# Ett bonus–malus-system för nya lätta fordon

*Betänkande av Bonus–malus-utredningen*

*Stockholm 2016*

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

**SOU 2016:33**

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.
*Svara på remiss – hur och varför*
*Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).*
En kort handledning för dem som ska svara på remiss.
Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2016

ISBN 978-91-38-24442-5
ISSN 0375-250X

# Till statsrådet och chefen för Finansdepartementet

Regeringen beslutade den 28 maj 2015 (dir. 2015:59) att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att lämna förslag på hur ett så kallat bonus–malus-system för nya lätta fordon kan utformas. Uppdraget omfattade också att utreda och vid behov lämna förslag avseende fordonsskatten för samtliga fordon samt utreda och lämna förslag avseende fordonsbeskattningen i systemvårdande syfte. Kammarrättsrådet, numera lagmannen, Petter Classon förordnades samma dag som särskild utredare.

Som experter förordnades från den 25 juni 2015 ämnesrådet Stefan Andersson, den rättslige experten Ulf Båsjö, filosofie licentiaten Jonny Geidne, teknologie doktorn Kristina Holmgren, rättssakkunnige Helena Johansson, teknologie licentiaten Håkan Johansson, kanslirådet Martin Larsson, departementssekreteraren Elly-Ann Lindström och ämnesrådet Hans G Pettersson.

Som sekreterare anställdes från den 1 juni 2015 hovrättsassessorn Karin Brandqvist Sundblad samt från den 15 augusti 2015 professorn Fredrik Carlsson och universitetslektorn Henrik Jaldell.

Utredningen, som antagit namnet Bonus–malus-utredningen, överlämnar härmed betänkandet *Ett bonus–malus-system för nya lätta fordon* (SOU 2016:33).

Uppdraget är med detta slutfört.

Göteborg i april 2016

Petter Classon

/Karin Brandqvist Sundblad
Fredrik Carlsson
Henrik Jaldell

# Innehåll

**Begrepp och förkortningar** ..... **13**

**Sammanfattning** ..... **17**

**1 Författningsförslag** ..... **23**

1.1 Förslag till lag om ändring i vägtrafikskattelagen (2006:227) ..... 23

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:228) med särskilda bestämmelser om fordonsskatt ..... 31

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:1590) om supermiljöbilspremie ..... 41

**2 Uppdraget och dess genomförande** ..... **47**

2.1 Utredningens uppdrag enligt kommittédirektiven ..... 47

2.2 Utredningens arbete ..... 48

2.3 Betänkandets disposition ..... 48

**3 Bakgrund** ..... **51**

3.1 Uppdraget ..... 51

3.2 EU-rättsliga förutsättningar och krav ..... 52

3.2.1 Förordningar om nya bilars utsläpp av koldioxid ..... 52

3.2.2 Tekniska krav på motorfordon ..... 55

3.2.3 Närmare om processen för typgodkännande ..... 56

3.3 Svenska klimat- och transportpolitiska mål ..... 59
3.3.1 Miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan ..... 59
3.3.2 Visionen om ett Sverige utan nettoutsläpp av klimatgaser 2050 ..... 61
3.3.3 Långsiktiga prioriteringen om en fossiloberoende fordonsflotta 2030 ..... 62
3.3.4 Målsättningen för förnybar energi ..... 62
3.3.5 Målsättningen för den icke-handlande sektorn till 2020 ..... 63
3.3.6 Transportsektorns övergripande mål ..... 63

3.4 Något om tidigare utredningar om fordonsbeskattning ..... 64
3.4.1 Bilen, miljön och säkerheten – slutbetänkande av Trafikbeskattningsutredningen, SOU 1999:62 ..... 64
3.4.2 Skatt på väg – slutbetänkande av Vägtrafikskatteutredningen, SOU 2004:63 ..... 64
3.4.3 Effektivare skatter på klimat- och energiområdet, Ds 2009:24 ..... 65
3.4.4 Fossilfrihet på väg – betänkande av utredningen om fossilfri fordonstrafik, SOU 2013:84 ..... 66
3.4.5 Förslag till åtgärder för en mer hållbar konsumtion, Naturvårdsverket – redovisning av regeringsuppdrag ..... 69

3.5 Hur ser situationen ut i Sverige i dag beträffande lätta fordons klimatpåverkan? ..... 69

**4 Dagens fordonsbeskattning med mera ..... 73**

4.1 Uppdraget ..... 73

4.2 Dagens system med fordonsskatt, skattebefrielse och supermiljöbilspremie ..... 73
4.2.1 Allmänt om fordonsskatt ..... 73
4.2.2 Närmare om det koldioxidbaserade fordonsskattesystemet ..... 75
4.2.3 Befrielse från fordonsskatt för vissa miljöanpassade lätta fordon ..... 77
4.2.4 Supermiljöbilspremie för personbilar ..... 79

4.3 Hur hänger fordonsskatt, skattebefrielse för miljöbilar och supermiljöbilspremie samman? ... 81
4.3.1 Inledning ... 81
4.3.2 Fordonsskattens storlek beror på hur mycket koldioxid fordonet släpper ut ... 82
4.3.3 Fordonsskattens storlek beror på vilket drivmedel som kan användas ... 84
4.3.4 Fordonsskattens storlek utifrån exemplet Volvo V60 och Volkswagen Golf ... 85

4.4 Nedsättning av förmånsvärdet för vissa miljöanpassade bilar ... 87

**5 Styrmedel för att reducera koldioxidutsläpp från biltrafik ... 89**

5.1 Uppdraget ... 89

5.2 Allmänt om ekonomiska styrmedel för att reducera koldioxidutsläpp ... 89

5.3 Styrmedel för att reducera koldioxidutsläpp från fordonstrafiken i Sverige ... 93
5.3.1 Drivmedelsskatt ... 93
5.3.2 Fordonsskatt ... 96
5.3.3 Miljöbilssubvention ... 98
5.3.4 Direkt reglering av koldioxidutsläpp från nya bilar ... 99
5.3.5 Andra styrmedel som påverkar ... 100

5.4 Beteendeekonomiska aspekter på köp och användning av fordon ... 100

**6 Bonus–malus: några länders system, erfarenheter och utvärderingar ... 105**

6.1 Uppdraget ... 105

6.2 Beskrivning av några andra länders system med bonus–malus-inslag ... 106
6.2.1 Frankrike ... 106
6.2.2 Norge ... 110

6.2.3 Österrike ... 111
6.2.4 Vallonien, Belgien ... 112
6.2.5 Danmark ... 113

6.3 En jämförelse mellan några länders bonus–malus-system ... 114

6.4 Vetenskapliga utvärderingar av nuvarande bonus–malus-system ... 119
6.4.1 Frankrike ... 119
6.4.2 Norge ... 122
6.4.3 Kanada ... 124

6.5 Simuleringsstudier av hypotetiska system ... 125
6.5.1 Tyskland ... 125
6.5.2 Sverige ... 126

**7 Utgångsläget i dag ... 131**

7.1 Uppdraget ... 131

7.2 Nuvarande fordonsskatt och nybilsförsäljningen ... 131

7.3 Nuvarande minskningstakt av koldioxidutsläpp ... 138

7.4 Mål – Vad ska bonus–malus-systemet styra mot? ... 139

**8 Förslag på ett nytt bonus–malus-system för nya lätta fordon ... 145**

8.1 Uppdraget med mera ... 145

8.2 Sammanfattning av förslaget ... 148

8.3 Hur ska bonus och malus regleras? ... 149

8.4 Vilka fordon ska ingå i ett nytt bonus–malus-system för nya lätta fordon? ... 158

8.5 Vilka fordon ska ingå i bonus- respektive malusdelen i ett nytt bonus–malus-system för nya lätta fordon? ... 161

8.6 Ska det nya bonus–malus-systemet för nya lätta fordon utformas linjärt eller är ett system med trappsteg att föredra? ... 164

8.7 Ska malusen vara lika stor för alla år fordonet är i trafik? ... 166

8.8 Vad är lämpliga initiala gränser och belopp för bonus? ... 167

8.9 Vad är lämpliga initiala gränser och belopp för malus i en variant av bonus–malus-system för nya lätta fordon som är oberoende av fordonets vikt? ... 169

8.10 Vilken viktjustering är lämplig i en variant av bonus–malus-system som är beroende av fordonets vikt? ... 174

8.11 Vilka gränser och nivåer ska gälla för bonus respektive malus längre fram i tiden? ... 178

8.12 Hur ska bränslefaktorn och miljötillägget för dieseldrivna fordon hanteras i ett nytt bonus–malus-system? ... 179

8.13 Ska bonus–malus-systemet för nya lätta fordon utformas för att beakta trafiksäkerhetsmässiga aspekter? ... 183

8.14 Hur ska bonus och malus synliggöras? ... 184

**9 Förändringar av fordonsskatten för lätta fordon som inte omfattas av det nya bonus–malus-systemet ... 189**

9.1 Uppdraget ... 189

9.2 Allmänna överväganden och avgränsningar ... 190

9.3 Ökad koldioxidrelatering av fordonsskatten ... 191

9.4 Ändringar för dieseldrivna fordon i det koldioxidbaserade fordonsskattesystemet ... 192

9.5 Uppgift om viktad/blandad körning ska användas för laddhybrider ... 193

9.6 Justeringar i det viktbaserade fordonsskattesystemet ... 194

9.7 Koldioxidbaserad fordonsskatt för nya motorcyklar och justering av enhetsskatten för befintliga ... 202

**10 Frågor av systemvårdande karaktär ..... 207**

10.1 Uppdraget ..... 207

10.2 Betalning av fordonsskatt och tilläggsdebiteringar ..... 208

10.3 Skatteår och skatteperiod i vägtrafikskattelagen ..... 210

10.4 Av- och påställning av fordon samt tillfällig registrering .. 212

10.5 Överväganden i fråga om tilläggsdebiteringar ..... 214
10.5.1 Inledning – problemet med tilläggsdebiteringar ..... 214
10.5.2 Tänkbara lösningar och konsekvenser ..... 215
10.5.3 Ett enhetligt skatteår bör inte införas ..... 221

10.6 Överväganden i fråga om av- och påställning av fordon .... 224

**11 Konsekvensbedömning ..... 227**

11.1 Sammanfattning av konsekvenserna ..... 227

11.2 Uppdraget ..... 228

11.3 Simuleringsstudien ..... 229

11.4 Konsekvenser för marknaden ..... 231
11.4.1 Styreffekten av systemet ..... 231
11.4.2 Konsekvenser för nybilsförsäljningen: typer av fordon ..... 234
11.4.3 Konsekvenser för nybilsförsäljningen: koldioxidutsläpp per kilometer ..... 236
11.4.4 Konsekvenser för konsumenter ..... 237
11.4.5 Konsekvenser för producenter av bilar, återförsäljare och andra aktörer ..... 246

11.5 Konsekvenser för fordonens utsläpp ..... 247
11.5.1 Koldioxidutsläpp ..... 247
11.5.2 Miljöbilsdefinitionen ..... 250
11.5.3 Skrotning ..... 251
11.5.4 Andra miljöeffekter ..... 251

11.6 Konsekvenser för den offentliga sektorn ..... 252
11.6.1 Statsfinansiella konsekvenser ..... 252
11.6.2 Administrativa kostnader ..... 258
11.6.3 Konsekvenser för myndigheter och domstolar ... 259

11.7 Övriga konsekvenser ... 260
11.7.1 Konsekvenser för jämställdheten ... 261
11.7.2 Konsekvenser för fördelningen mellan inkomstgrupper och regioner ... 262
11.7.3 Konsekvenser för de transportpolitiska målen ... 263

**12 Ikraftträdande ... 265**

**13 Författningskommentar ... 267**

13.1 Förslaget till lag om ändring i vägtrafikskattelagen (2006:227) ... 267

13.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:228) med särskilda bestämmelser om fordonsskatt ... 273

13.3 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2011:1590) om supermiljöbilspremie ... 274

## Bilaga

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2015:59 ... 277

# Begrepp och förkortningar

| | |
|---|---|
| Alternativt bränsle | Används i betänkandet med samma definition som i drivmedelslagen (2011:319) om inget annat anges. |
| Batterifordon | Ett fordon där energitillförseln uteslutande sker genom att batteriet laddas från elnätet. |
| Biodrivmedel | Ett vätskeformigt eller gasformigt bränsle som är framställt av biomassa och avsett för motordrift. |
| Biogas | Huvudsakligen metan som framställs genom rötning eller förgasning. |
| Biomassa | Den biologiskt nedbrytbara delen av produkter, avfall och restprodukter från jordbruk (inklusive material av vegetabiliskt och animaliskt ursprung), skogsbruk och där med förknippad industri, liksom den biologiskt nedbrytbara delen av industriavfall och kommunalt avfall. Biomassa utgör råvara för biodrivmedel. |
| Bränsle | Ett bränsle är en substans som genom förbränning eller annan process kan omvandlas så att användbar energi frigörs. Bränslen kan bland annat användas som drivmedel. |

| | |
|---|---|
| Bränslefaktor | Omräkningsfaktor som gör att dieselbilar har högre fordonsskatt än bensinbilar. Detta för att kompensera för att dieselolja har lägre energiskatt än bensin. |
| CoC (Certificate of Comformity) | Intyg om överensstämmelse. En fordonstillverkare som har fått ett typgodkännandeintyg för en fordonstyp ska utfärda ett intyg för varje fordon som tillverkas av den godkända typen som en garanti att fordonet motsvarar denna. |
| $CO_2$/CO2 | Koldioxid |
| Drivmedel | Ett bränsle som är avsett för motordrift eller energi i annan form som också är avsedd för motordrift. Bensin, diesel, E85, el och fordonsgas är exempel på drivmedel. |
| E85 | Drivmedel bestående av 85 volymprocent etanol och resterande andel bensin. E85 kan användas som bränsle i fordon med en så kallad bränsleflexibel motor. |
| Elfordon/elbil | Sammanfattande begrepp för fordon med batterier som kan laddas via elnätet. Inkluderar både batterifordon och laddhybrider. |
| Elhybrid | Fordon som tankas och körs med ett drivmedel, men som även kan ha ett batteri eller en kondensor för energilagring samt en elmotor som hjälper till vid accelerationer och stadskörning. Kan inte laddas från elnätet. |

| | |
|---|---|
| Etanol | Alkohol som kan användas som drivmedel. Blandas med bensin till E85. |
| Fordonsgas | Drivmedel bestående av naturgas och/eller biogas. Används bland annat i personbilar som även kan drivas med bensin. |
| Fossila drivmedel | Drivmedel av fossilt ursprung, det vill säga som tillverkas av råolja (bensin eller diesel), naturgas eller kol. |
| Förnybara drivmedel | Drivmedel av icke-fossilt ursprung. Innefattar förutom biodrivmedel även drivmedel som framställs från förnybara energikällor, exempelvis grön el eller vätgas producerad med grön el. |
| Laddhybrid | Elfordon där batterierna laddas med elström från elnätet, men som även är försedd med en förbrännings-motor. |
| Lätt buss | En buss med en totalvikt av högst 3 500 kilogram. |
| Lätt lastbil | En lastbil med en totalvikt av högst 3 500 kilogram. |
| Naturgas | Ett fossilt drivmedel som huvud-sakligen består av metan. Ingår i fordonsgas. |
| $NO_X$ | Kväveoxider |

# Sammanfattning

## Fordonsbeskattningen i dag

I Sverige tillämpas för närvarande två system för fordonsbeskattning, det koldioxidbaserade och det viktbaserade. 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 även av vilket drivmedel fordonet kan drivas med. För lätta fordon som beskattas utifrån koldioxid 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 miljötillägg ut.

Nyare lätta fordon med bättre miljöegenskaper kan befrias från fordonsskatt under de fem första åren. Därutöver kan bilköpare få ett särskilt stöd vid inköp av personbilar med särskilt låga koldioxidutsläpp, den så kallade supermiljöbilspremien.

## Vårt uppdrag

Utredningen har fått i uppdrag att lämna förslag på hur ett bonus–malus-system för nya lätta fordon kan utformas. Med bonus–malussystem avses ett system där miljöanpassade fordon med låga utsläpp av koldioxid premieras vid inköpstillfället genom en bonus medan fordon med höga utsläpp av koldioxid belastas med en högre skatt. Bonus och malus är latin och betyder bra respektive dålig.

Bonus–malus-systemet ska, enligt kommittédirektiven, utformas inom ramen för befintligt system med supermiljöbilspremie och fordonsbeskattning. Utredningen ska, enligt nämnda direktiv, lämna förslag på två varianter av bonus–malus-system, dels en variant som är oberoende av fordonets vikt, dels en variant där fordonets vikt beaktas.

Utredningen anser att redan det nuvarande systemet kan betraktas som ett bonus–malus-system i den meningen att supermiljöbilspremien gynnar fordon med låga utsläpp av koldioxid medan fordon med relativt höga utsläpp av koldioxid belastas med högre skatt. Utredningens uppdrag handlar därför om att justera dagens bonus och skärpa dagens malus för nya lätta fordon.

I uppdraget har också ingått att utreda och vid behov lämna förslag avseende fordonsskatten för lätta fordon som inte omfattas av det nya bonus–malus-systemet. I översynen har även ingått att analysera hur fordonsskatteuttaget för motorcyklar bör utformas. Slutligen har det ingått att utreda vissa frågor av systemvårdande karaktär.

## Nytt bonus–malus-system för nya lätta fordon

Utredningen föreslår att det införs ett nytt bonus–malus-system för personbilar, lätta lastbilar och lätta bussar av fordonsår 2018 eller senare som registreras i vägtrafikregistret den 1 januari 2018 eller senare. Malusdelen ska även för det nya bonus–malus-systemet regleras i vägtrafikskattelagen (2006:227) och bonusdelen regleras i den nu gällande förordningen (2011:1590) om supermiljöbilspremie. Bonusen ska benämnas supermiljöbilsbonus. Liksom tidigare tas ett grundbelopp på 360 kronor ut för alla lätta fordon oavsett om fordonet berättigar till bonus eller belastas med malus. Den femåriga befrielsen från fordonsskatt slopas i och med att det nya bonus–malus-systemet införs.

För fysiska personer som förvärvar en bonusberättigande bil uppgår bonusen till 60 000 kronor om fordonet vid blandad körning släpper ut noll gram koldioxid per kilometer, till 45 000 kronor om fordonet släpper ut mer än noll gram men högst 35 gram koldioxid per kilometer och till 35 000 kronor om fordonet har ett koldioxidutsläpp på mer än 35 gram men högst 50 gram per kilometer. Beloppen och nivåerna är desamma för bonusar till juridiska perso-

ner, men för dessa finns det en begränsning som innebär att bonusen kan vara maximalt 35 procent av skillnaden i nypriset mellan bonusbilen och närmast jämförbara bil. För såväl fysiska som juridiska personer får bonus medges endast med ett belopp som motsvarar 25 procent av fordonets nypris.

Malusdelen av fordonsskatten för nya fordon ska vara högre under de tre första åren från det att fordonet tas i trafik. För bensin- och dieselfordon innebär det att malusen under denna period utgår i form av en koldioxidkomponent i fordonsskatten om 80 kronor per gram koldioxid som fordonet vid blandad körning släpper ut per kilometer utöver 95 gram. För tiden därefter är koldioxidbeloppet 22 kronor per gram koldioxid, räknat från samma utsläppsgräns.

För fordon som kan drivas med alternativa bränslen är koldioxidkomponenten 11 kronor per gram koldioxid som fordonet släpper ut per kilometer utöver 95 gram, under alla år fordonet är i trafik.

I den variant av bonus–malus-system för nya lätta fordon som beaktar fordonets vikt bestäms gränsen för när koldioxidbeloppet tas ut i stället utifrån fordonets utsläpp av koldioxid per kilometer i förhållande till fordonets tjänstevikt. För fordon med en tjänstevikt på 1 392 kilogram är gränsen densamma som i systemvarianten som är oberoende av fordonets vikt. För fordon som väger mer eller mindre än 1 392 kilogram görs en viktjustering av koldioxidkomponenten så att gränsen för koldioxidutsläpp blir högre respektive lägre. Viktdifferentieringen gäller oavsett vilket drivmedel fordonet kan drivas med och under fordonets hela livslängd.

Bränslefaktorn för nya dieselbilar ska vara 1,97 i varianten av bonus–malus-system utan viktdifferentiering och 2,13 i varianten med viktdifferentiering. Miljötillägget för dieseldrivna fordon tas bort för fordon som uppfyller utsläppsklass Euro 6.

## Förändringar av fordonsskatten för lätta fordon som inte omfattas av det nya bonus–malus-systemet

Mot bakgrund av utformningen av det nya bonus–malus-systemet föreslås en del ändringar i fordonsbeskattningen för lätta fordon som inte är nya. Gränsen för när ett koldioxidbelopp tas ut i det koldioxidbaserade fordonsskattesystemet sänks från nuvarande 111 gram till 95 gram för alla lätta fordon som beskattas i detta system. Någon ändring föreslås inte när det gäller storleken på koldioxidbeloppen 22 kronor per gram för fordon som drivs med bensin eller diesel och 11 kronor för fordon som kan drivas med alternativa bränslen.

Miljötillägget för dieseldrivna fordon tas bort även för lätta fordon som inte omfattas av det nya bonus–malus-systemet om kraven för utsläppsklass Euro 6 är uppfyllda. Bränslefaktorn för dieselfordon sänks till 2,10 för dessa fordon.

De lätta fordon som ingår i det viktbaserade systemet för uttag av fordonsskatt inordnas inte i systemet för koldioxidbaserad fordonsskatt. En del skattesatser justeras dock som en följd av fordonsskattehöjningen för lätta fordon som beskattas i det koldioxidbaserade fordonsskattesystemet och för vilka ett koldioxidbelopp tas ut.

Nya motorcyklar, som blir skattepliktiga efter utgången av 2017, inordnas i det koldioxidbaserade fordonsskattesystemet. För dessa fordon ska fordonsskatt tas ut med ett grundbelopp om 360 kronor och ett koldioxidbelopp som för ett skatteår uppgår till 11 kronor per gram koldioxid som fordonet släpper ut per kilometer utöver 95 gram. Fordonsskatten för övriga motorcyklar höjs till 360 kronor.

## Frågor av systemvårdande karaktär

Tilläggsdebiteringar uppstår till följd av att lagändringar sker så att fordonsskatt ska tas ut med ett högre belopp än vad som har beslutats för ett skatteår eller en skatteperiod. Tillkommande belopp som understiger 200 kronor behöver inte betalas. Tilläggsdebiteringarna upplevs av en del fordonsägare som orättvisa eftersom de får betala igen för något de redan har betalat. De extra debiteringarna kan även innebära en faktisk orättvisa då vissa fordonsägare på

grund av beloppsgränsen inte behöver betala det tillkommande beloppet. Till följd av ett rullande uppbördssystem med skatteår som börjar vid tio olika tillfällen beroende på fordonens registreringsnummer är det ofta samma fordonsägare som får betala fordonsskattehöjningen.

Problemet med tilläggsdebiteringar bör dock inte lösas genom att det införs en enhetlig skatteperiod som är densamma för alla fordon. Dagens system fungerar bra för de ordinarie fordonsskattedebiteringarna och det är därför inte rimligt att bryta upp detta för att lösa problemet med enstaka tilläggsdebiteringar.

## Konsekvensbedömning

Ett skärpt bonus–malus-system för nya lätta fordon kommer att påverka vilka fordon som köps. Fordon med relativt sett lägre koldioxidutsläpp kommer att efterfrågas mer.

Med ett nytt bonus–malus-system utan viktdifferentiering bedöms, fram till år 2010, andelen bensin- och dieseldrivna fordon minska något, medan rena elfordon kommer att öka relativt mycket. För övriga alternativa fordon (elhybrider, gas- och etanolfordon) blir andelen ungefär oförändrad. I varianten med viktdifferentiering bedöms andelen bensindrivna fordon bli något lägre och andelen dieseldrivna bli något högre. Andelen rena elfordon och laddhybrider, liksom fordon med övriga alternativa bränslen, kommer bli lägre i en variant av bonus–malus-system med viktdifferentiering.

Koldioxidutsläppet per bil bedöms, i en variant av bonus–malussystem utan viktdifferentiering, minska med 1,7 gram mer per år under de fem första åren jämfört med det nuvarande koldioxidbaserade fordonsskattesystemet. I varianten med viktdifferentiering bedöms minskningen bli 1,0 gram mer per år.

Den genomsnittliga fordonsskatten kommer, under den treåriga perioden med förhöjd malus, i varianten utan viktdifferentiering öka från dagens 800 kronor till 3 050 kronor för bensindrivna personbilar och från dagens 2 350 kronor till 6 850 kronor för dieseldrivna personbilar. För en genomsnittlig personbil blir fordonsskatten 2,8 gånger högre under de tre åren med förhöjd malus än under resten av fordonets livslängd. För lätta lastbilar ökar den

genomsnittliga fordonsskatten, under den förhöjda malusperioden, från 4 400 kronor till 13 250 kronor. I varianten med viktdifferentiering blir fordonsskatten under perioden med förhöjd malus lägre för dieseldrivna fordon än i varianten utan viktdifferentiering.

Eftersom antalet fordon som berättigar till bonus ökar och antalet fordon som belastas med malus minskar över tid kommer skatteinkomsterna från malus att minska och utbetalningar till bonus att öka. Utredningen bedömer att fordonsskatteökningen från den förhöjda malusen motsvarar utbetalningar för bonusar i högst fyra år från det att bonus–malus-systemet för nya lätta fordon införs. Fordonsskatten kommer dock att höjas även för vissa fordon som beskattas i det koldioxidbaserade respektive i det viktbaserade fordonsskattesystemet.

Det är svårt att förutse hur den tekniska utvecklingen blir och vilken styreffekt det nya bonus–malus-systemet får. Effekten på fordonsflottan av ett förändrat bonus–malus-system bör därför utvärderas efter ett år.

# 1 Författningsförslag

## 1.1 Förslag till lag om ändring i vägtrafikskattelagen (2006:227)

Härigenom föreskrivs i fråga om vägtrafikskattelagen (2006:227)

*dels* att 2 kap. 6 och 11 a §§ ska upphöra att gälla,

*dels* att 1 kap. 1 § och 2 kap. 2, 7, 9 och 10 §§ och rubriken närmast före 2 kap. 7 § ska ha följande lydelse,

*dels* att det i lagen ska införas två nya paragrafer, 1 kap. 6 b § och 2 kap. 9 a §.

| *Nuvarande lydelse* | *Föreslagen lydelse* |
|---|---|
| | **1 kap.** |
| | 1 §[1] |
| Vägtrafikskatt i form av fordonsskatt och saluvagnsskatt ska betalas till staten för vissa fordon enligt denna lag. | |
| För vissa personbilar, lätta bussar *och* lätta lastbilar ska fordonsskatt i stället betalas till staten enligt lagen (2006:228) med särskilda bestämmelser om fordonsskatt. | För vissa personbilar, lätta bussar, lätta lastbilar *och motorcyklar* ska fordonsskatt i stället betalas till staten enligt lagen (2006:228) med särskilda bestämmelser om fordonsskatt. |
| | *6 b §* |
| | *Uppgift om fordons utsläpp av koldioxid hämtas i vägtrafikregistret.* |

[1] Senaste lydelse SFS 2009:1468.

*Om det för fordon finns uppgift om fordonets utsläpp av koldioxid vid drift med en bränsleblandning som till övervägande del består av alkohol, eller helt eller delvis med annan gas än gasol, ska den uppgiften användas.*

*Om det för fordon finns uppgift om fordonets utsläpp av koldioxid vid viktad/blandad körning, ska den uppgiften användas.*

**2 kap.**

2 §[2]

Följande fordon, vars ålder, beräknad som skillnaden mellan fordonsåret och innevarande kalenderår, är trettio år eller äldre, är inte skattepliktiga (veteranfordon):

1. motorcyklar, och

2. bussar, lastbilar och personbilar som inte används i yrkesmässig trafik som avses i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1071/2009 av den 21 oktober 2009 om gemensamma regler beträffande de villkor som ska uppfyllas av personer som bedriver yrkesmässig trafik och om upphävande av rådets direktiv 96/26/EG eller yrkestrafiklagen (2012:210) eller i taxitrafik enligt taxitrafiklagen (2012:211).

Skattepliktiga enligt denna lag är inte heller

| | |
|---|---|
| 1. personbilar, lätta bussar *och* lätta lastbilar som beskattas enligt lagen (2006:228) med särskilda bestämmelser om fordonsskatt, | 1. personbilar, lätta bussar, lätta lastbilar *och motorcyklar* som beskattas enligt lagen (2006:228) med särskilda bestämmelser om fordonsskatt, |

2. traktorer, motorredskap eller tunga terrängvagnar som hör till skatteklass II enligt 17 §,

3. släpvagnar som dras av tunga terrängvagnar som hör till skatteklass II eller av motorredskap som hör till skatteklass II eller beskattas enligt 19 §,

[2] Senaste lydelse SFS 2012:222.

4. påhängsvagnar med en skattevikt över 3 ton om de dras uteslutande av bilar som kan drivas med dieselolja eller av traktorer som avses i 16 § 5, och

5. släpvagnar med en skattevikt av högst 750 kilogram.

| **Personbilar, lätta bussar *och* lätta lastbilar** | **Personbilar, lätta bussar, lätta lastbilar *och motorcyklar*** |
|---|---|
| 7 §[3] | |
| Fordonsskatten tas ut med ett grundbelopp och i förekommande fall ett koldioxidbelopp för | |
| 1. personbilar klass I som enligt uppgift i vägtrafikregistret är av fordonsår 2006 eller senare, | |
| 2. personbilar klass I som är av tidigare fordonsår än 2006, men uppfyller kraven för miljöklass 2005, El eller Hybrid enligt bilaga 1 till den upphävda lagen (2001:1080) om motorfordons avgasrening och motorbränslen, *och* | 2. personbilar klass I som är av tidigare fordonsår än 2006, men uppfyller kraven för miljöklass 2005, El eller Hybrid enligt bilaga 1 till den upphävda lagen (2001:1080) om motorfordons avgasrening och motorbränslen, |
| 3. personbilar klass II, lätta bussar och lätta lastbilar som blivit skattepliktiga för första gången efter utgången av år 2010. | 3. personbilar klass II, lätta bussar och lätta lastbilar som blivit skattepliktiga för första gången efter utgången av år 2010, *och* |
| | *4. motorcyklar som blivit skattepliktiga för första gången efter utgången av år 2017.* |
| För bilar som kan drivas med dieselolja ska summan av grundbeloppet och koldioxidbeloppet multipliceras med en bränslefaktor och ett miljötillägg tas ut. | För bilar som kan drivas med dieselolja ska summan av grundbeloppet och koldioxidbeloppet multipliceras med en bränslefaktor och ett miljötillägg tas ut. *Miljötillägg tas inte ut för bilar som uppfyller kraven för utsläppsklass Euro 6.* |

[3] Senaste lydelse SFS 2011:478.

9 §[4]

| | |
|---|---|
| Koldioxidbeloppet är för ett skatteår 22 kronor per gram koldioxid som fordonet vid blandad körning släpper ut per kilometer utöver *111* gram. *Uppgift om fordonets utsläpp av koldioxid vid blandad körning hämtas i vägtrafikregistret.* | Koldioxidbeloppet är för ett skatteår 22 kronor per gram koldioxid som fordonet vid blandad körning släpper ut per kilometer utöver *95* gram. |
| För fordon som är utrustade med teknik för drift med en bränsleblandning som till övervägande del består av alkohol, eller helt eller delvis med annan gas än gasol, är koldioxidbeloppet 11 kronor per gram koldioxid som fordonet vid blandad körning släpper ut per kilometer utöver *111* gram. *Uppgift om fordonets utsläpp av koldioxid vid blandad körning hämtas i vägtrafikregistret.* | För fordon som är utrustade med teknik för drift med en bränsleblandning som till övervägande del består av alkohol, eller helt eller delvis med annan gas än gasol, är koldioxidbeloppet 11 kronor per gram koldioxid som fordonet vid blandad körning släpper ut per kilometer utöver *95* gram. |
| *Om det för fordon som avses i andra stycket finns uppgift om ett sådant fordons utsläpp av koldioxid vid drift med en bränsleblandning som till övervägande del består av alkohol, eller helt eller delvis med annan gas än gasol, ska den uppgiften användas.* | *För motorcyklar är koldioxidbeloppet 11 kronor per gram koldioxid som fordonet släpper ut per kilometer utöver 95 gram.* |

[4] Senaste lydelse SFS 2014:1502.

*9 a §*

*För personbilar, lätta bussar och lätta lastbilar av fordonsår 2018 eller senare som registreras i vägtrafikregistret den 1 januari 2018 eller senare ska, i stället för vad som sägs i 9 § om koldioxidbeloppet, andra stycket gälla under tid som infaller under de tre första åren från det att fordonet blir skattepliktigt för första gången.*

*Koldioxidbeloppet är för ett skatteår 80 kronor per gram koldioxid som fordonet vid blandad körning släpper ut per kilometer utöver 95 gram.*

*Första stycket gäller inte för fordon som är utrustade med teknik för drift med en bränsleblandning som till övervägande del består av alkohol, eller helt eller delvis med annan gas än gasol.*

10 §[5]

*Bränslefaktorn är 2,37.*

*För fordon av fordonsår 2018 eller senare som registreras i vägtrafikregistret den 1 januari 2018 eller senare är bränslefaktorn 1,97. För övriga fordon är bränslefaktorn 2,10.*

Miljötillägget är

a) 500 kronor för fordon som blivit skattepliktiga för första gången före utgången av år 2007, och

b) 250 kronor för fordon som blivit skattepliktiga för första gången efter utgången av år 2007.

[5] Senaste lydelse SFS 2014:1502.

---

VARIANTEN MED VIKTDIFFERENTIERING

*9 a §*

*För personbilar, lätta bussar och lätta lastbilar av fordonsår 2018 eller senare som registreras i vägtrafikregistret den 1 januari 2018 eller senare ska, i stället för vad som sägs i 9 § om koldioxidbeloppet, andra–fjärde styckena gälla.*

*För tid som infaller under de tre första åren från det att fordonet blir skattepliktigt för första gången är koldioxidbeloppet för ett skatteår 80 kronor per gram koldioxid som fordonet vid blandad körning släpper ut per kilometer utöver det gränsvärde angivet i gram koldioxid per kilometer i förhållande till fordonets vikt som bestäms av följande beräkning:*

*1. den del av fordonets tjänstevikt angivet i kilogram som enligt uppgift i vägtrafikregistret inte överstiger 3 500 kilogram minskas med 1 392,*

*2. differensen enligt 1 multipliceras med 0,0333, och*

*3. produkten enligt 2 adderas med 95.*

*För tid därefter är koldioxidbeloppet för ett skatteår 22 kronor per gram koldioxid som fordonet vid blandad körning släpper ut per kilometer utöver det gränsvärde angivet i gram koldioxid*

*per kilometer i förhållande till fordonets vikt som bestäms av beräkningen i andra stycket.*

*Andra och tredje stycket gäller inte för fordon som är utrustade med teknik för drift med en bränsleblandning som till övervägande del består av alkohol, eller helt eller delvis med annan gas än gasol. Koldioxidbeloppet för dessa fordon är för ett skatteår 11 kronor per gram koldioxid som fordonet vid blandad körning släpper ut per kilometer utöver det gränsvärde angivet i gram koldioxid per kilometer i förhållande till fordonets vikt som bestäms av beräkningen i andra stycket.*

10 §[6]

*Bränslefaktorn är 2,37.*

*För fordon av fordonsår 2018 eller senare som registreras i vägtrafikregistret den 1 januari 2018 eller senare är bränslefaktorn 2,13. För övriga fordon är bränslefaktorn 2,10.*

Miljötillägget är

a) 500 kronor för fordon som blivit skattepliktiga för första gången före utgången av år 2007, och

b) 250 kronor för fordon som blivit skattepliktiga för första gången efter utgången av år 2007.

---

[6] Senaste lydelse SFS 2014:1502.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.

2. Bestämmelsen i 2 kap. 11 a § gäller fortfarande för bilar som blivit skattepliktiga för första gången före lagens ikraftträdande.

## 1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:228) med särskilda bestämmelser om fordonsskatt

Härigenom föreskrivs att 3 och 6 §§ och bilagan till lagen (2006:228) med särskilda bestämmelser om fordonsskatt ska ha följande lydelse.

| *Nuvarande lydelse* | *Föreslagen lydelse* |
|---|---|
| 3 §[7] | |
| Följande fordon är, om annat inte följer av 4 §, skattepliktiga om de är eller bör vara registrerade i vägtrafikregistret och inte är avställda eller endast tillfälligt registrerade, nämligen | |
| 1. personbilar klass I som | |
| a) enligt uppgift i vägtrafikregistret är av fordonsår 2005 eller tidigare, och | |
| b) inte uppfyller kraven för miljöklass 2005, El eller Hybrid enligt bilaga 1 till den upphävda lagen (2001:1080) om motorfordons avgasrening och motorbränslen, *samt* | b) inte uppfyller kraven för miljöklass 2005, El eller Hybrid enligt bilaga 1 till den upphävda lagen (2001:1080) om motorfordons avgasrening och motorbränslen, |
| 2. personbilar klass II, lätta bussar och lätta lastbilar som blivit skattepliktiga för första gången före utgången av år 2010. | 2. personbilar klass II, lätta bussar och lätta lastbilar som blivit skattepliktiga för första gången före utgången av år 2010, *samt* |
| | *3. motorcyklar som blivit skattepliktiga för första gången före utgången av år 2017.* |

[7] Senaste lydelse SFS 2011:479.

6 §

| | |
|---|---|
| Fordonsskatten *skall* betalas för ett skatteår eller, om skatten för ett fordon överstiger 3 600 kronor för ett helt år, för en skatteperiod. | Fordonsskatten *ska* betalas för ett skatteår eller, om skatten för ett fordon överstiger 3 600 kronor för ett helt år, för en skatteperiod. |
| Fordonsskattens storlek för ett skatteår framgår av bilagan till denna lag. För en skatteperiod är skatten en tredjedel av skatten för ett helt år. | Fordonsskattens storlek *för personbilar, lätta bussar och lätta lastbilar* för ett skatteår framgår av bilagan till denna lag. För en skatteperiod är skatten en tredjedel av skatten för ett helt år. |
| | *Fordonsskatten för motorcyklar är 360 kronor för ett skatteår.* |

När det gäller skattens storlek för en del av ett skatteår eller en skatteperiod samt för de fall när ett fordons beskaffenhet eller användning ändras tillämpas bestämmelserna i 2 kap. 13 och 14 §§ vägtrafikskattelagen (2006:227).

*Nuvarande lydelse*

*Bilaga*[8]

**Fordonsskatt**

| Fordonsslag | Skattevikt, kilogram | Skatt, kronor | |
|---|---|---|---|
| | | grund-belopp | tilläggsbelopp för varje helt hundratal kilogram över den lägsta vikten i klassen |
| **A Personbilar klass I** | | | |
| 1. Personbilar klass I som inte kan drivas med dieselolja | 0–900 | *913* | 0 |
| | 901– | *1 129* | *214* |
| 2. Personbilar klass I som kan drivas med dieselolja | 0–900 | 2 298 | 0 |
| | 901– | 2 863 | 564 |
| **B Lätta bussar** | | | |
| 1. Lätta bussar som inte kan drivas med dieselolja | 0–1 300 | *889* | 0 |
| | 1 301–1 600 | *1 098* | *187* |
| | 1 601–3 000 | *1 660* | *147* |
| | 3 001–3 500 | *3 713* | 0 |
| 2. Lätta bussar som kan drivas med dieselolja | 0–1 300 | 2 496 | 0 |
| | 1 301–1 600 | 2 665 | 66 |
| | 1 601–3 000 | 2 863 | 198 |
| | 3 001–3 500 | 5 642 | 0 |

[8] Senaste lydelse SFS 2014:1503.

| | | | |
|---|---|---|---|
| **C Lätta lastbilar och personbilar klass II** | | | |
| 1. Lätta lastbilar och personbilar klass II som inte kan drivas med dieselolja | 0–1 300 | *889* | 0 |
| | 1 301–1 600 | *1 098* | *187* |
| | 1 601–3 000 | *1 660* | *147* |
| | 3 001– | *3 713* | 0 |
| 2. Lätta lastbilar och personbilar klass II som kan drivas med dieselolja | 0–1 300 | 2 496 | 0 |
| | 1 301–1 600 | 2 665 | 66 |
| | 1 601–3 000 | 2 863 | 198 |
| | 3 001– | 5 642 | 0 |

*Föreslagen lydelse*

*Bilaga*

**Fordonsskatt**

| Fordonsslag | Skattevikt, kilogram | Skatt, kronor | |
|---|---|---|---|
| | | grund-belopp | tilläggsbelopp för varje helt hundratal kilogram över den lägsta vikten i klassen |
| **A Personbilar klass I** | | | |
| 1. Personbilar klass I som inte kan drivas med dieselolja | 0–900 | *1 278* | 0 |
| | 901– | *1 581* | *300* |
| 2. Personbilar klass I som kan drivas med dieselolja | 0–900 | 2 298 | 0 |
| | 901– | 2 863 | 564 |
| **B Lätta bussar** | | | |
| 1. Lätta bussar som inte kan drivas med dieselolja | 0–1 300 | *978* | 0 |
| | 1 301–1 600 | *1 208* | *206* |
| | 1 601–3 000 | *1 826* | *162* |
| | 3 001–3 500 | *4 084* | 0 |
| 2. Lätta bussar som kan drivas med dieselolja | 0–1 300 | 2 496 | 0 |
| | 1 301–1 600 | 2 665 | 66 |
| | 1 601–3 000 | 2 863 | 198 |
| | 3 001–3 500 | 5 642 | 0 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| **C Lätta lastbilar och personbilar klass II** | | | |
| 1. Lätta lastbilar och personbilar klass II som inte kan drivas med dieselolja | 0–1 300 | *978* | 0 |
| | 1 301–1 600 | *1 208* | *206* |
| | 1 601–3 000 | *1 826* | *162* |
| | 3 001– | *4 084* | 0 |
| 2. Lätta lastbilar och personbilar klass II som kan drivas med dieselolja | 0–1 300 | 2 496 | 0 |
| | 1 301–1 600 | 2 665 | 66 |
| | 1 601–3 000 | 2 863 | 198 |
| | 3 001– | 5 642 | 0 |

---

VARIANTEN MED VIKTDIFFERENTIERING

*Nuvarande lydelse*

*Bilaga*[9]

**Fordonsskatt**

| Fordonsslag | Skattevikt, kilogram | Skatt, kronor | |
|---|---|---|---|
| | | grund-belopp | tilläggsbelopp för varje helt hundratal kilogram över den lägsta vikten i klassen |
| **A Personbilar klass I** | | | |
| 1. Personbilar klass I som inte kan drivas med dieselolja | 0–900 | *913* | 0 |
| | 901– | *1 129* | *214* |
| 2. Personbilar klass I som kan drivas med dieselolja | 0–900 | 2 298 | 0 |
| | 901– | 2 863 | 564 |
| **B Lätta bussar** | | | |
| 1. Lätta bussar som inte kan drivas med dieselolja | 0–1 300 | 889 | 0 |
| | 1 301–1 600 | 1 098 | 187 |
| | 1 601–3 000 | 1 660 | 147 |
| | 3 001–3 500 | 3 713 | 0 |

[9] Senaste lydelse SFS 2014:1503.

| | | | |
|---|---|---|---|
| 2. Lätta bussar som kan drivas med dieselolja | 0–1 300 | 2 496 | 0 |
| | 1 301–1 600 | 2 665 | 66 |
| | 1 601–3 000 | 2 863 | 198 |
| | 3 001–3 500 | 5 642 | 0 |

**C Lätta lastbilar och personbilar klass II**

| | | | |
|---|---|---|---|
| 1. Lätta lastbilar och personbilar klass II som inte kan drivas med dieselolja | 0–1 300 | 889 | 0 |
| | 1 301–1 600 | 1 098 | 187 |
| | 1 601–3 000 | 1 660 | 147 |
| | 3 001– | 3 713 | 0 |
| 2. Lätta lastbilar och personbilar klass II som kan drivas med dieselolja | 0–1 300 | 2 496 | 0 |
| | 1 301–1 600 | 2 665 | 66 |
| | 1 601–3 000 | 2 863 | 198 |
| | 3 001– | 5 642 | 0 |

*Föreslagen lydelse*

*Bilaga*

**Fordonsskatt**

| Fordonsslag | Skattevikt, kilogram | Skatt, kronor | |
|---|---|---|---|
| | | grund-belopp | tilläggsbelopp för varje helt hundratal kilogram över den lägsta vikten i klassen |
| **A Personbilar klass I** | | | |
| 1. Personbilar klass I som inte kan drivas med dieselolja | 0–900 | *1 324* | 0 |
| | 901– | *1 637* | *310* |
| 2. Personbilar klass I som kan drivas med dieselolja | 0–900 | 2 298 | 0 |
| | 901– | 2 863 | 564 |
| **B Lätta bussar** | | | |
| 1. Lätta bussar som inte kan drivas med dieselolja | 0–1 300 | 889 | 0 |
| | 1 301–1 600 | 1 098 | 187 |
| | 1 601–3 000 | 1 660 | 147 |
| | 3 001–3 500 | 3 713 | 0 |
| 2. Lätta bussar som kan drivas med dieselolja | 0–1 300 | 2 496 | 0 |
| | 1 301–1 600 | 2 665 | 66 |
| | 1 601–3 000 | 2 863 | 198 |
| | 3 001–3 500 | 5 642 | 0 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| **C Lätta lastbilar och personbilar klass II** | | | |
| 1. Lätta lastbilar och personbilar klass II som inte kan drivas med dieselolja | 0–1 300 | 889 | 0 |
| | 1 301–1 600 | 1 098 | 187 |
| | 1 601–3 000 | 1 660 | 147 |
| | 3 001– | 3 713 | 0 |
| 2. Lätta lastbilar och personbilar klass II som kan drivas med dieselolja | 0–1 300 | 2 496 | 0 |
| | 1 301–1 600 | 2 665 | 66 |
| | 1 601–3 000 | 2 863 | 198 |
| | 3 001– | 5 642 | 0 |

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för fordonsskatt som avser tid före ikraftträdandet.

## 1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:1590) om supermiljöbilspremie

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2011:1590) om supermiljöbilspremie

*dels* att rubriken till förordningen ska ha följande lydelse,

*dels* att rubrikerna närmast före 4 och 7 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att 1–11 och 13 §§ ska ha följande lydelse.

| *Nuvarande lydelse* | *Föreslagen lydelse* |
|---|---|
| **Förordning (2011:1590) om *supermiljöbilspremie*** | **Förordning (2011:1590) om *supermiljöbilsbonus*** |
| 1 § | |
| Syftet med denna förordning är att med en *supermiljöbilspremie* främja en ökad försäljning och användning av nya bilar med låg klimatpåverkan. | Syftet med denna förordning är att med en *supermiljöbilsbonus* främja en ökad försäljning och användning av nya bilar med låg klimatpåverkan. |
| Förordningen är meddelad med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen. | |
| 2 § | |
| Med vägtrafikregistret avses i denna förordning det register som förs enligt lagen (2001:558) om vägtrafikregister. | |
| | *Fordons- och viktbegreppen i denna förordning har samma betydelse som i lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner.* |

3 §

Med supermiljöbil avses i denna förordning en personbil som

Med supermiljöbil avses i denna förordning en personbil, *lätt buss eller lätt lastbil* som

1. är typgodkänd enligt 3 kap. fordonsförordningen (2009:211),

2. uppfyller utsläppskraven enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 715/2007 av den 20 juni 2007 om typgodkännande av motorfordon med avseende på utsläpp från lätta personbilar och lätta nyttofordon (Euro 5 och Euro 6) och om tillgång till information om reparation och underhåll av fordon, och

3. enligt uppgift i vägtrafikregistret släpper ut högst 50 gram koldioxid per kilometer vid blandad körning.

*Om det i vägtrafikregistret finns uppgift om bilens koldioxidutsläpp vid viktad/blandad körning, ska vid tillämpningen av första stycket den uppgiften användas.*

*Supermiljöbilspremiens* **storlek**

*Supermiljöbilsbonusens* **storlek**

4 §[10]

För fysiska personer uppgår *supermiljöbilspremien*

1. till *40 000* kronor per supermiljöbil, om bilen vid blandad körning släpper ut noll gram koldioxid per kilometer, *och*

2. till *20 000* kronor per supermiljöbil *i övriga fall*.

För fysiska personer uppgår *supermiljöbilsbonusen*

1. till *60 000* kronor per supermiljöbil, om bilen vid blandad körning släpper ut noll gram koldioxid per kilometer,

2. till *45 000* kronor per supermiljöbil, *om bilen vid blandad körning släpper ut mer än noll gram men högst 35 gram koldioxid per kilometer, och*

*3. till 35 000 kronor per supermiljöbil i övriga fall.*

*Supermiljöbilsbonus enligt första stycket får medges med ett belopp*

[10] Senaste lydelse SFS 2015:945.

*som motsvarar högst 25 procent av bilens nypris. Med bilens nypris avses det pris som bilen hade när den introducerades på den svenska marknaden.*

5 §[11]

| | |
|---|---|
| För juridiska personer uppgår *supermiljöbilspremien* till ett belopp som per supermiljöbil | För juridiska personer uppgår *supermiljöbilsbonusen* till ett belopp som per supermiljöbil *motsvarar 35 procent av prisskillnaden mellan supermiljöbilen och närmast jämförbara bil, dock högst* |
| *1. motsvarar 35 procent av prisskillnaden mellan supermiljöbilen och närmast jämförbara bil, dock högst 40 000 kronor, om bilen vid blandad körning släpper ut noll gram koldioxid per kilometer, och* | *1. 60 000 kronor om bilen vid blandad körning släpper ut noll gram koldioxid per kilometer,* |
| *2. motsvarar 17,5 procent av prisskillnaden mellan supermiljöbilen och närmast jämförbara bil, dock högst 20 000 kronor i övriga fall.* | *2. 45 000 kronor om bilen vid blandad körning släpper ut mer än noll gram men högst 35 gram koldioxid per kilometer, och* |
| | *3. 35 000 kronor i övriga fall.* |

Första stycket gäller endast om supermiljöbilens nypris är högre än nypriset för den närmast jämförbara bilen.

*Supermiljöbilsbonus enligt första stycket får medges med ett belopp som motsvarar högst 25 procent av bilens nypris.*

Med bilens nypris avses det pris som bilen hade när den introducerades på den svenska marknaden.

[11] Senaste lydelse SFS 2015:945.

6 §[12]

*Supermiljöbilspremier* enligt 4 och 5 §§ får ges till företag endast enligt de förutsättningar som följer av artiklarna 3 och 36 i kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget, i den ursprungliga lydelsen.

En *supermiljöbilspremie* får inte betalas ut till ett företag som är föremål för ett betalningskrav på grund av ett beslut av Europeiska kommissionen som förklarar ett stöd olagligt och oförenligt med den inre marknaden.

*Supermiljöbilsbonusar* enligt 4 och 5 §§ får ges till företag endast enligt de förutsättningar som följer av artiklarna 3 och 36 i kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget, i den ursprungliga lydelsen.

En *supermiljöbilsbonus* får inte betalas ut till ett företag som är föremål för ett betalningskrav på grund av ett beslut av Europeiska kommissionen som förklarar ett stöd olagligt och oförenligt med den inre marknaden.

**Utbetalning av *supermiljöbilspremie***

**Utbetalning av *supermiljöbilsbonus***

7 §[13]

*I den utsträckning det finns medel för det syfte som anges i 1 §, ska en supermiljöbilspremie* betalas ut till de fysiska eller juridiska personer som *under tiden från och med den 1 januari 2012 till och med den 31 december 2016* har förvärvat en ny supermiljöbil som tidigare inte har varit påställd enligt förordningen (2001:650) om vägtrafikregister och ställer på bilen enligt den förordningen.

*En supermiljöbilsbonus ska* betalas ut till de fysiska eller juridiska personer som har förvärvat en ny supermiljöbil som tidigare inte har varit påställd enligt förordningen (2001:650) om vägtrafikregister och ställer på bilen enligt den förordningen.

[12] Senaste lydelse SFS 2014:1570.
[13] Senaste lydelse SFS 2015:945.

*Premien* ska betalas ut så snart medel finns tillgängliga för utbetalningen och i turordning efter den dag då supermiljöbilen ställts på.

Om det finns särskilda skäl, får en *supermiljöbilspremie* betalas ut till en fysisk eller juridisk person som har förvärvat en ny supermiljöbil trots att villkoret om påställning i första stycket inte är uppfyllt.

*Bonusen* ska betalas ut så snart medel finns tillgängliga för utbetalningen och i turordning efter den dag då supermiljöbilen ställts på.

Om det finns särskilda skäl, får en *supermiljöbilsbonus* betalas ut till en fysisk eller juridisk person som har förvärvat en ny supermiljöbil trots att villkoret om påställning i första stycket inte är uppfyllt.

8 §

*Supermiljöbilspremien* får inte kombineras med andra former av statliga eller kommunala stöd för förvärv av supermiljöbilar.

*Supermiljöbilsbonusen* får inte kombineras med andra former av statliga eller kommunala stöd för förvärv av supermiljöbilar.

9 §

Transportstyrelsen prövar frågor om *supermiljöbilspremier* enligt denna förordning.

Transportstyrelsen prövar frågor om *supermiljöbilsbonusar* enligt denna förordning.

10 §

Den som har fått en *supermiljöbilspremie* utbetald till sig är återbetalningsskyldig om *premien* har betalats ut på grund av felaktiga uppgifter i vägtrafikregistret.

Den som har fått en *supermiljöbilsbonus* utbetald till sig är återbetalningsskyldig om *bonusen* har betalats ut på grund av felaktiga uppgifter i vägtrafikregistret.

11 §

Om någon är återbetalningsskyldig enligt 10 § ska Transportstyrelsen besluta att helt eller delvis kräva tillbaka *supermiljöbilspremien*. Om det finns särskilda skäl, får Transportstyrelsen efterge kravet på återbetalning helt eller delvis.

Om någon är återbetalningsskyldig enligt 10 § ska Transportstyrelsen besluta att helt eller delvis kräva tillbaka *supermiljöbilsbonusen*. Om det finns särskilda skäl, får Transportstyrelsen efterge kravet på återbetalning helt eller delvis.

13 §

Transportstyrelsen får meddela föreskrifter om

1. hur *premien* ska betalas ut,

1. hur *bonusen* ska betalas ut,

2. vilka uppgifter som behövs för att visa att en bil uppfyller kraven i 3 §, och

3. närmast jämförbara bilar enligt 5 § första stycket.

---

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2018.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för supermiljöbilar som har påställts före ikraftträdandet.

# 2 Uppdraget och dess genomförande

## 2.1 Utredningens uppdrag enligt kommittédirektiven

Utredningens uppdrag består enligt kommittédirektiven i att lämna förslag på hur ett så kallat 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). Bonus–malus-systemet ska, enligt vad som framgår av direktiven, utformas inom ramen för befintligt system med supermiljöbilspremie och fordonsbeskattning. Utredningen ska föreslå hur bonus–malus-systemet kan justeras i takt med att sammansättningen av fordonsflottan förändras, så att den offentligfinansiella relationen mellan bonusdelen och malusdelen upprätthålls.

I uppdraget ingår även att utreda och vid behov lämna förslag avseende fordonsskatten för samtliga fordon, det vill säga även för de lätta fordon som inte omfattas av bonus–malus-systemet. Utredningen bör också enligt direktiven utreda och lämna förslag avseende fordonsbeskattningen i systemvårdande syfte.

Utgångspunkten för utredningens uppdrag 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.

Slutligen ska utredningen redovisa konsekvenserna av förslagen och utarbeta de lag- och förordningstexter som behövs för att genomföra förslagen.

Direktiven, som beslutades av regeringen den 28 maj 2015, finns fogade till betänkandet som *bilaga 1*.

## 2.2 Utredningens arbete

Utredningens arbete inleddes i juni 2015. Arbetet har bedrivits på sedvanligt sätt med regelbundna sammanträden med experterna. Sammanlagt har utredningen haft sju sammanträden. Det har också förekommit underhandskontakter med experterna.

Vidare har utredningen sammanträtt med Miljömålsberedningen (M 2010:04). Utredningen har också haft separata möten med BIL Sweden, Energigas Sverige, Miljöbilar Stockholm inom Miljöförvaltningen Stockholms stad, Tesla Motors, Volvo Cars och 2030-sekretariatet. Mötena har skett på intressenternas initiativ.

## 2.3 Betänkandets disposition

Betänkandet inleds med ett bakgrundskapitel, *kapitel 3*, där vi till att börja med går igenom EU-rättsliga förutsättningar och krav samt svenska klimat- och transportpolitiska mål som är aktuella på området för detta betänkande. Vi redogör därefter för några tidigare utredningar om fordonsbeskattning. Kapitlet avslutas med en beskrivning av hur situationen med lätta fordons klimatpåverkan ser ut i Sverige i dag.

I det efterföljande kapitlet, *kapitel 4*, går vi igenom regelverket när det gäller fordonsskatt och skattebefrielse för miljöbilar samt supermiljöbilspremie. Vi går också igenom hur dessa olika system hänger samman och vilka ekonomiska effekter de har för olika lätta fordon. Här sägs också något kort om nedsättning av förmånsvärdet för vissa miljöanpassade bilar.

*Kapitel* 5 behandlar olika styrmedel för att reducera koldioxidutsläpp i allmänhet och från fordonstrafiken i Sverige i synnerhet. Där sägs också något om beteendeekonomiska aspekter på köp och användning av fordon.

Det efterföljande kapitlet, *kapitel 6*, beskriver några länders fordonsskattesystem med bonus–malus-inslag. Kapitlet innehåller även en jämförelse av några länders bonus–malus-system och en redovisning av vetenskapliga utvärderingar av sådana system. Det avslutas med en beskrivning av simuleringsstudier som har gjorts av två hypotetiska bonus–malus-system.

Utgångsläget i dag när det gäller fordonsskatt, nybilsförsäljning och minskningstakt av koldioxidutsläpp beskrivs i *kapitel 7*. I kapitlet

sägs också något om vad bonus–malus-systemet för nya lätta fordon ska styra mot. Kapitlet fungerar som ett avstamp för den efterföljande bedömningen av hur det nya bonus–malus-systemet ska utformas.

I *kapitel 8* presenterar utredningen sitt förslag till nytt bonus–malus-system för nya lätta fordon.

*Kapitel 9* innehåller överväganden och förslag till förändringar av fordonsskatten för lätta fordon som inte ingår i det nya bonus–malus-systemet. Det gäller främst fordonsskatteuttaget för de viktbeskattade lätta fordonen och för motorcyklarna. Utredningen föreslår också en del förändringar för de gamla lätta fordonen som ingår i det koldioxidbaserade fordonsskattesystemet, men som inte omfattas av förslaget i kapitel 8.

*Kapitel 10* ägnas åt den översyn av fordonsskattesystemet i systemvårdande syfte som utredningen ska göra. Det handlar här om att se över problemet med de så kallade tilläggsdebiteringarna, som uppstår i samband med fordonsskattejusteringar, och regelverket för av- och påställning av fordon.

De avslutande kapitlen innehåller konsekvensbedömning (*kapitel 11*), ikraftträdande (*kapitel 12*) och författningskommentar (*kapitel 13*).

I *bilaga 1* finns, som tidigare nämnts, utredningens kommittédirektiv.

# 3 Bakgrund

## 3.1 Uppdraget

Klimatfrågan är vår tids ödesfråga och en prioriterad fråga på den politiska dagordningen. Ett antal klimat- och transportpolitiska mål har satts upp för att minska halten av växthusgaser i atmosfären. Vägtrafiken står för ungefär en tredjedel av Sveriges totala utsläpp av växthusgaser och cirka hälften av de svenska utsläppen som inte omfattas av systemet för handel med utsläppsrätter inom Europeiska unionen (EU).[1] En viktig utmaning för framtiden är därför att minska vägtrafikens klimatpåverkan. Generella styrmedel, såsom koldioxid- och energiskatterna på drivmedel, utgör viktiga delar i svensk klimatpolitik. De är dock inte tillräckliga för att ställa om den svenska fordonsflottan i riktning mot mer koldioxidsnåla fordon.

Det är bland annat mot den bakgrunden som utredningen har fått i uppdrag att lämna förslag på hur ett bonus–malus-system för nya lätta fordon kan utformas. Ett sådant system syftar till att öka andelen miljöanpassade fordon och bidra till att uppnå den långsiktiga prioriteringen om en fossiloberoende fordonsflotta. Bonus–malus-systemet ska, enligt utredningsdirektiven, utformas inom ramen för befintligt system med supermiljöbilspremie och fordonsbeskattning.

I uppdraget ingår också att utreda och vid behov lämna förslag avseende fordonsskatten för samtliga fordon. Enligt direktiven bör utredningen också utreda och lämna förslag avseende fordonsskatten i systemvårdande syfte. Utgångspunkten ska vara att skapa ett sammanhållet, renodlat och tydligt system för fordonsbeskatt-

[1] Prop. 2015/16:1 utgiftsområde 20 s. 27.

ning i syfte att minska transportsektorns klimatpåverkan på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt.

Av utredningens kommittédirektiv följer att när förslaget till bonus–malus-system utformas ska relevant lagstiftning och tidigare arbeten på området beaktas. De förslag som lämnades av Utredningen om fossilfri fordonstrafik (SOU 2013:84) och de remissynpunkter på förslagen som har kommit in till Regeringskansliet ska bland annat beaktas. Vidare ska utredningen 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 detta kapitel behandlar vi de svenska klimat- och transportpolitiska målen som utredningen enligt direktiven har att beakta. Kapitlet inleds med en beskrivning av de nämnda EU-förordningarna som syftar till att minska koldioxidutsläppen från fordon. I det sammanhanget behandlas också EU:s system för typgodkännande av fordon eftersom detta ligger till grund för hur uppgifter om fordons koldioxidutsläpp tas fram. Något kommer också att sägas om tidigare utredningar som har gjorts på området. Kapitlet avslutas med en beskrivning av hur situationen med lätta fordons klimatpåverkan ser ut i Sverige i dag. Den rättsliga regleringen som är relevant när det gäller fordonsbeskattningen i Sverige i dag behandlas i nästa kapitel.

## 3.2 EU-rättsliga förutsättningar och krav

### 3.2.1 Förordningar om nya bilars utsläpp av koldioxid

Koldioxidutsläpp från nya personbilar regleras i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 443/2009 av den 23 april 2009 om utsläppsnormer för nya personbilar som del av gemenskapens samordnade strategi för att minska koldioxidutsläppen från lätta fordon. Syftet med förordningen är att fastställa krav avseende koldioxidutsläpp för nya personbilar som registreras inom unionen för att

uppnå unionens övergripande mål att minska växthusgasutsläppen och för att säkerställa en väl fungerande inre marknad.

I förordningen fastställs de genomsnittliga koldioxidutsläppen från nya personbilar till 130 gram koldioxid per kilometer. Denna gräns kommer att sänkas till 95 gram fram till och med 2021. Målet om 95 gram koldioxid per kilometer ska nås för 95 procent av nybilsförsäljningen 2020 och för 100 procent senast i slutet av 2020, vilket alltså i praktiken innebär 2021.

Enligt förordningen ansvarar en fordonstillverkare för att de genomsnittliga specifika koldioxidutsläppen från nya personbilar från tillverkaren inte överskrider det specifika utsläppsmålet som har fastställts för den enskilde tillverkaren i enlighet med en bilaga till förordningen. Utsläppsmålen varierar alltså mellan tillverkarna. Med det specifika koldioxidutsläppet för ett visst fordon avses det koldioxidutsläpp som har uppmätts vid typgodkännandet av fordonet. Det specifika utsläppsmålet för en tillverkare under ett kalenderår beräknas som genomsnittet av de specifika koldioxidutsläppen från alla nya personbilar som har registrerats under det aktuella kalenderåret från den aktuella tillverkaren. Fordonets vikt i förhållande till den genomsnittliga vikten för personbilar i unionen har betydelse när de specifika koldioxidutsläppen för personbilar fastställs.

Tillverkarna har alltså getts ett visst utrymme att själva bestämma hur de ska uppnå målen i förordningen och får därför använda de genomsnittliga utsläppen för samtliga sina modeller i stället för att varje enskild bil ska uppfylla koldioxidmålen. Målen gäller dessutom för alla fordon från tillverkaren som registreras i hela unionen, vilket innebär att fordonstillverkare inte behöver uppfylla kraven i varje enskild medlemsstat.

Förordningen ger ytterligare incitament för fordonstillverkare att producera fordon med extremt låga utsläpp genom så kallade superkrediter. Dessa innebär att fordon med utsläpp som understiger 50 gram koldioxid per kilometer får räknas flera gånger när de genomsnittliga specifika koldioxidutsläppen beräknas. Detta ger tillverkarna flexibilitet när det gäller att tillverka mindre bränsleeffektiva fordon.

Superkrediterna har fastställts för två olika etapper där den första gäller fram till och med 2019. För 2015 gällde att varje sådant fordon fick räknas som 1,5 personbilar. Från och med 2016 får de dock

räknas endast som en personbil. I den andra etappen av utsläppsminskningar, 2020–2023, kommer varje fordon, med så lågt utsläpp som det nu är tal om, att räknas som två personbilar 2020, som 1,67 personbilar 2021, som 1,33 personbilar 2022 och återigen som en personbil 2023.

En del bränslebesparande tekniker kan inte demonstreras i den testmetod som används vid typgodkännande av fordon. Ett sådant exempel är energieffektiv luftkonditionering. Det har därför införts så kallade ”eco innovations”, vilka efter demonstration för oberoende part kan ge en fordonstillverkare krediter på upp till 7 gram per kilometer vid bedömningen av om tillverkaren har uppnått sitt mål.

Om tillverkarna inte anpassar sin fordonsflotta till de krav som gäller för respektive tillverkare väntar böter. Kommissionen utfärdar nämligen avgifter för extra utsläpp för det fall de genomsnittliga koldioxidutsläppen från en tillverkares fordon överstiger dennes utsläppsmål. Bötesbeloppet beräknas utifrån antalet gram en genomsnittlig personbil i tillverkarens fordonsflotta överskrider tillverkarens utsläppsmål. För varje fordon måste tillverkaren betala 5 euro för det första grammet koldioxid per kilometer som överstiger gränsen, 15 euro för det andra grammet, 25 euro för det tredje och 95 euro för varje gram därutöver. Från och med 2019 kommer varje gram koldioxid per kilometer som ligger över gränsen att kosta tillverkaren 95 euro. Därmed kan ett överskridande innebära betydande belopp för en stor fordonstillverkare, särskilt om det är ett överskridande på flera gram.

Koldioxidutsläppen från nya lätta lastbilar regleras i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 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. Förordningens konstruktion bygger på den för personbilar. Det som skiljer är framför allt kravnivåerna. I förordningen fastställs nämligen de genomsnittliga koldioxidutsläppen för nya lätta nyttofordon till 175 gram koldioxid per kilometer. Det ska nås genom förbättrad fordonsteknik. Från och med 2020 föreskrivs ett mål för de genomsnittliga utsläppen på 147 gram koldioxid per kilometer för dessa fordon.

### 3.2.2 Tekniska krav på motorfordon

I syfte att underlätta registrering, försäljning och ibruktagande av fordon inom gemenskapen och därmed främja den fria rörligheten på den inre marknaden infördes ett omfattande typgodkännandesystem för motorfordon inom unionen genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/46/EG av den 5 september 2007 om fastställande av en ram för godkännande av motorfordon och släpvagnar till dessa fordon samt av system, komponenter och separata tekniska enheter som är avsedda för sådana fordon (Ramdirektiv).

Ramdirektivet omfattar huvudsakligen det administrativa förfarandet som ska följas för typgodkännande av fordon. De faktiska tekniska kraven efter vilka fordonen ska provas behandlas i andra EU-texter som står uppräknade i bilaga IV till direktivet. Dessa texter tar bland annat upp vissa miljöskyldigheter som standardiserad mätning av koldioxidutsläpp, gränser för utsläpp av föroreningar, bränsleförbrukning, motoreffekt och fordons bullernivå.

Till Ramdirektivet har ett antal särförordningar anslutits. En sådan är Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 661/2009 av den 13 juli 2009 om krav för typgodkännande av allmän säkerhet hos motorfordon och deras släpvagnar samt av de system, komponenter och separata tekniska enheter[2] som är avsedda för dem. I förordningen ställs krav på typgodkännande av motorfordon avseende, vad gäller system för övervakning av däcktryck, säkerhet, bränsleeffektivitet och koldioxidutsläpp samt, vad gäller växlingsindikatorer, bränsleeffektivitet och koldioxidutsläpp. Fordonstillverkarna ska visa att alla nya fordon som säljs, registreras eller tas i bruk inom gemenskapen är typgodkända i enlighet med förordningen. Detta för att undvika krav som skiljer sig åt mellan medlemsstaterna och för att säkerställa att trafiksäkerheten och miljöskyddet ligger på en hög nivå inom hela gemenskapen.

[2] Med system avses en sådan utrustning i ett fordon som utgör en väsentlig del av fordonet och som i allmänhet inte kan lösgöras i separata komponenter, exempelvis bromssystem, avgasreningssystem eller inredningsdetaljer. En komponent är en anordning som är avsedd att utgöra en del av ett fordon och som kan lösgöras eller installeras i fordonet och typgodkännas enskilt, såsom strålkastare. En separat teknisk enhet är en anordning som är avsedd att utgöra en del av ett fordon. Anordningen hänför sig till en viss fordonstyp och kan typgodkännas enskilt eller som en del av fordonstypen, exempelvis underkörningsskydd. Se Transportstyrelsen, Typgodkännanden, nedladdat från internet www.transportstyrelsen.se/sv/vagtrafik/Fordon/Fordonsregler/Olika-slag-av-typgodkannanden/, 2015-09-22.

Genom särförordningen antogs också krav på system för övervakning av däcktryck, väggrepp, högsta tillåtna rullmotstånd och däckbuller. Detta kompletteras av Europaparlamentets och rådets förordning EG nr 1222/2009 av den 25 november 2009 om märkning av däck vad gäller drivmedelseffektivitet och andra väsentliga parametrar. Förordningen syftar till att göra vägtransporterna säkrare samt ekonomiskt och miljömässigt effektivare genom att främja drivmedelseffektiva, säkra däck med lågt externt däck- och vägbanebuller.

