet. Vidare noterar utskottet att regeringen har för avsikt att löpande fortsätta analysera och vid behov justera systemet.

Utskottet konstaterar att det är ett allvarligt problem att subventionerade klimatbonusbilar exporteras utomlands och att åtgärder måste vidtas för att motverka denna export. Utskottet välkomnar att regeringen för närvarande bereder förslag till författningsändringar i denna fråga men vill understryka att denna problematik måste åtgärdas skyndsamt. I sammanhanget vill utskottet också betona betydelsen av de nya regler som införs för att minska exporten

av klimatbonusbilar inte får utformas på ett sätt som kan leda till minskat intresse för att förvärva klimatbonusbilar.

Det som utskottet nu har anfört bör riksdagen tillkännage för regeringen. Utskottet tillstyrker därför motionerna 2020/21:140 (M) yrkande 3 samt 2020/21:144 (C).

Utskottet finner inte skäl att ställa sig bakom övriga motioner. Motionerna 2020/21:140 (M) yrkandena 1 och 2, 2020/21:102 (SD) yrkandena 1 och 2, 2020/21:2809 (KD) yrkande 10 samt 2020/21:2823 (M) avstyrks därmed.

Med det anförda föreslår utskottet att den aktuella skrivelsen läggs till handlingarna.

# Reservationer

## 1. Konsekvensanalyser och jämförelse av samhällsekonomiska kostnader, punkt 3 (M, SD, KD)

av Jessica Rosencrantz (M), John Widegren (M), Runar Filper (SD), Betty Malmberg (M), Martin Kinnunen (SD), Yasmine Eriksson (SD) och Kjell-Arne Ottosson (KD).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 3 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion  
2020/21:140 av Jessica Rosencrantz m.fl. (M) yrkande 1.

### *Ställningstagande*

Riksrevisionen har granskat beslutsunderlagen för, och effektiviteten i, ett antal statliga åtgärder för en ökad andel miljöbilar. I deras granskning framkommer allvarlig kritik mot utformningen av de olika styrmedlen. Riksrevisionen konstaterar att regeringen varken genomfört tillräckliga konsekvensanalyser vid beslut om stöden eller gjort någon utvärdering av redan aktuella styrmedel. Kostnaderna för förslagen är relativt höga i jämförelse med andra åtgärder, vilket förstärks av att de är ojämnt fördelade i landet. Vidare menar Riksrevisionen också att styrmedlen inte har skapat långsiktiga och förutsägbara villkor för aktörerna på bilmarknaden.

Vår utgångspunkt för klimatpolitiken är att kostnadseffektivitet måste stå i centrum. Precis som alla andra politikområden måste klimatpolitiken präglas av krav på resultat i form av minskade utsläpp. Regeringen har dock återkommande fått kritik för att den inte redovisar hur stora utsläppsminskningar klimatpolitiken totalt, eller genom enskilda förslag, förväntas ge upphov till, något som också Klimatpolitiska rådet kritiserade i sin senaste rapport. I frånvaron av beräkningar och redovisningar av klimatreformernas bidrag för att uppnå klimatmålet tillåts symbolpolitik alltför ofta trumfa åtgärder som på allvar skulle kunna sänka utsläppen i både Sverige och världen. En viktig åtgärd för att ha ordning och reda i klimatpolitiken är att redovisa i vilken grad planerade, beslutade och genomförda åtgärder bidrar till att minska utsläppen. Vi anser därför att Klimatpolitiska rådet ska ges ett nytt uppdrag att utvärdera effektiviteten i regeringens enskilda klimatreformer och vid behov föreslå nya effektivare åtgärder.

Regeringens klimatpolitik har fått upprepad kritik från ett flertal tunga expertinstanser. Senast i raden är nu Riksrevisionen i deras genomgång av statliga åtgärder för miljöbilar. Omställningen av fordonsflottan från fossilfria bränslen till el och bibränslen är viktig för att minska utsläppen från transportsektorn. I dag står transportsektorn för en tredjedel av Sveriges totala utsläpp. Enligt Riksrevisionen har regeringen inte sett till att tillräckliga och transparenta konsekvensanalyser tagits fram inför beslut om styrmedel. Riksrevisionen menar att flera beslutsunderlag saknar miljömässiga konsekvenser och samhällsekonomiska analyser eller endast innehåller kortfattade sådana samt att det inte har utförts någon utvärdering av aktuella styrmedel. Vi delar denna uppfattning och anser därför att regeringen måste genomföra konsekvensanalyser för styrmedel i transportsektorn och jämföra de samhällsekonomiska kostnaderna gällande styrmedel riktade mot inköp och ägande av miljöbilar mot andra alternativa styrmedel.

## **2. Utred miljömässig effektivitet och fördelningseffekter, punkt 4 (SD)**

av Runar Filper (SD), Martin Kinnunen (SD) och Yasmine Eriksson (SD).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 4 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion

2020/21:102 av Martin Kinnunen m.fl. (SD) yrkandena 1 och 2.

### *Ställningstagande*

Riksrevisionen har i rapporten Statliga åtgärder för fler miljöbilar (RiR 2020:1) granskat regeringens åtgärder för fler miljöbilar, och den 28 maj 2020 presenterade regeringen (skr. 2019/20:170) sina kommentarer samt listade åtgärder med anledning av rapporten. Regeringen skriver att den i och med detta anser att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad. Vi delar inte denna syn.

Övergripande konsekvensanalyser inklusive samhällsekonomiska konsekvenser har inte gjorts eller gjorts knapphändigt och inte tillställts riksdagen. Riksrevisionen skriver att möjligheten för riksdagen att fatta välinformerade beslut har försvårats på grund av detta. Till och med de miljömässiga konsekvenserna är knapphändigt belysta eller inte belysta alls i hälften av underlagen.

