

Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

Remiss av betänkandet Vägen mot utfasning (SOU 2026:33)

KN2026/01175

Sammanfattning

- Konkurrensverket tillstyrker de föreslagna principerna för prissättning av utsläpp (11.2.1) och de förslag som följer dessa principer: sammanslagningen av energi- och koldioxidskatt (11.2.2), likställandet av naturgas och gasol som drivmedel respektive uppvärmningsbränsle (11.3.2), ett gemensamt inblandningskrav för bensin och diesel (10.3.1), inkluderingen av rena och höginblandade förnybara drivmedel i reduktionsplikten (10.3.3), borttagandet av bränslefaktorn och bränsletillägget (9.1.2), utfasningen av nedsättningen av förmånsvärdet för tjänstebilar (9.1.4), upphävandet av pumplagen (12.3.1), avskaffandet av miljöklassningen (12.3.2) samt utjämningen av klimatpremien i viktspannet 3,51–4,25 ton (9.2.1).
- Konkurrensverket avstyrker subkvoterna för avancerade biodrivmedel och RFNBO (10.5.1), viktningen av utsläppsminskningar från publika laddstationer (10.3.2), prisgolvet för utsläppsminskningar (10.4.2) samt förlängningen tills vidare av den utökade nedsättningen för jordbruksdiesel (11.4.1).
- Konkurrensverket avstyrker i nuvarande form nedsättningen av skatten på uppvärmningsbränslen som förbrukas inom ETS 1 (11.2.3), möjligheten att överföra utsläppsminskningar (10.4.1), pristaket i reduktionsplikten (10.4.2), förhållandet mellan reduktionspliktsavgiften och pristaket (10.4.3), samt klimatpremierna för tunga fordon och arbetsmaskiner (9.2.1 och 9.3.2).

Utgångspunkter

Konkurrensverket har i uppdrag att verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet samt en effektiv offentlig upphandling till nytta för det allmänna och marknadens aktörer. Yttrandet avgränsas till sådana aspekter som



följer av Konkurrensverkets ansvarsområden. Yttrandet följer den struktur och de rubriker som används i betänkandet.

Bakgrund

Utredningens övergripande uppgift har varit att föreslå styrmedel för att fasa ut fossila bränslen ur de sektorer som omfattas av EU:s ansvarsfördelningsförordning (ESR), i den takt som krävs för att på ett kostnadseffektivt sätt nå Sveriges ESR-åtagande till 2030 och det långsiktiga klimatmålet 2045, utan att hushåll och näringsliv drabbas av orimligt höga kostnader. I uppdraget ingår även att analysera behovet av den svenska miljöklassningen av drivmedel, att pröva om pumplagen är ändamålsenlig och att föreslå hur konsumenterna och företag kan kompenseras för de ökade drivmedelskostnader som följer av utsläppshandelssystemet ETS 2. Utredningen bedömer att varken ESR-åtagandet till 2030 eller klimatmålet till 2045 nås med redan beslutade styrmedel.

Utredningen lämnar därför förslag som sänker utsläppen i Sverige utan att räkna in förvärv av utsläppsutrymme från andra medlemsstater. Förslagen kan sammanfattas i sex grupper:

- Principer och struktur för energibeskattningen: Direkt prissättning av fossila utsläpp ska ske enbart genom ETS 1 och ETS 2, enligt principerna att endast fossila utsläpp prissätts, att prissättningen är enhetlig och att utsläpp prissätts en gång (11.2.1). Koldioxid- och energiskatten slås samman till en energiskatt (11.2.2), uppvärmningsbränslen får en ny skattestruktur med en procentuell nedsättning för förbrukning inom ETS 1 (11.2.3) och naturgas och gasol som drivmedel beskattas som motsvarande uppvärmningsbränsle (11.3.2).
- Skattenivåer: Energiskatten höjs med 1,80 kronor per liter bensin och 1 800 kronor per kubikmeter diesel, medan energiskatten på el sänks med 20 öre per kilowattimme (11.3.1 och 11.3.3). Återbetalning av elskatt för laddning av tunga lastbilar och bussar ska analyseras vidare (11.3.4), och den utökade nedsättningen av skatt på jordbruksdiesel förlängs tills vidare (11.4.1).
- Fordonsbeskattning: Malusperioden förlängs från tre till fem år och gränsvärdet sänks, bränslefaktorn och bränsletillägget avskaffas, koldioxidbeloppet höjs samtidigt som gränsen för när det börjar gälla sänks, och nedsättningen av förmånsvärdet för el-, laddhybrid- och gasbilar trappas ned och upphör för bilar som nyregistreras från 2031 (9.1.1–9.1.4).
- Reduktionsplikten: Kravnivån höjs till 21, 23 och 25 procent åren 2028–2030, ett gemensamt krav införs för bensin och diesel, rena och höginblandade förnybara drivmedel blir reduktionspliktiga senast 2031, tillgodoräkandet av el från publika laddstationer viktas, och två



subkvoter för avancerade biodrivmedel och RFNBO införs (10.2.1, 10.3.1–10.3.3 och 10.5.1). Flexibiliteten utökas genom större möjligheter att spara utsläppsminskningar, ett pristak, ett tidsbegränsat prisgolv, en justerad reduktionspliktsavgift, och en möjlighet till anstånd vid allvarliga marknadsstörningar (10.4.1–10.4.4).

