



Remissvar

Dnr 2021-250

2021-09-06

Miljödepartementet
Klimatenheten
103 33 Stockholm

I en värld som ställer om – Sverige utan fossila drivmedel 2040, SOU 2021:48

M2021/01183

Konjunkturinstitutet har givits möjlighet att lämna synpunkter på betänkandet I en värld som ställer om – Sverige utan fossila drivmedel 2040 (SOU 2021:48).

KONJUNKTURINSTITUTETS SYNPUNKTER

Utredningens utgångspunkt är att en utfasning av fossila drivmedel i Sverige ska ske. Förslagen och analysen är därmed inriktad på vid vilket årtal och på vilket sätt detta kan ske. Utredningens direktiv är tydligt med att den utfasning som föreslås ska vara samhällsekonomiskt effektiv. Utredningen ska även redovisa de samhällsekonomiska konsekvenserna av förslagen.

Omfattande förändringar baserat på översiktliga analyser

Konjunkturinstitutet delar utredningens bedömning att de klimatpolitiska målsättningarna kommer att kräva att styrmedlen på transportområdet skärps. Konjunkturinstitutet har tidigare visat att det svenska målet att minska växthusgasutsläppen från inrikes transporter med minst 70 procent till år 2030 kan nås men att det kräver en omfattande omställning.¹ Att helt och hållet fasa ut fossila drivmedel till 2040 ställer sannolikt än större krav.

I betänkandet lämnas ett förslag till riksdagsbundet mål och ett stort antal förslag på nya och utökade styrmedel för att fasa ut den svenska användningen av fossila drivmedel. Det rör bland annat förändrad reduktionsplikt, ökat stöd till drivmedelsforskning, krav vid offentlig upphandling, subvention av fordon och insatser för laddinfrastruktur. Konjunkturinstitutet instämmer med utredningen att det kan krävas fler styrmedel för att nå de uppsatta målen. Men som Konjunkturinstitutet framhållit i tidigare analyser så finns det inget egenvärde i att ha många styrmedel som syftar till att styra samma utsläpp, snarare tvärtom.² Samhällsekonomisk effektivitet kräver en noggrann analys som säkerställer att de föreslagna styrmedlen inte interagerar på ett sätt som motverkar ett effektivt utfall. Utredningen saknar i all väsentlighet en sådan analys.

¹ Konjunkturinstitutet (2019), "Transportsektorns klimatmål, Årlig rapport 2019", KI 2019:19.

² Se till exempel Konjunkturinstitutet (2017), "Miljö, ekonomi och politik 2017".

Nationella styrmedel med oklara effekter på EU-nivå

Konjunkturinstitutet delar utredarens bild att möjligheterna att fasa ut de fossila drivmedlen för att bidra till nollutsläpp från inrikes transporter och arbetsmaskiner i Sverige i hög grad är beroende av målen och styrningen inom EU. Inte minst är detta viktigt när det gäller möjligheten att minska transportsektorns klimatpåverkan på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt. Europeiska kommissionen har efter det att utredningen lämnat sitt betänkande presenterat ett paket med åtgärdsförslag där EU:s klimatpolitiska styrmedel förändras markant i flera avseenden, inte minst vad gäller åtgärder inom transportområdet. Kommissionens åtgärds paket har en potentiellt stor betydelse för kostnadseffektiviteten i utredningens förslag både gällande utfasningsår och nationella åtgärder. Enligt Konjunkturinstitutet är det därför angeläget att förslagen noggrant analyseras i ljuset av kommissionens förslag. Detta är speciellt viktigt då kommissionen med sina förslag eftersträvar högre kostnadseffektivitet genom en mer harmoniserad klimatpolitik som undviker nationella sär lösningar.³

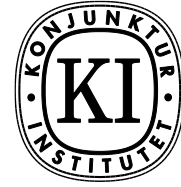
Val av utfasningsår som säkerställer samhällsekonomiskt effektiv utfasning?

Utredningen föreslår att användningen av fossila drivmedel ska vara utfasad i Sverige senast 2040 och att detta bör vara ett riksdagsbundet etappmål. Utgångspunkten är att utfasningen bör ha skett senast 2045 givet Sveriges klimatmål till detta år. Utredningen konstaterar vidare att även det nuvarande svenska etappmålet för 2040 ställer stora krav på utsläppsminskningar från drivmedelsanvändningen. Utredningen föreslår efter en samlad avvägning att utfasningsåret inte ska vara 2045 utan 2040. Detta är tidigare än när EU når en liknande utfasning. Detta motiveras bland annat med att det skickar en signal om Sverige som föregångsland samt att det kan leda till konkurrens fördelar för företag verksamma i Sverige. Konjunkturinstitutet hade gärna sett en fördjupad analys av dessa mekanismer, bland annat eftersom det inte är uppenbart hur en snabbare utfasning leder till konkurrens fördelar.

Den samlade avvägningen som ligger till grund för utredningens förslag till utfasningsår baseras till stor del på ett antal scenarier där de fossila drivmedlen fhas ut. Scenarioanalysen bygger på exogena antaganden om framtida elektrifieringstakt och trafikarbetsutveckling. Det saknas en tydlig koppling till de styrmedelsförslag som utredningen lämnar. Styrmedel antas påverka till exempel elektrifieringen, förnybara drivmedel och trafikarbetet. I vilken omfattning och på vilket sätt styrmedlen påverkar utvecklingen i scenarierna analyseras dock inte djupare. Utredningen konstaterar kortfattat att relationen mellan styrmedel, drivkrafter och teknisk utveckling är väldigt komplex. Detta borde enligt Konjunkturinstitutet föranleda en fördjupad analys av dessa relationer innan val av utfasningsår men någon sådan analys tillhandahålls inte av utredningen. För Konjunkturinstitutet är det därför oklart om utredningens val av utfasningsår och de styrmedel som föreslås är samhällsekonomiskt effektiva i enlighet med utredningens uppdrag.

