

Kommittédirektiv



Ett bonus–malus-system för lätta fordon

**Dir.
2015:59**

Beslut vid regeringssammanträde den 28 maj 2015.

Sammanfattning

En särskild utredare ska lämna förslag på hur ett s.k. bonus–malus-system för nya lätta fordon kan utformas, där miljöanpassade fordon med relativt låga utsläpp av koldioxid premieras vid inköpstillfället genom en bonus (lat. bonus=bra) medan fordon med relativt höga utsläpp av koldioxid belastas med högre skatt (lat. malus=dålig). Huvudmotivet för bonus–malus-systemet är att öka andelen miljöanpassade fordon med lägre koldioxidutsläpp. Bonus–malus-systemet kan därmed komplettera de mer generellt verkande drivmedelsskatterna och bidra till att minska transportsektorns oljeberoende och klimatpåverkan.

En utgångspunkt är att bonus–malus-systemet ska utformas inom ramen för befintligt system med supermiljöbilspremie och fordonsbeskattning. Utredaren ska föreslå hur bonus–malus-systemet kan justeras i takt med att sammansättningen av fordonsflottan förändras, så att den offentligfinansiella relationen mellan bonus-delen och malus-delen upprätthålls.

Utredaren ska vidare utreda och vid behov lämna förslag avseende fordonsskatten för samtliga fordon, dvs. även för de lätta fordon som inte omfattas av bonus–malus-systemet. Utredaren bör också utreda och lämna förslag avseende fordonsbeskattningen i systemvårdande syfte. Utgångspunkten ska vara att skapa ett sammanhållet, renodlat och tydligt system för fordonsbeskattning i syfte att minska transportsektorns klimatpåverkan på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt.

Utredaren ska redovisa de samhällsekonomiska effekterna av förslagen, effekter på de transportpolitiska målen, offentlig-finansiella effekter, effekter för miljön, effekter för jämställdheten, effekter för domstolar och myndigheter, effekter för företagen, regionalpolitiska effekter, effekter för enskilda fordon och fordonsägare samt fördelningspolitiska effekter.

Utredaren ska utarbeta de lag- och förordningstexter som behövs för att genomföra förslagen.

Uppdraget ska redovisas senast den 29 april 2016.

Bakgrund

Politiska mål m.m.

Klimatfrågan är vår tids ödesfråga och en av regeringens högst prioriterade frågor. Miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan innebär att halten av växthusgaser i atmosfären ska stabiliseras på en nivå som innebär att människans påverkan på klimatsystemet inte blir farligt. Målet är preciserat genom ett temperaturmål och ett koncentrationsmål och är utformat i enlighet med FN:s ramkonvention om klimatförändringar (klimatkonventionen). Sverige har tillsammans med andra länder ett ansvar för att det globala målet kan uppnås (se prop. 2009/10:155, bet. 2009/10:MJU25, rskr. 2009/10:377). Riksdagen har fastställt visionen om att Sverige inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser 2050 (prop. 2008/09:162, bet. 2008/09:MJU28, rskr. 2008/09:300). Vägtrafiken står för ungefär hälften av de svenska växthusgasutsläpp som inte omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter. En viktig utmaning inför framtiden är därför att minska vägtrafikens klimatpåverkan.

I luftkvalitetsdirektivet (2008/50/EG) fastställs gränsvärden för vissa luftföroreningar, bl.a. för stora partiklar (PM10). Vidare har Sverige åtagit sig att minska utsläppen av bland annat kväveoxider i det reviderade Göteborgsprotokollet under FN:s luftvårdskonvention. De svenska transportpolitiska målen består av ett övergripande mål – att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar

transportförsörjning för medborgare och näringsliv i hela landet – samt två delmål, ett funktionsmål och ett hänsynsmål. Enligt funktionsmålet ska transportsystemet bland annat vara jämställt och bidra till utvecklingskraft i hela landet. Enligt hänsynsmålet ska transportsystemets utformning bland annat bidra till att miljö kvalitetsmålen uppnås (prop. 2008/09:93, bet. 2008/09:TU4, rskr. 2008/09:257 och prop. 2013/14:1 utg.omr. 22, avsnitt 3.5, bet. 2013/14:TU1, rskr. 2013/14:131).

