



Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se
kn.kl@regeringskansliet.se

Yttrande angående Vägen mot utfasning – Styrmedel för ett fossilfritt samhälle (SOU 2026:33)

Sammanfattning

- Energimyndigheten tillstyrker stora delar av utredningens förslag, men menar att det även med de restriktioner som försörjningstrygghet, konkurrenskraft och acceptans utgör skulle vara möjligt att hitta en mer samhällsekonomiskt effektiv styrmedelsmix.
- Energimyndigheten bedömer att ett nationellt handelssystem är det styrmedel som långsiktigt har bäst förutsättningar att utgöra basen i en kostnadseffektiv styrning mot klimatmålen i ESR-sektorn. Ett sådant bör utredas vidare så att det kan sjösättas när ETS 2 är på plats.
- Som komplement till sektorsövergripande styrmedel finns också motiv för viss kompletterande styrning riktad mot trafikarbetet, fordonen och bränslena.
- Energimyndigheten anser att malusen bör användas mer offensivt för att säkerställa en långsiktig kostnadseffektiv och samtidigt acceptabel omställning, där försäljningen av nya lätta fordon tydligt styrs mot laddbara fordon.
- I väntan på ett nationellt handelssystem tillstyrker Energimyndigheten höjda reduktionspliktsnivåer. Med ett handelssystem bör dock reduktionsplikten göras om för att framför allt driva fram sådana nya tekniker för förnybara drivmedel som inledningsvis har svårt att konkurrera med konventionella biodrivmedel.
- Energimyndigheten avstyrker de ytterligare säkerhetsventiler utöver reduktionspliktsavgiften som riskerar att öka osäkerhet och administration till begränsad nytta.
- Energimyndigheten förespråkar en samlad översyn av energibeskattningen framför fristående sänkningar av enskilda skattenivåer.
- Energimyndigheten menar att det krävs en bredare åtgärdsmix för acceptans, så att inte stora grupper lämnas utanför.

Energimyndighetens ställningstagande

Utredningens uppdrag speglar en inneboende spänning mellan att utforma styrmedel som på ett kostnadseffektivt sätt styr mot klimatmålen, samtidigt som medborgarnas acceptans för omställningen, näringslivets konkurrenskraft och försörjningstryggheten upprätthålls. Energimyndigheten delar inställningen att alla dessa perspektiv är viktiga och att det kan krävas avvägningar dem emellan. Däremot menar myndigheten att utredningsdirektivens och därmed även utredningens starka betoning på att begränsa priseffekter vid pump och fullt ut kompensera för de priseffekter som ändå uppstår begränsar möjligheterna att hitta en mer samhällsekonomiskt effektiv styrmedelsmix, med de restriktioner som försörjningstrygghet, konkurrenskraft och acceptans utgör.

Att upprätthålla en *trygg energiförsörjning* i omställningen från ett samhälle som under lång tid och i hög grad byggts upp kring fossila bränslen till ett fossilfritt samhälle saknar inte utmaningar. För att nå Sveriges klimatmål kommer det, oavsett styrmedelsval, att krävas förändringar i drivmedel, fordon, infrastruktur osv. Som utredningen noterar är Energimyndigheten sektorsansvarig myndighet för beredskapssektorn Energiförsörjning och bedriver i den rollen ett omfattande arbete för att säkerställa en trygg drivmedelsförsörjning i landet. Oavsett exakt vilka styrmedel som driver omställningen arbetar alltså Energimyndigheten för att energiförsörjningen fortsatt ska vara trygg under omställningen – ett arbete som kommer att behöva växlas upp framöver.

Näringslivets *konkurrenskraft* handlar om mycket mer än dess energikostnader jämfört med omvärlden, vilket också framgår av utredningen. Onekligen kan styrmedel som ger svenska företag avsevärt sämre ekonomiska förutsättningar än konkurrenter i jämförbara länder riskera företagens konkurrenskraft och i förlängningen ge koldioxidläckage. Samtidigt har flera svenska företag byggt sin affärsmodell på en förväntan om en stabil och ambitiös klimatpolitik, varmed svaga och osäkra styrmedel riskerar deras framtida konkurrenskraft. Omvänt kan en politik som premierar företag som går före lägga grunden för en framgångsrik export av ny teknik, varor, tjänster och andra lösningar som kommer att efterfrågas också i andra länder som ställer om. Styrmedel behöver därför utformas så att de ger en tydlig och trovärdig omställningssignal, där goda ekonomiska förutsättningar jämfört med andra länder behöver säkerställas, men med en bredare palett av åtgärder än låga priser på fossil energi. Här behöver också noteras, såsom utredningen också gör, att de svenska drivmedelspriserna nu ligger lågt i förhållande till våra grannländer och andra jämförbara EU-länder.