### 3.2.3 Närmare om processen för typgodkännande

En fordonstillverkare som vill ha en fordonstyp typgodkänd vänder sig till en typgodkännandemyndighet i något av EU:s medlemsländer. I Sverige är Transportstyrelsen godkännandemyndighet på fordonsområdet. Tillverkaren lämnar in en ansökan om typgodkännande till vilken teknisk information om fordonet ska fogas. Den tekniska informationen baseras i första hand på provningar som har utförts av en så kallad teknisk tjänst. I Sverige är det Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (SWEDAC) som utser sådana tekniska tjänster. Det kan exempelvis vara olika motorlaboratorier som inom sina respektive kompetensområden ansöker om att få bli utsedda till tekniska tjänster.

När godkännandemyndigheten har fått in ansökan och all övrig information från en tillverkare ska myndigheten pröva om fordonstypen uppfyller samtliga tekniska krav som ställs på den enligt särdirektiven. Vidare ska myndigheten kontrollera att tillverkarens rutiner för produktöverensstämmelse är tillräckliga, det vill säga att alla tillverkade fordon av samma typ kommer att uppfylla samtliga krav. I det sammanhanget kan myndigheten ta hjälp av en teknisk tjänst. Om båda provningarna utfaller positivt ska godkännandemyndigheten utfärda ett typgodkännandeintyg på fordonstypen. Intyget överlämnas till sökanden. Vill tillverkaren sedan göra ändringar på den fordonstyp som denne har fått typgodkännande för får tillverkaren ansöka hos godkännandemyndigheten om utökning av typgodkännandet.[3]

[3] Transportstyrelsen, Allmänt om typgodkännande av fordon, nedladdat från internet http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:yNNyZaBbIs0J: www.transportstyrelsen.se/globalassets/global/vag/fordon/allmant-om-helfordons godkannanden.pdf+&cd=2&hl=sv&ct=clnk&gl=se, 2015-09-22.

En tillverkare som har fått ett typgodkännandeintyg ska utfärda ett intyg om överensstämmelse, så kallat Certificate of Comformity (CoC), för varje fordon som tillverkas av den godkända typen. Intyget specificerar det unika fordonet och utgör en garanti för att just det exemplaret motsvarar den typgodkända versionen. Fordonet ska märkas med det typgodkännandenummer som anges på typgodkännandeintyget.[4]

Ett fordon för vilket tillverkaren har utfärdat ett CoC ska anses stämma överens med de tekniska kraven i samtliga medlemsländer och får i princip inte vägras registrering eller förbjudas bjudas ut till försäljning. Skulle det senare visa sig att fordon för vilket CoC har utfärdats inte stämmer överens med den godkända typen kan den myndighet som har beviljat typgodkännandet vidta nödvändiga åtgärder. Om det finns skäl för det får typgodkännandet återkallas.

Ett typgodkännande ska inkludera uppgift om ett fordons utsläpp av koldioxid i gram per kilometer. Detta framgår av den särförordning[5] som har behandlats i avsnitt 3.2.2. I denna förordning beskrivs en standardiserad metod, EU:s testkörcykel, som ska användas för mätning av ett fordons bränsleförbrukning och koldioxidutsläpp.

EU:s testkörcykel, den så kallade NEDC (New European Driving Cycle), används alltså när bränsleförbrukning och koldioxidutsläpp ska bestämmas för typgodkännandet. Fordonet körs på en så kallad chassidynamometer (populärt kallat rullande landsväg) enligt ett förutbestämt mönster. Även tidpunkter för växling är förutbestämt. Mätningen delas upp i två delar: tätort och landsväg. Den uppgift som vanligen presenteras, ”blandad körning”, utgör en viktad sammanvägning av de båda delarna.[6]

EU-körcykelns representativitet för verklig körning har diskuterats genom åren. Bland annat är accelerationerna i verklig trafik avsevärt kraftigare än i körcykeln, vilket innebär att motorbelastningen i körcykeln är låg jämfört med hur bilar körs i verkligheten.

---

[4] Transportstyrelsen, Allmänt om typgodkännande av fordon, nedladdat från internet http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:yNNyZaBbIs0J: www.transportstyrelsen.se/globalassets/global/vag/fordon/allmant-om-helfordons godkannanden.pdf+&cd=2&hl=sv&ct=clnk&gl=se, 2015-09-22.

[5] Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 661/2009 av den 13 juli 2009 om krav för typgodkännande av allmän säkerhet hos motorfordon och deras släpvagnar samt av de system, komponenter och separata tekniska enheter som är avsedda för dem.

[6] Se SOU 2004:63 s. 232.

Även sättet att köra bilen i laboratorium inom körcykelns gränser kan ge förhållandevis stora skillnader i bränsleförbrukning.[7]

En del saker inkluderas inte heller i mätningarna som sker med den nyss beskriva provmetoden. Som exempel kan nämnas luftkonditionering, lampor och annan utrustning som drar bränsle. Dessutom görs mätningarna vid en temperatur på mellan 20 och 30 grader Celsius, vilket inte motsvarar medeltemperaturen i EU-länderna. Provmetoden innehåller även viss flexibilitet som fordonstillverkarna kan använda för att fordonen ska få så låga utsläppsnivåer som möjligt. Denna flexibilitet handlar om bilarnas vikt, rullmotstånd och aerodynamik.[8] Det är i viss mån möjligt att påverka värdena exempelvis genom valet av däck, täppa till håligheter i karossen och ändra bromsarna innan fordonets luft- och rullmotstånd mäts.

Det sagda innebär att bränsleförbrukningen och därmed koldioxidutsläppet i verklig trafik nästan alltid skiljer sig från den som deklareras enligt provmetoden. Globalt pågår det därför ett arbete med att ta fram en ny metod för att bestämma värden för koldioxidutsläpp och bränsleförbrukning. Metoden kallas Worldwide harmonized Light vehicles Test Procedure (WLTP). Den är utformad för att representera typiska körkaraktäristiker runt om i världen och är utvecklad för att vara ett harmoniserat tekniskt regelverk för test av bränsleförbrukning och koldioxidutsläpp. Avsikten är att resultaten från mätningar enligt metoden bättre ska motsvara verkliga förhållanden och ge värden för bränsleförbrukning och koldioxidutsläpp som har bättre koppling till de som förare upplever vid verklig användning. Testen ska i den nya modellen utföras vid 23 grader Celsius. Inom EU kommer koldioxidvärdena korrigeras för att motsvara medeltemperaturen i unionen, 14 grader Celsius.

Det ska inte heller längre vara möjligt för fordonstillverkarna att påverka fordonet, exempelvis genom manipulation av däck och bromsar, för att ge fördelaktiga värden. Testfordonen ska vara i det utförande som fordonen är när de produceras och säljs. Även däcken som används under testerna ska motsvara de som monteras vid produktion av fordonet. Det blir också striktare krav på ut-

[7] Se SOU 2004:63 s. 233.
[8] Se SOU 2013:84 s. 172.

formningen av testbanan vid utrullning, det vill säga när fordonets luftmotstånd och rullmotstånd mäts.[9]

Planen är att den nya metoden ska användas för alla nya typgodkännanden efter september 2017 och för alla nya fordon som registreras efter september 2018. Under en övergångsperiod kommer det, vid registrering av fordon, deklareras koldioxidvärden både från WLTP och också från NEDC. Från 2022 ska endast koldioxidvärden från WLTP deklareras. De krav på koldioxidvärden som följer av EU-förordningarna nr 443/2009 och nr 510/2011 är baserade på den gamla testproceduren. På något sätt behöver dessa krav anpassas till WLTP. Hur detta ska ske är ännu inte helt bestämt.[10]

I sammanhanget bör också nämnas att det på EU-nivå har tagits fram en testprocedur, Real Driving Emissions (RDE), som handlar om att begränsa utsläpp av kväveoxider ($NO_X$) från dieseldrivna fordon. Testet ska komplettera det test som görs med WLTP vid typgodkännande av fordon. RDE-testet innebär att en mätutrustning monteras på fordonet som sedan körs i verklig trafik. Enligt nuvarande plan ska såväl RDE som WLTP vara obligatoriska för nya typgodkännanden efter den 1 september 2017. RDE-kraven gäller därefter för registrering av nya fordon från den 1 september 2019, det vill säga fram till dess går det att registrera fordon som inte har testats med RDE. I testproceduren mäts endast utsläpp av $NO_X$ och alltså inte bränsleförbrukning och koldioxidutsläpp. Den är därför inte direkt aktuell för den här utredningen.

## 3.3 Svenska klimat- och transportpolitiska mål

### 3.3.1 Miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan

Begränsad klimatpåverkan är ett av de 16 nationella miljökvalitetsmålen som Sveriges riksdag antog i april 1999. Målet innebär att halten av växthusgaser i atmosfären ska stabiliseras på en nivå som innebär att människors påverkan på klimatsystemet inte blir farlig. Det är utformat i enlighet med FN:s ramkonvention om klimat-

[9] Per Öhlund, Transportstyrelsen, personlig kontakt 2015-09-21.
[10] Öhlund, P., WLTP, Worldwide harmonized Light vehicles Test Procedure, Power-Point-presentation.

förändringar.[11] Målet ska uppnås på ett sådant sätt och i en sådan takt att den biologiska mångfalden bevaras, livsmedelsproduktionen säkerställs och andra mål för hållbar utveckling inte äventyras. Sverige har tillsammans med andra länder ansvar för att det globala målet uppnås.[12]

Riksdagen beslutade 2009 om precisering av miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan i ett temperaturmål och ett koncentrationsmål.[13] Temperaturmålet anger att Sverige ska verka internationellt för att den globala temperaturökningen begränsas till maximalt två grader jämfört med förindustriell nivå. Koncentrationsmålet anger att den svenska klimatpolitiken ska verka för en långsiktig stabilisering av halterna av växthusgaser i atmosfären till högst 400 miljondelar (ppm) koldioxidekvivalenter. Koncentrationsmålet har en koppling till temperaturmålet genom att det anger 67 procent sannolikhet för att nå tvågradersmålet.

Den nuvarande energi- och klimatpolitiken finns till stor del samlad i två propositioner med det gemensamma namnet ”En sammanhållen energi- och klimatpolitik”[14], vilka antogs av riksdagen 2009.

Ett etappmål har satts upp som innebär att utsläppen av växthusgaser ska minska med 40 procent till 2020 jämfört med nivån 1990. Detta gäller i de sektorer som inte omfattas av EU:s handelssystem för utsläppsrätter. Målet ska kunna nås genom utsläppsminskningar i Sverige eller genom investeringar i utsläppsminskningar utomlands.

I budgetpropositionen för 2016 gör regeringen den bedömningen att ytterligare insatser behövs, utöver redan beslutade och planerade styrmedel, för att nå miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan.[15]

[11] Se prop. 1997/98:145.
[12] Se prop. 2009/10:155.
[13] Se prop. 2008/09:162.
[14] Prop. 2008/09:162 och 163.
[15] Prop. 2015/16:1 utgiftsområde 20 s. 31.

### 3.3.2 Visionen om ett Sverige utan nettoutsläpp av klimatgaser 2050

I den ovan nämnda propositionen ”En sammanhållen klimat- och energipolitik”[16] presenterade regeringen visionen att Sverige år 2050 ska ha en hållbar och resurseffektiv energiförsörjning och inga nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären. Genom denna inriktning ska Sverige bidra till de globala utsläppsreduktionerna som behövs på lång sikt.

För att möjliggöra att Sveriges nettoutsläpp är noll till 2050 pekades det i klimatpropositionen ut ett antal långsiktiga prioriteringar, däribland att Sverige 2030 ska ha en fossiloberoende fordonsflotta (se nästa avsnitt). Det uttalades också att användningen av fossila bränslen för uppvärmning avvecklas till noll till 2020. Vidare sägs att utsläppen av växthusgaser från avfallshantering samt jord- och skogsbruk borde minimeras. Utsläppen från raffinaderier bör också kunna minska, liksom utsläppen från energiproduktion och massa- och pappersindustrin. Att hindra avskogning ansågs också nödvändigt för att nå visionen.

Koldioxidinfångning och lagring, så kallad Carbon Capture and Storage, CCS, kan bidra till att avsevärda mängder växthusgaser undandras atmosfären. Tekniken, som är under utveckling, innebär att koldioxiden i rökgaser från kraftverk (främst kolkraft), förbränningsanläggningar eller stora processindustrier avskiljs, komprimeras och transporteras till en lagringsplats djupt ner i marken (berggrunden). Eftersom endast en liten del av elproduktionen i Sverige baseras på kolkraft är CCS främst aktuellt för att reducera processutsläpp från industrin.[17]

Regeringens bedömning i nuläget är att ytterligare åtgärder måste vidtas snarast för att det ska vara möjligt att minska de totala samhällsekonomiska kostnaderna för omställningen av Sverige till ett land med noll nettoutsläpp av växthusgaser till 2050.[18]

[16] Prop. 2008/09:162.
[17] Prop. 2008/09:162 s. 35–37.
[18] Prop. 2015/16:1 utgiftsområde 20 s. 32.

### 3.3.3 Långsiktiga prioriteringen om en fossiloberoende fordonsflotta 2030

I energi- och klimatpropositionen[19] finns en uttalad långsiktig prioritering om att Sverige 2030 bör ha en fordonsflotta som är oberoende av fossila bränslen. Prioriteringen finns också intagen i prop. 2008/09:93. I den senare nämnda propositionen sägs även att transportsektorn ska bidra till att miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan nås genom en stegvis ökad energieffektivitet i transportsystemet och ett brutet beroende av fossila bränslen.

Transportsystemet ska tillgodose en god tillgänglighet samt stimulera till mer klimatsmarta, energieffektiva och säkra lösningar. Den aktuella sektorn bär ett ansvar för att tillsammans med andra sektorer bidra till att uppfylla klimatmålet. Att nå miljökvalitetsmålet för begränsad klimatpåverkan, och därmed tvågradersmålet, ställer stora krav på transportsystemet.

Minskade utsläpp från transportsektorn är en betydande komponent för att Sverige ska nå sina långsiktiga mål för utsläppsminskning. I budgetpropositionen för 2016[20] uttalas att en fossilfri fordonsflotta är en prioriterad fråga för regeringen. Vidare sägs att en omställning av transportsektorn för att bryta fossilberoendet är nödvändig och förutsätter, utöver en effektivisering och elektrifiering av transportarbetet, en ökad andel biodrivmedel.[21]

### 3.3.4 Målsättningen för förnybar energi

I prop. 2008/09:163 fastställs målet att andelen förnybar energi av den totala energianvändningen i Sverige ska vara minst 50 procent 2020. Det innebär ett något högre ställt mål än det krav på 49 procent som ställs på Sverige i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/28/EG av den 23 april 2009 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor, det så kallade förnybartdirektivet. I direktivet anges det gemensamma målet för alla EU:s medlemsstater till att minst 20 procent av gemenskapens slutliga energianvändning (brutto) år 2020 ska komma från förnybara energikällor. Andelen förnybar energi i transportsektorn ska vara minst 10 procent 2020, i enlighet med det krav som finns i nämnda direktiv.

[19] Prop. 2008/09:162.
[20] Prop. 2015/16:1 s. 58.
[21] Prop. 2015/16:1 utgiftsområde 21 s. 52.

### 3.3.5 Målsättningen för den icke-handlande sektorn till 2020

Energi- och klimatpropositionen innehåller även ett nationellt utsläppsmål för 2020 som innebär att utsläppen från de verksamheter som inte omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter ska minska med 40 procent i förhållande till utsläppen 1990. Av dessa minskningar ska minst två tredjedelar genomföras i Sverige och högst en tredjedel genom investeringar i andra EU-länder. För transportsektorn ingår direkta utsläpp från vägtrafik, dieseldriven järnvägstrafik och inrikes sjöfart. Däremot ingår inte inrikesflyget eftersom detta omfattas av handeln med utsläppsrätter. Målen för utsläpp från verksamheter som omfattas av utsläppshandelssystem beslutas om på EU-nivå.[22]

### 3.3.6 Transportsektorns övergripande mål

Ett övergripande mål för transportsektorn beslutades 2009[23] som innebär att sektorn ska säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Det övergripande målet har brutits ner i ett hänsynsmål och ett funktionsmål.

Enligt funktionsmålet ska transportsystemet ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet. Transportsystemet ska även vara jämställt, det vill säga likvärdigt svara mot kvinnors och mäns transportbehov.

Hänsynsmålet innebär att transportsystemet och dess användning ska anpassas så att ingen dödas eller skadas allvarligt samt bidra till att miljökvalitetsmålen uppnås och till ökad hälsa.

[22] Prop. 2008/09:162 s. 31–35.
[23] Se prop. 2008/09:93.

## 3.4 Något om tidigare utredningar om fordonsbeskattning

### 3.4.1 Bilen, miljön och säkerheten – slutbetänkande av Trafikbeskattningsutredningen, SOU 1999:62

Trafikbeskattningsutredningen, som tillsattes i april 1996, hade till uppgift att göra en översyn av vägtrafikens samlade beskattning omfattande såväl lätta som tunga fordon. En av utredningens viktigaste uppgifter var att utvärdera styreffekterna av skatterna inom vägtrafikområdet. Utvärderingen låg sedan till grund för utredningens förslag.

Utredningen fann att inga miljö- eller trafiksäkerhetsskäl talade för att behålla det då gällande skattesystemet som innebar att fordonen beskattades utifrån tjänstevikt. I stället föreslog utredningen att fordonsskatten för lätta fordon skulle utformas som en enhetsskatt där skattebeloppet skulle uppgå till 1 000 kronor per år för bensindrivna personbilar och 5 000 kronor per år för dieselbilar.

Trafikbeskattningsutredningen ansåg att det inte fanns något skäl att differentiera fordonsbeskattningen utifrån koldioxidutsläpp eller bränsleförbrukning eftersom beskattning av själva drivmedlet utgjorde ett bättre incitament för att uppfylla mål relaterade till bränsleförbrukningen.

Utredningens förslag föranledde i denna del ingen åtgärd från regeringens sida.

### 3.4.2 Skatt på väg – slutbetänkande av Vägtrafikskatteutredningen, SOU 2004:63

Vägtrafikskatteutredningen, som även den hade i uppdrag att se över vägtrafikbeskattningens utformning, föreslog i sitt slutbetänkande *Skatt på väg*, SOU 2004:63, att skatten på bensin och dieselolja på sikt borde likställas men lämnade inget konkret förslag i denna del, förutom en höjning av skatten på diesel med 50 öre per liter.

Utredningen föreslog att fordonsskatten skulle utformas så att en koldioxidkomponent skulle tas ut enligt en proportionell skatteskala. Den skulle vara lika för alla personbilar oavsett storlek. Mer konkret skulle den nya fordonsskattemodellen bestå av tre olika

komponenter: en fiskal komponent, en koldioxidskattekomponent och en miljö- och bränslefaktor för dieseldrivna fordon. Den fiskala komponenten skulle tas ut med 360 kronor per fordon och koldioxidskattekomponenten med 12 kronor per gram utsläpp av koldioxid per kilometer överstigande 100 gram. Miljö- och bränslefaktorn för dieseldrivna fordon skulle tillämpas genom att summan av den fiskala komponenten och koldioxidskattekomponenten multiplicerades med 3,7.

Utredningens förslag låg till grund för den koldioxidbaserade fordonsskatten för personbilar som infördes 2006.[24]

### 3.4.3 Effektivare skatter på klimat- och energiområdet, Ds 2009:24

Regeringskansliets promemoria *Effektivare skatter på klimat- och energiområdet*, Ds 2009:24, behandlade ändringar av bränsle- och fordonsbeskattningen som hade aviserats i 2009 års klimatproposition.[25] I promemorian redovisas också förslag till lagändringar på dessa områden.

När det gäller fordonsbeskattningen föreslogs att den då befintliga miljöfaktorn för dieseldrivna personbilar skulle göras om till ett fast miljötillägg. Bränslefaktorn skulle också göras om så att storleken skulle beräknas utifrån skillnaden i drivmedelsskatt för bensin och dieselolja för en genomsnittlig dieseldriven personbil som årligen körs en genomsnittlig sträcka.

I promemorian föreslogs det att även lätta lastbilar, lätta bussar och husbilar (som togs i bruk för första gången efter 2010) skulle inordnas i den koldioxidbaserade fordonsskatten som infördes 2006.

De förslag som lämnades i promemorian[26] har sedermera lett till lagändringar. Sedan 2011 omfattas därmed lätta lastbilar, lätta bussar och husbilar av den koldioxidbaserade fordonsskatten och ett fast miljötillägg tas ut för diseldrivna fordon.

[24] Se prop. 2005/06:65.
[25] Prop. 2008/09:162 och 163.
[26] Se här även prop. 2009/10:41.

### 3.4.4 Fossilfrihet på väg – betänkande av utredningen om fossilfri fordonstrafik, SOU 2013:84

Utredningen om fossilfri fordonstrafik hade till uppgift att kartlägga möjliga handlingsalternativ och identifiera åtgärder för att reducera transportsektorns utsläpp och beroende av fossila bränslen.

Utredningen definierade en fossiloberoende fordonsflotta som ett vägtransportsystem vars fordon i huvudsak drivs med biodrivmedel eller elektricitet. En fullständig ersättning av fossila bränslen för vägtransporter till 2030 ansåg utredningen inte vara realistisk utan föreslog att målet för 2030 skulle vara 80 procents reduktion av utsläppen av växthusgaser från vägtrafiken, räknat från 2010 års nivå. Däremellan föreslogs etappmål för 2020 och 2025 som gav stöd åt en sådan utveckling. Med den indelningen ansåg utredningen att det fanns goda förutsättningar för att göra trafiken helt fri från utsläpp till 2050.

I betänkandet, SOU 2013:84, presenterade utredningen två alternativa paket när det gäller fordonsbeskattning av typen bonus–malus. Syftet med båda alternativen var att nya personbilar i Sverige skulle ha koldioxidutsläpp på högst 95 gram per kilometer till 2020 och att lätta lastbilar och lätta bussar skulle effektiviseras i motsvarande grad.

Båda paketen ansågs kunna karaktäriseras som bonus–malus eftersom de innebar högre kostnader för fordon med högre utsläpp och lägre kostnader eller premier för fordon med lägre utsläpp. Paketen skulle medföra att kostnaderna för statskassan skulle bli ungefär noll.

De två föreslagna styrmedelspaketen var utformade enligt följande.

1. Registreringsskatt och premie av karaktären bonus–malus med eller utan viktdifferentiering tillsammans med höjd förmånsbeskattning för nya bilar från och med 2015. Supermiljöbilspremien upphör och fordonsskatt tas ut som ett fast belopp per bil oavsett koldioxidutsläpp.

2. Utveckling av dagens koldioxiddifferentierade fordonsskatt, miljöbilsdefinition och supermiljöbilspremie av karaktären bonus–malus i kombination med en koldioxiddifferentierad förmånsbeskattning.

Enligt utredningen innehöll båda paketen komponenter som driver på utvecklingen mot fler fordon som går att köra på biodrivmedel samt fler rena elbilar och elhybrider. Utredningen föreslog att det skulle genomföras en kontrollstation 2018 där effekterna av valt system skulle utvärderas och vissa justeringar kunde genomföras. I samband med det skulle även miljöbilsdefinitionen ses över. Inget av förslagen pekas ut som utredningens förstahandsval.

Utredningen om fossilfri fordonstrafik lämnade också ett förslag på obligatorisk energimärkning av personbilar och lätta lastbilar.

Betänkandet har remissbehandlats. De remissinstanser som lämnade synpunkter på bonus–malus-förslaget var överlag positiva till dess införande, men hade delade uppfattningar om utformningen av systemet. Synpunkterna rörde i allt väsentligt valet av beskattningsmodell.

Ett antal remissinstanser, däribland Naturvårdsverket, Trafikanalys, Naturskyddsföreningen, Elbil Sverige och Gröna Bilister tillstyrkte förslaget om att införa en ny registreringsskatt av typen bonus–malus (som alltså inte är aktuell i förevarande utredning). Andra instanser såsom Skatteverket, BIL Sweden och Motorbranschens Riksförbund avstyrkte en sådan lösning. De ställde sig i stället positiva till förslaget att utveckla dagens koldioxiddifferentierade fordonsskatt, miljöbilsdefinition och supermiljöbilspremie. Även Transportstyrelsen invände mot förslaget om registreringsskatt och menade att en sådan skatt kunde hämma den fria rörligheten. Däremot ansåg Transportstyrelsen att båda förslagen var genomförbara, men att en utvecklad fordonsskatt skulle vara mindre resurskrävande än en registreringsskatt.

Kommuner, landsting och länsstyrelser var i allmänhet positiva till principen bonus–malus. Sveriges kommuner och landsting, SKL, tillstyrkte förslaget med fordonsskatt av karaktären bonus–malus. Några remissinstanser hade svårt att ta ställning, bland annat eftersom de ansåg att motiveringar och analyser saknades. Kungliga Tekniska högskolan, KTH, ansåg att en försäljningsskatt som differentieras efter bränsleförbrukning sannolikt är en god idé men att utformningen och konsekvenserna måste utredas vidare. Styrmedlets syfte och motiv måste enligt KTH:s remissvar vara tydligt uttalat för att utformning och utvärdering ska vara möjlig.

När det särskilt gäller förslaget om vidareutveckling av den i dag befintliga fordonsbeskattningen påpekade några remissinstanser att det är viktigt att nivåerna på bonusen respektive malusen blir tillräckligt höga för att systemet ska få önskad effekt. Andra instanser efterfrågade tydligare incitament för att främja teknikskifte, bland annat mot ren eldrift.

Svenska Transportarbetareförbundet menade att en strikt tillämpad bonus–malus riskerar att få svårartade sociala och regionalpolitiska konsekvenser. Umeå universitet framhöll risken att systemet skulle premiera höginkomsttagare som kan skaffa fler, stora och bensintörstiga bilar. Även andra instanser menade att bonus–malus kan komma att öka bilinnehavet.

Statens väg- och transportforskningsinstitut, VTI, liksom flera andra remissinstanser, motsatte sig en differentiering av fordonsskatten efter fordonsvikt och menade att en sådan framför allt premierar stora och tunga fordon. Naturvårdsverket framhöll att om en differentiering efter vikt ändå väljs bör denna vara svag så att det generellt sett alltid lönar sig att välja bilar med lägre vikt och att skatten styr mot mindre bilstorlekar. VTI ansåg vidare att stöd till system för effektivisering av bilparken borde vara linjärt, inte trappstegsformat enligt den princip som beskrivs i utredningen.

Även Gröna Bilister utgick från att incitament av karaktären bonus–malus borde vara kontinuerligt och linjärt så att varje utsläppsminskning eller energieffektivisering blir lika mycket värd. 2030-sekretariatet menade att bonus–malus-systemet borde ha en progressivitet så att bilar med riktigt låga utsläpp premieras mer och bilar med riktigt höga utsläpp premieras mindre. Modellen ska alltså inte utformas enligt principen att varje gram ska vara lika mycket värt.

Det påpekades av bland annat Motorbranschens Riksförbund, Motormännen, BIL Sweden och Trafikanalys att det även kan behövas åtgärder inriktade på den äldre delen av fordonsparken. Trafikanalys föreslog att en skrotningspremie skulle utredas som ett alternativ eller komplement till bonus.

Flera remissinstanser ville höja supermiljöbilspremien, en del i avvaktan på att ett bonus–malus-system kan träda i kraft.

### 3.4.5 Förslag till åtgärder för en mer hållbar konsumtion, Naturvårdsverket – redovisning av regeringsuppdrag

Regeringen gav 2014 Naturvårdsverket i uppdrag att föreslå åtgärder som skulle bidra till en mer hållbar konsumtion. Uppdraget redovisades i september 2014 i och med överlämnandet av skrivelsen *Förslag till åtgärder för en hållbar konsumtion*.

Naturvårdsverket föreslog bland annat att ett bonus–malussystem för personbilar skulle införas, i form av en starkt differentierad registreringsskatt. Några närmare detaljer om hur systemet skulle utformas lämnades inte utan här hänvisades till den variant av registreringsskatt som Utredningen om fossilfri fordonstrafik hade tagit fram. Som skäl för detta angavs att en förändring av inköpspriset påverkar privatpersoners val av bil betydligt mer än en lika stor förändring av framtida driftskostnader.

## 3.5 Hur ser situationen ut i Sverige i dag beträffande lätta fordons klimatpåverkan?[27]

Utsläppen av växthusgaser från vägtrafiken beräknas ha minskat med 3 procent[28] under 2015 som ett resultat av energieffektivare personbilar och ökad andel biobränslen. Enligt beräkningar är utsläppen nu 10 procent lägre än 1990 års nivå. Framför allt har personbilarna bidragit till minskningen, men även utsläppen från tunga fordon har minskat. Trafiken på det statliga vägnätet ökade under 2015 med 1 till 2 procent.

De genomsnittliga koldioxidutsläppen från alla nya personbilar 2015 uppgick till 127 gram per kilometer. Det var en minskning från 132 gram per kilometer året före. Minskningen på 5 gram var större än åren före då minskningen låg på i snitt 3 gram per år. Mellan åren 2006 och 2012 var koldioxidutsläppsminskningen så stor som 8 gram per år. En ökad andel fyrhjulsdrivna personbilar i nybilsförsäljningen anges vara förklaringen till den lägre utsläppsminskningen.

[27] Informationen i detta avsnitt är huvudsakligen hämtad från Trafikverkets PM, Ökande trafik dämpas effekter av energieffektivisering och förnybar energi av Håkan Johansson, 2016-02-23.

[28] Eftersom avstämning ännu inte har skett mot drivmedelsleveranser till vägtrafik bör denna siffra, enligt Trafikverket, tas med försiktighet.

Koldioxidutsläppen från hela personbilsflottan sjönk under 2015 från 168 gram per kilometer till 163 gram per kilometer. Totalt gav registreringar av nya mer bränslesnåla personbilar, nya lätta och tunga lastbilar samt utskrotning och minskad användning av gamla bränsletörstiga bilar en minskning av bränsleförbrukningen med cirka 160 miljoner liter och en sänkning av växthusgasutsläppen på cirka 320 000 ton.

Under 2015 ökade andelen biodrivmedel inom vägtransportsektorn från 11,7 procent till 14,2 procent. Ökningen berodde till största delen på ökad inblandning av biodiesel i diesel. Ökad användning leder till att stora mängder av växthusgaser har kunnat undvikas jämfört med om motsvarande fossila drivmedel hade använts.[29] Under 2015 minskade växthusgasutsläppen med cirka 460 000 ton som ett resultat av den ökade användningen av biodrivmedel. Mängden E85 minskade dock under 2015 med över 40 procent.

Andelen dieseldrivna personbilar i nybilsförsäljningen minskade från 59 till 58 procent under 2015. I Sverige är andelen dieselbilar i nybilsförsäljningen högre än genomsnittet i EU, som 2014 låg på 53 procent. Andelen miljöbilar, det vill säga sådana bilar som var berättigade till femårig befrielse från fordonsskatt, var 17,5 procent 2015, vilket är en minskning från 2014 då andelen låg på 18 procent. Över 60 procent av de nyregistrerade miljöbilarna under 2015 var dieseldrivna. Etanolbilarna fortsätter att tappa andel samtidigt som rena elbilar och laddhybrider ökar. Fördelningen av miljöbilar på olika drivmedel var förra året 62 procent diesel, 14 procent elhybrider, 9 procent laddhybrider, 8 procent gas, 5 procent rena elbilar och 2 procent etanol. Alla rena elbilar och nästan alla laddhybrider var dessutom supermiljöbilar. Antalet supermiljöbilar som nyregistrerades 2015 var 8 582 stycken, fördelat på 2 962 rena elbilar, 5 619 laddhybrider och 1 vätgas. Det kan jämföras med 2014 då antalet nyregistrerade supermiljöbilar var total 4 657.

Den genomsnittliga livslängden på personbilar i Sverige är cirka 17 år vilket motsvarar en bil av 1999 års modell. Det genomsnittliga deklarerade koldioxidutsläppet för bilar av den årsmodellen var

[29] Se här Statens energimyndighets rapport ET 2015:12 Hållbara biodrivmedel och flytande biobränslen under 2014, juni 2015, som är den senaste i raden av årliga sammanställningar som Energimyndigheten gör av de uppgifter som lämnas av företag som är rapporteringsskyldiga för hur stora mängder hållbara biodrivmedel och flytande biobränslen som har använts i verksamheten under året.

201 gram per kilometer, vilket alltså kan jämföras med dagens nivå på 127 gram per kilometer. Det innebär en förbättring med 37 procent.

Antalet skrotade personbilar under 2015 var 183 000, vilket är ungefär på samma nivå som 2014. Eftersom nyregistreringen 2015 var 362 000 personbilar innebär det att antalet personbilar ökade total sett.

För lätta lastbilar har inriktningen mot energieffektivisering inte varit lika stark som för personbilar. Koldioxidutsläppen för nya lätta lastbilar sjönk under 2015 från 176 gram per kilometer till 173 gram per kilometer. 96 procent (42 893 stycken) av de nya lätta lastbilarna som registrerades under 2015 var dieseldrivna. Övriga 4 procent utgjordes av 2 procent (708 stycken) gasdrivna, 1 procent (581 stycken) bensindrivna och 1 procent (400 stycken) eldrivna lätta lastbilar.

# 4 Dagens fordonsbeskattning med mera

## 4.1 Uppdraget

Som har framgått i föregående kapitel ska utredningen lämna förslag på hur ett bonus–malus-system för nya lätta fordon kan utformas. Detta ska ske inom ramen för befintligt system med fordonsbeskattning och supermiljöbilspremie. Supermiljöbilspremien i nuvarande utförande och den femåriga befrielsen från fordonsskatt för nya bilar med bättre miljöegenskaper ska, enligt direktiven, slopas om ett bonus–malus-system införs. När förslaget till bonus–malus-system utformas ska relevant lagstiftning beaktas.

I detta kapitel följer därför en beskrivning av hur dagens system med fordonsskatt, skattebefrielse för miljöbilar och supermiljöbilspremie ser ut samt hur de olika delarna samverkar. Kapitlet avslutas med en kort beskrivning av hur värdet av bilförmån sätts ned för vissa miljöanpassade fordon.

## 4.2 Dagens system med fordonsskatt, skattebefrielse och supermiljöbilspremie

### 4.2.1 Allmänt om fordonsskatt

I Sverige tillämpas för närvarande två system för fordonsbeskattning: det koldioxidbaserade och det viktbaserade systemet. Det förra omfattar cirka 3,6 miljoner lätta fordon i trafik, det senare cirka 1,5 miljoner. Fördelningen är alltså ungefär 70 procent i det koldioxidbaserade och 30 procent i det viktbaserade systemet av det totala antalet fordon i trafik. Lägger man till avställda fordon uppgår de koldioxidbeskattade fordonen till drygt 3,8 miljoner och de

viktbeskattade till cirka 2,2 miljoner. Fördelningen totalt sett blir då i stället ungefär 64 procent i det koldioxidbaserade systemet och 36 procent i det viktbaserade.[1]

I det koldioxidbaserade systemet beskattas nyare lätta fordon utifrån fordonets koldioxidutsläpp per kilometer. Med nya lätta fordon förstås personbilar klass I som är av fordonsår 2006 eller senare eller som är av tidigare fordonsår men uppfyller kraven för miljöklass 2005, El eller Hybrid enligt bilaga 1 till den upphävda lagen (2001:1080) om motorfordons avgasrening och motorbränslen. På samma sätt tas fordonsskatt ut för personbilar klass II (husbilar), lätta bussar och lätta lastbilar som har blivit skattepliktiga för första gången efter utgången av 2010. Skatteuttaget för de nyare bilarna sker enligt vägtrafikskattelagen (2006:227). Enlig denna tas också fordonsskatt för motorcyklar ut med ett fast belopp om 180 kronor per skatteår.

Äldre personbilar, lätta bussar och lätta lastbilar beskattas inom det viktbaserade systemet utifrån fordonets vikt. Denna beskattning sker enligt lagen (2006:228) med särskilda bestämmelser om fordonsskatt.

Beskattning av fordon påverkas även av andra faktorer än koldioxidutsläpp och vikt, 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.

Utgångspunkten för dagens uttag av fordonsskatt för samtliga lätta fordon är att den sammanlagda skattebelastningen ska vara lika stor oavsett vilket av drivmedlen bensin eller diesel som används. För att kompensera för att skatten på dieselolja är lägre än skatten på bensin, finns därför ett särskilt påslag i fordonsskatten för dieseldrivna lätta fordon. Tanken är alltså att det sammanlagda skatteuttaget vid en viss genomsnittlig årlig körsträcka ska belasta dieseldrivna och bensindrivna fordon lika. För den viktbaserade fordonsskatten regleras detta förhållande genom att skattenivån i respektive viktintervall är högre för fordon som kan drivas med dieselolja

[1] Informationen är inhämtad genom personlig kontakt med Transportstyrelsen, mail till utredningen från Ullabritt Andersson, Skatte- och avgiftsavdelningen, Förvaltningssektionen den 23 juni 2015. Informationen har sedan varit föremål för egen bearbetning.

än för fordon som inte kan det. I det koldioxidbaserade fordonsskattesystemet sker kompensationen i stället genom en särskild bränslefaktor.

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 klass I som hör hemma i vissa glesbygdskommuner (som framgår av bilaga 1 till vägtrafikskattelagen) betalas fordonsskatt endast till den del som för skatteåret överstiger 384 kronor. En personbil anses höra hemma i den kommun där den som är skattskyldig för bilen har sin adress enligt vägtrafikregistret. Skattskyldig för fordonsskatt är ägaren av fordonet.

Vid lagändring som innebär att fordonsskatt ska tas ut med ett annat belopp än tidigare ska tillkommande skatt betalas för tiden från och med dagen för ändringen till utgången av skatteåret, eller skatteperioden. För samma tid ska överskjutande skattbelopp som har betalats återbetalas. Tillkommande skatt behöver inte betalas om den understiger 200 kronor och återbetalning sker inte av belopp som understiger 100 kronor.[2]

### 4.2.2 Närmare om det koldioxidbaserade fordonsskattesystemet

Den koldioxidbaserade fordonsskatten för personbilar, lätta bussar och lätta lastbilar tas ut med summan av ett grundbelopp om 360 kronor för ett skatteår och ett koldioxidbelopp. För personbilar, lätta bussar och lätta lastbilar som kan drivas med dieselolja ska summan av grundbeloppet och koldioxidbeloppet multipliceras med en bränslefaktor. Det tas också ut ett miljötillägg för dieseldrivna fordon.

Koldioxidbeloppet uppgår till 22 kronor per gram koldioxid som fordonet vid blandad körning släpper ut per kilometer utöver 111 gram. För fordon som är utrustade med teknik för drift med en bränsleblandning som till övervägande del består av alkohol, eller helt eller delvis med annan gas än gasol (alternativbränslebilar), är

[2] Se närmare avsnitt 10.5.

koldioxidbeloppet i stället 11 kronor per gram koldioxid som fordonet vid samma typ av körning släpper ut per kilometer utöver 111 gram. Om det för fordon av nyss nämnda slag finns uppgift om ett sådant fordons utsläpp av koldioxid vid drift med en bränsleblandning som till övervägande del består av alkohol eller helt eller delvis med annan gas än gasol, ska den uppgiften användas.

Uppgift om fordonets utsläpp av koldioxid vid blandad körning hämtas från vägtrafikregistret. De uppgifter som antecknas i det svenska vägtrafikregistret om bland annat personbilars utsläpp av koldioxid i gram per kilometer hämtas från fordonets typgodkännande och bygger på inom EU harmoniserade förfaranden och mätmetoder.[3] I vägtrafikregistret finns det uppgifter om fordons utsläpp av koldioxid för körning på landsbygd, i tätort och vid blandad körning och det är alltså den sistnämnda uppgiften som läggs till grund för den koldioxidbaserade fordonsskatten.

Utöver utsläppsvärden för landsbygdskörning, stadskörning och blandad körning finns det sedan 2012 ett fjärde utsläppsvärde för koldioxid: viktad/blandad. Detta utsläppsvärde används endast för laddhybrider. En laddhybrid får energi från två källor, elnätet och bensin/diesel. Mätmetoden som används för att få fram laddhybriders koldioxidutsläpp innebär en viktning av mätresultaten mellan dessa två energikällor. Utsläppsvärdet viktad/blandad ska framgå av laddhybridernas typgodkännande och rapporteras till EU enligt förordning nr 443/2009 (se avsnitt 3.2.1). Motsvarande krav finns inte för laddhybriderna angående utsläppsvärdet för blandad körning. I Sverige registrerades inledningsvis för laddhybrider av några bilfabrikat både uppgift om blandad körning och viktad/blandad. Det senare innebär normalt ett lägre utsläppsvärde än för blandad körning. Numera registreras endast utsläppsvärdet viktad/blandad för laddhybrider.[4]

Om uppgift om koldioxidutsläpp saknas i vägtrafikregistret får skatten i stället beräknas efter skälig grund. Detta följer av den generella bestämmelsen i vägtrafikskattelagen (4 kap. 10 §) som säger att om vägtrafikskatten inte kan bestämmas tillförlitligt med ledning av uppgifter i vägtrafikregistret eller med stöd av verkställd

[3] Se Vägverkets föreskrifter om bilar och släpvagnar som dras av bilar (VVFS 2003:22). Typgodkännandesystemet behandlas närmare i avsnitten 3.2.2 och 3.2.3.
[4] Se även avsnitt 9.6.4 angående uppgift om fordons koldioxidutsläpp vid viktad/blandad körning.

utredning ska den beräknas efter skälig grund. Detta är aktuellt för vissa privatimporterade personbilar och för nästintill alla personbilar klass II, det vill säga husbilar, eftersom uppgift om koldioxidutsläpp i vägtrafikregistret saknas för dessa bilar. För dem grundas i stället skatten på ett framräknat utsläppsvärde för koldioxid genom särskilt framtagna formler. Variabler som används är bland annat drivmedel, motoreffekt, typ av växellåda och fordonsvikt.

Den bränslefaktor som summan av grundbeloppet och koldioxidbeloppet ska multipliceras med för dieselfordon är 2,37. Miljötillägget för fordon som kan drivas med diesel är 500 kronor om fordonet blev skattepliktigt första gången före utgången av 2007 och 250 kronor om fordonet blev skattepliktigt först efter utgången av det året.

### 4.2.3 Befrielse från fordonsskatt för vissa miljöanpassade lätta fordon

Vissa lätta fordon som anses orsaka mindre skada för miljön och alltså har bättre miljöegenskaper är undantagna från fordonsskatt under de fem första åren från det att bilen blev skattepliktig för första gången. Skattebefrielsen för dessa fordon, som brukar kallas miljöbilar, regleras i 2 kap. 11 a § vägtrafikskattelagen. Den lyder:

> Fordonsskatt ska inte betalas för personbil, lätt lastbil och lätt buss under tid som bilen är klassificerad i utsläppsklass som anges i 30 eller 32 § avgasreningslagen (2011:318) och som infaller under de fem första åren från det att bilen blir skattepliktig för första gången, och
>
> 1. bilens koldioxidutsläpp vid blandad körning enligt uppgift i vägtrafikregistret inte överstiger det i andra stycket angivna högsta tillåtna koldioxidutsläppet i förhållande till bilens vikt, samt
>
> 2. bilen vid framdrivning inte förbrukar mer elektrisk energi än 37 kilowattimmar per 100 kilometer om bilen är klassificerad i utsläppsklass Laddhybrid, enligt 32 § 3 avgasreningslagen, eller
>
> 3. bilen vid framdrivning inte förbrukar mer elektrisk energi än vad som anges i 2, om bilen är klassificerad i utsläppsklass El enligt 32 § 1 avgasreningslagen.

Det högsta tillåtna koldioxidutsläppet angivet i gram koldioxid per kilometer i förhållande till bilens vikt bestäms av följande beräkning;

1. bilens tjänstevikt enligt uppgift i vägtrafikregistret angivet i kilogram minskas med 1372,

2. differensen enligt 1 multipliceras med 0,0457, och

3. produkten enligt 2 adderas med 95, eller med 150 om bilen är utrustad med teknik för drift med etanolbränsle eller annat gasbränsle än gasol.

Om det i vägtrafikregistret finns flera uppgifter om bilens koldioxidutsläpp vid blandad körning, ska vid tillämpning av första stycket den uppgift användas som anges för drift med etanolbränsle eller gasbränsle.

Förenklat kan man säga att bestämmelsen innebär att nya lätta fordon befrias från fordonsskatt om bilens koldioxidutsläpp inte överstiger ett beräknat högsta koldioxidutsläpp i förhållande till fordonets tjänstevikt (och övriga förutsättningar är uppfyllda). Det innebär alltså att gränsen för skattebefrielse är flytande, tyngre bilar får släppa ut mer än lättare bilar. De nu gällande kraven för skattebefrielse tillämpas på fordon som tas i bruk efter den 1 januari 2013.

För att räkna fram det högsta tillåtna koldioxidutsläppet för ett fordon som bara kan drivas av bensin eller diesel används följande formel.

$95 + 0{,}0457 \times (M - 1\,372)$, där M är tjänstevikten i kilogram.

För fordon som kan drivas med alternativt bränsle är motsvarande formel:

$150 + 0{,}0457 \times (M - 1\,372)$

Som exempel kan nämnas att för ett fordon med en tjänstevikt på 1 000 kilogram får det maximala utsläppet av koldioxid per kilometer vara 77 gram för ett bensin- eller dieseldrivet fordon och 132 gram för en etanol- eller gasbil. För ett fordon med en tjänstevikt på 2 000 kilogram är motsvarande siffor i stället 123 gram respektive 178 gram.

För att fastställa om fordonet uppfyller koldioxidutsläppskraven för att omfattas av skattebefrielsen, ska fordonets koldioxidutsläpp enligt uppgift i vägtrafikregistret jämföras med det beräknade högsta

tillåtna koldioxidutsläppet. Om uppgift avseende fordonets koldioxidutsläpp saknas i vägtrafikregistret ska fordonets koldioxidutsläpp bestämmas enligt samma principer som gäller i de fall vägtrafikskatten inte tillförlitligt kan bestämmas (se avsnitt 4.2.2).[5] Detta har i dagens uppbördssystem tolkats som att det beräknade koldioxidutsläppsvärdet för att beskatta efter skälig grund kan jämföras med det beräknade högsta koldioxidutsläppsvärdet och därmed läggas till grund för femårig befrielse från fordonsskatt trots att det beräknade utsläppet för bilen inte bygger på en uppgift i vägtrafikregistret. I vissa fall kan det innebära att även tunga husbilar omfattas av miljöbilsdefinitionen beroende på begränsningar i den beräkningsformel som används för att beräkna fordonsskatten skönsmässigt för denna typ av fordon.

I dagsläget finns det drygt 440 varianter på fordonsmodeller som uppfyller 2013 års krav för att befrias från fordonsskatt[6]. Bland dessa återfinns främst personbilar som drivs av diesel, gas, etanol och el.[7]

### 4.2.4 Supermiljöbilspremie för personbilar

År 2012 infördes en supermiljöbilspremie i syfte att främja en ökad försäljning och användning av nya personbilar med låg klimatpåverkan. Premiesystemet regleras genom förordningen (2011:1590) om supermiljöbilspremie som trädde i kraft den 16 januari 2012.

Som supermiljöbil räknas en personbil som är typgodkänd enligt 3 kap. fordonsförordningen (2009:211), uppfyller utsläppskraven enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 715/2007 av den 20 juni 2007 om typgodkännande av motorfordon med avseende på utsläpp från lätta personbilar och lätta nyttofordon (Euro 5 och Euro 6) och om tillgång till information om reparation och underhåll av fordon, och enligt uppgift i vägtrafikregistret[8] släpper ut högst 50 gram koldioxid per kilometer vid blandad körning.

För fysiska personer uppgår supermiljöbilspremien sedan den 1 januari 2016 till 40 000 kronor per supermiljöbil om bilen vid

[5] Prop. 2012/13:1 s. 296.
[6] Så som den anges i 2 kap. 11 a § vägtrafikskattelagen.
[7] Informationen är hämtad från Sveriges portal för miljöbilar – miljöfordon.se, www.miljofordon.se, under funktionen ”Sök fordon”.
[8] Med vägtrafikregistret avses enligt 2 § förordningen om supermiljöbilspremie det register som förs enligt lagen (2001:558) om vägtrafikregister.

blandad körning släpper ut noll gram koldioxid per kilometer och till 20 000 kronor per supermiljöbil i övriga fall.

För juridiska personer uppgår premien till ett belopp som per supermiljöbil motsvarar 35 procent av prisskillnaden mellan supermiljöbilen och närmast jämförbara bil[9], dock högst 40 000 kronor, om bilen vid blandad körning släpper ut noll gram koldioxid per kilometer. I övriga fall uppgår premien till juridiska personer till ett belopp som motsvarar 17,5 procent, dock högst 20 000 kronor. Det sagda för juridiska personer gäller endast om supermiljöbilens nypris är högre än nypriset för den närmast jämförbara bilen. Med bilens nypris avses det pris som bilen hade när den introducerades på den svenska marknaden. Det finns också andra i förordningen särskilt angivna förutsättningar som måste vara uppfyllda för att supermiljöbilspremier ska ges till företag.

Fram till och med den 31 december 2015 gjordes det ingen skillnad mellan om bilen släppte ut noll gram koldioxid eller om den släppte ut mer.

Supermiljöbilspremien utbetalas, i den utsträckning det finns medel till det, till de personer som under tiden från och med den 1 januari 2012 till och med den 31 december 2016 har förvärvat en ny supermiljöbil. Med att bilen är ny förstås att den inte får ha tagits i bruk, vare sig i Sverige eller i något annat land. Detta uttrycks i förordningen om supermiljöbilspremie som att supermiljöbilen inte tidigare har varit påställd enligt förordningen (2001:650) om vägtrafikregister. Det förutsätts också att den person som förvärvar supermiljöbilen ställer på den enligt nyss nämnda förordning. Premien betalas ut så snart medel finns tillgängliga för utbetalning och i turordning efter den dag då bilen ställdes på. Som förutsättning gäller också att personen inte har fått något annat statligt eller kommunalt stöd för att förvärva den aktuella bilen.

Eftersom en supermiljöbil får släppa ut högst 50 gram koldioxid per kilometer vid blandad körning är det uteslutande rena elbilar och laddhybrider som uppfyller kraven för supermiljöbil. Av samtliga miljöbilsmodeller som i dag finns på den svenska marknaden uppfyller drygt 50 varianter (22 bilmodeller) kraven på att vara en

[9] I Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om supermiljöbilspremie, TSFS 2012:37, fastställs kriterier för närmast jämförbara bil.

supermiljöbil.[10] De flesta bilmodeller som räknas som supermiljöbilar klassificeras som supersportbilar, lyxbilar och små eller mellanstora familjebilar. Nybilspriset för en supermiljöbil kan variera från allt mellan drygt 200 000 kronor och drygt en miljon kronor.[11]

För budgetåren 2015 och 2016 avsattes vardera 215 miljoner kronor för utbetalningar av supermiljöbilspremier.[12] I budgetpropositionen för 2016 förstärktes anslaget med 132 miljoner kronor för 2015 (till 347 miljoner kronor) och med 94 miljoner kronor för 2016 (till 309 miljoner kronor). Det förstärkta anslaget förklarades med att försäljningen av rena elbilar och laddhybrider hade varit högre än väntat.[13]

## 4.3 Hur hänger fordonsskatt, skattebefrielse för miljöbilar och supermiljöbilspremie samman?

### 4.3.1 Inledning

Nyare lätta fordon beskattas utifrån fordonets koldioxidutsläpp i gram per kilometer. Beskattningen påverkas även av andra faktorer, såsom vilket drivmedel fordonet kan drivas med. Nya bilar med bättre miljöegenskaper befrias från fordonsskatt under de fem första åren. Därutöver kan bilköpare genom supermiljöbilspremien få ett särskilt stöd vid inköp av bilar med mycket låga utsläpp av koldioxid.

Frågan är då hur den koldioxidbaserade fordonsskatten och skattebefrielsen för miljöbilar samt supermiljöbilspremien samverkar och vilka ekonomiska effekter de olika skatterna och förmånerna får för olika typer av lätta fordon. Nedan följer en genomgång av hur allt hänger ihop. Utgångspunkten för genomgången är personbilar.

---

[10] Informationen är hämtad från Sveriges portal för miljöbilar – miljöfordon.se, www.miljofordon.se, under funktionen ”Sök fordon” och Transportstyrelsens lista över vilka bilar som uppfyller kraven för supermiljöbilspremie på https://transportstyrelsen.se /sv/kontakta-oss/Vanliga-fragor-till-Transportstyrelsen/Supermiljobilspremie/

[11] Informationen är hämtad från Konsumentverkets sida Bilsvar, www.bilsvar.se, under funktionen ”Sök bil” och från Sveriges portal för miljöbilar – miljöfordon.se, www.miljofordon.se, under funktionen ”Sök fordon”.

[12] https://transportstyrelsen.se/sv/kontakta-oss/Vanliga-fragor-till-Transportstyrelsen /Supermiljobilspremie/

[13] Prop. 2015/16:1 s. 58 och under utgiftsområde 20 s. 91 och s. 114.

### 4.3.2 Fordonsskattens storlek beror på hur mycket koldioxid fordonet släpper ut

Den grupp av fordon som beskattas utifrån koldioxidutsläpp består av både miljöbilar och ”vanliga” koldioxidbeskattade bilar. Bland miljöbilarna finns de personbilar som uppfyller särskilt högt ställda krav på låga koldioxidutsläpp och som är berättigade till supermiljöbilspremie. Supermiljöbilarna betraktas alltså rent skattemässigt som en miljöbil och får samma skatterättsliga förmån som övriga miljöbilar, men ger därutöver rätt till en särskild premie vid inköpstillfället.

För personbilar[14] som omfattas av den koldioxidbaserade fordonsskatten betalas, som nämnts i avsnitt 4.2.2, ett grundbelopp på 360 kronor per år. Därutöver betalas ett koldioxidbelopp på 22 kronor per gram koldioxid som fordonet vid blandad körning släpper ut per kilometer utöver 111 gram. För personbilar som kan drivas med alternativt bränsle är koldioxidbeloppet i stället 11 kronor per gram koldioxid som fordonet släpper ut utöver 111 gram per kilometer.

För dieseldrivna fordon ska summan av grundbeloppet och koldioxidbeloppet multipliceras med bränslefaktorn 2,37. Därutöver tas ett miljötillägg ut som är 500 kronor för fordon som har blivit skattepliktiga för första gången före utgången av år 2007 och 250 kronor för fordon som har blivit skattepliktiga först därefter.

Miljöbilar är som bekant befriade från fordonsskatt under de fem första åren från det att bilen blev skattepliktig för första gången. För en miljöbil som har ett koldioxidutsläpp på mellan 0 och 111 gram per kilometer och därför endast beskattas med ett grundbelopp blir den femåriga skattebefrielsen totalt 1 800 kronor. Detta motsvarar det belopp som fordonsägaren hade fått betala i fordonsskatt under fem år om bilen inte hade varit skattebefriad.

För de miljöbilar som släpper ut mer än 111 gram koldioxid per kilometer och för vilka det alltså tas ut ett koldioxidbelopp blir den femåriga skattebefrielsen större. Som exempel kan nämnas att för en miljöbil som kan drivas med både etanol och bensin och som har ett koldioxidutsläpp på 120 gram per kilometer blir storleken på

[14] Här bortses från veteranbilar som inte är skattepliktiga.

skattebefrielsen totalt 2 295 kronor på fem år enligt följande beräkning[15]:

| | |
|---|---|
| Grundbeloppet | 360 kronor |
| Koldioxidkomponent | (120 - 111 gram) × 11 kronor = 99 kronor |
| Summa | 459 kronor per år |
| Totalt fem år | 2 295 kronor |

Om samma miljöbil i stället släpper ut exempelvis 140 gram koldioxid per kilometer blir den totala femåriga skattebefrielsen, med motsvarande uträkning, 3 395 kronor. Lite slarvigt utryckt tjänar alltså fordonsägare mer på att köpa miljöbilar med högre koldioxidutsläpp. Skattebefrielsen kan bli relativt stor om man har en förhållandevis bränsletörstig miljöbil.

Köpet av en supermiljöbil subventioneras av supermiljöbilspremien som för fysiska personer uppgår till 40 000 kronor för personbilar som släpper ut noll gram koldioxid per kilometer och 20 000 kronor i övriga fall (bilar som alltså släpper ut mer än noll gram men högst 50 gram koldioxid per kilometer). Eftersom en supermiljöbil också uppfyller kraven på att vara en miljöbil är den därutöver befriad från fordonsskatt under de fem första åren efter att den har tagits i bruk. Den totala förmånen av att ha valt en supermiljöbil som släpper ut noll gram koldioxid per kilometer blir då, utslaget på den första femårsperioden, 8 360 kronor per år. För övriga supermiljöbilar blir den totala förmånen i stället 4 360 kronor. Eftersom supermiljöbilar alltid har ett koldioxidutsläpp som understiger 50 gram per kilometer beskattas dessa bilar nämligen endast med ett grundbelopp om 360 kronor per år. Detta belopp blir också årsskatten för supermiljöbilarna efter det att den skattefria femårsperioden har gått till ända.

[15] Egen uträkning.

### 4.3.3 Fordonsskattens storlek beror på vilket drivmedel som kan användas

Som har framgått ovan har det, utöver mängden koldioxidutsläpp, betydelse för fordonsskattens storlek vilket drivmedel bilen kan drivas med. För fordon som går att köra på alternativt bränsle är koldioxidkomponenten i fordonsskatteberäkningen lägre än för andra bränslen. Detta för att premiera mer miljövänliga fordon. Dieseldrivna fordon har i stället högre fordonsskatt med en bränslefaktor, för att kompensera för att skatten på diselolja är lägre än den på bensin. Därutöver tas ett miljötillägg ut på dieseldrivna fordon. För att exemplifiera hur olika drivmedel påverkar fordonsskattens storlek följer här en kort genomgång[16].

En bensindriven personbil som släpper ut 140 gram koldioxid per kilometer har en årlig fordonsskatt på 998 kronor. Det kan jämföras med 679 kronor för en personbil med samma utsläpp som kan drivas med alternativt bränsle. Om dessa i stället har ett utsläpp på exempelvis 120 gram koldioxid per kilometer har den bensindrivna bilen 558 kronor i årsskatt medan alternativbränslebilen har 459 kronor. Skulle båda bilarna ha ett koldioxidutsläpp på 111 gram koldioxid per kilometer hade de haft en årlig fordonsskatt på 360 kronor. För bensindrivna bilar gäller det sagda under förutsättning att de är uttagna i trafik 2006 eller senare, eller att de uppfyller miljöklass 2005.

För en dieseldriven personbil som togs ut i trafik 2006, uppfyller miljöklass 2005 och har ett koldioxidutsläpp på 140 gram koldioxid per kilometer är fordonsskatten 2 865 kronor per år. Om samma fordon tas ut i trafik i dag kommer den att ha 2 615 kronor i årsskatt. Släpper samma bil i stället ut 120 gram koldioxid per kilometer blir årsskatten 1 822 kronor för en bil som togs ut 2006 och 1 572 kronor om bilen tas ut i trafik i dag. En dieseldriven bil som har ett koldioxidutsläpp på 111 gram per kilometer har 1 353 kronor i årlig fordonsskatt om bilen togs ut i trafik 2006 och 1 103 kronor om den tas ut nu.

Genomgången visar att fordonsskatten är betydligt högre för en diseldriven bil än för både en bensindriven bil och en bil som går

[16] Uträkningarna är gjorda med hjälp av funktionen ”Beräkna skatt dieselbil, skatt bensinbil och skatt biodrivmedel” på internetsidan www.dieselskatt.se

att köra på alternativt bränsle, under förutsättning att de har lika stora koldioxidutsläpp. Bensindrivna bilar beskattas hårdare än alternativbränslebilar när koldioxidutsläppen är högre än brytpunkten 111 gram per kilometer.

### 4.3.4 Fordonsskattens storlek utifrån exemplet Volvo V60 och Volkswagen Golf

För att ytterligare åskådliggöra hur fordonsskattens storlek påverkas av hur mycket koldioxid fordonet släpper ut och vilket drivmedel det körs på samt om fordonet uppfyller kraven för miljöbil eller supermiljöbil följer här en sammanställning[17] av två vanliga personbilsmodeller på den svenska marknaden: Volvo V60 och Volkswagen Golf. Skälet till att just dessa två bilmodeller jämförs är att båda modellerna har modellvarianter med laddhybrid som berättigar till supermiljöbilspremie.

Tabellerna är specificerade utifrån typ av bränsle, både rent och i kombinationer. Anledningen till att det finns ett utsläppsspann och därmed ett spann i årsskatt är att fordonen har olika motoralternativ inom respektive bränsletyp. Längst till höger ges ett snitt av årsskatten för respektive bränsletyp. Skatten baseras på nyregistrerade fordon för respektive märke under 2015.

[17] Sammanställningen är gjord av utredningens expert från Transportstyrelsen, Jonny Geidne.

**Tabell 4.1 Volvo V60**

| Beskrivning | Antal | Spann koldioxidvärde (g/km) | Spann årsskatt (kronor) | Snitt årsskatt (kronor) |
|---|---|---|---|---|
| Registrerade 2015 | 7 030 | 0–246 | | |
| utan el-/laddhybrid | 6 772 | 103–246 | | |
| Drivmedel: | | | | |
| Enbart bensin | 383 | 134–246 | 866–3 330 | 1 218 |
| Enbart diesel | 6 312 | 98–183 | 1 103–4 857 | 1 728 |
| Bensin/fordonsgas | 57 | 116–152 | 415–811 | 734 |
| Bensin/etanol | 20 | 156–161 | 855–910 | 899 |
| Diesel/el (laddhybrid) | 258 | 49 | 360 | 360 |
| Supermiljöbil | 105 | | | |
| Skattebefriade 5 år | 3 976 | 98–182 | | |

**Tabell 4.2 Volkswagen Golf**

| Beskrivning | Antal | Spann koldioxidvärde (g/km) | Spann årsskatt (kronor) | Snitt årsskatt (kronor) |
|---|---|---|---|---|
| Registrerade 2015 | 13 293 | 0–243 | | |
| utan el-/laddhybrid | 13 000 | 85–243 | | |
| Drivmedel: | | | | |
| Enbart bensin | 6 792 | 112–243 | 382–3 264 | 514 |
| Enbart diesel | 3 631 | 85–169 | 1 103–4 127 | 1 103 |
| Bensin/fordonsgas | 1 758 | 92–97 | 360 | 360 |
| Bensin/etanol | 691 | 116–121 | 415–470 | 426 |
| El | 128 | 0 | 360 | 360 |
| Bensin/el (laddhybrid) | 293 | 35 | 360 | 360 |
| Supermiljöbil | 156 | | | |
| Skattebefriade 5 år | 3 667 | 85–127 | | |

Sammanställningarna visar att årsskatten i snitt är högre för Volvon än för Golfen, med undantag för laddhybriderna där fordonsskatten för båda modellerna endast utgörs av grundbeloppet 360 kronor. Det förra förklaras av att mängden koldioxidutsläpp generellt sett är högre för den jämförda Volvo-modellen än för Golf-modellen. Det gäller oavsett drivmedel. Storleken på koldioxidutsläppet har alltså stor betydelse för storleken på fordonsskatten.

Jämförelsen visar också hur fordonsskatten varierar med vilket drivmedel personbilen kan köras på. Dieseldrivna bilar har högst fordonsskatt, oavsett bilmodell. Den näst högsta åsskatten i snitt har modellvarianterna som enbart drivs med bensin och därefter de varianter som kan drivas med både bensin och etanol. För Golf-varianterna som kan köras på bensin och fordonsgas utgörs årsskatten av ett grundbelopp medan årsskatten för Volvo-varianten med samma drivmedel i snitt är dubbelt så stor. Det senare beror, som tidigare nämnts, på en större mängd koldioxidutsläpp.

## 4.4 Nedsättning av förmånsvärdet för vissa miljöanpassade bilar

Något som inte har med fordonsbeskattningen att göra, men som påverkar vilka fordon som köps är beskattningen av förmånsbilar. En förmånsbil är en bil som ett företag äger eller leasar men låter en anställd använda för privat bruk, som en förmån som följer med anställningen. Eftersom detta är en löneförmån betalar löntagaren en inkomstskatt för förmånen att disponera bilen.

Värdet av bilförmån exklusive drivmedel ska för ett kalenderår beräknas till summan av 0,317 prisbasbelopp, ett ränterelaterat belopp, och ett prisrelaterat belopp. Det ränterelaterade beloppet ska beräknas till 75 procent av statslåneräntan vid utgången av november året närmast före det kalenderår under vilket beskattningsåret går ut multiplicerat med bilmodellens nybilspris. Det prisrelaterade beloppet ska beräknas till 9 procent av bilmodellens nybilspris, om detta uppgår till högst 7,5 prisbasbelopp. Om bilmodellens nybilspris är högre, ska det prisrelaterade beloppet beräknas till summan av 9 procent av 7,5 prisbasbelopp och 20 procent av den del av nybilspriset som överstiger 7,5 prisbasbelopp.

Med bilmodell avses här bilar av samma märke, variant och tillverkningsår. Bilmodellens nybilspris avser det pris som bilen hade när den introducerades på den svenska marknaden. Om ett sådant introduktionspris ändras efter kort tid, avses med nybilspris det justerade priset. Finns det inte något nybilspris, anses som nybilspris för bilmodellen det pris som det kan antas att bilen skulle ha haft om den introducerats på den svenska marknaden när den var

ny. För äldre fordonsmodeller finns särskilda regler om vilket värde som ska användas som nybilspris.

Om en bil är utrustad med teknik för drift helt eller delvis med elektricitet eller med andra mer miljöanpassade drivmedel än bensin och dieselolja, och bilens nybilspris därför är högre än nybilspriset för närmast jämförbara bil utan sådan teknik, ska förmånsvärdet sättas ned till en nivå som motsvarar förmånsvärdet för den jämförbara bilen.

Är bilen utrustad med teknik för drift med elektricitet som tillförs genom laddning från yttre energikälla eller med annan gas än gasol ska i stället nedsättningen göras till ett värde som motsvarar 60 procent av förmånsvärdet för närmast jämförbara konventionella bil, dock maximalt med 16 000 kronor per år. Denna nedsättning är tidsbegränsad och gäller till och med det beskattningsår som slutar den 31 december 2016.

I budgetpropositionen för 2016 aviserade regeringen att den tidsbegränsade nedsättningen av förmånsvärdet för vissa miljöanpassade bilar – för att stimulera introduktionen av mer miljövänliga bilar – bör förlängas med tre år, dock att den maximala nedsättningen – av offentligfinansiella skäl – bör begränsas från 16 000 kronor till 10 000 kronor per år.[18]

I Finansdepartementets promemoria *Förlängning av den tidsbegränsade nedsättningen av förmånsvärdet för vissa miljöanpassade bilar* föreslås att den tidsbegränsade nedsättningen av förmånsvärdet förlängs med tre år, det vill säga till och med det beskattningsår som slutar den 31 december 2019. Det föreslås dock att den maximala nedsättningen begränsas till 10 000 kronor per år.[19]

[18] Prop. 2015/16:1, Förslag till statens budget för 2016, finansplan och skattefrågor, avsnitt 6.9.
[19] Promemorian håller på att remissbehandlas.

# 5 Styrmedel för att reducera koldioxidutsläpp från biltrafik

## 5.1 Uppdraget

Enligt utredningens kommittédirektiv finns det i vissa lägen behov av att komplettera generellt verkande styrmedel med mer specifika sådana. Som exempel nämns i direktiven att koldioxidskatten inte kan sättas till den nivå som krävs för att nå prioriteringen om en fossiloberoende fordonsflotta och att nybilsköpare vid inköpstillfället kanske inte i tillräcklig grad tar hänsyn till att miljöanpassade fordon kan ha lägre bränslekostnader.

I kapitlet görs därför en genomgång av de, främst ekonomiska men även andra, styrmedel som finns för att reducera koldioxidutsläppen i Sverige. Styrmedlen som främst behandlas är drivmedelsskatten, fordonsskatten och miljöbilssubventionen. För dessa styrmedel diskuteras också vilken effekt på beteendet som kan förväntas baserat på tidigare erfarenheter i vetenskapliga studier.

## 5.2 Allmänt om ekonomiska styrmedel för att reducera koldioxidutsläpp

Nationalekonomisk teori brukar utgå från en ideal marknadsmodell där samhällets resurser fördelas på bästa möjliga sätt. Den ideala marknadsmodellen antar exempelvis att det finns en mängd konsumenter och producenter på en marknad, att ingen enskild aktör kan påverka marknadspriset, att varan är homogen, att konsumenterna och producenterna har perfekt information och att det inte finns några indirekta effekter som påverkar producenterna och konsumenterna vid produktion eller konsumtion av varan. Att samhällets resurser fördelas på bästa möjliga sätt betyder att det inte finns

något mer effektivt sätt att producera och konsumera varan på som skulle kunna höja den totala välfärden i ett samhälle.

Varan ”vägfordon” avviker från den ideala marknadsformen på flera sätt. Bilar är heterogena varor, som avviker i form och innehåll. Det finns många konsumenter av varan, men inte många producenter och försäljare. Köparen har mindre information än producenten och säljaren vad avser bilens kvalitet och prestanda. Vid tillverkning och användning av fordon förorenas naturen av utsläpp och dessa utsläpp påverkar miljö och hälsa, så kallade negativa externa effekter.

Sådana problem kallas i nationalekonomisk teori för marknadsmisslyckanden. Dessa problem talar emot att en fri marknad skulle allokera resurserna på bästa sätt, med andra ord misslyckas marknaden med detta. Det finns en risk att dåligt informerade konsumenter inte skulle köpa de för dem ”bästa” bilmodellerna. Det finns också en risk att utsläppen från bilarna är för stora. Hantering av informationsproblem i form av upplysningar till konsumenten behandlas inte direkt i denna utredning, även om det finns en indirekt koppling till hur information om bilens negativa påverkan på miljön ska lyftas fram.

