Remissvar

Dnr 2026-257

Datum 2026 10 26

Klimat- och näringslivsdepartementet
103 33 Stockholm

Vägen mot utfasning (SOU 2026:33)

KN2026/01175

SAMMANFATTNING

Konjunkturinstitutet bedömer att utredningen innehåller många värdefulla analyser och att förslagen i huvudsak är väl avvägda inom ramen för det givna uppdraget. Om förslagen genomförs bedöms förutsättningarna för Sverige att nå sitt ESR-åtagande till 2030 förbättras väsentligt. Förslagen förbättrar även möjligheterna att nå Sveriges långsiktiga klimatpolitiska mål till 2045. Samtidigt finns det delar där analysen bör fördjupas eller där förslagens utformning bör omprövas. Vi avgränsar oss i detta yttrande till de delar av betänkandet där Konjunkturinstitutet har särskilda synpunkter. Våra huvudsakliga synpunkter är följande:

- Flexibilitetsmekanismerna inom ESR-regelverket, särskilt möjligheten att förvärva utsläppsutrymme från andra medlemsstater, bör analyseras mer ingående och vägas mot kostnaderna för ytterligare nationella utsläppsminskningar.
- Kommittédirektivets skrivningar om samhällsekonomisk kostnadseffektivitet och begränsad påverkan på drivmedelspriserna innebär målkonflikter som bör redovisas tydligare i det fortsatta arbetet.
- Ett nationellt handelssystem bör inte avfärdas enbart därför att det kan ge något högre drivmedelspriser än motsvarande styrning med reduktionsplikten. Lägre samhällsekonomiska kostnader och intäkter som kan användas för riktade kompensationsåtgärder måste också beaktas.
- Den föreslagna säkerhetsventilen i reduktionsplikten behöver preciseras för att värna styrmedlets långsiktiga trovärdighet och förutsägbarhet.
- Reduktionspliktbanans utveckling efter 2030 bör bestämmas av behovet av ytterligare inhemska utsläppsminskningar, inte utifrån en ambition att över tid hålla användningen av biodrivmedel vid en given nivå.
- Anslaget till den nuvarande elbilspremien bör inte ökas eftersom utredningens övriga förslag innebär att elbilen blir privatekonomiskt konkurrenskraftig.
- De föreslagna förändringarna i förmånsbeskattningen bör följas upp noggrant och vid behov justeras med avseende på effekterna på företagsleasing, nybilsförsäljning och fordonsflottans sammansättning.

HANDEL MED ANDRA EU-LÄNDER BORDE DISKUTERATS I STÖRRE OMFATTNING

Utredningen har ett tydligt fokus på hur Sverige ska uppnå sitt ESR-åtagande till 2030 genom utsläppsminskningar inom landet. Konjunkturinstitutet anser dock att Sveriges möjligheter att använda sig av flexibilitetsmekanismerna inom regelverket borde ha analyserats mer ingående. Enligt kommittédirektivet bör Sverige utnyttja dessa mekanismer i den

utsträckning som är samhällsekonomiskt fördelaktig. Mot denna bakgrund hade det varit önskvärt med en mer omfattande analys av möjligheterna att komplettera nationella utsläppsminskningar med förvärv av utsläppsutrymme från andra medlemsstater.

Utredningen berör visserligen frågan i avsnitt 3.4, men diskussionen fokuserar främst på risken för att många medlemsstater inte kommer att uppnå sina egna åtaganden och att tillgången på utsläppsutrymme därför kan bli begränsad. En sådan bedömning fångar inte fullt ut de ekonomiska incitament som flexibilitetsmekanismerna är avsedda att skapa. Ett tillräckligt högt pris på utsläppsutrymme bör ge medlemsstater incitament att genomföra utsläppsminskningar utöver de egna åtagande och sälja det överskott som uppstår. I vilken omfattning handel kommer till stånd är därför i hög grad en prisfråga på samma sätt som den framtida tillgången på biogena komponenter att blanda in i bensin och diesel är det.