Utifrån utredningens forskningsgenomgång bedömer Energimyndigheten att *acceptans* inte behöver vara ett avgörande hinder för en mer kostnadseffektiv styrmedelsmix som prissätter utsläppen, så länge intäkterna från prissättande styrmedel används så att den samlade styrningen uppfattas som rättvis. De förslag utredningen lämnar på området behöver dock breddas så att inte stora grupper lämnas utanför.

I det följande utvecklar Energimyndigheten sin syn på de förslag och bedömningar utredningen lämnar. Av utrymmesskäl kommenteras inte förslag som myndigheten tillstyrker utan större synpunkter eller inte har synpunkter på alls.

Prissättning av utsläppen bör utgöra basen i styrningen

Utredningen argumenterar för att tyngdpunkten i styrningen bör ligga på att skapa en gynnsam prisrelation mellan el och fossila drivmedel, snarare än att ge generella subventioner till inköp av eldrivna fordon. Energimyndigheten instämmer i mycket av argumentationen och vill särskilt framhålla att styrmedel riktade mot kostnaden för fossila drivmedel inte bara träffar val av fordon utan också alla de andra val som påverkar utsläpp från transporter och övriga delar av ESR-sektorn, inklusive en ökad transport- och energieffektivitet som annars får begränsad uppmärksamhet i utredningen. En kostnadseffektiv styrning bör därför ta sin utgångspunkt i styrmedel som prissätter fossila utsläpp, liksom i förekommande fall andra externa kostnader.

Långsiktigt är ett nationellt handelssystem att föredra

Givet de begränsningar för utformningen av koldioxidbeskattningen som ges av EU:s energiskattedirektiv ser Energimyndigheten att ett nationellt handelssystem är det styrmedel som långsiktigt har bäst förutsättningar att utgöra basen i en kostnadseffektiv styrning mot klimatmålen.

Utredningen beskriver en rad fördelar med ett handelssystem, såsom säkrad måluppfyllelse, mindre risk för marknadsmakt och minskad volatilitet i pumppriserna. Särskilt det senare torde minska risken för den typ av tvära kast i styrmedlen som skett de senaste åren, eftersom högre världsmarknadspriser på fossila bränslen i sig själva driver ner efterfrågan på dessa bränslen och därmed på utsläppsrätter, vilket minskar det samlade prispåslaget mot konsumenterna utan att styrmedlen ändras.

En avgörande fördel är att ett handelssystem ger incitament till alla typer av åtgärder som minskar de utsläpp som träffas av systemet. Detta möjliggör högre kostnadseffektivitet än inblandningskrav, det sektorsövergripande styrmedel som utredningen i första hand förespråkar. Inblandningskrav ger visserligen lägre kostnader vid pump, men den totala kostnaden för samhället blir lägre med ett handelssystem, där alternativen inte låses till förnybartinblandning utan andra alternativ kan bidra om de är billigare för samhället. De högre pumppriserna med utsläppshandel beror på kostnaden för utsläppsrätter, som dock samtidigt innebär auktionsintäkter för staten som kan användas på ett sätt som kommer drivmedelskonsumenterna, eller medborgarna i stort, till del. Därmed skiljer de sig mot merkostnaden för förnybartkomponenter, som är en ren samhällsekonomisk kostnad.

Däremot har reduktionsplikten en stor fördel gentemot handelssystem eftersom styrmedlet redan finns på plats och relativt enkelt kan justeras för att bidra till Sveriges 2030-mål. Energimyndigheten utgår dock från att Sverige, oavsett exakt

utformning av EU:s klimatarkitektur efter 2030, under lång tid framöver kommer att behöva någon typ av nationella klimatstyrmedel. Ett nationellt handelssystem bör därmed utredas vidare så att det kan sjösättas när ETS 2 är på plats.

I väntan på det tillstyrker Energimyndigheten däremot att reduktionsplikten höjs och ges en mer kostnadseffektiv utformning. Vilka nivåer som krävs beror på hur styrmedelsmixen i övrigt utvecklas, liksom om plikten ska dimensioneras utifrån Sveriges ESR-åtagande eller de ännu gällande nationella klimatmålen.

Flera motiv för kompletterande styrmedel...

Ett handelssystem styr mot de direkta växthusgasutsläppen från de bränslen som omfattas men hanterar inte andra externaliteter, från bränslet eller – i transportsektorn – från trafiken som sådan. Det kan också finnas fördelningspolitiska eller andra skäl för kompletterande styrmedel.

...riktade mot trafikarbetet

Energimyndigheten delar bedömningen att en avståndsbaserad vägskatt med koldioxidifferentiering för tunga godsfordon skulle minska behovet av klimatpremier. En sådan skatt kan också på ett annat sätt än energibeskattningen differentieras i tid och/eller rum för att internalisera sådana externa kostnader (buller, trängsel, luftföroreningar mm.) vars förekomst och konsekvenser beror på var och när fordonet körs.