De samhällsekonomiska kostnaderna har varit höga sett till kostnad per minskad enhet koldioxidutsläpp. Kostnaderna har inte fördelats jämnt. De har

gynnat förmånsbilister mer än privatbilister och boende i storstadskommunerna mer än landsbygdsbor. En ytterligare och oförutsedd kostnad för samhället har uppstått i och med att många bilar har sålts vidare till framför allt Norge, varvid bidragskostnaden drabbat svenska skattebetalare medan bilens relativa klimatnytta tillgodoses i ett annat land.

Långsiktiga och förutsägbara villkor för köp och innehav av nya bilar har inte skapats. Återkommande regelförändringar, ofta med kort varsel, har skapat osäkerhet. För många av styrmedlen saknas en tydlig plan för utveckling respektive avveckling.

Regeringen redovisar ingen ambition att göra konsekvensbedömningar av hur stödet till miljöbilar respektive de ökade kostnaderna för andra bilar har slagit inom olika inkomstgrupper eller i olika delar av Sverige, trots att det är tydligt från Riksrevisionens rapport att de människor missgynnas som inte har tillgång till förmånsbilar och inte har råd att köpa elbil. Regeringen meddelar inte konkreta planer för hur systemet ska kunna bli mer kostnadseffektivt, långsiktigt och förutsägbart.

Vi anser att regeringen bör visa intresse för åtgärdernas miljömässiga effektivitet och konsekvenser, inte minst fördelningseffekter mellan regioner och inkomstgrupper, genom att se till att låta genomföra sådana analyser. Regeringen bör låta utreda övriga utestående frågor som Riksrevisionen pekar på.

### **3. Ersätt bonus–malus-systemet, punkt 5 (M, KD)**

av Jessica Rosencrantz (M), John Widegren (M), Betty Malmberg (M) och Kjell-Arne Ottosson (KD).

#### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 5 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion  
2020/21:140 av Jessica Rosencrantz m.fl. (M) yrkande 2.

#### *Ställningstagande*

Regeringens klimatpolitik har fått upprepad kritik från ett flertal tunga expertinstanser. Senast i raden är nu Riksrevisionen i deras genomgång av statliga åtgärder för miljöbilar.

Särskilt skarp kritik har riktats mot bonus–malus-systemet. Tidigare har Konjunkturinstitutet dömt ut reformen för att den är dyr och inte styr direkt mot minskade utsläpp. Den kritiken upprepas i Riksrevisionens rapport. Det görs nu en översyn av systemet, och det är bra. Moderaterna anser därför att bonus–malus-systemet kräver stora förändringar och i realiteten bör ersättas

med ett nytt styrmedel som är mer kostnadseffektivt och leder till större utsläppsminskningar.

#### **4. Utbetalning av bonus, punkt 6 (KD)**

av Kjell-Arne Ottosson (KD).

##### *Förslag till riksdagsbeslut*

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 6 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion  
2020/21:2809 av Magnus Jacobsson m.fl. (KD) yrkande 10 och  
avslår motion  
2020/21:2823 av Lars Beckman (M).

##### *Ställningstagande*

Det är ett problem att begagnade elbilar och laddhybrider exporteras till Norge och gasbilar till Tyskland. Detta beror på att det i Sverige, tack vare bonusen, är förmånligt att köpa en ny miljöbil. En följd av detta har blivit att andrahandsmarknaden utvecklats sämre i Sverige. Den stora exporten av fordon med låga utsläpp har sammantaget lett till att det totala snittutsläppet från personbilar har ökat. Bonusdelen i bonus-malus-modellen bör förändras så att den betalas ut successivt under en flerårsperiod.

BILAGA

# Förteckning över behandlade förslag

## Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2019/20:170 Riksrevisionens rapport om statliga åtgärder för fler miljöbilar.

## Följdmotionerna

*2020/21:102 av Martin Kinnunen m.fl. (SD):*

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör säkerställa ytterligare utredning av miljöbilsåtgärdernas miljömässiga effektivitet och konsekvenser, inklusive fördelningseffekter mellan regioner och inkomstgrupper, och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör redovisa för riksdagen hur systemet ska kunna bli mer kostnadseffektivt, långsiktigt och förutsägbart och tillkännager detta för regeringen.

*2020/21:140 av Jessica Rosencrantz m.fl. (M):*

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att genomföra konsekvensanalyser för styrmedel i transportsektorn och jämföra de samhällsekonomiska kostnaderna gällande styrmedel riktade mot inköp och ägande av miljöbilar mot andra alternativa styrmedel och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att ersätta bonus-malus med ett styrmedel som är mer effektivt och leder till större utsläppsminskningar och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen skyndsamt ska åtgärda problemet med export av miljöbilar och tillkännager detta för regeringen.

*2020/21:144 av Rickard Nordin (C):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen skyndsamt ska åtgärda problemet med export av miljöbilar, på ett sätt som inte ökar den administrativa bördan eller avsevärt minskar incitamenten att köpa miljöbil för användning i Sverige, och tillkännager detta för regeringen.

## Motioner från allmänna motionstiden 2020/21

*2020/21:2809 av Magnus Jacobsson m.fl. (KD):*

10. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att dela upp bonusdelen under fler år och tillkännager detta för regeringen.

*2020/21:2823 av Lars Beckman (M):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen ska säkerställa en rättssäker lagstiftning som innebär att en tidigare bilägare inte ska bli återbetalningsansvarig för en klimatbonus, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.