

Finansdepartementet
Regeringskansliet
103 33 Stockholm**Ett Bonus – Malus-system för nya lätta fordon**
Remiss av SOU 2016:33, Dnr Fi2016/01680/S2

Stockholms Stad har erbjudits tillfälle att svara på rubricerad remiss. Staden har delegerat till Miljö- och Hälsoskyddsnämnden att svara för Stadens yttrande. Regeringens remisstid löper dock ut innan ordinarie nämndsammanträde och någon förlängning av remisstiden har inte beviljats av regeringen. Miljöförvaltningen översänder därför nedanstående tjänstemannayttrande, vilket kommer att behandlas vid kommande nämndsammanträde den 30 augusti.

Sammanfattning av Stockholms Stads synpunkter:

Förslaget innebär en kostnadsdrivande omstrukturering av skattesystemet utan att ge annat än försumbara klimatvinster, det bromsar omställningen till en fossilfri fordonsflotta samtidigt som det leder till starkt ökad dieselanvändning som riskerar att försämra luftkvaliteten avsevärt. Förslaget innebär också att nuvarande miljöbilsdefinition försvinner och därmed möjligheten att använda denna vid upphandlingar och för att ge incitament. Därutöver finns flera tveksamheter som kan leda till att inte ens utredningens analys om minskning av energianvändning kommer att nås.

Det vore olyckligt om statliga medel gynnade en utveckling som går tvärtemot övrig klimat- och miljöpolitik på såväl statlig som kommunal nivå och som dessutom strider mot det uttalade syftet med systemet: att främja en ökad försäljning och användning av nya bilar med låg klimatpåverkan.

Stockholms stad avråder därför från att införa systemet i sin föreslagna form och förordar istället en modifierad form som bygger på en indelning i klass A-G, liknande den som används för energimärkning och för avgasutsläpp från bilar, där A-C föreslås utgöra miljöbilar som får bonus. Till grund för klassificeringen ligger en förenklad beräkning av de totala utsläppen av växthusgaser från driften. Klassificeringen kan också användas för andra statliga och lokala incitament som behövs för att ställa om till en fossilfri fordonsflotta. I motsats till Bonus-Malus-utredningens förslag torde Stockholms stads förslag inte kräva att Bilregistret byggs om och systemet skulle därför kunna införas redan 2017.

Analys av utredningens förslag

1. Leder inte till fossilfrihet

Förslaget gynnar framför allt el och dieslbilar, medan bilar som drivs på förnybara drivmedel endast får en liten skatterabatt. Detta trots att utsläppen av växthusgaser är betydligt mindre från dessa än från motsvarande fossildrivna bilar och i många fall lägre än från de laddhybrider som föreslås ges bonus. Denna mindre klimatpåverkan ignoreras helt av förslaget. Istället gynnas dieselfordon som för lång tid framöver måste drivas på en hög andel fossila drivmedel, vilket är oacceptabelt både ur klimatsynpunkt och ur luftkvalitetssynpunkt. Detta är svårförståeligt när staten samtidigt genom Klimatklivet beviljat stora bidrag för att öka biogasproduktionen.

Förslaget baserar sig helt på CO₂-utsläppen från avgasröret, vilket är ett helt irrelevant mått för klimatpåverkan från förnybara drivmedel och en dålig indikator på klimatpåverkan från fossila drivmedel. Trots inblandning av förnybara råvaror i den bensin och diesel som säljs är bensinens klimatpåverkan 17 % högre än vad avgasrörsutsläppet visar, dieseln 10 % högre, medan de höginblandade biodrivmedlens klimatpåverkan är ca 30 % lägre än utsläppssiffran visar (Energimyndigheten ET2015:20). Denna reduktion kommer att bli än större när EU nästa år inför striktare krav på biodrivmedlen, medan de fossila drivmedlen för varje år blir allt sämre ur klimathänseende eftersom nya oljekällor kräver allt mer energi för att extrahera och raffinera oljan. Det är därför inte troligt att förslaget i sin nuvarande utformning kommer att leda till någon som helst minskning av växthusgasutsläpp.

Även moderna dieslbilar har visat sig ha mycket höga utsläpp av bl.a. kväveoxider, också när de använder förnybar diesel. Nyare data pekar även på effekter på hälsan av kvävedioxid även vid låga halter. Flera europeiska städer överväger därför att förbjuda dieseldrivna personbilar på sina gator.