...riktade mot fordonen

Styrmedel som riktas mot inköp av fordon är mindre effektiva än breda styrmedel då de bara påverkar val av fordon och inte andra val som kan minska utsläppen. Just detta kan dock vara en fördel ur acceptansperspektiv, då styrmedlen inte påverkar den som redan har valt ett fordon och inte med lätthet kan byta. Att styra fordonsval enbart genom styrmedel riktade mot utsläppen förutsätter att de dels är tillräckligt kännbara och dels att de uppfattas som långsiktigt stabila. Styrmedel som synliggör mer av klimatkostnaden redan vid köptillfället kräver inte samma långsiktighet och drabbar enbart den har möjlighet att välja vilket fordon (om alls) hen ska köpa. Om styrmedlet dessutom riktas specifikt mot nyförsäljningen avgör det vilka fordon som sätts på marknaden i stället för att bara omallokera befintlig fordonsflotta.

Malusen är just ett sådant styrmedel. Energimyndigheten tillstyrker utredningens förslag om förändringar i malusen men menar, som utvecklas nedan, att styrmedlet bör användas mer offensivt för att säkerställa en långsiktigt kostnadseffektiv och samtidigt acceptabel omställning.

Av utredningen framgår att den genomsnittliga skrotningsåldern för personbilar är 19 år. Många av de personbilar som säljs de närmaste åren kommer alltså fortfarande att rulla på vägarna 2045, då utsläppen av växthusgaser från inrikes transporter enligt regeringens klimatpolitiska handlingsplan i princip behöver vara noll. De bilar som nu säljs måste alltså senast 2045 gå att framföra med helt fossilfria drivmedel. Av utredningen framgår vidare att detta i dagsläget

förefaller utmanande för bensinbilar, där det i motsats till HVO100 är mer komplext att producera helt förnybar bensin som kan användas i en vanlig bensinmotor och där de tekniker som förekommer idag är dyra och svåra att skala upp.

För att undvika inlåsning i fordon som i vart fall inte utan mer eller mindre kostsamma konverteringar kan köras med nollutsläpp 2045 bör styrningen utformas för att framtidssäkra de fordon som säljs nya. En sådan styrning skulle kunna begränsas till att omgående styra bort från försäljningen av bensindrivna bilar, men med tanke på elmotorns betydligt högre energieffektivitet, liksom konkurrensen om biomassaressurser från andra segment och sektorer som har svårare att ställa om genom elektrifiering, bör styrningen i vart fall för lätta fordon konsekvent inriktas mot eldrift.

För att ge större flexibilitet än förbud, så att den som av olika skäl har särskilt hög betalningsvilja för förbränningsmotordrift fortfarande kan köpa ett sådant fordon, är en kraftfull malus ett lämpligt styrmedel. I kombination med utredningens förslag att förlänga malusperioden till fem år förefaller det dock lämpligt att differentiera malusbeloppet så att det är särskilt högt det första året, så att malusen styr rätt på nybilsmarknaden utan att bli onödigt hög på begagnatmarknaden. I motsats till nybilsmarknaden, där styrmedel kan ha stor påverkan på vilka fordon som sätts på marknaden, beror utbudet av begagnade bilar på vilka bilar som tidigare satts på marknaden. En väldigt hög malus på begagnade fossilbilar skulle därmed sannolikt bara leda till att dessa exporteras och påverkar klimatet någon annanstans, utan att påverka inflödet av nya bilar på marknaden.

Energimyndigheten delar utredningens bedömning att generella subventioner vid inköp eller ägande av eldrivna personbilar inte är lämpliga, medan den riktade elbilspremien är värdefull ur acceptansperspektiv och bör stärkas. Myndigheten tillstyrker alltså förslaget om höjt anslag och menar också att en breddning kan övervägas.

Vidare instämmer Energimyndigheten i att klimatpremien har en roll att spela för att stödja marknadsintroduktionen av eldrivna arbetsmaskiner och lastbilar åtminstone fram till 2030. Myndigheten tillstyrker därmed i huvudsak förslaget att förlänga stödet till eldrivna tunga lastbilar, inklusive ökning av anslaget. Myndigheten ser dock inget behov av förlängning för tunga lastbilar som drivs av fordonsgas, då dessa representerar etablerad teknik med en etablerad tankinfrastruktur på den svenska marknaden.

...och riktade mot bränslena

Styrning direkt mot bränslets växthusgasutsläpp hanterar inte andra miljöaspekter under bränslets livscykel eller marknadsmisslyckanden vid teknikutveckling. Ett handelssystem tar heller inte hänsyn till att Sveriges åtaganden under förnybartdirektivet ställer vissa krav på vilka typer av förnybara

drivmedel som används. Även med ett handelssystem kan det alltså krävas viss kompletterande styrning som riktas direkt mot bränslena.