- Stöd till investeringar och drift: Klimatpremien för tunga fordon förlängs till 2030 med sammanlagt 3,3 miljarder kronor i anslagsökning, klimatpremien för arbetsmaskiner förlängs och bestämmelserna om den samlas i en ny förordning, Tillväxtverkets uppdrag om kommersiell service förlängs, och elbilspremien samt energi- och klimatrådgivningen tillförs medel (9.2.1, 9.3.2, 12.1, 13.3 och 13.4).
- Regelförenkling och lokal reglering: Pumplagen upphävs vid utgången av 2027, miljöklassindelningen av drivmedel avskaffas 2031, och miljözon klass 3 delas i en zon för personbilar och en för lastbilar och bussar (12.3.1, 12.3.2 och 9.2.4).

Övergripande

Konkurrensverket bedömer de styrmedelsjusteringar som utredningen föreslår utifrån några grundläggande principer:

Enhetlig prissättning som utgångspunkt. Icke-enhetlig prissättning fragmenterar marknader, öppnar för regelarbitrage och gör att ett företags konkurrensförmåga på marginalen beror på regulatorisk klassificering snarare än på produktivitet. Ju större skillnaden i skattesats eller kravnivå är mellan närliggande användningsområden, desto större blir den potentiella avkastningen för företag av att påverka klassificeringen.¹ Avsteg från enhetlighet kan i vissa fall vara motiverade men kräver då ett särskilt resonemang om att enhetlig behandling är rättsligt omöjlig, oproportionerligt kostsam att administrera, eller kontraproduktiv i förhållande till målet.

Teknikneutralitet och objektiva villkor. Villkoren för stöd bör avse resultat – t.ex. fossilfrihet eller utsläppsminskning per krona – snarare än teknik, drivlina eller råvara, och stöd bör tilldelas enligt i förväg offentliggjorda, objektiva och icke-diskriminerande kriterier. När stödbehovets storlek är okänd för det allmänna bör konkurrensutsatt tilldelning användas, eftersom budgivningen avslöjar den information som myndigheten annars måste uppskatta.

Enkelhet. Regelverket bör nå sina mål till lägsta samlade tillsyns- och efterlevnadskostnad. Krav som inte kan kontrolleras med rimliga resurser riskerar att bli verkningslösa, konkurrenssnedvridande eller bådadera, eftersom

¹ Utredningen identifierar själv denna mekanism i fråga om uppvärmningsbränslen (11.2.3).



efterlevnaden då blir ojämn och gynnar de aktörer som har störst förmåga att hantera regulatorisk komplexitet och osäkerhet.

Förslag som Konkurrensverket tillstyrker

Konkurrensverket tillstyrker förslagen i 11.2.1 och 11.2.2. Utredningens principer i avsnitt 11.2.1 – att endast fossila utsläpp ska prissättas, att prissättningen ska vara enhetlig och att utsläpp endast ska prissättas en gång – sammanfaller i allt väsentligt med Konkurrensverkets utgångspunkter. Att den direkta prissättningen av fossila utsläpp renodlas till de två handelssystemen och att energi- och koldioxidskatten slås samman till en skatt (11.2.2) undanröjer en uppdelning som förefaller omotiverad utifrån utsläppsperspektivet och minskar den administrativa bördan.

Verket tillstyrker att naturgas och gasol som används som drivmedel beskattas på samma nivå som motsvarande uppvärmningsbränsle (11.3.2). Dagens ordning snedvrider valet mellan användningsområden för samma energikälla.

Verket tillstyrker ett gemensamt inblandningskrav för bensen och diesel (10.3.1).² Samma omställningstryck bör som utgångspunkt träffa båda värdekedjorna. Verket noterar samtidigt att utredningen beskriver handeln med utsläppsminskningar, vilken tillåter bolag med hög andel bensen i försäljningsmixen att hantera den för närvarande rådande knappheten av förnybara alternativ, som icke-transparent och köparkoncentrerad (10.3.3), vilket kan innebära en kostnadsnackdel för dessa aktörer. I avsnittet om prisgolvet för utsläppsminskningar (10.4.2) lämnar verket förslag som skulle kunna lindra denna problematik.