Vanligtvis utgår man från att de positiva effekterna i form av överskott till producenter och nytta för konsumenter är större än de negativa effekterna av utsläpp så att ett totalförbud av till exempel biltrafik inte är aktuellt. I stället bör den negativa externa effekten minskas genom en reglering av marknaden. Regleringen utformas så att minskningen av de negativa externa effekterna motsvarar minskningen av summan av konsumenternas nytta och producenternas överskott. Det är denna nivå som definieras som samhällsekonomiskt effektiv. Frågan är hur denna nivå kan nås.

Ett sätt är att genom information och upplysning om de negativa aspekterna med utsläpp hoppas på att producenter skulle producera bilar med lägre utsläpp och konsumenter köra mindre sträckor och mer energieffektivt. Ett annat sätt är att genom administrativa regleringar bestämma hur mycket bilar får släppa ut och hur mycket konsumenter får köra. Ett tredje sätt är att påverka producenters och konsumenters beteende genom att sätta ett pris på miljön och på människors hälsa. Det kan göras genom en skatt på utsläpp, till exempel en koldioxidskatt, eller med hjälp av överlåtelsebara utsläppsrätter. Tanken är att, eftersom producenter och konsumenter måste

ta hänsyn till den extra prislappen kommer bilar med lägre utsläpp produceras och köpas, samt köras mindre och mer bränslesnålt.

Hur hög ska då den extra prislappen vara? Ekonomisk teori säger att det bästa utfallet nås när marginaleffekterna, den sista marginella förändringen, av nyttan och kostnaden är lika. Är de inte lika kan ett bättre utfall nås. Tycker jag att metalliclack är värt 10 000 kronor (marginalnyttan), men bara kostar 9 000 kronor (marginalkostnaden) får jag ett bättre utfall genom att köpa en bil med metalliclack. Så länge marginalnyttan är större än marginalkostnaden köper jag mer, tills de är lika. Teoretisk fungerar det på samma sätt för hela samhället. Det betyder att en optimal utsläppsnivå uppnås om det extra pris som ska läggas på producenternas kostnader är lika med samhällets marginalkostnad av utsläppet.

Utredningen kommer inte att göra någon analys av var den optimala nivån av utsläppen ligger för Sveriges del och exakt vilken extra prislapp som skulle behövas för att uppnå denna. Utredningen utgår dock från att den optimala nivån inte är uppnådd. Det kan bero på att prislappen är för låg, men också på att prislappen är för otydlig och att konsumenter inte tar tillräcklig hänsyn till den.

En följd av ett ekonomiskt styrmedel, som en koldioxidskatt, är att alla betalar samma skatt på marginalen men olika skatt totalt sett. Det kan också innebära att olika sektorer kommer att drabbas olika av skatten. En miljöskatt är mer kostnadseffektiv om de som drabbas av skatten har olika kostnader för att minska sina utsläpp.

En nackdel med en miljöskatt är dock att för att kunna sätta den samhällsekonomiskt optimala nivån borde lagstiftaren känna till de utsläppsgenererande aktörerna respektive kostnadsstrukturerna. Givet den utsläppsmängd som vill uppnås sätts då miljöskatten. Detta känner inte regleraren i allmänhet till och därför finns det en osäkerhet om miljöeffekten. Miljöskatten bör därför kunna justeras efter hand och speciellt efter hur den övriga ekonomiska aktiviteten i samhället påverkar prisnivån (både realt och nominellt). För mycket farliga ämnen kan därför en kvantitativ reglering vara att föredra. Ekonomiska styrmedel kan ge starkare incitament till teknisk utveckling eftersom utsläppen är prissatta. Det gör att det blir tydligare för företagen hur de kan åstadkomma kostnadsbesparingar.

En skatt ger jämfört med en kvantitativ reglering statsfinansiella intäkter. Ur ekonomisk synvinkel är detta endast en transferering

från konsumenter och producenter och påverkar därmed inte i standardfallet den samhällsekonomiska välfärden.

Även om miljöskatter är det vanliga sättet att korrigera för utsläpp av oönskade ämnen skulle subventioner kunna användas. En miljösubvention som ges till aktörer när de minskar sina utsläpp leder till en liknande effekt som en miljöskatt på samma nivå. Även om den samlade effekten på samhället (mätt som summan av producenters, konsumenters och miljöns konsekvenser) för skatt och subvention är densamma blir fördelningen olika. En subvention gynnar de som minskar sina utsläpp. För företag kan det leda till att vinsterna ökar och därmed att produktion och utsläpp ändå ökar i slutändan. En subvention för att köpa bilar med lägre koldioxidutsläpp kan på samma sätt leda till att bilparken ökar betydligt och därmed att utsläppen inte minskar (eller till och med ökar).

Rent fiskala skatter och miljöskatter ger båda statsfinansiella intäkter. Konsekvenserna är dock olika enligt ekonomisk teori. En rent fiskal skatt leder i allmänhet till effektivitetsförluster i ekonomin. Att konsumenter får betala högre priser och producenter erhåller lägre priser är inte det primära problemet, utan det är att den omsatta kvantiteten av varan minskar och därmed minskar nyttan för konsumenterna och intäkterna för producenterna mer än skatteintäkterna ger. En ren miljöskatt leder i stället till effektivitetsvinster i ekonomin. På grund av miljöproblemet är syftet att användningen av en vara ska minska, och miljövinsten överstiger vad samhället i övrigt förlorar. Värdet av miljövinsten överstiger värdet som samhället i övrigt förlorar när produktionen minskar. Hur stora effekterna blir beror på hur konsumenter och producenter reagerar på skatten. För att en fiskal skatt ska få så liten effektivitetsförlust som möjligt bör den ge så liten effekt på marknaden som möjligt, vilket sker ju mindre priskänsliga konsumenter och producenter är. För att en miljöskatt ska få så stor effektivitetsvinst som möjligt bör den ge en stor effekt på marknaden, vilket sker ju mer priskänsliga konsumenter och producenter är.

Intuitivt kan det tyckas att en skatt eller subvention ska slå igenom direkt på priset. Införs en extra registreringsskatt på bilar på 5 000 kronor borde priset på bilen inklusive den nya skatten öka med 5 000 kronor. Enligt ekonomisk teori är det dock inte vad som normalt kan förväntas på en marknad. Skulle bilens pris höjas med 5 000 kronor finns det konsumenter som tycker att bilköpet blir

för dyrt, vilket betyder att efterfrågad kvantitet minskar. För att motverka detta kommer producenter och säljare att sänka sina priser. I normalfallet betyder det att skatten inte bara blir en börda för konsumenten, utan att den delas mellan konsumenter och producenter. Hur denna fördelning ser ut beror på hur priskänsliga konsumenter och producenter är. Ju mindre priskänslig en aktör är, desto större del får aktören bära.

Den långsiktiga inkomstelasticiteten för bensin har legat på drygt 1 i Sverige. Det betyder att konsumtionen av bränsle (och därmed utsläppen) har ökat med tillväxttakten i ekonomin. Inkomstelasticiteten verkar dock bli lägre desto rikare ett land blir. Det ska också noteras att elasticiteterna som vi redovisar här grundar sig på traditionella drivlinor.[1]

## 5.3 Styrmedel för att reducera koldioxidutsläpp från fordonstrafiken i Sverige

Här diskuteras drivmedels- och fordonsskatters påverkan på bränsleförbrukning, fordonsanvändning och fordonsflottan.

### 5.3.1 Drivmedelsskatt

I Trafikbeskattningsutredningens slutbetänkande *Bilen, miljön och säkerheten*, SOU 1999:62, gjordes en genomgång av ekonomiska styrmedel och styreffekter i allmänhet och för drivmedelsskatt och fordonsskatt i synnerhet. För att vara ett bra styrmedel ur miljöhänseende bör skatten, enligt Trafikbeskattningsutredningen, rikta sig mot faktorer som är nära relaterade till problemet. Detta är klart uppfyllt för en drivmedelsbeskattning, eftersom koldioxidutsläppen är direkt proportionella mot mängden använt drivmedel. Däremot är drivmedelsskatten inte ett bra styrmedel för problem som är lokala snarare än globala, såsom exempelvis buller och utsläpp av kolväten som kan ha större konsekvenser i tätort än på landsbygd.

Ett ytterligare villkor är att skatten påverkar konsumenternas beteende. Det kan mätas med hjälp av så kallade priselasticiteter

[1] Dahl, C., Measuring global gasoline and diesel price and income elasticities, Energy Policy, 2012, 41, s. 2–13, och Sterner T., Survey of transport fuel demand elasticities, Naturvårdsverket rapport 4486, 2006.

som visar priskänsligheten mätt som hur mycket konsumtionen minskar i procent när priset ökar med 1 procentenhet. På kort sikt har konsumenten en bil med given bränsleförbrukning och invanda vanor för köreffektivitet och körsträcka. På längre sikt kan bränsleförbrukningen förändras genom köp av mer bränsleeffektiv bil, genom att lära sig köra på ett mer bränsleeffektivt sätt, genom att minska hushållets bilinnehav från en till två bilar, genom samåkning och genom att använda andra transportmöjligheter såsom kollektivtrafik och cykel.

Ekonomiska studier visar att priselasticiteten är lägre på kort sikt än på lång sikt. På kort sikt ligger priselasticiteten på 0,2–0,3 och på lång sikt på 0,6–0,8.[2] Den långsiktigt minskade konsumtionen beror enligt studierna i lite högre grad på ökad bränsleeffektivitet och kortare körsträcka än på antalet bilar. Siffrorna som redovisas här kommer från studier från hela världen. För Europa kan någon tiondel läggas på, eftersom priselasticiteten i USA, Kanada och Australien, som har fler bilar per capita och lägre bränslekostnader, är lägre. Anledningen är främst att i dessa länder byter bilägare bil i lägre utsträckning.

En skatteökning på 50 öre, som får fullt genomslag på bränslepriset (och som i dag ligger på drygt 12 kronor), ökar priset med ungefär fyra procent. Det betyder att konsumtionen kommer att minska med ungefär en procent på kort sikt. Säg att för att minska koldioxidutsläppen till 95 gram koldioxid per kilometer krävs en minskning med 30 procent av bränslekonsumtionen. För att uppnå den minskningen med hjälp av endast drivmedelsbeskattning skulle bränslepriset behöva öka med över 40 procent, eller nästan 5 kronor, om de långsiktiga priselasticiteterna används. En sådan stor ökning kan vara svår att genomföra, vilket gör det rimligt att koldioxidskatten på drivmedel kompletteras med en fordonsskatt.

[2] För översikter se exempelvis Sterner T., Survey of transport fuel demand elasticities, Naturvårdsverket rapport nr. 4486, 2006, och Brons med flera, A meta-analysis of the price elasticity of gasoline demand. A SUR approach, Energy Economics, 2008, 30, s. 2105–2122. Gränsen mellan kort och lång sikt definieras inte exakt i antal år, men kort sikt kan röra sig om cirka 1 år. Här diskuteras endast den allmänna priselasticiteten. Nyare studier visar att priselasticiteten kan vara högre för skattedelen av bränslepriset än övriga delen, vilket därmed gör att en skatteökning påverkar konsumenterna mer; se till exempel Li med flera, gasoline taxes and consumer behavior, American Economic Journal – Economic Policy, 2015, 6, s. 302–42.

Dessutom blir konsumenterna mindre priskänsliga för bensinpriset över tiden ju mer bränslesnåla bilarna blir. Det innebär att styrningen mot lägre utsläpp avtar med tiden. Detta utgår dock från att storleken på priselasticiteterna är givna. Även om de har varit ganska konstanta över tiden skulle det kunna gå att påverka dem.

Ett större medvetande och/eller förtydligande om effekten av bränsleförbrukningen skulle kunna leda till en högre priskänslighet. Många bilmodeller redovisar i dag bränsleförbrukningen per mil i liter och har visare som visar om man kör energieffektivt eller inte. Priskänsligheten skulle kunna öka om användaren av fordonet kan se en än tydligare koppling till den egna plånboken eller till miljön av en lägre bränsleförbrukning.

En relaterad fråga är hur ökade bränslepriser påverkar konsumentens val av bilmodell. I en studie av den europeiska bilmarknaden 2002–2007 analyserades påverkan på val av bilmodell utifrån dess bränsleekonomi vid förändrade bränslepriser.[3] Bilmodellerna delades upp i fem grupper utifrån bränsleekonomi, och det visade sig att inom alla grupper ökar registreringarna för bilar med bättre bränsleekonomi om bränslepriset ökar. Den största förändringen är dock att konsumenterna rör sig mot grupperna med bättre bränsleekonomi. Utryckt som elasticitet är effekten av bränslepriset på bränsleekonomi 0,03 i Europa. Med andra ord, om bränslepriset skulle öka med 10 procent leder det till att bränsleekonomin, mätt som kilometer per liter, ökar med 0,3 procent. Analysen visade dock på betydande skillnader mellan olika länder (Sverige är tyvärr inte särredovisat). Studien tar hänsyn till olika fordonsskatter i olika länder, men att notera är att fordonsskatterna i de flesta länderna förändrades från och med 2008.

I en amerikansk studie studerades i vilken grad skatten fördelas mellan konsumenter och producenter.[4] Eftersom konsumenterna har låg priskänslighet för bränsle får de betala en stor del av skatten. Studien visade att konsumenterna fick betala mellan 90 och 100 procent av skatten.

[3] Klier, T. och Linn, J., Fuel prices and new vehicle fuel economy – Comparing the United States and Western Europe, Journal of Environmental Economics and Management, 2013, 66, s. 280–300.

[4] Marion, J. och Muehlegger, E., Fuel tax incidence and supply conditions, Journal of Public Economics, 2011, 95, s. 1202–1212.

### 5.3.2 Fordonsskatt

Trafikbeskattningsutredningen poängterar att det är vad som ger upphov till den externa effekten som avgör om drivmedels- eller fordonsskatt bör användas. Kan den externa effekten hänföras till drivmedlet ska drivmedelsskatten användas, medan om den externa effekten främst beror på val av bil ska fordons- eller försäljningsskatt användas.

Utredningen ska inte utreda en registreringsskatt eller försäljningsskatt på fordon. Enligt ekonomisk teori borde dock en registreringsskatt och en årlig fordonsskatt vara likvärdiga. Nuvärdet av fordonsskatten skulle lika gärna kunna betalas direkt vid försäljningen. Ett problem är dock att skatten kan påverka bilens livslängd. En högre årlig fordonsskatt kan skjuta fram tidpunkten för skrotning och därmed förkorta bilens livslängd. En högre registreringsskatt kan i stället göra att bilens livslängd förlängs, eftersom dess kostnad reduceras i takt med livslängden. Styrningseffekten blir också olika. En registreringsskatt styr endast vid ett tillfälle, vid inköpet, och påverkar därmed inte bilistens beteende över tiden. Fordonsskatten kan förändras över tiden med ny information och därmed kan också styrningen över bilistens beteende förändras. Det är inte heller givet att konsumenterna beter sig enligt ekonomisk teori. I avsnitt 5.4 ges exempel på vad beteendeekonomisk forskning har kommit fram till.

Ur ekonomisk synvinkel är det intressant att veta vilken styrningseffekt fordonsskatten har på bilförsäljningen och inte minst vilken tidshorisont köparen tar hänsyn till vid inköpstillfället. Det är också intressant att veta hur effekten varierar beroende på om det är en försäljningsskatt av engångskaraktär eller en årlig skatt. Slutligen är det intressant att kunna separera effekten av fordonsskatten från effekten av drivmedelsskatten, både när det gäller bränsleförbrukningen och fordonsförsäljningen och i förlängningen på koldioxidutsläppen. Tyvärr är detta område mycket mindre utforskat än när det gäller själva drivmedelsskatten.

En studie presenterad av Trafikbeskattningsutredningen, SOU 1999:62, baserad på svensk data kommer fram till att styreffekterna av försäljningsskatten och av den årliga fordonsskatten är lika per krona. Eftersom fordonsskatten betalas årligen och försäljningsskatten bara en gång betyder det att styreffekten är större av försälj-

ningsskatten för en given skattebelastning. Tyvärr visade studien ingen effekt av drivmedelsskatten eller av den femåriga fordonsskattebefrielsen för miljöbil.

I en studie på OECD-länderna undersökte Johansson och Schipper hur både drivmedelsskatten (via bensinpriset) och annan beskattning (det vill säga registreringsskatt, årlig fordonsskatt och importavgifter) påverkar bensinefterfrågan.[5] Efterfrågan per capita är lika med produkten av bilbeståndet per capita, bränsleefterfrågan per bil och genomsnittlig körsträcka per bil. Det visar sig att annan beskattning har en negativ effekt på bilbeståndet och en negativ effekt på genomsnittlig bränsleefterfrågan per bil, men en positiv effekt på genomsnittlig körsträcka per bil. Drivmedelsskatten har en negativ påverkan på samtliga tre komponenter. För samtliga tre komponenter har bensinpriset en större effekt än annan beskattning. Slutsatsen blir att bensinskatten är ett bättre medel för att påverka bensinefterfrågan och därmed utsläppen än icke-körsträcksberoende skatter.

Klier och Linn jämför registrerings- och fordonsbeskattningen i Frankrike, Sverige och Tyskland för åren 2005–2010 när det gäller effekter på koldioxidutsläpp.[6] I Frankrike introducerades bonus–malus-systemet under denna period. Sverige och Tyskland hade årliga fordonsskatter baserade på motorstorlek eller koldioxidutsläpp beroende på tidpunkt. Notera att i analysen exkluderas vad författarna till studien kallar hybrid-, plugin- och gasfordon. I samtliga tre länder minskade de genomsnittliga koldioxidutsläppen under perioden. Tyskland hade högre utsläpp än Frankrike och Sverige hade mycket högre utsläpp i början av tidsperioden för att år 2010 vara i nivå med Tyskland. Förklaringen är att dieselandelen av nyregistreringarna i Sverige ökade kraftigt. Fordonsskattens effekt på nyregistreringar varierar mellan länderna på kort sikt. Den är kraftigast i Frankrike med en elasticitet på 0,42, sedan följer Tyskland med 0,32 och Sverige med 0,24. Författarna tolkar detta i termer av en given skattesats i kronor och jämför också med deras tidigare

[5] Johansson, O. och Schipper. L, Measuring the long-run fuel demand of cars: Separate estimations of vehicle stock, mean fuel intensity, and mean annual driving distance, Journal of Transport Economics and Policy, 1997, 31, s. 277–292.

[6] Klier, T. och Linn, J., Fuel prices and new vehicle fuel economy – Comparing the United States and Western Europe, Journal of Environmental Economics and Management, 2013, 66, s. 280–300.

resultat vad gäller drivmedelsskatt. Slutsatsen är att registreringsskatten i Frankrike och fordonsskatten i Tyskland har en större effekt på registreringar än vad drivmedelsskatten har. För Sverige är effekten av fordons- och drivmedelsskatten dock ganska lika.

Simuleringar används för att ta fram hur mycket skatten påverkar koldioxidutsläppen i respektive land. För Sveriges del visar det sig att av den faktiska minskningen på 1,54 gram koldioxidutsläpp per kilometer förklarar fordonsskatten 0,57 gram, det vill säga ungefär en tredjedel. För Frankrike och Tyskland förklarar skatten nästan hela minskningen. Tyvärr kan studien inte svara på frågan om skillnaderna mellan länderna beror på att människor har olika preferenser vad gäller bilköp, att skatten är en registreringsskatt i Frankrike och årlig fordonsskatt i Tyskland och Sverige, eller om bonus–malus-systemet i Frankrike tillför något i sig. I studien tas hänsyn till den svenska miljöbilsrabatten, men tyvärr redovisas inte effekten av just den, förutom att den inte påverkar skatteelasticitetens storlek.

### 5.3.3 Miljöbilssubvention

Enligt ekonomisk teori är skillnaderna i styreffekt mellan att beskatta eller subventionera mycket små. I Sverige fanns från april 2007 till och med juni 2009 en miljöbilspremie i form av en rabatt på 10 000 kronor. Definitionen av miljöbil var bred, vilket gjorde att omkring 25 procent av de sålda bilarna fick premien.

En utvärdering av miljöbilspremien har gjorts av Huse och Lucinda med hjälp av månadsdata från åren 2004 och 2009.[7] Författarna skapade först en modell utifrån val av bil beroende på pris (negativ effekt på efterfrågan), motorstyrka (+), motorstorlek (+), fordonsskatt (-) och bränsleförbrukning (-). Med hjälp av modellen gjordes en kontrafaktisk beräkning av vad som hade hänt om inte miljöbilspremien hade funnits. Det kontrafaktiska utfallet jämfördes sedan med det faktiska. En stor del av miljöbilarna var etanolbilar, som kan köras på både etanol och bensin. Om användningen är 50 procent av båda bränslena leder miljöbilspremien enligt beräk-

[7] Huse, C. och Lucinda, C., The market impact and the cost of environmental policy: Evidence from the Swedish green car rebate, The Economic Journal, 2014, 124, s. F393–419.

ningarna i utvärderingen till en besparing på sammanlagt 425 000 ton koldioxidutsläpp. Det kan värderas till 883 kronor per sparat ton koldioxidutsläpp. Om 100 procent etanol användes blir kostnaden i stället 760 kronor per sparat ton koldioxid.[8]

### 5.3.4 Direkt reglering av koldioxidutsläpp från nya bilar

I EU fastställdes från 2009 ett genomsnittligt gränsvärde på 130 gram koldioxid per kilometer som ett krav på nya personbilar som säljs. Kravet infördes etappvis och skulle från 2015 omfatta alla bilar. Regleringen innehöll några aspekter som mildrade omfattningen, bland annat att bilar som släpper ut mindre än 50 gram fick räknas som mer än en bil. I andra länder, inte minst USA, har liknande regleringar funnits längre.[9]

Den här typen av regleringar har, om de utformas tillräckligt strikt, per definition en positiv effekt på till exempel det genomsnittliga koldioxidutsläppet från nya bilar. En jämförelse mellan hur nyregistrerade bilars koldioxidutsläpp har minskat i Europa på senare år visar att ländernas minskningstakter är snarlika trots olika koldioxidbeskattningssystem. Det talar för att EU-regleringen har en styreffekt, men kan också bero på att bensinprisutvecklingen slår lika för länderna.[10] Kritiken mot den här typen av reglering är främst att den är kostnadsineffektiv jämfört med till exempel en skatt på koldioxidutsläpp. Vidare kan en ökad bränsleeffektivitet leda till en så kallad ”rebound”-effekt, det vill säga att användningen av fordon ökar så pass mycket att effekten på koldioxidutsläpp till och med kan bli den motsatta.[11]

[8] Tyvärr redovisas inte skillnaden utryckt som koldioxidutsläpp per såld bil.
[9] Plotkin, S., Examining fuel economy and carbon standards for light vehicles, Transport Policy, 2009, 37, s. 3843–3853.
[10] Nordregio 2030-sekreteriatet, Vad avgör? Nya bilars koldioxidutsläpp – analys marknad för marknad, 2015.
[11] Plotkin, S., Examining fuel economy and carbon standards for light vehicles, Transport Policy, 2009, 37, s. 3843–3853.

### 5.3.5 Andra styrmedel som påverkar

Det finns en mängd andra åtgärder som styr fordonsanvändningen och därmed koldioxidutsläppen. Här berörs inte dessa vidare. Det gäller exempelvis förmånsbeskattningens effekt, reseavdragets effekt, avdrag för egen bil i tjänst, trängselskatter – nedsättning miljöbil, parkeringsavgifter – nedsättning miljöbil och eventuella effekter av skrotningspremier.

Förutom offentliga åtgärder finns det andra faktorer som kan påverka val av bil, körsträcka och därmed koldioxidutsläpp. En nyligen genomförd analys av hur fordonskilometer per person har utvecklats i Sverige från 2002 till 2012 visar att 80 procent av förändringen förklaras av bränslepriset och inkomstförändringen (mätt som BNP-utveckling).[12] Det över åren stigande bränslepriset har haft en negativ effekt och den stigande inkomsten en positiv effekt på fordonskilometer per person. Författarna till analysen skriver dock att det inte gör att det vid prognoser helt kan bortses ifrån att andra efterfrågefaktorer som attityd-, preferens-, livstils- och sociala trendförändringar påverkar köpbeslut.

Utbudsfaktorer såsom vilka modeller som finns tillgängliga och teknisk utveckling påverkar också fordonsanvändningen. Kågeson fastslår att det är främst utbudsfaktorer som har lett till att dieselandelen av nyregistrerade bilar i Sverige har ökat från 10 procent år 2002 till en nivå kring 60 procent från och med år 2011.[13]

## 5.4 Beteendeekonomiska aspekter på köp och användning av fordon

Som har framgått i avsnitt 5.2 gäller att på en perfekt fungerande marknad, där köpare och säljare har full information och fattar rationella beslut, är en koldioxidskatt fullt tillräcklig för att uppnå kostnadseffektivitet vad gäller reducering av utsläpp och/eller för att uppnå en samhällsekonomiskt optimal nivå på utsläppen från till exempel transportsektorn. Den stora svårigheten med en skatt är att fastställa dess storlek. Antingen vilken storlek skatten bör ha

[12] Bastian, A. och Börjesson, M., Peak car? Drivers of the recent decline in Swedish car use, Transport Policy, 2015, 42, s. 94–102.
[13] Kågeson, P., Dieselization in Sweden, Energy Policy, 2013, 54, s. 42–46.

för att uppnå ett visst mål, eller vad den samhällsekonomiskt optimala skatten är. Att en skatt har den önskvärda effekten förutsätter dock att konsumenter och producenter tar hänsyn till skatten fullt ut vid sina produktions- och konsumtionsbeslut, och att de har full information om till exempel storleken på skatten.

Om dessa förutsättningar inte är uppfyllda finns det skäl för att dels tillhandahålla bättre information till berörda aktörer, till exempel i form av miljömärkningar, dels modifiera eller komplettera en koldioxidskatt. Det är i ljuset av detta som vi bör se andra typer av regleringar såsom ett bonus–malus-system. Ett annat skäl för ett bonus–malus-system är att det ur politisk synvinkel är lättare att genomföra än till exempel en höjd bensinskatt.

Relativt ny forskning har visat att konsumenter har en tendens att inte ta tillräcklig hänsyn till framtida kostnader eller mindre framträdande kostnader jämfört med priset på produkten. Mindre framträdande kostnader kan till exempel vara fraktkostnader eller en skatt som ska betalas på försäljningspriset. Studier har till exempel funnit att konsumenter undervärderar fraktkostnader jämfört med priser när de handlar på eBay och att konsumenter reagerar mindre på en prisökning i form av en ökad försäljningsskatt som läggs på priset när konsumenten betalar i kassan jämfört med motsvarande direkta prisökning.[14]

I en ny studie undersöker Allcott och Wozny hur efterfrågan på mer bränslesnåla bilar varierar med priset på bensin på den amerikanska bilmarknaden.[15] Även om efterfrågan ökar när priset på bränsle stiger, och därigenom det relativa priset på mer bränslesnåla bilar ökar, finner de att anpassningen inte fullt ut motsvarar ökningen av bränslepriset. Huvudresultatet kan sammanfattas på följande sätt: bilköpare är indifferenta mellan en diskonterad bränslekostnad på en dollar och 0,76 dollar i priset på en bil. Det innebär att en ökning av bilpriset på 760 dollar har samma effekt på efterfrågan som en ökning av den diskonterade bränslekostnaden på 1 000 dollar.

[14] Tanjim, H. och Morgan, J., Plus shipping and handling: Revenue (non)equivalence in field experiments on eBay. Advances in Economic Analysis and Policy, 2006, 6. Chetty, R, med flera, Salience and taxation: Theory and evidence, American Economic Review, 2009, 99, s. 1145–1177.

[15] Allcott, H. och Wozny, N., Gasoline prices, fuel economy, and the energy paradox, Review of Economics and Statistics, 2015, 96, s. 779–795.

Även andra studier bekräftar att hur framträdande en reducering av en skattekostnad är påverkar bilköparnas vilja att köpa mer miljövänliga fordon.[16] I en studie av amerikanska bilköpare fann författarna att väldigt få hushåll var välinformerade om bensinpriset eller medvetna om förändringar av bensinpriset.[17] I en översiktsstudie av Greene redovisas resultaten från en mängd olika studier kring bränsleekonomi och efterfrågan.[18] Resultaten från ekonometriska studier varierar stort, med implicita diskonteringsräntor mellan mindre än en procent och upp till 400 procent.

En hög diskonteringsränta innebär att köparen inte tar särskilt stor hänsyn till framtida kostnader, och vice versa. Genom att studera hur efterfrågan förändras när bränslepriser och andra faktorer förändras, kan man implicit säga något om hur köparna tar hänsyn till framtida kostnader. I studien redovisas även resultaten av experimentella studier som pekar på att konsumenter vill att kostnaden för en mer bränslesnål bil ska återbetalas på bara några år. Om så är fallet, minskar givetvis möjligheten för mer bränslesnåla bilar.

Mycket av forskningen har gjorts på den amerikanska marknaden och det är fullt möjligt att det ser annorlunda ut på den svenska och europeiska marknaden, inte minst eftersom bilflottan och bränslepriset är annorlunda. I en studie av Klier och Linn jämförs effekten av förändringar i bränslepriset på bränsleförbrukningen hos nya bilar mellan USA och Europa.[19] Effekten i Europa är statistiskt signifikant, men samtidigt mycket mindre än motsvarande effekter som funnits på den amerikanska marknaden. Vi har därför ingen anledning att tro att europeiska bilköpare skulle vara särskilt mycket bättre än amerikanska bilköpare på att ta hänsyn till skatter, bensinpris och andra faktorer när de köper nya bilar. Samtidigt bör det betonas att den här typen av empiriska undersökningar inte är oproblematiska och att de bygger på ett antal antaganden och förutsättningar.

---

[16] Marion, J. och Muehlegger, E., Fuel tax incidence and supply conditions, Journal of Public Economics, 2011, 95, s. 1202–1212.

[17] Turrentine, T. och Kurani, K., Car buyers and energy policy, Energy Policy, 2007, 35, s. 1213–1223.

[18] Greene, D., A note on implicit consumer discounting of automobile fuel economy: reviewing the available evidence, Transportation Research B, 1983, 17, s. 491–499.

[19] Klier, T. och Linn, J., Fuel prices and new vehicle fuel economy – Comparing the United States and Western Europe, Journal of Environmental Economics and Management, 2013, 66, s. 280–300.

Ett annat argument för mer än ett styrmedel är förekomsten av förmånsbilar. Enligt en studie av bilmarknader i EU utförd av Copenhagen Economics innebär förmånsbeskattning av tjänstebilar en subventionering på cirka 25 procent av kostnaden (exakt nivå beror på i vilken utsträckning bilen används privat).[20] Detta leder i sin tur till att efterfrågan på mindre bränslesnåla och större bilar ökar, vilket i sin tur leder till högre koldioxidutsläpp.

En annan aspekt som kan vara viktig att belysa är konsumenters miljömedvetenhet och hur det påverkar deras konsumtion. Konsumenter (både företag och privatpersoner) tar i viss utsträckning hänsyn till miljön när de fattar sina beslut. I vilken utsträckning det sker varierar mellan olika konsumenter, varor och miljöproblem. Det finns flera orsaker till att aktörer tar hänsyn till miljön. Det kan vara en genuin oro för miljön och en vilja att bidra till en bättre miljö. Det kan finnas sociala normer kring miljömedvetenhet och därmed en önskan om att sända en signal om att man är miljömedveten.[21] En miljöhänsyn kan givetvis bero på en kombination av dessa faktorer. Den här typen av överväganden är troligen minst lika viktiga för företag.

Beteendeekonomisk forskning har visat att en effekt av ett styrmedel i form av till exempel en skatt på utsläpp kan bero på hur skatten interagerar med miljömedvetenheten hos konsumenterna. En reglering kan tränga ut eller förstärka motiven för en miljömedveten konsumtion.[22]

Ett av de mer välkända exemplen är studien av Frey och Oberholzer-Gee som finner att människor är mindre benägna att acceptera att en anläggning för att hantera kärnavfall ska lokaliseras i deras närhet om de erbjuds ekonomisk kompensation för det.[23] Den huvudsakliga förklaringen är att den ekonomiska kompensationen förändrar beslutet från ett samhälleligt/moraliskt beslut, till ett individuellt och ekonomiskt beslut. På samma sätt kan till exem-

[20] Copenhagen Economics, Company Car Taxation, 2010.
[21] Se till exempel Brekke, K.A. och Johansson-Stenman, O., The behavioural economics of climate change, Oxford Review of Economic Policy, 2008, 24, s. 280–97, samt Carlsson, F. och Johansson-Stenman, O., Behavioral economics and environmental policy, Annual Review of Resource Economics, 2012, 4, s. 75–99.
[22] Carlsson, F. och Johansson-Stenman O., Behavioral economics and environmental policy, Annual Review of Resource Economics, 2012, 4, s. 75–99.
[23] Frey, B. och Oberholzer-Gee, F., The costs of price incentives: An empirical analysis of motivation crowding out. American Economic Review, 1997, 87, s. 746–755.

pel en miljöskatt ”tränga ut” inneboende miljöhänsyn vid konsumtionsbeslut. Det kan också finnas skäl till att en miljöskatt förstärker miljöhänsynen. Skatten kan fungera som en signal om vad som är bra och dåligt beteende, och den gör att det blir mer lönsamt att agera på ett miljövänligt sätt och därigenom förstärka fördelen av att vara en miljömedveten person.

Ett bonus–malus-system gör just precis detta. Det sänder en direkt signal om vad som är bra och dåligt och det gör det på ett tydligt sätt. Det gör det även på ett sådant sätt att det kan ses som tillåtande genom att ett visst beteende uppmuntras, vilket enligt psykologisk teori anses förstärka beteendet och inte tränga ut det.[24]

[24] Deci, E. och Ryan, M., Intrinsic motivation and self-determination in human behavior. 1985, New York: Plenum.

# 6 Bonus–malus: några länders system, erfarenheter och utvärderingar

## 6.1 Uppdraget

Många länder har inslag av bonus–malus inom fordonsbeskattningen, till exempel i form av en koldioxidrelaterad fordonsskatt eller en registreringsskatt, eller också i form av bidrag baserade på fordonens koldioxidutsläpp (eller andra mått på miljöprestanda). Nästan alla medlemsländer inom EU använder sig av någon form av differentierade skatter eller avgifter baserade på fordonets klimategenskaper. Som exempel kan nämnas Danmark som har en registreringsskatt och en årlig fordonsskatt som bestäms utifrån fordonens bränsleförbrukning.

Ett mer renodlat bonus–malus-system finns i Frankrike. Därutöver har bland annat det belgiska distriktet Vallonien samt Österrike och Norge koldioxiddifferentierade fordonsavgifter i linje med ett bonus–malus-system.

Enligt utredningens kommittédirektiv ska utredningen, när förslaget till bonus–malus-system utformas, kartlägga och analysera andra länders erfarenheter av system med bonus–malus-inslag i fordonsbeskattningen. För att avgöra vad som är lämpliga nivåer för bonus respektive malus ska utredningen enligt direktiven bland annat beakta empirisk evidens från liknande system, till exempel i Frankrike.

I detta kapitel finns därför inledningsvis en beskrivning av några länders fordonsskattesystem med bonus–malus-inslag. Därefter följer en jämförelse mellan några länders bonus–malus-system och en redovisning av vetenskapliga utvärderingar som har gjorts av sådana system. Kapitlet avslutas med en beskrivning av simuleringsstudier som har gjorts av två hypotetiska bonus–malus-system.

## 6.2 Beskrivning av några andra länders system med bonus–malus-inslag

### 6.2.1 Frankrike[1]

I Frankrike infördes den 1 januari 2008 ett system för bonus–malus inom transportsektorn, det så kallade Bonus/Malus écologique. Systemet infördes som en av flera åtgärder för en mer ekologisk och hållbar utveckling och existerar vid sidan av de två koldioxidbaserade fordonsskatterna som belastar privata fordon respektive företags fordonsflottor. Syftet är att bonus–malus ska stimulera till mer energieffektiva fordon.

Det franska bonus–malus-systemet är utformat för att, via en bonus, belöna de personer som väljer att köpa eller leasa nya bilar med låga koldioxidutsläpp. På motsvarande sätt straffas, via en malus, de personer som väljer att köpa bilar med höga koldioxidutsläpp. Storleken på bonus respektive malus avgörs utifrån vilken nivå på utsläpp av koldioxid per kilometer som fordonet klarar (och alltså inte utifrån fordonets vikt eller liknande parameter).

Bonusen betalas ut till den köpare som när bilen först registreras är bosatt i Frankrike och gäller alltså både vid köp och också vid leasing. Bonus–malus-systemet gäller bara för nyregistrerade fordon och omfattar både sådana som ägs av privatpersoner och de som ägs av företag. Med att fordonet ska vara nytt förstås att det inte tidigare får ha registrerats i Frankrike eller utomlands. Ett importerat fordon kan alltså omfattas av bonus–malus såvida det aldrig har blivit registrerat i det land varifrån importen sker.

Som utgångspunkt drar säljaren av bonusen från försäljningspriset och säljaren ersätts sedan av staten för utlägget. Om så inte sker kan köparen på ett särskilt formulär ansöka om att få ut bonusen från den myndighet som ansvarar för detta.

Bonus–malus-systemet i Frankrike, såsom det såg ut när det introducerades 2008, var utformat på följande sätt: Köpare av nya bilar som släppte ut mindre än 130 gram koldioxid per kilometer

[1] Informationen i detta avsnitt är huvudsakligen hämtad från Frankrikes finansdepartements hemsida och från franska Ministeriet för ekologi, hållbar utveckling och energis hemsida samt WSP Analysis and Strategy, Policies for reducing GHG-emissions from road transport in France, Rapport på uppdrag av Utredningen om fossilfri fordonstrafik, 2013, och Gustavsson, C., Bonus Malus för en hållbar konsumtion – en studie med fokus på potentiella effekter av bonus malus inom fyra produktgrupper, studentuppsats 2015.

fick en reducering av priset på upp till 1 000 euro. Köpare av bilar som släppte ut mer än 160 gram koldioxid per kilometer fick betala en skatt på upp till 2 600 euro. I tabell 6.1 presenteras storleken på bonusen alternativt malusen för olika utsläppsnivåer. Utsläppsnivåerna motsvarar den klassindelning av fordon baserat på koldioxidutsläpp som hade föreslagits av EU, men den franska regeringen valde att dela upp klasserna A, C och E i två klasser vardera.

**Tabell 6.1 Bonus–malus-systemet i Frankrike vid introduktionen år 2008**

| Klass | Koldioxidutsläpp (gram per kilometer) | Bonus/Malus |
|---|---|---|
| A+ | ≤ 60 | 5 000 |
| A- | 61–100 | 1 000 |
| B | 101–120 | 700 |
| C+ | 121–130 | 200 |
| C- | 131–140 | 0 |
| D | 141–160 | 0 |
| E+ | 161–165 | - 200 |
| E- | 166–200 | - 750 |
| F | 201–250 | - 1 600 |
| G | ≥ 251 | - 2 600 |

*Källa*: D'Haultfœuille, X. med flera, The Environmental Effect of Green Taxation: The Case of the French Bonus/Malus, The Economic Journal, 2014, 124, s. F444–F480.

Systemet har genomgått flera förändringar sedan det trädde i kraft. Från och med den 1 januari 2016 gäller att för bilar som har en utsläppsnivå på mindre än eller lika med 20 gram koldidioxid per kilometer är bonusen 6 300 euro (högst 27 procent av anskaffningsvärdet) och för bilar som har en utsläppsnivå på mellan 21 och 60 gram koldioxid per kilometer är den 1 000 euro (högst 20 procent av anskaffningsvärdet). För vissa hybridfordon (här avses fordon som kombinerar el med termisk motorbensin, diesel eller gasol och naturgasbilar[2]) som släpper ut mindre än 110 gram koldioxid per kilometer utgår en bonus på 750 euro (men bonusen får inte överstiga 5 procent av köpeskillingen).

[2] Direktöversättning från det franska uttrycket ”pour un véhicule qui combine l'énergie électrique et une motorisation thermique à l'essence, au gazole, au gaz de pétrole liquéfié ou au gaz naturel véhicules”.

Sedan den 1 april 2015 kan bonusen under vissa förutsättningar kombineras med ett omställningsbidrag om förvärvet av en bonusbil följs av att ett gammalt dieseldrivet fordon[3] skrotas. Detta extra stöd är 3 700 euro för en personbil vars koldioxidutsläppsnivå är mindre än eller lika med 20 gram koldioxid per kilometer och 2 500 euro för en personbil vars koldioxidutsläppsnivå är mellan 21 och 60 gram koldioxid per kilometer. Som förutsättning gäller att dieselfordonet som skrotas togs ut i trafik före den 1 januari 2001. Stödet syftar till att minska andelen dieseldrivna bilar i landet.[4]

Malusdelen innebär att vid köp av en bil med en utsläppsnivå över 130 gram per kilometer får köparen betala malus. På så sätt blir bilar med höga koldioxidutsläpp dyrare att köpa än bilar med låga utsläpp. Malus uppgår till mellan 150 och 8 000 euro beroende på vilken utsläppsnivå som bilen klarar. Det lägsta beloppet avser en utsläppsnivå om mellan 131 och 135 gram koldioxid per kilometer och det högsta beloppet avser utsläpp med 201 gram koldioxid per kilometer eller mer. Däremellan finns det nio olika tröskelnivåer med olika bötesbelopp.

Om säljaren sköter registreringen av den köpta bilen lägger denne på straffbeloppet på försäljningspriset. Tar köparen själv hand om registreringen tas avgiften i stället ut i samband med att bilen registreras.

Effekten av att bonus–malus-systemet infördes i Frankrike blev initialt så stark att den franska statskassan gick med förlust. Underskottet uppgick första året till drygt 200 miljoner euro och nådde som högst drygt 520 miljoner euro under åren 2009 och 2010. Därefter har det gått ned och 2012 blev det ett litet finansiellt överskott. Detta efter att vissa förändringar av nivåer och trappsteg hade gjorts. De administrativa kostnaderna för att bland annat ta emot, kontrollera och besluta i fråga om ansökningar om bonus beräknas årligen uppgå till drygt 2 miljoner euro.[5]

---

[3] Med dieseldrivet fordon avses här ett fordon som använder diesel som det primära bränslet, Dekret nr 2015-361 av 30 mars 2015 om ändring av dekret nr 2014-1672 av 30 december 2014 om inrättande av ett stöd till förvärv och leasing av fordon med låga utsläpp.

[4] Dekret nr 2015-361 av 30 mars 2015 om ändring av dekret nr 2014-1672 av 30 december 2014 om inrättande av ett stöd till förvärv och leasing av fordon med låga utsläpp.

[5] WSP Analysis and Strategy, Policies for reducing GHG-emissions from road transport in France, Rapport på uppdrag av Utredningen om fossilfri fordonstrafik, 2013.

Efter att bonus–malus-systemet infördes i Frankrike minskade koldioxidutsläppen per kilometer för nyregistrerade bilar med 6 gram.[6] Den stora minskningen förklaras till viss del av att reformen utlöste taktiska beteenden. En del köpare av fordon med höga koldioxidutsläpp tidigarelade sina inköp för att slippa straffavgiften, medan köpare av bilar med låga utsläpp väntade med att göra sina inköp till efter årsskiftet 2007/2008 för att få ta del av bonusen.

De genomsnittliga koldioxidutsläppen för nya fordon i Frankrike ligger sedan 2011 under 130 gram per kilometer. Andelen fordon som har så höga utsläpp att de bestraffas med malus har minskat kraftigt sedan införandet av systemet. År 2009 hade 52 procent av nybilsförsäljningen utsläpp under 120 gram koldioxid per kilometer jämfört med 20 procent två år tidigare. Andelen små bilar har ökat och medelstora och stora bilar har minskat i förhållande till hur situationen såg ut innan bonus–malus infördes.[7]

Det franska systemet har en trappstegsutformning och är alltså inte linjärt. Det gör att fordon med olika mängd koldioxidutsläpp kan vara föremål för samma bonus eller malus och att det inte lönar sig för tillverkare att sänka koldioxidutsläppen, mer än om de ligger nära en intervallsgräns. Det finns inte heller incitament att minska utsläppen om fordonet redan nått 20 gram eftersom det därefter inte finns någon ytterligare nivå. På samma sätt är incitamentet inte så stort att försöka sänka koldioxidutsläppen om halten ligger en bit ovanför 250 gram per kilometer. Modellen har också kritiserats för att inte vara teknikneutral, något som kommer till uttryck bland annat genom den särskilda bonusen till elfordon.[8]

[6] German, J. och Meszler, D., ICCT, Best Practice for Feebate Program Design and Implementation, Feebate Review and Assessment, 2010.
[7] WSP Analysis and Strategy, Policies for reducing GHG-emissions from road transport in France, Rapport på uppdrag av Utredningen om fossilfri fordonstrafik, 2013.
[8] Se WSP Analysis and Strategy, Policies for reducing GHG-emissions from road transport in France, Rapport på uppdrag av Utredningen om fossilfri fordonstrafik, 2013, och German, J. och Meszler, D., ICCT, Best Practice for Feebate Program Design and Implementation, Feebate Review and Assessment, 2010.

### 6.2.2 Norge[9]

I Norge betalas, vid sidan av den årliga fordonsskatten (årsavgift), en registreringsskatt (engangsavgift) när en personbil för första gången registreras i vägtrafikregistret.[10]

Engangsavgiften består av tre komponenter där det tidigare var ett belopp som bestämdes utifrån fordonsvikt, ett utifrån motoreffekt och ett utifrån motorns cylindervolym. År 2007 ersattes komponenten för cylindervolym av en koldioxidkomponent som bestäms utifrån fordonsmodellens utsläpp av koldioxid i gram per kilometer mätt enligt EU:s testkörcykel. Koldioxidkomponenten är större än de övriga komponenterna. Därmed är koldioxidutsläppen viktiga för nivån på registreringsskatten. Skatten ökar progressivt med ökade utsläpp, motoreffekt och vikt.[11]

Sedan omläggningen 2007 har koldioxidkomponenten ändrats flera gånger. Med de regler som gäller från den 1 januari 2016 beskattas utsläpp på mellan 96 och 110 gram per kilometer med 896,76 norska kronor per gram medan skatten uppgår till 903,68 norska kronor per gram vid utsläpp mellan 111 och 140 gram och till 2 106,65 norska kronor per gram vid utsläpp mellan 141 och 210 gram. Över 210 gram är skatten 3 382,16 norska kronor per gram. Bonus medges genom avdrag från den del av engangsavgiften som är baserad på fordonsvikt och motoreffekt med 918,82 norska kronor per gram i intervallet 95 gram till och med 40 gram och med 1 081,03 norska kronor för utsläpp under 40 gram per kilometer.[12]

Engangsavgiftens komponenter som rör motoreffekt och fordonsvikt bidrar indirekt till att stora och tunga bilar får betala mer för de koldioxidutsläpp som de generera.[13]

---

[9] Informationen i detta avsnitt är hämtad från bland annat Fridstrøm, L., Greenhouse Gas Abatement in the Norweigan Transport Sector, TØI Working paper 50277, rapport på uppdrag av Utredningen om Fossilfrihet på väg, 2012, och Gustavsson, C., Bonus Malus för en hållbar konsumtion – en studie med fokus på potentiella effekter av bonus malus inom fyra produktgrupper, studentuppsats 2015 samt den norska regeringens hemsida www.regjeringen.no. Se också SOU 2013:84.

[10] Se Stortingsvedtak om særavgifter til statskassen for budsjettåret 2015, https://lovdata.no/dokument/STV/forskrift/2014-12-15-1724?q=engangsavgift+k#KAPITTEL_3

[11] Se bland annat SOU 2013:84 s. 656 och s. 657.

[12] Stortingsvedtak om skatt av inntekt og formue mv. for inntektsåret 2016, hämtat från https://lovdata.no/dokument/STV/forskrift/2015-12-14-1570

[13] Fridstrøm, L., Greenhouse Gas Abatement in the Norweigan Transport Sector, TØI Working paper 50277, rapport på uppdrag av Utredningen om fossilfri fordonstrafik, 2012.

Det finns också en omregistreringsavgift som tas ut när ett fordon registreras på ny ägare. För personbilar bestäms denna utifrån bilens tjänstevikt och vilket år bilen först registrerades. För personbilar på maximalt 1 200 kilogram betalas en avgift för omregistrering på 3 895 norska kronor om registreringsåret är 2013–2015, 2 563 norska kronor om registreringsåret är 2005–2012 och 1 538 norska kronor om registreringsåret är 2004 eller tidigare. För personbilar som har en tjänstevikt som överstiger 1 200 kilogram är omregistreringsavgiften för motsvarande registreringsår 5 945 kronor, 3 588 kronor respektive 1 538 kronor.[14]

### 6.2.3 Österrike

I Österrike tas sedan 1992 en standardiserad bränsleförbrukningsskatt ut inom det så kallade NoVA-systemet (Normverbrauchsabgabe, vilket betyder normalförbrukningsskatt)[15]. Nova tas ut när ett fordon registreras för första gången i Österrike, i form av en procentuell andel av fordonspriset. Det är alltså fråga om en registreringsskatt. Denna är baserad på bränsleförbrukning och koldioxidutsläpp.

För personbilar bestäms skattesatsen i procent genom att utsläpp av koldioxid i gram per kilometer minskas med 90 och sedan divideras med 5. Den beräknade procentsatsen avrundas till hela procenttal. Högsta skattesatsen är 32 procent.

Om ett fordon har ett högre koldioxidutsläpp än 250 gram per kilometer ökas förbrukningsskatten med 20 euro per överskridande gram. Som exempel kan nämnas att ett fordon som har ett koldioxidutsläpp på 270 gram per kilometer får en malus på 400 euro (20 euro för vart och ett av de 20 gram som överstiger 250 gram ger $20 \times 20 = 400$ euro). Malusen läggs alltså till den skattesats som har räknats fram enligt ovan. Från det framräknade värdet görs ett avdrag med som utgångspunkt 300 euro.[16]

[14] Stortingsvedtak om særavgifter til statskassen for budsjettåret 2016, hämtat från https://lovdata.no/dokument/STV/forskrift/2015-12-14-1570
[15] Denna regleras i Normverbrauchsabgabegesetz 1991, BGBl. Nr. 695/1991.
[16] Artikel V § 6 Normverbrauchsabgabegesetz 1991, BGBl. Nr. 695/1991.

Vid sidan av bränsleförbrukningsskatten tas också årlig fordonsskatt ut. För personbilar är denna skatt baserad på motoreffekt (räknat i kilowatt).[17]

### 6.2.4 Vallonien, Belgien[18]

I Belgien tas en försäljnings-/registreringsskatt, baserad på cylindervolym och ålder, ut samt en årlig fordonsskatt som även den är baserad på cylindervolym. Den belgiska regionen Vallonien har även sedan den 1 januari 2008 ett bonus–malus-program. Försäljnings-/registreringsskatten baseras där, utöver ålder och cylindervolym, på en koldioxidkomponent.

Bonus–malus-systemet i Vallonien innebar tidigare att för bilar som släppte ut mindre än 80 gram koldioxid per kilometer betalades en bonus ut som varierade mellan 500 och 2 500 euro. I intervallet 81–145 gram koldioxid per kilometer var systemet neutralt på så sätt att det vare sig utgick någon bonus eller debiterades någon extra skatt. De bilar som släppte ut mer än 145 gram koldioxid per kilometer belades med en avgift som uppgick till högst 2 500 euro om utsläppen var större än 255 gram per kilometer.

Systemet har emellertid genomgått vissa förändringar. Sedan den 1 januari 2014 delas det inte längre ut några bonusar. Därmed är det belgiska systemet i Vallonien enbart ett malussystem. En straffavgift tas ut för fordon som släpper ut mer än 145 gram koldioxid per kilometer och beloppet uppgår till mellan 100 och 2 500 euro beroende på hur många gram därutöver som bilen släpper ut. I intervallet 146–155 gram är avgiften 100 euro, i intervallet 156–165 gram är den 175 euro, i intervallet 166–175 gram är den 250 euro och så vidare upp till 2 500 euro för utsläpp som överskrider 255 gram per kilometer.

[17] European Automobile Manufacturers Association, ACEA. Tax Guide Highlights, 2015.
[18] Informationen i detta avsnitt är hämtad från Kågeson, P., Med klimatet i tankarna – styrmedel för energieffektiva bilar, rapport till Expertgruppen för miljöstudier 2011:1, och Gustavsson, C., Bonus Malus för en hållbar konsumtion – en studie med fokus på potentiella effekter av bonus malus inom fyra produktgrupper, studentuppsats 2015.

### 6.2.5 Danmark

Även i Danmark finns det ett system med försäljningsskatt (registreringsafgift). Skatten betalas när ett fordon för första gången registreras i landet. Normalt sköter bilförsäljaren inbetalningen av registreringsskatten men om fordonsägaren har importerat bilen från utlandet får han själv se till att betala in avgiften.

Registreringsskatten grundas på bilens försäljningspris. För en begagnad bil baseras den på ett uppskattat värde för en likvärdig bil köpt i Danmark inklusive mervärdesskatt, men utan registreringsskatt. Registreringsskatten för en personbil är 105 procent för bilar som kostar upp till 82 800 danska kronor och 180 procent för den del av priset som överstiger detta belopp.[19]

Registeringsskattens storlek påverkas också av fordonets bränsleförbrukning. För bensindrivna personbilar sätts registreringsskatten ned med 4 000 danska kronor för varje kilometer utöver 16 kilometer (bensin) som de kan köras på en liter bensin. För dieseldrivna personbilar sätts skatten ned med samma belopp för varje kilometer utöver 18 kilometer som de kan köras på en liter diesel. Ett tillägg till registreringsskatten på 1 000 danska kronor får i stället betalas för bilar för varje kilometer mindre än 16 kilometer (bensin) respektive 18 kilometer (diesel) de kan köras på en liter bränsle.[20] Slutligen påverkas också registreringsskatten av vilken säkerhetsutrustning bilen har, exempelvis om den är försedd med krockkuddar.[21]

Från och med den 1 januari 2016 tas registreringsavgift ut även för rena elbilar. Från början var avsikten att full registreringsavgift skulle tas ut från och med årsskiftet 2015/16 för den del av bilars pris som översteg 800 000 danska kronor. EU-kommissionen ansåg emellertid att ett sådant upplägg skulle snedvrida konkurrensen eftersom billigare elbilar skulle få större skattelättnader än dyrare elbilar. Nu ska i stället subventioneringen av elbilar fasas ut under en femårsperiod så att registreringsavgift tas ut med 20 procent 2016, 40 procent 2017, 65 procent 2018, 90 procent 2019 och 100 procent från och med 2020.[22]

---

[19] Informationen är hämtad från det danska Skatteverkets hemsida www.skat.dk
[20] § 4, stk. 2 och 3 registreringsafgiftsloven.
[21] § 4, stk. 5 registreringsafgiftsloven.
[22] Prischock för elbilar hejdas, artikel i Göteborgs-Posten den 20 december 2015.

Vid sidan av registreringsskatten tas också en årlig fordonsskatt ut för alla danskregistrerade bilar. Skatten för personbilar, som registrerats för första gången den 1 juli 1997 eller senare, och som är konstruerade för att transportera högst nio personer inklusive föraren, baseras uteslutande på fordonets bränsleförbrukning.[23] För äldre fordon betalas i stället en vägtrafikskatt baserad på bilens vikt[24].

Bränsleförbrukningsbeskattningen sker utifrån olika skatteklasser beroende på hur långt bilen kan köras på en liter bränsle. För bensindrivna bilar sker beskattningen utifrån 24 olika klasser och varierar från 310 danska kronor per halvår (eller 620 kronor för ett helt år) till 10 830 danska kronor per halvår (eller 21 660 kronor för ett helt år). Lägst beskattas de bilar som kan köras minst 20 kilometer på en liter bensin. Högst beskattas de bilar som inte klarar att köras 4,5 kilometer på en liter bensin.[25]

Dieseldrivna personbilar beskattas hårdare för att utjämna skillnaderna mellan det lindrigare beskattade dieselbränslet och bensinen. Dessa bilar delas in i 27 olika skatteklasser beroende på hur stor bränsleförbrukningen är. Skatten varierar från 130 danska kronor per halvår för bilar som kan köras minst 32,1 kilometer per liter diesel till 16 070 danska kronor per halvår för bilar som kan köras mindre än 5,1 kilometer per liter.[26]

## 6.3 En jämförelse mellan några länders bonus–malus-system

Ett flertal länder har alltså infört olika varianter av bonus–malussystem. Storleken på bonus (även kallad premie, negativ skatt och bidrag) och malus (kan vara både årlig fordonsskatt och registreringsskatt), liksom brytpunkten mellan bonus och malus, varierar. Den viktiga aspekten ur styreffektsynvinkel är hur systemet påverkar besluten på marginalen, eller med andra ord hur konsumenten upplever nyttan jämfört med kostnaden av att köpa en bil med ett

[23] Regleras i lov om afgift efter brændstofforbrug m.v. for visse person- og varebiler (brændstofforbrugsafgiftsloven).
[24] Regleras i lov om vægtafgift af motorkøretøjer m.v.
[25] § 3, stk. 1, A. Brændstofforbrugsafgiftsloven.
[26] § 3, stk. 1, B. Brændstofforbrugsafgiftsloven.

gram mindre koldioxidutsläpp per kilometer. Det är lättast att åskådliggöra styreffekten med hjälp av figurer.

Figurerna nedan visar hur skatten varierar med koldioxidutsläppen per gram och kilometer. Skatten är positiv för malus och negativ för bonus. I figur 6.1 visas systemen i Frankrike (utformningen år 2015 och ursprungliga systemet år 2008) och Vallonien (Belgien). Båda dessa gäller bonus–malus vid registreringstillfället.

I figur 6.2 jämförs Frankrikes system med det svenska systemet för koldioxidbaserad fordonsskatt till och med 2015 (för en bensindriven bil), vilket inkluderade en supermiljöbilspremie på 40 000 kronor vid upp till 50 gram koldioxidutsläpp per kilometer och en femårig skattebefrielse från fordonsskatt där gränsen för skattebefrielsen antas vara 104 gram koldioxidutsläpp per kilometer.[27] Bonus respektive malus i det franska systemet är omräknade i kronor (växelkurs 31 augusti 2015). För att kunna jämföra det svenska systemet med andra länders bonus–malus vid registrering har en nuvärdesberäkning gjorts där ett fordons livslängd antas vara 17 år.[28]

I figur 6.3 och 6.4 visas systemen i Norge, Danmark och Sverige för bensin- respektive dieseldrivna bilar. För Norge visas endast extra avdrag eller extra avgift vid registrering vad gäller koldioxidkomponenten av engangsavgiften. För Danmark har en omräkning gjorts från det danska avgiftssystemet som är utryckt i bränsleeffektivitet (kilometer per liter) till koldioxidutsläpp i gram per kilometer.[29] För Danmark har även bränsleeffektivitetskomponenten i registreringsskatten räknats in. Eftersom Norge och Danmark har mycket höga registreringsskatter är länderna inte helt jämförbara med Sverige, men figurerna 6.3 och 6.4 ger ändå en bild av likheter och skillnader mellan systemen.

För Frankrike syns skillnaden på grund av förändringarna av systemet genom åren (figur 6.1). Brytpunkten mellan bonus och

[27] En tjänstevikt på 1 590 kilogram antas, vilket motsvarar en genomsnittlig nyregistrerad personbil. Det innebär att gränserna för skattebefrielse blir 105 gram för bensin och diesel, och 160 gram för alternativa bränslen.

[28] Diskonteringsräntan är satt till 3,5 procent och följer rekommendationer från ASEK 5.2. Se Trafikverket, Samhällsekonomiska principer och kalkylvärden för transportsektorn: ASEK 5.2, version 2015-04-01. Växelkurser som har använts i beräkningarna är: 9,27 kronor per euro; 1,01 svenska kronor per norska kronor; 1,24 svenska kronor per norska kronor.

[29] Här antas att en liter bensin ger 2,71 kilogram koldioxidutsläpp och att en liter diesel ger 2,89 kilogram koldioxidutsläpp.

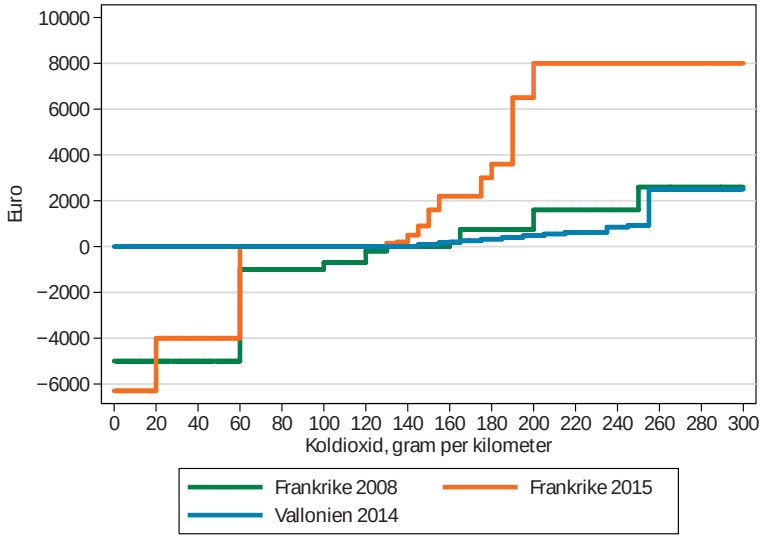
malus har ändrats över tiden. Från början låg den på 130–160 gram koldioxid per kilometer, nu ligger den på 60–130. Lutningen på trappan har blivit brantare, mest på malussidan, men även på bonussidan. Lutningen åskådliggör marginaleffekten, det vill säga hur viktigt varje grams förändring av koldioxidutsläpp är. Det betyder att styreffekten har ökat över tiden. Vallonien hade ingen bonusdel, medan malusdelen var lägre än i Frankrikes ursprungliga system.

I figur 6.2 visas att Sveriges fordonsbeskattning redan nu liknar ett bonus–malus-system. För bensindrivna bilar ligger malussidan mellan Frankrikes ursprungliga och nuvarande system. Till skillnad från Frankrikes trappsteg är Sveriges fordonsbeskattning linjär på malussidan. Supermiljöbilspremien i Sverige är inte riktigt lika hög som bonusen i Frankrike för bilar med utsläpp under 20 gram koldioxid per kilometer.

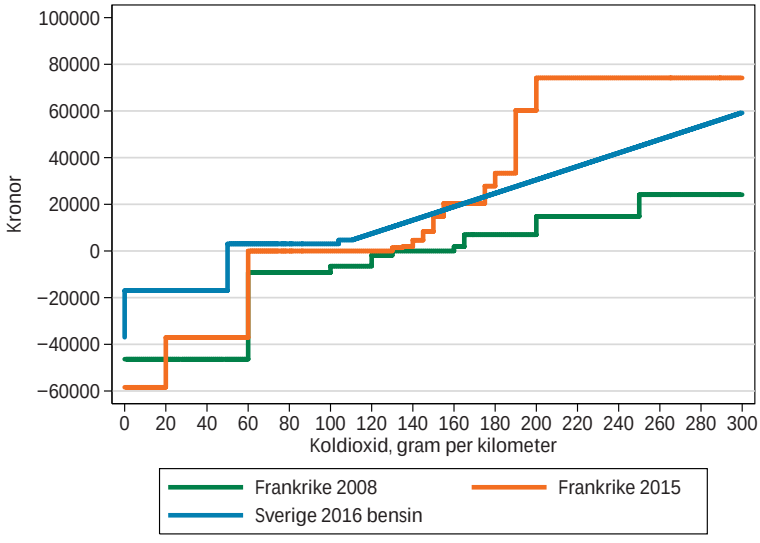
I figur 6.3 och 6.4 framgår den branta kurvan i det norska systemet. Styreffekten är sålunda stor i Norge (kurvan för Norge är så brant på malussidan att figuren inte har med de högsta värdena.) I Norge är kurvan inte en trappa, utan stegvist kontinuerlig. Det betyder att marginaleffekten påverkas för varje grams förändring. Kurvans lutning i Norge på malussidan är ungefär densamma som trappans lutning i det nya franska systemet, vilket betyder att de har liknande marginaleffekter. Dock stiger den norska kurvan från en lägre koldioxidutsläppsnivå. I Danmark finns det knappt någon bonus, men en trappa på malussidan. Danmarks trappa är brantare än Sveriges kurva för både bensin och diesel, men flackare än Norges för bensin och ganska lik Norges för diesel. Notera att Sveriges och Norges kurvor är ganska lika för diesel i intervallet 111–160 gram koldioxid per kilometer.

I figur 6.5 jämförs nuvarande fordonsbeskattning i Sverige för bensin, diesel och alternativa drivmedel. I figuren visas nuvärdet givet att bilens livslängd är 17 år. Den högre beskattningen av diesel och den lägre av alternativa drivmedel jämfört med bensin syns tydligt. Den femåriga skattebefrielsen innebär att dessa fordon kommer att beskattas i genomsnitt i 12 år och det är anledningen till att linjerna mellan 50 och 104 gram ligger ovanför nollinjen.

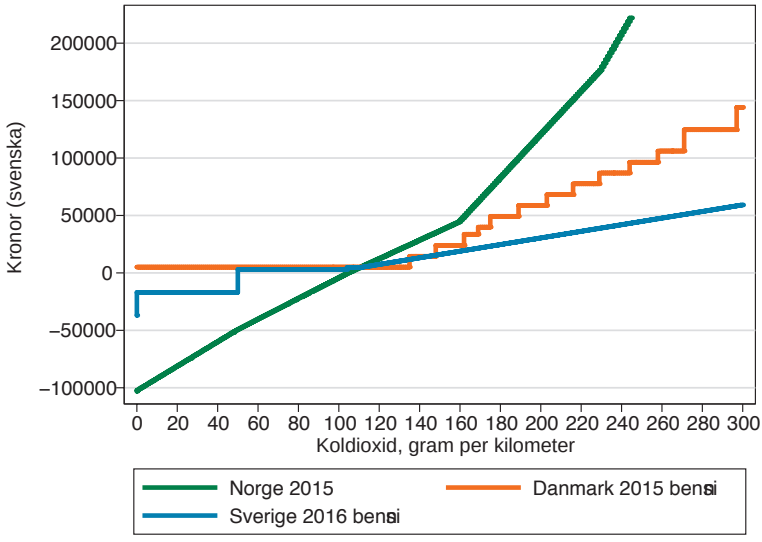
**Figur 6.1 Jämförelse bonus–malus i Frankrike och Vallonien**



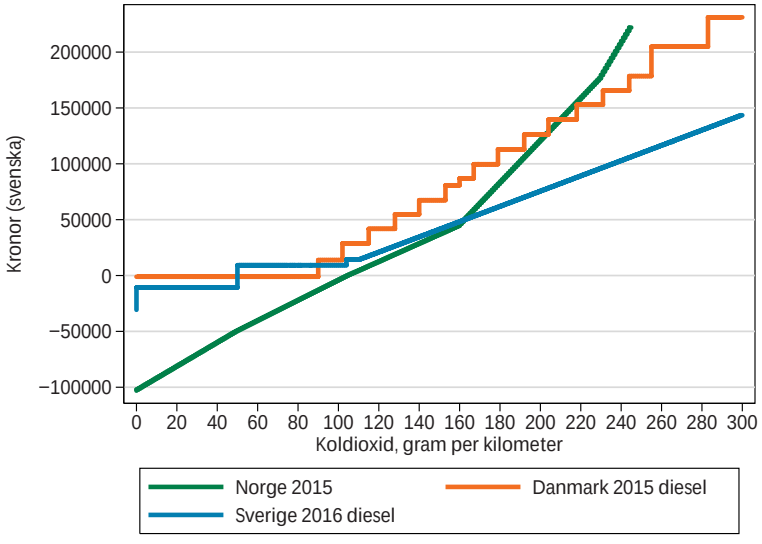

**Figur 6.2 Jämförelse bonus–malus i Frankrike och Sveriges fordonsbeskattning (inklusive supermiljöbilspremie och femårig skattebefrielse) för bensin (nuvärdesberäkning)**



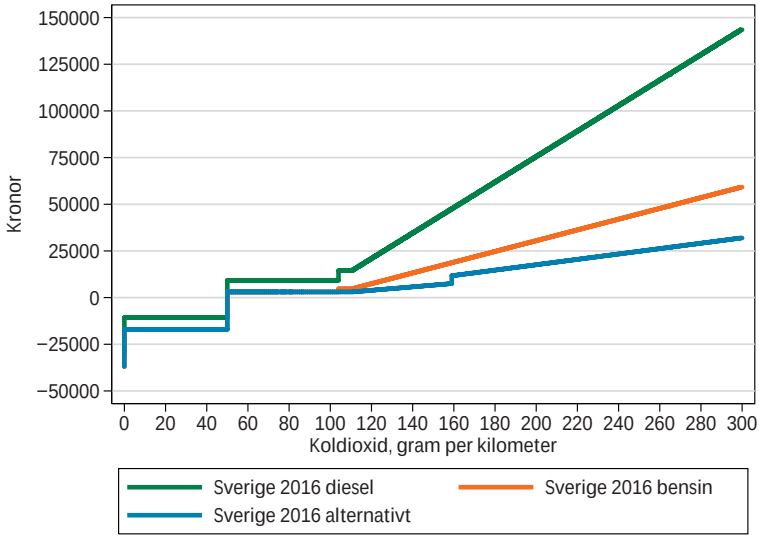
**Figur 6.3** **Jämförelse engangsavgift Norge (koldioxidkomponenten) med årlig fordonsskatt för bensin (inklusive justering av registreringsavgift på grund av bränsleförbrukning) i Danmark (nuvärdesberäkning) och Sveriges fordonsbeskattning (inklusive supermiljöbilspremie och femårig skattebefrielse) för bensin (nuvärdesberäkning)**




**Figur 6.4** **Jämförelse engangsavgift Norge (koldioxidkomponenten) med årlig fordonsskatt för diesel (inklusive justering av registreringsavgift på grund av bränsleförbrukning) i Danmark (nuvärdesberäkning) och Sveriges fordonsbeskattning (inklusive supermiljöbilspremie och femårig skattebefrielse) för diesel (nuvärdesberäkning)**



**Figur 6.5 Jämförelse Sveriges fordonsbeskattning (inklusive supermiljöbilspremie och femårig skattebefrielse) för bensin, diesel och alternativa drivmedel (nuvärdesberäkning)**




## 6.4 Vetenskapliga utvärderingar av nuvarande bonus–malus-system

Det finns inte många vetenskapliga utvärderingar som har gjorts av bonus–malus-system. Det franska systemet har utvärderats i tre uppsatser och det norska i två. Här redovisas dessa och även en utvärdering av ett kanadensiskt bonus–malus-system.