Utredningen argumenterar för att en reduktionsplikt inte styr kostnadseffektivt mot de svenska klimatmålen och -åtagandena, eftersom delar av livscykelutsläppen inte täcks av dessa mål. Ur ett samhällsekonomiskt effektivitetsperspektiv är dock både kostnader och sidonyttor relevanta, inklusive sidonyttor i form av minskad klimatpåverkan som inte täcks av målen och inte heller – som utredningen konstaterar – fullt ut omhändertas av EU:s hållbarhetskriterier.

Livscykelperspektivet viktigt men svårfångat i en reduktionsplikt

Däremot kan det i praktiken vara svårt att utforma en LCA-baserad styrning på ett rättvisande sätt. Råvaror som klassas som avfall eller restprodukter kommer typiskt sett att ha låga LCA-utsläpp, eftersom deras utsläpp fram till den punkt att råvaran blev ett avfall eller restprodukt inte ingår i beräkningen. Detta är rimligt om råvaran verkligen saknar alternativ användning, men blir problematiskt för råvaror som annars hade använts inom andra tillämpningar. I utredningen exemplifieras detta med de animaliska restprodukter som dominerar den svenska biodrivmedelsproduktion, vilka också kan användas i kemiindustrin för tillverkning av andra mer högvärdiga kemiska produkter. Om råvaran allokeras till biodrivmedelsproduktion behöver kemiindustrin hitta andra råvaror, vilka då kan vara fossila eller på andra sätt ohållbara.

För att undvika den problematiken kan en LCA-baserad styrning behöva kompletteras med regler för att undvika eller främja särskilt problematiska respektive oproblematiske råvaror. Främjandet kan då ta sikte på att mobilisera råvarubaser som i dagsläget endast utnyttjas i låg grad, i stället för att restprodukter vars tillgång är begränsad endast omfördelas mellan olika marknader. Ju fler sådana regler som införs, desto mindre mervärde tillför dock den LCA-baserade styrningen. I det läget kan det vara motiverat att helt övergå till en kvotplikt, men då med tydliga begränsningar (t.ex. högre krav på minskade LCA-utsläpp än vad som följer av EU:s hållbarhetskriterier samt begränsningar för särskilt problematiska råvaror) och subkvoter för råvaror som av olika skäl behöver gynnas särskilt.

Subkvoter kan främja nya tekniker

Energimyndigheten tillstyrker delvis förslaget att införa subkvoter.

Energimyndigheten föreslog 2021 att det skulle införas subkvoter inom reduktionsplikten för råvaror som främst består av lignocellulosa¹. Motivet var då inte att uppnå de delmål för avancerade biodrivmedel (och RFNBO) som senare införts i förnybartdirektivet, utan att överkomma innovationsrelaterade marknadsmisslyckanden. Dessa marknadsmisslyckanden håller tillbaka utvecklingen av nya tekniker som kan nyttja en bredare råvarubas än de

¹ Begreppet lignocellulosa omfattar lignin, cellulosa och hemicellulosa i varierande proportioner. Restprodukter från skogsbruk och skogsindustri, såsom avverkningsrester, sågspån eller lignin, består typiskt sett av lignocellulosa, liksom vissa restprodukter från jordbruk som halm.

konventionella tekniker som dominerar biodrivmedelsproduktionen idag, och där råvarorna är begränsade och i vissa fall har utmaningar ur hållbarhetssynpunkt.

Detta motiv kvarstår och därför tillstyrker Energimyndigheten att subkvoter för avancerade biodrivmedel införs, men motivet bör speglas i utformning och nivåer för subkvoterna. För att främja utvecklingen av nya tekniker som kan nyttja en större bredd av råvaror, medan råvaror med betydande hållbarhetsrisker undviks, bör avgränsningen vara snävare än de råvaror som förtecknas i bilaga IX del A i förnybartdirektivet. Subkvoterna behöver dessutom sättas i ett längre tidsperspektiv än endast fram till 2030, för att ge större förutsebarhet för investeringar vars avskrivningstid sträcker sig långt efter 2030. Subkvoter som börjar gälla redan 2028 kan förvisso användas för att bidra till måluppfyllelsen av delmålen i förnybartdirektivet, men subkvoterna kommer inte hinna driva fram några nya anläggningar till dess. I det längre perspektivet, där det investeringsfrämjande syftet kan ges större tyngd än enbart kortsiktig måluppfyllelse, kan det övervägas att utforma kvoterna så att de bara få uppfyllas med drivmedel från anläggningar som tagits i bruk efter en viss tidpunkt.

