

Kommittédirektiv

Styrmedel för att bidra till en utfasning av fossila bränslen och att nå Sveriges klimatåtaganden i EU

Beslut vid regeringssammanträde den 24 oktober 2024

Sammanfattning

En särskild utredare ska analysera om och i så fall vilka styrmedel som kan utformas 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 och samhällsekonomiskt effektivt sätt nå det långsiktiga klimatmålet till 2045 samt de EU-åtaganden som Sverige har på klimatområdet. Syftet med utredningen är dels att säkerställa att åtagandena nås utan att hushåll och näringsliv drabbas av orimligt höga kostnader, dels att säkerställa att utfasningen av fossila bränslen sker på ett säkert och acceptabelt sätt som gör att Sveriges och näringslivets konkurrenskraft kan bibehållas och stärkas och som inte leder till hämmande regelverk eller får skadliga effekter för delar av landet eller samhället.

Utredaren ska bl.a.

- föreslå hur reduktionsplikten bör utvecklas,
- analysera om och i så fall vilka andra styrmedel som på ett kostnadseffektivt och samhällsekonomiskt effektivt sätt tillsammans med andra åtgärder säkerställer att Sveriges klimatåtagande i EU nås och som bidrar till en utfasning av fossila bränslen senast 2045,
- övergripande kartlägga hur jämförbara EU-medlemsstater planerar att gå tillväga för att minska användningen av bränslen och drivmedel,

- föreslå hur utfasningen av fossila bränslen till 2045 ska kunna ske på ett acceptabelt sätt som inte får skadliga effekter för delar av landet eller samhället, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 4 maj 2026.

Uppdraget att föreslå styrmedel för att nå Sveriges klimatåtagande i EU och en utfasning av fossila bränslen

Sverige bedriver en ambitiös klimatpolitik. Vi tar vårt ansvar som enskilt land och som en del av EU. Sedan början av 1980-talet, när kärnkraften byggts ut, har Sverige betydligt lägre koldioxidutsläpp räknat per capita än jämförbara länder. Våra utsläpp har fortsatt att minska sedan dess. Sedan 1990 har utsläppen minskat med nästan 40 procent och vår BNP har vuxit med 90 procent. Globalt har de årliga utsläppen i världen fördubblats sedan 1970. Det är främst folkrika länder som lämnar fattigdom bakom sig som ökar utsläppen. Det land som släpper ut mest är Kina, men andra stora länder som Indien och Brasilien ökar också sina utsläpp. EU-länderna har minskat sina årliga utsläpp kraftigt de senaste femtio åren. Sveriges territoriella utsläpp (utsläpp som sker inom Sveriges gränser exklusive LULUCF-sektorn) uppgick 2022 till ca 4,5 ton per person. Det är betydligt lägre än genomsnittet i världen som ligger på ca 6 ton per person och bland de lägsta utsläppen i EU. Om övriga världen haft samma nivå på utsläpp per capita som Sverige så hade de globala årliga utsläppen varit signifikant lägre.

För att möjliggöra samhällets omställning till klimatneutralitet är alla fossilfria energikällor nödvändiga. En långtgående elektrifiering av både industrin och transportsektorn är avgörande för att nå nettonollutsläpp av växthusgaser till senast 2045. Stabil tillgång till fossilfri el till konkurrenskraftiga priser är en viktig förutsättning för Sveriges konkurrenskraft. Industrirenässansen kräver en kärnkraftsrenässans. Inom 25 år behöver vi i princip fördubbla elproduktionen i Sverige. Kärnkraften som planerbar och fossilfri kraftproduktion är det enda energislag som kan möta denna efterfrågan och en av de absolut viktigaste komponenterna för att uppnå ett robust elsystem som kan leverera konkurrenskraftiga elpriser när det behövs och där det behövs. Regeringen har därför redan vidtagit flera åtgärder för att ta bort hinder och underlätta etablering av ny kärnkraft.