I regeringens proposition En sammanhållen svensk klimat- och energipolitik – Klimat (prop. 2008/09:162) redogörs för den långsiktiga prioriteringen att Sverige 2030 bör ha en fordonsflotta som är oberoende av fossila bränslen samt för visionen att Sverige 2050 ska ha en hållbar och resurseffektiv energiförsörjning och inga nettoutsläpp av växthusgaser i atmosfären. Prioriteringen om en fossiloberoende fordonsflotta ska ses som ett steg på vägen mot visionen för 2050. En särskild utredare har kartlagt möjliga handlingsalternativ och identifierat åtgärder för att reducera transportsektorns utsläpp och beroende av fossila bränslen i linje med visionen för 2050. I december 2013 överlämnade utredaren sitt slutbetänkande Fossilfrihet på väg (SOU 2013:84). I detta föreslås bland annat att ett bonus-malus-system införs.

I vårpropositionen för 2015 (prop. 2014/15:100, s. 57) anges att insatserna för att nå en fordonsflotta oberoende av fossila bränslen till 2030 ska intensifieras. Det anges vidare att regeringen avser att utreda hur ett s.k. bonus-malus-system kan utformas, där miljöanpassade fordon med relativt låga utsläpp av koldioxid premieras vid inköpstillfället med en bonus och fordon med relativt höga utsläpp av koldioxid får högre skatt.

Generella styrmedel kan behöva kompletteras med mer specifika styrmedel

Generellt verkande styrmedel, såsom koldioxid- och energiskatterna på drivmedel som sätter ett pris på koldioxidutsläpp respektive energianvändning, utgör viktiga delar i svensk klimatpolitik. Dessa generella ekonomiska styrmedel är teknikneutrala, följer principen om att förorenaren ska betala och

bidrar till att klimat- och miljömålen nås på ett kostnads-effektivt sätt när individer och företag själva får bära de samhällsekonomiska kostnader som deras transporter orsakar. I en i övrigt fullt fungerande marknad skulle koldioxidskatten vara ett tillräckligt styrmedel för att ställa om den svenska fordonsflottan i riktning mot mer koldioxidsnåla fordon.

Det finns dock i vissa lägen behov av att komplettera de generella styrmedlen med mer specifika, till exempel om koldioxidskatten inte kan sättas till den nivå som krävs för att nå prioriteringen om en fossiloberoende fordonsflotta. Det kan också vara så att nybilsköpare vid inköpstillfället inte i tillräcklig grad tar hänsyn till att miljöanpassade fordon kan ha lägre bränslekostnader. Om det finns hinder för ny teknik, t.ex. otillräckliga incitament att utveckla eller föra fram ny teknik på marknaden, skulle även det kunna motivera stöd till s.k. omogna tekniker.

I vilken grad denna typ av förhållanden förekommer i praktiken är betydelsefullt för såväl behovet av kompletterande styrning utöver koldioxidskatten som en lämplig nivå på den kompletterande styrningen.

Ett bonus–malus-system kan öka andelen miljöanpassade fordon och bidra till att uppnå prioriteringen om en fossiloberoende fordonsflotta

Med bonus–malus-system avses här ett system där fordon med relativt låga utsläpp av koldioxid premieras med en bonus medan fordon med relativt höga utsläpp av koldioxid belastas med högre skatt (malus). Ibland avses att såväl bonus som malus läggs på vid eller i nära anslutning till inköpstillfället. Benämningen bonus–malus-system kan dock även användas i en vidare bemärkelse för att syfta på koldioxidrelaterad fordonsbeskattning i allmänhet, t.ex. inom ramen för den årliga fordonskatten.

Ibland avses ett offentligfinansiellt neutralt system där summan av samtliga fordons bonus ska motsvara summan av samtliga fordons malus, men ett bonus–malus-system kan även utformas för att generera offentligfinansiella intäkter.

Inneboende i konstruktionen är dock att systemet när det fungerar eroderar sin egen skattebas och därmed måste justeras för att upprätthålla såväl styreffekt som den offentligfinansiella relationen mellan bonus och malus.

Många länder har inslag av bonus–malus inom fordonsbeskattningen, antingen i form av koldioxidrelaterad fordonskatt eller genom bidrag eller sanktioner (eller en kombination av både bidrag och sanktioner) baserade på fordonens koldioxidutsläpp (eller andra mått på miljöprestanda). Forskning och utvärdering av denna typ av system har bl.a. visat att de kan öka andelen koldioxidsnåla fordon, vilket kan bidra till att uppnå prioriteringen om en fossiloberoende fordonsflotta. I vilken utsträckning de samlade koldioxidutsläppen från vägtrafiken minskar till följd av ett bonus–malus-system beror dock på hur systemet utformas i övrigt, t.ex. när det gäller påverkan på fordonsflottans storlek samt på utformningen av andra styrmedel, t.ex. nivåerna på drivmedelskatterna.