### 6.4.1 Frankrike

D'Haultfœuille med flera utvärderade effekterna av det franska bonus–malus-systemet genom att använda data från september–november 2007 och mars–maj 2008.[30] Det svåra i en sådan här utvärdering är att försöka ta hänsyn till alla andra faktorer som påverkar människors köp av bil, förutom just bonus–malus-systemet. De har data på bilkarakteristika (märke, modell, bränsle, sedan, kombi eller cabriolet, antal dörrar och koldioxidutsläpp) och på

[30] D'Haultfœuille, X. med flera, The environmental effect of green taxation: The case of the French bonus/malus, The Economic Journal, 2014, 124, s. F444–F480.

kundkarakteristika (sysselsättning, ålder, stad eller landsbygd, inkomst och körsträcka). De tar också hänsyn till förändringen av drivmedelspriser över tid, vilket inte bara direkt påverkar användning, utan även benägenheten att byta till mer bränslesnåla bilar.

Resultaten av utvärderingen av systemet i Frankrike är ganska tydliga: när bonus–malus införs ökar marknadsandelen av bilar i bonusklasserna och minskar i de högre malusklasserna, även när man kontrollerar för ett antal andra faktorer. Marknadsandelarna ökar mest för de i näst högsta bonusklassen (klass B) och, kanske lite förvånande, minskar inte mest i de med högst malus (F och G), utan i de nästkommande klasserna (E- och E+).

När det gäller miljöeffekten är resultaten blandade. Författarna delar upp miljöeffekten i fyra delar på kort sikt. Den positiva effekten på miljön av att fler bilar med lägre utsläpp säljs (det genomsnittliga utsläppet av koldioxid minskade från 156 till 136 gram per kilometer från 2003–2008) visar sig vara större än de sammanlagda effekterna av att bilar körs mer och att fler bilar säljs. Däremot räknar författarna även med en effekt av att koldioxidutsläppen ökar hos tillverkarna när fler bilar tillverkas. Denna negativa effekt är i sig själv större än den direkta positiva effekten, vilket gör att nettoeffekten för miljön är negativ. På lång sikt finns det dock en ytterligare positiv effekt på miljön som beror på att bonus–malussystemet leder till att livslängden på bilar sjunker. Därmed byts gamla bilar med höga koldioxidutsläpp snabbare ut till nya bilar med låga koldioxidutsläpp. Denna positiva effekt räcker dock inte till för att göra nettoeffekten positiv för miljön på lång sikt. Det beror på att på lång sikt räknar författarna med en stor ökning av fordonsflottan vilket har en stor negativ effekt på miljön.

Författarna menar att trots att de visar att bonus–malus-systemet i Frankrike ledde till ökade utsläpp av koldioxid ska bonus–malus inte ses som ett ineffektivt styrmedel. Det är snarare den specifika designen i Frankrike som var fel. Brytpunkten låg för högt och bonusarna var för givmilda. Författarna poängterar att det viktiga i utformningen av ett bonus–malus-system är att den inte leder till en större, utan helst en mindre, fordonsflotta. Det är viktigt att köpare inte kan få en mycket större bonus bara genom att köpa bilar med marginellt lägre koldioxidutsläpp. Detta ledde till att det franska bonus–malus-systemet gick med underskott rent finansiellt.

D'Haultfœuille med flera har gjort ytterligare en utvärdering av det franska bonus–malus-systemet, där även hänsyn togs till introduktionen av en miljömärkning av bilar.[31] Märkningen består av sju klasser, A–G, där A är bilar med lägst koldioxidutsläpp per kilometer. Syftet med studien är att avgöra vilka effekter som har påverkat konsumenternas val av bilar med lägre koldioxidutsläpp. Följande effekter undersöks: 1. Den direkta priseffekten beroende på bonus eller malus, 2. Utbudseffekter på grund av att tillverkare producerar fler bilmodeller med lägre koldioxidutsläpp och 3. Andra mikro- och makroekonomiska effekter beroende på bland annat förändrade bränslepriser och konjunktursvängningar, kortsiktiga effekter på grund av att konsumenter inte trodde på regeringens uttalande om att bonus–malus-systemet skulle vara permanent[32], och effekten av förändringar i konsumenters preferenser på grund av bonus–malus-systemets signal av samhällskostnaden av koldioxidutsläpp. Forskarna studerar fyra effekter närmare: priseffekten av bonus–malus, bränslepriseffekten, effekten av förändringen av preferenser beroende på märkningen, och effekten av introduktionen av bonus–malus-systemet per se.

Författarna beräknar att av den genomsnittliga minskningen av koldioxidutsläpp (på 16 procent) står bränslepriserna för 13 procent, priseffekten av bonus–malus för 14 procent och miljömärkningen för 13 procent, medan bonus–malus-systemets påverkan på konsumenternas preferenser vad gäller miljön står för den största delen, 27 procent (övriga oförklarad del står för 33 procent). Vidare menar författarna att det är viktigt, men väldigt svårt, att ta hänsyn till andra systemeffekter än de direkta, när nya system ska sjösättas. Annars finns det en risk att det blir som i Frankrike där systemet finansiellt inte gick ihop.

Klier och Linn jämför koldioxidbeskattning via registrerings- och fordonsbeskattningen i Frankrike, Tyskland och Sverige.[33] Här diskuteras endast resultaten för Frankrike för reformåren 2007 och 2008. I sin ekonometriska modell försöker Klier och Linn kon-

[31] D'Haultfœuille, X. med flera, Disentangling sources of vehicle emissions reduction in France: 2003–2008, 2015, Working Paper.
[32] Om köpare tror att systemet är temporärt kan de vilja utnyttja bonusen snabbt.
[33] Klier, T. och Linn, J., Using taxes to reduce carbon dioxide emissions rates of new passenger vehicles: Evidence from France, Germany, and Sweden, American Economic Journal: Economic Policy, 2015, 7, s. 212–242.

trollera för andra efterfråge- och utbudsförändringar genom att inkludera bilmodell, drivmedelsförbrukning och drivmedelspriser. De finner att elasticiteten för skatten är ungefär 0,4. Detta är en högre elasticitet än vad samma författare funnit i en tidigare studie av effekten av drivmedelspriser. Det betyder att bonus–malus-systemet hade en mycket större effekt på registreringarna än drivmedelsskatten. De skattar också vad som händer med genomsnittligt koldioxidutsläpp per bil och finner att bonus–malus-systemet kan förklara en mycket stor del av minskningen av utsläppen. Av faktisk minskning på 8,70 gram koldioxid per kilometer förklarar bonus–malus-systemet 7,95 gram.

Författarna försöker också ekonometriskt skatta huruvida tillverkarna ändrade sina bilmodeller till sådana med lägre koldioxidutsläpp beroende på bonus–malus-systemets införande. De finner dock inte någon statistiskt signifikant effekt. Det kan bero på att de flesta tillverkarna (förutom franska märken) har en liten andel försäljning i Frankrike, men också på att de analyserade data fram till 2010 och det kan vara en för kort period för tillverkarna att ställa om på.

### 6.4.2 Norge

Rasmussen och Strøm analyserade hur ändringar av engangsavgiften år 2007 och 2012 påverkade nybilsförsäljningen och välfärden.[34] Ett bonus–malus-system för koldioxidutsläpp infördes 2007. Dessutom fanns en viktkomponent och en effektkomponent i engangsavgiften. År 2012 infördes också en kväveoxidkomponent. Avgifterna korrigeras något varje år. Med hjälp av statistiska metoder försöker författarna skatta hur ändringar i engangsavgiften har påverkat nybilsförsäljningen. Författarna tar hänsyn till andra faktorer som kan påverkar nybilsförsäljningen med hjälp av modellsegmentsindelning, tidsvariabler och variablerna vikt och effekt. De genomsnittliga koldioxidutsläppen har minskat från 181 gram per kilometer till 132 gram per kilometer mellan 2004 och 2011. Dieselandelen av nybilsförsäljningen har ökat från 28 till 68 procent. El-

[34] Rasmussen, I. och Strøm, S., Evaluering av endringer i kjøpsavgiften for nye biler, 2006–2011, 2012, Vista Analyse AS, Rapport, 42.

och hybridbilar har ökat från 0 procent till 2,5 procent respektive 3,0 procent. Genomsnittsavgiften som nybilsköparna får betala har gått från 128 000 norska kronor 2004, till 138 000 kronor 2007, och ner till 106 000 kronor 2011. Däremot har genomsnittsvikten och genomsnittseffekten (kilowatt) varit tämligen konstant över perioden.

Resultaten av studien visar att avgiftsomläggningen 2007 förklarar ungefär hälften av ökningen av dieselandelen av nybilsförsäljningen, ännu mer i kompaktklass och för småbilar. De beräknar också att den högre dieselandelen förklarar mellan 6 och 7 gram av minskningen på 14 gram koldioxidutsläpp per kilometer från 2006 till 2007. Enligt författarnas beräkningar skulle utsläppen ha minskat med endast 10 procent i stället för faktiska 23 procent från 2006 till 2011 om inte avgiftssystemet hade lagts om.

Ciccone har också skattat vilken effekt avgiftsförändringen i Norge fick på genomsnittliga koldioxidutsläpp, dieselmarknadsandelen och genomsnittlig fordonsvikt.[35] För att ta hänsyn till att andra faktorer kan förklara effekten använder hon månadsdata på kommunnivå med variablerna registreringar, fordonsskatt, märke, modell, vikt, cylindervolym, effekt, koldioxidutsläpp, bränsletyp, antal dörrar och växellåda (automat eller manuell). Dessutom används data för antalet invånare i kommunen och kommuninkomst, samt drivmedelspriser och drivmedelsskatt. Hon gör beräkningar genom att jämföra två sexmånadersperioder 2006 och 2007, med två sexmånadersperioder 2004 och 2005. Eftersom annonserandet av reformen i oktober 2006 ledde till en direkt påverkan på försäljningen under senhösten och före nyår använder hon endast perioden april till september respektive år.

Resultaten visar att genomsnittsutsläppen av koldioxid per bil var ungefär 7 gram lägre på grund av ändringen i avgiftssystemet 2007. Vad gäller ökningen av dieselmarknadsandelen beräknar Ciccone att 76 procent av ökningen kan förklaras av avgiftsomläggningen. Vad gäller vikt ledde avgiftsomläggningen, allt annat lika, till att genomsnittsvikten ökade med drygt 10 kilogram, mindre än 1 procent. Hon poängterar dock att trots den lilla ökningen motsvarar det en ökning på 1 gram koldioxidutsläpp per kilometer.

[35] Ciccone, A., Is it all about CO2 emissions? The environmental effects of a tax reform for new vehicles in Norway, 2014, Memorandum, Department of Economics, University of Oslo, 19.

### 6.4.3 Kanada

Under åren 1990–2010 fanns i Ontario, Kanada, ett bonus–malussystem baserat på bränsleförbrukning. Det fanns en bonus på 100 dollar om landsvägsförbrukningen låg under 6 liter per 100 kilometer. Mellan 6 och 9 liter var malusavgiften 75 dollar, mellan 9 och 9,5 liter var den 250 dollar, mellan 9,5 och 12 liter var den 1 200 dollar, mellan 12 och 15 liter var den 2 400 dollar, mellan 15 och 18 liter var den 4 400 dollar och över 18 liter var den 7 000 dollar.[36]

Rivers och Schaufele undersökte effekten av detta system.[37] I de efterfrågefunktioner som ekonometriskt skattas inkluderas provins där bilen är såld, drivmedelspris och bonus–malus-avgift samt bilattribut som märke, modell, serie, modellår, effekt, motorvolym och bränsleförbrukning.

Resultatet visar att en bonus–malus-avgift på 1 000 dollar leder till 30–40 procents förändring i marknadsandelen av en bilmodell, jämfört med att ingen registeringsskatt fanns. De kan dock inte visa på någon effekt på den totala försäljningen i Ontario jämfört med andra provinser i Kanada (utan bonus–malus) när de jämför över ett stort antal år (1980–2012). De finner också att konsumenter verkar reagera asymmetriskt på bonus respektive malus. Bonus leder till större positiv reaktion än en liknande malus. Slutligen beräknar de också nettovälfärdseffekten av bonus–malus-programmet i Ontario och kommer fram till att den positiva miljöeffekten tillsammans med nettointäkten för provinsregeringen är större än vad konsumenterna förlorar. Med andra ord är nettovälfärden positiv. Författarna visar också att med ett intäktsneutralt bonus–malusprogram skulle nettovälfärden vara högre.

Rivers och Schaufele diskuterar också den teoretiska kopplingen mellan vanliga miljöskatter, så kallade Pigouskatter, och bonus–malus-avgifter. De kommer fram till att bonus–malus-avgifter är en funktion av Pigouskatter, men är mindre i storlek. Enligt författarna leder bonus–malus-avgifter till en lägre nettovälfärd, eftersom fler bilar säljs än om det bara hade varit en skatt. Bonus–malus har dock två fördelar, varav den ena är att bonus–malus-avgifterna kan vara lägre än endast miljöskatter. Den andra fördelen är att bonus–

[36] Växelkurs: 6,99 kronor per kanadensisk dollar, årsgenomsnitt 2010.
[37] Rivers, N. och Schaufele, B., New vehicle feebates, 2015, Working Paper.

malus-system har en mycket mindre påverkan på det totala skattetrycket.

Dessutom diskuterar de anledningen till att konsumenter kan reagera asymmetriskt till bonus respektive malus. Försäljare kan tydliggöra rabatten mer än avgiften, eller att konsumenter helt enkelt har asymmetriska preferenser. Olika konsumentgrupper kanske köper bilar med låga utsläpp (mindre bilar som köps av priskänsliga konsumenter), respektive stora utsläpp (stora bilar, som köps av prisokänsliga konsumenter). Detta komplicerar en design av ett bonus–malus-system.

## 6.5 Simuleringsstudier av hypotetiska system

### 6.5.1 Tyskland

I Tyskland har ingen omläggning gjorts mot ett bonus–malus-system, utan landet har ett system med årliga fordonsskatter. Adamou med flera har dock gjort en simuleringsstudie för att försöka få en uppfattning av vad ett införande av ett bonus–malus-system skulle få för effekt på den tyska bilmarknaden.[38]

De skattar efterfrågefunktioner med hjälp av data från 2002–2008 och med hjälp av 17 olika bilegenskaper (såsom vikt, pris, antal sålda bilar, motorstorlek, koldioxidutsläpp). Varje bilmodell hänfördes till en av sju olika marknadssegment och två bränsletyper (bensin eller diesel). Bonusen och malusen antas få fullt genomslag på priset. Givet ett intäktsneutralt system beräknas effekterna av olika avgifter från låg (motsvarar ett pris på 50 euro per ton koldioxid) till hög. Simuleringarna visar att försäljningen skulle öka av bilar med låga koldioxidutsläpp och minska av bilar med höga koldioxidutsläpp. Totalt sett skulle dock försäljningen minska. Hög bonus–malus ger större effekt än låg. Denna effekt gör att brytpunkten mellan bonus och malus måste justeras nedåt under tiden för att vidhålla intäktsneutraliteten. Frågan är då hur mycket lägre än genomsnittsutsläppet brytpunkten måste vara för att välfärdsnettot ska vara positivt.

[38] Adamou, A., med flera, Environmental and economic effects of CO2-based automobile taxed in Germany, 2011, Working Paper.

Författarna svarar på den frågan genom att beräkna nettot av välfärdsförlusterna och välfärdsvinsterna. Eftersom försäljningen sjunker kommer både konsumenter och producenter förlora. Däremot vinner miljön i form av minskade utsläpp. Miljövinsten beräknas med hjälp av ett antagande om att bilar körs 200 000 kilometer och en marginalkostnad på 15 euro per ton koldioxid. Oavsett vilken bonus och malus som sätts blir nettot av konsumenternas, producenternas och miljöns välfärd negativ om brytpunkten sätts till genomsnittsutsläppet. En högre avgift leder också till lägre välfärdsnetto. En låg avgift som ligger under genomsnittsutsläppet kan dock vara välfärdshöjande. Asymmetriska bonus- och malusnivåer kan också vara välfärdshöjande om malusen på bilar med höga utsläpp är lägre än bonusen på bilar med låga utsläpp.

### 6.5.2 Sverige

Muriel Beser Hugoson med flera på Kungliga Tekniska högskolan har tagit fram en simuleringsmodell för fordonsflottan i Sverige.[39] Simuleringsmodellen bygger på tre underliggande modeller: en modell som beskriver fordonsägandet över tiden, en modell som beskriver skrotning över tiden och en modell som beskriver inköp av nya fordon över tiden. Modellen över ägande inkluderar faktorer som inkomst, BNP-tillväxt, ålder, andel leasingbilar, pension och drivmedelspriser. Modellen över skrotning antar att en viss procentuell andel av fordonen skrotas varje år. Modellen över fordonsköp är en preferensmodell där variabler som fordonspris, fordons- och förmånsskatter, bilmärke, bilstorlek, drivmedelstyp och motorstyrka ingår. I modellen delas också inköpen upp på privat- och företagsinköp. Utöver dessa modeller görs också ett antagande om hur utbudet av mer bränsleeffektiva fordon och fordon med el- och hybriddrift kommer att öka över tiden.

Med hjälp av modellen har en utvärdering av tre olika bonus–malus-scenarier för den svenska marknaden genomförts.[40] Dessa tre scenarier är de tre olika förslagen från Utredningen om fossilfri

[39] Hugosson, M. B. med flera, The Swedish car fleet model, S-WoPEcWorking Paper No 2014:18. CTS – Centre for Transport Studies Stockholm (KTH and VTI), 2014.
[40] Habibi, S. med flera, Evaluation of Bonus–Malus systems for reducing car fleet CO2 emissions in Sweden, CTS – Centre for Transport Studies Stockholm Working paper 2015:6.

fordonstrafik, SOU 2013:84. Två av dessa var förslag på olika former av en registreringsskatt, vilket inte ligger inom ramen för den här utredningens uppdrag. Vi fokuserar därför här helt på det tredje förslaget som var en revidering av nuvarande system med fordonsskatt och supermiljöbilspremie.

I korthet föreslogs en höjning av supermiljöbilspremien till 70 000 kronor för bilar utan några koldioxidutsläpp och 50 000 kronor för laddhybrider och andra bilar med koldioxidutsläpp över 0 gram per kilometer upp till och med 50 gram per kilometer. Vidare föreslogs en höjning av koldioxidkomponent till 50 kronor per gram för bensin- och dieseldrivna fordon och till 25 kronor per gram för fordon som kan drivas med alternativa drivmedel. Skatten ska utgå från utsläpp över 95 gram och vara viktbaserad. Slutligen slopas den femåriga skattebefrielsen för miljöbilar. Eftersom energiskatten på diesel höjs och utsläppskraven för kväve och partiklar blir desamma för dieseldrivna och bensindrivna bilar i och med Euro 6, föreslås en utfasning av bränslefaktorn och ett slopande av miljötillägget för nya dieseldrivna fordon. I tabell 6.2 nedan presenteras en sammanfattning av förslaget för fysiska personer.

**Tabell 6.2 Förslag på nytt fordonsskattesystem av Utredningen om fossilfri fordonstrafik, SOU 2013:84**

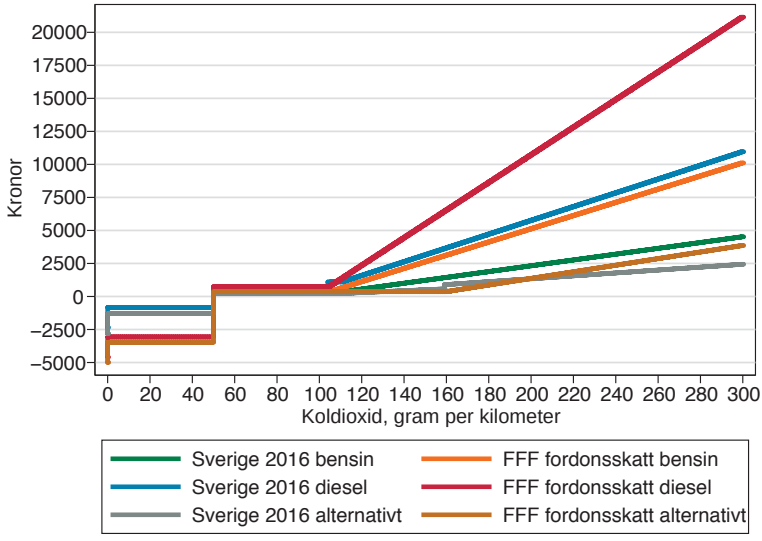
| | Förslag Utredningen om fossilfri fordonstrafik |
|---|---|
| **Fordonsskatt** | |
| Bensin | 360 + 50 × max [0, CO2 - (95 + 0,0457 × (tjänstevikt - 1372))] |
| Diesel | {360 + 50 × max [0, CO2 - (95 + 0,0457 × (tjänstevikt - 1372))]} × bränslefaktor |
| Alternativa | 360 + 25 × max [0, (CO2 - (150 + 0,0457 × (tjänstevikt - 1372))] |
| Bränslefaktor diesel | 2015: 2,01<br>2017: 1,79 |
| **Skattebefrielse** | Nej |
| **Supermiljöbilspremie** | |
| 50 000 kronor om bilen släpper ut högst 50 gram koldioxid per kilometer eller<br>70 000 kronor om bilen släpper ut noll gram koldioxid per kilometer | |

CO2= gram koldioxid per kilometer

I figur 6.6 jämförs Utredningen om fossilfri fordonstrafiks förslag med nuvarande system med koldioxidbaserad fordonsskatt och supermiljöbilspremier för drivmedlen bensin och diesel. För bensin-

och dieseldrivna fordon är styreffekten i utredningens förslag större än i nuvarande system, framför allt på malussidan. För alternativa drivmedel är skillnaden mellan utredningens förslag och nuvarande system däremot inte så stor.

**Figur 6.6 Jämförelse av Sveriges fordonsbeskattning i dag och förslag enligt Utredningen om fossilfri fordonstrafik, FFF (inklusive supermiljöbilspremier, annuitetsberäkningar)**




Utredningen om fossilfri fordonstrafik föreslog också en förändring av förmånsbeskattningen av bilförmån. Förslaget gick ut på att det skulle införas ett koldioxidbaserat förmånsvärde. Argumentet var att det behövdes ett sådant som komplement till en förändrad fordonsskatt om det inte infördes en registreringsskatt. En registreringsskatt skulle nämligen enligt utredningen ha haft en direkt påverkan på priset och därigenom på förmånsvärdet. Även detta förslag ingår i scenariot som utvärderas.

Utvärderingen av det här förslaget jämförs med ett scenario där 2014 års system för fordonsskatt och supermiljöbilspremie behålls, men att supermiljöbilspremien slopas efter 2015.[41]

I scenariot med nuvarande fordonsskatt men slopande av supermiljöbilspremie minskar de genomsnittliga koldioxidutsläppen för nya fordon från cirka 135 gram per kilometer år 2014 till cirka 125 gram per kilometer år 2020 (cirka 1 gram per år). I scenariot med en förändrad fordonsskatt och en höjning av supermiljöbilspremien minskar de genomsnittliga koldioxidutsläppen för nya fordon till cirka 120 gram per kilometer år 2020. Det är en större minskning än med nuvarande system, men ändå inte alls i närheten av målet som fastslogs av Utredningen om fossilfri fordonstrafik, vilket var 95 gram per kilometer. Skillnaden mellan nuvarande system och det reviderade systemet är som störst när det gäller antalet elfordon och laddhybrider. Antalet elfordon är 76 procent fler och antalet laddhybrider är 155 procent fler i det reviderade systemet. Den stora förklaringen till skillnaden är givetvis att supermiljöbilspremien behålls och höjs.

Forskarnas slutsats är att varken det nuvarande eller utredningens förslag är tillräckligt om målet 95 gram ska nås 2020. De föreslår att ett bonus–malus-system ska vara S-format, det vill säga flack lutning vid låga och höga utsläpp, men brant lutning i mellanskiktet. Anledningen är att efterfrågan är som störst i mellanskiktet och därför borde även fordonsskatten påverka efterfrågan mest just där. En annan slutsats är att trots att antalet el- och laddhybridfordon ökar kommer andelen supermiljöbilar inte att öka i tillräcklig takt för att nå målet. Anledningen till att målet inte nås är att konsumenterna inte i tillräckligt hög grad lockas av bonus för bilar med låga utsläpp, utan hellre betalar en malus för att köpa bilar med högre utsläpp.

[41] Skillnaden jämfört med nuvarande utformning är att det då endast fanns en nivå på supermiljöbilspremien, som var 40 000 kronor. Det är dock inget som bör ha någon större påverkan på resultaten.

# 7 Utgångsläget i dag

## 7.1 Uppdraget

Utredningen ska enligt kommittédirektiven lämna förslag på hur ett bonus–malus-system för nya lätta fordon kan utformas, där miljöanpassade fordon med relativt låga utsläpp av koldioxid premieras vid inköpstillfället genom en bonus medan fordon med relativt höga utsläpp av koldioxid belastas med högre skatt. Huvudmotivet är att öka andelen miljöanpassade fordon med lägre koldioxidutsläpp. Bonus–malus-systemet kan därmed enligt direktiven komplettera de generellt verkande drivmedelsskatterna och bidra till att minska transportsektorns oljeberoende och klimatpåverkan. Bonus–malus-systemet ska enligt uppdragsbeskrivningen utformas inom ramen för befintligt system med supermiljöbilspremie och fordonsbeskattning. Förslag ska även lämnas på hur systemet kan justeras i takt med att sammansättningen av fordonsflottan förändras.

I detta kapitel kommer därför utredningen att redogöra för hur situationen ser ut i dag med fordonsbeskattning, nybilsförsäljning och minskningstakt av koldioxidutsläpp. Avslutningsvis i kapitlet förs en diskussion om vad bonus–malus-systemet för lätta fordon ska styra mot. Därmed blir utgångsläget i dag ett avstamp för utredningens fortsatta överväganden i fråga om hur ett bonus–malus-system för nya lätta fordon ska utformas. Det senare behandlas i nästa kapitel, kapitel 8.

## 7.2 Nuvarande fordonsskatt och nybilsförsäljningen

En detaljerad redogörelse för dagens system med supermiljöbilspremie, koldioxidbaserad fordonsskatt och skattebefrielse för fordon med en låg nivå på koldioxidutsläpp finns i kapitel 4. Fordonsskatten består av en fast del på 360 kronor samt en rörlig koldi-

oxidkomponent på 22 kronor per gram koldioxidutsläpp utöver 111 gram för bensin- och dieseldrivna bilar och 11 kronor per gram koldioxid utöver 111 gram för bilar som kan drivas med alternativa drivmedel. En femårig skattebefrielse utgår om vissa villkor är uppfyllda. För bensin- och dieselfordon tas hänsyn till vikt och utsläpp vid blandad körning för att bestämma om ett fordon ska vara befriat från skatt. I tabell 7.1 sammanfattas de viktigaste delarna av dagens fordonsskattesystem.

**Tabell 7.1 Kortfattad beskrivning av nuvarande fordonsskattesystem**

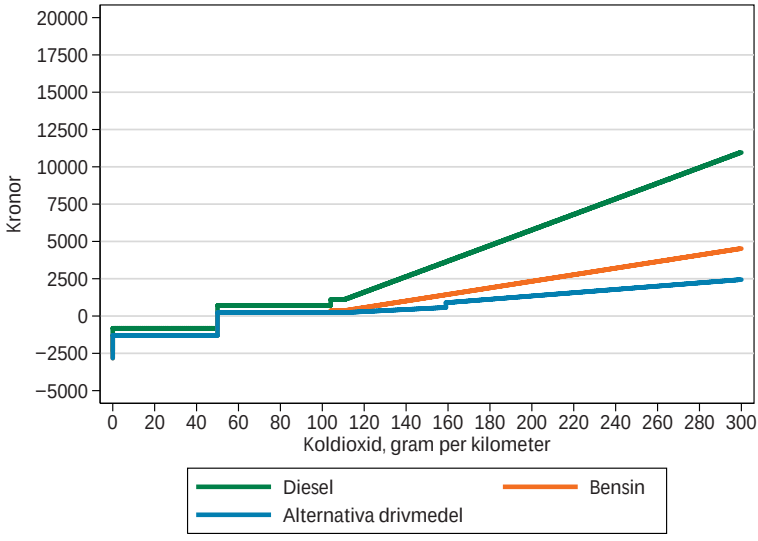
| | Dagens fordonsskatt (från och med 1 januari 2016) |
|---|---|
| **Fordonsskatt** | |
| Bensin | 360 + 22 × max[0, CO2 - 111] |
| Diesel | {360 + 22 × max[0, CO2 - 111]} × bränslefaktor + miljötillägg |
| Alternativa | 360 + 11 × max[0, CO2 - 111] |
| Bränslefaktor diesel | 2,37 |
| **Miljötillägg** | |
| I trafik före 2008 | 500 |
| I trafik efter 2007 | 250 |
| **Skattebefrielse 5 år** | |
| Utsläppsklass Euro 5 eller 6 | |
| Högsta tillåtna utsläpp för bensin/diesel | 95 + 0,0457 × (tjänstevikt - 1372) |
| Högsta tillåtna utsläpp för biodrivmedel | 150 + 0,0457 × (tjänstevikt - 1372) |
| **Supermiljöbilspremie** | |
| 20 000 kronor om bilen släpper ut högst 50 gram koldioxid per kilometer eller | |
| 40 000 kronor om bilen släpper ut noll gram koldioxid per kilometer | |

CO2 = gram koldioxid per kilometer

Vidare finns en supermiljöbilspremie som för fysiska personer är 20 000 kronor. En supermiljöbil får, för att klassas som sådan, släppa ut högst 50 gram koldioxid per kilometer vid blandad körning. Om supermiljöbilen släpper ut noll gram koldioxid per kilometer är premien 40 000 kronor.

Dagens system kan beskrivas som ett bonus–malus-system, vilket tydligt framgår av figur 7.1. Figuren visar kostnaden för fordonsskatter med avdrag för eventuella skattebefrielser och supermiljöbilspremie för fordonets hela livslängd, 17 år, redovisat som en årskostnad (annuitet).[1, 2]

**Figur 7.1 Sveriges fordonsbeskattning (inklusive supermiljöbilspremie och femårig skattebefrielse) 2016 för bensin, diesel och alternativa drivmedel (annuitetsberäkningar)**



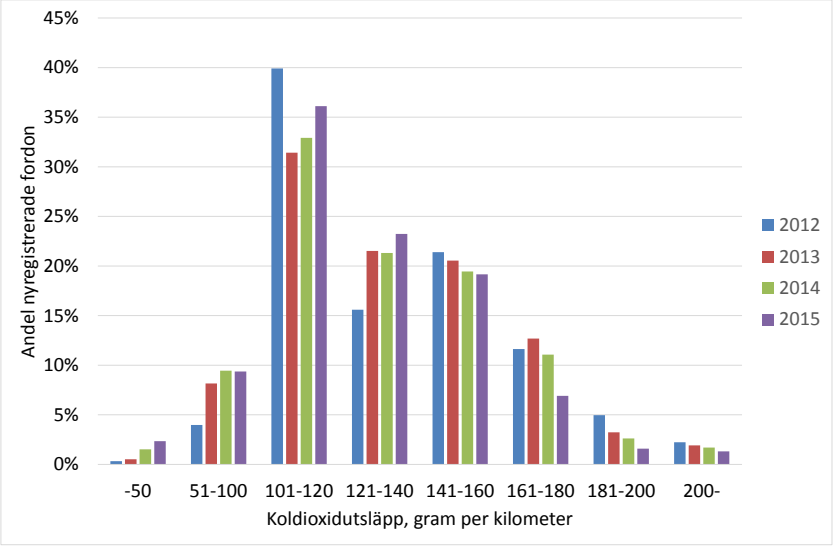

Av figur 7.2 nedan framgår hur nybilsförsäljningen har förändrats de senaste åren mot lägre koldioxidutsläpp per gram. Av figur 7.3 framgår fördelningen av nyregistrerade personbilar för år 2015 uppdelade på respektive drivmedel: endast bensin, endast diesel och

[1] En tjänstevikt på 1 590 kilogram antas, vilket motsvarar en genomsnittlig nyregistrerad personbil. Det innebär att gränserna för skattebefrielse blir 105 gram för bensin och diesel, och 160 gram för alternativa bränslen.

[2] Om man delar upp nuvärdessumman på lika stora belopp per år kallas detta belopp en annuitet. Här antas en tidshorisont på 17 år, vilket naturligtvis kan diskuteras. Nybilsköparen har knappast ett 17-årsperspektiv. Dock kommer fordonet att i snitt finnas kvar för beskattning i 17 år. Huvudsyftet med beräkningarna är dock att kunna jämföra nuvarande fordonsbeskattning med nya förslag.

alternativa drivmedel (el, hybrid, etanol och gas).[3] Dieseldrivna bilar har en annan fördelning än bensindrivna bilar, där de dieseldrivna bilarna har både lägre och högre koldioxidutsläpp i gram per kilometer än de bensindrivna bilarna. Figur 7.2 och 7.3 visar att fordon med mycket låga utsläpp än så länge har en liten andel av nybilsregistreringarna. Däremot är ökningen snabb: år 2014 var andelen 0,4 procent och 2015 var den 0,9 procent.

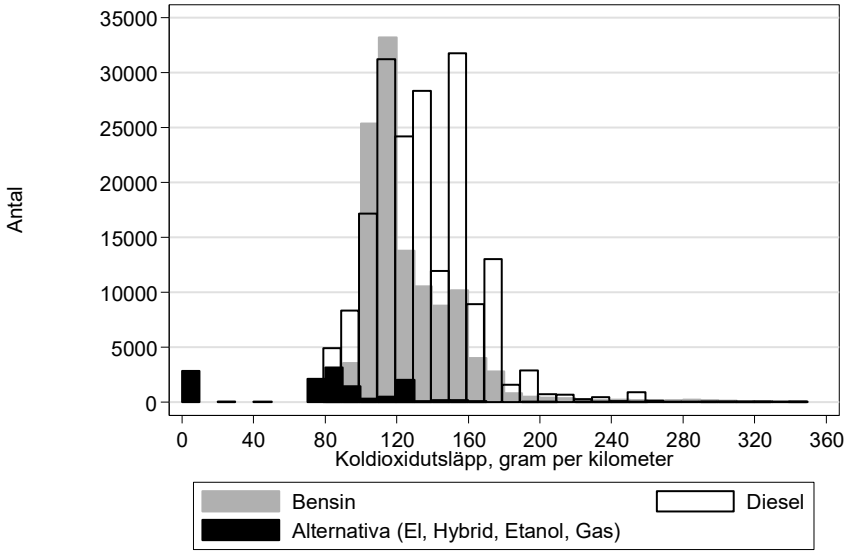
**Figur 7.2 Koldioxidutsläpp i gram per kilometer år 2012–2015**




*Källa*: Trafikverket, PM Ökande trafik dämpar effekter av energieffektivisering och förnybar energi, 2016-02-23.

[3] Januari–oktober år 2015.

**Figur 7.3 Koldioxidutsläpp i gram per kilometer med olika drivmedel. Nyregistreringar personbilar år 2015**




*Källa*: Data från Transportstyrelsen.

Tabell 7.2 nedan visar fördelningen, dels mellan personbilar och lätta lastbilar, dels mellan olika drivmedel. Av nybilsregistreringarna står dieselfordon för cirka 60 procent av personbilarna och för hela 95 procent av de lätta lastbilarna. För personbilar har bensindrivna bilar något lägre koldioxidutsläpp i gram per kilometer än dieseldrivna bilar. Dieseldrivna bilar är mer än 30 procent tyngre än bensindrivna bilar.

I nämnda tabell framgår också vilka skattenettoinkomster som nyregistreringarna för år 2015 beräknas till med nuvarande fordonsbeskattning, supermiljöbilspremie och femårig skattebefrielse. För personbilar kommer dieseldrivna bilar totalt att stå för cirka 85 procent av nettoinkomsterna och för lätta lastbilar för 99 procent av nettoinkomsterna. Utslaget per nyregistrerad personbil är skatten per år för bensindrivna bilar en tredjedel av skatten för dieseldrivna bilar. Supermiljöbilspremien gör att genomsnittsskatten för fordon med alternativa drivmedel blir negativ.

**Tabell 7.2 Nybilsregistreringar 2015**[4]

| | Antal | Andel | Koldioxid-utsläpp gram per kilometer (föregående år) | Tjänstevikt Kilogram Median | Skatt totalt för 2015 års bilpark under 17 år (inklusive fordonsskatt, supermiljöbils-premie och femårig skattebefrielse)[5] Miljoner kronor | Skatt per bil och år (inklusive fordonsskatt, supermiljöbils-premie och femårig skattebefrielse)[6] Kronor |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Personbilar: | 340 000 | | 127 (132) | 1 590 | 7 100 | 1 650 |
| – bensin | 130 000 | 38 % | 125 (129) | 1 300 | 1 300 | 780 |
| – diesel | 195 000 | 57 % | 135 (132) | 1 740 | 5 800 | 2 340 |
| – alternativt drivmedel (etanol, gas, el, hybrid) | 14 000 | 4 % | 59 (84) | 1 550 | -70 | -390 |
| Lätta lastbilar: | 29 000 | | 173 (176) | 1 940 | 1 600 | 4 330 |
| – bensin | 500 | 2 % | 161 (166) | 1 560 | 20 | 2 810 |
| – diesel | 28 000 | 96 % | 164 (173) | 1 960 | 1 600 | 4 480 |
| – alternativt drivmedel (etanol, gas, el, hybrid) | 800 | 3 % | 87 (108) | 1 660 | -10 | -990 |

En intressant fråga är vilka typer av fordon som släpper ut mest koldioxid total sett. Givet ett förenklat antagande om att alla bilar körs lika mycket kan koldioxidutsläppen för varje gram koldioxidutsläpp beräknas genom att multiplicera med antalet fordon för

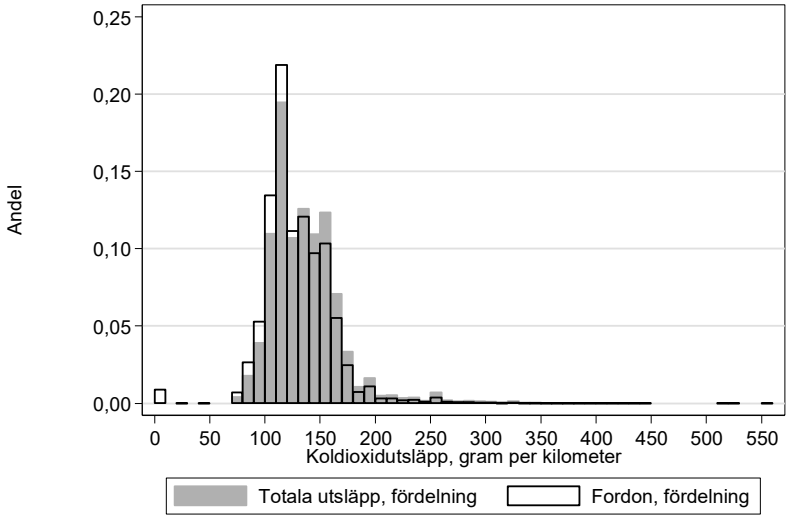
[4] Informationen är hämtad från Trafikverkets PM, Ökande trafik dämpar effekter av energieffektivisering och förnybar energi, 2016-02-23 (gällande koldioxidutsläpp för person- och dieselbilar totalt), från Transportstyrelsen www.transportstyrelsen.se/sv/Nyhetsarkiv/okad-trafik-ater-upp-delar-av-utslappsminskningen/ 2016-02-26 (gällande antal och koldioxidutsläpp för olika drivmedel; Transportstyrelsen data ingår inte viss specialbilar), samt från Transportstyrelsen för data på fordonsnivå för januari till oktober 2015 (gällande tjänstevikt). Fordonsskatt enligt egna beräkningar.

[5] Summan av 17 års fordonsskatter inklusive supermiljöbilspremie och femårig skattebefrielse, nuvärdesberäknat med diskonteringsräntan 3,5 procent.

[6] Annuiteter på 17 år givet nuvärdesberäkningen i föregående fotnot.

varje koldioxidutsläpp. I figur 7.4 visas fördelningen av antalet personbilar nyregistrerade 2015 i olika koldioxidutsläppsklasser med tomma svarta rutor, medan fördelningen av de totala utsläppen är gråmarkerade. Fördelningen av antalet fordon ligger något till vänster om fördelningen av de totala utsläppen, men skillnaderna är ganska små. Figuren visar också att bilar med höga utsläpp av koldioxid per gram och kilometer är så få att de verkar vara ett mindre problem när det gäller de totala koldioxidutsläppen. Personbilarna som släpper ut mest (givet att alla fordon körs lika mycket) finns mellan 100 och 160 gram.

**Figur 7.4 Fördelning av fordon och totala utsläpp uppdelat på koldioxidutsläpp per gram och kilometer. Nyregistreringar personbilar 2015**




*Källa*: Bearbetade data från Transportstyrelsen för januari till oktober 2015.

## 7.3 Nuvarande minskningstakt av koldioxidutsläpp[7]

Syftet med bonus–malus-systemet är att öka takten i omställningen mot en fossiloberoende fordonsflotta. Hur utsläppen har minskat de senaste åren har framgått av figur 7.2. Genomsnittliga koldioxidutsläpp från nya bilar uppgick till 127 gram koldioxid per kilometer år 2015. För att nya personbilar ska komma ner till en nivå på koldioxidutsläpp om 95 gram per kilometer till 2021 behöver utsläppsnivån därmed minska med drygt 5 gram per år. Från 2013 var dock minskningstakten 4 gram per år och mellan 2012 och 2013 var den 2 gram per år. Eftersom minskningstakten var 8 gram per år mellan 2006 och 2012 innebär det att takten har avstannat. Den största orsaken till den minskade takten är att andelen fyrhjulsdrivna bilar har ökat. Totalutsläppen av koldioxid från personbilar har minskat med 15 procent sedan 1990 trots att trafiken har ökat med 15 procent. Detta beror på en ökad energieffektivisering och ökad användning av förnyelsebar energi.[8]

Effekten av bonus–malus-systemet på hela fordonsflottan beror på i vilken takt nyregistrerade bilar, med låga koldioxidutsläpp, ersätter skrotade bilar med höga koldioxidutsläpp. Om bonus–malus-systemet bara skulle resultera i nyregistrerade bilar som inte ersätter äldre bilar, och dessa nya bilar körs relativt mycket eftersom de är energieffektiva, kommer koldioxidutsläppen att öka. I Sverige är den genomsnittliga livslängden på personbilar 17 år. En 17 år gammal bil har ett koldioxidutsläpp på cirka 200 gram per kilometer, vilket kan jämföras med en ny bil på cirka 130 gram per kilometer. År 2014 skrotades 185 000 bilar medan över 300 000 bilar nyregistrerades. Det innebär att fordonsflottan ökar. För hela personbilsflottan sjönk genomsnittsutsläppen per bil från 173 gram per kilometer 2013 till 163 gram per kilometer 2015. Utsläppen var totalt sett 11,9 miljoner ton från personbilar och 1,7 miljoner ton från lätta lastbilar 2010. Utsläppen år 2014 var 10,7 miljoner ton för

[7] Fakta i hela avsnittet kommer från Trafikverket PM, Ökande trafik dämpar effekter av energieffektivisering och förnybar energi, 2016-02-23, Trafikverket PM Fortsatt minskning av utsläppen men i för långsam takt för att nå klimatmålen, 2015-02-26 och Trafikverket, Index över nya bilars klimatpåverkan 2014, 2015:064.

[8] Det bör påpekas att för nya fordon är utsläppen beräknade efter deklarerade värden och inte faktiska utsläpp. Studier har visat att utsläpp enligt EU:s provmetod är lägre än faktiska utsläpp, se till exempel Tietge, U. med flera, From laboratory to road. A 2015 update of offical and ”real-world” fuel consumption and CO2 values for passenger cars in Europe, 2015, ICCT White Paper.

personbilar och 1,5 miljoner ton för lätta lastbilar, vilket betyder att minskningstakten per år mellan 2010 och 2014 var endast 2,6 procent för personbilar och 2,2 procent för lätta lastbilar.

## 7.4 Mål – Vad ska bonus–malus-systemet styra mot?

Enligt kommittédirektiven ska utredningen för att avgöra vad som är lämpliga nivåer för bonus och malus bland annat 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.

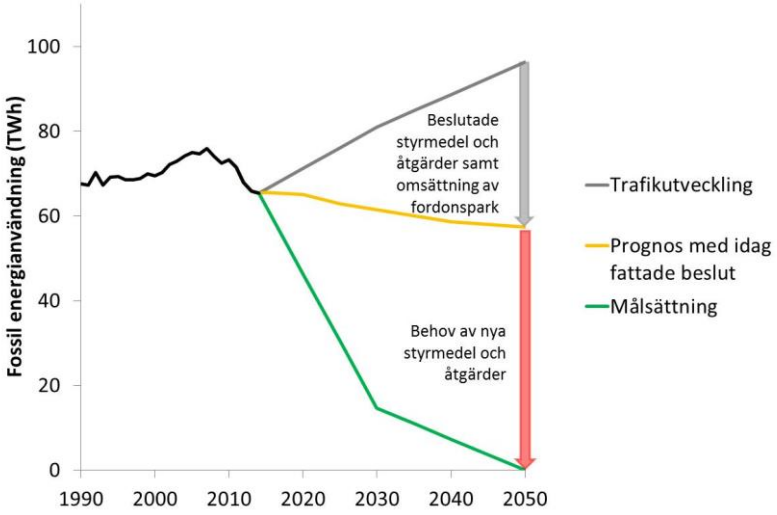
Bonus–malus-systemet ska dock endast ses som en del av möjliga åtgärder för att nå målen. Trafikverket utrycker det som att:

> Om transportsektorn ska nå energi- och klimatmål krävs nya och mer kraftfulla åtgärder och styrmedel. Det kommer inte att räcka med effektivare fordon, fartyg och flygplan samt ökad andel förnybar energi och elektrifiering av vägtransporter. Det kommer även att krävas en förändrad inriktning när det gäller att utveckla samhälle och infrastruktur, det vill säga ett mer transportsnålt samhälle. Den egna bilen behöver få en minskad roll som transportmedel, och tillgängligheten behöver i större utsträckning lösas genom effektiv kollektivtrafik och förbättrade möjligheter att gå och cykla. Där det är möjligt behöver också inrikes och kortare utrikesresor flyttas från flyg till järnväg. Dessutom behöver logistiken förbättras och alla trafikslag utnyttjas på ett bättre sätt tillsammans så att lastbilstrafiken inte ökar. Ett sådant sätt att minska trafikens klimatbelastning bidrar också positivt till många andra miljö- och samhällsmål.[9]

Trafikverket har gjort en prognos över hur fattade beslut fram till år 2014 påverkar den fossila energianvändningen i framtiden. Som framgår av figur 7.5 behövs det nya kraftiga styrmedel och åtgärder för att nå en fossilfri energianvändning år 2050.

[9] Trafikverket, Trafikverkets Kunskapsunderlag och Klimatscenario för Energieffektivisering och begränsad klimatpåverkan, 2014:137 s. 34.

**Figur 7.5 Prognos över den fossila energianvändningen**




*Källa*: Trafikverket, Index över nya bilars klimatpåverkan 2014, 2015:064 s. 15.

Eftersom Sverige är ett litet land och fordonsutbudet antagligen styrs framför allt av vad som händer i övriga Europa vore det lämpligt att följa samma mål som EU har satt upp vad gäller koldioxidutsläpp. Tyvärr finns dessa formulerade endast fram till 2021 med 95 gram koldioxid per kilometer för en genomsnittlig nyregistrerad bil. Trafikverket bygger sitt klimatscenario på ett hypotetiskt EU-regelverk där nya bilar når 130 gram per kilometer 2015, 95 gram per kilometer 2020, 70 gram per kilometer 2025 samt 50 gram per kilometer 2030. Bensin- och dieseldrivna bilar når 95 gram per kilometer 2020 och 85 gram per kilometer till 2030; ytterligare förbättring sker med hjälp av elektrifiering. Det innebär en elandel på 20 procent för hela flottan till 2030. Med hjälp av detta scenario räknar Trafikverket med att från 2010 fram till 2030 finns en potential på en 55 procentig energieffektivisering av personbilar och lätta lastbilar och ytterligare till en 68 procentig effektivisering fram till 2050.[10] Andel eldrift kommer att vara 20 procent år 2030 och 60 procent år 2050.

[10] Trafikverket, Trafikverkets Kunskapsunderlag och Klimatscenario för Energieffektivisering och Begränsad klimatpåverkan, 2014:137.

Vår utgångspunkt vid fastställande av lämplig nivå på incitamenten är därför att de ska ha en direkt omfattande effekt på val av nya fordon i den meningen att andelen fordon med låga koldioxidutsläpp ökar. Beroende på hur bonus–malus-systemet utformas i form av lutning och brytpunkt kan egentligen vilken effekt som helst nås. Frågan är till vilken nivå systemet ska sträva.

Ett alternativ är att utgå från ett nyttobaserat mål.[11] Det innebär att åtgärder ska bedömas utifrån såväl kostnader som fördelar. För bonus–malus-systemet innebär det att kostnaden per ton koldioxidutsläpp ska motsvara nyttan per ton koldioxidutsläpp. Kostnaden bestäms av styreffekten av bonus–malus-systemet på nybilsförsäljningen och i längden på hur mycket mindre dessa bilar kommer att släppa ut. Nyttan beror på den globala marginaleffekten av minskade koldioxidutsläpp.

Koldioxidutsläppen är en av flera negativa externa effekter av vägfordonstrafik. Trafikanalys har gjort aggregerade skattningar av marginalkostnaderna för trafikens externa effekter i Sverige.[12,13] Mätt som kronor per fordonskilometer är den totala externa marginalkostnaden vad gäller personbilar med bensindrift 0,48 kronor, varav 0,06 kronor för drift och underhåll av infrastruktur, 0,10 kronor för olyckor, 0,22 kronor för koldioxid, 0,04 kronor för övriga emissioner (svaveldioxid, kväveoxider, kolväten samt partiklar) och 0,06 kronor för buller. För personbilar med dieseldrift är kostnaden 0,17 kronor för koldioxid och 0,05 kronor för övriga emissioner, medan övriga kostnader är lika. Det gör att totalkostnaden för personbilar med dieseldrift är några ören lägre per personkilometer. För lätta lastbilar med dieseldrift är den totala marginalkostnaden 0,52 kronor, varav 0,06 kronor för drift och underhåll av infrastruktur, 0,06 kronor för olyckor, 0,21 kronor för koldioxid och 0,12 kronor för övriga emissioner.

Utsläpp av koldioxid är således den största andelen av marginalkostnaden, motsvarande mellan 39 och 46 procent. Den är lägre för dieselfordon och högre för bensinfordon.

---

[11] Mattsson, B., Kostnadsnyttoanalys – värdegrunder, användbarhet, användning, Räddningsverket, 2004, R19-7253/04.

[12] Trafikanalys, Transportsektorns samhällsekonomiska kostnader 2015, Rapport nr 2015:4, med bilagor.

[13] De av ASEK rekommenderade värdena för koldioxidutsläpp ligger mycket nära värdena redovisade här. Se Trafikverket, Samhällsekonomiska principer och kalkylvärden för transportsektorn: ASEK 5.2, Kapitel 12 Kostnad för klimateffekter, version 2015-04-01.

Vi kan tyvärr inte jämföra den här marginalkostnaden med den rörliga skatt som tas ut i form av koldioxidkomponenten av drivmedelsskatten, eftersom det är precis denna som har använts i beräkningarna ovan. Utgångspunkten har således varit att koldioxidskatten på drivmedel (1,08 kronor per kilogram, eller cirka 1 100 kronor per ton) är korrekt satt och det är den värdering ASEK rekommenderar.[14] Statens väg- och transportforskningsinstitut, VTI, har i stället gjort bedömningen att ett lägre pris på 0,66 kronor per kilogram bör användas, eftersom det är vad den tillverkande industrin utanför EU ETS, samt jordbruks- och gruvverksamheten betalar i koldioxidskatt.[15] VTI antar då att en del av koldioxidkomponenten i drivmedelsskatten i Sverige är att betrakta som fiskal.

Eftersom effekterna av koldioxidutsläppen är globala bör en beräkning av marginalkostnaden också göras på global nivå. I en sådan beräkning är det inte intressant hur mycket av de globala konsekvenserna som berör just Sverige. Som ett exempel från ett svenskt projekt förklaras här hur en beräkning av hur hög en global optimal skatt på koldioxidutsläpp borde vara.[16] Beräkningen bygger på tre samverkande modeller: en klimatmodell, en kolcykelmodell och en ekonomisk modell. Klimatmodellen beskriver sambandet mellan koldioxidhalt i atmosfären och temperaturökningen. Kolcykelmodellen beskriver hur koldioxidhalten utvecklas över tiden när kolet deprecieras. Exempelvis tas en del upp av växter och hav, medan en annan del stannar i atmosfären i tusentals år och en tredje del sipprar ner i djuphaven.

Den ekonomiska modellen beskriver hur ekonomin påverkas på lång sikt av klimatförändringar. Resultaten visar att varje ytterligare gigaton kol i atmosfären leder till att global bruttonationalprodukt minskar med 2,4 tusendels procent per år, vilket kan omräknas till 4,1 kronor per ton koldioxid. Det låter lite, men eftersom kolet stannar i atmosfären mycket längre än ett år måste också alla framtida skador inkluderas. Det svåra här är att välja hur framtida skador ska diskonteras, det vill säga vilken räntesats ska man räkna om till

[14] Trafikverket, Samhällsekonomiska principer och kalkylvärden för transportsektorn: ASEK 5.2, Kapitel 12 Kostnad för klimateffekter, version 2015-04-01.
[15] Nilsson, J-E. och Johansson, A., SAMKOST – Redovisning av regeringsuppdrag kring trafikens samhällsekonomiska kostnader, 2013 Statens väg- och transportforskningsinstitut, VTI.
[16] Hassler, J. och Krusell, P., Klimatet och ekonomin, 2013, SNS Analys nr 14.

för framtiden. Ska framtiden ges ett högt värde och ha en väldigt låg diskonteringsränta, närmare 0 procent, eller ska framtiden värderas lägre med en vanlig marknadsränta på i dag cirka 1,5 procent (30 årsräntan)? Det visar sig att diskonteringsräntan är en mycket viktig parameter vid beräkningen av de framtida skadorna, kanske viktigare än övriga variabler och parametrar i de tre modellerna.

Vid en diskonteringsränta på 0,1 procent erhålls resultatet att skatten borde vara 1 100 kronor per ton koldioxid, medan vid en diskonteringsränta på 1,5 procent ger beräkningen 130 kronor per ton koldioxid.[17] Vidare kommer en koldioxidskatt i första hand att påverka produktionen och konsumtionen av kol, snarare än produktionen och konsumtionen av olja.

Det har gjorts många andra studier kring marginalkostnaden av koldioxid, men med stor spridning vad gäller resultaten. En jämförande analys för några år sedan av många studier kom fram till att resultaten varierar stort från -10 kronor per ton till 4 580 kronor per ton med ett medelvärde på 200 kronor per ton.[18] Om risker för katastrofala effekter inkluderas har så höga värden som 5 000 kronor per ton koldioxid rapporterats.[19] I sin bok ”En effektiv klimatpolitik” anser Runar Brännlund och Bengt Kriström att rimliga värden ligger i intervallet 140–200 kronor per ton, vilket är lägre än koldioxidskatten i Sverige som ligger på ungefär 1 100 kronor per ton (och även lägre än VTI:s rekommenderade värde).[20] Slutsatsen de drar är att det finns en risk att svensk klimatpolitik är för ambitiös vad gäller utsläppsminskningar både i absoluta tal och jämfört med andra länder, och att klimatpolitiken därmed kostar mer än den smakar.[21]

Det ska dock betonas att vid beräkningar av en marginalkostnad för koldioxid måste många antaganden göras och hur dessa görs är

[17] Växelkursen 8,40 kronor per amerikansk dollar används.
[18] Tol, R. S., The social cost of carbon: trends, outliers and catastrophes, Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal, 2, 2008.
[19] Ackerman, F. och Stanton, E., Climate risks and carbon prices: Revising the social cost of carbon, Economics: The Open-Access, Open-Assesment E-journal, 2012, s. 1–25.
[20] Brännlund, R. och Kriström B., Kapitel 4, En effektiv klimatpolitik, 2010, SNS Förlag.
[21] Bengt Kriström vidhåller detta i sitt särskilda yttrande till betänkandet Fossilfrihet på väg, SOU 2013:84, av Utredningen om fossilfri fordonstrafik där han även uppskattar utredningens ambitionsnivå till en kostnad motsvararande 6 000 kronor per ton.

starkt styrande på resultaten, vilket visades när det gällde diskonteringsräntan ovan.[22]

Ett annat alternativ är att använda marknadspriset på koldioxid givet av handeln av europeiska utsläppsrättigheter. Trafikanalys påpekar dock att detta inte kan betecknas som ett korrekt värde, eftersom utbudet är politiskt bestämt och att transportsektorn (förutom flyg) inte ingår i handeln. (I dag är marknadspriset ungefär 8,50 euro per ton.)[23] Dessutom hade länderna inte behövt ha kompletterande regleringar kring koldioxidutsläpp, vilket de har för sin klimatpolitik. Trafikverket bedömer att den politiska koldioxidvärderingen troligen kommer att stiga i takt med att människor blir rikare. För att få fram ett långsiktigt värde bör därför koldioxidvärdet skrivas upp med tillväxten i BNP per capita. För känslighetsanalyser rekommenderas ett koldioxidvärde på 3 500 kronor per ton utryckt i 2010-års prisnivå.

[22] Nordhaus, W., Estimates of the social cost of carbon: concepts and results from the DICE-2013R model and alternative approaches, Journal of the Association of Environmental and Resource Economists, 1(1), 2014, s. 273–312, och van den Bergh, J. med flera, Monetary valuation of the social cost of CO 2 emissions: A critical survey, Ecological Economics, 114, 2015, s. 33–46.

[23] Trafikverket, Samhällsekonomiska principer och kalkylvärden för transportsektorn: ASEK 5.2 (Arbetsgruppen för Samhällsekonomiska Kalkylvärden), Kapitel 12 Kostnad för klimateffekter, 2015, version 2015-04-01.

# 8 Förslag på ett nytt bonus–malus-system för nya lätta fordon

## 8.1 Uppdraget med mera

*Direktiven*

Utredningen ska lämna förslag på hur ett bonus–malus-system för nya lätta fordon kan utformas. Med bonus–malus-system avses här ett system där miljöanpassade fordon med relativt låga utsläpp av koldioxid premieras vid inköpstillfället genom en bonus medan fordon med relativt höga utsläpp av koldioxid belastas med högre skatt (malus). Bonus och malus är latin och betyder bra respektive dålig. Huvudmotivet för bonus–malus-systemet är att öka andelen miljöanpassade fordon med lägre koldioxidutsläpp. Bonus–malus-systemet ska därmed, enligt utredningens direktiv, komplettera de mer generellt verkande drivmedelsskatterna och bidra till att minska transportsektorns oljeberoende och klimatpåverkan.

När det gäller malusdelen i ett bonus–malus-system finns det i princip två sätt att utforma denna på, 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, så kallad registreringsskatt. En registreringsskatt kan dock vara problematisk ur ett EU-perspektiv, eftersom en sådan skatt riskerar att leda till en negativ påverkan på den inre marknadens fria rörlighet. Europeiska kommissionen har i ett meddelande från 2012[1] redogjort för sin syn på registreringsskatter för fordon. Enligt kommissionen bör registre-

[1] 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 final.

ringsskatter avskaffas helt och hållet för att inte hindra potentiella migrationer. Av utredningsdirektiven följer därför att, med hänsyn till de EU-rättsliga problem som uppkommer vid tillämpning av en registreringsskatt, utredningen inte ska överväga det alternativet.

I stället ska ett system för bonus–malus utformas inom ramen för befintligt system med supermiljöbilspremie och fordonsskatt. Det kan enligt direktiven exempelvis innebära en bonusdel vid inköpstillfället som ersätter den nuvarande supermiljöbilspremien, tillsammans med en malusdel i form av högre fordonsskatt. Av direktiven följer vidare att utredningen ska överväga att utforma malusdelen som en förhöjd årlig fordonsskatt under ett eller flera år i stället för under fordonets hela livslängd. Supermiljöbilspremien och den femåriga befrielsen från fordonsskatt för nya miljöbilar ska, enligt direktiven, slopas om ett system med bonus–malus införs.

Enligt kommittédirektiven ska utredningen analysera och föreslå 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. Utredningen ska också analysera om bonus–malus-systemet kan utformas för att beakta trafiksäkerhetsmässiga aspekter, till exempel i form av vissa minimikrav för utbetalning av bonus. Vidare ska utredningen analysera om systemet ska utformas linjärt eller om ett system med intervaller är att föredra.

Utredningens förslag till bonus–malus-system för nya lätta fordon ska, enligt direktiven, konstrueras på ett sådant sätt att den sammanlagda summan av utbetald bonus förväntas understiga intäkterna från den högre skatten (malusdelen). Utredningen ska också föreslå hur bonus–malus-systemet kan justeras i takt med att sammansättningen av nya lätta fordon i termer av koldioxidutsläpp förändras.

I syfte att öka transparensen och därmed den styrande effekten av ett bonus–malus-system ska utredningen enligt kommittédirektiven föreslå hur bonus respektive malus för enskilda fordon kan synliggöras. Detta skulle enligt direktiven exempelvis kunna ske genom någon form av märknings- eller klassificeringssystem. Förslaget på bonus–malus-system ska göra det enklare för enskilda konsumenter att välja energieffektiva och mer miljöanpassade fordon.

### *Terminologi*

Enligt våra direktiv är ett bonus–malus-system ett system där miljöanpassade fordon med relativt låga utsläpp av koldioxid premieras vid inköpstillfället genom en bonus medan fordon med relativt höga utsläpp av koldioxid belastas med högre skatt. Där sägs också att vi ska utforma vårt förslag till bonus–malus-system för nya lätta fordon inom ramen för befintligt system med supermiljöbilspremie och fordonsbeskattning.

Redan i dagens fordonsskattesystem är skatten beroende av ett fordons koldioxidutsläpp. Fordon som släpper ut mer koldioxid än 111 gram per kilometer betalar 22 kronor per gram över nämnda gräns (koldioxidkomponenten). Med andra ord tas fordonsskatten ut enligt principen ju högre koldioxidutsläpp desto högre fordonsskatt.

Dagens koldioxidbaserade fordonsskatt utgör tillsammans med supermiljöbilspremien ett bonus–malus-system i den meningen att premien gynnar fordon med låga koldioxidutsläpp medan fordon med relativt höga utsläpp av koldioxid belastas med högre skatt.

Vad vårt uppdrag egentligen handlar om är alltså att eventuellt justera dagens bonus och skärpa dagens malus genom att ta ut en högre malus för nya lätta fordon antingen under fordonets hela livslängd eller under fordonets första år.

I vårt uppdrag ingår dock inte enbart att föreslå ett bonus–malus-system för nya lätta fordon utan vi ska även utreda och vid behov lämna förslag avseende fordonsskatten för samtliga fordon, det vill säga även för de lätta fordon som inte omfattas av bonus–malus-systemet. Enligt direktivens terminologi utgör alltså dagens system med supermiljöbilspremie och koldioxidbaserad fordonsskatt inget bonus–malus-system. Vi tycker dock att det är adekvat att se dagens system som ett bonus–malus-system och vårt förslag som en skärpning av systemet.

### *Upplägg*

Vi har lagt upp arbetet så att vi först tar ställning till hur ett nytt skärpt bonus–malus-system för nya lätta fordon bör konstrueras. Därefter har vi med det skärpta bonus–malus-systemet som utgångspunkt övervägt vilka förändringar som behövs i det nuvarande bonus–malus-systemet och i övriga delar av fordonsbeskattningen. Sistnämnda förslag behandlas dock inte i det här kapitlet utan i kapitel 9.

*Disposition*

I detta kapitel behandlas utredningens förslag till ett nytt bonus–malus-system för nya lätta fordon. Kapitlet inleds med en sammanfattande tabell av förslaget. De två varianterna av systemet, med respektive utan viktdifferentiering av malusdelen, visas i varsin lodrät kolumn. Längre fram i kapitlet behandlas mer specifika frågeställningar som utredningen har att ta ställning till vid bedömningen av hur ett bonus–malus-system bör utformas. Kapitlet avslutas med utredningens överväganden i frågan hur bonus respektive malus ska synliggöras.

## 8.2 Sammanfattning av förslaget

**Tabell 8.1 Sammanfattande beskrivning av förslaget till ett bonus–malus-system för nya lätta fordon**

| | Variant utan viktdifferentiering | Variant med viktdifferentiering |
|---|---|---|
| Malus: Bensin | C × max [0, CO2 - 95] | C × max [0, CO2 - (95 + 0,0333 × (tjänstevikt - 1 392))] |
| Malus: Diesel | C × max [0, CO2 - 95] × BF | C × max [0, CO2 - (95 + 0,0333 × (tjänstevikt - 1 392))] × BF |
| Malus: Alternativa bränslen | 11 kronor × max [0, CO2 - 95] | 11 kronor × max [0, CO2 - (95 + 0,0333 × (tjänstevikt - 1 392))] |
| Koldioxidkomponent (C): | | |
| Tre första åren | C = 80 kronor | C = 80 kronor |
| Resterande år | C = 22 kronor | C = 22 kronor |
| Bränslefaktor (BF) | BF = 1,97 | BF = 2,13 |
| Bonus vid nyregistrering | 60 000 kronor för fordon som släpper ut noll gram koldioxid per kilometer vid blandad körning<br>45 000 kronor för fordon som släpper ut mer än 0 gram men högst 35 gram koldioxid per kilometer vid blandad körning<br>35 000 kronor för fordon som släpper ut mer än 35 gram men högst 50 gram koldioxid per kilometer vid blandad körning<br>Bonusbeloppen gäller för år 2018 och 2019 | |
| Grundbelopp fordonsskatt | Bensin och alternativa bränslen: 360 kronor<br>Diesel: 360 kronor × BF | |

CO2 = gram koldioxid per kilometer

Med bonus avses den utbetalning som sker vid nyregistrering av fordon som uppfyller föreskrivna villkor. Med malus avses den del av fordonsskatten som beror på utsläpp av koldioxid vid användningen av fordonet. Förutom denna del består fordonsskatten av ett fast belopp (grundbeloppet). Grundbeloppet är en fiskal del av fordonsskatten, men av tydlighetsskäl redovisar vi även den i tabellen ovan.

## 8.3 Hur ska bonus och malus regleras?

**Utredningens förslag:** Malusdelen regleras i vägtrafikskattelagen (2006:227) och bonusdelen i den nuvarande förordningen (2011:1590) om supermiljöbilspremie.

Utbetalning av bonus ska inte vara begränsad till att förvärvet sker under viss tid eller beroende av att det finns medel att tillgå.

Den femåriga befrielsen från fordonsskatt för fordon med bättre miljöegenskaper slopas i och med att bonus–malussystemet för nya lätta fordon införs.

**Bakgrund:** Fordonsskatten regleras i dag i två lagar: vägtrafikskattelagen (2006:227) och lagen (2006:228) med särskilda bestämmelser om fordonsskatt. Supermiljöbilspremien regleras i förordningen (2011:1590) om supermiljöbilspremie. Utöver detta finns den femåriga befrielsen från fordonsskatt för miljöbilar i vägtrafikskattelagen.

Enligt 1 kap. 4 § andra stycket regeringsformen stiftar riksdagen lag, beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel ska användas. Av 8 kap. 1 § regeringsformen följer att föreskrifter meddelas av riksdagen genom lag och av regeringen genom förordning. Föreskrifter kan också, efter bemyndigande av riksdag eller regering, meddelas av andra myndigheter än regeringen och av kommuner. Ett bemyndigande att meddela föreskrifter ska alltid ges i lag eller förordning.

I 8 kap. 2 § regeringsformen stadgas vilka föreskrifter som ska meddelas genom lag, det så kallade primära lagområdet. Detta omfattar de ämnen i vilka det ankommer på riksdagen att meddela föreskrifter. Dit hör bland annat föreskrifter om förhållandet mellan

enskilda och det allmänna. Som förutsättning gäller dock att föreskrifterna avser skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, det vill säga att det är fråga om betungande föreskrifter. Utanför kravet på lagform faller berättigande föreskrifter, till exempel föreskrifter om rätt till bidrag och andra förmåner för enskilda, likaså neutrala föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna. Föreskrifter om statsbidrag och sociala understöd av olika slag faller exempelvis utanför det primära lagområdet.

Det är inte helt ovanligt att ett regelkomplex har två sidor, en förmånssida och en sida med belastande regler. Enligt uttalande i den juridiska litteraturen[2] ska regelverket i ett sådant fall betraktas som en enhet och avgörande vara vad som är det primära: de gynnande eller de betungande föreskrifterna. Så har också skett i praxis[3].

Riksdagen kan, enligt 8 kap. 3 § regeringsformen, bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter enligt 2 § första stycket 2 och 3 i samma kapitel. Föreskrifterna får dock inte avse skatt, utom tull på införsel av varor. Det innebär att skatt är generellt undantagen från delegering. Normgivningsmakten ligger följaktligen exklusivt på riksdagsnivå.

Sammanfattningsvis gäller alltså att riksdagen har exklusiv normgivningskompetens på skatteområdet och att föreskrifter om skatt meddelas genom lag.