För RFNBO blir tidsperspektivet än mer kritiskt. I dagsläget förekommer ingen produktion av RFNBO och ny produktion tar tid att få på plats. Energimyndigheten bedömer därför att subkvoterna för RFNBO bör fasas in gradvis för att nå delmålet 2030. I gengäld kan det finnas anledning att redan nu överväga om det, oavsett eventuella nya EU-delmål, ur ett rent svenskt perspektiv vore önskvärt att sätta upp nivåer för perioden efter 2030 för att exempelvis möjliggöra en omställning till elektrolysbaserad vätgas i raffinaderier och en ökad användning av RFNBO i användningsområden som inte omfattas av krav genom ReFuelEU Aviation och FuelEU Maritime.

Om subkvoter införs behöver dessa kompletteras med separata reduktionspliktsavgifter uttryckta i samma enhet som kvoterna, dvs. energi och inte utsläppsreduktion. Eftersom merkostnaden för framför allt RFNBO är betydligt större än för vanliga biodrivmedel bör avgiften sättas på en nivå som ger tillräckliga incitament för att uppfylla subkvoten.

Ytterligare säkerhetsventiler ökar administration och osäkerhet till begränsad nytta

Energimyndigheten avstyrker förslagen om att införa ett system med pristak och prisgolv i reduktionsplikten samt att ge regeringen möjlighet att ge tidsbegränsade anstånd med reduktionspliktkravet vid allvarliga marknadsstörningar. Energimyndigheten instämmer visserligen i att det behövs säkerhetsventiler för att begränsa konsekvenser av kraftiga kostnadsökningar eller marknadsstörningar, men menar att den reduktionspliktsavgift som redan finns fyller den funktionen, eftersom de reduktionspliktiga i sådana situationer kan välja att betala reduktionspliktsavgiften i stället för att (fullt ut) uppfylla sin plikt.

Utredningen argumenterar för att företag som betalar reduktionspliktsavgiften tar en varumärkesrisk, men Energimyndigheten ser inte att ett pristak innebär någon avgörande skillnad ur den aspekten. I båda fallen betalar företagen för att inte minska sina utsläpp så mycket som de annars skulle vara tvungna att göra. Då utredningen dessutom föreslår att pristaket ska vara högre än reduktionspliktsavgiften har Energimyndigheten svårt att se varför företagen skulle välja att nyttja denna dyrare lösning.

Den begränsade nyttan med ett utsläppstakssystem ska ställas mot den tillkommande administrationen för systemet. Eftersom utredningen föreslår att möjligheten att köpa utsläppsutrymme av staten bara ska få utnyttjas när samtliga tillgängliga flexibiliteter har uttömts, såsom förvärv av utsläppsutrymme från andra aktörer samt användning av elkrediter och krediter för RFNBO, behöver Energimyndigheten inte bara administrera själva köpen utan också för varje aktör säkerställa att samtliga tillgängliga flexibiliteter uttömts.

Även förslaget om ett prisgolv skulle kräva en betydande administration för Energimyndigheten. Utöver hanteringen av försäljningen skulle myndigheten behöva säkerställa att de utsläppsminskningar som levereras är additionella (dvs. inte samtidigt tillgodoräknas inom reduktionsplikten) och utgörs av faktiska utsläppsminskningar från bensin och diesel i vägtrafik och arbetsmaskiner². Därtill behöver prisgolvet, som utredningen noterar, anmälas för statsstödsgodkännande.

Energimyndigheten delar visserligen bedömningen att osäker efterfrågan och låga priser i reduktionsplikten kan komma att hämma investeringar i ny produktion, men menar att subkvoter för nya tekniker enligt ovan är ett bättre alternativ för att öka investeringstryggheten. Detta då råvarubasen för konventionella biodrivmedel är begränsade och tillkommande produktionskapacitet därmed i huvudsak behöver bestå av avancerade biodrivmedel.

Teoretiskt skulle visserligen efterfrågan på biodrivmedel kunna falla så lågt att befintliga anläggningar lägger ner, men givet en hög ambitionsnivå i plikten bör denna risk inte vara så hög att den motiverar ett nytt system med prisgolv (och pristak). Inte heller ser Energimyndigheten att utredningen motiverar varför det skulle vara kostnadseffektivt att använda ett prisgolv för att subventionera bränslekostnaden för bränsle/transportköpare som vill kunna använda förnybara drivmedel utöver den användning som tillgodoräknas inom reduktionsplikten.

Förutom den befintliga reduktionspliktsavgiften och det föreslagna pristaket föreslår utredningen dessutom ytterligare en säkerhetsventil i form av en befogenhet för regeringen att, utan lagändring och utifrån en egen bedömning om en allvarlig marknadsstörning råder, ge tidsbegränsade anstånd med reduktionspliktskravet. De senaste årens förändringar i reduktionsplikten har

² Dvs. inte kommer från förvärv, leverans av el från publika laddstationer eller RFNBO som använts utanför vägtrafik och arbetsmaskiner.

redan försvagat tilltron till långsiktigheten i styrmedlet och därmed i förlängningen investeringsklimatet för producenter av förnybara drivmedel. Långsiktighet i styrningen är också viktig för drivmedelsleverantörerna, som behöver kunna planera lagerhållning och inköp över längre tid. Energimyndigheten befarar att den föreslagna befogenheten skulle skapa ytterligare osäkerhet för aktörerna, samtidigt som den administrativa bördan skulle öka för både Energimyndigheten och de reduktionspliktiga aktörerna, utan någon nämnvärd nytta då marknadsstörningar redan kan hanteras genom reduktionspliktsavgiften.