Verket tillstyrker att rena och höginblandade förnybara drivmedel förs in i reduktionsplikten medan skattenedsättningen för dessa fasas ut (10.3.3).³ Att samma biodrivmedel i dag omfattas av olika krav och incitament beroende på vilken koncentration det distribueras i orsakar en marknadsfragmentering som inte är tydligt motiverad utifrån utsläppsperspektivet. Den nuvarande ordningen medför dessutom återkommande osäkerhet eftersom den vilar på tidsbegränsade förlängningar.

Verket tillstyrker att bränslefaktorn och bränsletillägget tas bort (9.1.2). Konstruktionen är kalibrerad mot en skillnad i drivmedelsbeskattning som inte längre föreligger, och den ger dessutom olika fordonsskatt för fordon med identiska utsläppsvärden beroende på registreringsår.

Verket tillstyrker att nedsättningen av förmånsvärdet för tjänstebilar fasas ut (9.1.4). Nedsättningen kan tillgodogöras endast genom ett anställningsförhållande, vilket innebär att samma fordon får olika effektivt pris beroende på anskaffningskanal, och att efterfrågan styrs mot förmånsbils- och leasing-

² Jfr. Konkurrensverkets yttrande med dnr 424/2021.

³ *Ibid.*



segmentet på bekostnad av aktörer som främst betjänar privatmarknaden.⁴ Subventionens värde stiger dessutom med mottagarens marginalsatt och med bilens pris, vilket innebär att identiska utsläppsminskningar prissätts olika. Nedsättningen pekar även ut drivlinor i stället för att ställa krav på utsläpp, vilket inte är teknikneutralt.

Verket tillstyrker att pumplagen upphävs (12.3.1). Verket instämmer i utredningens bedömning att lagen är en tröskelreglering som särbehandlar försäljningsställen efter volym, som har tjänat ut sitt syfte, och som enligt utredningens kartläggning saknar effektiv tillsyn.

Verket tillstyrker att stödbeloppet för ellastbilar i viktspannet 3,51–4,25 ton likställs med stödet till lätta lastbilar (9.2.1). Utredningen konstaterar att funktionella skillnader saknas samtidigt som stödet i dag kan bli fyra gånger högre i det lättare segmentet, vilket skapar betydande tröskeffekter.

Klimatpremierna för tunga fordon och arbetsmaskiner (9.2.1 och 9.3.2)

Utredningens förslag. Klimatpremien för el- och gasdrivna lastbilar över 3,5 ton ska förlängas till 2030. Premien ska fasas ut när den beräknade totalkostnaden för el- och gasdrivna lastbilar, inklusive de incitament som ges av andra styrmedel, uppnår kostnaden för jämförbara dieseldrivna alternativ. En första utvärdering ska göras till den 1 januari 2028. Klimatpremien för arbetsmaskiner ska behållas och förlängas i tid, och en ny förordning för miljöarbetsmaskiner inklusive ladd- och tankningsutrustning ska tas fram, med motsvarande villkor för utfasning och utvärdering.

Konkurrensverket ser tydliga nackdelar med förslaget i sin nuvarande form. För det första konstaterar utredningen själv beträffande gasdrivna lastbilar att stora delar av tekniken kan betraktas som etablerad, men behåller premien med hänvisning till att ett nät av tankstationer redan byggts upp. Riktat stöd till en etablerad drivlina skapar omotiverade konkurrensfördelar, särskilt eftersom gaslastbilar inte är utsläppsfria, vilket gör styrmedlet tveksamt även utifrån utredningens huvudändamål. Premien för gasdrivna lastbilar bör därför avvecklas. För det andra konstaterar utredningen att två tillverkare svarar för en stor andel av unionsmarknaden och en ännu större andel av den svenska marknaden för batterielektriska tunga fordon. Vid koncentrerat utbud finns en betydande risk för att köppremien delvis eller helt överförs till producenterna. Stödets effektivitet riskerar därmed att bli lägre än vad kalkylerna i utredningen antar. För det tredje anser Konkurrensverket att inköpspremier för tunga lastbilar, om de behålls, med fördel kan knytas till utsläpp snarare än teknik, för att värna teknikneutralitet och sikta mer direkt på premiens ändamål.

⁴ Tillgången beror vidare på arbetsgivarens beslut att erbjuda förmånsbil och på dennes administrativa förmåga att hantera en bilpolicy, vilket ger större företag en konkurrensfördel på arbetsmarknaden.



Ett enligt verket mer effektivt alternativ som utredningen själv tar upp och rekommenderar för vidare utredning vore en utsläppsdifferentierad vägavgift (9.2.3).

Sammantaget avstyrker Konkurrensverket därför förslaget i sin nuvarande form.

