

Till
kn.remissvar@regeringskansliet.se
kn.kl@regeringskansliet.se

IVL:s remissvar avseende revidering av koldioxidkraven för lätta fordon och av EU:s regler om fordonsmärkning

Sammanfattning

IVL Svenska Miljöinstitutet avstryker förslaget från EU-kommissionen att mjuka upp förbudet att sälja personbilar och lätta nyttofordon med förbränningsmotor från år 2035.

IVL stöder EU-kommissionens initiativ att införa styrmedel som gynnar små elbilar, men anser att sådana styrmedel ska vara generella och införas i egen rätt, snarare än att användas för att ytterligare mjuka upp koldioxidkraven på nya lätta fordon, som i det remitterade förslaget.

IVL stöder EU-kommissionens förslag att ersätta det vaga fordonsmärkningsdirektivet 1999/94/EG med en förordning som preciserar en enhetlig fordonsmärkning i hela EU. IVL anser dock att en sådan märkning mer kraftfullt än i det remitterade förslaget måste styra mot hållbar elektrifiering, fokusera på energieffektivitet och innefatta livscykelutsläpp.

Koldioxidkrav för lätta fordon

Enligt förordning (EU) 2023/851 ska det genomsnittliga koldioxidutsläppet per körd sträcka från nya lätta fordon inom EU minska med 100 procent från år 2021 till år 2035. Detta krav innebär i praktiken ett förbud mot att sälja personbilar och lätta nyttofordon med förbränningsmotor från år 2035.

IVL Svenska Miljöinstitutet anser att detta säljstopp för lätta fordon med förbränningsmotor bör behållas. IVL avstyrker därmed det remitterade förslaget från EU-kommissionen att ersätta kravet att koldioxidutsläppen från nya lätta fordon ska nå noll år 2035 med kravet att utsläppen ska minska med 90 procent.

Förordning (EU) 2023/851 anger delmål på vägen mot helt utsläppsfria nya lätta fordon år 2035. År 2030 ska de genomsnittliga koldioxidutsläppen hos nya

personbilar vara 55 procent lägre än år 2021, och hos lätta nyttofordon ska motsvarande utsläppsminskning vara 50 procent.

Enligt det remitterade förslaget ska delmålet för personbilar behållas, medan delmålet för utsläppsminskningen hos lätta nyttofordon sänks från 50 till 40 procent. IVL stöder förslaget att behålla det nuvarande delmålet för personbilar, men anser att delmålet för lätta nyttofordon också ska hållas intakt. En snabb ökning av andelen eldrivna lätta nyttofordon är möjlig: i Sverige har andelen eldrivna nya lätta lastbilar ökat från sex procent år 2020 till 23 procent år 2025.

Bakgrunden till EU:s förslag att mjuka upp koldioxidkraven på nya lätta fordon är en oro för kravens effekt på den europeiska fordonsindustrins konkurrenskraft. Europas största biltillverkare Volkswagen har ekonomiska problem och vill parallellt med satsningen på elbilar fortsätta att investera i bilar med förbränningsmotor. Andra europeiska fordonstillverkare, som Volvo Cars, satsar allt på elektrifiering. För att dessa satsningar säkert ska bära frukt måste en mycket stor europeisk marknad för elfordon garanteras. Svaret på frågan om uppmjukade koldioxidkrav på kort sikt skulle hjälpa europeisk fordonsindustri är därför inte entydigt utan beror på tillverkarnas vägval.

På lång sikt anser IVL att det skulle vara negativt för konkurrenskraften hos alla Europas fordonstillverkare om de i nuvarande situation slog av på takten i elektrifieringen. Europa har halkat efter Kina när det gäller utvecklingen av elfordon och Kina dominerar hela deras värdekedja från utvinningen av råvaror till batteritillverkningen. Detta gap mellan Europa och Kina skulle vidgas om de europeiska fordonstillverkarna från och med nu låter elektrifieringen fortgå i en långsammare takt. Den största faran med EU-kommissionens förslag är att det inbjuder till detta.

Att kravet på minskningen av koldioxidutsläppen till år 2035 sänks från 100 till 90 procent skulle inte i sig innebära att takten i elektrifieringen sänks på ett avgörande sätt. Den främsta oron är i stället att denna första uppmjukning av kraven öppnar dörren för fler. På senare tid har flera förseningar och försvagningar av EU:s klimatrelaterade regelverk föreslagits eller genomförts. Det gäller exempelvis förseningen av utsläppshandeln enligt ETS2 och det tyska förslaget att utfärda utsläppsrätter i ETS1 efter det tilltänkta slutåret 2039. Så sent som den 12 mars 2026 röstade Europaparlamentet ja till kommissionens förslag att mjuka upp koldioxidkraven för tunga fordon.