Sverige är en del av EU som sätter ramarna för den svenska klimatpolitiken. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1119 av den 30 juni

2021 om inrättande av en ram för att uppnå klimatneutralitet (EU:s klimatlag) från 2021 slår fast att unionen ska nå klimatneutralitet senast 2050 och minska utsläppen med minst 55 procent till 2030, jämfört med 1990. EU har därigenom tagit en ledande roll i det globala klimatarbetet och utgör i praktiken världens största klimatklubb, som i kraft av sin storlek har förmågan att gå före och vara ett föredöme för resten av världen genom att visa att sänkta utsläpp går att kombinera med ökad tillväxt. Regeringen bedömer att de antagna rättsakterna i 55-procentpaketet (även kallat Fit for 55) innebär att EU har förutsättningar att nå sitt klimatmål till 2030 och att EU därmed klarar sitt fastställda åtagande under Parisavtalet. Att EU nu agerat så kraftfullt innebär att klimatpolitiken i större utsträckning än i dag kommer att regleras på EU-nivå. Vår nationella klimatpolitik behöver därför anpassas till EU:s gemensamt beslutade klimatpolitik, samtidigt som den inför varje ny åtgärd föregås av en konsekvensanalys. En ökad konvergens i klimatambition mellan EU:s medlemsstater bidrar till jämnare konkurrensvillkor och att en större andel av åtgärderna kan genomföras där marginalkostnaden är som lägst. Medlemsstaternas och EU-institutionernas uppgift är nu att säkerställa att det finns förutsättningar för att genomföra omställningen på ett sådant sätt att företagen stärker sin konkurrenskraft, att välbefinnande och levnadsstandard ökar och att människor skonas från abrupta förändringar.

För att nå Sveriges ambitiösa åtagande i EU och nationella klimatmål kommer det också att krävas effektiva styrmedel, inte minst för att minska användningen av fossila bränslen. Nya styrmedel behöver vara kostnadseffektiva och innebära att förutsättningarna och levnadsstandarden för enskilda, hushåll och företag inte stagnerar och där hela landet och alla samhällsgrupper har jämbördiga möjligheter i omställningen. Åtgärderna bör därutöver vara sådana att de leder till verkliga utsläppsminskningar och inte till utsläppsläckage genom nedlagd inhemsk produktion och ökad import från länder som inte nått lika långt i klimatarbetet. När de övergripande styrmedlen för kostnadseffektiva fossila utsläppsminskningar finns på plats kommer fokus i klimatpolitiken i allt högre grad att vara på hur en samhällsekonomiskt effektiv strukturomvandling skapas inom ramen för ett allt mindre utsläppsutrymme. Konsekvenserna för hushåll och företag av de åtgärder som sätts in för att snabbt minska utsläppen behöver vara acceptabla. Legitimitet hos medborgarna är en förutsättning för omställningen.

Riksdagen har beslutat att miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan innebär att halten av växthusgaser i atmosfären i enlighet med FN:s ramkonvention om klimatförändring ska stabiliseras på en nivå som innebär att människans påverkan på klimatsystemet inte blir farlig. I samband med att det klimatpolitiska ramverket antogs i juni 2017 beslutade riksdagen om en ny precisering för miljömålet som innebär att den globala medeltemperaturökningen begränsas till långt under 2 grader Celsius över förindustriell nivå och ansträngningar görs för att hålla ökningen under 1,5 grader Celsius över förindustriell nivå. Vidare angavs att Sverige ska verka internationellt för att det globala arbetet inriktas mot detta mål (prop. 2016/17:146, bet. 2016/17:MJU24, rskr. 2016/17:320). Denna precisering ligger i linje med temperaturmålet i Parisavtalet. Riksdagsbeslutet omfattade också flera etappmål inom miljömålssystemet som bidrar till miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan. Det långsiktiga klimatmålet innebär att Sverige senast år 2045 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären, för att därefter uppnå negativa utsläpp. De kvarvarande utsläppen från verksamheter inom svenskt territorium, exklusive markanvändningssektorn, ska vara minst 85 procent lägre än utsläppen år 1990.

För de sektorer (främst vägtransporter, egen uppvärmning av bostäder och lokaler, arbetsmaskiner samt jordbruket, i det följande ESR-sektorn) som omfattas av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/842 av den 30 maj 2018 om medlemsstaternas bindande årliga minskningar av växthusgasutsläpp under perioden 2021–2030 som bidrar till klimatåtgärder för att fullgöra åtagandena enligt Parisavtalet samt om ändring av förordning (EU) nr 525/2013 (Effort Sharing Regulation, i det följande ESR-förordningen) finns nationella etappmål för 2030 och 2040. Etappmålen anger att växthusgasutsläppen bör vara minst 63 respektive 75 procent lägre än utsläppen år 1990. Riksdagen har även beslutat om ett etappmål som innebär att växthusgasutsläppen från inrikes transporter ska minska med minst 70 procent senast år 2030 jämfört med år 2010 (etappmålet för inrikes transporter).