Viktning av utsläppsminskningar från publika laddstationer (10.3.2)

Utredningens förslag. Den som har reduktionsplikt för bensin och diesel ska kunna tillgodoräkna sig utsläppsminskningar från leverans av fossilfri el från publika laddningsstationer endast i den omfattning som utifrån ett samhällsperspektiv bedöms motiverad för att bidra till en ändamålsenlig tillgång till laddning av elfordon. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om hur energimängden ska viktas. Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2028. Som skäl anges att dagens ordning, där samtliga utsläppsminskningar från publika laddningsstationer räknas likvärdigt, ger stöd även till laddstationer där marknadsmässiga förutsättningar redan föreligger, och att elkrediterna bör riktas mot de delar av laddinfrastrukturen där samhällsekonomiskt motiverade stödbehov kvarstår. Utredningen bedömer att åtgärden inte utgör statsstöd, och avser att hantera investerarnas behov av förutsebarhet genom anläggningsspecifika besked om tidsramar.

Konkurrensverket avstyrker förslaget, av följande skäl:

- *Risk för snedvridning mellan liknande redan etablerade laddplatser:* Förslaget innebär att tillgodoräkandet av fossilfri el från publika laddstationer ska viktas efter vad som från ett samhällsperspektiv bedöms motiverat, med rätt för myndighet att meddela föreskrifter om viktningen. Två laddoperatörer som levererar samma mängd el med samma utsläpp skulle därmed erhålla olika regulatoriska intäkter som fastställs genom en skönsmässig bedömning och kan ändras löpande. Det riskerar att direkt snedvrida konkurrensen mellan laddstationer med liknande ekonomiska förutsättningar, och därmed potentiellt mellan olika operatörer.
- *Två olika mål för ett instrument:* Förslaget förenar utsläppskredit och riktat infrastrukturstöd i ett enda skönsmässigt tilldelat instrument. Det gör instrumentet trubbigt och öppnar för påverkansarbete.
- *Subventionen är inte träffsäker:* Viktade krediter justerar avkastningen på anläggningar som marknaden redan har uppfört, eller kanske skulle uppföra även utan stödet, utan att säkerställa att de mest behövliga anläggningarna faktiskt uppförs.

Konkurrensverket förordar därför att elkrediterna även fortsättningsvis ska vara enhetliga per levererad kilowattimme. Om det övergripande behovet har



förändrats bör den generella nivån ändras. Infrastrukturstöd som motiveras av koordinationsmisslyckanden och specifika lokala förhållanden kan i stället lämnas genom konkurrensutsatt upphandling av laddkapacitet vid berörda platser och korridorer. Denna ordning förutsätts i den allmänna gruppundantagsförordningen (EU) 651/2014 och i riktlinjerna för statligt stöd till klimat, miljöskydd och energi.⁵ Budgivning ger information om faktiska kostnader, och tillsynen begränsas till avtalsuppföljning i stället för löpande viktning. Upphandlingar är dessutom potentiellt mer träffsäkra eftersom bara de laddstationer som faktiskt saknas anskaffas.

Pristak och prisgolv i reduktionsplikten (10.4.2)

Utredningens förslag. Möjligheten att spara utsläppsminskningar till nästkommande år utökas, så att en reduktionspliktig får föra över ett överskott motsvarande högst 20 procent av den utsläppsminskning som ska uppnås under det aktuella året (10.4.1). Ett pristak på 7 kronor per kilogram koldioxid-ekvivalenter införs för handeln med utsläppsminskningar. Det innebär att den som redovisar ett underskott får ansöka om att köpa utsläppsutrymme av staten till detta pris, dock först efter att alla andra möjligheter till flexibilitet har uttömts, och inte för de föreslagna subkvoterna (10.5.1). Ett tillfälligt prisgolv på 2 kronor per kilogram införs när rena och höginblandade förnybara drivmedel blir reduktionspliktiga, där staten agerar som köpare; golvet ska gälla i högst fem år och anmälas till Europeiska kommissionen enligt statsstödsreglerna. Endast utsläppsminskningar som uppkommit inom reduktionsplikten och är hänförliga till bensen och diesel i vägtrafik och arbetsmaskiner får säljas till staten, medan överskott från förvärv, från leverans av el vid publika laddstationer och från RFNBO utanför vägtrafik och arbetsmaskiner undantas. Energimyndigheten ska administrera köp och försäljning. Golvpriset motiveras med att säljare av rena och höginblandade förnybara drivmedel behöver en säkrad avsättning, eftersom köparna ofta inte känner sitt behov förrän sent på året och då har förhandlingsmakt. Uppfyllelse av reduktionsplikten redovisas till Energimyndigheten senast den 1 april året efter rapporteringsperioden (10.4.2).