Utöver dessa konstitutionella förhållanden finns det EU-rättsliga förutsättningar att beakta vid avgörande av hur bonus–malussystemet ska regleras. Det gäller då framför allt om bonusdelen utformas som ett statligt bidrag. Ett sådant får inte stå i strid med EU:s bestämmelser om statsstöd.

EU:s statsstödsregler sätter ramarna för medlemsstaternas möjligheter att med offentliga medel kunna stödja viss verksamhet. Regelverket om statsstöd finns i artiklarna 107–109 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) och är genomfört i svensk rätt genom lagen (2013:388) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler. Statsstöd är enligt nämnda reglering förbjudet om det inte uppfyller vissa på förhand bestämda undantag.

[2] Holmberg, E. med flera, Grundlagarna (1 jan. 2012, Zeteo), kommentaren till 8 kap. 2 § regeringsformen.
[3] Se exempelvis NJA 1984 s. 648, RÅ 1995 ref. 4, RÅ 1990 ref. 14 och RÅ84 2:19.

Det är EU-kommissionen som övervakar om medlemsstaterna följer reglerna. Övervakningen bygger på ett system med förhandsgodkännande. Enligt detta system måste medlemsstaterna underrätta kommissionen om alla planer på att vidta eller ändra stödåtgärder och de får inte genomföra en åtgärd innan den har godkänts av kommissionen. Syftet med reglerna om statsstöd är att se till att konkurrensen på EU:s inre marknad inte snedvrids.

Statsstöd är när det offentliga (det vill säga staten, kommuner eller landsting) stöttar en ekonomisk verksamhet (till exempel offentligägda eller privata bolag eller andra rörelsedrivande juridiska personer) med offentliga medel och det resulterar i att mottagaren får en fördel gentemot andra aktörer, genom att det gynnar en viss verksamhet eller produktion. Stödet måste ha en potentiell påverkan på konkurrensen och på handeln mellan EU:s medlemsstater.

Stödåtgärder som uppfyller samtliga kriterier är i princip oförenliga med den inre marknaden och utgör alltså olagligt stöd. Principen om oförenlighet utgör dock inte något fullständigt förbud. Det offentliga får ge stöd så länge undantagen från det generella förbudet i fördraget är uppfyllda. För de vanligaste stödområdena finns det riktlinjer som klargör reglerna. Det gäller exempelvis för områden som regionalstöd, bredbandsstöd, energi- och miljöstöd och stöd till forskning, innovation och utveckling. Även om dessa stödåtgärder är tillåtna måste de godkännas i förhand av kommissionen.

Det offentliga kan i vissa fall lämna stöd inom särskilda områden utan att först ha anmält och fått godkännande från EU. För att kunna göra det måste stödet utformas enligt de krav som ställs i den allmänna gruppundantagsförordningen[4]. I denna förklaras vissa kategorier av stöd vara förenliga med den inre marknaden och undantas därför från anmälningsskyldigheten, se artikel 3. Ett sådant område som omfattas av gruppundantagsförordningen är stöd till miljöskydd.

Av artikel 36 i gruppundantagsförordningen följer att investeringsstöd får ges under vissa förutsättningar för att göra det möjligt för företag att höja nivån på det miljöskydd som uppstår på grund av att företaget går längre än vad som krävs enligt tillämpliga unions-

[4] Kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilka vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget.

normer eller för att nå en högre miljöskyddsnivå i avsaknad av unionsnormer. Stöd får inte ges för att säkerställa att företag rättar sig efter unionsnormer som redan har antagits men inte trätt i kraft. Från det sistnämnda görs undantag för stöd som beviljas bland annat för förvärv av transportfordon som uppfyller antagna unionsnormer om förvärvet sker innan normerna träder i kraft och att de när de väl blivit obligatoriska inte gäller retroaktivt för fordon som köpts före detta datum.

De stödberättigade kostnaderna för att höja miljöskyddet ska ha ett direkt samband med uppnåendet av det högre skyddet. Stödnivån får inte överskrida 40 procent av de stödberättigade kostnaderna.

När gruppundantagsförordningen tillämpas ska medlemsstaten lämna viss information till kommissionen inom 20 arbetsdagar efter att stödåtgärden har trätt i kraft (artikel 11 i gruppundantagsförordningen). Ändringar som görs av befintlig stödåtgärd kan komma att innebära att stödordningen betraktas som ett nytt stöd (definitionen följer av den så kallade procedurförordningen[5]). Om ett nytt stöd beslutas måste ny information skickas till kommissionen.

Det är med beaktande av den nyss nämnda regeln i gruppundantagsförordningen som det i 6 § förordningen om supermiljöbilspremie föreskrivs att supermiljöbilspremie får ges till företag endast enligt de förutsättningar som följer av artiklarna 3 och 36 i kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 EUF, i den ursprungliga lydelsen.

Det är också med hänsyn till statsstödsreglerna och gruppundantagsförordningen som dagens supermiljöbilspremie till företag uppgår till ett belopp som per supermiljöbil motsvarar en viss procent av prisskillnaden mellan supermiljöbilen och närmast jämförbara bil. För bilar som inte har några utsläpp av koldioxid utgörs den gränsen av 35 procent och för övriga supermiljöbilar är den 17,5 procent.[6]

[5] Rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 93 i EG-fördraget.
[6] 5 § förordningen om supermiljöbilspremie.

Supermiljöbilspremien omfattas alltså av gruppundantaget i statsstödsreglerna. Denna typ av stöd behöver, som nämnts, inte anmälas eller godkännas av kommissionen. Däremot måste kommissionen informeras om stödet och större ändringar som görs i det. Den senaste ändringen av supermiljöbilspremien som innebar att stödet differentierades mellan fordon som inte har några utsläpp av koldioxid och övriga fordon fick kommissionen information om.

**Skälen för utredningens förslag:** Malusdelen i det nya bonus–malus-system ska i likhet med dagens malusdel regleras i lag, det vill säga i vägtrafikskattelagen.

När det gäller bonusdelen i ett nytt bonus–malus-system är den att se som en statlig förmån. Ett regelverk om bonus är en gynnande reglering för den enskilde. Det innehåller inte några belastande eller tvingande föreskrifter utan medför en rättighet i form av ett stöd från staten som den enskilda under vissa förutsättningar har rätt till. Föreskrifterna om en bonusdel i ett nytt bonus–malus-system faller därmed utanför det primära lagområdet.

Problem kan uppkomma om bonus och malus hanteras inom ramen för ett och samma regelverk. Regelkomplexet har då två sidor, en förmånssida och en sida med belastande regler. Eftersom det rör sig om ett fordonsskattesystem där staten dels ska få in pengar, dels styra från en miljöovänlig fordonsflotta kommer de betungande föreskrifterna att vara de primära. Sett som en enhet faller då hela regelverket in under det primära lagområdet. Därmed skulle det krävas beslut av riksdagen och föreskrifter i lagform, vid såväl införande som vid framtida justeringar av både bonus och malus. Det säger sig självt att en sådan ordning är tungrodd.

Fördelen med en ordning som i stället innebär att bonusen är lagtekniskt skild från malusdelen är att det blir enklare och går snabbare att få till stånd en ändring eftersom det inte behöver ske genom riksdagsbeslut efter sedvanligt lagstiftningsarbete. En sådan flexibilitet behövs om det nya bonus–malus-systemet får en större positiv effekt än väntat.

Bonusdelen i ett bonus–malus-system syftar till att främja en ökad försäljning och användning av nya lätta fordon med låg klimatpåverkan. Det är alltså fråga om en stimulansersättning.

Den vanligaste föreskriftsformen för stimulansersättningar och liknande bidragssystem är förordning[7]. Det förklaras av att dessa gynnande bidrag, som nämnts, faller inom regeringens normgivningsmakt och därför är sådana som regeringen själv kan besluta om. Många gånger är det också en praktisk lösning eftersom föreskrifterna lättare kan ändras om de är reglerade i förordning i stället för i lag.

I vissa fall är stimulansersättningen begränsad till att åtgärden, som ersättningen ska bidra till att täcka kostnaden för, måste ha vidtagits inom en viss tid.[8] Det är då tal om tillfälliga åtgärder som staten får ompröva när åtgärdstiden har gått ut. Stödåtgärderna är vanligen beroende av att det finns medel att tillgå för utbetalningen.[9] Tilldelningen av medel till åtgärdssystemet sker varje år i samband med att statsbudgeten fastställs. På så sätt kan staten från år till år avgöra hur styrande ett visst förmånssystem ska vara och anpassa det efter den utveckling som sker. Dagens förordning om supermiljöbilspremie är utformad enligt denna modell och påminner för övrigt till utseende och struktur mycket om hur förordningar för stödåtgärder vanligtvis är utformade.

Ett problem med att utforma bonusdelen i ett bonus–malussystem som ett bidragssystem som ska finansieras över statsbudgeten är att medlen som har tilldelats kan ta slut innan åtgärdstiden har

[7] Som exempel på sådana förordningar på energiområdet kan nämnas förordningen (2015:213) om lån till nätföretag för att underlätta anslutning av förnybar elproduktion, förordningen (2014:1528) om statligt stöd till produktion av biogas, förordningen (2009:689) om statligt stöd till solceller, förordningen (2009:938) om statligt stöd till åtgärder för produktion, distribution och användning av biogas och andra förnybara gaser, förordningen (2009:1577) om statligt stöd till energikartläggning, förordningen (2003:564) om bidrag till åtgärder för en effektiv och miljöanpassad energiförsörjning och förordningen (1997:1322) om bidrag till kommunal energi- och klimatrådgivning. På andra områden kan nämnas förordningen (2014:67) om bidrag till arbetsgivare för köp av arbetsplatsnära stöd för återgång i arbete, förordningen (2014:68) om bidrag till företagshälsovården för köp av medicinsk service, förordningen (2013:80) om bidrag till öppenvårdsapoteksservice av allmänt ekonomiskt intresse, förordningen (2010:1121) om bidrag till förvaltning av värdefulla kulturmiljöer, förordningen (2005:1093) om bidrag till sysselsättningsåtgärder inom kulturområdet, förordningen (2003:262) om statliga bidrag till klimatinvesteringsprogram, förordningen (2003:598) om statliga bidrag till lokala naturvårdsprojekt, förordningen (1996:1593) om bidrag till allmänna samlingslokaler och förordningen (1984:890) om bidrag till utlänningars resor från Sverige för bosättning i annat land.

[8] Se bland annat förordningen om statligt stöd till solceller.

[9] Gäller för samtliga i not 7 angivna förordningar. Det finns dock exempel på förordningar, bland annat förordningen (2012:42) om bidrag till fristående gymnasieskolor och fristående gymnasiesärskolor i vissa fall, förordningen (2011:683) om bidrag till internationella skolor och förordningen (1995:667) om bidrag till vissa funktionshindrade elever i gymnasieskolan, där det inte uppställs krav på tillgängliga medel för att bidraget ska kunna utgå.

gått till ända. Det innebär att en fordonsägare som är berättigad till supermiljöbilspremie kan bli utan bidrag om det inte längre finns medel att tillgå för utbetalning.

Att medlen tar slut beror ofta på att det är svårt att i förväg uppskatta i vilken utsträckning ett bidragssystem kommer att utnyttjas och därmed prognostisera hur stort anslaget behöver vara. Denna uppskattning ska dessutom göras lång tid innan budgeten fastställs. Anslagen fastställs i samband med budgetpropositionen tidigt på hösten året före det att utbetalningarna ska göras. Förändringar av anslagsnivåer kan ske först i höständringsbudgeten, det vill säga ett år senare. Eventuella förändringar måste då rymmas under det aktuella utgiftstaket som ofta har små marginaler.

Om det tillskjuts mer pengar utöver vad som har fastställts för ett visst budgetår i samband med att budgetpropositionen antas på hösten kan det bli ont om tid för Transportstyrelsen att hinna betala ut premierna innan budgetåret är slut.

Nuvarande supermiljöbilspremie har varit underfinansierad alla år utom det första. Om bonusdelen hade varit inbakad i fordonsskattesystemet såsom ett avdrag eller en skattelättnad i stället för som en fristående stimulansersättning hade systemet varit självfinansierande och problem med underfinansiering hade inte uppkommit.

En annan nackdel med att utforma bonusdelen i ett nytt bonus–malus-system som ett bidrag är de administrativa kostnaderna som ett bidragssystem är förenat med. Transportstyrelsens kostnader för administrationen av supermiljöbilspremien uppgick 2015 till 2,7 miljoner kronor. För 2016 har Transportstyrelsen budgeterat 3,7 miljoner kronor för att administrera supermiljöbilspremierna.[10] Kostnaderna består främst av arbetstimmar för personal som diarieför och handlägger inkomna ansökningar samt hanterar utbetalningarna. Några administrativa kostnader hade inte uppkommit om bonusdelen hade utformats exempelvis som en skattebefrielse inom ramen för fordonsskattesystemet.

Utformas bonusdelen som ett statligt bidrag måste bidraget utformas så att det inte utgör ett otillåtet statsstöd enligt EU:s regelverk. Det kan lösas genom att bidraget anpassas till gruppundan-

[10] Mailkontakt med Jesper Joelsson, controller, Skatte- och avgiftsavdelningen, Transportstyrelsen, 2016-01-26.

tagsförordningen och följer de förutsättningar som gäller däri. Så har som bekant skett när det gäller supermiljöbilspremier som lämnas till juridiska personer. Enligt gruppundantagsförordningen är subventionen begränsad till en viss del av merkostnaden för den mer miljövänliga investeringen. Redan i dag gäller en sådan begränsning för supermiljöbilspremie till juridiska personer, men med en lägre procentsats än den som gruppundantagsförordningen tillåter. Statsstödsreglerna och gruppundantaget begränsar också hur stora premierna bör vara för att inte riskera att allt för många köpare av supermiljöbilar blir utan premier.

Samtidigt ska framhållas att statsstödsreglerna kan aktualiseras även om bonusdelen i ett nytt bonus–malus-system utformas som en lättnad eller befrielse från skatt. Statsstöd behöver nämligen inte utgöras av direkta bidrag från det offentliga till stödmottagaren. Om det är fråga om statligt stöd eller inte beror helt på hur åtgärden är utformad.

Vid en samlad bedömning anser utredningen att fördelarna med att ha bonusdelen skild från malusdelen i en separat förordning överväger de praktiska svårigheter som bidragsformen för med sig. Utredningen ser ingen anledning att upphäva den i dag gällande förordningen om supermiljöbilspremie och ersätta den med en ny förordning. I stället föreslår utredningen att bonusdelen i ett nytt bonus–malus-system regleras i nämnda förordning men att bonusen benämns supermiljöbilsbonus. De ändringar som bedöms nödvändiga för att ytterligare premiera lätta fordon med relativt låga koldioxidutsläpp bör kunna göras inom ramen för befintlig förordning.

Ett problem med dagens system med supermiljöbilspremie är, som utredningen tidigare har varit inne på, att den är beroende av att det finns medel att tillgå för utbetalningen. Under i stort sett alla år som systemet har varit i kraft har medlen tagit slut innan året gått till ända. Det skapar en osäkerhet hos den bilköpare som överväger att köpa en supermiljöbil eftersom han eller hon inte kan räkna med att få ut premien inom en rimlig tid efter köpet. Det kan i sin tur medföra att köpet av supermiljöbil skjuts på framtiden eller att valet av bil faller på en annan mindre miljöanpassad bil.

För att förstärka incitamentet att välja lätta fordon med inga eller mycket låga utsläpp av koldioxid föreslår utredningen att den förutsättning som i dag finns för utbetalning av supermiljöbilspremien, att det finns medel till det, tas bort och att utbetalning av

bonus i fortsättningen är oberoende av att det finns medel att tillgå. Eftersom bonusen är en del av ett bonus–malus-system ska den inte vara beroende av att det finns tillräckligt med medel avsatta i statsbudgeten. Den som köper en bonusberättigande bil har rätt att få ut sin bonus och ska kunna förlita sig på detta, även om utbetalningen inte kan ske direkt.

På motsvarande sätt ska den tidsbegränsning som i dag finns för när en supermiljöbil ska vara förvärvad för att berättiga till premie tas bort i och med att premien görs om till en bonus som en del av ett bonus–malus-system för nya lätta fordon. Systemet ska vara verksamt över tid och bonusen ska därför inte vara en tillfällig stödåtgärd. Däremot kommer det att behöva göras en översyn av bonusdelen på samma sätt som malusdelen kommer att behöva ses över. Detta berörs närmare i avsnitt 8.11.

I detta sammanhang ska också nämnas att i och med att en ny form av miljöstyrning för nya lätta fordon införs genom det nya bonus–malus-systemet ska den femåriga befrielsen från fordonsskatt för mer miljöanpassade fordon slopas. För de fordon som skatt inte betalas enligt de gamla bestämmelserna bör skattebefrielsen gälla även efter att det nya systemet har trätt i kraft. Förändringen föranleder en ändring i vägtrafikskattelagen i och med att bestämmelsen om skattebefrielse tas bort, men påverkar också förordningen (2009:1) om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar och bilresor i vilken en hänvisning finns till 2 kap. 11 a § vägtrafikskattelagen. Till detta återkommer utredningen i konsekvensbedömningen, se avsnitt 11.5.2.

## 8.4 Vilka fordon ska ingå i ett nytt bonus–malus-system för nya lätta fordon?

**Utredningens förslag**: Det nya bonus–malus-systemet ska som utgångspunkt omfatta alla nya lätta fordon.

I begreppet lätta fordon inkluderas personbilar klass I och II samt lätta bussar och lätta lastbilar med en totalvikt på maximalt 3 500 kilogram. Fordonsbegreppen och viktbegreppen i bonus–malus-systemet har samma betydelse som i lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner.

Med nya fordon avses fordon av fordonsår 2018 eller senare som registreras i vägtrafikregistret den 1 januari 2018 eller senare.

**Bakgrund:** Motorfordon delas in i bilar, motorcyklar och mopeder. Med bilar avses ett motorfordon som är försett med tre eller flera hjul eller medar eller med band och som inte är att anse som en motorcykel eller en moped. Bilar delas in i personbilar, lastbilar och bussar.

Personbil är en bil som är försedd med högst åtta sittplatser utöver förarplatsen och

1. är inrättad huvudsakligen för personbefordran eller
2. är permanent försedd med ett karosseri som är inrättat som bostadsutrymme och utrustat med åtminstone
   a) fast monterade sittplatser,
   b) fast monterade sovplatser som kan utgöras av sittplatser som kan omvandlas till sovplatser,
   c) fast monterad utrustning för matlagning och lagring och
   d) bord.

Personbilar delas in i klass I och klass II. Personbil klass II är en personbil som uppfyller kraven i nyss nämnda punkt 2. Det motsvarar vad vi i dagligt tal kallar husbilar. Personbil klass I är alla andra personbilar som inte tillhör klass II.

Lastbil är en bil som är inrättad huvudsakligen för godsbefordran eller en annan bil som inte är att anse som personbil eller en buss. Lastbilar delas in i lätta och tunga lastbilar. En lätt lastbil har

en totalvikt av högst 3 500 kilogram medan en tung lastbil har en totalvikt över detta. På motsvarande vis delas bussar in i lätta och tunga bussar och gränsen går även där vid 3 500 kilogram. En buss är definitionsmässigt en bil som är inrättad huvudsakligen för personbefordran och är försedd med fler än åtta sittplatser utöver förarplatsen.

**Skälen för utredningens förslag:** Av kommittédirektiven följer att utredningen ska föreslå hur ett bonus–malus-system för *nya* lätta fordon kan utformas. Med nya fordon bör förstås sådana fordon som registreras i vägtrafikregistret efter systemets ikraftträdande. För att lätta fordon som importeras hit eller förs in i landet av annan anledning och registreras här inte ska missgynnas i förhållande till de inhemska fordonen bör det finnas en koppling till fordonens fordonsår för att avgöra om ett fordon är nytt. Utredningen föreslår därför att det nya bonus–malus-systemet omfattar lätta fordon av fordonsår 2018 eller senare som registreras i vägtrafikregistret den 1 januari 2018 eller senare. Frågan är då vilka nya fordon som ska ingå i systemet.

Det är inte aktuellt att låta några andra fordon än bilar omfattas av ett bonus–malus-system. Bilar innefattar per definition personbilar, bussar och lastbilar. Att vanliga personbilar (klass I) ska ingå är givet. Det är denna fordonstyp som fordonsbeskattningen i första hand tar sikte på. Det följer dessutom redan av kommittédirektiven att personbilar klass I inkluderas i begreppet lätta fordon. Av direktiven följer vidare att personbilar klass II, lätta bussar och lätta lastbilar om möjligt också bör ingå.

Dagens koldioxidbaserade fordonsskatt gäller utöver personbilar klass I även för personbilar klass II, lätta bussar och lätta lastbilar som är av ett visst fordonsår eller registrerats efter ett visst datum. Den femåriga befrielsen från fordonsskatt gäller också för alla personbilar (klass I och II), lätta lastbilar och lätta bussar. Med begreppen lätta lastbilar och lätta bussar avses här samma som i 2 § lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner, det vill säga lastbilar och bussar som har en totalvikt på högst 3 500 kilogram. Supermiljöbilspremier betalas bara ut till personbilar (3 § förordningen om supermiljöbilspremie).

För att få ett enhetligt, tydligt och sammanhängande fordonsskattesystem bedömer utredningen att ett nytt bonus–malus-system ska utgå från samma typer av lätta fordon som vägtrafikskattelagen

omfattar. Detta gäller alltså såväl på bonussidan som på malussidan. Eftersom ett av syftena med ett skärpt bonus–malus-system är att nå en fossiloberoende fordonsflotta bör så många fordon som möjligt omfattas av systemet. Det är då inte rimligt att vissa fordonstyper belastas med en malus, men inte kommer i åtnjutande av bonus. Dessutom är gränsen mellan en personbil och exempelvis en lätt lastbil ibland hårfin och risken finns annars att fordon byggs om eller registreras som något de i realiteten inte är. Utredningen föreslår därför att även personbilar klass II (husbilar), lätta bussar och lätta lastbilar inkluderas i det nya bonus–malus-systemet för nya lätta fordon.

Redan av den anledningen att ett bonus–malus-system bara är avsett för fordon som går in under begreppet bil faller motorcyklarna utanför systemet. Motorcyklar används dessutom normalt i mindre utsträckning än andra lätta fordon och har därmed inte lika stor klimatpåverkan[11]. Det finns därför inte samma behov av att påverka motorcykelköparna vid inköpstillfället. Motorcyklarna bör därför varken premieras med en bonus eller bestraffas med en förhöjd fordonsskatt. Hur fordonsskatteuttaget för dessa fordon i stället bör ske behandlas längre fram i detta betänkande (se avsnitt 9.7).

Vad som nu har sagts innebär att utgångspunkten är att nya personbilar, lätta bussar och lätta lastbilar ska ingå i det nya bonus–malus-systemet för nya lätta fordon. Vilka fordon som i praktiken kommer att premieras med bonusar eller belastas med högre skatt, och i så fall hur höga dessa blir, avgörs av de olika nivåer på fordons koldioxidutsläpp som utredningen väljer vid utformningen av systemet. Redan av direktiven följer det att det är mängden utsläpp av koldioxid som ska vara avgörande för vilka fordon som omfattas av bonus–malus-systemet. Någon annan miljöhänsyn, till exempel i termer av utsläpp av partiklar eller kväveoxider, tas inte vid bedömningen av vilka fordon som ska ingå i bonus- respektive malusdelen.

I frågan vilka fordon som ska ingå i ett nytt bonus–malus-system ligger också om det bör uppställas några särskilda krav på de fordon som omfattas av systemet, exempelvis när det gäller trafiksäkerhet

[11] Motorcyklarnas bidrag till koldioxidutsläpp har visserligen ökat på senare år men det beror huvudsakligen på att antalet motorcyklar i trafik i Sverige har ökat.

eller energieffektivitet. I avsnitt 8.13 behandlas frågan om systemet ska utformas för att beakta trafiksäkerhetsmässiga aspekter. Beträffande frågan om det bör ställas något krav på en viss nivå av energieffektivitet för att få bonus gör utredningen den bedömningen att ett sådant krav inte bör uppställas. Ett bonus–malus-system syftar bland annat till att nå en fossiloberoende fordonsflotta och i arbetet med att nå dit är det viktigt att premiera alla eldrivna fordon. Ett krav på energieffektivitet skulle kunna motverka utvecklingen mot en större andel eldrift.

## 8.5 Vilka fordon ska ingå i bonus- respektive malusdelen i ett nytt bonus–malus-system för nya lätta fordon?

**Utredningens förslag:** Bonusdelen omfattar nya lätta fordon som släpper ut högst 50 gram koldioxid per kilometer. Malusdelen omfattar nya lätta fordon som har koldioxidutsläpp utöver 95 gram koldioxid per kilometer.

**Bakgrund**: I bonus–malus-systemet ska miljöanpassade fordon med relativt låga utsläpp av koldioxid premieras vid inköpstillfället genom en bonus medan fordon med relativt höga utsläpp av koldioxid belastas med högre skatt (malus).

Som dagens fordonsskattesystem ser ut finns det olika gränser för vad som anses vara ett miljöanpassat fordon. En sådan gräns är den som gäller för vilka lätta fordon som omfattas av den femåriga befrielsen från fordonsskatt. Denna kommer till uttryck i 2 kap. 11 a § vägtrafikskattelagen. Kravet för att ett fordon ska vara skattebefriat innebär att fordon som drivs med bensin och dieselbränsle inte får släppa ut mer än 95 gram koldioxid per kilometer om fordonets tjänstevikt uppgår till 1 372 kilogram, som är genomsnittet inom EU:s medlemsländer. Mellanskillnaden mellan fordonets faktiska tjänstevikt och medelvikten (1 372 kilogram) multipliceras med 0,0457 och resultatet adderas sedan till 95 gram för att få fram det högsta tillåtna koldioxidutsläppet i förhållande till bilens vikt. För fordon som kan drivas med alternativa drivmedel gäller 150 gram i stället för 95 gram (alltså 55 gram mer). Rabatten är till för att

kompensera för att bilar som kan drivas med alternativa drivmedel ger lägre klimatpåverkan. Det ställs också vissa krav på el- och laddhybridfordons energieffektivitet för att dessa ska omfattas av skattebefrielsen (se avsnitt 4.2.3).

En annan definition av vad som är ett miljöanpassat fordon är den för supermiljöbil som finns i 3 § förordningen om supermiljöbilspremie. Med supermiljöbil avses enligt den bestämmelsen en personbil som är typgodkänd enligt 3 kap. fordonsförordningen (2009:211), uppfyller utsläppskraven för Euro 5 eller Euro 6 samt enligt uppgift i vägtrafikregistret släpper ut högst 50 gram koldioxid per kilometer vid blandad körning. Den relevanta gränsen för koldioxidutsläpp går alltså här vid 50 gram koldioxid per kilometer.[12]

Utöver de två nämnda gränserna finns det ytterligare en utsläppsnivå för koldioxid som är relevant i sammanhanget. Det är den som finns i 2 kap. 9 § vägtrafikskattelagen och som anger gränsen för när koldioxiddifferentieringen i fordonsskatten slår till. För varje gram kolidoxid som ett fordon vid blandad körning släpper ut utöver 111 gram per kilometer tas ett koldioxidbelopp på 22 kronor ut per år enligt den nämnda bestämmelsen. För fordon som är utrustade med teknik för drift med en bränsleblandning som till övervägande del består av alkohol, eller helt eller delvis med annan gas än gasol, är koldioxidbeloppet 11 kronor per gram koldioxid som fordonet vid blandad körning släpper ut utöver 111 gram.[13]

Av intresse är också den gränsdragning som finns för vilka fordon som anses vara så miljöanpassade att de ska föranleda ett lägre värde vid förmånsbeskattning. Det rör sig här om bilar som är utrustade med teknik för drift helt eller delvis med elektricitet eller med andra mer miljöanpassade drivmedel än bensin och dieselolja (61 kap. 8 a § inkomstskattelagen). Har en sådan bil ett högre nybilspris än nybilspriset för närmast jämförbara bil utan nyss nämnda teknik, ska förmånsvärdet sättas ned till den nivå som motsvarar förmånsvärdet för den jämförbara bilen.[14]

**Skälen för utredningens förslag:** För att nå målsättningen om att det genomsnittliga koldioxidutsläppet från personbilar i Sverige 2020 ska vara högst 95 gram per kilometer, och i förlängningen nå

[12] Se avsnitt 4.2.4.
[13] Se avsnitt 4.2.2.
[14] Se avsnitt 4.4.

den långsiktiga prioriteringen att Sverige ska ha en fossiloberoende fordonsflotta 2030, behöver incitamentet att välja fordon med låga koldioxidutsläpp bli starkare än med dagens system.

Av den anledningen anser utredningen att de miljöanpassade fordonen som ska var berättigade till bonus i det nya bonus–malus-systemet bör begränsas till de fordon som har inga eller mycket låga utsläpp av koldioxid. Dagens gräns för vilka fordon som är supermiljöbilar utgör en rimlig och naturlig utgångspunkt för vilka fordon som ska vara berättigade till bonus. Vi talar då om lätta fordon som släpper ut högst 50 gram koldioxid per kilometer.

Av samma anledning bedömer utredningen att nuvarande nivå för när den koldioxiddifferentierade fordonsskatten börjar tas ut på 111 gram per kilometer är för hög för att användas som gräns för när den del av fordonsskatten som beror på koldioxidutsläpp (malusen) ska börja tas ut. Andelen miljöanpassade fordon av den totala fordonsflottan i Sverige måste öka i ganska snabb takt för att de uppsatta målen ska nås inom bara ett par år. Då behöver också styrningen bli tydligare.

Utredningen föreslår därför att nivån för malusen, som utgångspunkt, sätts till 95 gram koldioxid per kilometer. Det är denna gräns som i praktiken gäller för att en normalviktig bil i dag ska omfattas av den femåriga fordonsskattebefrielsen. Det är också den nivån som ska nås inom EU för alla nya personbilar som registreras från 2021. Fordon som har utsläpp under 95 gram koldioxid per kilometer får anses vara så miljövänliga att de, i vart fall initialt, inte ska belastas med malus. Den nivån utgör därför en lämplig utgångspunkt för utformningen av malusdelen i en systemvariant som är oberoende av vikt. I en systemvariant av bonus–malus där hänsyn tas till vikt bör nuvarande gräns för den femåriga befrielsen från fordonsskatt kunna användas som utgångspunkt för när malusen slår till.

Sammantaget innebär detta att bonusdelen i det nya bonus–malus-systemet omfattar nya lätta fordon som släpper ut högst 50 gram koldioxid per kilometer och malusdelen omfattar nya lätta fordon som har koldioxidutsläpp utöver 95 gram koldioxid. I mellanskiktet kommer vare sig någon bonus utgå eller någon förhöjd fordonsskatt tas ut (utan endast ett grundbelopp). Hur bonusdelen respektive malusdelen ska utformas och vilka nivåer som ska gälla inom dessa kommer att behandlas i det följande.

## 8.6 Ska det nya bonus–malus-systemet för nya lätta fordon utformas linjärt eller är ett system med trappsteg att föredra?

**Utredningens förslag:** Malusdelen i det nya bonus–malus-systemet för nya lätta fordon ska vara linjär, medan bonusdelen ska vara i form av trappsteg.

**Bakgrund:** Bonus–malus-systemet ska, enligt kommittédirektiven, utformas inom ramen för befintligt system med supermiljöbilspremie och fordonsbeskattning.

Det nuvarande systemet kan, såsom vi påpekat i inledningen av det här kapitlet, beskrivas som ett bonus–malus-system. För fordon drivna med bensin och diesel ökar fordonsskatten med 22 kronor för varje ytterligare gram koldioxid som fordonet släpper ut över en viss nivå. För fordon drivna med alternativa bränslen ökar fordonsskatten med 11 kronor för varje ytterligare gram koldioxidutsläpp. Den koldioxidrelaterade fordonsbeskattningen utgår från 111 gram utsläpp av koldioxid per kilometer. I nuvarande system är alltså fordonsskatten linjär i förhållande till varje fordons registrerade koldioxidutsläpp i gram per kilometer.

Supermiljöbilspremien är utformad som en trappa med två trappsteg. För bilar med noll gram utsläpp av koldioxid per kilometer utgår en premie om 40 000 kronor. För övriga supermiljöbilar, det vill säga bilar med koldioxidutsläpp på 1 gram upp till och med 50 gram per kilometer, utgår en bonus om 20 000 kronor.

Det ursprungliga bonus–malus-systemet i Frankrike utformades så att skatten eller bonusen varierade i trappsteg beroende på utsläpp av koldioxid per kilometer. Klassificering av utsläpp byggde på rekommendationer från EU om energimärkning, men jämfört med hur en del andra länder har genomfört den, valde den franska regeringen att dela upp klasserna A, C och E i två klasser vardera.

En genomgång av bonus–malus-system i olika länder i kapitel 6 visar på en stor variation i utformningen av trappstegen, både när det gäller antalet klassindelningar och gränserna i sig.

**Skälen för utredningens förslag:** Det huvudsakliga problemet med trappsteg i både bonus- och malusdelen är att marginaleffekterna kan bli stora och snedvridande. Incitamenten kan påverkas

mycket eller inte alls av en liten förändring av utsläppen beroende på var på trappan fordonet befinner sig. Detta kan i sin tur leda till att tillverkare dels försöker påverka trappstegen till att bättre passa just deras utbud av fordon, dels tvingas anpassa sitt utbud utan någon större miljöfördel. Eftersom Sverige är en liten marknad där man inte kan förvänta sig att tillverkarna påverkas så mycket kan två utsläppsmässigt väldigt lika fordon hamna på olika nivåer.

Utredningen föreslår ändå en bibehållen trappa för bonusdelen av det nya bonus–malus-systemet. Det beror på att trappsteg är enklare att kommunicera till nybilsköpare jämfört med om en bonus ges per gram koldioxid som fordon släpper ut per kilometer, särskilt eftersom utformningen liknar den nuvarande supermiljöbilspremien. Utredningen bedömer att teknikutvecklingen är svår att förutse för el- och hybridfordon. Därmed kommer förändringar av bonusdelen att behöva göras oftare än vad som förväntas bli fallet med malusdelen. Med trappsteg är det enklare att göra större förändringar av bonusen (både uppåt och nedåt) om effekten inte blir den avsedda. Ett sådant system är också lättare att hantera administrativt. En annan anledning är att det i dag finns relativt få fordon under gränsen på 95 gram som föreslås för malusdelen (se avsnitt 8.5).

För malusdelen föreslås en linjär modell. Ett skäl till det är att undvika oönskade marginaleffekter. Ett annat skäl är att ett ytterligare gram utsläpp av koldioxid påverkar klimatet i lika hög grad oberoende om det sker från fordon med i genomsnitt låga eller från fordon med höga utsläpp. Ett tredje skäl är att nivån på skatten är svårare att ändra på kort sikt, och med ett linjärt system är inte behovet av förändringar lika viktigt.

## 8.7 Ska malusen vara lika stor för alla år fordonet är i trafik?

**Utredningens förslag:** Malusdelen av fordonsskatten för nya fordon ska vara högre under de tre första åren från det att fordonet tas i trafik, det vill säga blir skattepliktigt för första gången.

**Bakgrund:** I den nuvarande utformningen av den koldioxidbaserade fordonsskatten är nivån på skatten lika stor för alla år fordonet är i trafik. Från denna huvudregel görs undantag för fordon som uppfyller särskilt uppställda miljövillkor (2 kap. 11 a § vägtrafikskattelagen). Dessa fordon är skattebefriade under de fem första åren från det att fordonet blir skattepliktigt för första gången, det vill säga när det tas i trafik.

**Skälen för utredningens förslag:** Som har redogjorts för i kapitel 5 har studier visat att konsumenter kan ha ett ganska kortsiktigt perspektiv när det gäller framtiden. Det innebär att konsumenter inte i tillräcklig utsträckning tar hänsyn till faktorer under fordonets hela livslängd när de köper bil. Nybilsköpare byter dessutom bil efter cirka tre år. Detta gäller både för juridiska personer och för privatpersoner. Tjänstebilar byts också ofta ut efter tre år. Även om fordonsskatten efter dessa tre år påverkar andrahandsvärdet är det inte säkert att nybilsköpare fullt ut tar hänsyn till den effekten. Även leasingavtal som ofta används av juridiska nybilsköpare, men som också börjar bli vanligt för privata köpare, löper ofta på tre år.

Malusdelen ska enligt utredningsdirektiven utformas inom ramen för nuvarande årliga fordonsbeskattning och inte vara i form av en registreringsskatt, eftersom en sådan kan vara problematisk ur ett EU-perspektiv. En förhöjd fordonsskatt bör därför tas ut under en längre tid än ett år. Därför gör utredningen bedömningen att malusdelen bör vara högre de tre första åren efter det att fordonet först tas i trafik. Styreffekten på nybilsköparna vad gäller att välja bil med lägre koldioxidutsläpp blir större för en högre fordonsskatt per år under en kortare tidsperiod än samma sammanlagda fordonsskatt utspridd under fordonets hela livslängd.

## 8.8 Vad är lämpliga initiala gränser och belopp för bonus?

**Utredningens förslag:** Bonus utgår med 60 000 kronor för fordon som vid blandad körning släpper ut noll gram koldioxid per kilometer, med 45 000 kronor för fordon som släpper ut mer än noll gram men högst 35 gram koldioxid per kilometer och med 35 000 kronor för fordon med koldioxidutsläpp på mer än 35 gram men högst 50 gram per kilometer.

Bonusen kan dock uppgå till maximalt 25 procent av fordonets nypris.

För juridiska person kan bonusen vara maximalt 35 procent av skillnaden i nybilspriset mellan bilen som är berättigad till bonus och närmast jämförbara bil.

**Bakgrund:** Dagens supermiljöbilspremie omfattar två nivåer. För fordon som vid blandad körning släpper ut noll gram koldioxid per kilometer uppgår premien till 40 000 kronor och för övriga uppgår den till 20 000 kronor. I den senare kategorin ingår alltså fordon som har utsläpp av koldioxid på mellan 1 och 50 gram per kilometer.

**Skälen för utredningens förslag:** Utredningen bedömer att nuvarande utsläppsnivåer bör behållas. Att premiera fordon som inte släpper ut någon koldioxid vid användning, med andra ord rena elbilar, med en förhöjd premie är rimligt.

Gränsen på 50 gram är inte på något sätt självklar, men den relaterar bland annat till gränsen för så kallade superkrediter inom EU-regleringen för fordonstillverkare (se avsnitt 3.2.1). Utredningen anser dock att steget mellan 0 och 50 gram är för långt. För att ge ett incitament för bilar med något lägre utsläpp än 50 gram bör ytterligare ett steg för bonusen införas. I dag är det främst större laddhybrider som ligger strax under 50 gram. Ett ytterligare steg skulle premiera laddhybrider av mindre storlek. Det är batteriets storlek som styr hur ofta man måste ladda fordonet och därmed i förlängningen hur stora utsläpp det har. Ju större batteriet är, desto lägre blir utsläppen. Ett större batteri gör normalt sett att bilen blir dyrare. Därför föreslår utredningen att det även införs en nivå vid 35 gram koldioxid per kilometer. Precis som gränsen på 50 gram, är

inte en andra gräns på 35 gram självklar. Denna gräns var dock ett alternativ som diskuterades inför förlängningen av systemet med superkrediter inom EU-regleringen för utsläppsnormer för personbilar.[15]

När det gäller storleken på bonusen bör denna vara något högre för de allra bästa fordonen än vad supermiljöbilspremien är i dag. Detta för att ytterligare premiera fordon som inte har några utsläpp av koldioxid. Även för övriga bonusbilar bör premien vara något högre än dagens supermiljöbilspremie på 20 000 kronor. Skälet till det är att styrningen mot en fordonsflotta med lägre koldioxidutsläpp måste bli tydligare för att Sverige bland annat ska nå målet om en fossiloberoende fordonsflotta. I detta ligger också att den femåriga befrielsen från fordonsskatt för de så kallade miljöbilarna upphör i och med att ett nytt bonus–malus-system för nya lätta fordon införs.

Utredningen föreslår därför att för fordon som har noll gram koldioxidutsläpp per kilometer ska bonusen uppgå till 60 000 kronor. För fordon som har koldioxidutsläpp på mer än noll gram, men högst 35 gram, ska den utgå med 45 000 kronor och för fordon som har utsläpp på mer än 35 gram men högst 50 gram koldioxid per kilometer ska bonusen vara 35 000 kronor. Dessa nivåer bör gälla för fysiska personer och som utgångspunkt även för juridiska personer som förvärvar bonusbilar. I utgångsläget föreslås, som har nämnts i avsnitt 8.4, inga restriktioner när det gäller energiförbrukning för elfordon, men i framtiden är det möjligt att ett sådant krav kan behöva införas.

Utredningen föreslår att bonusen, både för fysiska och juridiska personer, begränsas till maximalt 25 procent av bilens nypris. Skälet till detta är att begränsa den totala kostnaden av bonusen om det sker en radikal prissänkning av fordon som kan komma ifråga för bonusen, inte minst för bilar i det lägre prissegmentet.

Begränsningen för juridiska personer att bonusen kan vara maximalt 35 procent av skillnaden i nybilspriset mellan bonusbilen och närmast jämförbara bil beror på EU:s statsstödsregler som har diskuterats ovan i det här kapitlet (se avsnitt 8.3).

[15] Se bland annat förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 443/2009 för att fastställa tillvägagångssätten för att till 2020 uppnå målet att minska koldioxidutsläppen från nya personbilar.

## 8.9 Vad är lämpliga initiala gränser och belopp för malus i en variant av bonus–malus-system för nya lätta fordon som är oberoende av fordonets vikt?

**Utredningens förslag:** För bensindrivna och dieseldrivna fordon gäller att malus utgår i form av en koldioxidkomponent i fordonsskatten om 80 kronor per gram koldioxid per kilometer för utsläpp utöver 95 gram under de tre första åren från det att fordonet tas i trafik, och 22 kronor per gram koldioxid per kilometer under resterande år.

För fordon som kan drivas med alternativa bränslen gäller att malus utgår i form av en koldioxidkomponent i fordonsskatten om 11 kronor per gram koldioxid som fordonet släpper ut per kilometer utöver 95 gram. Detta gäller samtliga år fordonet är i trafik.

För alla lätta fordon tillkommer, som tidigare, ett grundbelopp på 360 kronor.

**Bakgrund:** Som har framgått i avsnitt 3.4.4 föreslog Vägtrafikskatteutredningen i sitt slutbetänkande *Skatt på väg* (SOU 2004:63) att lätta motorfordon skulle beskattas efter respektive fordons specifika utsläpp av koldioxid per körd kilometer. Utgångspunkten var att en koldioxiddifferentierad fordonsskatt hade två huvudsyften. För det första skulle den koldioxiddifferentierade fordonsskatten generera skatteintäkter och för det andra skulle den styra mot minskade koldioxidutsläpp per kilometer. Grundbeloppet på 360 kronor skulle tydliggöra statens behov av fordonsskatt som intäktskälla. Det skulle därför betalas för alla lätta fordon.

Vägtrafikskatteutredningen föreslog att en koldioxidkomponent skulle tas ut för varje gram koldioxid som fordonet släppte ut per kilometer utöver 100 gram och att beloppet skulle vara 12 kronor per gram. Den föreslog också att skatteskalan skulle vara proportionell, det vill säga ett konstant belopp per gram oberoende av utsläppens storlek, och att skatten inte skulle vara relaterad till fordonets transportkapacitet. Vägtrafikskatteutredningens förslag ledde sedermera fram till det koldioxidbaserade fordonsskattesystemet som infördes 2006.

Koldioxidkomponenten har under åren ändrats vid tre tillfällen. Den 1 januari 2011 ändrades gränsen till 120 gram och beloppet till 20 kronor för bensin- och dieseldrivna fordon. Beloppet låg fast på 10 kronor för fordon som kunde drivas med alternativa drivmedel. Den 1 januari 2013 ändrades gränsen till 117 gram, medan beloppen låg fast på 20 respektive 10 kronor. Den 1 januari 2015 höjdes beloppen till 22 kronor respektive 11 kronor, medan gränsen ändrades till 111 gram. Höjningen av beloppet den 1 januari 2011 motiverades med att styrningen mot lägre koldioxidutsläpp borde öka.[16] Att gränsen samtidigt höjdes motiverades med budgetneutralitet.

Den sänkta gränsen den 1 januari 2013 motiverades med att bilars energieffektivitet hade ökat under de senaste åren och att allt fler bilar släppte ut mindre än 120 gram koldioxid per kilometer.[17]

De höjda beloppen den 1 januari 2015 motiverades med att koldioxidrelateringen och differentieringen i fordonsskatten borde öka. Ändringen av gränsen motiverades också av ett närmande av målet inom EU om ett genomsnittligt koldioxidutsläpp på 95 gram vid utgången av 2020. Regeringen såg fordonsskatten som ett kompletterande styrmedel till drivmedelsskatten för att minska koldioxidutsläppen.[18]

I det nuvarande fordonsskattesystemet är koldioxidkomponenten för gas- och etanolbilar 11 kronor, jämfört med 22 kronor för bensin- och dieseldrivna fordon. Skatten beror dock endast på koldioxidutsläpp för bilar med utsläpp utöver 111 gram per kilometer.

Utredningen om fossilfri fordonstrafik föreslog i sitt betänkande *Fossilfrihet på väg* (SOU 2013:84) ett antal åtgärder för bränsleflexibla bilar. Argumenten för dessa åtgärder var att omställningen till förnybara drivmedel underlättas om det finns fordon som kan använda icke-fossila drivmedel och att klimatpåverkan är lägre för de icke-fossila drivmedlen. Samtidigt pekade den utredningen på att det centrala för till exempel ett bonus–malus-system är att premiera energieffektivitet. Utredningen stannade vid att föreslå en tilläggspremie för bränsleflexibilitet för gas- och etanolbilar på 15 000 kronor. Den skulle utgå endast till bilar som hade utsläpp på högst 55 gram över brytpunkten mellan bonus och malus. Som en konse-

[16] Prop. 2009/10:41 s. 168.
[17] Prop. 2012/13:1 s. 302.
[18] Prop. 2014/15:1 s. 266 och s. 267.

kvens av detta föreslog Utredningen om fossilfri fordonstrafik även en tilläggspremie för laddhybrider och batteribilar på 15 000 kronor. I förslaget med bibehållen men modifierad fordonsskatt föreslogs att koldioxidkomponenten för gas- och etanolbilar fortfarande skulle vara hälften av den för bensin- och dieseldrivna fordon.

I ett särskilt yttrande till betänkandet av Utredningen om fossilfri fordonstrafik pekar professor Per Kågeson på ett antal problem med att tillåta en högre utsläppsgräns för alternativbränslebilar och med en större absolut skillnad i koldioxidkomponenten. För det första har låga krav och höga bidrag resulterat i att bränsleförbrukningen hos etanol- och gasfordon är högre än hos jämförbara bensin- och dieseldrivna fordon. För det andra körs etanolbilar i viss utsträckning på bensin, och gasbilar drivs i viss utsträckning med fossil gas, vilket minskar klimateffekten av alternativa bränslen jämfört med bensin och diesel.

Under 2015 nyregistrerades 1 239 etanolbilar och 5 031 gasdrivna bilar. För etanolbilarna var det en halvering jämfört med 2014, medan det för de gasdrivna bilarna var ungefär lika många som året före. Av nyregistreringarna innebar det att etanolbilarna omfattade 0,4 procent och de gasdrivna bilar 1,4 procent år 2015.

**Skälen för utredningens förslag:** Det finns två skäl till att sätta en relativt låg gräns på koldioxidutsläpp för när den koldioxidrelaterade delen av fordonsskatten börjar tas ut. Det ena skälet är att systemet blir enkelt och det andra skälet är att systemet inte behöver justeras över tid. Det som talar emot att införa en för låg gräns är att även lätta fordon med relativt sett låga koldioxidutsläpp beskattas hårdare än tidigare, vilket kan upplevas som orättvist och kan påverka livslängden på äldre fordon. Dessutom leder en låg gräns till att fordonsskatten med nuvarande fördelning av nyregistreringarna blir väldigt hög, både för de flesta fordonen och totalt sett. Slutligen påverkar valet av gräns indirekt definitionen av vad en miljöbil är.

Vidare finns det i nuläget inte ett särskilt stort utbud av lätta fordon med utsläpp på mellan 50 och 95 gram. Den koldioxidbaserade fordonsbeskattningen sker i dag från utsläpp av koldioxid utöver 111 gram per kilometer. För att öka incitamenten till att dels saluföra, dels styra konsumentbeteendet föreslås att gränsen sänks till 95 gram. Det är den gräns som i dag finns för den femåriga skattebefrielsen för miljöfordon. För att inte stora föränd-

ringar ska behöva göras över tiden föreslår vi därför inte heller någon bonus för fordon med utsläpp mellan 50 och 95 gram koldioxid.

Gränsen 95 gram är också den som finns i EU-regleringen som omfattar fordonstillverkare (se avsnitt 3.2.1). En lägre gräns skulle öka styreffekten mot fordon med lägre koldioxidutsläpp. Utredningen bedömer dock att det enklaste är att ha samma gräns som i EU-regleringen. Eftersom fler och fler bilar kommer att nå under gränsen 95 gram kommer dock intäkterna av malusdelen att minska med tiden. Det talar för att gränsen bör utvärderas över tiden och att en justering nedåt kommer att behövas göras med hänsyn till teknikutvecklingen. Utredningen bedömer dock att en sådan justering inte kan förutsägas, eftersom den framtida teknikutvecklingen är mycket oförutsägbar. Att i förväg bestämma när, och med hur mycket gränsen ska ändras, bedömer utredningen inte är möjligt.

Koldioxidkomponenten bör höjas från den nuvarande nivån, som troligen är för låg för att ha tillräcklig påverkan på valet av fordon vid inköpstillfället. Utredningen bedömer att fordonsindustrin genom olika regleringar runtom i världen har ett starkt tryck på sig att producera fordon med lägre koldioxidutsläpp. Det talar för att teknikutvecklingen kommer leda till att fordon med lägre utsläpp av koldioxid mätt som gram per kilometer säljs i större omfattning. Utvecklingen ligger kring en minskning på 3–5 procent i världen.[19] En höjning är därför nödvändig för att ge en starkare styreffekt.

Nivån på koldioxidkomponenten beror i slutändan på målet med malusen, vilket är oklart. Med ett belopp om 80 kronor per gram i den förhöjda delen av fordonsbeskattningen kommer, enligt de bedömningar som görs i kapitel 11, de genomsnittliga utsläppen av koldioxid minska med ytterligare 1,7 gram per kilometer per år jämfört med ett oförändrat system (se avsnitt 11.4). Att exempelvis höja koldioxidkomponenten till 100 kronor skulle minska utsläppen med ytterligare 0,5 gram per år men effekten bedöms som osäker. Ett belopp på 80 kronor är också i linje med den nivå som diskuterades av Utredningen om fossilfri fordonstrafik (SOU 2013:84) även om den utredningen slutligen landade i ett förslag på 50 kronor under fordonets hela livslängd. En koldioxidkomponet på 80 kronor

[19] The International Council on Clean Transportation, CO2 emissions from new passenger cars in the EU: Car manufacturers' performance in 2014, July 2015.

innebär dessutom att den offentligfinansiella relationen mellan bonusdelen och malusdelen i systemet kan upprätthållas över en tid (se avsnitt 8.11).

Vidare är en nackdel med ett ännu högre belopp än 80 kronor att det skulle kunna uppfattas som en rent fiskal skatt, utan samband med storleken på koldioxidutsläpp. Det finns dessutom en risk att andrahandsmarknaden och skrotningsbenägenheten påverkas negativt av en sådan kortsiktig, hög koldioxidkomponent.

Beloppet 22 kronor per gram används i dagens system för koldioxiddifferentierad fordonsskatt. Ett enkelt sätt att öka styrningseffekten mot fordon med lägre koldioxidutsläpp vore att höja detta belopp för åren efter den inledande treårsperioden. Eftersom gränsen för när beskattning av koldioxidutsläpp tas ut flyttas från 111 till 95 gram kommer fordonsskatten för varje gram koldioxidutsläpp att öka. Utredningen bedömer därför att beloppet inte behöver förändras för tiden efter den treåriga perioden med förhöjd malus.

I dag har alternativa bränslen en högre gräns för koldioxidutsläpp när det gäller den femåriga skattebefrielsen om 150 gram per kilometer och en lägre koldioxidkomponent i den koldioxidbaserade delen av fordonsskatten. Det grundläggande argumentet för dessa rabatter är den lägre klimatpåverkan. Dock är ett problem att det är upp till fordonsanvändaren vilket drivmedel som faktiskt används. Etanolfordon tankas ofta med bensin i stället för med etanol och i gasfordon används i viss utsträckning fossil gas. För att förenkla systemet men ändå behålla ett starkare incitament för fordon som kan drivas med alternativa bränslen, föreslår utredningen en bibehållen lägre koldioxidkomponent på 11 kronor. Denna ska betalas för utsläpp utöver 95 gram koldioxid per kilometer. Dessutom bör inte dessa alternativbränslefordon ha en förhöjd fordonsskatt under de tre första åren. Med denna utformning finns det fortsatt incitament att förbättra bränsleeffektiviteten hos fordon som kan drivas med alternativa bränslen.

Utredningen bedömer att höjningen av koldioxidkomponenten under tre år innebär att fordonsskatten höjs i så stor grad att den offentligfinansiella relationen mellan bonusdelen och malusdelen i systemet kan upprätthållas i några år (se avsnitt 11.6).

Nuvarande grundbelopp om 360 kronor, vilket motsvarar ungefär en krona per dag, anser utredningen är rimligt. Storleken på grundbeloppet om 360 kronor har visserligen inte ändrats sedan det

infördes 2006. Utredningen anser dock att skattehöjningskonsekvenserna i form av förskjuten gräns för när ett koldioxidbelopp tas ut och förhöjd malus under tre år är tillräckliga för att säkerställa att systemet inte blir underfinansierat.

Slutligen är det viktigt att påpeka att de föreslagna gränserna för utsläpp av koldioxid utgår från den mätmetod som för närvarande används inom EU för att bestämma fordons bränsleförbrukning och koldioxidutsläpp vid typgodkännande av fordon. Som har beskrivits i avsnitt 3.2.3 pågår det ett arbete med att introducera en ny testmetod, WLTP (Worldwide harmonized light vehicles test procedures). När den nya metoden är i bruk och regelverket för den är på plats kan de av utredningen föreslagna gränserna och nivåerna behöva ses över. Det är i nuläget svårt att förutsäga hur WLTP kommer att påverka storleken på uppmätta koldioxidutsläpp från fordon som testas med den nya metoden. Eftersom WLTP ska vara på plats under 2017 är det möjligt att en justering av de föreslagna nivåerna och gränserna kan göras innan det nya bonus–malus-systemet träder i kraft.

## 8.10 Vilken viktjustering är lämplig i en variant av bonus–malus-system som är beroende av fordonets vikt?

**Utredningens förslag:** För ett fordon som har en tjänstevikt på 1 392 kilogram är malusen densamma som i ett system oberoende av fordonets vikt. För fordon som väger mer eller mindre än 1 392 kilogram görs en viktjustering av koldioxidkomponenten i fordonsskatten där 95 gram adderas med 0,0333 multiplicerat med fordonets tjänstevikt minskad med 1 392.

Tjänstevikten är begränsad till 3 500 kilogram, vilket innebär att högre vikt än så inte beaktas fullt ut vid bestämmande av gränsen för när ett koldioxidbelopp tas ut.

**Bakgrund:** Den femåriga befrielsen från fordonsskatt för lätta fordon tar hänsyn till fordonets vikt på så sätt att tyngre bilar tillåts släppa ut mer koldioxid. När befrielsen infördes motiverades viktdifferentieringen med att det skulle vara möjligt även för tyngre

bilar som har utrustats med energieffektiv teknik att kunna omfattas av skattebefrielsen. Vidare innebar ett viktrelaterat krav för koldioxidutsläpp att bilar med större lastkapacitet kunde omfattas av skattebefrielsen. En differentiering beroende på vikt innebar även ett krav på att små bilar skulle vara energieffektiva för att bli skattebefriade under fem år. Viktrelaterade krav för koldioxidutsläpp stämmer också överens med EU:s reglering av koldioxidutsläpp från nya personbilar.

Risken för att en viktbaserad skattebefrielse skulle leda till en för tung fordonspark och ökade koldioxidutsläpp ansågs vara begränsad, eftersom tyngre bilar generellt sett har högre driftskostnader och att beskattningen av drivmedel utgör det primära och generellt verkande styrmedlet för att stimulera till lägre koldioxidutsläpp.[20]

Den viktbaserade skattebefrielsen utgår från hur koldioxidutsläppskrav regleras på EU-nivå. Formeln i EU-förordningen beskriver det genomsnittliga utsläppskravet varje tillverkare måste nå: Utsläppskravet = T + a × (M - M0). T är lika med utsläppsmålet utryckt i koldioxidutsläpp per gram och kilometer. För personbilar gäller att T = 130 från 2012 till och med 2019 och T = 95 från och med 2020. a är en koefficient som är 0,0457 från 2012 till och med 2019 och 0,0333 från och med 2020. M är bilens vikt i kilogram och M0 är genomsnittlig fordonsvikt. M0 = 1 372 kilogram för åren 2012–2015 och M0 = 1 392 kilogram för 2016.[21] För lätta lastbilar är formeln något annorlunda och där tillåts högre utsläppsnivåer och fordonsvikter.[22]

Valet av 95 gram koldioxid per kilometer som gräns för den svenska femåriga skattebefrielsen i stället för 130 gram koldioxid per kilometer som gränsen är på EU-nivå motiverades med att det bedömdes vara en väl avvägd nivå för att stimulera till köp av bilar med bättre miljöegenskaper. Det högsta tillåtna koldioxidutsläppet för fordon som drivs med etanolbränsle eller annat gasbränsle än

[20] Prop. 2012/13:1 s. 293–295.

[21] Proposal for a Regulation of The European Parliament and of The Council amending Regulation (EC) No 443/2009 to define the modalities for reaching the 2020 target to reduce CO2 emissions from new passenger cars. Uppgifterna här kommer också från www.dieselnet.com/standards/eu/ghg.php, läst 2015-11-11.

[22] För lätta lastbilar är T = 170 från 2014 till och med 2019, och T = 147 från och med 2020. a är en koefficient som är 0,093 från 2014 till och med 2019, och a = 0,096 från och med 2020. M är bilens vikt i kilogram och Mo är genomsnittlig fordonsvikt. M0 = 1 706 kilogram för åren 2014–2017.

gasol borde beräknas enligt samma formel som för fordon som drivs med övriga drivmedel, men med ett högre genomsnittligt koldioxidutsläpp. Med beaktande av andelen bilar i dessa kategorier bedömdes ett genomsnittligt utsläpp om 150 gram koldioxid per kilometer vara lämpligt.

Formeln för beräkningen av högsta tillåtna koldioxidutsläpp för skattebefrielse för lätta lastbilar och lätta bussar är densamma som för personbilar. Detta trots att en annan formel tillämpas för dessa fordon i gällande EU-förordning. Skälet till det är att man har velat motverka en utveckling mot tyngre lätta lastbilar.

**Skälen för utredningens förslag:** Utredningen föreslår att malus utgår i form av en förhöjd fordonsskatt om 80 kronor per gram koldioxid per kilometer för utsläpp över 95 gram under de tre första åren för fordon som väger 1 392 kilogram och med 22 kronor per gram koldioxid per kilometer för resterande år. För fordon som väger mer eller mindre görs en viktjustering så att gränsen för när koldioxidbeloppet tas ut är högre för fordon med högre tjänstevikt och lägre för fordon med lägre tjänstevikt än 1 392 kilogram. Justeringen görs enligt följande beräkning:

1. fordonets tjänstevikt i kilogram minskas med 1 392,
2. differensen enligt 1 multipliceras med 0,0333, och
3. produkten enligt 2 adderas med 95.

Justeringen bygger på den viktjustering som är tänkt att gälla från år 2016 i EU-regleringen för tillverkare av fordon. Det är också den typ av viktjustering som i dag används för den femåriga skattebefrielsen. Utredningen bedömer att det inte finns något skäl att välja en annan viktjustering eftersom denna är inarbetad på fordonsmarknaden. De valda beloppen i varianten av bonus–malus-system med viktdifferentiering, 80 kronor respektive 22 kronor, är desamma som i varianten av systemet utan viktjustering.

Utredningen föreslår att samma vikt och koefficient används för lätta lastbilar och lätta bussar som för personbilar. Detta trots att en annan formel tillämpas för dessa fordon i gällande EU-förordning. Skälet till det är att utredningen delar regeringens tidigare

uppfattning om att motverka en utveckling mot att lätta lastbilar blir tyngre.[23]

För personbilar finns det dock en särskild problematik att ta hänsyn till när det gäller att viktdifferentiera malusen. Problemet är att det för personbilar klass II finns ett tak för totalvikt i den modell som används för att beräkna det koldioxidvärde som ligger till grund för den koldioxidbaserade delen av fordonsskatten. Som har nämnts tidigare i detta betänkande registreras inte uppgift om koldioxidutsläpp för husbilar. Det finns därför inget registrerat koldioxidvärde som kan användas. I stället har det tagits fram en särskild beräkningsmodell för att beräkna ett koldioxidvärde för dessa fordon. I denna modell används alltså ett vikttak. På grund av vikttaket omfattas en del av de tyngre husbilarna, cirka 500 nya husbilar per år, av den i dag femåriga skattebefrielsen. Detta eftersom husbilarna kan få ett värde på koldioxidutsläpp som är relativt sett lågt i förhållande till vikten.

Med en viktdifferentierad malus kommer vikttaket göra att en del tunga husbilar undantas från malus. Dessa tyngre husbilar, i regel med en totalvikt över 5 000 kilogram, kommer alltså bara att beröras av grundbeloppet. Det är inte rimligt att dessa fordon inte beskattas utifrån koldioxidutsläpp. Utredningen föreslår därför att det läggs in ett vikttak i viktdifferentieringen på 3 500 kilogram (tjänstevikt). På så sätt kommer de tyngre husbilarna även till viss del att beskattas efter koldioxidkomponenten.

Motsvarande problem finns inte för personbilar klass I, men det föreslagna vikttaket kommer att träffa även en sådan personbil om tjänstevikten skulle överstiga 3 500 kilogram.

[23] Prop. 2012/13:1 s. 293–295.

## 8.11 Vilka gränser och nivåer ska gälla för bonus respektive malus längre fram i tiden?

**Utredningens bedömning:** Effekten på fordonsflottan av ett förändrat bonus- och skattesystem bör utvärderas efter ett år. En preliminär plan är att alla nivåer är desamma under de två första åren.

**Skälen för utredningens bedömning:** Effekterna av ett nytt bonus–malus-system för nya lätta fordon är svåra att förutse. Av den anledningen är vi tveksamma till att göra en detaljerad färdplan för hur bonusen och malusen ska förändras över tiden. I stället bör nivåerna utvärderas kontinuerligt. Om den tekniska utvecklingen och prisminskningen på fordon med låga utsläpp fortsätter som i dag talar dock mycket för att nivåerna på bonus bör sänkas i framtiden, och inte minst att de bör fasas ut på lång sikt.

Malusdelen kommer med det föreslagna beloppet 80 kronor per gram koldioxid att göra att fordonsskatten höjs i så stor grad att den offentligfinansiella relationen mellan bonusdelen och malusdelen i systemet kan upprätthållas över en tid. Eftersom gränsen för när koldioxidkomponenten tas ut sänks från 111 gram till 95 gram och den femåriga skattebefrielsen tas bort tillkommer ytterligare inkomster till statskassan.

De statsfinansiella inkomsterna av malusdelen kommer dock troligen att minska med tiden i takt med att de genomsnittliga utsläppen av koldioxid per kilometer minskar för nya lätta fordon. Utredningen bedömer därför att bonusbeloppen av den anledningen också måste minskas över tiden.

Att avgöra hur mycket dessa belopp måste justeras är mycket svårt med hänsyn till den teknikutveckling som sker inom fordonsmarknaden. Utredningen bedömer dock att efter två år kan bonusbeloppen behöva justeras, dels på grund av att intäkterna av malusdelen minskar, dels på grund av att priserna på fordon med låga utsläpp minskar och därmed att subventionen av dessa kan minskas.

Över tiden kommer den tekniska utvecklingen även att leda till att koldioxidutsläppen i gram per kilometer och fordon minskar. Gränsen för malusdelen kommer därför att behöva sänkas med tiden. Utredningen bedömer dock att den inte i dag kan avgöra när

och med hur mycket gränsen kommer att behöva sänkas. Det beror både på den tekniska utvecklingen och på hur statsintäkterna av fordonsskatten och statsutgifterna av bonusarna utvecklas. Utredningen föreslår därför att en noggrann utvärdering görs av de statsfinansiella konsekvenserna av bonus–malus-systemet senast 2019.

## 8.12 Hur ska bränslefaktorn och miljötillägget för dieseldrivna fordon hanteras i ett nytt bonus–malus-system?

**Utredningens förslag:** Bränslefaktorn för dieseldrivna fordon ska vara 1,97 i den variant av bonus–malus-system för nya lätta fordon som är oberoende av fordonens vikt.

För den variant av bonus–malus-system som beaktar fordonens vikt ska bränslefaktorn för dieseldrivna fordon vara 2,13.

För dieseldrivna fordon som uppfyller utsläppsklass Euro 6 tas inget miljötillägg ut.

**Bakgrund:** Vägtrafikskatteutredningen föreslog i det ovan nämnda slutbetänkandet, *Skatt på* väg (SOU 2004:63), en kombinerad miljö- och bränslefaktor för dieseldrivna fordon om 3,5. Miljöfaktorn förklarades med att dieseldrivna fordon tilläts ha högre utsläpp av kväveoxider och generellt hade högre utsläpp av partiklar än bensindrivna fordon. Det senare gällde dieseldrivna fordon utan partikelfilter. Bränslefaktorn var kopplad till att drivmedelsskatten för diesel var lägre än den för bensin och för att man hade en teknik- och budgetneutral beskattning som mål. Bränslefaktorn skulle enligt förslaget tas bort när drivmedelsbeskattningen hade blivit likformig.

Vägtrafikskatteutredningen betonade också att det var mycket svårt att bestämma en bränslefaktor utifrån objektivt fastlagda kriterier, men den gjorde en rimlighetsbedömning om att bränslefaktorn skulle uppgå till 2,7. Tillsammans med miljöfaktorn blev den sammanlagda faktorn 3,5 (= 1,3 × 2,7).

Regeringen följde Vägtrafikskatteutredningens förslag om en sammanlagd miljö- och bränslefaktor om 3,5 för dieseldrivna fordon.[24]

[24] Prop. 2005/06:65 s. 87 och s. 88.

Sedan dess har miljö- och bränslefaktorn ändrats flera gånger och miljöfaktorn gjorts om till ett fast miljötillägg.[25]

Principen är att bränslefaktorn ska, för en ”genomsnittlig” dieselbil som körs av en ”genomsnittlig” bilist, vara kalibrerad så att fordonsskatten höjs med ett belopp som på årsbasis motsvarar den lägre energiskatten på diesel jämfört med bensin, räknat efter energiinnehåll. För närvarande antas en genomsnittlig dieselbil ha ett koldioxidvärde på 160 gram per kilometer och en bränsleförbrukning på 0,60 liter per mil. En genomsnittlig bilist antas köra 1 500 mil per år.[26]

**Skälen för utredningens förslag:** Av 2 kap. 7 § andra stycket vägtrafikskattelagen följer att för bilar som kan drivas med dieselolja ska summan av grundbeloppet och koldioxidbeloppet multipliceras med en bränslefaktor och ett miljötillägg tas ut. Bränslefaktorn är enligt 2 kap. 10 § nämnda lag 2,37. Miljötillägget är enligt samma bestämmelse 500 kronor för fordon som har blivit skattepliktiga för första gången före utgången av 2007. För fordon som har blivit skattepliktiga för första gången efter utgången av 2007 är miljötillägget i stället 250 kronor.

Miljötillägget är alltså ett fast tillägg som bara tas ut för bilar som kan drivas med dieselolja. Tillägget tillkom för att fordonsskatten skulle ta hänsyn till att dieseldrivna fordon hade högre utsläpp av kväveoxider och partiklar än bensindrivna fordon. I samband med dess tillkomst uttalades att miljöfaktorn skulle kunna tas bort för nya fordon när utsläppskraven i framtiden för bensin- och dieseldrivna personbilar bedöms vara tillräckligt näraliggande.[27]

---

[25] Se bland annat prop. 2009/10:41 s. 169–171.

[26] Formeln för bränslefaktorn är BF = (fordonsskatt$_{utanBF}$ + energiskattesubvention) / fordonsskatt$_{utanBF}$. Fordonsskatt$_{utan\ BF}$ beräknas som fordonsskatten utan bränslefaktor för den genomsnittliga dieselbilen (utan miljötillägg). Med 2016 års fordonsskatteregler är fordonsskatt$_{utanBF}$ = 1 438 (= 360 + 22 × (160 - 111)). Formeln för energiskattesubventionen är [((9,96/9,04) × energiskatt$_{bensin\ kronor\ per\ liter}$) - energiskatt $_{diesel\ kronor\ per\ liter}$] × 1,25 × 1 500 × 0,6. Termen 9,96/9,04 anger relationen mellan energiinnehållet i kWh per liter för diesel jämfört med bensin, faktorn 1,25 används för att korrigera för momsen, 1 500 är den genomsnittliga körsträckan per år, och 0,6 den genomsnittliga dieselbilens bränsleförbrukning. För 2016, då energiskatten 3,72 kronor per liter för bensin och 2,355 för diesel, blir energiskattesubventionen 1 962 kronor. En genomsnittlig dieselbil bör således ha en fordonsskatt som är 1 962 kronor högre än motsvarande bensinbil. Därmed kan bränslefaktorn kalibreras till cirka 2,36 = (1 438 + 1 962) / 1 438). Bränslefaktorn, som 2015 är 2,37 föreslås dock inte justeras 2016 eftersom förändringen är marginell jämfört med 2015.

[27] Prop. 2005/06:65 s. 87.