Ett av utredningens alternativ är att tyngre fordon ska få släppa ut mer än lättare. Detta ökar naturligtvis utsläppen och eftersom majoriteten av bilresor endast omfattar 1-2 personer finns ingen anledning att särskilt gynna stora bilar.

Det vore mycket olyckligt om statliga medel gynnade en utveckling som går på tvärs emot klimat- och miljöpolitiken i såväl stat som kommun, och dessutom tvärtemot sitt eget uttalade syfte att främja en ökad försäljning och användning av nya bilar med låg klimatpåverkan.

2. Miljöbilsdefinitionen försvinner

Miljöbilsdefinitionen har varit starkt vägledande för företagens inköbspolicy och för kommunernas upphandling och incitamentsgivning. Med nuvarande förslag försvinner definitionen.

Detta försvårar offentliga inköp av såväl fordon som transport-tjänster och även tjänster med inbäddade transporter, där offentliga upphandlare har kunnat kräva att leverantörerna använder en viss andel miljöfordon vid utförande av tjänsterna. Direktiv 2003/33/EG kräver att offentliga aktörer tar hänsyn till miljöprestanda i sin upphandling av fordon. Idag kan direktivets krav enklast efterföljas genom att kräva miljöbil. Direktivet är under revidering och Kommissionen överväger att utvidga åtagandet till att gälla samtliga offentliga upphandlingar. Då blir det än viktigare att ha en enkel och entydig definition för att kunna ställa krav på fordonen i en komplex upphandling med många andra variabler.

Lokala incitament som differentierad parkeringsavgift, differentierad tillgång till vissa gator, taxiprioritet etc., har visat sig vara mycket effektiva för att ställa om den privata flottan. För sådana incitament krävs entydiga definitioner och om dessa ska påverka marknaden måste de harmoniseras mellan städerna. Hittills har dessa incitament baseras på miljöbilsdefinitionen. Förslaget omöjliggör denna harmonisering.

3. Svag marknadspåverkan

Erfarenhetsmässigt krävs tydliga och enkla miljömärkningar på produkter för att nå en bred marknadspåverkan. Utredningens förslag är tvärtom mycket otydligt utom vad beträffar gränsen mellan bonus och malus. Möjligen skulle denna gräns kunna likställas med en miljöbilsdefinition, men då Bonus endast omfattar elbilar, vilket varken är ett rimligt alternativ för en stor del av bilköparna, eller ett rimligt krav för alla upphandlingar, så förloras synergieffekten med att flera incitament driver åt samma håll.

Systemet är inte teknikdrivande, såsom tidigare system varit, vilka utvecklat såväl E85-bilar som biogas-standard för en Europamarknad.

Skillnaden i malus är liten för huvuddelen av marknadens fordon (mindre än 1% av inköspriset) och det kan ifrågasättas om den alls har någon styrande effekt. Det kan också ifrågasättas hur effektiv en 3-års-malus är på inköpsbeteendet. Ett fordon som efter 3 år betalat sin malus kommer därefter att vara attraktivt på andrahands-

marknaden och betinga ett högt värde. Används bilen som förmånsbil kan engångskostnaden tas av företaget – som kan dra av den – och näste köpare får då en stor bil med försumbar malus.

Systemet ska heller inte träda i kraft förrän 2018 och utvärderas för att kanske ändras efter endast ett år. Därmed fortsätter den ryckighet och oförutsägbarhet som legat som en död hand över miljöbilsutvecklingen de senaste 7 åren. Vidare kan en stor del av elbilsköparna förväntas skjuta upp sina inköp tills systemet trätt ikraft för att kunna ta del av en högre bonus än idag.

Det finns därutöver en risk för teknikutveckling som ”lurar” kraven. I Frankrike har Bonus-Malus lett till formellt motorsvagare fordon som ger lägre certifieringsvärden, men kompenserat detta med turbo som ger högre effekt vid verklig körning. Detta leder inte till lägre drivmedelsanvändning eller minskade klimatutsläpp

Miljöförvaltningens förslag till justering

Utgångspunkter

Bonus-Malus-systemet ska:

- Ge klimat- och miljönytta
- Vara enkelt och tydligt för köpare och möjligt att använda till styrmedel, offentlig upphandling och företagspolicies
- Teknikdrivande
- Förutsägbart

- **Ge klimat- och miljönytta**

Sverige ska ha en fossiloberoende flotta år 2030 och bilar rullar i snitt drygt 15 år, många så länge som 20 år, innan de skrotas. Det betyder att de bilar som säljs idag måste kunna använda förnybara drivmedel senast 2030. Persondieselbilar är inte certifierade för att använda mer än ca 40 % förnybar diesel och de dieselbilar som Bonus-Malus-utredningen föreslår ska gynnas kommer därför att försvåra avvecklingen av fossil diesel under hela sin livstid. Det är också ovisst om det kommer att finnas tillräckligt med lämpliga råvaror för att hela flottan ska kunna använda sig av denna sorts biodrivmedel.