Konkurrensverket har ingen annan bedömning än utredningen när det gäller den beskrivna problembilden. Marknaden för överlåtelse av utsläppsminskningar är i dag icke-transparent, priserna avtalas bilateralt, köparna är få och känner sitt behov senare än säljarna, och köpare kan avstå från att köpa från mindre konkurrenter i syfte att försämra deras lönsamhet. Verket anser dock att de föreslagna instrumenten kan förbättras och potentiellt ersättas med en auktionsmarknad.

Pristaket

Konkurrensverket avstyrker pristaket i sin nuvarande utformning. En säkerhetsventil är motiverad mot bakgrund av köparnas begränsade priskänslighet under

⁵ Meddelande från kommissionen – Riktlinjer för statligt stöd till klimat, miljöskydd och energi 2022, 2022/C 80/01, EUT C 80, 18.2.2022, s. 1.



ett bindande krav. Taket har dock en inträdesdämpande effekt som inte behandlas i betänkandet. Ett tak på sju kronor per kilogram koldioxidekvivalenter begränsar avkastningen i just de utfall – höga priser på förnybara drivmedel och ansträngd tillgång – där investeringar i ny produktionskapacitet annars är som mest lönsamma. Utredningen anger marginalkostnaden till cirka tre kronor per kilogram i grundfallet och cirka sex kronor i känslighetsfallet; taket är alltså nästan bindande i det övre scenariot. Det gynnar etablerade leverantörer med befintliga anläggningar och kontrakt framför inträdande aktörer och motverkar på så sätt den kapacitetsuppbyggnad som är den strukturella lösningen på just den marknadsmakt vars konsekvenser taket är avsett att hantera.

Följande ändringar skulle enligt verket kunna vara konkurrens- och investeringsfrämjande:

- Taknivån kan med fördel sättas med tydlig marginal över det högsta rimliga marginalkostnadsscenarioet och indexeras, så att den inte urholkas och binder oftare än avsett;
- Taket kan med fördel omfatta samtliga delar av plikten, inklusive subkvoterna (om sådana införs, jfr diskussionen av 10.5.1 nedan); och
- Taket kan med fördel kompletteras med åtgärder som ökar transparens och likviditet på marknaden, t.ex. sådana som Konkurrensverket lyfter i diskussionen av prisolvet nedan, i syfte att reducera utrymmet att utöva marknadsmakt.

Prisolvet

Konkurrensverket avstyrker prisolvet i dess föreslagna form av flera skäl:

- *Garantin upphör när den behövs:* Golvet är ett statligt köpåtagande som i praktiken begränsas av anslaget: 500 miljoner kronor per år mot en av utredningen beräknad teoretisk exponering om 1–1,5 miljarder kronor. Utredningen anger att golvpriset bör sänkas om anslaget inte räcker. Ett garantipris som viker just när marknaden fallerar ger inte den investeringssäkerhet som motiverar åtgärden, och ransonering av ett otillräckligt anslag riskerar att fördela stödet efter ansökningsordning snarare än efter sakliga kriterier.
- *Risk för upprätthållen överkapacitet:* En statlig sistahandsköpare minskar incitamenten att hitta avsättning på marknaden och kan därmed hålla kvar produktion och import av höginblandade drivmedel på en nivå som inte efterfrågas. Risker är påtagliga eftersom golvet uttryckligen kalibreras mot värdet av dagens skattenedsättning för RFNBO, det vill säga mot en historisk stödnivå, och inte mot ett bedömt kvarstående marknadsmisslyckande.



- *Selektivitet inom samma marknad:* Endast reduktionspliktiga med eget genererat överskott hänförligt till vägtrafik och arbetsmaskiner får sälja till staten. Ekonomiskt likvärdiga krediter ges därmed olika avsättningsmöjligheter beroende på ursprung, vilket inte är önskvärt.
- *Konstruktionen ger inte likviditet:* Avräkningen sker först den 1 april året efter rapporteringsperioden. Golvet ger därmed intäktssäkerhet men ingen likviditet, och en fordran med en löptid på över ett år är i regel en dyrare rörelsekapitalpost för små än för stora aktörer, vilket motverkar det uttalade syftet att skydda mindre leverantörer.
- *Möjligheten att överföra överskott upp till 20 procent av den egna reduktionsplikten till nästa år är inte konkurrensneutral:* Förslaget ger flexibilitet åt aktörer som endast har små nettoöverskott i förhållande till sin försäljning, typiskt sett större bolag som säljer både bensin och diesel och kan kvitta internt. En renodlad (och typiskt sett mindre) säljare av rena och höginblandade drivmedel har däremot ett strukturellt överskott motsvarande i princip hela sin volym varje år, och skulle fortfarande utsättas för köparmakt i en förhandlingssituation eftersom köparen – särskilt på en icke-transparent marknad med köparmakt – vet att säljaren måste sälja lejonparten av sin produktion i närtid och kan utnyttja detta.