Utredningen fokuserar i betydande utsträckning på kostnaderna för utsläppsminskningar inom personbilssektorn. Det konstateras även att Sverige för närvarande har relativt låga drivmedelsskatter, vilket kan tyda på att utsläppsminskningar i andra EU-länder idag inte behöver vara särskilt mycket billigare än i Sverige. Men, vid måluppfyllelse kan kostnaderna för ytterligare utsläppsminskningar i svensk transportsektor vara högre än i åtminstone några andra medlemsländer. Vidare hade det varit motiverat att i större utsträckning analysera utsläppsminskningsmöjligheter i andra ESR-sektorer inom EU. Ett exempel är uppvärmningssektorn, där Sverige har mycket låga utsläpp samtidigt som fossil naturgas fortfarande används i stor omfattning i flera andra europeiska länder. Åtgärder som konvertering från gasuppvärmning till värmepumpar skulle i vissa fall kunna ge utsläppsminskningar till en lägre kostnad än motsvarande utsläppsminskningar i den svenska transportsektorn.

Även om vi förstår att tidsaspekten begränsar möjligheterna att genomföra och tillgodoräkna sig utsläppsminskningar i andra medlemsstater före 2030, anser vi att denna flexibilitet inte bör avfärdas eller ges en alltför marginell roll i analysen. För att kunna bedöma den mest kostnadseffektiva strategin för att uppfylla Sveriges ESR-åtagande bör möjligheterna till handel mellan medlemsstater analyseras mer utförligt och vägas mot kostnaderna för ytterligare nationella utsläppsminskningar. Om inte annat borde utredningen i större omfattning utrett vilka andra orsaker som kan leda till att ESR-handel inte kommer till stånd.

KOMMITTÉDIREKTIVET INNEHÅLLER MÅLKONFLIKTER

Konjunkturinstitutet bedömer att det är svårt att fullt ut tillgodose samtliga delar av kommittédirektivet, eftersom utgångspunkterna och restriktionerna är många och i vissa avseenden motstridiga. Utredningen ska exempelvis föreslå styrmedel som är samhällsekonomiskt kostnadseffektiva samtidigt som påverkan på drivmedelspriserna ska begränsas. Dessa mål är inte nödvändigtvis förenliga. Styrmedel som åstadkommer utsläppsminskningar till lägsta möjliga kostnad kan innebära högre drivmedelspriser, medan styrmedel som begränsar prispåverkan kan minska kostnadseffektiviteten eller öka de offentliga utgifterna.

Utredningen redovisar i många fall de avvägningar som gjorts. Analysen och slutresultatet hade dock kunnat bli mer relevanta om direktivet hade varit mer öppet formulerat och därmed gett större utrymme att väga kostnadseffektivitet mot genomförbarhet och fördelningspolitisk hänsyn.

REDUKTIONSPLIKTEN OCH ALTERNATIVET MED NATIONELLT HANDELSSYSTEM

Utredningen bedömer att ett inblandningskrav är det mest lämpliga styrmedlet för att överbrygga det återstående utsläppsgapet till Sveriges ESR-åtagande. Utredningen föreslår höjda reduktionspliktsnivåer, ökade möjligheter för aktörerna att spara överprestation och att reduktionspliktssystemet ska innefatta både ett prisgolv och ett pristak vilket kommer att förbättra prisbildningen i systemet. Konjunkturinstitutet instämmer i bedömningen att nivåerna i dagens system bör höjas och systemet behöver göras mer flexibelt. Införandet av ett prisspann för reduktionsplikten skyddar dock endast mot att priset på biodrivmedel blir högt i förhållande till priset på dess fossila motsvarighet. Pristaket ger inte något skydd i det fall priset på fossila drivmedel ökar och drar med sig priset på biodrivmedel.