Energibeskattningen bör ses över samlat

Utredningen presenterar ett antal principer för den direkta prissättningen av koldioxidutsläpp och föreslår utifrån dessa att koldioxidskatten och energiskatten ska slås samman till en energiskatt vid införandet av ETS 2. Energimyndigheten instämmer i att det inte krävs någon separat koldioxidskatt för bränslen vars koldioxidutsläpp på ett tillfredställande sätt prissätts genom utsläppshandel. Däremot kvarstår andra externa kostnader för tillverkning och användning av bränslen. För drivmedel har energibeskattningen dessutom getts en roll i att internalisera sådana externa kostnader som beror på framförandet av fordonen snarare än av förbränningen av bränslet.³ Det är svårt att se en tydlig korrelation mellan skattenivåer för olika energibärare i olika tillämpningar och de externa kostnader skatten är avsedd att internalisera. Hellre än att bara föra vidare befintliga skattenivåer till den nya strukturen förespråkar Energimyndigheten en större översyn av energibeskattningen, inte bara för bränslen utan för samtliga energibärare. En sådan översyn kan också utforska möjligheterna att konstruera beskattningen på andra sätt, t.ex. genom en mer dynamisk beskattning av el som ger större genomslag för elmarknadens prissignaler så att incitamenten till efterfrågefleksibilitet och lagring inte försvagas.

Energimyndigheten tar därmed inte i dagsläget ställning till de skattenivåer utredningen föreslår, även om myndigheten instämmer i att fossila drivmedel på ett eller annat sätt kommer att behöva bli dyrare för att ge tillräckliga incitament för elektrifiering (och andra åtgärder som minskar utsläppen). Däremot vill myndigheten framhålla att eventuella förändringar behöver analyseras utifrån dess konsekvenser i hela energisystemet. Exempelvis skulle en lägre elskatt inte bara påverka prisrelationen till drivmedel utan också till andra energibärare som fjärrvärme, liksom incitamenten till effektivare elanvändning. Om fastighetsägare i tätorter byter fjärrvärme mot elbaserad uppvärmning, samtidigt som incitamenten att investera i energieffektivisering försvagas, kan det sätta ytterligare press på elnäten i områden som redan har effektutmaningar.

Oavsett eventuell större översyn av energibeskattningen avstyrker Energimyndigheten förslaget att tills vidare förlänga den tillfälliga utökade nedsättningen av skatt på s.k. jordbruksdiesel. Energimyndigheten instämmer i att det kan behövas någon typ av kompensation för ETS 2 i areella näringar för

³ Trafikanalys (2026). *Transportsektorns samhällsekonomiska kostnader för 2025*.

att ge likartade konkurrensförhållanden gentemot konkurrenter i länder som inte valt att inkludera dessa branscher i ETS 2. Myndigheten är också medveten om att flera tänkbara alternativ till dagens utökade nedsättning av dieselskatten för dessa branscher är behäftade med utmaningar inte minst i statsstödshänseende, men menar ändå att möjligheterna borde analyseras vidare. Exempelvis noterar myndigheten att utredningen framhåller att det kan vara värt att undersöka möjligheten att anmäla ett jordbruksavdrag som ett sätt att komma ifrån dieselberoendet inom berörda sektorer genom en anmälan antingen på riktlinjerna eller direkt på fördraget som ett sätt att utveckla sektorn.

Drivmedelsförsörjningen behöver säkerställas under omställningen

Energimyndigheten arbetar aktivt med analyser och förslag för att säkerställa en trygg drivmedelsförsörjning i vardag, kris och krig, också i ett samhälle som ställer om. I arbetet ingår att säkerställa att analyser är aktuella samt att samverka med andra berörda aktörer, i linje med förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap 20 §. Myndigheten bedömer att detta arbete kommer att behöva växlas upp för att möta de utmaningar utredningen beskriver och kommer inom ramen för regeringsuppdraget om försörjningstrygghet för flytande drivmedel att lämna förslag på ytterligare åtgärder.

Energimyndigheten instämmer i att det är viktigt att drivmedel finns tillgängligt även i områden med gles service och tillstyrker följaktligen förslaget att öka anslaget för regionala utvecklingsåtgärder för att möjliggöra fortsatt stöd till drivmedelsstationer. Om detta sker genom öronmärkta medel eller genom regionernas egna prioriteringar är en styrningsfråga som Energimyndigheten inte har synpunkter på.