Konkurrensverket hade gärna sett en utredning av alternativa sätt att öka transparens och likviditet, och att motverka köparmakt, på marknaden för utsläppskrediter. Exempelvis skulle taket på 20 procent för sparande mellan år kunna ersättas med ett lämpligt valt utgångsdatum för ackumulerade överskott i syfte att ge mindre, nischade säljare mer flexibilitet och därmed en bättre förhandlingsposition gentemot sina köpare. Vidare skulle det kunna utredas om bilaterala förhandlingar skulle kunna ersättas med periodiska enhetsprisauktioner där deltagande är obligatoriskt för aktörer över en viss storlekströskel. Om ett auktionsformat inte är aktuellt skulle inrättandet av ett elektroniskt register med anonymiserade uppgifter över volymer och priser för överlåtelser kunna utredas.⁶

Om ett prisgolv ändå införs, bör det gälla ursprungsneutralt. Vidare skulle golvet kunna kopplas samman med taket genom bildande av en marknadsreserv för att minska statens bruttoexponeringar, i enlighet med marknadsstabilitetsreserven inom EU:s utsläppshandel.⁷

Reduktionspliktsavgiften i förhållande till pristaket (10.4.3)

Utredningens förslag. Den högsta tillåtna reduktionspliktsavgiften ska sättas till 8 kronor per kilogram koldioxidekvivalenter, och den faktiska avgiften ska vara 6,50 kronor per kilogram, gemensam för bensin och diesel. Ändringarna föreslås

⁶ Naturvårdsverket upprättar för närvarande ett liknande register för rapporteringen inom ETS 2.

⁷ Jfr. Europaparlamentets och rådets beslut (EU) 2015/1814 av den 6 oktober 2015.



träda i kraft den 1 januari 2028. Avgiften är en sanktionsavgift, men var vid införandet även avsedd att kunna fungera som en säkerhetsventil i systemet.

Utredningen anger i sina skäl att reduktionspliktsavgiften bör vara något högre än takpriset, medan de föreslagna nivåerna tvärtom är 6,50 respektive 7,00 kronor per kilogram koldioxidekvivalenter. Konstruktionen möjliggörs endast av att avgiften inte är avdragsgill, medan köp av utsläppsminskningar till takpris är en avdragsgill rörelsekostnad. I praktiken motsvarar avgiften därmed drygt 8 kronor per kilogram för ett företag i skattemässig vinstposition.

Detta är enligt verkets mening problematiskt av tre skäl. För det första blir ordningen mellan instrumenten beroende av företagets skattemässiga position. Ett företag med svagt rörelseresultat möter en kostnad på 6,50 kronor för straffavgiften mot 7,00 kronor vid regelefterlevnad och har därmed ett rent ekonomiskt motiv att inte uppfylla lagkravet. För det andra är kostnadsskillnaden en funktion av bolagsskattesatsen och kan förändras genom beslut i en helt annan process. För det tredje är konstruktionen svår att förstå utan skatteteknisk analys, vilket står i motsats till utredningens egna krav på tydliga och enkla regler.

Verket anser därför att avgiften bör sättas till ett nominellt belopp som överstiger takpriset (och att båda nivåerna bör indexeras för att bevara önskad styrningseffekt).

Subkvoterna för avancerade biodrivmedel och RFNBO (10.5.1)

Utredningens förslag. Två subkvoter, en för avancerade biodrivmedel och en för förnybara drivmedel av icke-biologiskt ursprung (RFNBO), ska införas inom reduktionsplikten för vart och ett av åren 2028, 2029 och 2030. Definitionen av RFNBO utvidgas till att omfatta gasformiga sådana, och RFNBO som levereras till sjöfart och flyg eller används inom drivmedelsproduktion i raffinaderier ska få tillgodoräknas. Subkvoterna undantas från det pristak som föreslås i 10.4.2. Som skäl anges att ESR-delmålet under förnybartdirektivets transportmål om 5,5 procent avancerade biodrivmedel och RFNBO bedöms vara möjligt att nå, men att marginalen inte är tillräcklig för att måluppfyllelsen ska anses säkerställd.

Konkurrensverket avstyrker förslaget, av följande skäl:

- *Målet bedöms nås även utan subkvoterna:* Utredningen anger att delmålet i förnybartdirektivet bedöms vara möjligt att nå, huvudsakligen genom befintlig biogasanvändning, och sätter medvetet subkvoterna under målnivån för att målet inte ska överträffas. Åtgärden framstår alltså som en marginal mot en osäkerhet, inte ett medel för måluppfyllelse. Kravet på att avsteg från enhetlig behandling ska vara nödvändiga är därmed enligt verket inte uppfyllt.