Utredningen föreslår därför att regeringen tidsbegränsat ska kunna medge anstånd med reduktionspliktskravet vid allvarliga marknadsstörningar. Åtgärden är avsedd att komplettera pristaket och fungera som en andra säkerhetsventil. Konjunkturinstitutet anser dock att förutsättningarna för att använda denna möjlighet behöver preciseras. Annars finns en risk att undantaget används alltför lättvindigt, vilket skulle kunna undergräva reduktionspliktens långsiktiga spelregler och försämra förutsägbarheten för berörda aktörer.

Utredningen har även analyserat flera alternativa styrmedel som förkastats av olika skäl. Konjunkturinstitutet delar i huvudsak utredningens analys, men bedömer att även om det är möjligt att genom kombinationen reduktionsplikt och drivmedelsskatt nå ett givet utsläppsmål till lägre pumppris än vad som är möjligt med ett nationellt handelssystem når det senare instrumentet utsläppsmålet till en lägre samhällsekonomisk kostnad, se exempelvis Konjunkturinstitutet (2019 och 2023)[1].

Ett centralt skäl för att utredningen avvisar ett nationellt handelssystem är att drivmedelspriserna bedöms kunna bli lägre än med reduktionsplikten. Konjunkturinstitutets tidigare analyser med EMEC-modellen visar också att drivmedelspriserna blir högre med ett nationellt handelssystem än med en reduktionsplikt i kombination med låg drivmedelsbeskattning, enligt studien 2–3 kronor per liter.[2] Detta bör vägas mot att de samhällsekonomiska kostnaderna blir lägre genom att handelssystemet genererar välavvägd nivå på drivmedelsanvändningen, bioinblandningen och drivmedelsskatteintäkter.

Utredningen bedömer (sid 450) att reduktionspliktsbanan efter 2030 bör utvecklas så att den ger upphov till en över tid jämn användning av biodrivmedel inom transporter och arbetsmaskiner. Anledningen anges vara att detta skulle ge bättre planeringsförutsättningar för producenter av biodrivmedel i Sverige och bidra till prisstabilitet. Konjunkturinstitutet menar att analysen vad gäller prisstabilitet och analysen av svenska producenters avsättningsmöjligheter behöver utvidgas till åtminstone den europeiska marknad som bestämmer priserna på biodrivmedel. Vidare finner Konjunkturinstitutet det problematiskt med en ordning där reduktionspliktnivåer justeras ned (relativt plan) när teknikutveckling (elfordon) går långsammare än väntat och/eller när ekonomin växer snabbare än förväntat,

[1] Konjunkturinstitutet (2019), Reduktionsplikten – en analys av incitament och konsekvenser, Specialsstudie 69, KI 20019:23. Konjunkturinstiutet (2023), Miljö, politik och miljö, Fördelningseffekter av miljö- och klimatpolitik. https://www.konj.se/media/3gwfqms3/miljoekonomisk-rapport-2023.pdf

[2] Konjunkturinstiutet (2023), Miljö, politik och miljö, Fördelningseffekter av miljö- och klimatpolitik. https://www.konj.se/media/3gwfqms3/miljoekonomisk-rapport-2023.pdf

och tvärtom. Reduktionspliktens nivå bör i stället härledas av behovet av ytterligare inhemska utsläppsminskningar.

DELAR AV KONSEKVENSANALYSEN BÖR VARA MER TRANSPARENT

Konsekvensanalysen innehåller flera värdefulla delar, men transparensen varierar mellan avsnitten. I vissa delar redovisas metoder, antaganden och beräkningar utförligt, medan det i andra delar är svårt att avgöra i vilken utsträckning slutsatserna baseras på kvantitativa analyser respektive kvalitativa bedömningar. Detta försvårar möjligheten att värdera resultatens robusthet och att bedöma hur känsliga slutsatserna är för alternativa antaganden.