Det faktum att många försvagningar av klimatrelaterade regelverk är på gång ökar risken att näringslivet börjar räkna med att ytterligare uppmjukningar kommer att ske. Om företagen utgår från detta i sina vägval kommer omställningen att bromsa in och ytterligare försvagningar blir nödvändiga. En negativ spiral kan bli oundviklig.

Även om inga ytterligare uppmjukningar av regelverket sker, medför redan den inbromsning av elektrifieringstakten som det remitterade förslaget innebär att det kommer att finnas betydligt fler personbilar med förbränningsmotor kvar i trafik på 2040-talet än vad som annars varit fallet, enligt IVL:s beräkningar.¹ Dessa bilar måste försörjas med hållbara biodrivmedel, vilket är en begränsad resurs som behövs bättre i tung trafik, sjöfart och flyg.

För att kunna behålla och uppnå det gällande kravet att nya lätta fordon ska vara helt utsläppsfria år 2035 måste fler och mer kraftfulla styrmedel införas som gynnar elfordon i relation till bensin- och dieselfordon, enligt IVL:s analys. Det gäller inte minst styrmedel som gör elbilar av mindre modell ekonomiskt lockande för breda folklager, som det franska systemet med förmånlig leasing av elbilar för låginkomsttagare. Som jämförelse har Kina erbjudit omfattande förmåner vid köp och för produktion av elfordon. Detta har bidragit till att Kina fått ett försprång gentemot Europa och förväntas uppfylla och överträffa sina klimatmål.

Styrning mot små elbilar, förnybara drivmedel och fossilfritt stål

Enligt det remitterade förslaget ska en "liten elbil" som tillverkas i EU fram till år 2034 få räknas som 1,3 fordon i beräkningen av det genomsnittliga koldioxidutsläppet hos alla nya personbilar. Begreppet "liten elbil" ska definieras som en underkategori till personbilskategori M1 i förordning (EU) 2018/858. Enligt ett läckt preliminärt förslag från kommissionen kommer en "liten elbil" att ges beteckningen M1E och motsvara en ren elbil som väger högst 1,5 ton.

Från år 2035 och framåt föreslås inga skärpningar ske av kravet att de genomsnittliga koldioxidutsläppen från nya lätta fordon per körd sträcka ska vara 90 procent lägre än år 2021. Därmed lämnas dörren öppen för fortsatt försäljning av lätta fordon med förbränningsmotor. Enligt det remitterade förslaget ska de

¹ IVL: Höj priset på bensin och diesel för att gynna elbilar (2024) <https://www.ivl.se/press/debatt/2024-12-29-hoj-priset-pa-bensin-och-diesel-for-att-gynna-elbilar.html>

återstående utsläppen i stället kompenseras genom att förnybara elektrobränslen och hållbara biobränslen ersätter fossila drivmedel, samt genom användandet av fossilfritt stål tillverkat i EU. En ökande andel förnybara bränslen ska få bidra till att dra av högst tre procent av utsläppen år 2021, varav hållbara biobränslen får bidra med högst en procent. Fossilfritt stål från EU ska få bidra till att dra av högst sju procent av 2021 års utsläpp.

IVL uppskattar EU-kommissionens ambition att skapa incitament som gynnar små elbilar, ökar andelen hållbara förnybara drivmedel i transportsektorn och leder till stor efterfrågan på fossilfritt stål. Sådana styrmedel bör dock införas generellt och i sin egen rätt, inte som i det remitterade förslaget där de bidrar till uppmjukningen av koldioxidkraven för nya lätta fordon och används för att dölja desamma.

Detta gäller inte minst regelverk som styr mot små elbilar. För att skapa en hållbar elektrifiering måste trenden brytas att nya elbilar blir allt större och tyngre. IVL har betonat behovet av styrmedel i detta syfte bland annat i sitt remissvar om den svenska elbilspremie som nu införs.² Bilens massa och batteriets kapacitet räknat i kWh är starkt korrelerade till klimatpåverkan vid produktionen och till användningen av kritiska mineraler. För att elektrifieringen ska kunna skalas upp globalt och ske både snabbt och hållbart måste vi hushålla med naturresurserna. Tunga bilar ökar också utsläppen av slitagepartiklar från däck, vägbana och bromsar, vilket försämrar folkhälsan. De tar dessutom mer plats i gaturummet och är ofta farligare för cyklister och fotgängare, i synnerhet barn.

Insikten om allt detta sprider sig. I sitt linjetal den 10 september 2025 lanserade EU-kommissionens ordförande Ursula von der Leyen "Small affordable cars initiative". Hon har också uttalat stöd för en ny fordonskategori "E-cars" av små bilar med låg miljöpåverkan. Det har varit på tal att definiera denna kategori utifrån kriteriet att bilens längd ska vara högst 4,2 meter, men det ovan nämnda förslaget att utgå från viktgränsen 1,5 ton är bättre eftersom det korrelerar starkare till relevanta hållbarhetsparametrar.