- *Den implicita kostnaden är av annan storleksordning än kostnaderna i övriga delar av förslagspaketet:* Utredningen beräknar själv att den föreslagna reduktionspliktsavgiften ger företag incitament att använda avancerade biodrivmedel och RFNBO upp till en merkostnad om cirka 24 kronor per liter. Motsvarande tolerans för merkostnader i reduktionsplikten i övrigt begränsas av pristaket till cirka 16 kronor per liter, och blir vid det marknadspris som utredningen faktiskt förväntar sig ännu lägre. Att tillåta en spridning av denna storleksordning mellan utsläppsminskningar med likvärdig climateffekt är svårförenligt med utredningens egen princip om enhetlig prissättning.
- *Undantaget från pristaket är inte konsekvent:* Utredningen motiverar pristaket bl.a. med att ett inblandningskrav är särskilt riskabelt när producenterna har marknadsstyrka, eftersom kravet i praktiken garanterar efterfrågan, och drar av detta slutsatsen att en säkerhetsventil är nödvändig. Subkvoterna avser samtidigt det segment där leverantörskoncentrationen i närtid är högst, och undantas ändå från just den ventilen.
- *Teknik- och råvaruspecificitet:* En subkvot pekar ut råvarukategori och framställningsväg snarare än resultat. Utsläppseffekten fångas redan av reduktionsplikten; det som tillkommer är en styrning mot vissa råvaror. En sådan styrning strider mot principen om teknikneutralitet och bör motiveras separat. Om ett särskilt marknadsmisslyckande motiverar den, bör det hanteras med separata styrmedel.
- *Dubbelreglering i förhållande till flyg och sjöfart:* Förslaget tillåter att RFNBO som levereras till flyg och sjöfart tillgodoräknas inom reduktionsplikten. Dessa sektorer omfattas redan av bindande krav enligt ReFuelEU Aviation och FuelEU Maritime. Konstruktionen innebär att kollektivet av vägtrafikanter finansierar efterlevnad av ett annat, redan obligatoriskt regelverk, utan nettoeffekt på utsläppen.

Om regeringen ändå bedömer att en marginal mot måluppfyllelse behövs, bör subkvoterna åtminstone omfattas av pristaket eller av en motsvarande fastställd lösenivå. I första hand bör dock ett eventuellt riktat stöd för avancerade biodrivmedel och RFNBO flyttas till produktionsledet, t.ex. i form av tvåsidiga differenskontrakt eller en fast produktionspremie som tilldelas i konkurrensutsatt auktion.

Nedsättningen av skatt på uppvärmningsbränslen inom ETS 1 (11.2.3)

Utredningens förslag. Den generella skattenivån för uppvärmningsbränslen ska vara lägre än summan av 2027 års energi- och koldioxidskatt, och sänkningen ska motsvara det förväntade prispåslaget från ETS 2. Nedsättningen av koldioxid-skatten för uppvärmningsbränslen som används inom ETS 1 ska ersättas med en procentuell nedsättning av den sammanlagda energiskattenivån. Ändringarna



föreslås träda i kraft den 1 januari 2028. Nedsättningen omfattar bränslen som förbrukas i tillverkningsprocessen i anläggningar som omfattas av ETS 1 samt i värmeverk och kraftvärmeverk inom ETS 1.

Konkurrensverket anser att det ursprungliga skälet till nedsättningen inom ETS 1 har upphört att gälla. Motivet var att utsläpp inom ETS 1 prissätts genom utsläppshandel och därför inte bör beskattas ytterligare. Med införandet av ETS 2 gäller detta samtliga beskattade uppvärmningsbränslen, vilket utredningen själv konstaterar.

Det bärande skälet för nedsättningen verkar i stället vara risken för koldioxidläckage. Verket delar bedömningen att den risken är reell för genuint handelsexponerad verksamhet. Nedsättningen utlöses emellertid av att anläggningen omfattas av ETS 1, vilket följer av anläggningens storlek snarare än handelsexponering. Deltagande i ETS 1 och handelsexponering sammanfaller inte alltid, särskilt inte när det gäller värmeverk och kraftvärmeverk som omfattas av ETS 1: fjärrvärmeverksamhet är lokalt bunden och saknar läckagerisk, men konkurrerar i viss mån om samma slutanvändare som värmepumpar och annan individuell uppvärmning, vilka betalar full energiskatt på el. Nedsättningen snedvrider därmed konkurrensen mellan olika uppvärmningstekniker och motverkar dessutom elektrifiering, vilket står i kontrast med förslaget i 11.3.3 om sänkt energiskatt på el i syfte att stimulera just elektrifiering. Konstruktionen ger vidare upphov till en tröskeffekt: två anläggningar på var sin sida av storlekströskeln för deltagande i ETS 1 beskattas olika trots identisk verksamhet och nästan identiska utsläpp. Till detta kommer att skyddet mot koldioxidläckage i växande grad hanteras genom gränsjusteringsmekanismen (CBAM).