Utsläppskraven för partiklar blir från Euro 6 samma för bensindrivna och dieseldrivna bilar. Dieselbilarna kommer även i fortsättningen att få släppa ut lite mer kväveoxider än bensinbilarna. Skillnaderna är dock små. De uppvägs dessutom av att bensinbilarna tillåts ha högre kolväteutsläpp. Euro 6 kommer att gälla för alla nytillverkade bilar när det nya bonus–malus-systemet föreslås träda i kraft.

Utredningen föreslår därför att miljötillägget tas bort för dieseldrivna fordon som uppfyller utsläppskraven för Euro 6.

Vidare föreslår utredningen att bränslefaktorn behålls för att kompensera för att energiskatten på diesel är lägre än den på bensin. Eftersom fordonsskatten för bensindrivna fordon förändras, dels genom att gränsen för malus ändras från 111 till 95 gram koldioxid, dels genom att koldioxidkomponenten höjs under tre år, bör dock bränslefaktorn korrigeras.

Som utredningen ser det kan det finnas tre tänkbara alternativ till hur bränslefaktorn ska korrigeras.

Ett alternativ är att ha olika bränslefaktorer för åren med förhöjd fordonsskatt och för åren utan förhöjd fordonsskatt. Bränslefaktorn för åren med förhöjd fordonsskatt blir lägre än för åren utan förhöjd fordonsskatt, eftersom skatten för dieseldrivna fordon då är högre (utan bränslefaktor). Fördelen med en sådan variant är att bränslefaktorn kan beräknas enligt den principen som har gällt sedan tidigare. Principen är att bränslefaktorn ska, för en ”genomsnittlig” dieselbil som körs av en ”genomsnittlig” bilist, vara kalibrerad så att fordonsskatten höjs med ett belopp som på årsbasis motsvarar den lägre energiskatten på diesel jämfört med bensin, räknat efter energiinnehåll. För de tre första åren ger det en lägre bränslefaktor för varianten av bonus–malus-system utan viktjustering på 1,35 respektive 1,42 för varianten med viktjustering. Bränslefaktorn för åren utan förhöjd fordonsskatt, det vill säga efter tre år, kan beräknas till 2,10 för varianten utan viktjustering, respektive 2,28 för varianten med viktjustering. Skillnaden är således ganska stor mellan tidsperioderna. Nackdelen med olika bränslefaktorer är att vissa dieseldrivna fordon kan få en högre skatt, i stället för en lägre skatt, när den treåriga perioden med förhöjd malus är slut. Även om utredningen bedömer att en sådan höjning blir liten och att de upplevda negativa konsekvenserna blir små, kan det upplevas

som en märklig effekt att vissa fordon får lägre skatt under den period då en förhöjd skatt borde utgå.

Ett annat alternativ på korrigering är att en bränslefaktor tas ut endast på den del av fordonsskatten som gäller utan förhöjd malus. Det skulle innebära att när fordonsskatten tas ut med en koldioxidkomponent på 22 kronor utgår en bränslefaktor på 2,10 respektive 2,28 men att någon bränslefaktor inte skulle utgå på skillnaden mellan den förhöjda fordonsskatten (med en koldioxidkomponent på 80 kronor) och fordonsskatt utan förhöjning (med en koldioxidkomponent på 22 kronor). Fördelen med denna variant är att endast en bränslefaktor används och den kan då vara densamma som gäller för fordon som redan beskattas inom det koldioxidbaserade systemet. Nackdelen är att beräkningen av bränslefaktorn i sådant fall inte direkt följer de principer som tidigare har gällt för beräkningen av bränslefaktorn, eftersom den förhöjda fordonsskatten under tre år för dieseldrivna fordon inte direkt följer fordonsskatten för bensindrivna fordon. Det betyder att fordonsskatten för dieseldrivna fordon under den treåriga förhöjda malusdelen kommer att bli lägre än vad den borde bli enligt principerna bakom tidigare beräkning av bränslefaktorn.

Ett tredje alternativ är att beräkna en genomsnittlig bränslefaktor som tillämpas under hela fordonets livslängd, både under perioden med förhöjd fordonsskatt och under perioden utan förhöjd fordonsskatt. Nackdelen med en sådan variant är att man måste anta hur stor andel av bilens livslängd som tiden med respektive utan förhöjd fordonsskatt består av. En bils livslängd antas i normalfallet vara 17 år. Det betyder att fordonet påförs en förhöjd beskattning under 3/17 av bilens livslängd. Det innebär att för varianten utan viktjustering kan bränslefaktorn under hela fordonets livslängd beräknas som $1{,}35 \times (3/17) + 2{,}10 \times (14/17) = 1{,}97$. För varianten med viktjustering kan bränslefaktorn beräknas som $1{,}42 \times (3/17) + 2{,}28 \times (14/17) = 2{,}13$.[28] En annan nackdel är att nya dieseldrivna fordon får en annan fordonsbeskattning under alla

[28] Eftersom beräkningen omfattar sjutton år framåt i tiden borde egentligen även hänsyn tas till diskonteringsräntan i beräkningen, och en nuvärdesberäkning av bränslefaktorn göras. Problemet är att då måste ytterligare en parameter, diskonteringsräntan, antas. Med exempelvis ASEK:s nuvarande diskonteringsränta på 3,5 procent blir bränslefaktorn 1,93 respektive 2,10. Skillnaden i storlek av bränslefaktorn blir således liten och därför bedöms inte en korrekt nuvärdesberäkning vara nödvändig.

år jämfört med äldre dieseldrivna fordon beskattade efter utsläpp av koldioxid, eftersom bränslefaktorerna kommer vara olika för nya och äldre dieseldrivna fordon. Det gör att trots att koldioxid-komponenten och gränsen för beskattning är lika kommer nya dieseldrivna fordon efter tre år att beskattas annorlunda än äldre dieseldrivna fordon.

Det finns således inte någon variant som är invändningsfri. Den sammanvägda bedömningen är att den tredje variantens nackdelar väger lättast och utredningen föreslår därför att denna variant används för att beräkna bränslefaktorn.

## 8.13 Ska bonus–malus-systemet för nya lätta fordon utformas för att beakta trafiksäkerhetsmässiga aspekter?

**Utredningens bedömning:** Det finns inget enkelt och tydligt sätt att beakta trafiksäkerhetsaspekter på i det nya bonus–malus-systemet. Något behov av att ställa upp vissa minimikrav på trafiksäkerhet för utbetalning av bonus finns inte.

**Skälen för utredningens bedömning:** Trafiksäkerhet är en viktig aspekt vid köp av fordon. Köparna får information om fordonets säkerhet från biltillverkarna själva, men också genom resultat från tester som görs av olika organisationer, till exempel Euro NCAP (the European New Car Assessment Programme). En mer trafiksäker bil är, inom samma klass, vanligen dyrare i inköp än en bil med lägre nivå av trafiksäkerhet. Precis som andra faktorer, såsom komfort, prestanda, storlek och miljöanpassning, är säkerhetsaspekten något som köparen får väga in tillsammans med priset vid valet av fordon.

Något enkelt och tydligt sätt att beakta trafiksäkerhetsaspekter på vid utformningen och tillämpningen av ett bonus–malus-system för nya lätta fordon har utredningen inte funnit. Vägtrafikregistret innehåller exempelvis inte någon information som lätt kan kopplas till hur pass trafiksäkert ett visst fordon är. Inte heller i övrigt har utredningen hittat någon bra säkerhetsparameter att använda för att differentiera fordon utifrån trafiksäkerhet. Utredningen ser inte

heller att det finns ett behov av att till exempel ställa upp vissa minimikrav på säkerhet för utbetalning av bonus eftersom det i nuläget inte skulle ha någon effekt på vilka fordon som skulle erhålla en bonus. I dagsläget finns det inte fordon på marknaden som har en markant sämre trafiksäkerhet än andra fordon och som samtidigt skulle komma ifråga för en bonus enligt utredningens förslag till nytt bonus–malus-system. Någon fordonstyp som av trafiksäkerhetsskäl bör utestängas från möjligheten att få bonus har utredningen alltså inte funnit.

Sammantaget innebär detta att säkerhetsaspekter inte särskilt kommer att beaktas i bonus–malus-systemet för nya lätta fordon. I den variant av bonus–malus-system som beaktar fordonens vikt kommer en viss indirekt hänsyn att tas till trafiksäkerhetsaspekter eftersom dessa fordon tillåts väga mer, och därmed kan utrustas med fler trafiksäkerhetshöjande åtgärder.

## 8.14 Hur ska bonus och malus synliggöras?

**Utredningens förslag:** Konsumentverket bör ges rätt att meddela föreskrifter om krav på att vid marknadsföring av nya personbilar, lätta bussar och lätta lastbilar ange nivån på den fordonsskatt som belastar fordonet samt om fordonet berättigar till en bonus, storleken på den.

**Bakgrund:** Som har nämnts inledningsvis i detta kapitel ska utredningen föreslå hur bonus respektive malus ska synliggöras.

Utredningen om fossilfri fordonstrafik föreslog i sitt betänkande *Fossilfrihet på väg* (SOU 2013:84) en obligatorisk energimärkning för nya personbilar och lätta lastbilar. Märkningen skulle utgå från fordonets energianvändning. Utöver detta skulle det finnas information bland annat om fordonets koldioxidutsläpp, bränsleförbrukning och elförbrukning samt elens räckvidd om fordonet gick att köra på el. Som tilläggsinformation borde det också enligt Utredningen om fossilfri fordonstrafik finnas upplysning om fordonsmodellens bonus eller malus alternativt information om bilen är miljöbil eller supermiljöbil. Förslaget utgick från det märkningssystem som sedan länge funnits för vitvaror och andra hushållsprodukter.

Energimärkning av bland annat hushållsapparater styrs av Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/30/EU av den 19 maj 2010 om märkning och standardiserad produktinformation som anger energirelaterade produkters användning av energi och andra resurser. Direktivet anger bland annat hur energimärkningen av en vara ska vara utformad och hur den ska presenteras. Energimärkningen visar hur pass energikrävande en viss vara är och anges i klasserna A–G. Om de tekniska framstegen kräver det kan ytterligare tre klasser, A+, A++ och A+++, läggas till i klassificeringen. Klasserna markeras med pilar i färgerna mörkgrön till röd, där mörkgrön är den högsta klassen. För närvarande pågår det en översyn av energimärkningsdirektivet. Enligt ett förslag som kommissionen presenterade sommaren 2015 ska formen för lagstiftningen ändras till förordning för att säkra att märkningen följs på ett mer enhetligt sätt inom unionen. Det föreslås också en återgång till en ren A–G-skala.

Information till konsumenter om nya personbilar styrs av Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/94/EG av den 13 december 1999 om tillgång till konsumentinformation om bränsleekonomi och koldioxidutsläpp vid marknadsföring av nya personbilar. Direktivet är genomfört i svensk rätt genom Konsumentverkets allmänna råd (KOVFS 2010:3) vid marknadsföring av nya personbilar. Dessa ansluter i sin tur till 5 § marknadsföringslagen (2008:486) enligt vilken marknadsföring ska stämma överens med god marknadsföringssed.

Direktiv 1999/94/EG har till syfte att se till att information om bränsleekonomi och koldioxidutsläpp, när det gäller nya personbilar som bjuds ut till försäljning eller uthyrning inom gemenskapen, görs tillgänglig för konsumenter så att dessa kan göra väl underbyggda val. Bland annat föreskrivs att en deklaration med bränsleekonomi- och koldioxidutsläppsmärkning på ett väl synligt sätt ska finnas fäst på eller anslagen i närheten av alla nya personbilsmodeller på ett försäljningsställe. I särskild bilaga till direktivet anges närmare hur deklarationen ska se ut och vad den ska innehålla.

Flera EU-länder har valt att utforma informationen om bränsleekonomi och koldioxidutsläpp med vitvarumärkningen som förebild, men utformningen varierar. Tyskland har exempelvis en extra pil för klass A+ och i Storbritannien delas varje pil av två klasser med undantag för den första gröna pilen som bara används för

klass A. De flesta länderna har använt koldioxid som bas för sitt märkningssystem.

Även direktiv 1999/94/EG håller på att ses över. Fram till och med den 15 januari 2016 pågick en offentlig konsultation i syfte att undersöka hur direktivet har genomförts i medlemsstaternas nationella lagstiftningar och om direktivet har fått avsedd effekt.

**Skälen för utredningens förslag:** Utredningen har inte fått i uppdrag att ta fram ett energimärkningssystem för lätta fordon. I stället är vårt uppdrag att föreslå hur bonus respektive malus för enskilda fordon kan synliggöras. Märknings- eller klassificeringssystem anges bara som exempel på hur bonus–malus-systemet skulle kunna synliggöras. Det viktiga är att den åtgärd som utredningen föreslår ökar transparensen och den styrande effekten av systemet. Det handlar alltså om att nå ut med information till konsumenterna om hur bonus–malus-systemet påverkar kostnaden för ett specifikt fordon så att styrmedlet får avsedd effekt, nämligen att förmå konsumenterna att köpa fordon med inga eller låga koldioxidutsläpp.

De energimärkningssystem som finns för bland annat vitvaror och det energimärkningssystem som Utredningen om fossilfri fordonstrafik föreslog utgår från energianvändning som bas. Märkningspilarna och klassindelningen ska i dessa system visa hur bra en viss produkt är ur energieffektivitetssynpunkt. Även om detta i och för sig kan vara bra att visa i samband med marknadsföring av lätta fordon har det enligt utredningens uppfattning inget med synliggörande av ett bonus–malus-system att göra. Utredningen lämnar därför inte något förslag till märkningssystem, likt vitvarumärkningen, för lätta fordon.

Bonus–malus-systemet syftar till att få ned utsläppen av koldioxid från lätta fordon och därmed att minska utsläppen av växthusgaser från transportsektorn. I detta syfte har utredningen tagit fram ett nytt bonus–malus-system som går ut på att hårdare beskatta de lätta fordon som har störst negativ miljöpåverkan genom höga koldioxidutsläpp och premiera de som har mindre påverkan. Det är detta som ska tydliggöras för konsumenterna.

Av naturliga skäl måste det finnas en tydlig koppling mellan det som ska synliggöras och det sätt på vilket synliggörandet sker. Annars riskerar det att bli förvirrande för konsumenterna. Synliggörandet skulle då kunna få motsatt effekt. Om konsumenterna

inte på ett enkelt sätt kan förstå hur bra en bil är ur ett bonus–malus-perspektiv, och därmed i koldioxidhänseende, kan det medföra att han eller hon låter något annat intresse, exempelvis färg och antal hästkrafter, gå före miljöaspekten vid valet av ny bil. Informationen om bonus–malus måste därför vara tydlig och lättillgänglig för konsumenterna vid köpögonblicket. Saklig och synlig information är ett viktigt stöd i valet av ny bil.

Det allra enklaste sättet att synliggöra bonus–malus på är helt enkelt att bilförsäljarna är tvungna att redovisa hur mycket fordonsskatt (malus) som köparen kommer att få betala om denne väljer en specifik bil och hur stor bonusen blir om bilen berättigar till sådan. Det behöver inte vara svårare än att bilförsäljaren tillsammans med annan information om bilens utförande, fordonsår, drivmedel och så vidare också anger den bonus och/eller malus som gäller för det specifika fordonet. Då har konsumenten möjlighet att ta ställning till bonus–malus-aspekten tillsammans med alla andra faktorer som har betydelse vid valet av ny bil.

Eftersom det nya bonus–malus-systemet framför allt är tänkt att påverka nybilsförsäljningen och bara omfattar nya fordon bör kravet på att lämna information om fordonets bonus respektive malus endast gälla vid marknadsföring av nya lätta fordon, och alltså inte av begagnade sådana.

Informationen om bonus–malus bör vara enhetlig och obligatorisk för alla som marknadsför och säljer bilar för att konsumenterna ska kunna jämföra olika alternativ på marknaden. Det bör därför vara en myndighet som har ett sammanhållet ansvar för att se till att konsumenterna får information om de lätta fordonens bonus och malus.

Konsumentverket är förvaltningsmyndighet för konsumentfrågor och har ansvar för att de konsumentskyddande reglerna som ligger inom myndighetens tillsynsansvar följs. Myndigheten ska också se till att konsumenter har tillgång till information och vägledning om konsumenters rättigheter och skyldigheter samt annan information som ger dem möjlighet att göra väl avvägda val om ingen annan myndighet har den uppgiften. Konsumentverket ska också stärka konsumenternas ställning på marknaden genom kontakter med privata aktörer och i det arbetet genomföra branschöverenskommelser och insatser på standardiseringsområdet. Vidare ska Konsumentverket bevaka och analysera marknaden ur ett konsu-

mentperspektiv samt vid behov vidta eller föreslå åtgärder och bevaka konsumenters möjligheter att agera på ett ur miljösynpunkt hållbart sätt.[29] Konsumentverket är också den myndighet som har hand om EU-direktivet om tillgång till konsumentinformation om bränsleekonomi och koldioxidutsläpp vid marknadsföring av nya personbilar.

Mot den angivna bakgrunden anser utredningen att det lämpligen är Konsumentverket som bör ges i uppdrag att utforma och ansvara för synliggörandet av bonus–malus. Konsumentverket bör ges föreskriftsrätt på området för att regleringen ska få tillräcklig tyngd och hög efterlevnad.

Sammantaget bör regeringen ge Konsumentverket rätt att meddela föreskrifter om att det vid marknadsföring av nya personbilar, lätta bussar och lätta lastbilar ska anges nivån på den fordonsskatt som belastar fordonet och storleken på en eventuell bonus.

[29] Se förordningen (2009:607) med instruktion för Konsumentverket.

# 9 Förändringar av fordonsskatten för lätta fordon som inte omfattas av det nya bonus–malus-systemet

## 9.1 Uppdraget

I uppdraget ingår att analysera och vid behov lämna förslag avseende fordonsskatten för samtliga lätta fordon, det vill säga även för de lätta fordon som inte omfattas av det nya bonus–malus-systemet. I översynen ingår också att analysera hur fordonsskatteuttaget, inklusive skattenivåer, för motorcyklar bör utformas.

Av kommittédirektiven följer att utredningen kan överväga att inordna samtliga fordon i en sammanhållen och koldioxidbaserad fordonsskatt. Utredningen bör också analysera om det är lämpligt att inordna de lätta fordon som i dag ingår i det viktbaserade systemet i det koldioxidbaserade systemet för fordonsskatt.

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

I detta kapitel behandlas därför den översyn av fordonsskattesystemet som utredningen ska göra. Kapitlet inleds med några allmänna överväganden och avgränsningar. Därefter görs mer ingående överväganden i särskilda frågor.

## 9.2 Allmänna överväganden och avgränsningar

Som har framgått i kapitel 4 finns det för närvarande två olika system för beskattning av lätta fordon: det koldioxidbaserade och det viktbaserade. I kapitel 8 föreslår utredningen att det införs ett nytt bonus–malus-system för nya lätta fordon. Med nya fordon avses i det sammanhanget fordon som registreras i vägtrafikregistret efter systemets ikraftträdande, vilket vi föreslår ska äga rum den 1 januari 2018, och är av fordonsår 2018 eller senare. Något helt sammanhållet system för koldioxidbaserad fordonsskatt för alla lätta fordon föreslås alltså inte.

Vid sidan av bonus–malus-systemet för nya lätta fordon kommer vi att ha en stor grupp av fordon som, liksom i dag, även i fortsättningen kommer att beskattas i det nu gällande koldioxidbaserade fordonsskattesystemet. Det rör sig om lätta fordon som redan är registrerade i vägtrafikregistret när det nya bonus–malussystemet träder i kraft. Det kan också handla om lätta fordon som registreras efter ikraftträdandet av det nya bonus–malus-systemet, men som är av tidigare fordonsår. Dit hör bland annat äldre bilar som importeras till Sverige eller förs hit av annan anledning, till exempel i samband med att medborgare i ett annat EU-land utnyttjar sin rätt till fri rörlighet. Utländska fordon kommer då att beskattas på motsvarande sätt som ett inhemskt fordon.

Med bland annat syfte att förenkla och göra fordonsbeskattningen mer enhetlig föreslår utredningen en ändring av den gräns som gäller för när koldioxidbeloppet tas ut i det befintliga koldioxidbaserade fordonsskattesystemet. Förslaget behandlas i nästa avsnitt, 9.3.

Utredningen föreslår även vissa ändringar i fordonsskatten för de dieseldrivna fordon som ingår i det koldioxidbaserade fordonsskattesystemet, se avsnitt 9.4.

En mindre ändring föreslås när det gäller vilket utsläppsvärde som ska användas vid bland annat fastställande av koldioxidbeloppet för laddhybrider. Detta behandlas i avsnitt 9.5.

Vid sidan av de lätta fordon som ingår i det koldioxidbaserade fordonsskattesystemet finns alltså de lätta fordon som i dag beskattas utifrån vikt. Frågan om dessa ska inordnas i det koldioxidbaserade fordonsskattesystemet behandlas i avsnitt 9.6.

I översynen av fordonsskattesystemet för samtliga lätta fordon ingår även att analysera hur fordonsskatteuttaget, inklusive skattenivåer, för motorcyklar bör utformas. Utredningens förslag i denna del presenteras i avsnitt 9.7.

## 9.3 Ökad koldioxidrelatering av fordonsskatten

**Utredningens förslag**: Gränsen för när ett koldioxidbelopp tas ut i det koldioxidbaserade fordonsskattesystemet sänks för lätta fordon som beskattas i detta system. Koldioxidbeloppet ska i fortsättningen tas ut för fordon som vid blandad körning har ett koldioxidutsläpp utöver 95 gram. Någon ändring görs inte när det gäller storleken på beloppen, 22 kronor respektive 11 kronor.

**Skälen för utredningens förslag:** Som har framgått i kapitel 8 föreslår utredningen att malus i det nya bonus–malus-systemet för nya lätta fordon börjar tas ut vid utsläpp utöver 95 gram koldioxid per kilometer (i systemvarianten som inte beaktar fordonets vikt).

För de lätta fordon som beskattas i det koldioxidbaserade fordonsskattesystemet tas i dag, förutom grundbeloppet, ett koldioxidbelopp ut om fordonet vid blandad körning släpper ut mer än 111 gram koldioxid per kilometer. Utredningen föreslår att denna gräns sänks för alla lätta fordon så att koldioxidbeloppet i stället börjar tas ut vid utsläpp utöver 95 gram koldioxid per kilometer. Anledningen till det är att gränsen för när koldioxiddifferentieringen börjar bör vara densamma för alla lätta fordon som beskattas efter koldioxidutsläpp. På så sätt blir fordonsbeskattningen mer enhetlig och sammanhållen. Med en lägre koldioxidnivå i fordonsskattesystemet får vi också en tydligare miljöstyrning och en större påverkan på valet av bil.

I dag är koldioxidbeloppet för ett skatteår 22 kronor per gram koldioxid som fordonet vid blandad körning släpper ut per kilometer utöver den nämnda gränsen. För fordon som är utrustade med teknik för drift med bränsleblandning som till övervägande del består av alkohol, eller helt eller delvis med annan gas än gasol, är koldioxidbeloppet i stället 11 kronor. Något skäl att ändra dessa belopp har inte framkommit.

Den generella sänkningen av gränsen för när koldioxidbeloppet tas ut från 111 gram till 95 gram innebär att ytterligare 16 gram kommer att beskattas med koldioxidbeloppet. Det innebär att den årliga fordonsskatten höjs med som mest 352 kronor (16 gram × 22 kronor per gram) för ett bensindrivet fordon och med som mest 176 kronor (16 gram × 11 kronor per gram) för ett fordon som kan drivas med ett alternativt bränsle. Som exempel kan nämnas att för en bensindriven personbil med ett koldioxidutsläpp på 129 gram höjs årsskatten från 756 kronor i dag till 1 108 kronor efter höjningen.

## 9.4 Ändringar för dieseldrivna fordon i det koldioxidbaserade fordonsskattesystemet

**Utredningens förslag:** Miljötillägget för dieseldrivna fordon i det koldioxidbaserade fordonsskattesystemet tas bort för fordon som uppfyller utsläppsklass Euro 6.

Bränslefaktorn för dieselfordon sänks till 2,10 för äldre fordon som inte ingår i det nya bonus–malus-systemet.

**Skälen för utredningens förslag:** Som har framgått i avsnitt 8.12 föreslås att miljötillägget tas bort för fordon som uppfyller utsläppskraven för Euro 6 i och med att det nya bonus–malus-systemet införs. Slopandet av miljötillägget bör dock gälla alla lätta dieselfordon som uppfyller nämnda krav och alltså inte bara för de som registreras i vägtrafikregistret efter ikraftträdandet av det nya bonus–malus-systemet. Redan i dag finns det i vägtrafikregistret dieselfordon som uppfyller Euro 6. Dessa kommer inte att omfattas av det nya bonus–malus-systemet eftersom de per definition inte är nya fordon. Däremot bör miljötillägget alltså tas bort även för dessa fordon.

Bränslefaktorn är, enligt 2 kap. 10 § första stycket vägtrafikskattelagen (2006:227), för närvarande 2,37. Denna faktor är till för att kompensera för att drivmedelsskatten är lägre för diesel än för bensin.

I förslaget till nytt bonus–malus-system behålls bränslefaktorn, men korrigeras bland annat med anledning av att fordonsskatten förändras genom att gränsen för när koldioxidbeloppet tas ut sänks. För de fordon som inte omfattas av det nya bonus–malus-systemet

utan beskattas som tidigare i det koldioxidbaserade fordonsskattesystemet föreslår utredningen, enligt vad som har framgått ovan, en sänkning av gränsen från 111 gram till 95 gram. På samma sätt som i det nya bonus–malus-systemet bör den nu aktuella fordonsskattehöjningen föranleda en förändring av bränslefaktorn. Utredningen föreslår att bränslefaktorn bestäms till 2,10 för dieselfordonen som registreras i vägtrafikregistret före ikraftträdandet av det nya bonus–malus-systemet, eller registreras senare men är av tidigare fordonsår än 2018.

## 9.5 Uppgift om viktad/blandad körning ska användas för laddhybrider

**Utredningens förslag:** Om det i vägtrafikregistret finns uppgift om ett fordons utsläpp av koldioxid vid viktad/blandad körning ska den uppgiften användas.

**Skälen för utredningens förslag:** I vägtrafikregistret registreras bland annat uppgift om ett fordons utsläpp av koldioxid vid blandad körning, landsvägskörning och stadskörning.

Uppgift om fordons koldioxidutsläpp ligger till grund för bedömningen av om fordonsskatt ska tas ut med ett koldioxidbelopp vid sidan av det grundbelopp som tas ut för alla personbilar, lätta bussar och lätta lastbilar som beskattas enligt vägtrafikskattelagen. Uppgiften avgör också hur stort koldioxidbeloppet i förekommande fall blir. Av 2 kap. 9 § vägtrafikskattelagen följer att det är fordonets utsläpp av koldioxid vid blandad körning som används.

Uppgiften i vägtrafikregistret om ett fordons utsläpp av koldioxid bestämmer för övrigt också om fordonet är berättigat till supermiljöbilspremie enligt 3 § förordningen (2011:1590) om supermiljöbilspremie. Även där är det enligt bestämmelsens lydelse koldioxidutsläppet vid blandad körning som används.

Som har framgått i avsnitt 4.2.2 finns det sedan 2012 ett utsläppsvärde för koldioxid som används enbart för laddhybriderna. Detta utsläppsvärde, viktad/blandad, registrerades inledningsvis för en del bilmodeller vid sidan av utsläppsvärdet för blandad körning. Numera registreras för laddhybriderna bara uppgift om koldioxidutsläpp vid viktad/blandad körning i det svenska vägtrafikregistret.

Eftersom det för vissa laddhybrider kan finnas uppgift om koldioxidutsläpp både vid blandad körning och viktad/blandad som skiljer sig åt och då lagtexten inte säger något om vilket utsläppsvärde som ska användas i dessa fall bör det göras ett förtydligande på denna punkt.

Viktad/blandad körning är det utsläppsvärde som i dag registreras för alla laddhybrider och det är också detta värde som ska anges enligt EU:s regelverk. Mot denna bakgrund bör det föreskrivas att om det i vägtrafikregistret finns uppgift om ett fordons utsläpp av koldioxid vid viktad/blandad körning är det den uppgiften som ska användas.

## 9.6 Justeringar i det viktbaserade fordonsskattesystemet

**Utredningens bedömning:** De lätta fordon som i dag ingår i det viktbaserade systemet för uttag av fordonsskatt och för vilka skatt tas ut enligt lagen (2006:228) med särskilda bestämmelser om fordonsskatt bör inte inordnas i systemet för koldioxidbaserad fordonsskatt som tas ut med stöd av vägtrafikskattelagen (2006:227).

**Utredningens förslag:** En del skattesatser i det viktbaserade fordonsskattesystemet justeras med motsvarande den genomsnittliga höjningen av fordonsskatten för de lätta fordon som omfattas av det koldioxidbaserade fordonsskattesystemet och för vilka ett koldioxidbelopp tas ut. Förslaget föranleder ändringar i bilagan till lagen med särskilda bestämmelser om fordonsskatt.

**Bakgrund:** Den viktbaserade fordonsskatten tas ut enligt lagen (2006:228) med särskilda bestämmelser om fordonsskatt och omfattar de lätta fordon som inte beskattas inom ramen för den koldioxidbaserade fordonsskatten. Till de fordon som beskattas efter vikt hör främst personbilar klass I (det vill säga vanliga personbilar) som enligt uppgift i vägtrafikregistret är av fordonsår 2005 eller tidigare. Även personbilar (klass I) som inte uppfyller kraven i någon av miljöklasserna 2005, El eller Hybrid omfattas av det viktbaserade fordonsskattesystemet, liksom personbilar klass II, lätta

bussar och lätta lastbilar som blivit skattepliktiga för första gången före utgången av 2010.

Inför övergången till ett koldioxidbaserat system för uttag av fordonsskatt diskuterade Vägtrafikskatteutredningen (SOU 2004:63) lämplig tidpunkt för när övergången skulle ske. Det var viktigt inte minst för avgränsningen av vilka fordon som skulle ingå i det koldioxidbaserade systemet respektive bli kvar i det gamla viktbaserade.

Vägtrafikskatteutredningen konstaterade att det visserligen sedan den 26 oktober 1999 antecknas uppgift om en personbils utsläpp av koldioxid per kilometer i vägtrafikregistret, men att uppgifterna inte är heltäckande från och med detta datum. I stället bedömde Vägtrafikskatteutredningen att det var först från och med 2002/03 som uppgifterna skulle vara tillräckligt frekventa för att en övergång till en koldioxidrelaterad fordonsskatt skulle vara praktisk genomförbar. Eftersom koldioxiduppgiften antecknas vid registreringar från nyss nämnda dag och inte beroende på ett fordons årsmodell ansågs övergången inte kunna kopplas till en viss årsmodell.

Såväl praktiska som miljörelaterade skäl talade enligt Vägtrafikskatteutredningen för att låta det koldioxidbaserade fordonsskattesystemet omfatta dels fordon som var av modellår 2006 eller yngre, dels fordon som var äldre, men uppfyllde miljöklass 2005, El eller Hybrid. Härigenom skulle uppnås att de fordon som beskattas enligt den koldioxidrelaterade modellen uppfyller en viss lägsta utsläppsnivå.[1]

Vid den tidpunkt då personbilar införlivades i det koldioxidbaserade fordonsskattesystemet saknades i vägtrafikregistret uppgifter om koldioxidutsläpp för lätta lastbilar och lätta bussar. Detta eftersom uppgiften i allmänhet inte fanns i fordonens typgodkännandedokument. Dessa fordon lämnades därför inledningsvis kvar i det viktbaserade systemet. Så blev fallet även med personbilar klass II (husbilar) då det ansågs att dessa borde inkluderas i den koldioxidbaserade fordonsskatten samtidigt som de lätta lastbilarna.[2]

Från och med den 1 januari 2008 är uppgift om specifika koldioxidutsläpp obligatorisk vid typgodkännande av lätta lastbilar. Därmed har också uppgift om detta börjat föras in i vägtrafik-

[1] SOU 2004:63 s. 249.
[2] Prop. 2005/06:65 s. 91.

registret. Bland annat mot den bakgrunden samt för att få en tydligare miljöstyrning och en mer renodlad utformning av fordonsskatten införlivades, med ikraftträdande den 1 januari 2011, även lätta lastbilar i det koldioxidbaserade fordonsskattesystemet. Husbilar och lätta bussar följde också med.

Även i det nyss nämnda sammanhanget diskuterades lämplig tidpunkt för övergången och därmed avgränsningen av vilka lätta lastbilar, lätta bussar och husbilar som skulle föras in i det koldioxidbaserade fordonsskattesystemet respektive bli kvar i det viktbaserade. Eftersom infogandet för dessa typer av fordon skulle innebära stora skattehöjningar för ett stort antal fordon ansågs det inte lämpligt att göra avgränsningen utifrån fordonsår och miljöklass på sätt som skett vid införandet av den koldioxidbaserade fordonsskatten för personbilar några år tidigare. I stället skulle den koldioxidbaserade skatten omfatta endast nya fordon, det vill säga fordon som köpts efter ikraftträdandet av systemskiftet.[3]

**Skälen för utredningens bedömning och förslag:** Av utredningens kommittédirektiv följer, som nämnts i början av detta kapitel, att utredningen bör analysera om det är lämpligt att inordna de lätta fordon som i dag ingår i det viktbaserade systemet i det koldioxidbaserade systemet för fordonsskatt. En fördel med en sådan ändring skulle vara att alla personbilar, lätta lastbilar och lätta bussar beskattas i ett enhetligt system. På så sätt skulle vi få en tydligare och enklare ordning för beskattning av lätta fordon. Det skulle ligga i linje med syftet med den aktuella översynen, nämligen att skapa ett sammanhållet och renodlat system för fordonsbeskattning av lätta fordon. Styrningen mot en transportsektor med minskad klimatpåverkan skulle också bli tydligare i och med att all fordonsbeskattning avseende lätta fordon skulle utgå från fordonens (registrerade eller beräknade) koldioxidutsläpp.

I dagsläget kan skattens storlek skilja sig mycket åt beroende på om fordonet beskattas utifrån koldioxidutsläpp eller utifrån vikt. Den viktbaserade fordonsskatten är generellt sett något högre än den koldioxidbaserade för personbilar klass I. Som ett exempel kan nämnas att för en bensindriven Volvo V70 med en skattevikt på 1 830 kilogram och ett koldioxidutsläpp på 159 gram per kilometer är fordonsskatten 1 416 kronor per år om bilen är koldioxidbeskattad

[3] Se Ds 2009:24.

och 3 055 kronor om den är viktbeskattad[4]. För andra lätta fordon än vanliga personbilar är den viktbaserade fordonsskatten generellt sett lägre än den koldioxidbaserade. En normalviktig husbil, med en totalvikt på 3 500 kilogram, som drivs med diesel har en årsskatt på cirka 8 500 kronor om den beskattas inom det koldioxidbaserade fordonsskattesystemet och cirka 5 600 kronor om den beskattas inom det viktbaserade fordonsskattesystemet. Med ett sammanhållet fordonsskattesystem skulle möjligen dessa skillnader inte bli lika tydliga.

Om de lätta fordon som i dag beskattas i det viktbaserade fordonsskattesystemet förs över till det koldioxidbaserade systemet skulle skatteuttaget kunna ske med stöd av en enda lagstiftning, nämligen vägtrafikskattelagen. Därmed skulle lagen med särskilda bestämmelser om fordonsskatt kunna upphävas. På så sätt skulle lagstiftaren undkomma de följdändringar som i dag görs i lagen med särskilda bestämmelser om fordonsskatt när exempelvis skattesatser ändras i vägtrafikskattelagen. I och med det skulle det bara behöva göras en ändring i uppbördssystemet när fordonsskatten ändras.

Ytterligare ett argument för att överföra de i dag viktbeskattade lätta fordonen till det koldioxidbaserade fordonsskattesystemet är att det kan antas påskynda utskrotningen av äldre fordon. Eftersom det saknas uppgift i vägtrafikregistret om koldioxidutsläpp från dessa bilar skulle Transportstyrelsen vid fastställande av fordonsskattens storlek få använda samma metod för skönsmässig beskattning som redan i dag används för de fordon som ingår i det koldioxidbaserade fordonsskattesystemet, men där uppgift om koldioxidutsläpp saknas. Detta utvecklas närmare nedan, men det kan redan här konstateras att resultatet kan bli att dessa äldre fordon får ett högt beräknat koldioxidvärde och därmed en hög fordonsskatt. En hög fordonsskatt gör i sin tur att fordonen blir mindre attraktiva på fordonsmarknaden. Fordonen kan då väntas bli skrotade fortare än vad annars hade blivit fallet.

Sammantaget finns det i och för sig skäl att undanröja det viktbaserade fordonsskattesystemet för lätta fordon och inordna dessa i det koldioxidbaserade systemet. Frågan infinner sig då om det är

[4] För ett likadant fordon som i stället drivs med diesel blir fordonsskatten 3 605 kronor för den koldioxidbeskattade och 7 939 kronor för den viktbeskattade personbilen.

möjligt att vidta en sådan åtgärd. De fordon som i så fall skulle flyttas över saknar som bekant uppgift om koldioxidutsläpp och för dessa skulle därför fordonsskatten få beräknas efter skälig grund.

Redan i dag finns det lätta fordon inom det koldioxidbaserade systemet som beskattas efter skälig grund eftersom det saknas uppgift om koldioxidutsläpp för dessa fordon. Det handlar framför allt om husbilar och importerade personbilar som beskattas skönsmässigt. Besluten om skönsmässig fordonsskatt fattas genom automatiserad behandling av Transportstyrelsen. Den skönsmässiga beskattningen går till så att ett koldioxidvärde beräknas utifrån vissa tekniska uppgifter om fordonet. Bränsletyp är en sådan variabel som har betydelse för beräkningen. Det beräknade koldioxidvärdet blir sedan grunden för skatteberäkningen på samma sätt som för bilar med ett faktiskt koldioxidvärde. Man kan därför säga att den skönsmässiga beskattningen ligger i att beräkna ett koldioxidvärde.

Från årsskiftet 2015/16 har nya utökade beräkningsformler börjat tillämpas vid all skönsmässig beskattning. De nya formlerna har tagits fram vid en jämförelse med faktiska koldioxiduppgifter för bilar som har registrerats mellan åren 2006 och 2014. Modellen tar hänsyn till den teknikutveckling som skett under dessa år, vilket innebär att fordonsår är en ny variabel. Teknikutvecklingen de senaste tio åren har inneburit att det genomsnittliga koldioxidutsläppet har minskat med cirka 60 gram. Detta gör att variabelvärdet för fordonsår i den nya beräkningsmodellen får stor inverkan på koldioxidvärdet för äldre bilar.

Uppbördsmyndigheten har beräknat koldioxidvärden som underlag för skönsmässig beskattning sedan 2006. De formler som används för beräkningen har justerats under årens lopp. Även om beräkningsmodellen i vissa enskilda fall kan visa på stor skillnad mellan faktiskt och beräknat värde är det Skatteverkets bedömning att de generella beräkningsformlerna som har tagits fram under åren är så säkra att de kan användas som underlag vid automatiserade beslut där skattebeloppet beräknas skönsmässigt. Den nya beräkningsmodellen som började tillämpas vid årsskiftet 2015/16 har ett medelfel för bensindrivna personbilar på 13 gram och för dieseldrivna personbilar på 10 gram.[5]

[5] Informationen är hämtad från Ulf Båsjö, utredningens expert från Skatteverket.

Den redovisade metoden som används för att koldioxidbeskatta fordon som saknar uppgift om koldioxidutsläpp skulle i och för sig vara möjlig att tillämpa även för äldre fordon som i dag omfattas av den viktbaserade fordonsskatten. Några större tekniska problem med att låta de viktbeskattade lätta fordonen gå över till det koldioxidbaserade systemet har inte framkommit. En skönsmässig beskattning kan ske på liknande sätt som sker för nyare bilar. Beräkningsformlerna som används kan dock behöva justeras något för att bättre passa in på dessa fordon.

En sådan sak som kan behöva anpassas kan vara att det rätta fordonsåret inte bör användas som parameter vid beräkningen av koldioxidvärdet. Fordonets ålder får i de nya beräkningsformlerna stor inverkan på koldioxidvärdet och på skattebeloppet. För de fordon som i dag omfattas av det viktbaserade fordonsskattesystemet skulle fordonsskatten kunna bli mycket hög. Ett sätt att mildra den effekten skulle kunna vara att använda fordonsår 2006 respektive 2010 (som är brytpunkten för vilka personbilar klass I respektive personbilar klass II, lätta bussar och lätta lastbilar som ingår i det koldioxidbaserade fordonsskattesystemet) när koldioxidvärdet ska beräknas för dessa fordon.

Som har framgått finns det alltså fördelar med att skapa ett sammanhållet koldioxidbaserat fordonsskattesystem för alla lätta fordon. Det bedöms också som praktiskt möjligt att ta ut fordonsskatt utifrån koldioxidutsläpp i stället för utifrån vikt för de lätta fordon som ligger kvar i det gamla systemet. Frågan som då återstår att analysera är om det är lämpligt att även de lätta fordon som i dag ingår i det viktbaserade systemet inordnas i det koldioxidbaserade systemet för fordonsskatt.

Om de personbilar, lätta lastbilar och lätta bussar som beskattas utifrån vikt i fortsättningen ska beskattas i det koldioxidbaserade fordonsskattesystemet får vi en ordning där cirka 30 procent av fordonen (cirka 1,5 miljoner fordon) saknar den uppgift som ska ligga till grund för beskattningen, nämligen uppgift om fordonets utsläpp av koldioxid. Det ska jämföras med att det i dagens koldioxidbaserade system saknas uppgift om koldioxidutsläpp för totalt cirka 50 000 bilar. Dessutom skulle fordonen beskattas på olika grunder, antingen utifrån ett registrerat eller också utifrån ett framräknat koldioxidvärde.

För Transportstyrelsen skulle det innebära en inte obetydlig arbetsinsats att föra över alla personbilar, lätta bussar och lätta lastbilar som ligger kvar i det gamla viktbaserade fordonsskattesystemet till det koldioxidbaserade. Detta eftersom fordonsskatten för samtliga dessa fordon i så fall skulle behöva räknas om. Det skulle också behöva tas fram nya beräkningsformler för skönsmässig beskattning för dessa äldre fordon. Problemet är dock att tillgången på uppgifter om koldioxidutsläpp är ytterst begränsat för fordon av fordonsår 2004 och äldre. Det är därför svårt att få fram jämförelsematerial som kan ligga till grund för beräkningsformler för äldre fordon.

De personbilar klass I som beskattas efter vikt är av fordonsår 2005 eller tidigare. Det innebär alltså att de viktbeskattade personbilarna är tio år eller äldre (upp till 30 år då de blir skattebefriade som veteranfordon). Som har angetts i avsnitt 3.5 är den genomsnittliga livslängden på personbilar i Sverige 17 år. De viktbeskattade personbilarna som är yngst har därför i snitt en återstående livslängd på sju år. En del av dessa kommer säkert att vara i trafik längre än så. Samtidigt kan man anta att en hel del av de viktbeskattade personbilarna redan i nuläget är nära genomsnittsåldern eller äldre. Det gör att den del av den totala personbilsflottan som finns kvar i det gamla viktbaserade fordonsskattesystemet successivt kommer att minska för att så småningom helt försvinna. Samma sak gäller för personbil klass II, lätta bussar och lätta lastbilar, även om det kommer att ta lite längre tid eftersom dessa fordon är något yngre (registrerade i vägtrafikregistret 2010 eller senare).

I samband med införandet av det koldioxidbaserade fordonsskattesystem gjordes bedömningen att systemet bara skulle gälla från en tidpunkt då registreringen av uppgifter om koldioxidutsläpp i vägtrafikregistret var så frekvent att en övergång till ett koldioxidbaserat system var meningsfull och praktisk genomförbar. När det koldioxidbaserade systemet utvidgades ansåg lagstiftaren att det bara var nya fordon som skulle omfattas.

Det har inte framkommit skäl att ifrågasätta den bedömning som gjordes vid respektive ikraftträdande. Inte heller har det framkommit några andra starka skäl för att förändra skatteuttaget för dessa äldre personbilar, lätta bussar och lätta lastbilar. En sådan förändring som det nu är tal om är relativt omfattande eftersom det rör sig om en ganska stor del av flottan av lätta fordon och är inte

motiverad med tanke på att de viktbeskattade lätta fordonen sakta men säkert håller på att försvinna ut ur fordonsparken.

Mot bakgrund av det anförda konstaterar utredningen att det i och för sig hade varit önskvärt om de viktbeskattade lätta fordonen hade förts över till det koldioxidbaserade fordonsskattesystemet för att på så sätt få en enhetlig miljöstyrande fordonsskatt för personbilar, lätta bussar och lätta lastbilar. Däremot är det osäkert hur överföringen skulle ske och hur resultatet skulle bli. Utredningen anser därför att det inte är lämpligt att de lätta fordon som i dag ingår i det viktbaserade systemet inordnas i det koldioxidbaserade systemet för fordonsskatt. Något sådant förslag lämnas därför inte. I stället bör de aktuella fordonen kvarbli i det viktbaserade fordonsskattesystemet.

I avsnitt 9.3 har framgått att utredningen föreslår en generell höjning av fordonsskatten för de koldioxidbeskattade lätta fordonen i och med att koldioxidbeloppet ska börja tas ut vid utsläpp utöver 95 gram koldioxid i stället för som i dag vid utsläpp utöver 111 gram. De ändringar av den koldioxidbaserade fordonsskatten som utredningen föreslår innebär att fordonsskatten höjs med i genomsnitt 40 procent för personbilar som inte kan drivas med dieselolja, men förändras inte för sådana fordon som kan drivas med diesel. För lätta bussar, lätta lastbilar och personbilar klass II blir höjningen i genomsnitt 10 procent för fordon som inte kan drivas med dieselolja, men förändras inte för de som kan drivas med sådant bränsle. Detta gäller för en variant av nytt bonus–malus-system som är oberoende av fordonets vikt. Varianten av bonus–malus-system där fordonets vikt beaktas innebär en höjning av fordonsskatten med 45 procent för personbilar som inte kan drivas med diesel. För övriga fordon blir det inte någon höjning. Utredningen föreslår en höjning endast om förändringen medför minst en femprocentig höjning av fordonsskatten. I beräkningen inkluderas inte höjningen av fordonsskatten som orsakas av den treåriga förhöjda malusdelen.

För att jämna ut skillnaderna mellan de lätta fordon som även i fortsättningen kommer att beskattas i det viktbaserade systemet och de som beskattas efter koldioxidutsläpp föreslår alltså utredningen att fordonsskatten för den förra gruppen generellt ska höjas, i de fall föreslagen ändring innebär en fordonsskattehöjning enligt vad som har angetts i föregående stycke. Höjningen för de viktbeskattade fordonen föreslås motsvara den nyss redovisade genomsnittliga höjningen för de koldioxidbeskattade fordonen.

## 9.7 Koldioxidbaserad fordonsskatt för nya motorcyklar och justering av enhetsskatten för befintliga

**Utredningens förslag:** Fordonsskatten för nya motorcyklar ska koldioxiddifferentieras. Det innebär att fordonsskatten för dessa fordon ska tas ut med ett grundbelopp och i förekommande fall ett koldioxidbelopp.

Grundbeloppet är detsamma som för övriga lätta fordon som ingår i det koldioxidbaserade fordonsskattesystemet, det vill säga 360 kronor för ett skatteår.

Koldioxidbeloppet är för ett skatteår 11 kronor per gram koldioxid som motorcykeln släpper ut per kilometer utöver 95 gram. Uppgift om fordonets utsläpp av koldioxid bör hämtas i vägtrafikregistret. Transportstyrelsen bör därför så snart som möjligt börja registrera uppgift om motorcyklars utsläpp av koldioxid.

Med nya motorcyklar avses motorcyklar som har blivit skattepliktiga för första gången efter utgången av 2017.

Fordonsskatten för övriga motorcyklar höjs till 360 kronor för ett skatteår, vilket motsvarar det grundbelopp som enligt vägtrafikskattelagen (2006:227) tas ut i fordonsskatt för personbilar, lätta bussar och lätta lastbilar.

**Bakgrund:** För motorcyklar tas sedan 2006, enligt 2 kap. 6 § vägtrafikskattelagen, en fordonsskatt ut med 180 kronor för ett skatteår[6]. Detta gäller dock inte veteranmotorcyklar, det vill säga sådana som är 30 år eller äldre (2 kap. 2 § 1 vägtrafikskattelagen), vilka inte är skattepliktiga. Fordonsskatten för motorcyklar är alltså en enhetsskatt som uppgår till 50 procent av det fiskala grundbeloppet för de koldioxidbeskattade lätta fordonen. Någon skatt med avseende på motorcyklars utsläpp av koldioxid tas alltså inte ut. Inte heller görs det någon skillnad i beskattning med avseende på motorcyklars vikt eller liknande parameter.

Skälet till att motorcyklar inte omfattas av den koldioxidbaserade fordonsskatten är att det saknas uppgift i vägtrafikregistret om

[6] Vad som avses med skatteår redogörs närmare för i avsnitt 10.3.

motorcyklars utsläpp av koldioxid. I samband med införandet av det koldioxidbaserade systemet för fordonsbeskattning av personbilar uttalades att det på sikt är lämpligt att även fordonsskatten för motorcyklar baseras på koldioxidutsläpp. Detta bland annat eftersom flera motorcykelmodeller släpper ut lika mycket koldioxid som bensinsnåla personbilar.[7]

Motorcyklar har varit föremål för lagstiftningsåtgärder inom EU. I ramdirektivet 2002/24/EG[8] om typgodkännande av två- och trehjuliga motorfordon fanns tidigare bestämmelser och krav som motorcyklar och mopeder skulle uppfylla för att få säljas och registreras inom EU. Ramdirektivet kompletterades med särdirektiv som innehöll tekniska krav och miljökrav avseende dessa fordon. Ramdirektivet är bland annat införlivat i svensk lagstiftning genom Vägverkets föreskrifter (VVFS 2003:23) om motorcyklar och släpvagnar som dras av motorcyklar.

Ramdirektivet har sedermera omarbetats och ersatts av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 168/2013 av den 15 januari 2013 om godkännande av och marknadstillsyn för två- och trehjuliga fordon och fyrhjulingar. Ordet marknadstillsyn har genom en rättelse till ramförordningen i mars 2015 ersatts med marknadskontroll. Genom förordningen upphävdes ramdirektivet med verkan från och med den 1 januari 2016 då förordningen började tillämpas. Förordningen kräver inget införlivande i nationell lagstiftning utan gäller direkt enligt sin lydelse.

Syftet med förordningen är att fastställa harmoniserade regler för typgodkännande av bland annat motordrivna två-, tre- och fyrhjulingar för att minska utsläppen från aktuella fordon.

I ramförordningen fastställs administrativa och tekniska krav för typgodkännande av alla nya fordon, system, komponenter och separata tekniska enheter samt krav för marknadskontroll över fordon, system, komponenter och separata tekniska enheter som omfattas av godkännande i enlighet med förordningen. Bland annat anges det i artikel 24 att koldioxidutsläpp ska bestämmas av tillverkaren enligt tillämplig laboratorieutsläppsprovningscykel. Resultaten av koldioxidmätningen ska tas med i det tekniska underlaget

[7] Prop. 2005/06:65 s. 94.

[8] Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/24/EG av den 18 mars 2002 om typgodkännande av två- och trehjuliga motorfordon och om upphävande av rådets direktiv 92/61/EEG.

som redovisas av tillverkaren för godkännandemyndigheten och som ligger till grund för typgodkännandet. Informationen ska också anges på intyget om överensstämmelse. Det finns alltså här krav på mätning och redovisning av koldioxidutsläpp, men något gränsvärde uppställs inte för typgodkännande enligt ramförordningen.

I det svenska vägtrafikregistret finns det drygt 550 000 motorcyklar registrerade. Antalet har ökat med cirka 10 000 fordon per år sedan 2013. Antalet motorcyklar i trafik har ökat från knappt 150 000 fordon i slutet av 1990-talet till drygt 300 000 fordon 2014. Det innebär alltså att det har skett en fördubbling av motorcyklar i trafik under en 15-årsperiod.

Flest motorcyklar i trafik under året är det under juli och augusti (cirka 315 000 motorcyklar under vardera månaden). Det lägsta antalet motorcyklar i trafik återfinns i månaderna januari och februari (cirka 287 000 motorcyklar var under dessa månader). De motorcyklar som är i trafik i januari och februari kan också antas vara i trafik under hela året. Ungefär 20 000 motorcyklar beräknas vara i trafik endast under sex månader (vanligen april–september eller maj–oktober) och cirka 6 000 motorcyklar under kortare tid än sex månader (troligen under sommarmånaderna juni, juli och augusti eftersom det är flest påställda motorcyklar då).[9]

Nettointäkterna från fordonsskatten för motorcyklar uppgår till cirka 54 miljoner kronor och i genomsnitt betalar motorcykelägare 171 kronor i fordonsskatt per år.[10]

**Skälen för utredningens förslag:** Det har sedan tidigare funnits tankar på att låta även fordonsskatten för motorcyklar baseras på fordonens koldioxidutsläpp. Detta bland annat med argumentet att flera motorcykelmodeller släpper ut lika mycket koldioxid som bensinsnåla personbilar.

Sett i ett miljöperspektiv är det önskvärt att få en miljöstyrande fordonsskatt även för den nu aktuella kategorin av fordon. Det skulle bli ett incitament för fordonsindustrin att tillverka och för konsumenter att välja motorcyklar med lägre koldioxidutsläpp. Miljöstyrningen kan uppnås genom att motorcyklarna inordnas i

[9] Informationen är hämtad från www.transportstyrelsen.se/sv/vagtrafik/statistik-och-register/Vag/Fordonsstatistik/ och genom direktkontakt med utredningens expert från Transportstyrelsen, Jonny Geidne. Det är också han som har gjort beräkningarna utifrån tillgänglig statistik.

[10] Informationen är hämtad från utredningens expert från Transportstyrelsen, Jonny Geidne.

en koldioxiddifferentierad fordonsskatt. I likhet med vad som gäller för nyare personbilar och andra lätta fordon skulle fordonsskatten för en motorcykel vara beroende av hur mycket koldioxid den släpper ut. En sådan ordning bidrar till att minska transportsektorns klimatpåverkan och till att skapa en sammanhållen, renodlad och enhetlig fordonsbeskattning av lätta fordon.

Som har framgått ovan är det sedan den 1 januari 2016 krav på att uppgift om koldioxidutsläpp[11] ska anges vid typgodkännande av nya motorcyklar. I och med att denna uppgift blir tillgänglig för alla nya motorcyklar är det möjligt för Transportstyrelsen att föra in uppgiften i vägtrafikregistret. Uppgiften kan sedan ligga till grund för beskattning. Därmed skulle de hinder som tidigare har förelegat mot att införa en koldioxidrelaterad fordonsskatt för motorcyklar nu vara undanröjda.

Mot angivna bakgrund föreslår utredningen att motorcyklarna inordnas i en koldioxidrelaterad fordonsskattemodell. Fordonsskatten kommer då att tas ut med ett grundbelopp och i vissa fall ett koldioxidbelopp utifrån den systematik som gäller för beskattning av andra lätta fordon enligt vägtrafikskattelagen.

Grundbeloppet bör också för den aktuella kategorin av fordon vara 360 kronor och koldioxidbeloppet tas ut vid utsläpp utöver 95 gram koldioxid per kilometer. Eftersom motorcyklar generellt sett används i mindre omfattning och därmed bidrar mindre till utsläppen av växthusgaser anser utredningen att koldioxidbeloppet bör vara lägre för motorcyklar än för andra lätta fordon. Ett belopp på 11 kronor per gram koldioxid som fordonet släpper ut per kilometer utöver 95 gram bedöms som rimligt. Det innebär en halvering av det koldioxidbelopp (22 kronor) som tas ut för lätta fordon som beskattas i det koldioxidbaserade fordonsskattesystemet och för vilka det inte tas ut någon förhöjd malus. Koldioxidbeloppet för motorcyklar blir därmed lika högt som det som tas ut för alternativbränslefordonen, vilka också har en lägre klimatpåverkan än andra lätta fordon.

Även vid beskattningen av motorcyklar bör alltså uppgift om koldioxidutsläpp hämtas från vägtrafikregistret. För att detta ska

[11] Till skillnad från vad som gäller för personbilar är det bara ett värde för koldioxid (gram/kilometer) som ska anges. Således görs ingen skillnad på typ av körning (stadstrafik eller landsväg).

vara möjligt föreslår utredningen att Transporstyrelsen så snart som möjligt börjar registrera uppgift om motorcyklars koldioxidutsläpp.

Det är inte aktuellt att införa en koldioxiddifferentierad fordonsskatt annat än för nya motorcyklar. Med nya motorcyklar förstås här motorcyklar som blir skattepliktiga först efter att lagändringen har trätt i kraft. Utredningen bedömer att så kan ske i samband med att övriga förslag som lämnas i detta betänkande träder i kraft, nämligen den 1 januari 2018.

För äldre motorcyklar är det inte meningsfullt att införa en koldioxidbaserad fordonsskatt eftersom det alltjämt saknas uppgift om koldioxidutsläpp för dessa fordon. I stället bör det även i fortsättningen tas ut ett enhetsbelopp i fordonsskatt för äldre motorcyklar.

Däremot finns det anledning att höja enhetsskatten för de äldre motorcyklarna eftersom så inte har skett sedan vägtrafikskattelagen trädde i kraft för tio år sedan. En lämplig höjning är att sätta skatten till 360 kronor, det vill säga i nivå med det grundbelopp som föreslås för nya motorcyklar och som i dag tas ut för alla personbilar, lätta bussar och lätta lastbilar som beskattas enligt vägtrafikskattelagen.

En höjd fordonsskatt för motorcyklar kan få konsekvenser för benägenheten att utnyttja möjligheten till av- och påställning av motorcyklar. Detta diskuteras närmare i avsnitt 10.6.

# 10 Frågor av systemvårdande karaktär

## 10.1 Uppdraget

I utredningens uppdrag ingår att utreda och lämna förslag avseende fordonsskatten i systemvårdande syfte. Utgångspunkten bör enligt kommittédirektiven vara att fordonsskattesystemet som helhet inte blir mer komplicerat än det nuvarande. Som exempel nämns att utredningen bör se över regelverket i syfte att undvika att så kallade tilläggsdebiteringar uppstår i samband med fordonsskattejusteringar. I detta syfte kan utredningen enligt direktiven överväga en ändring av dagens system med skatteår och skatteperioder till en enhetlig skatteperiod som är densamma för samtliga fordonsägare.

Utredningen bör också, enligt kommittédirektiven, analysera regelverket kring av- och påställning av fordon och utreda om fordonsskatt i viss utsträckning även bör betalas för avställda fordon.

Mot denna bakgrund kommer utredningen i det här kapitlet att beskriva våra överväganden i frågor av systemvårdande karaktär. Inledningsvis kommer vi – som en bakgrundsbeskrivning – att närmare redogöra för gällande ordning i fråga om betalning av fordonsskatt och tilläggsdebiteringar, skatteår och skatteperioder, samt av- och påställning av fordon. Kapitlet avslutas med våra överväganden när det gäller tilläggsdebiteringar och av- och påställning av fordon.

## 10.2 Betalning av fordonsskatt och tilläggsdebiteringar

Av 5 kap. 1 § vägtrafikskattelagen (2006:227) följer att vägtrafikskatten (vilket innefattar både fordonsskatt och saluvagnsskatt) betalas genom att sättas in på ett särskilt konto för skatteinbetalningar enligt vägtrafikskattelagen.

Fordonsskatten betalas som huvudregel av den som är skattskyldig för fordonet vid ingången av den månad under vilken skatten ska betalas (5 kap. 2 § första stycket vägtrafikskattelagen). Skattskyldig för fordonsskatt är ägaren av fordonet (2 kap. 4 § första stycket vägtrafikskattelagen). Som ägare av ett fordon anses den som är antecknad i vägtrafikregistret som ägare eller den som bör vara antecknad där som ägare (samma bestämmelse, andra stycket). Fordonsskatten ska betalas under månaden före ingången av skatteåret eller skatteperioden, den så kallade betalningsmånaden (5 kap. 3 § första stycket vägtrafikskattelagen). Tillkommande fordonsskatt ska däremot, enligt 5 kap. 5 § vägtrafikskattelagen, betalas senast 30 dagar efter det att skatteändringen har trätt i kraft.

Skatteår, skatteperioder och betalningsmånader för fordon bestäms efter slutsiffran i fordonets registreringsnummer enligt vad som följer av en särskild uppställning i 6 § vägtrafikskatteförordningen (2006:242). Eftersom det finns tio siffror finns det följaktligen tio betalningsmånader. Slutsiffran 0 har betalningsmånad mars (för skatteår april–mars), slutsiffran 1 betalningsmånad april (för skatteår maj–april), slutsiffran 2 betalningsmånad maj (för skatteår juni–maj) och så vidare. Uppehåll görs i juli och september som inte utgör betalningsmånader för några fordon.

Tillkommande skatt, eller så kallade tilläggsdebiteringar, regleras i 5 kap. 13 § vägtrafikskattelagen. Av den bestämmelsen följer att om fordonsskatt för ett fordon ska tas ut med ett annat belopp än tidigare på grund av ändring i den aktuella lagen och fordonsskatten har beslutats för tiden efter ikraftträdandet enligt äldre bestämmelser, ska tillkommande skattebelopp betalas för tiden från och med dagen för ändringen till utgången av skatteåret eller, om fordonsskatt har beslutats för en skatteperiod, skatteperioden. På motsatt vis ska för samma tid överskjutande belopp som redan har betalats återbetalas. Det är den som är skattskyldig vid ikraft-

trädandet av lagändringen som ska betala tillkommande belopp, och även den som ska få tillbaka överskjutande skattebelopp.

I det fall fordonsskatt på grund av en lagändring ska tas ut med ett annat belopp än tidigare ska tilläggsdebitering ske om beloppet uppgår till 200 kronor eller mer och återbetalning göras av belopp som uppgår till 100 kronor eller mer (5 kap. 14 § vägtrafikskattelagen).

Vid lagändringar som det nu är tal om beslutar alltså Transportstyrelsen i förekommande fall om ändring av fordonsskatten och skickar ut tilläggsdebiteringar av fordonsskatten till de fordonsägare som ska betala ytterligare skatt utöver vad de redan har betalat i förskott för det aktuella skatteåret.

Nuvarande bestämmelser om tilläggsdebitering och återbetalning vid lagändringar infördes den 1 januari 1989. Innan dess utfärdades det särskilda övergångsregler och tillämpningsföreskrifter varje gång fordonsskattesatser ändrades. För att minska behovet av sådana bestämmelser infördes alltså generella regler rörande den särskilda uppbörden som ska göras i samband med att fordonsskatten ändras. Av praktiska skäl skulle det finnas en fast ordning för i vad mån extra debiteringar eller återbetalningar ska göras och vem som ska vara skattskyldig för tillkommande skatt respektive få tillbaka överskjutande belopp.[1]

Fram till 2006 låg gränsen för småbelopp som inte behövde betalas in och inte heller återbetalas på 100 kronor. Gränsen tillkom för att minska antalet in- och utbetalningar i förhållande till vad som annars hade kunnat bli fallet.[2] 2006 höjdes gränsen för vilka belopp som behöver betalas in till nuvarande nivå på 200 kronor.

Som en generell bestämmelse gäller för all vägtrafikskatt att, om det till följd av ett skattebeslut uppkommer ett skattebelopp under 50 kronor bortfaller beloppet och behöver inte betalas in till staten. Sådant belopp återbetalas inte heller. (8 kap. 1 § andra stycket vägtrafikskattelagen.)

[1] Prop. 1987/88:159 s. 42 och s. 49.
[2] Prop. 1987/88:159 s. 42.

## 10.3 Skatteår och skatteperiod i vägtrafikskattelagen

Fordonsskattesystemet är uppbyggt på så sätt att betalning sker i förskott för ett skatteår respektive för en skatteperiod. Ändras lagen under ett skatteår för vilket betalning redan har skett kommer fordonsägaren att tilläggsdebiteras för det tillkommande beloppet. Samma sak gäller för en betald skatteperiod. Frågan är då vad som avses med ett skatteår respektive en skatteperiod.

Definitionen av begreppen skatteår och skatteperiod finns i 1 kap. 4 § vägtrafikskattelagen. Med *skatteår* avses i fråga om fordonsskatt, tolv kalendermånader i rad. Skatteåret kan alltså vara rullande, så länge det avser tolv på varandra följande kalendermånader. Detta skiljer sig från vad som gäller för saluvagnsskatten[3] där skatteperiod avser ett kalenderår, det vill säga från och med den 1 januari till och med den 31 december. Med *skatteperiod* avses fyra kalendermånader i rad. Perioden räknas från första dagen i den första månaden till sista dagen i den fjärde månaden och kan inträffa närsomhelst under året, så länge den avser fyra på varandra följande kalendermånader.

Det rullande uppbördssystemet med skatteår som avser löpande tolvmånadersperioder utspridda över hela året infördes 1974 i samband med omläggningen av fordonsregisteringen till ett centralt ADB-system för hela Sverige. Dessförinnan hade fordonsskatt påförts länsvis utifrån vid vilken länsstyrelse fordonet var registrerat. Ett fordon skulle vara registrerat hos länsstyrelsen i det län där fordonet hade sin hemort, det vill säga där ägaren var folkbokförd. Varje länsstyrelse förde ett eget bilregister, från vilket uppgifter som låg till grund för beskattningen hämtades. Respektive länsstyrelse svarade alltså för uppbörden av fordonsskatten inom sitt län och rent praktiskt skedde detta genom postverkets försorg. Fordonsskatten togs ut första gången vid registreringen av fordonet och därefter för varje kalenderår så länge fordonet var underkastat skatteplikt.[4]

---

[3] Saluvagnsskatt tas ut enligt vägtrafikskattelagen för fordon som används med stöd av en saluvagnslicens. Saluvagnslicens är ett särskilt tillstånd för den som yrkesmässigt tillverkar, transporterar eller handlar med fordon att under särskilda omständigheter använda oregistrerade eller avställda fordon på allmän väg. Saluvagnsskatt ingår, tillsammans med fordonsskatt, i begreppet vägtrafikskatt.

[4] Prop. 1971:152 s. 15–17 samt prop. 1973:94 s. 22 och s. 43–45. Se även SOU 1968:23 s. 16–19, SOU 1971:11 s. 33–34 och SOU 1972:42 s. 61.

I och med skatteomläggningen fick fordonsbeskattningen en nära anknytning till kontrollbesiktningen av fordonsbeståndet och det kontrollmärkessystem som infördes då. Syftet var att få ett bättre samband mellan å ena sidan den period kontrollmärket skulle avse och å andra sidan den period för vilket skatt skulle betalas och kontrollbesiktningen gälla. Tidpunkten för uppbörden av fordonsskatten kom att bestämmas, på samma sätt som för inställelse till allmän periodisk kontrollbesiktning, efter sista siffran i fordonets registreringsnummer.

Begreppen skatteår och skatteperiod har betydelse för att bland annat ange storleken på skatten. Av 2 kap. 5 § vägtrafikskattelagen följer att fordonsskatten ska betalas för ett skatteår, det vill säga tolv kalendermånader. Om skatten för ett fordon överstiger 3 600 kronor för ett helt år betalas skatten i stället för en skatteperiod. Skatten för en skatteperiod är en tredjedel av skatten för ett helt år.

Skatteår och skatteperiod kan även brytas ned i mindre delar vid bestämmande av skattens storlek. Av 2 kap. 13 § vägtrafikskattelagen följer att om ett fordon är skattepliktigt under endast en del av ett skatteår eller en skatteperiod, tas fordonsskatt ut för den tid då fordonet är skattepliktigt. Om skatteplikt föreligger under en del av en kalendermånad, tas dock skatt ut för hela månaden. I fråga om fordon för vilka fordonsskatten uppgår till minst 4 800 kronor för ett helt skatteår tas skatt ut per dag för den månad under vilken skatteplikten första gången inträder för fordonet eller skatteplikten upphör av annan anledning än avställning. Om ett sådant fordon har varit avställt och avställningstiden har omfattat minst 15 dagar eller om fordonet har gått över till en ny ägare under avställningstiden, tas skatt ut för dag under den månad då avställningen började eller upphörde. För en kalendermånad utgör fordonsskatten en tolftedel och för en dag 1/360 av årsskatten.

Systemet med skatteår och skatteperiod påverkar även, som framgått ovan, när betalning av fordonsskatten ska ske och har alltså betydelse inte minst vid lagändringar som gör att tilläggsdebiteringar och återbetalning av skatt behöver ske av redan beslutad eller betald fordonsskatt.

## 10.4 Av- och påställning av fordon samt tillfällig registrering

Enligt 2 kap. 1 § vägtrafikskattelagen är vissa särskilt uppräknade fordon skattepliktiga om de är eller bör vara registrerade i vägtrafikregistret och inte är avställda eller endast tillfälligt registrerade. Det innebär alltså att fordonsskatt inte betalas för exempelvis en personbil som är avställd eller endast tillfälligt registrerad. Vad innebär det då att ett fordon är avställt eller tillfälligt registrerat?

En bil (med vilket förstås personbilar, lastbilar och bussar, 1 § lagen [2001:559] om vägtrafikdefinitioner) ska vara registrerad i vägtrafikregistret för att få användas i trafik. Det finns en del undantag från registreringsplikten som huvudsakligen avser körning inom inhägnat område och olika former av provkörningar. Ett annat viktigt undantag är att fordon får brukas kortast lämpliga väg till eller från ett besiktningsorgan enligt 4 kap. 2 § fordonslagen (2002:574) för att en registreringsbesiktning ska kunna genomföras.

Om exempelvis en bil, motorcykel, lastbil eller buss inte ska användas i trafik kan den ställas av. Det innebär att ägaren anmäler till Transportstyrelsen att fordonet inte kommer att användas. Avställningen gäller från och med den dag då en fullständig anmälan om avställning kommer in till Transportstyrelsen.