De nationella etappmålen är viktiga kontrollstationer på vägen mot det långsiktiga klimatmålet. När det klimatpolitiska ramverket antogs av riksdagen konstaterades att etappmålen till 2030 och 2040 bör ses över om omfattningen av EU ETS ändras. Regeringen aviserade i sin klimatpolitiska handlingsplan (skr. 2023/24:59) att Miljömålsberedningen (M 2010:04) bör

få i uppdrag att se över utformningen av de nationella etappmålen så att de bättre överensstämmer med Sveriges åtaganden inom EU. Beredningen bör också se över etappmålet för inrikes transporter till 2030.

Miljömålsberedningens förslag på reviderade etappmål för 2030 kommer då sannolikt att nås om Sverige når sitt klimatåtagande i EU.

Varje medlemsstat inklusive Sverige har åtaganden under ESR-förordningen och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/841 av den 30 maj 2018 om inbegripande av utsläpp och upptag av växthusgaser från markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk i ramen för klimat- och energipolitiken fram till 2030 och om ändring av förordning (EU) nr 525/2013 och beslut nr 529/2013/EU (Land Use, Land-Use Change and Forestry, i det följande LULUCF-förordningen). I den reviderade ESR-förordningen har Sverige ett åtagande som innebär att utsläppen i ESR-sektorn i Sverige ska minska med 50 procent till 2030 jämfört med 2005. Detta innebär en ökning av ambitionsnivån med tio procentenheter jämfört med den tidigare gällande förordningen. I den reviderade LULUCF-förordningen har Sverige ett åtagande om att nettoupptaget i markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk (LULUCF-sektorn) ska öka under perioden 2026–2029 och vara fyra miljoner ton högre 2030 jämfört med medelvärdet för 2016–2018. En skillnad jämfört med det nationella etappmålet för ESR-sektorn till 2030, som föreskriver hur stora utsläppen ska vara just 2030, är att Sveriges EU-åtaganden under ESR-förordningen är formulerade som en utsläppsbudget, dvs. Sveriges utsläpp behöver minska under hela perioden fram till 2030. Detta gäller i princip även för nettoupptagen i LULUCF-sektorn. Både ESR-förordningen och LULUCF-förordningen innehåller även en rad flexibiliteter som möjliggör för medlemsstater att överföra utsläpps- och upptagsutrymme mellan åren och mellan medlemsstater. För perioden 2021–2025 kommer eventuella underskott gentemot åtagandet i LULUCF automatiskt att tas ifrån utrymmet enligt ESR.

De sektorer (främst utsläppsintensiv industri, energisektorn, luftfart och sjöfart) som i dag omfattas av EU:s utsläppshandelssystem (EU ETS), lyder i sin tur under ett gemensamt utsläppstak inom EU. Utsläppshandelssystemet regleras genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG (i det följande EU:s utsläppshandelsdirektiv). De

verksamhetsutövare som omfattas av EU ETS lyder därmed under det EU-gemensamma målet om att utsläppen inom EU ETS ska minska med 62 procent till 2030 jämfört med 2005. Detta mål föreskriver hur högt utsläppstaket för EU ETS ska vara och antalet utsläppsrätter i systemet. Revideringen av EU:s utsläppshandelsdirektiv innebär att ett nytt utsläppshandelssystem för vägtransporter, byggnader och viss industri (EU ETS 2) inrättas i syfte att bidra till att målet för ESR-sektorn nås. Införandet av EU ETS 2 innebär att EU kommer att ha gemensam prissättning i sektorer där utsläppsminskningarna på många håll i unionen varit otillräckliga. Även om systemets effekter till 2030 sannolikt kommer att vara begränsade, inte minst i medlemsstater som redan har styrmedel på plats, innebär systemet ett första steg och en etablering av ett styrmedel som över tid kommer att ha stor potential att minska unionens utsläpp på ett kostnadseffektivt sätt. En inkludering av fler sektorer i Sveriges genomförande av EU ETS 2 innebär en mer enhetlig prissättning av koldioxid och kan leda till en mer kostnadseffektiv omställning. Regeringen lämnade den 21 maj 2024 till riksdagen propositionen EU:s nya utsläppshandelssystem för fossila bränslen (prop. 2023/24:142) där det föreslås att Sverige bör delta från start i genomförandet av det nya utsläppshandelssystemet och inkludera i princip all förbränning av fossila bränslen i sektorer utöver de som obligatoriskt omfattas av något av de två handelssystemen.