Dieselpersonbilar har dessutom visat sig vara mycket svåra att rena tillfredsställande från framför allt kväveoxider – också när man använder förnybar diesel. Att lansera ett system som förutom ett litet antal elbilar leder till en stor satsning på fossildrivna

dieselfordon är därför en mycket riskabel strategi som riskerar att hindra omställningen till en fossilfri fordonsflotta.

Systemet måste alltså ge tillräckligt starka incitament för att nya fordon ska vara fossilfria redan idag, och för att diversifiera beroendet av olika förnybara råvaror. Det betyder att inte bara el utan även etanol och biogas måste ges tillräckliga incitament för att ett utbyte av flottan ska ske.

Ett system som ska ge klimatnytta måste naturligtvis baseras på nettoutsläppen av klimatgaser från fordonen och inte enbart på hur mycket koldioxid gaserna från just avgasröret innehåller. Under produktion och raffinering av drivmedel uppkommer ytterligare utsläpp och när råvarorna till förnybara drivmedel växer sker stora upptag av koldioxid. Nettoeffekten av dessa utsläpp och upptag måste återspeglas i incitamenten.

Energimyndigheten sammanställer årligen klimatprestanda för de drivmedel som används i Sverige. Denna information kan användas till att ta fram s.k. Well-to-Wheel-värden, dvs nettoeffekten av samtliga utsläpp och upptag av koldioxid från hela kedjan, inkl. odling, raffinering, transporter och användning etc. för respektive bilmodell. Detta görs redan för samtliga miljöbilar som är eller har varit till salu i Sverige på webbplatsen www.miljofordon.se, som drivs av Stockholm och Malmö med stöd av Energimyndigheten.

- **Enkelt och tydligt**

Professionella kravställare, t ex upphandlare inom offentlig sektor och fordons- respektive bilpolicy-ansvariga på företag och offentlig sektor har stor nytta av tydliga kravnivåer och system för att kontrollera vilken kravnivå såväl en bilmodell som ett enskilt fordon uppfyller. Erfarenheterna från ändringen av miljöbilsdefinitionen från en tydlig och klar gräns till en flytande var att det blev betydligt svårare för konsumenterna att förstå vad som räknades som miljöbil och istället växte det fram en flora av företagsinterna och kommunspecifika kriterier. Också om ambitionsnivåerna varierar så behövs ett tydligt och överenskommet system för vilka fordon som kan godkännas resp. avvisas.

Lokala incitament, såsom differentierad parkering, trängselskatt, ev. miljö- och klimatzoner, fordons- och transportupphandlingar etc. har både i Sverige och internationellt visat sig ha mycket stor betydelse för övergången till renare fordon. Några exempel är de tyska miljözonerna, Göteborgs parkeringsrabatt till miljöbilar och de norska elbilsincitamenten. För dessa ändamål måste det finnas en

tydlig gräns för vilka bilar som kan ta del av incitamenten. Tydlighetskravet innebär också att ett viktbaserat system är olämpligt

- **Teknikdrivande**

Det finns idag flera fossilfria tekniker som kräver en kritisk massa av köpare för att ta steget till marknadsintroduktion, t.ex. behöver kallstartstekniken för E85-bilar utvecklas vilket kräver tillräckligt med köpare för att det ska vara lönsamt. Detsamma gäller t.ex. lätta ED95-fordon samt tillhörande infrastruktur. Bonus-Malus-systemet måste (tillsammans med kompletterande incitament) skapa denna kritiska massa.

- **Förutsägbart**

Såväl fordonsutveckling som investering i biodrivmedel är verksamheter med stora investeringar och lång avskrivningstid. Systemet måste därför vara stabilt och förutsägbart. Även professionella och privata bilköpare behöver kunna förutse sina kostnader. Ändringar i systemet måste därför vara tydligt aviserade många år i förväg.