Ställer ägaren av sitt fordon, behöver denne inte längre betala fordonsskatt. Om det finns överskjutande fordonsskatt återbetalar Transportstyrelsen den. Återbetalningen sker till den person som är registrerad ägare vid avställningstillfället. Belopp under 50 kronor återbetalas inte (se avsnitt 10.2). När ett fordon har en årsskatt på mer än 4 800 kronor per år gäller andra regler. Transportstyrelsen återbetalar då skatt från dagen när avställningen registrerades. Ställer ägaren på fordonet igen inom 15 dygn, måste han eller hon betala skatt från och med avställningsdagen i stället för från påställningsdagen.

Ett avställt fordon får enligt 17 § lagen (2001:558) om vägtrafikregister inte brukas annat än under speciella förhållanden. Ett sådant är, om fordonet har ställts av på ägarens begäran, att köra fordonet till eller från närmaste besiktningsorgan. Det krävs då att man kör kortast lämpliga väg.

Ett avställt fordon måste ställas på för att få användas igen. Även det sker genom anmälan till Transportstyrelsen, som beslutar att

avställningen ska upphöra (påställning). Tiden för påställning räknas från och med dagen för Transportstyrelsens beslut om att ställa på fordonet. När ägaren ställer på sitt fordon måste han eller hon betala fordonsskatt (om fordonet inte är skattebefriat på grund av ålder). Skatten ska betalas senast tre veckor från dagen då ägaren ställde på fordonet.

Fordonsskatt debiteras för hela månader. Det betyder att fordonsskatten tas ut för en hel månad även om fordonet ställs på mitt i månaden. Om skatten är högre än 4 800 kronor tas den ut per dag (under förutsättning att fordonet har varit avställt i minst 15 dagar eller att fordonet har bytt ägare under avställningstiden). Om fordonet blir skattepliktigt under betalningsmånaden debiteras samtidigt skatten för hela följande skatteår eller skatteperiod. Det innebär att fordonsägaren kan få en räkning på fordonsskatt för 13 månader (ett skatteår plus betalningsmånaden) eller 5 månader (en skatteperiod plus betalningsmånaden). Skatten måste betalas, även om fordonet ställs av igen före den angivna bokföringsdagen. Den överskjutande skatten betalas, som nämnts, då tillbaka.

Närmare föreskrifter om av- och påställning av fordon finns i 8 kap. förordningen (2001:650) om vägtrafikregister.

Tillfällig registrering kan meddelas för motordrivna fordon och för släpfordon, 21 § lagen om vägtrafikregister. Sådan får, enligt 22 § nämnda lag, meddelas för ett fordon som förs in till Sverige för att brukas stadigvarande här, om fordonet inte är registrerat här, fordonets ägare har sitt egentliga hemvist här, och fordonets ägare inte yrkesmässigt tillverkar, transporterar eller handlar med motordrivna fordon eller med släpfordon. Det är alltså, som namnet antyder, frågan om en registrering som är tillfällig i avvaktan på att fordonet har godkänts vid en besiktning.

Av 23 § lagen om vägtrafikregister följer under vilka förutsättningar tillfällig registrering får meddelas för ett fordon som inte ska registreras för att stadigvarande brukas i Sverige. Det är i dessa fall fråga exempelvis om nya fordon som har förvärvats i landet av personer som inte bor här eller av personer som bor här men avser att flytta utomlands inom en viss kortare tid.

Giltighetstiden för en tillfällig registrering varierar enligt lag beroende på under vilka förutsättningar den har meddelats.

## 10.5 Överväganden i fråga om tilläggsdebiteringar

### 10.5.1 Inledning – problemet med tilläggsdebiteringar

Som har framgått ovan uppstår tilläggsdebiteringar till följd av att lagändringar sker så att fordonsskatt ska tas ut med ett högre belopp än tidigare. Det uppfattas av en del fordonsägare som orättvist eftersom de då får betala ytterligare skatt utöver vad de redan har betalat för ett visst skatteår, eller en viss skatteperiod. Detta sker till följd av att fordonsskatten debiteras i förskott för normalt ett skatteår i taget. Som störst är problemet med tilläggsdebiteringar när de precis har skett eftersom det är när fordonsägare får betala ett tillägg i en pågående skatteperiod eller ett skatteår som det är som mest märkbart.

Det förhållandet att fordonsskatten betalas i förskott gör i sig att många fordonsägare glömmer bort att betala tilläggsdebiteringar, varpå de drabbas av extra avgifter. Uteblivna tilläggsdebiteringar innebär därmed både lägre offentligfinansiella intäkter och högre administrativa kostnader för staten.

Tilläggsdebiteringar kan också innebära en faktisk orättvisa då vissa, men inte alla, fordonsägare slipper betala fordonsskattehöjningen. Debitering sker nämligen, som nämnts, inte för tillkommande skatt som understiger 200 kronor. Det innebär att den fordonsägare som exempelvis får sin fordonsskatt höjd med 195 kronor inte behöver betala för skattehöjningen, men att den som får en skattehöjning på 205 kronor får göra det. I och med systemet med olika skatteår som löper från olika tidpunkter under kalenderåret gynnas vissa fordonsägare slumpmässigt beroende på vilket registreringsnummer fordonet har. Lagändringar som rör fordonsskatten sker oftast med ikraftträdande vid årsskiftena, vilket tillsammans med det rullande uppbördssystemet och beloppsgränsen gör att det i regel är för fordon med samma slutsiffror som tilläggsskatt inte behöver betalas.

Allmänheten känner i regel inte till skattehöjningar, vilket kan leda till en viss ökning av dröjsmålsavgiftsärendena. Det finns också en tendens att de rättsliga processerna ökar i samband med lagändringar. Dessa processer rör inte sällan invändningar mot lagbestämmelsernas giltighet. Även antalet klagomål från allmänheten till Regeringskansliet och till politiker tilltar när fordonsskatteförändringar sker. Därtill blir det också en högre belastning på Transport-

styrelsens kundtjänstmottagning med frågor som relaterar till tilläggsdebiteringarna.

Sammantaget finns det alltså hos de skattskyldiga en brist på acceptans för systemet med tilläggsdebiteringar.

I genomsnitt sker det förändringar av fordonsskattesatserna vart tredje år. Skattesatsändringarna sker, som redan nämnts, oftast vid årsskiften, men de har vid några tillfällen infallit den 1 februari, 1 maj och 1 oktober. En del av skattesatsändringarna har på grund av beloppsgränsen inte resulterat i någon eller endast ett mindre antal tilläggsdebiteringar. Andra skattesatshöjningar har varit mer kraftiga och resulterat i tilläggsdebiteringar för omkring en miljon fordon. Problemet med tilläggsdebiteringar kan alltså vara omfattande beroende på hur stor förändringen är.

### 10.5.2 Tänkbara lösningar och konsekvenser

Dagens system med skatteår och skatteperiod är i sig inte något problem. Skatteperiod är bara ett sätt att dela upp större fordonsskattebetalningar i mindre delar för att det inte ska bli alltför stora belopp som ska betalas eller återbetalas på en och samma gång. Det är i stället det rullande uppbördssystemet med skatteår som börjar vid tio olika tillfällen på kalenderåret som kan uppfattas som problematiskt, inte när det gäller den ordinarie skattedebiteringen utan när det gäller tilläggsdebiteringarna.

Som tidigare har nämnts infördes det rullande uppbördssystemet i samband med kontrollmärkessystemets tillkomst. Tanken var att det skulle finnas en koppling mellan kontrollbesiktningen och uppbörden av fordonsskatten. Tidpunkterna för båda dessa kom att bestämmas utifrån fordonens registreringsnummer. Systemet med kontrollmärke för fordon togs emellertid bort i januari 2010. Det utgör därför inte längre något hinder mot att avskaffa systemet med skatteår som börjar vid tio olika tillfällen under ett kalenderår.

Den närmast till hands liggande lösningen på problemet med tilläggsdebiteringar är att ersätta dagens tio skatteår med en enhetlig skatteperiod som är densamma för alla fordon. Den enhetliga skatteperioden skulle i så fall kunna utgöras av ett skatteår. I det sammanhanget finns det också anledning att fundera över om ändringen till

ett enhetligt skatteår bör kombineras med att bestämmelsen om tilläggsdebitering och återbetalning vid skattejusteringar tas bort.

Det naturliga skulle vara att som skatteår välja kalenderår som skatteår på sätt som gäller för saluvagnsskatten och för många andra skatter. Så var också fallet för fordonsskatten före 1974. Skatteåret skulle följaktligen löpa från den 1 januari till den 31 december. För att hinna få med skatteförändringar som sker vid helårsskiftet skulle den lösningen kunna kombineras med en uppbördsförskjutning. Förskjutningen skulle innebära att skatten debiterades och betalades en bit in på året. Här skulle februari eller mars kunna vara lämpliga betalningsmånader.

Om en lösning med kalenderår och uppbördsförskjutning inte följs av några ytterligare lagändringar får det till följd att det inte kommer att uppstå några tilläggsdebiteringar, och inte heller några återbetalningar, för fordonsskatteförändringar som träder i kraft den 1 januari. En sådan ordning får därmed full offentligfinansiell effekt. För skatteförändringar som träder i kraft senare under året, exempelvis den 1 juli, uppstår däremot tilläggsdebiteringar på samma sätt som i dag. Här får då lagstiftaren vid planeringen av skatteförändringar ett val: antingen låter man genomföra förändringarna per den 1 januari och då uppkommer inga tilläggsdebiteringar eller också låter man förändringarna ske med andra ikraftträdandedatum, men då får man stå ut med att tilläggsdebiteringar uppstår.

För att minska antalet tilläggsdebiteringar som kan ske om kalenderår väljs som skatteår, men där lagändringar träder i kraft på andra tidpunkter än vid årsskiftet kan en höjning av gränsen för tilläggsdebiteringar – som i dag ligger på 200 kronor – övervägas. Det är i sådant läge enbart den vertikala orättvisan som ökar, det vill säga olika fordon kommer att behandlas olika genom att fordon med stora skattehöjningar drabbas mer av tilläggsdebiteringar än fordon med små skattehöjningar. Den horisontella rättvisan däremot behålls eftersom lika fordon kommer att behandlas lika, det vill säga ingen orättvisa uppstår på grund av att bilen har råkat hamna i en viss skatteperiod.

Om en lösning med kalenderår som skatteår följs av en lagändring som innebär att tilläggsdebiteringar och återbetalningar helt slopas kommer fordonsskatteändringar som inträffar vid halvårsskiftet inte att få någon offentligfinansiell effekt under ikraftträdandeåret. Detta eftersom fordonsägarna redan har betalat fordonsskatten

för det aktuella året när ikraftträdandet sker. Det är först kalenderåret därefter som den höjda skatten debiteras och betalas. I praktiken tvingas därför lagstiftaren att genomföra förändringar av fordonsskatten vid årsskiftet så att förändringen kan beaktas vid debiteringen av årsskatten.

Ett alternativ till kalenderår som enhetligt skatteår är att välja ett skatteår som börjar en bit in på året. Förslagsvis skulle ett sådant skatteår börja den 1 februari och sluta den 31 januari. Fördelen med denna lösning, i förhållande till kalenderår som skatteår utan uppbördsförskjutning, skulle vara att Transportstyrelsen vid sin debitering kan beakta lagändringar som har trätt i kraft vid årsskiftet. Om det föreslagna skatteåret kombineras med en regeländring som innebär att tilläggsdebiteringar och återbetalningar helt slopas kommer, för skatteförändringar som träder i kraft den 1 januari, den offentligfinansiella effekten i så fall att bli 11/12 av helårseffekten under ikraftträdandeåret. Detta eftersom någon ytterligare skatt inte debiteras för januari månad för vilken fordonsskatten redan är betald.

För fordonsskattehöjningar som sker senare under ett skatteår som löper från februari till januari, till exempel vid halvårsskiftet, blir den offentligfinansiella effekten noll under ikraftträdandeåret om det inte görs några tilläggsdebiteringar. En sådan förändring skulle få effekt först när det nya skatteåret börjar i februari månad. Här bakbinds lagstiftaren att enbart göra förändringar av fordonsskatten vid helårsskiftet för att inte gå miste om effekten av höjningen under ikraftträdandeåret.

Skulle förslaget med skatteår från februari till januari inte kombineras med en lagändring som innebär att tilläggsdebiteringarna slopas skulle alla skatteförändringar som sker under året få full effekt direkt under ikraftträdandeåret med undantag för de mindre belopp som inte tas ut. Alla lika fordon kommer då att behandlas lika eftersom de har samma skatteår. Däremot kommer olika fordon att behandlas olika genom att fordon med stora skattehöjningar drabbas oftare av tilläggsdebiteringar än fordon med små skattehöjningar. Även här kan det vara aktuellt att överväga en höjning av gränsen för när tilläggsdebiteringar sker för att minimera dessa. Ett sådant förslag löser dock inte problemet med den orättvisa som upplevs av att få betala igen för något man redan har betalat.

Det kan emellertid uppstå andra problem än de som har beskrivits ovan, och som främst gällt offentligfinansiella effekter, med att införa ett enhetligt skatteår för samtliga fordonsägare. För exempelvis företag med en stor fordonspark kan det uppstå likviditetsproblem om all fordonsskatt ska betalas vid ett och samma tillfälle. Även för personer och familjer med flera fordon kan det bli betydande belopp som ska betalas på en gång. Ett annat scenario är att antalet av- och påställningar av fordon ökar i samband med ägarbyte om den i dag uppdelade debiteringen av fordonsskatt över 3 600 kronor tas bort. Detta eftersom säljaren kan tänkas vilja utnyttja det förhållandet att han eller hon har rätt att få tillbaka överskjutande skatt om bilen ställs av innan försäljning.

Vidare kan det finnas kapacitetsbegränsningar hos Transportstyrelsen som gör att myndigheten inte kan hantera en så stor mängd debiteringar som det är frågan om på samma gång. För att fastställa ägare till de fordon som ska debiteras fordonsskatt gör Transportstyrelsen varje månad en datakörning. Eftersom cirka 9 miljoner fordon beskattas årligen omfattar datakörningen cirka 800 000 fordon per månad. Datakörningen belastar systemet hårt och kan påverka åtkomsten till systemet i övrigt, vilket exempelvis kan inverka negativt på arbetet för Transportstyrelsen, och då främst kundtjänsten, Polismyndigheten, bilhandlare och försäkringsbolag som har åtkomst till fordonsregistret. Av den anledningen görs körningarna på lördagar. Att med dagens datakapacitet göra en sådan körning för samtliga lätta fordon vid ett och samma tillfälle skulle innebära att systemet utsätts för hård belastning under lång tid (flera dagar). Det kan i sin tur leda till att andra slags datakörningar får stå tillbaka under den tiden. Detta talar emot att övergå till en enhetlig skatteperiod.

Dagens system med skatteår som börjar vid tio olika tillfällen innebär, som nyss sagts, att Transportstyrelsen hanterar cirka 800 000 skatteavier per månad. För att beakta ägarbyten som sker vid månadsskiftet görs de ovan nämnda datakörningarna första lördagen i månaden, bortsett från om den lördagen infaller den 1:a i månaden. Då görs körningen i stället på efterföljande lördag. Fordonsskatten ska vara betald vid slutet av skattemånaden och med hänsyn tagen till att avierna ska vara fordonsägarna tillhanda i god tid måste de sista avierna distribueras senast den 12:e i den aktuella skattemånaden. Sammantaget innebär det att myndigheten

har ungefär en vecka på sig att färdigställa avierna. Det kan bli svårt att hinna trycka och distribuera uppemot 9 miljoner avier under denna tid. Det kan också uppstå problem med att hantera den stora volym av betalningar som ska tas emot samtidigt.

Själva övergången till ett nytt system med enhetligt skatteår kan också medföra en hel del extra arbete, framför allt för Transportstyrelsen som behöver göra om sina rutiner. Det krävs också genomtänkta och utförliga övergångsbestämmelser för att säkerställa att fordonsägarna inte missgynnas av den stora skatteförändringen som ett avskaffande av dagens system med differentierade skatteår skulle innebära.

En variant, för att minska belastningen på Transportstyrelsen, skulle kunna vara att ha ett skatteår, i form av ett kalenderår, för samtliga bilägare men dela upp alla fordon på två betalningstillfällen. Det skulle kunna innebära att hälften av fordonsägarna betalar sin årsskatt exempelvis vid helårsskiftet och hälften vid halvårsskiftet. I och med att det vid en sådan lösning blir ett skatteår som är lika för alla fordon blir konsekvenserna desamma som har redogjorts för ovan vid valet av kalenderår som enhetligt skatteår.

Skillnaden med nu nämnda ordning i förhållande till kalenderår som skatteår skulle vara att det blir färre betalningar för Transportstyrelsen att hantera per gång eftersom det är hälften så många fordon som ska debiteras. En sådan lösning förutsätter dock att storleken på skatten för de som ska betala sin fordonsskatt vid halvårsskiftet inte påverkas av förändringar som sker under det första halvåret. Å andra sidan om skattens storlek inte tillåts ändras utifrån skatteförändringar som sker under kalenderåret får sådana förändringar inte någon effekt under ikraftträdandeåret. Ett system som innebär ett enhetligt skatteår men med betalningstillfällen som är spridda till två, eller fler, tidpunkter skulle bli väldigt otydligt för skattebetalarna, inte minst i samband med ägarbyten.

Med hänsyn till förändringar i pengavärdet och räntor med mera kan det inte anses lämpligt att betalning sker så långt som sex månader efter att skatten har fastställts. Det förefaller också som ett onödigt komplicerat system, inte minst eftersom kopplingen till fordonens registreringsnummer måste behållas för att på något sätt dela upp fordonen på de två betalningstidpunkterna.

En snarlik variant som skulle underlätta Transportstyrelsens arbete, skulle vara att ersätta dagens tio skatteår med ett skatteår

som börjar vid två olika tidpunkter. För att få med skatteförändringar som sker vid hel- och halvårsskiften skulle skatteåret kunna börja den 1 februari respektive den 1 augusti. Om inte systemet med tilläggsdebiteringar och återbetalningar behålls kommer ännu större orättvisor än i dag att uppstå. Detta eftersom ett större antal fordonsägare påverkas olika av skatteförändringarna beroende på vilken sida av halvåret deras fordon har placerats. Även här måste en viss koppling till registreringsnummer behållas för att göra en uppdelning av fordonen mellan skatteperioderna. Fördelen med det här alternativet i förhållande till det förra skulle vara att betalning sker i anslutning till när skatten fastställs vid skatteårets början.

Båda de nyss nämnda varianterna skulle, i förhållande till om alla fordons årsskatt betalas vid ett tillfälle, inte bara underlätta Transportstyrelsens arbete utan även minska problemen med likviditetsbrist för företag med stora fordonsparker.

Det enhetliga skatteåret skulle också kunna delas upp i flera skatteperioder så att varje fordonsägare betalar en mindre summa varje gång. Så sker som bekant redan i dag om skatten för ett fordon överstiger 3 600 kronor. Då betalas fordonsskatten i stället för en skatteperiod med ett belopp som motsvarar en tredjedel av årsskatten. Vid ett enhetligt skatteår skulle denna ordning kunna behållas och utökas till att gälla alla fordon. Det skulle underlätta inte minst för de personer och företag som har flera fordon, för vilka fordonsskatten skulle betalas samtidigt. Däremot skulle Transportstyrelsen få merarbete eftersom antalet debiteringar ökar i förhållande till vad som är fallet i dag eftersom varje fordonsägare skulle debiteras fler gånger.

Ytterligare ett alternativ skulle kunna vara att inrätta ett löpande skatteår. Det skulle innebära att fordonsskatt debiteras för 12 månader från och med att fordonet tas i trafik till dess att fordonet ställs av. När det sedan tas i trafik på nytt blir det datumet startpunkten för en ny period om 12 månader. En sådan ordning ligger i linje med det sätt på vilket Transportstyrelsen i dag debiterar vägavgiften för tunga fordon.

Det nyss nämnda alternativet skulle innebära att fordonsbeskattningen frikopplades från fordonens registreringsnummer och det skulle inte längre vara lika slumpmässigt i vilket skatteår ett visst fordon hamnar. Det skulle dock inte lösa problemet med tilläggsdebiteringarna. Sådana skulle fortfarande vara nödvändiga för att en

skattehöjning skulle få full effekt redan under ikraftträdandeåret. Eftersom skattedebiteringen alltjämt skulle ske i förskott skulle upplevelsen av att få betala igen för något man redan har betalat kvarstå. Tilläggsdebiteringarna skulle också drabba olika fordonsägare olika beroende på när på året skatteåret för deras fordon börjar.

### 10.5.3 Ett enhetligt skatteår bör inte införas

**Utredningens bedömning:** Dagens system med skatteår och skatteperioder bör inte ersättas av en enhetlig skatteperiod som är densamma för alla fordon.

**Skälen för utredningens bedömning:** Som har framgått finns det inte en klar och tydlig lösning på problemet med tilläggsdebiteringar. En ändring av dagens system med olika skatteår till en enhetlig skatteperiod skulle i och för sig kunna bidra till att skapa en större rättvisa mellan fordonsägarna. Detta eftersom alla lika fordon skulle behandlas lika vid fordonsskattejusteringar oavsett när på året ändringarna genomförs och oavsett om systemet med tilläggsdebiteringar behålls eller inte. Om alla fordon har ett gemensamt skatteår kan dessutom skatteförändringar planeras så att de träder i kraft i anslutning till ett nytt skatteår. På så sätt behöver inte några tilläggsdebiteringar uppstå. Dessutom skulle kopplingen mellan fordonens registreringsnummer och fordonsbeskattningen helt försvinna vid en omläggning till en enhetlig skatteperiod.

Ytterligare en fördel med ett enhetligt skatteår, som inte har med tilläggsdebiteringar att göra, skulle vara att det blir väldigt tydligt för fordonsägaren vilken betalningstidpunkt som gäller för betalning av fordonsskatten. Oavsett vilket fordon fordonsägaren har skulle han eller hon veta om att fordonsskatten ska vara betald en viss given dag. Särskilt tydligt skulle det bli för den fordonsägare som innehar flera fordon eftersom fordonsskatten för samtliga fordon i så fall skulle betalas samtidigt. Även om det inledningsvis blir en stor omställning för fordonsägarna i och med att de flesta skulle få en ändrad tidpunkt för betalning av fordonsskatten, kan det på sikt innebära färre uteblivna betalningar.

Dagens system med olika skatteår fungerar emellertid bra när det gäller den stora huvuddelen av alla fordonsskattedebiteringar, nämligen de ordinarie debiteringarna som i allt väsentligt sker en gång per år och fordon. Dessa debiteringar är relativt jämt utspridda över året. Arbetsbördan för Transportstyrelsens personal som arbetar med skatteuppbörden är därför jämt fördelad över året och samma sak gäller för de som arbetar med kundtjänstärenden och andra förfrågningar till myndigheten. Även för andra berörda myndigheter (Skatteverket och Kronofogdemyndigheten) är belastningen när det gäller fordonsskatten jämnt fördelad över året.

En övergång till ett enhetligt skatteår skulle i stället innebära att arbetsbördan blir koncentrerad till någon eller några dagar i anslutning till att all debitering sker och en betydligt mindre belastning under resten av året. Som har framgått ovan handlar det om cirka 9 miljoner fordon som skulle debiteras vid ett tillfälle, i stället för som i dag cirka 800 000 fordon. Det i sin tur skulle innebära en extrem belastning på Transporstyrelsens datasystem för att kontrollera vem som är skattskyldig för alla dessa fordon. Datakörningar skulle begränsa eller kanske helt eliminera övriga aktörers tillgång till vägtrafikregistret under aktuell tid. Detta kan påverka samhällsfunktioner i form av polis och försäkringsbolag.

Det är vidare tveksamt om det är praktiskt möjligt att trycka och skicka ut så många betalningsavier på så kort tid som det handlar om. Visserligen kan bestämmelserna om betalning ändras för att skapa ett större utrymme för detta men ju längre tidsutsträckningen är mellan skattebeslut och betalning desto fler ägarbyten hinner ske. Det riskerar att dels generera fler överklaganden, dels skapa större oklarheter bland fordonsägarna.

Även storleken på betalningsmottagandet, det vill säga den stora volym av betalningar som Transportstyrelsen skulle ta emot samtidigt, skulle kunna bli ett problem om ett enhetligt skatteår införs. Som har nämnts skulle det bli omkring 9 miljoner skatteinbetalningar som ska göras till Transportstyrelsen i princip samtidigt. Det är inte totalbeloppet i sig som skulle vara problemet – stora skatteinbetalningar sker utan problem vid samma tidpunkt i skattekontosystemet – utan det stora antalet inbetalare. Något liknande volymmässigt finns det inte när det gäller de skatter som hanteras via skattekontosystemet. Det som kanske ligger närmast till hands att jämföra med är att det skickas ut cirka 7,5 miljoner inkomst-

deklarationer vid en och samma tidpunkt. Dessa inkomstdeklarationer innehåller både besked om kvarskatt och besked om överskjutande skatt samt de som går jämt ut. Resultatet blir alltså betalningsströmmar både ut från och in till Skatteverket. De inbetalningar som ska göras har olika förfallodagar. Det blir därför aldrig tal om en så stor volym inbetalningar som skulle bli fallet om all fordonsskatt ska betalas vid ett och samma tillfälle.

Om alla fordonsägare skulle betala sin fordonsskatt i stort sett samtidigt till samma konto är det banken eller betalningsförmedlaren som skulle kunna få problem med volymen. Det är i och för sig möjligt att den delen skulle kunna avhjälpas om betalningarna delas upp på flera konton och kanske till och med på flera banker, men för närvarande finns det inte någon sådan lösning.

Till det sagda kommer att det skulle bli en stor anhopning av förfrågningar till Transportstyrelsen och Skatteverket i samband med att debiteringarna sker om alla fordonsägare debiteras samtidigt. Det skulle medföra en stor belastning på myndigheternas telefonväxlar.

Att bryta upp dagens rullande uppbördssystem och lägga om tidpunkten för fordonsskatteuttaget till ett enhetligt skatteår som är detsamma för alla fordon är en ingripande och omfattande åtgärd. För att vidta en sådan åtgärd bör det finnas starka skäl för att genomföra förändringen. Några sådana har utredningen inte funnit. Det är inte rimligt att lägga om hela systemet med förskottsdebiteringar utspridda över året enbart för att åtgärda de problem som uppkommer i samband med att enstaka fordonsskattejusteringar sker med ojämna mellanrum. Att fordonsägare då kan uppleva en orättvisa av att få betala igen för något de redan har fått betala är oundvikligt. Någon annan påtaglig vinst med en omläggning till ett enhetligt skatteår har inte framkommit.

Mot bakgrund av det anförda anser utredningen att det inte finns skäl att föreslå en ändring av dagens system med skatteår och skatteperioder till en enhetlig skatteperiod. I stället bör dagens uppbördssystem för fordonsskatt kvarstå oförändrat. Det innebär också att om årsskatten för ett fordon överstiger 3 600 kronor ska fordonsskatten alltjämt delas upp på tre skatteperioder.

## 10.6 Överväganden i fråga om av- och påställning av fordon

**Utredningens bedömning:** Det finns inte skäl att ändra regelverket för av- och påställning av fordon.

**Skälen för utredningens bedömning:** Av- och påställning av fordon kan vara ett problem när det gäller uttag av fordonsskatt för motorcyklar. Dessa beskattas i dag med en enhetsskatt som uppgår till 180 kronor för ett skatteår (2 kap. 6 § vägtrafikskattelagen).[5] Fördelat på 12 månader blir det 15 kronor i fordonsskatt per månad. Fordonsskatt för motorcyklar, liksom för övriga fordon, betalas endast för tid då fordonet är påställt för att användas i trafik.

I och med att motorcyklar normalt inte används under vinterhalvåret är det en del fordonsägare som väljer att ställa av sina motorcyklar under denna period. Det har också att göra med möjligheten att teckna fordonsförsäkring för motorcyklar för ett halvår. En del andra fordonsägare har bara sina motorcyklar påställda under sommarmånaderna. Ställer ägaren av sin motorcykel, behöver denne inte längre betala fordonsskatt. Om fordonsskatt redan är betald för det aktuella skatteåret betalar Transportstyrelsen tillbaka den överskjutande fordonsskatten till den som är skattskyldig när motorcykeln ställs av.

Liksom för övriga fordon bestäms tiden för när fordonsskatten för en motorcykel ska betalas utifrån slutsiffran på motorcykelns registreringsnummer. Till detta kommer att, som nämnts ovan, belopp under 50 kronor varken debiteras eller återbetalas. Det innebär att vissa motorcyklar som bara är påställda under de tre sommarmånaderna och har sin skattebetalningsperiod då i praktiken kan bli skattebefriade.

Resultatet blir att skattebeloppen för motorcyklar ibland blir mycket små, eller inga alls, och att skatteintäkterna till staten blir relativt begränsade. De samlade nettointäkterna från motorcyklar har, som nämnts i avsnitt 9.7, bedömts uppgå till knappt 54 miljoner

[5] Detta gäller dock inte veteranmotorcyklar, det vill säga sådana som är 30 år eller äldre (2 kap. 2 § 1 vägtrafikskattelagen), vilka är undantagna från skatteplikt.

kronor per år[6] och den genomsnittliga fordonsskatten som betalas för motorcyklar till cirka 171 kronor per år[7].

Lösningen på problemet med den låga fordonsskatten för motorcyklar skulle kunna vara att regelverket för av- och påställning av dessa fordon ändras så att av- och påställning inte påverkar storleken på årsskatten. Fordonsskatten skulle få betalas även om motorcykeln inte är påställd under hela skatteåret. Motorcykelägare skulle då i vissa fall få betala fordonsskatt även för avställda fordon. Av- och påställning skulle följaktligen inte inverka på det belopp som staten får in i fordonsskatt för motorcyklarna. Detta skulle lämpligen kombineras med att rätten till återbetalning av överskjutande skatt tas bort för motorcyklar.

En ordning som innebär att fordonsskatt även betalas för avställda motorcyklar löser dock inte fullt ut problemet med att fordonsskatten för motorcyklar helt kan falla bort vid korta skatteperioder. I samband med att en motorcykel registreras i vägtrafikregistret kan det, beroende på tidpunkten för registreringen i förhållande till slutsiffran på registreringsnumret, hända att det endast återstår ett par–tre månader av det innevarande skatteåret. Skattebeloppet skulle i så fall bli under 50 kronor, vilket då inte debiteras. För att lösa det problemet skulle skatteåret för motorcyklar behöva skiljas från registreringsnumrets slutsiffra.

Reglerna om skatteplikt i 2 kap. 1 § vägtrafikskattelagen skulle behöva ändras om skatteplikt även gällde för avställda motorcyklar. Detta eftersom skatteplikt för fordonsskatt för i bestämmelsen uppräknade fordon (bland annat motorcyklar, personbilar, bussar och lastbilar) i dag förutsätter att fordonet inte är avställt. En ändring av skattskyldigheten för motorcyklar skulle därmed innebära ett avsteg från vad som annars gäller för skatteplikt för fordonsskatt. Det skulle gå emot syftet med utredningens översyn, att skapa ett mer enhetligt system för fordonsbeskattning.

För att få in mer fordonsskatt till staten från motorcyklarna och för att minska problemet med låga skattebelopp som inte debiteras

[6] Uträkningen bygger på uppskattningen att staten får in hela årsskatten från cirka 287 000 motorcyklar (287 000 × 180 = 51 660 000) och halva årsskatten från cirka 22 000 motorcyklar (22 000 × 180/2 = 1 980 000) samt skatt för tre månader för cirka 6 000 motorcyklar (6 000 × 45 = 270 000).

[7] Beräkningen bygger på att det som mest är cirka 315 000 motorcyklar i trafik och att nettointäkterna från fordonsskatten för motorcyklar uppgår till cirka 54 miljoner per år.

anser utredningen i stället att det är mer ändamålsenligt att höja fordonsskatten för dessa fordon. Ett förslag som innebär att fordonsskatten för gamla motorcyklar höjs till ett belopp i nivå med det grundbelopp som betalas för alla lätta fordon som beskattas enligt vägtrafikskattelagen har redan behandlats i avsnitt 9.7. Där föreslås också att fordonsskatten för nya motorcyklar koldioxiddifferentieras på samma sätt som sker för andra lätta fordon. Det innebär att det i vart fall kommer att tas ut ett grundbelopp för de nya motorcyklarna. Den föreslagna höjningen innebär följaktligen att fordonsskatten per månad blir högre. Problemet med små skattebelopp som inte tas ut kommer då att minska väsentligt.

Det kan finnas en risk att antalet av- och påställningar ökar med höjd fordonsskatt eftersom fler motorcykelägare kan tycka att det är värt besväret att ställa av och på sina motorcyklar om det finns mer pengar att tjäna på det. I dag betalar den största delen av motorcykelägarna full årsskatt för sina fordon, vilket delvis kan antas bero på att det inte är lönt att hålla på med att ställa av och på dem. Särskilt eftersom mindre belopp (under 50 kronor) inte återbetalas. En höjning av fordonsskatten för alla motorcyklar till 360 kronor innebär att det fortfarande är ett förhållandevis lågt skattebelopp som ska betalas per månad. Någon större ökning av antalet av- och påställningar av motorcyklar kan därför inte väntas.

Sammantaget anser utredningen att det inte finns skäl att ändra regelverket för av- och påställning av motorcyklar. I övrigt har det inte framkommit några problem med nuvarande ordning med av- och påställning av fordon som utredningen har funnit anledning att utreda närmare. Utredningen lämnar därför inte något förslag till förändring i denna del.

# 11 Konsekvensbedömning

## 11.1 Sammanfattning av konsekvenserna

Ett skärpt bonus–malus-system för nya lätta fordon kommer att påverka vilka fordon som köps. Fordon med relativt sett lägre koldioxidutsläpp kommer att efterfrågas mer.

Utredningen har med hjälp av en simuleringsstudie uppskattat att med ett nytt bonus–malus-system, utan viktdifferentiering, kommer andelen bensindrivna fordon minska med 5 procentenheter under fem år. Andelen dieseldrivna fordon uppskattas minska med 3 procentenheter under samma period, medan rena elfordon får en trefaldig ökning. För övriga alternativa fordon (elhybrider, gas- och etanolfordon) är andelen ungefär oförändrad. Jämfört med ett oförändrat fordonsskattesystem kommer bilköparna att välja fordon med något lägre priser (undantaget gasfordon).

I varianten med viktdifferentiering kommer andelen bensindrivna fordon bli 2 procentenheter lägre och andelen dieseldrivna fordon bli 4 procentenheter högre efter fem år. Andelen rena elfordon och laddhybrider kommer relativt sett bli 20 procent lägre med viktdifferentiering och fordon med övriga alternativa bränslen kommer att bli 13 procent lägre. I simuleringen tas dock lite större hänsyn till vikten än i den slutgiltiga varianten av förslag på nytt bonus–malus-system.

Enligt simuleringsstudien kommer koldioxidutsläppen per fordon, i varianten utan viktdifferentiering, att minska med 1,7 gram mer per år under de fem första åren jämfört med det nuvarande koldioxidbaserade fordonsskattesystemet. I varianten med viktdifferentiering är minskningen 1,0 gram mer per år.

Den genomsnittliga fordonsskatten kommer, under den förhöjda malusdelen, i varianten utan viktdifferentiering, öka från dagens 800 kronor till 3 050 kronor för bensindrivna personbilar

och från dagens 2 350 kronor till 6 850 kronor för dieseldrivna personbilar. För en genomsnittlig personbil blir fordonsskatten 2,8 gånger högre under de tre åren med förhöjd malus än under resten av fordonets livslängd. För lätta lastbilar ökar den genomsnittliga fordonsskatten, under den förhöjda malusdelen, från dagens 4 400 kronor till 13 250 kronor. I varianten med viktdifferentiering blir fordonsskatten under den förhöjda malusdelen lägre för dieseldrivna fordon än i varianten utan viktdifferentiering.

Utredningen bedömer att skatteökningen från den förhöjda malusen täcker utbetalningar för bonusar i högst fyra år från det att systemet införs. Det föreslås dock skatteökningar även för redan registrerade fordon. Detta sker dels genom att gränsen för när koldioxidbeloppet tas ut för de lätta fordon som beskattas i det koldioxidbaserade fordonsskattesystemet sänks från 111 till 95 gram koldioxid per kilometer, dels genom att den viktbaserade fordonsskatten justeras med anledning av den nämnda förändringen. Effekten av dessa fordonsskatteändringar beräknas till ungefär 1,5 miljarder kronor per år.

## 11.2 Uppdraget

I detta kapitel redovisas bedömningar av konsekvenser av förslaget till ett nytt bonus–malus-system för nya lätta fordon. Vidare bedömer utredningen konsekvenserna av föreslagna ändringar i de befintliga koldioxidbaserade och viktbaserade fordonsskattesystemen, liksom uttaget av fordonsskatt för motorcyklar.

Utredningen ska, enligt kommittédirektiven, redovisa de samhällsekonomiska effekterna av de förslag utredningen lämnar, effekter på de transportpolitiska målen, offentligfinansiella 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.

Konsekvensbedömningen är uppdelad på konsekvenser för fordonsmarknaden, för miljön, för offentliga sektorn och i övrigt. Konsekvensbedömningen utgår dels från den faktiska nybilsförsäljningen år 2015, dels från en simuleringsstudie som uppskattar effekterna för nybilsförsäljning och koldioxidutsläpp av utredningens förslag till nytt bonus–malus-system.

## 11.3 Simuleringsstudien

Utredningen har låtit doktor Staffan Algers vid Kungliga Tekniska högskolan göra simuleringar och konsekvensberäkningar av olika utformningar av ett bonus–malus-system för nya lätta fordon. Resultaten av beräkningarna presenteras under de olika avsnitten i det här kapitlet. Eftersom det är osäkert hur tekniken för fordon utvecklas i framtiden är de flesta simuleringarna gjorda för endast fem år framåt i tiden (2017–2021).

Simuleringsmodellen är, som alla modeller, känslig för antaganden, men utredningen bedömer att den kan användas för att jämföra effekterna mellan olika utformningar av ett nytt bonus–malus-system och den nuvarande beskattningsmodellen med fordonsskatt och supermiljöbilspremie. Det vill säga, även om modellen skulle ha svårigheter med att förutse den absoluta nivån för antalet fordon och storleken på koldioxidutsläpp, kan den ändå användas för att förutse skillnader mellan olika utformningar av systemet.

Algers beräkningar utgår från en bilparksmodell bestående av tre delmodeller: en för utskrotning, en för bilinnehav och en för nya bilar.[1]

Utskrotningen är en fast andel beroende på fordonets ålder. Bilinnehavet bygger på samma modell som används i det i Sverige ofta använda trafikprognosmodellsystemet Sampers och där ingår en bilinnehavsprognos framtagen av Trafikverket 2013. Modellen för nya bilar är en sannolikhetsbaserad valmodell, där sannolikheten att välja en viss bilmodell beror av ett antal egenskaper (pris, storlek med mera) tillhörande varje bilmodell. Modellen bygger på antagandet att bilköparna väljer den bilmodell som bäst svarar mot deras värdering av de olika egenskaperna. Värderingen av egenskaperna uttrycks i form av vikter för respektive egenskap och är de vikter som ger den bästa förklaringen av de val som har kunnat observeras i bilregistret. Olika bilköpare har olika värdering. Därför har olika modeller tagits fram för tre olika segment – fysiska perso-

[1] Med ”bilparksmodellen” avses den modellversion som använts av KTH vid utvärderingen av olika förslag i den utredningen fossilfri fordonsflotta och som beskrivits i uppsatserna i Hugosson, M. B. med flera, The Swedish car fleet model, 2014, S-WoPEcWorking Paper No 2014:18. CTS – Centre for Transport Studies Stockholm, och Habibi, S. med flera, Evaluation of Bonus–Malus systems for reducing car fleet CO2 emissions in Sweden, 2015, CTS – Centre for Transport Studies Stockholm Working paper 2015:6.

ner samt juridiska personer, med respektive utan leasingkontrakt. Den senaste uppdateringen gjordes år 2014 baserat på 2013 års bilköp.

Eftersom simuleringsstudien genomfördes innan utredningen slutligen hade bestämt hur förslaget till nytt bonus–malus-system för nya lätta fordon skulle se ut finns det vissa skillnader mellan det förslag som utvärderas i simuleringarna och det slutliga förslaget. Vi bedömer dock att skillnaderna är relativt små och att de inte har någon större påverkan på jämförelserna. I tabell 11.1 presenteras de två alternativ till bonus–malus-system som utvärderades i simuleringsstudien.

**Tabell 11.1 De två alternativen som utvärderas i simuleringsstudien**

| | **Alternativ B1 (utan viktdifferentiering)** | **Alternativ B2 (med viktdifferentiering)** |
|---|---|---|
| Malus: Bensin | C × max [0, CO2 - 95] | C × max [0, CO2 - (95 + 0,0457 × (tjänstevikt - 1372))] |
| Malus: Diesel | {C × max [0, CO2 - 95]} × BF | {C × max [0, CO2 - (95 + 0,0457 × (tjänstevikt - 1372))]} × BF |
| Malus: Alternativa bränslen | 22 kronor × max [0, CO2 - 130] | 22 kronor × max [0, (CO2 - (130 + 0,0457 × (tjänstevikt - 1372))] |
| Tre första åren | C = 80 kronor<br>BF = 1,35 | C = 80 kronor<br>BF = 1,47 |
| Resterande år av bilens livslängd | C = 22 kronor<br>BF = 2,10 | C = 22 kronor<br>BF = 2,39 |
| Bonus vid nyregistrering | 60 000 kronor för rena elbilar som släpper ut noll gram koldioxid per kilometer vid blandad körning<br>45 000 kronor för laddhybrider och andra bilar med koldioxidutsläpp över 0 gram per kilometer upp till och med 35 gram per kilometer vid blandad körning<br>35 000 kronor för laddhybrider som släpper ut 36 gram till och med 50 gram koldioxid per kilometer vid blandad körning<br>Bonusbeloppen gäller för år 2017 och 2018, sedan halveras de | |
| Grundbelopp fordonsskatt | Bensin och alternativa: 360 kronor<br>Diesel 360 kronor × BF | |

C = Koldioxidkomponenten

BF = Bränslefaktorn

CO2 = gram koldioxid per kilometer

Skillnaderna mellan ovanstående två alternativ och de två varianterna av nytt bonus–malus-system som utredningen föreslår är följande.

1. Koldioxidkomponenten för alternativa bränslen är 22 kronor i stället för 11 kronor, men den utgår för utsläpp över 130 gram i stället för 95 gram.
2. Bränslefaktorn i det viktdifferentierade alternativet varierar under tidsperioden i stället för att vara konstant (och ett genomsnitt av de två faktorerna).
3. Koefficient för viktjustering är högre, 0,0457 i stället för 0,0333, och referensvikten är 1 372 i stället för 1 392.

## 11.4 Konsekvenser för marknaden

### 11.4.1 Styreffekten av systemet

I figur 11.1–11.4 jämförs utredningens förslag till ett nytt bonus–malus-system för nya lätta fordon (kapitel 8) med nuvarande system och med systemen i Frankrike och Norge. De tre första figurerna visar utredningens förslag beräknat som ett genomsnitt över hela fordonets livslängd, medan den fjärde figuren endast visar den treåriga förhöjda malusdelen.

Av figur 11.1 framgår att varianten utan viktdifferentiering ger en kraftigare styreffekt på malussidan, räknat på hela fordonets livslängd, än med nuvarande fordonsskattesystem.

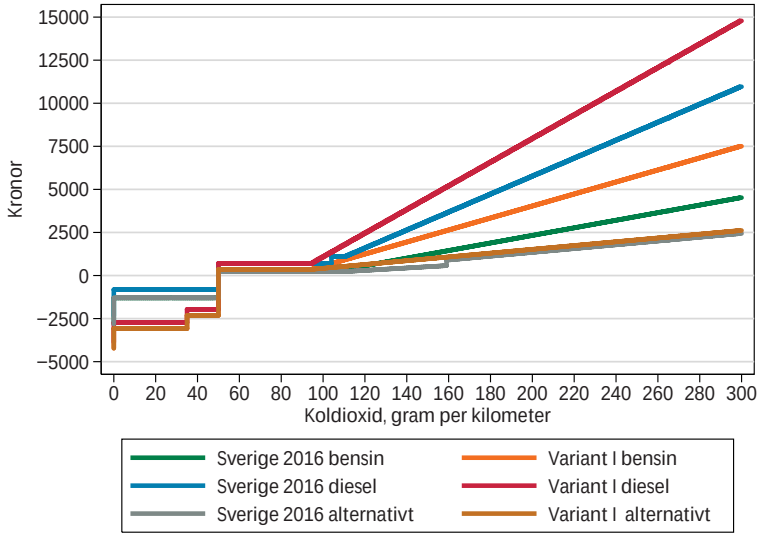
Figur 11.2 visar att de två föreslagna varianterna, med och utan viktdifferentiering, är lika varandra när det gäller styreffekten. Det ska dock påpekas att varianten med viktdifferentiering illustreras med genomsnittsvikten.

Av figur 11.3 följer att för bensindrivna bilar är varianten utan viktdifferentiering relativt lik det franska bonus–malus-systemet. Det framgår vidare att även om, beroende på bränslefaktorn, varianten utan viktdifferentiering är mer styrande för dieseldrivna bilar än för bensindrivna bilar, är den inte lika styrande som i Norges system.

Figur 11.4 visar att den förhöjda malusen under de tre första åren närmar sig det norska systemets lutning på malussidan för bensindrivna fordon och att den är högre för dieseldrivna fordon.

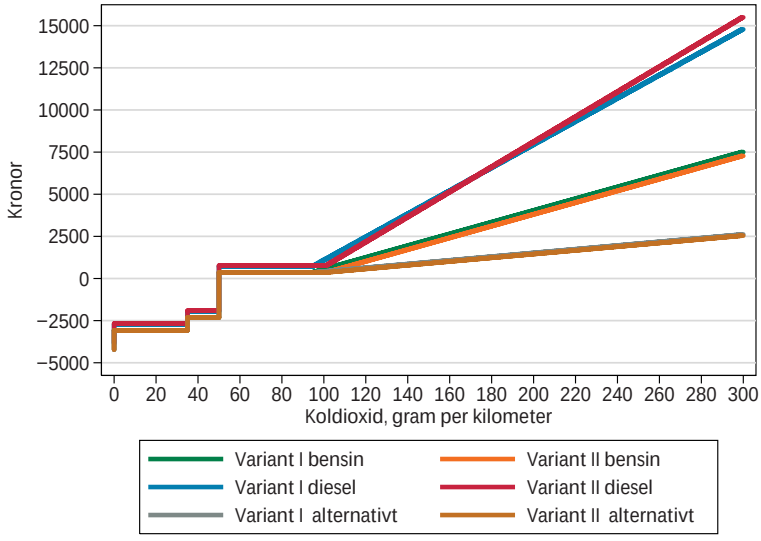
Skillnaden mellan bensindrivna och dieseldrivna fordon beror på bränslefaktorn som gör att skatten för dieselbilar är nästan dubbelt så hög.

**Figur 11.1 Jämförelse av variant utan viktdifferentiering (I) med nuvarande system (annuitetsberäkningar). Inklusive fordonsskatter, bonus/premie och skattebefrielse[2]**

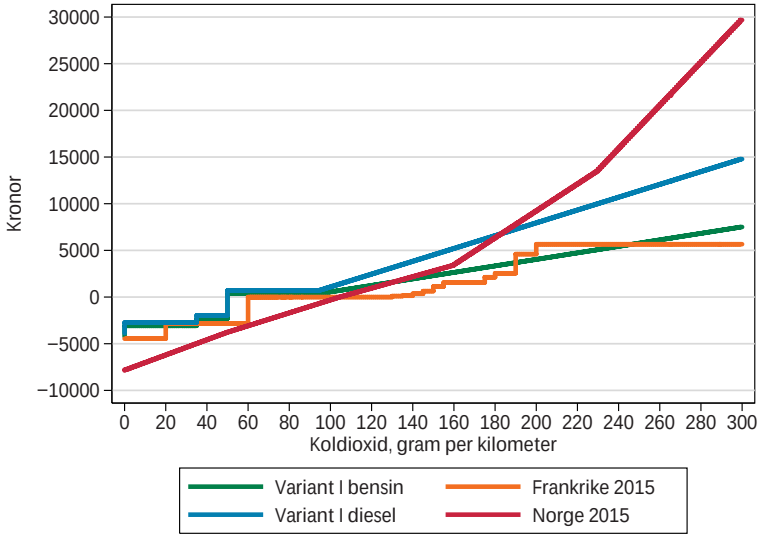



[2] Eftersom vi jämför bonus vid registrering med årlig fordonsskatt, samt femårig skattebefrielse har en annuitetsberäkning gjort där diskonteringsräntan är satt till 3,5 procent. Annuitetsberäkningen motsvarar ett likadant årligt värde över hela fordonets uppskattade livslängd på 17 år. Diskonteringsräntan följer rekommendationer från ASEK 5.2. Trafikverket, Samhällsekonomiska principer och kalkylvärden för transportsektorn: ASEK 5.2, version 2015-04-01.

**Figur 11.2 Jämförelse av variant utan viktdifferentiering (I) och variant med viktdifferentiering (II) inklusive bonus (annuitetsberäkningar)[3]**

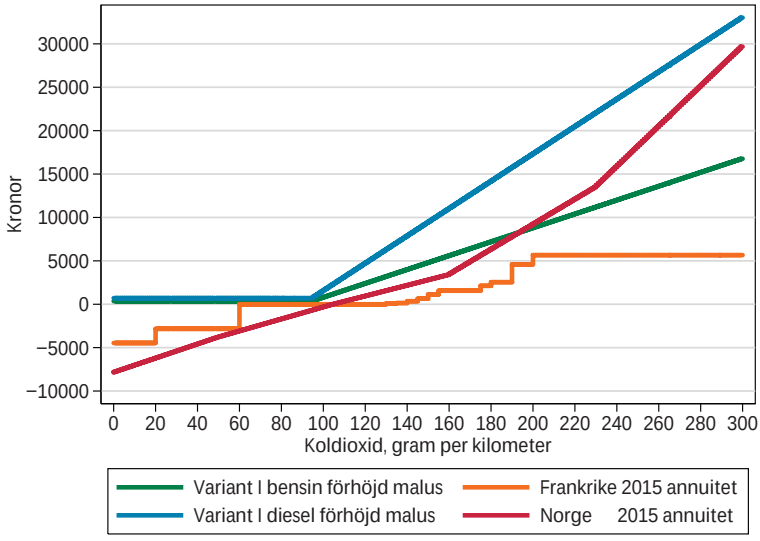



**Figur 11.3 Jämförelse av variant utan viktdifferentiering (I) inklusive bonus med Frankrike och Norge (annuitetsberäkningar)**




[3] I figurerna antas tjänstevikten 1 590 kilogram för alla lätta fordon i variant med viktdifferentiering (II).

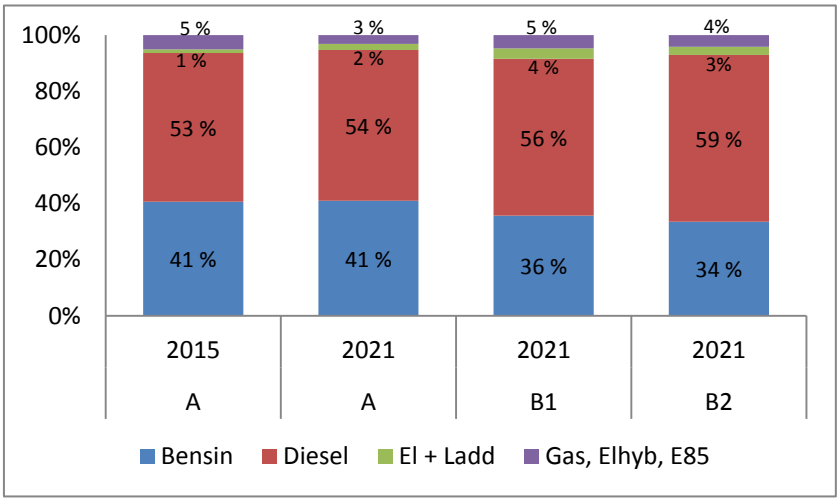
**Figur 11.4 Jämförelse av den förhöjda malusdelen av varianten utan viktdifferentiering (I) med Frankrike och Norge (annuitetsberäkningar för Frankrike och Norge)**




## 11.4.2 Konsekvenser för nybilsförsäljningen: typer av fordon

Enlig den simuleringsstudie som utredningen har låtit göra förväntas den totala nybilsförsäljningen öka med ungefär fem procent på fem år, främst beroende på en ökad folkmängd och ekonomisk tillväxt. Det leder i sin tur till ett ökat bilinnehav. Modellen kan inte beräkna olika totala nybilsförsäljningar för olika scenarier. Däremot får vi med hjälp av simuleringsmodellen ut olika fördelningar uppdelat på olika fordons drivmedel. I figur 11.5 redovisas fördelningen av nybilsförsäljningen för nuvarande system och de två alternativ som utvärderades i simuleringsstudien.

**Figur 11.5** Fördelning mellan olika fordon uppdelade på olika scenarier i simuleringsstudien. Nuvarande system (A) och nytt bonus–malus-system, utan (B1) respektive med (B2) viktdifferentiering




Om ingen förändring görs av fordonsskattesystemet kommer andelen fordon som drivs med alternativa drivmedel att vara fortsatt låg och dieselandelen minska något. Förändringarna verkar påverkas mest av den tekniska utvecklingen i form av fler elfordonsmodeller och effektiviseringen av konventionell teknik, vilket betyder mest för bensindrivna fordon.

I ett bonus–malus-system utan viktdifferentiering förändras bilden något. Den i procentenheter största förändringen är den minskande andelen bensindrivna fordon med minus 5 procentenheter 2021. Därnäst kommer den ökande andelen dieseldrivna fordon med 3 procentenheter 2021. Elfordonen uppvisar en kraftig relativ ökning med en trefaldig ökning jämfört med 2015, medan övriga alternativa fordon (elhybrider, gas- och etanolfordon) är ungefär oförändrade.

I simuleringen med viktdifferentiering kommer, jämfört med ett bonus–malus-system utan viktdifferentiering, andelen bensindrivna fordon vara 2 procentenheter lägre och andelen dieseldrivna fordon att vara 4 procentenheter högre. Rena elfordon och laddhybrider kommer relativt sett vara 20 procent lägre med viktdifferentiering och fordon med övriga alternativa bränslen kommer att vara 13 pro-

cent lägre. I simuleringen tas dock lite större hänsyn till vikten än i den slutgiltiga varianten av förslag till nytt bonus–malus-system.

I simuleringarna har också framtida fordonspriser jämförts utifrån olika drivmedel. Jämfört med ett oförändrat system kommer bilköparna i ett bonus–malus-system (utan viktdifferentiering) att välja något billigare fordon (undantaget gasbilar). Detta gäller både för privata köpare, och för juridiska köpare med och utan leasingavtal.

### 11.4.3 Konsekvenser för nybilsförsäljningen: koldioxidutsläpp per kilometer

I tabell 11.2 visas det genomsnittliga koldioxidutsläppet i gram per kilometer för nya bilar enligt beräkningarna i simuleringsmodellen. Per bil kommer koldioxidutsläppen att minska med 3,6 gram per år under de fem första åren i varianten utan viktdifferentiering och 2,9 gram per år i varianten med viktdifferentiering. Som jämförelse är minskningen 1,9 gram per år vid ett oförändrat fordonsskattesystem. Det betyder att minskningen är 1,7 gram större för varianten utan viktdifferentiering och 1,0 gram större för varianten med viktdifferentiering jämfört med ett oförändrat fordonsskattesystem. Som har nämnts är modellen troligen bättre på att förutse skillnader mellan olika utformningar av system än att förutse de absoluta nivåerna. På grund av ett antal faktorer, inte minst regleringar av genomsnittliga utsläpp av koldioxid för nya fordon kommer med stor sannolikhet de genomsnittliga utsläppen att vara lägre än de som anges i tabell 11.2. Dessutom tas i simuleringen lite större hänsyn till vikt än i den slutgiltiga varianten av nytt bonus–malus-system, vilket innebär att skillnaden mellan utredningens två varianter av förslaget antagligen är mindre än vad simuleringen säger.

**Tabell 11.2 Koldioxidutsläpp per bil i gram per kilometer enligt simuleringsstudien**

| År | Nuvarande fordons-beskattning och supermiljöbilspremier | Alternativ B1 (utan vikt-differentiering) | Alternativ B2 (med vikt-differentiering) |
|---|---|---|---|
| 2016 | 135,8 | 135,8 | 135,8 |
| 2017 | 133,9 | 124,8 | 127,7 |
| 2018 | 131,1 | 121,7 | 124,9 |
| 2019 | 129,3 | 120,3 | 123,5 |
| 2020 | 127,6 | 119,0 | 122,3 |
| 2021 | 126,1 | 117,8 | 121,1 |
| Minskning 2016–2021 | -9,7 | -18,0 | -14,7 |
| Skillnad mot nuvarande | | -8,3 | -5,0 |
| Minskning per år | -1,9 | -3,6 | -2,9 |

Känslighetsanalyser visar att en höjning av koldioxidkomponenten från 80 kronor till 100 kronor skulle innebära en total minskning mellan åren 2016 och 2021 på 20,6 gram i stället för 18,0 gram. En sänkning av gränsen för malus till 75 gram i stället för 95 gram skulle innebära en minskning på 20,9 gram. Slutligen skulle en höjning av alla bonusar med 10 000 kronor inte innebära någon märkbar effekt.

Att nivån inte har någon större effekt kan också bero på att simuleringsmodellen underskattar priseffekten. Om detta stämmer innebär det att skillnaden mellan nuvarande system och utredningens två varianter av förslag till nytt bonus–malus-system också underskattas eftersom vi föreslår ökade bonusar.

### 11.4.4 Konsekvenser för konsumenter

Förutom effekten på nybilsförsäljningen, som har redovisats ovan, diskuterar vi här fem ytterligare konsekvenser för konsumenter: 1. Nivån på fordonsskatten, 2. Andrahandsmarknaden, 3. Trafiksäkerhet, 4. Förmånsbilar och 5. Strategiska överväganden.

*Nivån på fordonsskatten*

Den omedelbara effekten av ett nytt bonus–malus-system är en förändring av fordonsskatten. Om vi till att börja med utgår från att konsumenterna inte förändrar valet av bil, kan vi beräkna den genomsnittliga fordonsskatten för olika fordon utifrån drivmedel med hjälp av hur nyregistreringarna fördelades år 2015. Dessa beräkningar presenteras i tabell 11.3.

**Tabell 11.3 Genomsnittlig fordonsskatt i kronor per bil och år för de två varianterna av bonus–malus-system och dagens fordonsskatt beräknad enligt fördelningen av nyregistreringar 2015[4]**

| | I dag[5] | Variant utan viktdifferentiering | | Variant med viktdifferentiering | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Per år | År 1–3 | År 4– | År 1–3 | År 4– |
| Personbil | 1 700 | 5 200 | 1 850 | 4 400 | 1 650 |
| – bensin | 800 | 3 050 | 1 100 | 3 250 | 1 150 |
| – diesel | 2 350 | 6 850 | 2 400 | 5 400 | 2 050 |
| – alternativt drivmedel: etanol och gas | 400 | 750 | 750 | 700 | 700 |
| – alternativt drivmedel: el och hybrid | 250 | 400 | 400 | 350 | 350 |
| Lätta lastbilar | 4 400 | 13 250 | 4 150 | 11 300 | 3 650 |

Under perioden med förhöjd malus skulle den genomsnittliga fordonsskatten med varianten utan viktdifferentiering vara 2 250 kronor högre än i dag för bensindrivna personbilar, 4 500 kronor högre för dieseldrivna personbilar, 350 kronor högre för etanol- och gasdrivna personbilar, samt 8 850 kronor högre för lätta lastbilar.

Efter de tre första åren skulle den genomsnittliga fordonsskatten för varianten utan viktdifferentiering vara 300 kronor högre än i dag för bensindrivna personbilar, 50 kronor högre för dieseldrivna personbilar, 350 kronor högre för etanol- och gasdrivna personbilar, 150 kronor högre för el- och hybriddrivna personbilar och 250 kronor lägre för lätta lastbilar. För en genomsnittlig personbil

[4] Data från Transportstyrelsen för nyregisteringar januari till oktober 2015. Beräknat på fordon upp till 4 ton.
[5] Inkluderar femårig skattebefrielse. Annuitetsberäkning med diskonteringsränta 3,5 procent och en fordonslivslängd på 17 år.

blir fordonsskatten 2,8 gånger högre under de tre åren med förhöjd malus än under resten av fordonets livslängd.

För det viktdifferentierade bonus–malus-systemet skulle fordonsskatten under de tre första åren, jämfört med ett bonus–malus-system utan viktdifferentiering, vara 100 kronor högre för bensindrivna personbilar, 1 450 kronor lägre för dieseldrivna personbilar och ungefär 2 000 kronor lägre för lätta lastbilar. Skattelättnaden på grund av fordonets tjänstevikt slår alltså igenom främst för dieseldrivna fordon (över 90 procent av de lätta lastbilarna drivs med diesel). För en genomsnittlig personbil blir fordonsskatten 2,7 gånger högre under de tre åren med förhöjd malus än under resten av fordonets livslängd.

Malusen kommer att påverka valet av bil i riktning mot bilar med lägre koldioxidutsläpp. Det innebär att den genomsnittliga fordonsskatten kommer att bli lägre än den som redovisas i tabell 11.3. Resultaten från simuleringsstudien visar en minskning av de genomsnittliga utsläppen på 18 gram om fem år för varianten utan viktdifferentiering och 15 gram för varianten med viktdifferentiering. Simuleringsstudien visar också att om inte bonus–malus-systemet förändras kommer de genomsnittliga utsläppen att minska med 10 gram på fem år.[6] Om vi utgår från dessa minskningar för samtliga fordonstyper och drivmedel, ökningen av fordonsflottan, samt hur försäljningen av bilar med olika drivmedel bedöms förändras blir den genomsnittliga fordonsskatten fem år framåt i tiden enligt siffrorna i tabell 11.4 nedan.

[6] Vi har utgått från fördelningen av fordonen över utsläpp av koldioxid år 2015 och sedan minskat alla fordonstyper med samma gram. Exempelvis är det lika många fordon som släpper ut 150 gram år 2015 som släpper ut 140 gram om fem år givet ingen ny bonus–malus, 132 gram om fem år med det ej viktdifferentierade systemet och 135 gram med det viktdifferentierade systemet.

**Tabell 11.4 Genomsnittlig fordonsskatt i kronor per bil och år för de två varianterna av förslaget till nytt bonus–malus-system fem år efter systemets införande**

| | Variant utan viktdifferentiering | | Variant med viktdifferentiering | |
|---|---|---|---|---|
| | Koldioxidminskning fem år framåt 18 gram | | Koldioxidminskning fem år framåt 15 gram | |
| | Förhöjd del (3 år) | Ej förhöjd del | Förhöjd del (3 år) | Ej förhöjd del |
| Personbil | 3 400 | 1 350 | 2 850 | 1 250 |
| – bensin | 2 050 | 800 | 2 200 | 850 |
| – diesel | 4 850 | 1 850 | 3 600 | 1 550 |
| – alternativt drivmedel: etanol och gas | 600 | 600 | 600 | 600 |
| – alternativt drivmedel: el och hybrid | 350 | 350 | 350 | 350 |
| Lätta lastbilar | 10 900 | 3 500 | 9 050 | 3 050 |

Den genomsnittliga fordonsskatten kommer att minska över tiden eftersom koldioxidutsläpp per kilometer minskar över tiden för nya fordon. För bensindrivna personbilar kommer den genomsnittliga fordonsskatten per bil minska till 2 050 kronor från 3 050 kronor under den förhöjda malusdelen (för varianten utan viktdifferentiering). Med andra ord blir det en minskning med 1 000 kronor per bil på fem år. För dieseldrivna personbilar blir minskningen 2 000 kronor per bil. För lätta lastbilar minskar skatten med 2 350 kronor. För perioden efter den förhöjda malusen kommer minskningen bli 300 kronor för bensindrivna personbilar, 550 kronor för dieseldrivna personbilar och 650 kronor för lätta lastbilar efter fem år på grund av att koldioxidutsläppen per nyregistrerad bil minskar över tiden.

Den viktdifferentierade varianten av nytt bonus–malus-system väntas leda till en något mindre minskning av det genomsnittliga koldioxidutsläppet och därmed något mindre minskningar av den genomsnittliga fordonsskatten. Fordonsskatterna kommer dock fortsatt bli lägre jämfört med varianten av bonus–malus-system utan viktdifferentiering.

Som vi redan har diskuterat finns det skäl att anta att de genomsnittliga koldioxidutsläppen blir ännu lägre, vilket skulle innebära att den genomsnittliga fordonsskatten skulle bli ännu lägre än vad som anges ovan i tabell 11.4. En minskning av ett gram koldioxidutsläpp per kilometer resulterar dock i en minskning av fordonsskatten på 80 kronor under de tre första åren, för de fordon som släpper ut mer än 95 gram koldioxid per kilometer.

Slutligen presenteras i tabell 11.5 fordonsskatter för ett antal olika personbilar som finns till försäljning år 2016.[7]

[7] Samtliga uppgifter kommer från Konsumentverkets söktjänst Bilsvar, www.bilsvar.se

## Tabell 11.5 a Fordonsskatter för vissa personbilsmodeller

| Modell | Specifikation | Bränsle | Pris 2016 | Koldioxid-utsläpp gram per kilometer | Tjänstevikt | Fordonsskatt 2016 år 1 (minus = premium) | Bonus förslag | Fordonsskatt år 1–3 Variant utan viktjust. | Fordonsskatt år 4– Variant utan viktjust. | Fordonsskatt år 1–3 Variant med viktjust. | Fordonsskatt år 4– Variant med viktjust. |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| AUDI A6 | 2.0 TFS | Bensin | 476 000 | 157 | 1 800 | 1 372 | 0 | 5 320 | 1 724 | 4 233 | 1 425 |
| AUDI A6 | 2.0 TDI | Diesel | 384 000 | 114 | 1 800 | 0 | 0 | 3 704 | 1 533 | 1 689 | 1 020 |
| AUDI A6 | 2.0 BiTurbo | Diesel | 561 000 | 164 | 1 975 | 3 866 | 0 | 11 584 | 3 700 | 9 216 | 3 090 |
| BMW 3-SERIE | 330e Plug-In | Laddhybrid | 419 000 | 49 | 1 735 | -20 000 | -35 000 | 360 | 360 | 360 | 360 |
| BMW 3-SERIE | 320d EDE Aut8 | Diesel | 343 000 | 99 | 1 505 | 0 | 0 | 1 340 | 883 | 807 | 778 |
| BMW 3-SERIE | 340 xDrive LCI | Bensin | 453 000 | 179 | 1 675 | 1 856 | 0 | 7 080 | 2 208 | 6 326 | 2 001 |
| KIA CEE’D | 1.4 16V Action | Bensin | 168 000 | 138 | 1 200 | 954 | 0 | 3 800 | 1 306 | 4 311 | 1 447 |
| KIA CEE'D | 1.6 CRDi ECO | Diesel | 203 000 | 94 | 1 500 | 0 | 0 | 709 | 709 | 767 | 767 |
| MERCEDEZ-B E | 250 BlueTEC | Diesel | 452 000 | 116 | 1 735 | 1 363 | 0 | 4 019 | 1 619 | 2 399 | 1 216 |
| MERCEDEZ-B E | 220 BlueTEC | Diesel | 397 000 | 111 | 1 735 | 0 | 0 | 3 231 | 1 403 | 1 547 | 981 |
| MERCEDEZ-B E | 63 AMG S | Bensin | 1 145 000 | 242 | 1 940 | 3 242 | 0 | 12 120 | 3 594 | 10 660 | 3 193 |
| TESLA | Model S | El | 828 000 | 0 | 2 108 | -40 000 | -60 000 | 360 | 360 | 360 | 360 |
| TOYOTA AURIS | 1.6 D-4D | Diesel | 212 000 | 109 | 1 400 | 1 103 | 0 | 2 916 | 1 316 | 3 107 | 1 410 |
| TOYOTA AURIS | 1.2T | Bensin | 192 000 | 132 | 1 375 | 822 | 0 | 3 320 | 1 174 | 3 365 | 1 186 |
| TOYOTA AURIS | HSD | Elhybrid | 217 000 | 81 | 1 445 | 0 | 0 | 360 | 360 | 360 | 360 |

## Tabell 11.5 b Fordonsskatter för vissa personbilsmodeller fortsättning

| Modell | Specifikation | Bränsle | Pris 2016 | Koldioxid-utsläpp gram per kilometer | Tjänstevikt | Fordonsskatt 2016 år 1 (minus = premie) | Bonus förslag | Fordonsskatt år 1–3 Variant utan viktjust. | Fordonsskatt år 4– Variant utan viktjust. | Fordonsskatt år 1–3 Variant med viktjust. | Fordonsskatt år 4– Variant med viktjust. |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| TOYOTA YARIS | 1.33 Dual VVTi | Bensin | 154 000 | 114 | 1 117 | 426 | 0 | 1 880 | 778 | 2 613 | 979 |
| TOYOTA YARIS | 1.5 VVTHybrid | Elhybrid | 176 000 | 75 | 1 170 | 0 | 0 | 360 | 360 | 360 | 360 |
| VOLVO V40 | T2 | Bensin | 213 000 | 127 | 1 546 | 712 | 0 | 2 920 | 1 064 | 2 510 | 951 |
| VOLVO V40 | D2 | Diesel | 229 000 | 94 | 1 561 | 0 | 0 | 709 | 709 | 767 | 767 |
| VOLVO V70 | T5 Bi-Fuel | Gas | 375 000 | 129 | 1 856 | 0 | 0 | 734 | 734 | 564 | 564 |
| VOLVO V70 | D3 | Diesel | 299 000 | 113 | 1 789 | 0 | 0 | 3 546 | 1 489 | 1581 | 991 |
| VOLVO V70 | D4 AWD Sport | Diesel | 385 000 | 156 | 1 880 | 3 449 | 0 | 10 323 | 3 353 | 8 392 | 2 864 |
| VOLVO XC90 | D5 Aut | Diesel | 558 000 | 152 | 2 130 | 3 240 | 0 | 9 692 | 3 180 | 6 292 | 2 286 |
| VOLVO XC90 | T8 2.0i Plug-In | Laddhybrid | 730 000 | 64 | 2 343 | 0 | 0 | 360 | 360 | 360 | 360 |
| VW GOLF | VII GTE 1.4 | Laddhybrid | 376 000 | 35 | 1 599 | -20 000 | -45 000 | 360 | 360 | 360 | 360 |
| VW GOLF | 1.4 MultiFuel | Etanol | 213 000 | 116 | 1 247 | 0 | 0 | 591 | 591 | 644 | 644 |
| VW GOLF | 1.4 Bluemotion | Gas | 222 000 | 94 | 1 324 | 0 | 0 | 360 | 360 | 374 | 374 |
| VW GOLF | 1.6 TDI | Diesel | 222 000 | 89 | 1 280 | 0 | 0 | 709 | 709 | 767 | 767 |
| VW GOLF | GTI | Bensin | 297 000 | 139 | 1 395 | 976 | 0 | 3 880 | 1 328 | 3 872 | 1 326 |
| VW GOLF | e-Golf | El | 387 000 | 0 | 1 510 | -40 000 | -60 000 | 360 | 360 | 360 | 360 |

*Andrahandsmarknaden*

En annan marknad som kan påverkas av en förändring av bonus och malus är andrahandsmarknaden. För det första finns en direkt effekt av att fordonsskatten ändras för fordon som inte omfattas av det nya bonus–malus-systemet i och med att malus tas ut vid 95 gram koldioxidutsläpp per kilometer i stället för vid 111 gram koldioxid per kilometer. Detta kan leda till ett lägre andrahandsvärde för redan registrerade fordon.