Regeringen bedömde i den klimatpolitiska handlingsplanen (prop. 2019/20:65) att Sverige fullt ut bör nyttja flexibiliteterna i ESR-förordningen för att nå sina åtaganden. Regeringen har underrättat Europeiska kommissionen om sin avsikt att utnyttja den begränsade möjligheten att överföra utsläppsutrymme från EU ETS till ESR-sektorn. Förvärv av utsläppsutrymme och upptag från andra medlemsstater för att uppfylla Sveriges åtaganden inom ESR och LULUCF kan också vara en möjlighet för att öka kostnadseffektiviteten.

Enligt EU:s klimatlag ska ett klimatmål till 2040 tas fram. I EU:s klimatlag anges att kommissionen under våren 2024 ska lägga fram ett förslag på målnivå för 2040 som ska baseras på bl.a. rekommendationer från EU:s vetenskapliga råd för klimatfrågor. Den 6 februari 2024 publicerade kommissionen ett meddelande om ett europeiskt klimatmål för 2040 (COM(2024) 63 final). Kommissionen har utifrån en konsekvensanalys rekommenderat ett mål om 90 procent nettominskning av utsläppen till 2040

jämfört med 1990. Diskussionerna om EU:s klimatpolitik efter 2030 kommer att intensifieras under de närmaste åren. Ett klimatpolitiskt ramverk på europeisk nivå till 2040 har goda förutsättningar att bidra till en ordnad klimatomställning som är förutsägbar och skapar goda konkurrensvillkor på hela EU:s inre marknad.

Av budgetpropositionen för 2025 framgår att regeringens samlade förslag innebär att ESR-åtagandet för 2030 beräknas nås. Utfasningen av fossila bränslen har en avgörande roll för möjligheterna att nå hela vägen till nettonollutsläpp senast 2045. Utsläppen från inrikes transporter och arbetsmaskiner utgör en stor del av kvarvarande utsläpp i ESR-sektorn och behöver därför minska för att Sverige ska nå sina övriga klimatmål. Regeringen bedömer att fossila bränslen i princip behöver fasas ut till året för det långsiktigt tidsatta klimatmålet, dvs. senast 2045. Det bör i huvudsak ske genom en elektrifiering av transportsektorn, men även genom ökad användning av fossilfria drivmedel och ökad transporteffektivitet.

Genom en utfasning av fossila bränslen till 2045 möjliggörs måluppfyllelsen av det klimatpolitiska målet om nettonollutsläpp i hela ekonomin. En utfasning till 2045 betyder också att användningen av fossila bränslen kommer att vara avsevärt lägre till 2040 och bidrar därmed även till att etappmål enklare kan nås. Styrningen på EU-nivå när det gäller t.ex. utsläppskrav på lätta och tunga fordon, utsläppshandel och krav på inblandning av förnybara drivmedel kommer att bidra till utfasningens kostnadseffektivitet. När EU:s ambitioner höjs förbättras även Sveriges förutsättningar att fasa ut fossila bränslen till 2045 på ett mer kostnadseffektivt sätt. De investeringar i ny teknik och infrastruktur som behöver göras för att nå en utfasning av fossila bränslen till 2045 kan dessutom leda till konkurrensfördelar för företag verksamma i Sverige. Möjligheterna att nå ett sådant resultat ökar om omställningens inriktning följer den som även andra länder och EU väljer.

Reduktionsplikt

Reduktionsplikten innebär att bränsleleverantörer ska minska växthusgasutsläppen från bensin och diesel genom att blanda in förnybara eller andra fossilfria drivmedel. Reduktionsplikten påverkar priset på bensin och diesel, eftersom priset för fossilfria drivmedel är högre än priset för fossil bensin och diesel. Riksdagen beslutade den 30 november 2023 att reduktionsplikten för bensin och diesel ska sänkas till 6 procent för 2024–

2026 samt att reduktionsnivåerna för bensin och diesel för 2027–2030 slopas (prop. 2023/24:28, bet. 2023/24:MJU5, rskr. 2023/24:62).

Medlemsstaterna ska enligt det nyligen omförhandlade Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 av den 11 december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor (förnybartdirektivet) införa en skyldighet för bränsleleverantörer som säkerställer att utsläppen av växthusgaser i transportsektorn 2030 antingen minskar med minst 14,5 procent jämfört med om endast fossil energi används eller att andelen förnybar energi i transportsektorn är minst 29 procent (minimiandelen). Det finns även delmål. Medlemsstaterna ska se till att avancerade biodrivmedel bidrar till att uppfylla minimiandelen med minst 0,2 procent 2022 och 1 procent 2025. Medlemsstaterna ska också se till att avancerade biodrivmedel och förnybara bränslen av icke-biologiskt ursprung bidrar till att uppfylla minimiandelen med minst 5,5 procent 2030, varav en procentenhet ska utgöras av förnybara bränslen av icke-biologiskt ursprung.