Åtgärderna för acceptans behöver breddas

Som framgår av utredningens genomgång av forskningen är upplevd rättvisa och upplevd verkningsfullhet de mest centrala styrmedelsspecifika faktorerna för acceptans. Av genomgången framgår vidare att acceptansen förefaller påverkas av hur styrmedlet påverkar individen själv (personlig distributiv rättvisa), men att det viktigaste för att ett styrmedel ska upplevas som rättvist är att bördan eller nyttan fördelas i enlighet med någon generell rättvisepprincip (kollektiv distributiv rättvisa), i synnerhet genom att inte drabba låginkomsttagare i oproportionerlig grad. Vidare framgår att acceptansen kan stärkas om intäkter från prissättande styrmedel används för miljö- eller klimatändamål.

Givet dessa forskningsresultat förefaller det inte helt logiskt att utredningen ändå väljer att operationalisera upplevd rättvisa på ett sätt som lägger stor vikt vid personlig distributiv rättvisa. Energimyndigheten ser snarare att resultaten möjliggör en större roll för sådana verkningsfulla styrmedel som direkt prissätter koldioxidutsläppen och därmed i högre grad träffar individer med höga utsläpp, så länge den samlade styrmedelsmixen säkerställer att inte låginkomsttagare (eller andra grupper med särskilda utmaningar, t.ex. utifrån geografi) drabbas i oproportionerlig grad, samtidigt som intäkterna i vart fall till del används för miljö- och klimatändamål.

Energimyndigheten delar inte bedömningen att en generell sänkning av elskatten är ett träffsäkert sätt att kompensera för ökade drivmedelskostnader. Bland hushållen gynnar kompensationen i första hand villaägare, i synnerhet med elvärme, medan lägenhetsboende i lägre grad får ta del av kompensationen. Delvis kompenseras detta av att lägenhetsboende ofta har bättre förutsättningar att förflytta sig utan bil, men det hjälper inte de lägenhetsboende som av olika skäl ändå behöver bil. Boende i lägenhet har många gånger sämre förutsättningar att byta till elbil än villaägare med tillgång till egen laddplats. Lägenhetsboende som inte har tillgång till privat laddning via exempelvis hyresvärd eller bostadsrättsförening är hänvisade till dyrare publik laddning, i den mån sådan alls är praktiskt tillgänglig, och där ger sänkt elskatt ett högst begränsat genomslag på laddkostnaden. I kombination med den lägre elanvändningen i lägenheter ger alltså sänkt elskatt för denna grupp ett mer begränsat tillskott i hushållsekonomi för att möjliggöra byte till elbil – eller kompensera för höjda drivmedelskostnader för dem som inte upplever sig ha den möjligheten.

Åtgärder för acceptans och kompensation bör alltså utformas på ett mer träffsäkert sätt. Sänkt elskatt kan möjligen vara en del av kompensationen, om den större skatteöversyn myndigheten efterfrågar skulle resultera i ett sådant förslag, men den behöver i så fall vara en del av en bredare palett av åtgärder. Sådana åtgärder kan innefatta såväl satsningar för att fler ska kunna ta sig ur sitt fossilberoende som ekonomiska stöd till dem som ännu inte kunnat göra det.

Åtgärderna behöver utformas med hänsyn till att olika grupper har olika förutsättningar för att ställa om. Riktade elbilspremier och eventuella sänkningar av elskatten kan vara ändamålsenliga för boende i glesa områden, där behovet av bil är större samtidigt som laddningen är enklare att lösa. I tätare miljöer kan laddning vara ett större problem för den som inte har egen parkering, men där kan å andra sidan andra lösningar än egen bil i högre grad bidra till mobiliteten. Stöd till bättre kollektivtrafik kan göra detta till ett realistiskt alternativ för fler, men för dem som ändå behöver bil behöver bilarna kunna laddas.

Att anlägga publika laddplatser är kostsamt, i synnerhet på gatumark, och tillgången till lämplig kvartersmark för publika laddplatser är ofta begränsad. Ett sätt att ge fler möjlighet att dra nytta av de laddplatser som kan skapas på kvartersmark är att helt enkelt ge fler möjlighet att nyttja de bilar som parkerar där. Elbilspooler på kvartersmark kan nyttja egna laddplatser, där den höga nyttjandegrad som en bilpool innebär ger bättre förutsättningar att få igen investeringskostnaden för laddplatserna. Bilpooler kräver visserligen ett visst befolkningsunderlag för att bli attraktiva, men där förutsättningarna finns kan elbilspooler alltså ge fler hushåll tillgång till fossilfri mobilitet till en överkomlig kostnad och minska beroendet av över tid allt dyrare fossila drivmedel. Även stöd till elbilspooler skulle därmed kunna vara ett värdefullt inslag i en åtgärds mix för acceptans och kompensation.