Konjunkturinstitutet instämmer med utredningen att det finns många potentiella risker och oförutsedda hinder i utvecklingen mot utfasning av fossila drivmedel. De regelbundna kontrollstationerna som utredningen föreslår är viktiga i detta sammanhang, men även en fördjupad analys av de föreslagna styrmedlens effekt och kostnadseffektivitet *innan* beslut om utfasningsår fattas är enligt Konjunkturinstitutet önskvärd.

³ Se till exempel COM (2021) 551 final (s. 8) och COM (2021) 556 final (s. 5).



Vissa synpunkter på föreslagna åtgärder

Utredningen diskuterar och föreslår ett stort antal styrmedelsförändringar. Förslagen är i allmänhet på övergripande nivå och behöver enligt utredningen i de flesta fall utredas vidare. Konjunkturinstitutet instämmer med utredningen att konsekvensanalysen är ofullständig och att många av förslagen kräver fördjupad analys eftersom effekterna är svårbedömda. Nedan lämnas synpunkter på vissa av förslagen, främst utifrån analyser som tidigare genomförts på myndigheten.

Utredningen föreslår att *reduktionsplikten* förändras så att ett gemensamt reduktionskrav ställs på bensin och diesel och att systemet även ska inkludera rena och höginblandade flytande biodrivmedel. På sikt kan systemet ersättas av ett system med överlåtbara utsläppsrätter. Konjunkturinstitutet instämmer i utredningens bedömning att dessa förändringar kan förbättra systemets effektivitet. Konjunkturinstitutet har dock tidigare pekat på möjliga effektivitetsproblem hos reduktionsplikten som bör beaktas vid förändringar i systemet.⁴ Utredningen konstaterar även att systemets utformning bör bedömas i ljuset av kommissionens förslag om utsläppshandel för dessa drivmedel. Konjunkturinstitutet håller med om att detta är centralt, inte minst då kommissionen strävar efter att harmonisera marknaden inom EU.

Utredningen föreslår skärpta *upphandlingskrav* för att främja teknik med nollutsläpp i olika tillämpningar. Det gäller bland annat upphandling av fordon och transporttjänster med tunga och lätta lastbilar samt statlig upphandling av sjöfart. Utredningen förordar också att staten går före genom att ställa långtgående klimatkrav vid upphandling av flygtrafik. Konjunkturinstitutet bedömer att denna typ av upphandlingskrav kan vara problematiska och därför bör en fördjupad analys vad gäller kostnadseffektivitet göras. Konjunkturinstitutet har tidigare konstaterat att det finns en tydlig risk att de utsläppsminskningar som följer av klimathänsyn vid offentlig upphandling endast omfördelar utsläpp från ett område till ett annat och att styrmedlet därmed är ineffektivt.⁵ Konjunkturinstitutet bedömer också att kommissionens nya förslag om en kvotplikt för biobränsle och syntetiskt flygbränsle som tankas inom unionen, samt att flygets utsläpp även är en del av EU ETS, sannolikt har stor betydelse för effektiviteten i att ställa klimatkrav vid upphandlingen av flygtrafik.

Utredningen föreslår att *konvertering av fordon* med förbränningsmotor till drift med rena eller höginblandade biodrivmedel endast bör övervägas om omställningen inte åstadkoms med andra åtgärder. Analys som stödjer detta saknas dock. Konjunkturinstitutet har tidigare analyserat effektiviteten i stöd till konvertering och instämmer, med stöd av den analysen, i att ett sådant stöd sannolikt inte är ett kostnadseffektivt styrmedel.⁶ Ett konverteringsstöd kan dock möjligen motiveras utifrån fördelningspolitiska mål.

Utredningen föreslår att bonusen i *bonus-malussystemet* sänks framöver samtidigt som malusen kan höjas eller förlängas i tid. Konjunkturinstitutet har tidigare analyserat bonus-malussystemet och påpekat att systemet har effektivitetsproblem och därför bör avvecklas eller

⁴ Konjunkturinstitutet (2019), "Reduktionsplikten – en analys av incitament och konsekvenser", KI 2019:23.

⁵ Konjunkturinstitutet (2020), "Miljö, ekonomi och politik 2020 – Upphandling med klimathänsyn", KI 2020:26.

⁶ Konjunkturinstitutet (2021), "Efterkonvertering av personbilar – en samhällsekonomisk analys", KI 2021:12.

åtminstone att systemets bonus-del tas bort.⁷ Konjunkturinstitutet kan konstatera att utredningens förslag om en nedtrappning av bonusdelen och ett eventuellt pristak för bonusen åtminstone delvis kan sägas vara i linje med myndighetens tidigare rekommendationer. Utredningen föreslår också att nedsättningen för miljöanpassade bilar i bilförmånsreglerna bör ändras så att samma incitament för val av laddbara bilar ges till privatköparen och förmånsbilisten. Konjunkturinstitutet instämmer i utredningens bedömning då olika stödnivåer/nedsättningar till olika typer av bilister är svårt att motivera givet att systemet ska vara kostnads-effektivt.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Urban Hansson Brusewitz. Föredragande har varit Martin Hill.

Urban Hansson Brusewitz
Generaldirektör

⁷ Konjunkturinstitutet (2019), "Styrning mot energi- och fossilsnåla fordon – en analys av det svenska bonus-malus-systemet", KI 2019:22