För det andra kan en förändrad struktur av fordonsskatten påverka den framtida andrahandsmarknaden. Fordon som har en förhöjd fordonsskatt de tre första åren kan bli relativt sett attraktiva efter tre år när fordonsskatten blir lägre. Det bör dock påpekas att fordonsskatten inte blir lägre jämfört med dagens system. Någon skillnad jämfört med i dag kan därför inte ses som trolig. Däremot blir dessa fordon mer attraktiva än nya fordon som belastas med förhöjd malus. Detta skulle då leda till en ökad efterfrågan på fordon som är fyra till fem år gamla, på bekostnad av fordon som är helt nya eller ett par år gamla. Som vi diskuterar längre fram i det här kapitlet leder det troligen även till en ökad import av den här typen av fordon.

*Trafiksäkerhet*

Effekten på trafiksäkerhet är svårbedömd och komplex. Allt annat lika, leder en ökad beskattning av koldioxidutsläpp till incitament för konsumenten att välja en mindre och lättare bil eftersom koldioxidutsläppen, och därmed fordonsskatten, är lägre för dessa fordon. Inom varje intervall av koldioxidutsläpp finns det ett utbud av bilar med olika trafiksäkerhetsegenskaper. En ökning av mindre bilar är i linje med att fler hushåll skaffar en andra bil.[1]

Den totala effekten på trafiksäkerheten av fler små bilar är inte självklar. Tyngre bilar är mer säkra för passagerarna, även om skillnaderna mellan små och stora bilar blir allt mindre. Dessutom är det oftast de tyngre och större bilarna som först och främst utrustas med de nya säkerhetslösningarna. Samtidigt utgör mindre bilar en

[1] Trafikanalys, Peak car i sikte? Statistik och analys över Sveriges personbilsflotta och dess användning, 2015, PM 2015:14.

mindre fara för andra trafikanter. De tekniska säkerhetslösningarna kan även innebära att bilens vikt ökar. Om de små bilarna ersätter större och tyngre bilar är därför effekten på trafiksäkerheten oklar. Om ökningen av små bilar till stor del sker i form av att hushållen köper en andra bil är det dock inte troligt att det är en sådan substitution från större bilar som vi kommer att se.

Eftersom en viktdifferentiering av malusen leder till en relativt sett lägre ökning av skatten för tyngre fordon, kommer en sådan utformning innebära en högre genomsnittsvikt på nybilsförsäljningen. Som vi har redovisat ovan anser vi inte att det är möjligt att säga vilken konsekvens detta har för trafiksäkerheten.

*Förmånsbilar*

Både bonus och malus riktar sig till ägaren av fordonet. Det innebär att exempelvis en höjning av fordonsskatten ökar kostnaden för företag som äger tjänstebilar eller företags leasingkostnader för fordonen. Förmånens storlek värderas enligt en schablon som ska motsvara samtliga kostnader för bilen utom drivmedlet. Värdet av bilförmånen beräknas som en andel av fordonets pris enligt Skatteverkets nybilsprislista. En förändrad fordonsskatt påverkar dock inte schablonberäkningen. För att en ökad fordonsskatt eller en ökad bonus ska påverka valet av fordon måste antagligen företaget påverka förmånstagarens val av bil. Som diskuteras bland annat i en underlagsrapport till Utredningen om en fossilfri fordonsflotta går utvecklingen på marknaden mot mindre personliga val och mer styrda alternativ för att sänka kostnaderna för företagen.[2] Utredningen bedömer därför att även förmånsbilar kommer att påverkas av den förändrade beskattningen och bonusen.

*Strategiska överväganden*

En erfarenhet från införandet av ett bonus–malus-system i Frankrike var att bilköpare sköt upp sina nybilsköp i väntan på det nya systemet. Det skulle kunna ske även i Sverige. Vi kan se två effekter på nybilsförsäljningen. Köpare av bonusbilar med inga eller låga ut-

[2] Ynnor, Beskattning av förmånsbilar, 2012, Underlag till utredningen om fossilfri fordonsflotta i Sverige (N 2012:05), reviderad version.

släpp av koldioxid kan avvakta köpet i väntan på att den högre bonusen börjar gälla. Köpare av malusbilar kan snabba på inköpet för att komma undan den förhöjda malusen som införs i och med att det nya bonus–malus-systemet träder i kraft. Båda effekterna är dock negativa när det gäller utsläpp av koldioxid eftersom det köps färre fordon med låga koldioxidutsläpp. Det är svårt att bedöma hur stora dessa effekter är. En ytterligare effekt kan inträffa på grund av att den femåriga skattebefrielsen tas bort, vilket kan påskynda inköp av miljöbilar. För att undvika större negativa effekter bör det inte gå för lång tid från att ett nytt system föreslås till att det börjar gälla.

### 11.4.5 Konsekvenser för producenter av bilar, återförsäljare och andra aktörer

Förändringen av bonus och malus syftar till att påverka köparnas val av fordon. Som vi har redogjort för i avsnitt 11.4.2 bedömer utredningen att ett skärpt bonus–malus-system för nya lätta fordon kommer att påverka vilka fordon som köps. Dels kommer fordon med relativt sett lägre koldioxidutsläpp att efterfrågas mer, dels kommer fordon med utsläpp under gränsen för bonus att efterfrågas mer. Det innebär att tillverkare och återförsäljare av fordon som har relativt sett låga utsläpp kommer att möta en ökad efterfrågan. Andra tillverkare kommer att möta en minskad efterfrågan.

Antalet nya bilar som säljs kan också komma att påverkas. En fortsättning och höjning av bonusnivåer kan leda till en ökad efterfrågan på bilar. Det var bland annat en av de större effekterna av att ett bonus–malus-system infördes i Frankrike. I vilken utsträckning detta blir fallet om utredningens förslag realiseras är svårt att säga. Den simuleringsmodell som utredningen har använt pekar på en relativ liten effekt totalt sett. Som vi har diskuterat tidigare tror vi dock att modellen underskattar den effekten.

Nybilsförsäljningen skulle även kunna bli lägre på grund av den effekt som vi diskuterade ovan att fordon som är fyra till fem år gamla blir mer attraktiva jämfört med nuvarande system. Slutligen är det möjligt att längden på leasingkontrakten blir längre och att förmånsbilar innehas en längre tid än vad som är fallet i dag. Detta eftersom fordonen får en lägre malus efter tre år.

Relaterat till ovanstående är importen av bilar. Om efterfrågan på lätta fordon som är fyra till fem år gamla ökar, ökar incitamenten till import av den typen av fordon eftersom priset har ökat. Redan första året systemet är i gång finns det incitament att importera en ett år gammal bil. Detta är helt klart ett potentiellt problem. Vi har tidigare sett liknande effekter vid förändringar av fordonsrelaterade skatter, till exempel vid övergången från kilometerskatt till en fordonsskatt för dieseldrivna bilar år 1993. Enligt EU-rätten är det inte möjligt att behandla importerade begagnade fordon på ett annorlunda sätt än vad som sker för fordon som finns på den svenska marknaden.

## 11.5 Konsekvenser för fordonens utsläpp

### 11.5.1 Koldioxidutsläpp

Den totala effekten på miljön beror på hur många bilar som säljs, hur mycket dessa körs och hur stora genomsnittliga koldioxidutsläpp dessa bilar har. En ytterligare effekt är förändring av utsläppen från fordonstillverkningen.

Enligt simuleringsstudien kommer, som har redovisats i avsnitt 11.4, bilförsäljningen att öka med ungefär en procent per år. Detta beror dock nästan uteslutande på befolkningsökning och ekonomisk tillväxt och alltså inte på bonus–malus-systemets styreffekt. Av den anledningen bedömer vi att det inte kommer att bli någon effekt på utsläppen vid tillverkning av bilar på grund av bonus–malus-systemet.

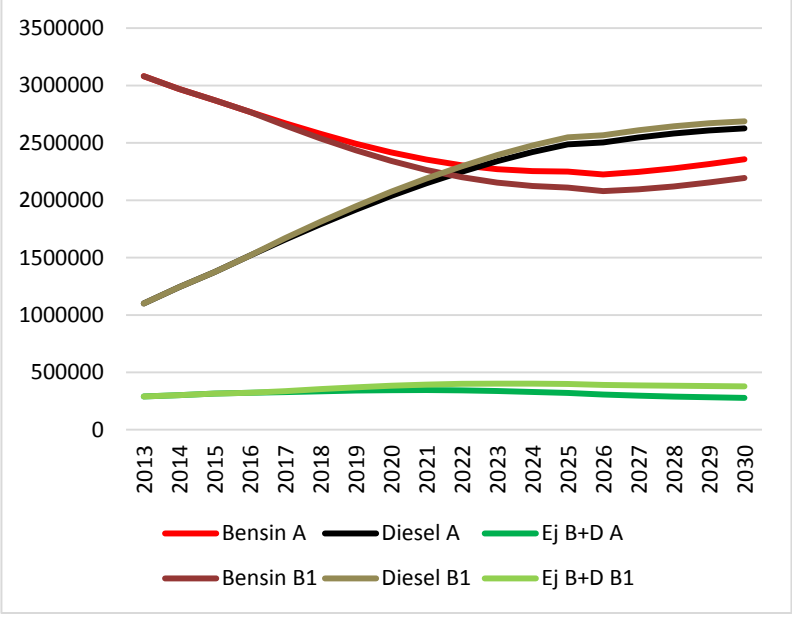
Enligt simuleringsstudien kommer, i varianten utan viktdifferentiering, koldioxidutsläppen per bil att minska med 1,7 gram mer per år under de fem första åren jämfört med det nuvarande koldioxidbaserade fordonsskattesystemet. I varianten med viktdifferentiering är minskningen 1,0 gram mer per år.

Vad gäller bonus–malus-systemets påverkan på fordons körsträckor har utredningen inte bedömt denna.

I figur 11.6 visas hur den totala bilparken utvecklas enligt simuleringsmodellen under perioden 2013–2030, uppdelad på drivmedelstyp. Här används ett långt tidsperspektiv som innebär en högre osäkerhet, men som ändå kan vara belysande. Det totala antalet bilar väntas öka under perioden, vilket är en följd av den under-

liggande bilinnehavsprognosen. Andelen bensindrivna bilar beräknas minska fram till den senare delen av perioden, för att sedan öka något. Detta beror på att dieselandelen bland nya bilar är betydligt högre än i bilparken som genomsnitt. Att bensinandelen ökar på slutet beror på att bensinbilarna i modellen antas ha en snabbare effektiviseringstakt än dieselbilarna. Övriga fordon ökar knappt synbart fram till 2021, och minskar sakta därefter (förutsättningarna antas desamma under perioden efter 2021 som under 2021). Det som i figuren kallas A är givet nuvarande fordonsbeskattning och supermiljöbilspremier. Det som kallas B1 är givet alternativet av bonus–malus-system utan viktdifferentiering.

**Figur 11.6 Totala bilparkens utveckling fram till 2030. Nuvarande system (A) och alternativ B1 (utan viktdifferentiering)**




Effekten av alternativ B1 (utan viktdifferentiering) är förhållandevis marginell sett till hela bilparken jämfört med nuvarande system. Effekten på de totala koldioxidutsläppen är därför också marginell. Resultatet av simuleringen är att utsläppen år 2021 uppskattas vara ungefär en procent lägre med ett nytt bonus–malus-system jämfört

med nuvarande system. Uppskattningarna efter 2021 ska ses som mycket osäkra och är inget som utredningen kommenterar vidare.

En ändrad fordonsbeskattning i Sverige kan få effekter på andra marknader genom spridning och läckage. Spridningseffekter uppstår om bonus–malus-systemet leder till att tillverkare kommer att erbjuda fordon med ännu lägre utsläpp inte bara på den svenska marknaden utan även på den europeiska marknaden eller på världsmarknaden. Vi har svårt att tänka oss några större sådana effekter, eftersom den svenska marknaden för de flesta tillverkare är mycket liten. Undantaget är Volvo där man kan tänka sig att det blir en styrningseffekt, men Volvo är å andra sidan en liten producent i resten av världen och därför blir spridningseffekten antagligen liten.[3] Läckageeffekter uppstår om bonus–malus-systemet leder till att fordonstillverkarna genom att sälja fordon med lägre utsläpp i Sverige, kan sälja fordon med högre utsläpp i övriga EU och ändå uppfylla EU:s krav på högst genomsnittliga koldioxidutsläpp på 95 gram koldioxid per kilometer. Storleken av spridning och läckage beror också på den tekniska förändringen. Är den hög kan den leda till större spridning och är den låg kan den leda till mindre läckage.[4]

I Konjunkturinstitutets rapport Miljöekonomi och politik framförs EU-regleringen på genomsnittliga utsläpp från nybilsförsäljningen som ett huvudargument mot ett bonus–malus-system.[5] I rapporten argumenteras det för att en sådan reglering endast leder till en omfördelning av nybilsförsäljningen inom EU.

För det första delar utredningen åsikten att frågan om effekten av ett styrmedel blir mycket mer komplicerad när det finns flera andra styrmedel och/eller regleringar. För det andra finns det en risk för läckage i den meningen att försäljningen omfördelas inom EU. Notera att om läckaget är fullständigt är det ett argument för en fordonsskatt utan någon som helst differentiering baserad på koldioxidutsläpp. Dock skulle då målet om 95 gram koldioxid per kilometer i EU inte nås i Sverige. Det är även ett argument för

[3] Volvo har cirka 20 procent av personbilsmarknaden i Sverige, men bara 1,4 procent av marknaden i övriga Europa. Sveriges andel av personbilsmarknaden i EU och EFTA är 2,3 procent.

[4] Bunch, D. S. med flera, Potential design, implementation, and benefits of a feebate program for new passenger vehicles in California, 2010, California Environmental Protection Agency, Air Resources Board, Research Division, 2010.

[5] Konjunkturinstitutet, Miljöekonomi och politik 2015.

allmänt lägre nivåer på styrmedel som på något sätt påverkar valet av ny bil.

Det finns ändå några faktorer som talar för användningen av kompletterande styrmedel. För det första är det inte troligt att ett hundraprocentigt läckage sker. Konkurrensen på marknaden är så stor att företagen inte kan styra sitt utbud fullständigt. Dessutom sker produktion och försäljning av fordon i relativt långa planeringscykler, vilket gör att kortsiktiga omplaneringar av fordonsförsäljningen mellan länder är svåra att göra. För det andra har den svenska miljöpolitiken ett annat och mer ambitiöst mål än EU-regleringen. För det tredje kvarstår fortfarande skälen kring att stödja ny teknik och inte minst nå en större volym av el- och hybridfordon. För det fjärde kommer även andra länder att skärpa sina skatter och regleringar kring fordonsutsläpp. Hur starka dessa skäl är, är delvis en empirisk och delvis en politisk fråga.

### 11.5.2 Miljöbilsdefinitionen

En miljöbil definieras i dag i 2 kap. 11 a § vägtrafikskattelagen (2006:227) utifrån vilka fordon som anses ha så pass bra miljöegenskaper att dessa ska ge rätt till befrielse från fordonsskatt under de fem första åren från det att fordonet blir skattepliktigt för första gången. Den femåriga skattebefrielsen beror på fordonets koldioxidutsläpp i förhållande till dess tjänstevikt. Ju högre tjänstevikt, desto högre tillåtet utsläpp av koldioxid. För bensin- och dieseldrivna bilar beräknas gränsen som en grundkomponent på 95 gram utsläpp av koldioxid per kilometer som adderas till skillnaden mellan tjänstevikten och 1 372 multiplicerad med 0,0457. För bilar som kan drivas med alternativa drivmedel är i stället grundkomponenten 150 gram utsläpp av koldioxid per kilometer. För batterifordon och laddhybrider uppställs även vissa energieffektivitetskrav för att få skattebefrielse.

Förslaget till nytt bonus–malus-system för nya lätta fordon innebär att den femåriga skattebefrielsen tas bort (se avsnitt 8.3). Därmed försvinner även den definition av miljöbil som har använts tidigare. Det får konsekvenser för tillämpningen av förordningen (2009:1) om miljö- och trafiksäkerhetskrav för myndigheters bilar och bilresor. Förordningen ställer upp bland annat miljökrav för

myndigheters inköp, leasing samt användning av bilar samt för vissa upphandlade vägtransporter och syftar till att öka andelen miljöanpassade och trafiksäkra bilar. I förordningen hänvisas till att med miljöbil avses en personbil som uppfyller kraven för befrielse från fordonsskatt enligt 2 kap. 11 a § vägtrafikskattelagen. Genom att den nämnda paragrafen upphävs kommer regeringen att behöva ta fram en ny definition av vad som avses med miljöbil i förordningen vid bland annat myndigheters köp av personbilar. På så sätt kommer sannolikt en ny miljöbilsdefinition att växa fram.

### 11.5.3 Skrotning

Utredningens förslag till ett nytt bonus–malus-system har knappast någon större effekt på skrotningen av äldre fordon. Däremot förväntas den höjda fordonsskatten för fordon som beskattas i det viktbaserade systemet ha en positiv effekt på skrotning av äldre fordon.

### 11.5.4 Andra miljöeffekter

Som har redogjorts för i kapitel 8 finns det inte några starka skäl till att behålla miljötillägget för dieseldrivna lätta fordon i fortsättningen. I och med Euro 6 är skillnaden i utsläpp av kväveoxid mellan bensin- och dieseldrivna fordon mycket mindre än tidigare. Även utsläppskraven för partiklar är desamma för bensin och diesel. Det innebär att valet mellan bensin och diesel inte innebär någon direkt skillnad när det gäller utsläpp av partiklar och kväveoxider. Det bör kanske betonas att vi då utgår från att de certifierade värdena är en korrekt beskrivning av de faktiska utsläppen, vilket inte alltid behöver vara fallet. Problemet med att mäta utsläpp blir dock mindre i framtiden i och med introduktionen av nya körcykler och nytt test vid typgodkännande.

Den totala effekten på andra utsläpp kommer därför att vara i linje med effekten på koldioxid. Effekten på andra utsläpp än koldioxid kommer även bero på om det nya bonus–malus-systemet påverkar den totala försäljningen av fordon. Som vi har diskuterat tidigare är den effekten svår att uppskatta.

Det är också viktigt att notera att det i ett längre perspektiv är relevant att diskutera utsläpp av både koldioxid och andra utsläpp från elproduktion. I nuläget är effekterna relativt små, men i ett läge där en betydligt större del av fordonsflottan är elektrifierad blir frågan om elproduktion på marginalen relevant.

En ökad andel eldrivna fordon kan förväntas minska bullernivåerna i stadsbebyggelse.

## 11.6 Konsekvenser för den offentliga sektorn

### 11.6.1 Statsfinansiella konsekvenser

Den främsta statsfinansiella konsekvensen av bonus–malus-systemet för nya lätta fordon är förändringen av fordonsskatteinkomsten och bonusutbetalningarna för nybilsregistrering. Till detta tillkommer de förändringar som föreslås för fordonsskatten för nuvarande fordonsflotta. Beräkningarna i avsnittet är utförda som bruttoberäkningar vad avser skatteinkomster. Med andra ord har inte avdrag som företag kan göra för sin fordonspark räknats bort.[6]

#### Nyregistrerade fordon

Effekten på skatteinkomsterna från fordonsskatten beräknas dels baserat på nyregistreringarna år 2015, dels på en prognos för nybilsförsäljningen efter 5 år gjord med hjälp av resultaten från simuleringsstudien.

Vad gäller nyregistrerade fordon finns det fyra förändringar jämfört med dagens system. För det första höjs fordonsskatten under de tre första åren. För det andra sänks gränsen för koldioxidbeskattning från 111 till 95 gram. För det tredje tas den femåriga skattebefrielsen bort och för det fjärde tas miljötillägget för diesel-

[6] Enligt data som utredningen fått från BIL Sweden för nyregistreringar 2015 är drygt 60 procent av personbilarna registrerade på juridiska personer och knappt 40 procent registrerade på fysiska personer. Den genomsnittliga bolagsskatten är 22 procent. För att få fram nettoeffekten borde skatteinkomsterna för personbilar därmed minskas med 0,6 × 0,22 = 13 procent. För lätta lastbilar kan samtliga antas vara ägda av juridiska personer, vilket betyder att skatteinkomsterna för dem borde minskas med 22 procent för att få fram nettoeffekten. En förändrad försäljning över tiden och förändrade priser påverkar även inkomsterna från mervärdesskatten för bilar sålda till privatpersoner. Mervärdesskatteförändringen har dock inte räknats in i förändrade skatteinkomster.

drivna lätta fordon bort. I tabell 11.6 visas de skattemässiga konsekvenserna för personbilar i de två alternativen av förslag på nytt bonus–malus-system uppdelat på respektive förändring. Det är den förhöjda malusen som står för nästan hela den skattemässiga konsekvensen.

**Tabell 11.6 Uppdelning av skattemässiga konsekvenser på de olika förändringarna enligt nybilsregistreringar 2015. Miljoner kronor, endast malus**

| | Variant utan viktdifferentiering | Variant med viktdifferentiering |
|---|---|---|
| Förhöjd del under tre år | + 1 140 | + 930 |
| Ändrad gräns från 111 till 95 gram koldioxid per kilometer | + 40 | - 30 |
| Borttagen skattebefrielse | + 30 | + 30 |
| Borttaget miljötillägg | - 10 | - 10 |
| **Totalt** | + 1 200 | + 920 |

**Tabell 11.7 Skattekonsekvenser fem år efter införandet. Malus totalt för ett fordonsår. Miljoner kronor**

| | Antagande registrering | Personbilar | Lätta lastbilar | Total |
|---|---|---|---|---|
| Dagens system | Registreringar 2015 | 550 | 150 | 700 |
| | Registreringar 2015 + simulering 5 år Koldioxidminskning 10 gram | 550 | 150 | 700 |
| Variant utan viktdifferentiering | Registreringar 2015 | 1 750 | 400 | 2 150 |
| | Registreringar 2015 + simulering 5 år Koldioxidminskning 18 gram | 1 300 | 350 | 1 650 |
| Variant med viktdifferentiering | Registreringar 2015 | 1 500 | 350 | 1 850 |
| | Registreringar 2015 + simulering 5 år Koldioxidminskning 15 gram | 1 050 | 300 | 1 400 |

I tabell 11.7 ovan visas de totala skatteinkomsterna för det första året systemet är igång, dels givet nyregistreringar 2015, dels givet en simulerad nybilsförsäljning fem år senare. Av tabellen framgår att båda varianterna av förslaget på nytt bonus–malus-system innebär en relativt stor ökning av skatteinkomsterna när det gäller nyregistrerade fordon. Givet oförändrade nyregistreringar ger det, för

den viktdifferentierade varianten, en inkomstökning för personbilar och lätta lastbilar från 700 till 2 150 miljoner kronor, eller drygt 1,4 miljarder kronor det första året systemet är i gång. För den viktdifferentierade varianten är inkomstökningen 1,1 miljarder kronor första året. I dessa siffror är ökningen av bonusutbetalningar inte inräknad.

Effekten på skatteinkomsterna blir naturligtvis lägre om vi tar hänsyn till den förväntade minskningen av koldioxidutsläpp i gram per kilometer givet den simulerade nybilsförsäljningen. Enligt våra beräkningar kommer skatteinkomsterna från det första året med förhöjd malus för personbilar och lätta lastbilar vara ungefär 500 miljoner kronor lägre fem år efter det att systemet har införts. Minskningen är ungefär lika för både varianten utan och varianten med viktdifferentiering. Det betyder 100 miljoner kronor i mindre skatteinkomster per år på grund av bonus–malus-systemets styreffekt mot fordon med mindre koldioxidutsläpp.

Som vi redan har diskuterat finns det skäl att anta att de genomsnittliga koldioxidutsläppen blir ännu lägre, vilket skulle innebära att skatteinkomsterna kommer att bli ännu lägre än vad som anges i tabell 11.7.

I tabell 11.8 nedan visas en möjlig utveckling över tiden. Eftersom den förhöjda malusen tas ut under tre år dröjer det tre år innan skatteinkomsterna når sin högsta nivå. Om inte bonus–malussystemet skulle ha någon styreffekt mot fordon med lägre koldioxidutsläpp skulle skatteinkomstökningen år 2 vara dubbelt så hög och år 3 tre gånger så hög, givet samma försäljning. Styreffekten mot fordon med lägre koldioxidutsläpp gör dock att skatteinkomsterna kan förväntas falla med ungefär 300 miljoner kronor per år från sin högsta nivå tre år efter att systemet införs.

**Tabell 11.8 Skattekonsekvensprognos fem år för variant utan viktdifferentiering[7]**

| Ökade skatteinkomster från nyregistreringar, miljoner kronor | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| **Beskattningsår** | **2018** | **2019** | **2020** | **2021** | **2022** |
| **Fordonsår** | | | | | |
| 2018 | + 1 300 | + 1 300 | + 1 300 | 0[8] | 0 |
| 2019 | | + 1 200 | + 1 200 | + 1 200 | 0 |
| 2020 | | | + 1 100 | + 1 100 | + 1 100 |
| 2021 | | | | + 1 000 | + 1 000 |
| 2022 | | | | | + 900 |
| **Totalt** | + 1 300 | + 2 500 | + 3 600 | + 3 300 | + 3 000 |
| **Antal fordon med bonus som skatteinkomstökningen motsvarar** | 26 000 | 50 000 | 72 000 | 66 000 | 60 000 |
| **Prognos antal bonusbilar[9]** | 24 000 | 31 000 | 40 000 | 52 000 | 68 000 |

År 2015 registrerades 8 600 supermiljöbilar, varav 3 000 rena elbilar. För år 2016 räknar BIL Sweden med att 14 000 supermiljöbilar kommer att registreras.[10] Det är mycket svårt att prognosticera hur många bonusbilar som kommer att säljas i framtiden. Simuleringsstudien visar en ökning av elbilar och laddhybrider på ungefär 30 procent per år för varianten utan viktdifferentiering. Med denna prognos, och med ett antagande om en genomsnittlig bonus på 50 000 kronor, visar tabell 11.8 att skatteökningen från den förhöjda malusen täcker utbetalningarna för bonus under fyra år från det att systemet införs. Fem år efter införandet, med andra ord år 2022, överstiger prognosen för antal bonusbilar det antal fordon med bonus som skatteökningen motsvarar. Man ska dock komma ihåg att det även föreslås skatteökningar för redan registrerade fordon. Dessa beräknas nedan till ungefär 1,5 miljarder kronor per år beroende på hur många fordon som är avställda.

[7] Beräkningarna utgår ifrån att nyregistreringarna år 2017 är desamma som för år 2015. Från och med 2018 när det nya bonus–malus-systemet är i drift kommer skatteinkomsterna minska enligt tabell 11.6.
[8] Efter tre år när den förhöjda malusdelen avslutas återgår fordonsskatten till den lägre nivån. Inkomstförändringen antas här vara ungefär noll, trots att det borde bli lägre skatteinkomster på grund av systemets styreffekt.
[9] För år 2016 räknar BIL Sweden med att 14 000 supermiljöbilar kommer att registreras. Prognosen utgår från en trettioprocentig ökning per år.
[10] www.bilsweden.se/publikationer/pressmeddelanden/basta-bilaret-nagonsin 160114

## Redan registrerade fordon

*Koldioxidbaserade systemet*

Den ändrade gränsen från 111 till 95 gram för fordon som i dag beskattas inom det koldioxidbaserade systemet leder till att fler fordon belastas med en fordonsskatt som är högre än enbart grundbeloppet. För de fordon som det redan i dag betalas mer än grundbeloppet för höjs fordonsskatten.

För bensindrivna bilar blir skattehöjningen som mest 352 kronor (16 × 22) och för bilar som kan drivas med alternativa bränslen blir höjningen som mest 176 kronor (16 × 11). För dieseldrivna bilar ger det också en högre beskattning, men samtidigt sänks bränslefaktorn. För genomsnittsbilen på 146 grams koldioxidutsläpp ökar skatten med 434 kronor.

Den femåriga skattebefrielsen för miljöbilar tas bort. Det berör dock endast nyregistreringar och därför finns konsekvensen av den förändringen endast redovisad för dessa fordon.

För att kunna räkna ut den totala ökningen av skatteinkomster behövs uppgifter om nuvarande fordonsskatt eller koldioxidutsläpp. Dessa uppgifter har inte gått att erhålla för personbilar med alternativa bränslen och lätta lastbilar. Därför är siffrorna en underskattning av den förväntade ökningen av skatteinkomsterna. En överslagsberäkning har gjorts med hjälp av genomsnittliga siffor. De genomsnittliga koldioxidutsläppen från bensindrivna bilar inom det koldioxidbaserade fordonsskattesystemet är 162 gram. För dieseldrivna bilar registrerade före den 1 januari 2008 är det genomsnittliga utsläppet 176 gram koldioxid per kilometer och för dieseldrivna bilar registrerade därefter är genomsnittet 146 gram koldioxid per kilometer. Sammanlagt blir ökningen cirka 850 miljoner kronor för fordon inom det koldioxidbaserade systemet (tabell 11.9), när hänsyn tas till att fem procent av fordonen är avställda.

**Tabell 11.9 Skattekonsekvenser för fordon inom det i dag koldioxidbaserade systemet. Antalet som redovisas är det totala antalet fordon per kategori som finns i fordonsregistret inklusive avställda fordon**

| | Antal | Total ökning av skatten Miljoner kronor |
|---|---|---|
| Personbil, bensin, 95–111 gram | 110 000 | 40 |
| Personbil, bensin, 111< gram | 1 970 000 | 570 |
| Personbil, diesel, 95–111 gram | 140 000 | 150 |
| Personbil, diesel, 111< gram | 1 130 000 | 150 |
| Personbil, alternativa bränslen | 330 000 | Ingen uppgift om skatt i dag |
| Lätta lastbilar | 215 000 | Ingen uppgift om skatt i dag |
| **Totalt** (endast personbilar) | | 910 |

*Viktbaserade systemet*

De förändringar av den koldioxidbaserade fordonsskatten som utredningen föreslår innebär att fordonsskatten höjs med i genomsnitt 40 procent för personbilar som inte kan drivas med diesel, och är oförändrad för dieseldrivna personbilar. För dieseldrivna bilar blir det ingen höjning, eftersom bränslefaktorn sänks. För lätta bussar, lätta lastbilar och personbilar klass II blir höjningen i genomsnitt 10 procent för fordon som inte kan drivas med diesel, och är oförändrad för dieseldrivna fordon. Detta gäller för varianten av bonus–malus-systemet som är oberoende av fordonets vikt. Varianten av bonus–malus-systemet där fordonets vikt beaktas innebär en höjning av fordonsskatten med 45 procent för personbilar som inte kan drivas med diesel. För dieseldrivna bilar blir det ingen höjning.

Det finns 2,1 miljoner fordon som är registrerade i det viktbaserade systemet, varav cirka 30 procent är avställda.

För bensindrivna personbilar ökar den genomsnittliga skatten från 1 985 kronor till 2 779 kronor för varianten av bonus–malus-system utan viktdifferentiering och till 2 679 kronor för varianten med viktdifferentiering. För bensindrivna lätta lastbilar ökar skatten från 2 542 kronor till 2 796 kronor för varianten utan viktdifferentierat bonus–malus-system, men det blir ingen ökning för varianten med viktdifferentiering. I tabell 11.10 framgår att totalt sett leder det till en ökning av skatteinkomsterna på 700–800 miljoner kronor om hänsyn tas till avställda fordon.

**Tabell 11.10 Total ökning av skatten för fordon inom det viktbaserade systemet. Antalet som redovisas är det totala antalet fordon per kategori som finns i fordonsregistret inklusive avställda fordon**

| | Antal | Variant med viktdifferentiering, miljoner kronor | Variant utan viktdifferentiering, miljoner kronor |
|---|---|---|---|
| Personbil, bensin | 1 500 000 | 1 190 | 1 040 |
| Personbil, diesel | 120 000 | 0 | 0 |
| Lätta lastbilar, bensin | 100 000 | 20 | 0 |
| Lätta lastbilar, diesel | 370 000 | 0 | 0 |
| **Totalt** | 2 100 000 | 1 210 | 1 040 |

*Motorcyklar*

Det finns i dag cirka 550 000 motorcyklar registrerade i vägtrafikregistret. Under sommarmånaderna är cirka 315 000 i trafik, medan i januari är cirka 290 000 motorcyklar i trafik. Ägare till motorcyklar betalar i dag 180 kronor per år i skatt om motorcyklarna är registrerade hela året. Den föreslagna ökningen av skatten till 360 kronor skulle innebära att skatteinkomsterna ökar med cirka 53 700 000 kronor, om vi antar att 290 000 motorcyklar är i trafik hela året och resterande 25 000 motorcyklar är i trafik fyra månader. Även om skattehöjningen per motorcykel kan verka liten kan den leda till fler avställningar. Omfattningen av det är dock svår att bedöma.

Utredningen har föreslagit att nyregistrerade motorcyklar ska omfattas av det koldioxidbaserade fordonsskattesystemet. I nuläget finns det dock knappt några koldioxidvärden registrerade för motorcyklar. Det har därför inte varit möjligt att bedöma de skattemässiga konsekvenserna av denna förändring.

### 11.6.2 Administrativa kostnader

Utredningens båda varianter av förslag på ett nytt bonus–malussystem utgår från den nuvarande utformningen av den koldioxidbaserade fordonsskatten och systemet med supermiljöbilspremie. Utredningen kan se två faktorer som kan leda till ökade administrativa kostnader. Den första är att antalet fordon som ska erhålla bonus

kommer att öka. Hanteringen av varje ärende är redan i dag kostsam. Den andra är att när fordonsskatten ändras för redan registrerade fordon, kommer det att leda till en hantering av tilläggsdebiteringar.

### 11.6.3 Konsekvenser för myndigheter och domstolar

Förslaget till nytt bonus–malus-system för nya lätta fordon, förändringar av den koldioxidbaserade fordonsskatten för den befintliga fordonsflottan, justeringar av den viktbaserade fordonsskatten samt införandet av en koldioxidbaserad fordonsskatt för nya motorcyklar och höjd enhetsskatt för gamla motorcyklar innebär ökade kostnader för Transportstyrelsen.

De ökade kostnaderna består dels i kostnader för att anpassa uppbördssystemet till de nya skattesatserna, dels i kostnader för att initialt hantera en ökad mängd förfrågningar till myndigheten i samband med förändringarna av skattesystemet. Utredningen bedömer att IT-systemen behöver anpassas och automatiseringsgraden utvecklas, framför allt för bonusdelen. Vidare är ytterligare beräkningsparametrar, som inte finns i dag, tänkta att användas, vilket kräver ytterligare utveckling. Sammantaget bedömer utredningen utgiften för systemutveckling till 20–25 miljoner kronor under 2017. Som har nämnts kan en effekt av ett nytt bonus–malus-system bli att antalet fordon som berättigar till bonus blir fler än vad fallet är i dag med supermiljöbilspremierna. Det innebär mer administration för Transportstyrelsen, som sköter utbetalningarna.

I och med att fordonsskatten ändras för den redan befintliga fordonsflottan kommer en hel del tilläggsdebiteringar att behöva göras till de fordonsägare som redan har betalat fordonsskatt för innevarande skatteår när lagändringarna träder i kraft. Det innebär i sig ökade kostnader för administration och distribution. Antalet tilläggsdebiteringar uppskattas till cirka 1,5 miljoner och kostnaden för att skicka ut dessa till cirka 4,5 miljoner kronor.[11] Därtill kan det också bli en ökad belastning på Transportstyrelsens kundtjänst med frågor som relaterar till tilläggsdebiteringarna.

[11] Uppgifterna kommer från utredningens expert från Transportstyrelsen, Jonny Geidne.

Tilläggsdebiteringar kan, som har nämnts i avsnitt 10.5.1, medföra en viss ökning av dröjsmålsavgiftsärendena. Det finns även en tendens att de rättsliga processerna ökar i samband med lagändringar. Detta får konsekvenser för, förutom Transportstyrelsen, Skatteverket och förvaltningsdomstolarna. Någon större mängd ärenden och mål kan inte förväntas, utan det kan hanteras inom respektive myndighets ordinarie verksamhet.

Det finns redan, som utredningen ser det, ett bonus–malussystem. Förslaget till nytt bonus–malus-system innebär endast en förändring av nivåer och belopp samt att den femåriga befrielsen från fordonsskatt för miljöfordon och miljötillägget för dieseldrivna fordon som uppfyller Euro 6 tas bort. Några större informationsinsatser från myndigheternas sida krävs därför inte. Samma sak gäller med de följdändringar som görs i det redan befintliga koldioxidbaserade fordonsskattesystemet och det viktbaserade fordonsskattesystemet. Däremot ändras fordonsskatten helt för motorcyklarna från att i dag vara en enhetsskatt som är lika för alla motorcyklar till att bli en koldioxidbaserad fordonsskatt för nya motorcyklar där skattens storlek varierar beroende på fordonens utsläpp av koldioxid. En sådan åtgärd kan kräva vissa informationsinsatser främst från Transportstyrelsens sida.

Konsumentverket kommer att få ökade kostnader om myndigheten ges i uppdrag att synliggöra bonus respektive malus (avsnitt 8.14). Kostnader uppstår för att ta fram föreskrifter och för marknadskontroll av att föreskrifterna följs. Det kan även behövas informationsinsatser från Konsumentverkets sida för att informera bilförsäljarna om den nya skyldigheten. Det är inte möjligt att i nuläget bedöma hur stora de ökade kostnaderna för Konsumentverket blir eftersom det beror på hur regeringen utformar uppdraget. Det torde dock inte röra sig om några större kostnader.

## 11.7 Övriga konsekvenser

Utredningen har inte lämnat några förslag som har betydelse för den kommunala självstyrelsen. Utredningens förslag innebär inte heller några konsekvenser som har bärighet på de integrationspolitiska målen. Förslagen bedöms vidare inte påverka brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet. Enligt utredningens bedömning medför förslagen i betänkandet inte heller några andra

konsekvenser av det slag som anges i 15 § kommitté förordningen samt 6 och 7 §§ förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning och som inte kommenteras på andra ställen i detta kapitel.

Förslaget till ett nytt bonus–malus-system för nya lätta fordon, och då främst i bonusdelen, är utformat för att inte stå i strid med EU:s regelverk om statsstöd. Supermiljöbilsbonusen, bedömer utredningen, omfattas av gruppundantaget i statsstödsreglerna på samma sätt som dagens supermiljöbilspremie gör det. Någon anmälan eller något godkännande från kommissionen behövs därför inte innan bonusen kan införas. Däremot kan det, som har nämnts i avsnitt 8.3, bli nödvändigt att informera kommissionen om ändringen av stödåtgärden i samband med att den träder i kraft.

### 11.7.1 Konsekvenser för jämställdheten

Utredningen har inte lämnat några förslag som har en direkt påverkan på jämställdheten mellan kvinnor och män. Däremot kan konsekvenserna av ett nytt bonus–malus-system skilja sig åt mellan könen. Förklaringen till det är att det finns en stor skillnad i bilägande mellan kvinnor och män. Det är ungefär dubbelt så sannolikt att en man äger en bil som att en kvinna gör det.[12] I extremfallet att kostnaderna och bonusarna inte påverkar fördelningen inom hushållen, skulle alltså männen bära en större del av kostnaderna och fördelarna av bonus–malus-systemet än kvinnorna. Det vill säga, om systemet i sin helt innebär ett positivt tillskott till statskassan, skulle män bära en större del av detta. Effekten mildras dock sannolikt av att det sker en omfördelning av resurser inom hushållen.

En annan aspekt gällande fördelningen mellan män och kvinnor är att ägandet av miljöanpassade fordon skiljer sig åt mellan könen. År 2014 var de genomsnittliga koldioxidutsläppen, uttryckt som gram per kilometer, för bilar som nyregistrerades av kvinnor ungefär 8 gram lägre än för de bilar som registrerades av män.[13] Det innebär alltså att kostnaden av en höjd fordonsskatt blir lägre för kvinnorna, eftersom de väljer mer miljöanpassade fordon än männen.

[12] Carlsson-Kanyama, A. och Åkerström, J., Genusaspekter på transporter, 2011, FOI rapport FOI-R-3292-SE.
[13] Index över nya bilars klimatpåverkan 2014 i riket, länen och kommunerna inkl. nyregistrerade kommunägda fordon och dess klimatpåverkan. Trafikverket 2015: 064.

### 11.7.2 Konsekvenser för fördelningen mellan inkomstgrupper och regioner

Utredningen har inte lämnat några förslag som har en direkt betydelse för fördelningen mellan olika inkomstgrupper eller olika regioner. Däremot kan fördelningen av kostnader och bonusar av ett nytt bonus–malus-system skilja sig åt mellan olika grupper eller regioner om det finns skillnader i bilägande mellan dessa.

Bilägande är starkt korrelerat med inkomst. En studie med data för 2005 visar att i den lägsta inkomstkvartilen är andelen som äger en bil cirka 22 procent, medan i den högsta inkomstkvartilen är andelen som äger en bil drygt 70 procent.[14] Samma studie visar att det även finns en skillnad i bilägandet mellan olika typer av områden. I städer ligger bilägandet på cirka 43 procent, medan på landsbygden ligger det på cirka 61 procent. Det finns även skillnader mellan till exempel län när det gäller koldioxidutsläpp från nya fordon. År 2014 var de genomsnittliga koldioxidutsläppen för alla nyregistrerade personbilar 132 gram. Länet med den lägsta nivån var Gotland och länen med de högsta nivåerna var Jämtland och Norrbottens län.[15]

Baserat på ovanstående information kan det konstateras att kostnaderna för en ökad malus och fördelen av en bonus är större för hushåll med högre inkomster och för hushåll utanför storstadsområden. Samtidigt finns det andra delar i utredningens förslag som kan antas påverka hushåll med lägre inkomster mer än hushåll med högre inkomster. Den viktigaste delen i detta är höjningen av den viktbaserade fordonsskatten, vilken främst rör äldre fordon. Dessa fordon ägs i högre utsträckning av hushåll med lägre inkomster.

Den mer långsiktiga effekten på andrahandsmarknaden för bilar av till exempel en ökad bonus är som vi har berört svårbedömd och det är därför svårt att dra några fördelningsmässiga slutsatser av den.

[14] Pyddoke, R., Empiriska analyser av bilanvändning och biläggande i Sverige, 2009, VTI rapport 653.
[15] Index över nya bilars klimatpåverkan 2014 i riket, länen och kommunerna inkl. nyregistrerade kommunägda fordon och dess klimatpåverkan. Trafikverket 2015: 064.

### 11.7.3 Konsekvenser för de transportpolitiska målen

Det övergripande transportpolitiska målet är en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgare och näringsliv i hela landet. Det övergripande målet är uppdelat i ett funktionsmål som handlar om tillgänglighet, användbarhet och jämställdhet samt ett hänsynsmål som handlar om trafiksäkerhet, miljö och hälsa (se avsnitt 3.3.6).

Konsekvenserna för de transportpolitiska målen har delvis berörts ovan. De viktigaste konsekvenserna är effekterna på miljön som behandlas i avsnitt 11.5 och på trafiksäkerheten som behandlas i avsnitt 11.4.4.

I övrigt bedöms effekten på den långsiktiga transportförsörjningen som liten. Detta eftersom vi bedömer att det inte är troligt att utredningens förslag har någon större påverkan på det totala antalet fordon i Sverige, och att de fördelningsmässiga konsekvenserna är små. Utredningen har dock inte gjort någon övergripande samhällsekonomisk kostnadsnyttoanalys av förslaget till nytt bonus–malus-system.

# 12 Ikraftträdande

**Utredningens förslag:** De författningsändringar som utredningen föreslår, ska träda i kraft den 1 januari 2018.

**Skälen för utredningens förslag:** En utgångspunkt bör vara att det nya bonus–malus-systemet för nya lätta fordon ska träda i kraft så snart som möjligt. Med hänsyn till den tid som kan beräknas åtgå för remissförfarande och beredningsarbete inom Regeringskansliet, för riksdagsbehandlingen och för anpassning av Transportstyrelsens system för uttag av fordonsskatt, bedömer dock utredningen att det kan bli aktuellt med ett ikraftträdande tidigast den 1 januari 2018. Samtliga författningsändringar som utredningen föreslår i detta betänkande bör träda i kraft vid detta tillfälle.

# 13 Författningskommentar

## 13.1 Förslaget till lag om ändring i vägtrafikskattelagen (2006:227)

**1 kap.**

*1 §*

I *andra stycket* görs ett tillägg med anledning av att äldre motorcyklar beskattas enligt lagen (2006:228) med särskilda bestämmelser om fordonsskatt i stället för enligt vägtrafikskattelagen (2006:227).

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 9.7.

*6 b §*

Paragrafen är ny.

I *första stycket* samlas information som tidigare fanns på olika ställen i lagen om varifrån uppgift om fordons utsläpp av koldioxid hämtas när denna behövs för att bestämma storleken på fordonsskatten. Uppgift om fordons koldioxidutsläpp hämtas i det av Transportstyrelsen förda vägtrafikregistret.

*Andra stycket* förtydligar vilket värde för koldioxidutsläpp som ska användas för de så kallade alternativbränslefordonen. Om det för dessa finns uppgift om fordonets utsläpp av koldioxid vid drift med en bränsleblandning som till övervägande del består av alkohol, eller annan gas än gasol, ska den uppgiften användas. Denna hänvisning fanns också tidigare på olika ställen i lagen.

I *tredje stycket* införs en bestämmelse med innehållet att om det i vägtrafikregistret finns uppgift om fordonets koldioxidutsläpp vid viktad/blandad körning är det den uppgiften som ska användas. Lagtexten anger i dag att det är uppgift om utsläpp vid blandad

körning som ska användas som mått på fordons koldioxidutsläpp. För laddhybridfordon kan det finnas antecknat uppgifter om koldioxidutsläpp både vid blandad körning och vid viktad/blandad körning eller också enbart för viktad/blandad körning. Genom bestämmelsen förtydligas att det i båda dessa fall är uppgiften om koldioxidutsläpp vid viktad/blandad körning som ska användas som utsläppsvärde för laddhybriderna.

Bestämmelsen behandlas närmare i avsnitt 9.5.

## 2 kap.

*2 §*

I *andra stycket* görs ett tillägg i första punkten om att motorcyklar som beskattas enligt lagen med särskilda bestämmelser om fordonsskatt inte är skattepliktiga fordon enligt vägtrafikskattelagen.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 9.7.

*Upphävandet av 6 §*

Motorcyklarna inordnas i systemet med koldioxiddifferentierad fordonsskatt, se 7 och 9 §§. Detta gäller dock bara för nya motorcyklar. För äldre motorcyklar tas fordonsskatt även i fortsättningen ut som en enhetsskatt. Eftersom beskattningen av äldre motorcyklar utgör ett undantag från huvudregeln att även motorcyklar beskattas utifrån koldioxidutsläpp flyttas dessa över till att beskattas med stöd av lagen med särskilda bestämmelser om fordonsskatt.

Ändringen behandlas närmare i avsnitt 9.7.

*7 §*

I paragrafens *första stycke* införs en ny *fjärde punkt*. Enligt denna ska fordonsskatten för motorcyklar tas ut med ett grundbelopp och i förekommande fall ett koldioxidbelopp. Genom denna införs alltså en koldioxiddifferentierad fordonsskatt även för motorcyklar. Den koldioxidbaserade fordonsskatten för dessa fordon bygger på samma systematik som den för andra lätta fordon som beskattas

enligt vägtrafikskattelagen. Grundbeloppet är också för motorcyklar 360 kronor (8 §).

Koldioxiddifferentieringen införs endast för nya motorcyklar. Med nya motorcyklar avses i detta sammanhang motorcyklar som blir skattepliktiga för första gången efter utgången av 2017. Motorcyklar som har blivit skattepliktiga för första gången före utgången av det året beskattas enligt lagen med särskilda bestämmelser om fordonsskatt.

Med uttrycket ”skattepliktig för första gången” avses enligt definitionen i 1 kap. 6 a § första stycket vägtrafikskattelagen den tidpunkt då ett fordon för första gången blir skattepliktigt enligt 2 kap. 1 § samma lag eller 3 § lagen med särskilda bestämmelser om fordonsskatt. Skatteplikten uppkommer enligt nämnda bestämmelser när fordonet är eller bör vara registrerat i vägtrafikregistret och inte är avställt eller endast tillfälligt registrerat. Om ett fordon har registrerats i ett annat land än Sverige innan det blev skattepliktigt här ska, enligt 1 kap. 6 a § andra stycket vägtrafikskattelagen, med skattepliktig för första gången avses den tidpunkt då fordonet för första gången har registrerats i ett annat land enligt uppgift i vägtrafikregistret. Om det inte går att fastställa den tidpunkten ska, enligt tredje stycket nämnda lagrum, i stället med skattepliktig för första gången avses den 1 januari det år som utgör fordonsåret. Med fordonsår avses den uppgift i vägtrafikregistret som anger ett fordons årsmodell eller, om sådan uppgift saknas, tillverkningsår. Om båda dessa uppgifter saknas i registret, avses med fordonsår det år under vilket fordon första gången togs i bruk.

Som en följd av att motorcyklar införlivas i det koldioxidbaserade fordonsskattesystemet görs en redaktionell ändring i *rubriken* närmast före den nu aktuella paragrafen.

Bestämmelsen behandlas närmare i avsnitt 9.7.

I *andra stycket* görs ett tillägg för att undanta vissa nyare dieseldrivna fordon från uttag av miljötillägg. Det rör sig om dieselfordon som uppfyller utsläppskraven för Euro 6. För dessa fordon ska inte något miljötillägg tas ut. Det slopade uttaget av miljötillägg gäller från och med när lagändringen träder i kraft, det vill säga enligt utredningens förslag den 1 januari 2018.

Ändringen behandlas i avsnitt 8.12 och 9.4.

*9 §*

Ändringarna i *första* och *andra stycket* innebär att gränsen för när ett koldioxidbelopp börjar tas ut sänks från nuvarande 111 gram till 95 gram koldioxid. För varje gram koldioxid som fordonet vid blandad körning släpper ut per kilometer utöver 95 gram tas alltså ett koldioxidbelopp ut med 22 kronor. För fordon som kan drivas med en bränsleblandning som till övervägande del består av alkohol, eller helt eller delvis med annan gas än gasol är koldioxidbeloppet i stället 11 kronor per gram koldioxid, räknat från samma gräns för koldioxidutsläpp.

Av ett nytt *tredje stycke* följer att koldioxidbeloppet är 11 kronor för motorcyklar. Gränsen för när koldioxidbeloppet tas ut för dessa fordon är densamma som för övriga lätta fordon, nämligen 95 gram koldioxid per kilometer. För motorcyklar kommer det bara att registreras ett utsläppsvärde i vägtrafikregistret och det är alltså detta som ska användas för att avgöra om det ska utgå ett koldioxidbelopp för en specifik motorcykel.

Den hänvisning som tidigare fanns i både första och andra stycket, om att uppgift om fordonets utsläpp av koldioxid vid blandad körning hämtas i vägtrafikregistret, har överförts till en ny paragraf, 1 kap. 6 b §. Detsamma gäller hänvisningen till vilket koldioxidutsläppsvärde som ska användas för alternativbränslefordonen.

Utredningens överväganden i dessa delar finns i avsnitten 8.9, 9.3 och 9.7.

*9 a §*

I en ny 9 a § införs en förhöjd årlig fordonsskatt (malus) för nya personbilar (klass I och II), lätta bussar och lätta lastbilar inom ramen för gällande fordonsbeskattning. Den innebär en skärpning av koldioxiddifferentieringen av fordonsskatten för fordon av fordonsår 2018 eller senare som registreras i vägtrafikregistret den 1 januari 2018 eller senare. Skärpningen består enligt *första stycket* i att ett annat, högre koldioxidbelopp tas ut för nya fordon under en treårsperiod. När den treåriga perioden är slut bestäms, i varianten av bonus–malus-system som är oberoende av fordonets vikt, storleken på den del av fordonsskatten som baseras på koldioxidutsläpp enligt 9 §. I varianten med viktdifferentierad malus bestäms den koldioxidbaserade delen av fordonsskatten av fordonets vikt såväl

under den inledande treårsperioden som efter denna, på sätt som följer av nu aktuell bestämmelse.

Perioden för när den förhöjda fordonsskatten tas ut räknas från och med att fordonet blir skattepliktigt för första gången. En definition av uttrycket ”skattepliktig för första gången” finns i 1 kap. 6 a § första stycket vägtrafikskattelagen. Vad denna innebär har utvecklats närmare i kommentaren till 7 §.

Av *andra stycket* följer att koldioxidbeloppet i den förhöjda fordonsskatten för ett skatteår är 80 kronor per gram koldioxid som fordonet vid blandad körning släpper ut per kilometer utöver en viss gräns. Det innebär alltså en skärpning av koldioxidbeloppet från 22 kronor till 80 kronor under treårsperioden. Efter att denna period är slut är koldioxidbeloppet 22 kronor både i varianten utan viktdifferentiering och i varianten med viktdifferentiering.

Gränsen för när koldioxidbeloppet tas ut är 95 gram koldioxid per kilometer i den systemvariant som inte tar hänsyn till vikt. Det är alltså samma gräns som gäller för lätta fordon som inte omfattas av det nya bonus–malus-systemet.

I varianten med viktdifferentiering beräknas gränsen för när koldioxidbeloppet tas ut enligt anvisningar i andra stycket. Gränsvärdet utgörs av utsläppet av koldioxid per kilometer i förhållande till fordonets tjänstevikt och beräknas specifikt för varje fordon. För ett fordon med en tjänstevikt på 1 392 kilogram är gränsen 95 gram koldioxid per kilometer. Fordon med högre tjänstevikt får en högre gräns och fordon med lägre tjänstevikt får en lägre gräns. Det finns ett vikttak på 3 500 kilogram som innebär att högre tjänstevikt än så inte beaktas fullt ut vid bestämmande av storleken på gränsvärdet. Vikttaket är till för att förhindra att riktigt tunga personbilar klass II (husbilar) blir helt fria från malus.

Den nämnda beräkningen av gränsvärdet i varianten med viktdifferentiering används även för att bestämma den koldioxidbaserade fordonsskatten efter att den inledande treårsperioden är slut. Då är koldioxidbeloppet, som har nämnts, inte längre 80 kronor utan 22 kronor per gram koldioxid som fordonet vid blandad körning släpper ut utöver gränsvärdet. I denna variant är alltså den koldioxidrelaterade delen av fordonsskatten beroende av fordonets vikt under hela fordonets livslängd.

I *sista stycket* finns en bestämmelse om att för fordon som kan drivas med en bränsleblandning som till övervägande del består av

alkohol eller helt eller delvis med annan gas än gasol gäller inte vad som sägs tidigare i paragrafen. Detta innebär att det inte tas ut någon förhöjd fordonsskatt för alternativbränslefordonen. I stället är koldioxidbeloppet för alternativbränslefordon 11 kronor under hela fordonets livstid. I en variant av bonus–malus-system som är oberoende av vikt beskattas nya alternativbränslefordon, på samma sätt som gamla, enligt 9 §. I en variant av bonus–malus som beaktar fordonets vikt beskattas nya alternativbränslefordon enligt förevarande paragraf. Gränsen för när koldioxidbeloppet tas ut bestäms då enligt den uträkning som följer av andra stycket i den viktdifferentierade varianten av författningsförslaget.

Paragrafen behandlas huvudsakligen i avsnitten 8.7, 8.9 och 8.10.

*10 §*

I *första stycket* ändras bränslefaktorn. Dieselolja beskattas lägre än bensin i förhållande till energiinnehåll. Syftet med bränslefaktorn är att ta hänsyn till denna energiskattesubvention (jämför prop. 2009/10:41 s. 171). Bränslefaktorn behålls men justeras med anledning av att gränsen för när den koldioxiddifferentierade delen av fordonsskatten tas ut förändras.

För nya fordon, det vill säga fordon av fordonsår 2018 eller senare som registreras i vägtrafikregistret 2018 eller senare, är bränslefaktorn 1,97 i varianten utan viktdifferentiering och 2,13 i varianten med viktdifferentiering. För äldre fordon är bränslefaktorn 2,10 i båda fallen.

Ändringen beskrivs närmare i avsnitten 8.12 och 9.4.

*Upphävandet av 11 a §*

Den femåriga befrielsen från fordonsskatt för bilar med bättre miljöegenskaper slopas i och med att ett nytt bonus–malus-system för nya lätta fordon införs, vilket enligt utredningens förslag sker den 1 januari 2018. Slopandet gäller enbart för fordon som blir skattepliktiga för första gången från och med nämnda datum. Det innebär att för de fordon som har rätt till skattebefrielse enligt tidigare bestämmelse kommer befrielsen att vara kvar även efter upphävandet av bestämmelsen, fram till dess att femårsperioden är slut.

Ändringen berörs huvudsakligen i avsnitt 8.3.

## 13.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:228) med särskilda bestämmelser om fordonsskatt

*3 §*

Genom en ny *punkt 3* görs lagen tillämplig på äldre motorcyklar som inte omfattas av det koldioxidbaserade fordonsskattesystemet. Med äldre motorcyklar avses i sammanhanget motorcyklar som har blivit skattepliktiga för första gången före utgången av 2017. Motorcyklar som blir skattepliktiga från och med 2018 kommer att beskattas utifrån koldioxidutsläpp enligt det system som gäller i vägtrafikskattelagen. För de äldre motorcyklarna tas fordonsskatten även i fortsättningen ut som en enhetsskatt.

Bestämmelsen behandlas närmare i avsnitt 9.7.

*6 §*

I paragrafens *första stycke* görs en redaktionell ändring.

I *andra stycket* görs ett förtydligande att det är storleken på fordonsskatten för personbilar, lätta bussar och lätta lastbilar som framgår av bilagan till lagen. Ändringen föranleds av att lagens tillämpningsområde utökas till att även omfatta äldre motorcyklar. För motorcyklar tas inte fordonsskatt ut beroende på fordonets vikt på sätt som sker enligt bilagan. I stället följer det av ett nytt *tredje stycke* att fordonsskatten för motorcyklar är 360 kronor för ett skatteår. Fordonsskatten för dessa fordon höjs alltså från dagens 180 kronor. Därmed är beloppet lika stort som grundbeloppet för nya motorcyklar och för andra lätta fordon som beskattas enligt vägtrafikskattelagen.

Bestämmelsen behandlas närmare i avsnitt 9.7.

*Bilagan*

Vissa skattesatser justeras som en följd av att den koldioxidbaserade fordonsskatten höjs för lätta fordon som ingår i det koldioxidbaserade fordonsskattesystemet och för vilka ett koldioxidbelopp tas ut.

Ändringen behandlas närmare i avsnitt 9.6.

## 13.3 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2011:1590) om supermiljöbilspremie

*1 §*

I *första stycket* görs en redaktionell ändring eftersom den tidigare supermiljöbilspremien ersätts av en supermiljöbilsbonus. Ändringen behandlas i avsnitt 8.3.

*2 §*

Bestämmelsen hänvisar i ett nytt *andra stycke* till sådana definitioner i lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner som har betydelse för tillämpningen av förordningen. Se närmare kommentaren till 3 §.

*3 §*

Genom ett tillägg i *första stycket* utökas förordningens tillämpningsområde till att, utöver personbilar, gälla även lätta bussar och lätta lastbilar. Hänvisningen i 2 § andra stycket till lagen om vägtrafikdefinitioner innebär ett förtydligande om att såväl personbilar klass I som personbilar klass II omfattas av förordningen, under förutsättning att de uppfyller angivna utsläppskrav. Lätt buss och lätt lastbil definieras genom samma hänvisning som en buss respektive en lastbil med en totalvikt av högst 3 500 kilogram. Även dessa kan alltså numera utgöra supermiljöbilar om utsläppskraven är uppfyllda.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 8.4.

I ett nytt *andra stycke* görs tillägget att om det finns uppgift i vägtrafikregistret om ett fordons utsläpp av koldioxid vid viktad/blandad körning ska den uppgiften användas vid bestämmande av om ett fordon, i detta fall en laddhybrid, är en supermiljöbil och därmed berättigat till bonus.

Ändringen behandlas närmare i avsnitt 9.5.

*4 §*

Paragrafen reglerar vilket belopp supermiljöbilsbonusen ska uppgå till för fysiska personer. Ändringen i *första stycket* innebär att bonusen för fysiska personer är 60 000 kronor om fordonet vid blandad körning släpper ut noll gram koldioxid per kilometer, 45 000 kronor om fordonet släpper ut mer än noll gram men högst 35 gram koldioxid och 35 000 kronor om fordonet släpper ut mer än 35 gram men högst 50 gram koldioxid.

Ett nytt *andra stycke* införs med en begränsning av bonusens storlek. Den ska inte kunna uppgå till mer än 25 procent av bilens nypris, det vill säga priset som fordonet hade när den introducerades på den svenska marknaden.

I *första och andra stycket*, liksom i *rubriken* närmast före paragrafen görs redaktionella ändringar med anledning av att supermiljöbilspremie byter namn till supermiljöbilsbonus.

Utredningens överväganden i dessa delar finns i avsnitten 8.3 och 8.8.

*5 §*

Paragrafens *första stycke* reglerar vilket belopp supermiljöbilsbonusen ska uppgå till för juridiska personer. Ändringen innebär att bonusen kan vara högst 60 000 kronor om fordonet vid blandad körning släpper ut noll gram koldioxid per kilometer, 45 000 kronor om fordonet släpper ut mer än noll gram men högst 35 gram koldioxid och 35 000 kronor om fordonet släpper ut mer än 35 gram men högst 50 gram koldioxid. En begränsning till ett belopp som motsvarar 35 procent av prisskillnaden mellan supermiljöbilen och närmast jämförbara bil gäller för de tre nivåerna.

I *första stycket* görs också en redaktionell ändring.

Genom ett nytt *tredje stycke* införs även för juridiska personer begränsningen att bonusen får uppgå till högst 25 procent av bilens nypris. Förutsättningen i andra stycket, att supermiljöbilens nypris måste vara högre än nypriset för den närmast jämförbara bilen, gäller fortfarande. Definitionen av begreppet nypris finns numera i paragrafens *fjärde stycke*.

Bestämmelsen behandlas närmare i avsnitten 8.3 och 8.8.

*6 §*

I paragrafen görs endast en redaktionell ändring. Supermiljöbilspremie ändras till supermiljöbilsbonus. Ändringen behandlas närmare i avsnitt 8.3.

*7 §*

Bestämmelsens *första stycke* ändras så att förutsättningarna för att få bonus, att det finns medel till det och att förvärvet skett inom en viss tid, tas bort. I stället ska den fordonsägare som köper en supermiljöbil ha rätt att få ut bonusen, oavsett när förvärvet sker och även om utbetalningen inte kan ske direkt. Bonusarna ska betalas ut så snart medel finns tillgängliga för utbetalningen och i turordning efter den dag då supermiljöbilarna ställs på.

I paragrafen och i *rubriken* närmast före paragrafen görs redaktionella ändringar så att supermiljöbilspremie och premien ersätts av supermiljöbilsbonus och bonusen.

Ändringarna behandlas närmare i avsnitt 8.3.

*8–11 och 13 §§*

I paragraferna görs redaktionella ändringar med anledning av att supermiljöbilspremien ersätts av en supermiljöbilsbonus. Ändringen behandlas i avsnitt 8.3.

# Kommittédirektiv 2015:59

## Ett bonus–malus-system för lätta fordon

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 bonusdelen 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, offentligfinansiella 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 hänsyns-

målet ska transportsystemets utformning bland annat bidra till att miljökvalitetsmålen 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 kostnadseffektivt 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 fordonsskatten.

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 fordonsskatt 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 for-

don, 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 drivmedelsskatterna.

*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 koldioxidsutsläpp 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 miljötillägg 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. supermiljöbilspremien.

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 supermiljöbilspremien 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 fordonsskattejusteringar. 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 inköpstillfället genom en bonus medan fordon med relativt höga utsläpp av koldi-

oxid 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 EUperspektiv. 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 supermiljöbilspremie 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 nybilsköpares 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 analy-

seras. 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 energieffektiva 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 (malusdelen) för de nya lätta fordon som omfattas av bonus–malussystemet 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–malussystemet 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 blir 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, offentligfinansiella 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)

# Statens offentliga utredningar 2016

## Kronologisk förteckning

1. Statens bredbandsinfrastruktur som resurs. N.
2. Effektiv vård. S.
3. Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar. N.
4. Politisk information i skolan – ett led i demokratiuppdraget. U.
5. Låt fler forma framtiden! Del A + B. Ku.
6. Framtid sökes – Slutredovisning från den nationella samordnaren för utsatta EU-medborgare. S.
7. Integritet och straffskydd. Ju.
8. Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fjärde penningstvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag – m.m. Del 1 + 2. Fi.
9. Plats för nyanlända i fler skolor. U.
10. EU på hemmaplan. Ku.
11. Olika vägar till föräldraskap. Ju.
12. Ökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. U.
13. Palett för ett stärkt civilsamhälle. Ku.
14. En översyn av tobakslagen. Nya steg mot ett minskat tobaksbruk.S.
15. Arbetsklausuler och sociala hänsyn i offentlig upphandling – ILO:s konvention nr 94 samt en internationell jämförelse. Fi.
16. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2016. Risker, osäkerheter och framtidsutmaningar. M.
17. EU:s reviderade insolvensförordning m.m. Ju.
18. En ny strafftidslag. Ju.
19. Barnkonventionen blir svensk lag. S.
20. Föräldraledighet för statsråd? Fi.
21. Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige. M.
22. Möjlighet att begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade växter i Sverige. M.
23. Beskattning av incitamentsprogram. Fi.
24. En ändamålsenlig kommunal redovisning. Fi.
25. Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning. Del 1 + 2. U.
26. På väg mot en ny politik för Sveriges landsbygder – landsbygdernas utveckling, möjligheter och utmaningar. N.
27. Som ett brev på posten. Postbefordran och pristak i ett digitaliserat samhälle. N.
28. Vägen till självkörande fordon – försöksverksamhet. N.
29. Trygghet och attraktivitet – en forskarkarriär för framtiden. U.
30. Människorna, medierna & marknaden. Medieutredningens forskningsantologi om en demokrati i förändring. Ku.
31. Fastighetstaxering av anläggningar för el- och värmeproduktion. Fi.
32. En trygg dricksvattenförsörjning. Del 1 + 2 och Sammanfattning. N.
33. Ett bonus–malus-system för nya lätta fordon. Fi.

# Statens offentliga utredningar 2016

## Systematisk förteckning


**Finansdepartementet**

Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag – m.m. Del 1 + 2. [8]

Arbetsklausuler och sociala hänsyn i offentlig upphandling – ILO:s konvention nr 94 samt en internationell jämförelse. [15]

Föräldraledighet för statsråd? [20]

Beskattning av incitamentsprogram. [23]

En ändamålsenlig kommunal redovisning. [24]

Fastighetstaxering av anläggningar för el- och värmeproduktion. [31]

Ett bonus–malus-system för nya lätta fordon. [33]

**Justitiedepartementet**

Integritet och straffskydd. [7]

Olika vägar till föräldraskap. [11]

EU:s reviderade insolvensförordning m.m. [17]

En ny strafftidslag. [18]

**Kulturdepartementet**

Låt fler forma framtiden! Del A + B. [5]

EU på hemmaplan. [10]

Palett för ett stärkt civilsamhälle. [13]

Människorna, medierna & marknaden Medieutredningens forskningsantologi om en demokrati i förändring. [30]

**Miljö- och energidepartementet**

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2016. Risker, osäkerheter och framtidsutmaningar. [16]

Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige. [21]

Möjlighet att begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade växter i Sverige. [22]

**Näringsdepartementet**

Statens bredbandsinfrastruktur som resurs. [1]

Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar. [3]

På väg mot en ny politik för Sveriges landsbygder – landsbygdernas utveckling, möjligheter och utmaningar. [26]

Som ett brev på posten. Postbefordran och pristak i ett digitaliserat samhälle. [27]

Vägen till självkörande fordon – försöksverksamhet. [28]

En trygg dricksvattenförsörjning. Del 1 + 2 och Sammanfattning. [32]

**Socialdepartementet**

Effektiv vård. [2]

Framtid sökes – Slutredovisning från den nationella samordnaren för utsatta EU-medborgare. [6]

En översyn av tobakslagen. Nya steg mot ett minskat tobaksbruk. [14]

Barnkonventionen blir svensk lag. [19]

**Utbildningsdepartementet**

Politisk information i skolan – ett led i demokratiuppdraget. [4]

Plats för nyanlända i fler skolor. [9]

Ökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. [12]

Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning. Del 1 + 2. [25]

Trygghet och attraktivitet – en forskarkarriär för framtiden. [29]