Gällande rätt

I Sverige tillämpas för närvarande två system för fordonsbeskattning, det koldioxidbaserade systemet och det viktbaserade systemet. Nyare lätta fordon beskattas inom det koldioxidbaserade systemet utifrån fordonets koldioxidutsläpp per kilometer och äldre lätta fordon beskattas inom det viktbaserade systemet utifrån fordonets vikt. Beskattningen av fordon påverkas dock även av andra faktorer, såsom vilket drivmedel fordonet kan drivas med. För lätta fordon som beskattas inom det koldioxidbaserade systemet och som kan drivas med etanolbränsle eller gasbränsle förutom gasol är fordonsskatten lägre i förhållande till fordonets koldioxidutsläpp. För lätta fordon som kan drivas med dieselbränsle är fordonsskatten högre för att kompensera för att energiskatten på dieselbränsle är lägre än energiskatten på bensin. För dieseldrivna lätta fordon som omfattas av den koldioxidbaserade fordonsskatten tas även ett miljö tillägg ut.

Miljöstyrningen inom fordonsbeskattningen ligger för närvarande i utformningen av det koldioxidbaserade systemet genom att fordon med högre utsläpp av koldioxid eller partiklar får betala en högre fordonsskatt och genom att nya bilar med bättre miljöegenskaper befrias från fordonsskatt under de fem första åren. Därutöver kan bilköpare få ett särskilt stöd vid inköp av bilar med mycket låga utsläpp av koldioxid, den s.k. supermiljöbilspremie.

Fordonsskatt ska betalas för fordon som är eller borde vara registrerade i vägtrafikregistret. För fordon som är avställda eller endast tillfälligt registrerade betalas inte fordonsskatt. Detta gäller även för vissa fordon som är 30 år eller äldre (veteranfordon). För personbilar i vissa glesbygdskommuner är skatten nedsatt med 384 kronor.

Vid lagändringar som innebär att fordonsskatten ska tas ut med ett annat belopp än tidigare ska återbetalning av skatten göras för belopp som överstiger 100 kronor och tillkommande skatt ska betalas om beloppet uppgår till 200 kronor eller mer.

Beskattningen av fordon bestäms i vägtrafikskattelagen (2006:227) och i lagen (2006:228) med särskilda bestämmelser om fordonsskatt. Bestämmelserna om supermiljöbilspremie finns i förordningen (2011:1590) om supermiljöbilspremie.

Uppdraget

Allmänna utgångspunkter

En grundläggande utgångspunkt för utredningen ska vara att skapa ett sammanhållet, renodlat och tydligt system för fordonsbeskattning i syfte att minska transportsektorns klimatpåverkan och öka andelen miljöanpassade fordon så att den långsiktiga prioriteringen om en fossiloberoende fordonsflotta kan nås på ett kostnadseffektivt sätt. Det innebär att utredaren ska ta ett helhetsgrepp om beskattningen av lätta fordon genom att beakta hur olika delar påverkar varandra. Utredaren ska därför både lämna förslag på ett bonus–malus-system för nya lätta fordon och utreda och vid behov lämna förslag avseende fordonsskatten för samtliga fordon, dvs. även de fordon som inte

omfattas av bonus–malus-systemet. Utredaren bör också lämna ytterligare förslag i systemvårdande syfte, bl.a. för att undvika att s.k. tilläggsdebiteringar uppstår i samband med fordons-skattejusteringar. När det gäller samtliga förslag ska förenligheten med unionsrätten, inklusive EU:s statsstödsregler, analyseras och beaktas.

Utredaren ska utarbeta de lag- och förordningstexter som behövs för att genomföra de förslag som lämnas.

Utreda och lämna förslag på bonus–malus-system för nya lätta fordon

Utredaren ska lämna förslag på hur ett s.k. bonus–malus-system för nya lätta fordon kan utformas, där miljöanpassade fordon med relativt låga utsläpp av koldioxid premieras vid inköps-tillfället genom en bonus medan fordon med relativt höga utsläpp av koldioxid belastas med högre skatt (malus). I begreppet lätta fordon bör i detta sammanhang inkluderas personbilar klass I (oavsett vikt) samt om möjligt personbilar klass II (oavsett vikt), lätta bussar och lätta lastbilar (de två senare med en totalvikt på maximalt 3 500 kg).