Specifika synpunkter

9.2.1 Klimatpremien för tunga fordon förlängs till 2030 men skillnaden i stöd mellan lätta lastbilar och lastbilar med en totalvikt upp till 4,25 ton behöver tas bort

Utöver de ovan framförda ståndpunkterna om behovet av stöd till olika typer av tunga fordon tillstyrker Energimyndigheten att skillnaden i stödbelopp för lätta lastbilar med en totalvikt på max 3,5 ton och mellantunga lastbilar med en totalvikt på max 4,25 ton ses över. Däremot är myndigheten i dagsläget inte beredd att tillstyrka ett totalt likställande, då en viss skillnad fortfarande kan vara motiverad så länge ellastbilar i segmentet 3,5–4,25 ton i många fall är avsevärt dyrare än ellastbilar under 3,5 ton.

9.2.2 Analysera möjligheten att införa en återbetalning av energiskatten på el för tunga lastbilar och bussar

Energimyndigheten förespråkar i första hand generella styrmedel som tydligt styr mot transportmålet, men med nuvarande styrmedelsmix behövs ytterligare åtgärder för att den totala ägandekostnaden för tunga fordon ska gynna eldrift framför fossildrift och myndigheten tillstyrker därför förslaget om fortsatt analys.

Energimyndigheten befarar att en återbetalning kan bli administrativt betungande, både för ansvarig myndighet och mottagaren av återbetalningen. Det kan bli svårt att styrka och kontrollera faktisk mängd el som gått till just laddning av tunga fordon samt om laddning verkligen har skett (och beskattats) i Sverige. Energimyndigheten vill också uppmärksamma att elskattens andel av de rörliga kostnaderna för eldrift samt möjligheten att hänföra elskatt till laddning av tunga fordon skiljer sig åt exempelvis om laddinfrastrukturen är publik eller icke-publik.

9.2.4 Förenkla reglerna för införande av miljözoner med nollutsläppsfordon

Energimyndigheten instämmer i att miljözon klass 3 bör delas upp i fler delar, men menar att det kan vara lämpligt med fler kategorier. Exempelvis omfattas motorcyklar och mopeder inte av regelverket för miljözoner, vilket gör att miljözonsverket inte kan användas för att driva på elektrifieringen av dessa fordonstyper. På sikt – efter införandet av ett arbetsmaskinsregister – skulle miljözoner även kunna användas för att främja elektrifierade arbetsmaskiner.

Det kan också övervägas att skilja på lastbilar och bussar, då förutsättningarna för omlastning av fjärtrafik – som inte kommit lika långt i elektrifieringen – ser radikalt annorlunda ut för gods- respektive persontransporter. Gods som anländer till tätorten med diesellastbil kan lastas om till nollutsläppsfordon för vidare distribution inom stadskärnan, medan resenärer som anländer med dieselbuss sannolikt upplever en avsevärd försämring av tillgängligheten om de inte utan byte kan ta sig in till resecentrum. En kommun kan alltså vilja införa miljözoner som främjar elektrifierad godsdistribution i stadskärnan utan att försämra

tillgängligheten för eventuella fjärr/regionbussar som inte uppfyller kraven för miljözon klass 3.

10.3.2 Utsläppsminskningar från publika laddningsstationer bör användas mer effektivt

Energimyndigheten tillstyrker i huvudsak förslaget, då det har potential fungera som driftstöd för systemviktiga laddstationer med låg trafik, även om det inte skulle fylla samma funktion som investeringsstöd. I den fortsatta analysen bör förslaget ställas mot alternativet att notifiera ett riktat driftstöd för strategiskt viktiga laddstationer. Oavsett vägval kan det bli utmanande att konstruera en modell för urval av stödberättigade laddningsstationer som balanserar träffsäkerhet, administrativ börda och långsiktighet.

11.5.1 En ny grund för skattenedsättning för avancerade biodrivmedel bör på sikt analyseras vidare

Som framgått ovan bedömer Energimyndigheten att det är lämpligare att främja särskilda råvaror genom subkvoter. Med skattenedsättningar behöver merkostnaden för avancerade biodrivmedel (jämfört med konventionella) årligen beräknas för att säkerställa att ingen överkompensation föreligger och om så är fallet behöver skattenedsättningen justeras. Detta skapar merarbete och osäkerhet för aktörerna jämfört med subkvoter. För biogas skulle en skattenedsättning för biodrivmedel däremot kunna vara intressant, såvida inte även energigaser blir föremål för inblandningskrav.

Beslut i detta ärende har fattats av stf generaldirektören Peter Engdahl. Vid den slutliga handläggningen har därutöver deltagit avdelningschefen Gustav Ebenå, chefsjuristen Rikard Janson och enhetschefen Catarina Nauclér. Föredragande har varit handläggaren Helena Leander.

Detta beslut är elektroniskt signerat i Energimyndighetens ärendehanteringssystem och saknar därför underskrift