Utsläppseffekterna analyseras huvudsakligen genom en dekomponering där bidragen från elektrifiering, ökad användning av biodrivmedel och förändrade drivmedelspriser redovisas var för sig. Angreppssättet ger värdefull information om de enskilda faktorernas betydelse, men innebär att förslagens samlade konsekvenser inte fullt ut redovisas i ett samhällsekonomiskt perspektiv. För perioden fram till 2030 kan detta ha begränsad betydelse, men för bedömningen av de långsiktiga effekterna hade även en mer integrerad analys varit värdefull.

Analysen av styrmedlens effekter utgår i stor utsträckning från jämförelser av den totala ägandekostnaden för olika fordonsalternativ, TCO (Total Cost of Ownership). Detta fångar viktiga ekonomiska drivkrafter men kan överskatta prisförändringarnas betydelse om andra faktorer som påverkar hushållens och företagens val inte beaktas. Hit hör bland annat preferenser, körmönster, tillgång till laddinfrastruktur och geografiska förutsättningar. En bredare analys av dessa faktorer hade gett en mer realistisk bild av hur snabbt och i vilken omfattning olika aktörer kan förväntas ställa om.

ÖKADE ANSLAG TILL ELBILSPREMIEN ÄR INTE TILLRÄCKLIGT MOTIVERADE

Utredningen bedömer att de samlade förslagen, däribland förändrade skattenivåer, justerad malus, införandet av ETS2 och nya nivåer i reduktionsplikten, kommer att göra elbilen privatekonomiskt lönsam i förhållande till en fossildriven bil. Samtidigt föreslås ett ökat anslag till den nuvarande elbilspremien, eftersom efterfrågan på stödet väntas öka.

Konjunkturinstitutet delar bedömningen att söktrycket sannolikt kommer att öka, men inte slutsatsen att detta motiverar ett större anslag. Om utredningens övriga förslag innebär att elbilens totala ägandekostnad blir lägre än motsvarande kostnad för en fossildriven bil minskar det samhällsekonomiska motivet för ett fortsatt inköpsstöd. Ytterligare skattefinansierade medel till elbilspremien riskerar då att finansiera köp som hade genomförts även utan stöd. Det innebär låg additionalitet och är inte en kostnadseffektiv användning av offentliga medel.

Vissa hushåll kan påverkas mer negativt än andra av högre priser på fossila drivmedel. Utredningen föreslår samtidigt en sänkt elskatt, vilket mildrar effekterna för hushåll som kan ställa om till eldrift. Även om det nuvarande elbilstöd riktar sig mot glesbygdshushåll med relativt låg inkomst tror vi att stödet kan komma att vara för generellt och riskerar att ge stöd till investeringar som redan är privatekonomiskt lönsamma, speciellt om styrmedelsförslagen i utredningen införs. Om utredningens övriga förslag implementeras bör man därför se över elbilspremiens utformning innan man ökar anslagen.

FÖRÄNDRAD FÖRMÅNSBESKATTNING BÖR FÖLJAS UPP

Konjunkturinstitutet instämmer i utredningens bedömning att dagens regler kan innebära en alltför stor förmån för eldrivna förmånsbilar och tillstyrker därför en justering av förmånsbeskattningen. Trots att stödet för elbilar via nedsättning av förmånsvärdet har visat sig kostsamt (se exempelvis RiR 2020:1, Statliga åtgärder för fler miljöbilar) är det samtidigt viktigt att en förändring av systemet följs upp noggrant. Förmånsbilar och företagsleasade bilar utgör en betydande del av nybilsförsäljningen och påverkar därmed både inflödet av nya fordon och utbudet på andrahandsmarknaden.

Om reformen leder till stora beteendeförändringar i denna del av marknaden kan det påverka fordonsflottans sammansättning och elektrifieringstakten under en längre period. Reglerna bör därför utvärderas löpande och vid behov justeras så att de ger väl avvägda incitament utan att skapa omotiverade förmåner.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Albin Kainelainen. Föredragande har varit Charlotte Berg. I den slutliga handläggningen av remissvaret har också Björn Carlén deltagit.

Albin Kainelainen
Generaldirektör