Konkurrensverket anser därför att det bör undersökas om en eventuell kvarvarande skattenedsättning för uppvärmningsbränslen kan knytas till risken för koldioxidläckage i stället för deltagande i ETS 1. Ett administrerbart kriterium finns redan i den förteckning över sektorer med betydande risk för koldioxidläckage som fastställs på unionsnivå för tilldelning av fria utsläppsrätter,⁸ och som vilar på observerbar handels- och utsläppsintensitet.

Nedsättningen av skatt på jordbruks-, skogsbruks- och vattenbruksdiesel (11.4.1)

Utredningens förslag. Den tillfälligt utökade nedsättningen av skatt på diesel som används i arbetsmaskiner, skepp och vissa båtar i yrkesmässig jordbruks-, skogsbruks- och vattenbruksverksamhet ska förlängas tills vidare. Vid en höjd beskattning av diesel bör nedsättningen följdjusteras så att de berörda verksamheterna även fortsättningsvis beskattas nära minimiskattenivån. Förslaget

⁸ [Kommissionens delegerade beslut \(EU\) 2019/708](#) av den 15 februari 2019 om fastställande av en förteckning över sektorer och delsektorer som anses löpa risk för koldioxidläckage för perioden 2021–2030.



lämnas mot bakgrund av att Sverige tidigare frivilligt valt att inkludera dessa sektorer i ETS 2,⁹ och att utredningen ska föreslå sätt att kompensera dem.

Konkurrensverket avstyrker förslaget i dess nuvarande form, av följande skäl:¹⁰

- *Åtgärden neutraliserar en prissignal som Sverige frivilligt valt att införa:* Att först inkludera jordbruk, skogsbruk och vattenbruk i ETS 2 och därefter hålla dieselskatten vid miniminivån medför en administrativ börda utan styreffekt. Utredningen redovisar själv ett flertal invändningar mot förslaget (bl.a. svagare incitament till elektrifiering än i andra sektorer, inlåsning i fossil diesel samt Riksrevisionens kritik) som Konkurrensverket instämmer i.
- *Åtgärden ger upphov till minst tre snedvridningar:* (i) mellan verksamheter som utför likartat maskinarbete inom respektive utanför de utpekade näringsgrenarna, med gränsdragningsproblem för blandad verksamhet, entreprenad och inhyrd personal; (ii) mot elektrifiering inom de berörda sektorerna, som därmed möter ett svagare omställningstryck än övriga användare av arbetsmaskiner; och (iii) genom kapitalisering i mark- och arrendepriiser: till skillnad från ett frikopplat arealstöd, som kapitaliseras utan att påverka beslut på marginalen, är nedsättningen villkorad av faktisk dieselförbrukning, vilket ger även markägaren ett intresse att hålla fast i den fossila tekniken.
- *Åtgärden löser inte hela det problem den avser att lösa:* Fisket använder märkt diesel som står utanför reduktionsplikten och erhåller återbetalning av energi- och koldioxidskatt. Utredningen konstaterar att ingen åtgärd har kunnat identifieras som kompenserar fisket för prispåslaget från ETS 2.

En alternativ kompensationsmekanism vore enligt verket ett i förväg schablonmässigt fastställt och begränsat kontantstöd baserat på data om historisk genomsnittlig förbrukning som trappas ned över tid. En sådan ordning skulle lämna ETS 2-prissignalen intakt och ge ökande omställningsincitament över tid. Underlaget för schablonerna finns dessutom redan i Skatteverkets register för återbetalning.

Konstruktionen kan omfatta även fisket, till skillnad från den föreslagna nedsättningen.

Konkurrensverket är medvetet om att en sådan compensation skulle behöva anmälas till kommissionen som statsstöd, men anser att en fortsatt direkt

⁹ Jfr. Konkurrensverkets yttrande med dnr 25/2024.

¹⁰ Verket har tidigare uttryckt skepsis mot tillfälliga nedsättningar; jfr. Konkurrensverkets yttranden med dnr 394/2026 och 432/2026.



subvention av dieselanvändning är tillräckligt kontraproduktiv och konkurrenssnedvridande för att alternativet bör övervägas.

Övriga förslag

Konkurrensverket har inga synpunkter på betänkandets övriga förslag.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Marie Östman. Föredragande har varit ekonområdet Mark Bernard.