Bestämmelserna i direktivet för att beräkna i vilken utsträckning målen nås är komplicerade. Medlemsstaterna får tillgodoräkna sig all förnybar energi i transportsektorn för att uppfylla minimiandelen och delmålen, även förnybar energi som inte omfattas av reduktionsplikten. Den som sålt förnybar el i publika laddningsstationer ska kunna få utsläppskrediter som ska kunna användas för att uppfylla reduktionsplikten. Drivmedelsbolagen kan antingen köpa utsläppskrediter från el från andra aktörer eller själva ha publika laddningsstationer. Därutöver behöver tillgång, kommande produktionsökningar och efterfrågan på avancerade biodrivmedel vägas av till en genomförbar inblandningsnivå. Frågan har utretts av bland annat Bioekonomiutredningen (SOU 2023:15).

Av budgetpropositionen för 2025 framgår att regeringens samlade förslag innebär att ESR-åtagandet för 2030 beräknas nås. Det finns dock osäkerheter i de antaganden som ligger till grund för beräkningarna, bl.a. hur drivmedelsanvändningen kommer att utvecklas. En samlad redovisning av de viktigaste besluten inom klimatpolitiken under året och vad de besluten kan betyda för utvecklingen av växthusgasutsläppen redovisas årligen i klimatredovisningen till budgetpropositionen.

Den 12 september 2024 remitterades en promemoria med förslag till ny reduktionsplikt, hållbarhetskriterier för bioenergi och regler för vissa

datacenter. I promemorian Hållbarhetskriterier för vissa bränslen och en ny reduktionsplikt (KN2024/01751) föreslås hur en ny reduktionsplikt för bensin och diesel kan bli mer teknikneutral och stimulera till fortsatt elektrifiering genom att det blir möjligt att uppfylla reduktionsplikten även med el från publika laddningsstationer. Nivåerna för de utsläppsminskningar som ska åstadkommas av den nya reduktionsplikten höjs enligt förslaget för både bensin och diesel från 6 till 10 procent vid halvårsskiftet 2025, och föreslås förbli på dessa nivåer fram till 2030 för att minska en betydande del av de utsläpp som omfattas av ESR-förordningen.

För att skapa en kostnadseffektiv och samhällsekonomiskt effektiv styrning inom ramen för EU-rättsliga begränsningar och med minimerad påverkan på drivmedelspriser finns det därför ytterligare aspekter av reduktionspliktens närmare utformning som bör övervägas. Det kan exempelvis handla om att

- ett gemensamt reduktionskrav ställs på diesel och bensin,
- reduktionsavgiften justeras,
- fler energibärare, såsom vätgas och biogas, förs in i systemet,
- rena och höginblandade flytande biodrivmedel förs in i systemet, eller
- en särskild kvot införs för avancerade biodrivmedel eller elektrobränslen.

Det behöver därför analyseras närmare hur reduktionsplikten bör utvecklas på ett sätt som gör att den bidrar till att uppfylla ESR-åtagandet och förnybartdirektivets transportmål på ett kostnadseffektivt och samhällsekonomiskt effektivt sätt.

Utredaren ska därför

- analysera hur den utvecklade reduktionsplikten, där även el från publika laddningsstationer ingår från 2025, bör justeras ytterligare för att bidra till att nå Sveriges åtagande i ESR-förordningen, att användningen av fossila drivmedel är i princip noll senast 2045, och förnybartdirektivets transportmål på ett kostnadseffektivt och samhällsekonomiskt effektivt sätt samtidigt som påverkan på drivmedelspriser kan minimeras,
- vid behov föreslå hur reduktionsplikten bör justeras, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdatera principerna för prissättning

Prissättning är en viktig del för en kostnadseffektiv styrning mot Sveriges ESR-åtaganden och nationella mål. Prissättning kan vara direkt genom att den fossila koldioxiden prissätts, exempelvis som i EU ETS, eller som den svenska koldioxidskatten före reduktionsplikens införande, när skatten i huvudsak endast togs ut på bränslen av fossilt ursprung. Prissättningen kan också vara indirekt genom skatter som innebär att det generella priset på drivmedel höjs och inte bara den fossila andelen, till exempel energiskatten och nuvarande koldioxidskatt inom reduktionsplikten. Både direkt och indirekt prissättning kan komplettera och kompletteras med annan form av styrning. I dagsläget sker styrning mot lägre utsläpp av växthusgaser i Sverige genom en kombination av direkt prissättning (t.ex. EU ETS), indirekt prissättning (stora delar av bränslebeskattningen) och andra styrmedel (t.ex. reduktionsplikten).