När det gäller malusdelen finns det i princip två sätt att utforma denna, antingen inom ramen för nuvarande system med årlig fordonsskatt eller i form av en ny särskild skatt som tas ut vid registreringen av ett fordon (registreringsskatt). En registreringsskatt bedöms dock som problematisk ur ett EU-perspektiv. Europeiska kommissionen har bl.a. i ett meddelande från 2012 redogjort för sin syn på registreringsskatter för fordon (Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Rådet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén, Att stärka den inre marknaden genom att undanröja gränsöverskridande skattehinder för personbilar, COM(2012) 756). Med hänsyn till de EU-rättsliga problem som uppkommer vid tillämpningen av en registreringsskatt ska utredaren inte överväga detta alternativ.

En konsekvens av detta är att bonus–malus-systemet ska utformas inom ramen för befintligt system med supermiljöbils-premie och fordonsbeskattning. Det kan t.ex. innebära en

bonusdel vid inköpstillfället som ersätter nuvarande supermiljöbilspremie, tillsammans med en malusdel i form av högre fordonsskatt. Utredaren ska överväga att utforma malusdelen som en förhöjd årlig fordonsskatt under ett eller flera år i stället för under fordonets hela livslängd. Supermiljöbilspremien i nuvarande utförande och den femåriga befrielsen från fordonsskatt för nya bilar med bättre miljöegenskaper ska slopas om ett bonus–malus-system införs.

För att avgöra vad som är lämpliga nivåer för bonus respektive malus, ska utredaren bl.a. beakta:

- den långsiktiga prioriteringen att Sverige 2030 bör ha en fordonsflotta som är oberoende av fossila bränslen samt visionen att Sverige 2050 ska ha en hållbar och resurseffektiv energiförsörjning och inga nettoutsläpp av växthusgaser i atmosfären,
- övriga fastställda miljömål inom transportsektorn i Sverige och i EU,
- empirisk evidens från liknande system, t.ex. i Frankrike,
- relevant kunskap och forskning t.ex. om nybilsköparens beteende och vilka incitament som finns att utveckla och föra fram ny teknik på marknaden, samt
- den förväntade framtida utvecklingen både i Sverige och internationellt när det gäller kompletterande styrmedel riktade mot fordon.

Utredaren ska analysera och lämna förslag på två varianter av bonus–malus-system, dels en variant där bonus och malus är oberoende av fordonets vikt, dels en variant där fordonets vikt beaktas i syfte att premiera energieffektivitet.

För att bibehålla en hög trafiksäkerhetsnivå, ska utredaren analysera om systemet kan utformas för att beakta trafiksäkerhetsmässiga aspekter, t.ex. i form av vissa minimikrav för utbetalning av bonus.

Utredaren ska vidare analysera om systemet ska utformas linjärt, t.ex. i form av ett visst belopp av bonus respektive malus för varje gram koldioxid per kilometer under eller över en viss nivå, eller om ett system med intervaller är att föredra.

Utredaren ska även analysera den administrativa kostnaden av de olika alternativ som övervägs.

För att minska risken att bonus–malus-systemet medför offentligfinansiella kostnader, ska utredarens förslag konstrueras på ett sådant sätt att den sammanlagda summan av utbetald bonus förväntas understiga intäkterna från den högre skatten (malusdelen). Därigenom skapas en offentligfinansiell säkerhetsmarginal för det fall marknaden reagerar starkare än förväntat på det nya systemet.

Den offentligfinansiella relationen mellan bonus-delen och malus-delen i systemet ska upprätthållas över tid. Detta för att bibehålla styreffekten i systemet och för att inte öka belastningen för de offentliga finanserna. Utredaren ska därför föreslå hur bonus–malus-systemet kan justeras i takt med att sammansättningen av nya lätta fordon i termer av koldioxidutsläpp förändras.

När förslaget till bonus–malus-system utformas ska relevant lagstiftning, forskning och tidigare arbete på området beaktas. De förslag som lämnades av Utredningen om fossilfri fordonstrafik (SOU 2013:84) och de remissynpunkter på förslagen som har inkommit till Regeringskansliet ska bl.a. beaktas. Andra länders erfarenheter av system med bonus–malus-inslag ska kartläggas och analyseras. Utredaren ska också analysera hur det föreslagna bonus–malus-systemet påverkas av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 443/2009 av den 23 april 2009 om utsläppsnormer för nya personbilar som en del av gemenskapens samordnade strategi för att minska koldioxidutsläppen från lätta fordon och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 510/2011 av den 11 maj 2011 om fastställande av utsläppsnormer för nya lätta nyttofordon som ett led i unionens samordnade strategi för att minska koldioxidutsläppen från lätta fordon.