Miljöförvaltningens förslag

1. En klimatomärkning A-G, i enlighet med energimärkningens prestanda. A-C utgör miljöbilar, A och B utgör supermiljöbilar, baserad på en förenklad beräkning av de totala utsläppen av växthusgaser från driften, se även pkt 2

Klass	CO ₂ ”WTW” (g/km)	Kommentar	Ex på bilar till salu idag
A	0- 30	Supermiljöbil, bonus	Elbilar
B	31-40	Supermiljöbil, bonus	Elbilar, mindre laddhybrider, små gasbilar
C	41- 80	Miljöbil, bonus	Mindre etanolbilar, gasbilar, stora laddhybrider, mycket små dieseldrivna bilar
D	81-110	Neutral zon	små fossildrivna bilar

E	110- 150	Malus	
F	151- 200	Malus	
G	>200	Malus	

För att ge tydliga signaler till köparna måste lokala och statliga incitament harmoniseras och följa samma gränser. Det är viktigt att det finns en gemensam nationell definition för att ge tydliga signaler till marknaden.

Gränserna 30, 40, 80 är satta så att de motsvarar WTWutsläpp på 35, 47 och 95 g CO₂/km för en bensindriven bil. 110 g certifieringsvärde motsvarar 128 g WTW.

Framtida skärpning bör ske genom att gränsen mellan bonus och malus, och därmed gränsen för miljöbil, förskjuts en klass i taget, dvs vid ev. revidering får endast klass A-B bonus och räknas som miljöbil. Vi överlåter åt regeringen att avgöra vilken bonus respektive malus som behövs för de olika klasserna för att garantera ekonomisk balans i systemet, samt exakt när skärpning ska ske – men för att få tillräcklig framförhållning måste ändringar aviseras minst 3 och helst 5 år i förväg.

2. Klimatmärkningen baseras på de officiella certifieringsvärdena, men för biodrivmedelsfordon används det halverade värdet. Detta är en konservativ uppskattning av de förnybara drivmedlens bättre klimatprestanda jämfört med fossila drivmedel, baserat på EU-harmoniserade beräkningar av drivmedlens sk. Well-to-Wheel-värden. På detta sätt kan certifieringsvärdena användas för att visa den relativa skillnaden mellan olika fordon, trots att de inte visar den verkliga klimatpåverkan..
3. Initial Bonus och Malus kompletteras med en årlig Malus som utgör 10 % av den initiala under 10 år. Detta minskar attraktiviteten på andrahandsmarknaden och eliminerar en del av problemet med att förste ägaren hittar sätt att återvinna hela malus-beloppet. Det balanserar också systemet ekonomiskt så att bonus kan utbetalas till samtliga miljöbilar.

Kompletterande åtgärder

Också ett optimalt Bonus-Malus-system är endast en av flera åtgärder för att ställa om till en fossilfri fordonsflotta. Systemet

måste kompletteras med flera olika åtgärder som påverkar såväl val av fordon som av drivmedel. Staden vill här framhålla följande åtgärder som särskilt angelägna:

- Fasa ut subventioner av fordonsinnehav och användning, såsom förmånsbil, reseavdrag och avdragsrätt för trängselskatt. Dessa stöd utnyttjas framför allt i tätorter och inom områden som redan har god kollektivtrafikförsörjning. Önskade regionalpolitiska effekter kan motverkas av mer träffsäkra och klimatneutrala stöd, som inte ensidigt gynnar bilanvändning. Exempelvis jobbskatteavdrag för glesbygdsboende.
- Differentiera skatten starkare mellan fossila och förnybara drivmedel. Det ska alltid vara billigare att välja ett drivmedel med lägre klimatpåverkan än ett med högre påverkan.
- Inför en tydlig klimatmärkning av alla drivmedel, exv. A-G som vid energimärkningen.
- Utvidga användningsområdet för miljözoner till att omfatta även utsläpp av växthusgaser. Ge kommunerna möjlighet att införa dessa miljözoner även för lätta fordon.
- Inför en nationell miljöbilsdefinition för tunga fordon som kommunerna kan använda i sina transportupphandlingar

Lätta lastbilar bör på sikt behandlas i ett separat system. Behandlas de i samma system som personbilar finns risk för att gods flyttas från få stora fordon till många små, vilket ger ökad trafik och därmed risk för ökad trängsel och ökade utsläpp.

Med vänlig hälsning

Miljöförvaltningen i Stockholm

Gunnar Söderholm
Förvaltningschef

Gustaf Landahl
Avdelningschef