² IVL: remissvar avseende Naturvårdsverkets förslag till förordning om elbilspremie i rapporten med underlag till Sveriges sociala klimatplan (2025)
<https://www.ivl.se/download/18.6cf5da38199a33b0870213fb/1759998700816/Remissvar%20IVL.elbilspremie.250930.pdf>

När det gäller styrmedel för ökad användning av hållbara förnybara drivmedel bör dessa hållas åtskilda från styrmedel för energieffektiva och utsläppsfria fordon, som de aktuella koldioxidkraven, och främst riktas mot tung trafik.

Det remitterade förslaget att efter år 2035 få kompensera kvarvarande koldioxidutsläpp ur avgasröret med ökad användning av förnybara drivmedel förefaller kosmetiskt och är inte kopplat till något krav eller sanktion. IVL vill dock betona risken att den föreslagna modellen öppnar dörren för mer långtgående förslag av liknande slag. Från delar av industrin har redan framförts idéer om att tillåta fordonstillverkare att uppfylla koldioxidkraven genom olika former av avräkning baserad på användningen av förnybara drivmedel, till exempel genom särskilda fordonskategorier avsedda för sådana bränslen eller genom så kallade carbon correction factors. En sådan utveckling skulle kunna leda till en signifikant långsammare elektrifiering av personbilsflottan och ett ohanterligt stort framtida behov av förnybara drivmedel.

Fordonsmärkning

Att märka alla lätta fordon som erbjuds till försäljning med hållbarhetsinformation kan hjälpa till att öka efterfrågan på elbilar i allmänhet och på små elbilar i synnerhet. IVL välkomnar det remitterade förslaget att EU:s vaga och föråldrade fordonsmärkningsdirektiv 1999/94/EG ska ersättas med en förordning som preciserar en enhetlig fordonsmärkning i hela EU, vilken kompletteras med en underliggande databas som nås via en QR-kod på märkningen.

För att vara relevant måste en ny fordonsmärkning styra mot hållbar elektrifiering. Här finns brister i kommissionens förslag, bland annat för att det fokuserar på koldioxidutsläppet ur avgasröret. IVL föredrar att fokus läggs på energiförbrukning per körd sträcka, för att skapa styrning mot energieffektivitet även för utsläppsfria fordon som elbilar. Förslag på sådan fordonsmärkning presenterades redan år 2013 i den statliga utredningen Fossilfrihet på väg, samt i två uppdragsredovisningar av Energimyndigheten år 2022 och 2025.³

³ SOU 2013:84 Fossilfrihet på väg (2013); Energimyndigheten: Regeringsuppdrag – Vägledning om lätta fordonas energianvändning och koldioxidutsläpp (2022); Energimyndigheten: Märkning av lätta fordon med information om fordonets miljö- och energiegenskaper - Redovisning av regeringsuppdrag om fordonsmärkning (2025)

För att öka förtroendet för elektrifieringen och styra mot lägre utsläpp vid tillverkningen bör en ny fordonsmärkning dessutom visa utsläppen under fordonets hela livscykel. Detta saknas i EU-kommissionens förslag, trots att en standardiserad metod att utföra livscykelanalys av lätta fordon inom en mycket snar framtid kommer att presenteras av kommissionen, något som egentligen skulle ha skett senast den 31 december 2025 enligt krav i förordning (EU) 2023/851.

Som ett litet steg på vägen mot livscykelperspektiv ger det remitterade förslaget fordonstillverkarna möjlighet att på frivillig basis föra in växthusgasutsläppen under fordonets hela livscykel enligt EU:s kommande beräkningsmetod i den underliggande databasen till märkningen. Det blir också frivilligt att i denna databas ange om fordonet tillhör den föreslagna kategorin M1E "liten elbil".

I ett läge där koldioxidkraven revideras och en metod för livscykelanalys etableras anser IVL att tillfället är det rätta för EU eller Sverige att införa en modern fordonsmärkning som på ett lättfattligt sätt exponerar alla relevanta hållbarhetsdata, inklusive livscykelutsläppen. En gemensam märkning i hela EU är att föredra, men Energimyndighetens förslag på en svensk märkning är mer genomtänkta än kommissionens förslag och visar mer relevant hållbarhetsinformation.

Med vänlig hälsning

Per Östborn, expert hållbara transporter

Anders Roth, senior utredare och expert, transport och mobilitet

Tobias Gustavsson Binder, expert inom transportsektorns klimatomställning

IVL Svenska Miljöinstitutet AB