I syfte att öka transparensen och därmed den styrande effekten ska utredaren lämna förslag på hur bonus respektive malus för enskilda fordon kan synliggöras. Detta skulle t.ex. kunna ske genom någon form av märknings- eller klassificeringssystem. Förslaget på bonus–malus-system ska göra det enklare för enskilda konsumenter att välja energi-effektiva och mer miljöanpassade fordon.

Utreda och lämna förslag avseende fordonsskatt för samtliga lätta fordon

Utredaren ska analysera och vid behov lämna förslag avseende fordonsskatten för samtliga fordon, dvs. även de lätta fordon som inte omfattas av bonus–malus-systemet. I denna översyn ingår även att analysera hur fordonsskatteuttaget, inklusive skattenivåer, för motorcyklar bör utformas.

Utredaren kan t.ex. överväga att inordna samtliga fordon i en sammanhållen och koldioxidbaserad fordonsskatt. Det skulle då t.ex. kunna övervägas att utforma den högre skatten (malus-delen) för de nya lätta fordon som omfattas av bonus–malus-systemet som ett högre koldioxidbelopp för dessa fordon under ett eller flera år. Utredaren bör analysera om det är lämpligt att även de lätta fordon som i dag ingår i det viktbaserade systemet inordnas i det koldioxidbaserade systemet för fordonsskatt t.ex. genom någon form av skönsmässig beskattning eller genom beräkning av fordonets koldioxidutsläpp utifrån parametrar såsom fordonets vikt och drivmedel. Om det inte bedöms lämpligt att inordna de fordon som ingår i den viktbaserade fordonsskatten i den koldioxidbaserade fordonsskatten, kan dessa fordon kvarstå i den viktbaserade fordonsskatten.

Om en sammanhållen och koldioxidbaserad fordonsskatt inte bedöms lämplig, kan andra alternativ övervägas. t.ex. att behålla den viktbaserade respektive koldioxidbaserade fordonsskatten för de lätta fordon som inte omfattas av bonus–malus-systemet och därutöver lämna förslag på ytterligare ett fordonsskattesystem för de nya lätta fordon som omfattas av bonus–malus-systemet. Om en sådan lösning väljs bör det övervägas om och hur de tre fordonsskattesystemen kan samordnas. Vid en sådan lösning bör det också övervägas vilka förenklingar som är möjliga för att undvika att komplexiteten i fordonsskattesystemet ökar som en följd av utredningens förslag.

Konsekvenser för tillverkare och brukare av fordon ska beaktas, t.ex. konsekvenser för brukare av fordon med höga koldioxidutsläpp och för brukare av fordon där uppgift om fordonets utsläpp av koldioxidutsläpp saknas, såsom husbilar och äldre lätta fordon.

Utreda och lämna förslag i systemvårdande syfte

Utredaren bör även utreda och lämna förslag avseende fordonsskatten i systemvårdande syfte. Utgångspunkten bör vara att fordonsskattesystemet som helhet inte bör bli mer komplicerat än det nuvarande. Exempelvis bör utredaren se över regelverket i syfte att undvika att s.k. tilläggsdebiteringar uppstår i samband med fordonsskattejusteringar. I detta syfte kan utredaren överväga en ändring av dagens system med skatteår och skatteperioder till en enhetlig skatteperiod som är densamma för samtliga fordonsägare.

Utredaren bör också analysera regelverket kring s.k. på- och avställningar av fordon och utreda om fordonsskatt bör betalas även för avställda fordon i viss utsträckning.

Konsekvensbeskrivning

Utredaren ska redovisa de samhällsekonomiska effekterna av förslagen, effekter på de transportpolitiska målen, offentlig-finansiella effekter, effekter för miljön, effekter för jämställdheten, effekter för domstolar och myndigheter, effekter för företagen, regionalpolitiska effekter, effekter för enskilda fordon och fordonsägare samt fördelningspolitiska effekter.

Redovisning av uppdraget

Uppdraget ska redovisas senast den 29 april 2016.

(Finansdepartementet)