Ett handelssystem som omfattar de växthusgasutsläpp som uppstår vid förbränning av fossil energi är ett kostnadseffektivt sätt att minska utsläppen. Ett handelssystem innebär dock alltid, utöver de högre priser som drivs fram av ökade inblandningsnivåer, ett direkt prispåslag på låginblandade drivmedel genom att en verksamhetsutövare behöver täcka de återstående fossila utsläppen med utsläppsrätter. Från och med 2027, alternativt 2028 om priset på gas och olja överstiger vissa nivåer, kommer EU ETS 2 att införas. Det innebär att den stora majoriteten av växthusgasutsläpp i Sverige omfattas av något av EU:s två handelssystem med utsläppsrätter. Prissättning av utsläpp av växthusgaser är centralt för en ambitiös och effektiv klimatpolitik och bör harmoniseras på EU-nivå för att säkerställa kostnadseffektivitet och konkurrensneutralitet. Den sammanlagda prissättningen av fossila växthusgaser bör regleras utifrån en tydligt formulerad långsiktig logik och på ett kostnadseffektivt sätt samverka med en gemensam grundläggande prissättning på europeisk nivå. Prissättningen av fossila utsläpp bör bidra till att Sveriges klimatåtagande i EU nås samt bidra till Sveriges klimatmål och den gröna omställningen, med hänsyn tagen till andra samhällsmål, svensk konkurrenskraft och tillväxt, beredskap samt EU-rättsliga förutsättningar, utan att förutsättningarna och levnadsstandarden för enskilda och hushåll stagnerar.

Givet de restriktioner som finns kring hur prissättning av utsläppen kan utformas i praktiken, utvecklingen av en prissättning på europeisk nivå samt

betydelsen av prissättning för andra samhällsmål och svensk konkurrenskraft finns ett behov av att uppdatera principerna för prissättning.

Utredaren ska därför

- föreslå vilka principer som ska gälla för en långsiktigt stabil och samhällsekonomiskt effektiv prissättning av fossila utsläpp som bidrar till att Sveriges klimatåtagande i EU nås och som bidrar till Sveriges klimatmål och den gröna omställningen med hänsyn tagen till andra samhällsmål, svensk konkurrenskraft och tillväxt, beredskap samt EU-rättsliga förutsättningar, samt att förutsättningarna och levnadsstandarderna för enskilda, och hushåll inte stagnerar.

Analysera om och i så fall vilka andra kostnads- och samhällsekonomiskt effektiva styrmedel som kan utformas

Eftersom Sverige tillsammans med fyra andra medlemsstater har det högsta åtagandet enligt ESR-förordningen och på grund av den höga svenska betalningsförmågan för utsläpp inom ESR-sektorn, bedöms kompletterande styrning behövas för att uppnå ESR-åtaganden och bidra till Sveriges nationella mål, bl.a. mot bakgrund av att Sverige redan i stor utsträckning har ställt om uppvärmningen av bostäder. Den höjning av nivåerna i reduktionsplikten som aviserats av regeringen syftar till att ESR-åtagandet ska kunna nås. Den sammantagna styrningen för att fasa ut fossila bränslen ur de sektorer som omfattas av ESR, samt att nå det långsiktiga klimatmålet till 2045 och de EU-åtaganden som Sverige har på klimatområdet, bör vara kostnadseffektiv och samhällsekonomiskt effektiv samt ta hänsyn till andra samhällsmål, svensk konkurrenskraft och EU-rättsliga förutsättningar (exempelvis begränsningar till följd av statsstödsregelverk). Det bör analyseras om det finns andra samhällsekonomiskt effektiva styrmedel för att fasa ut fossil bensin och diesel i transportsektorn. Effektiva styrmedel kan också minska efterfrågan på bensin och diesel och därigenom påverka drivmedelspriserna på ett gynnsamt sätt. En sådan analys kan bland annat ta vidare relevanta delar av rapporten Sveriges klimatstrategi (KN2023/03828).

Regeringen bedömer att Sverige fullt ut bör nyttja flexibiliteterna i ESR-förordningen för att nå sina åtaganden på ett kostnadseffektivt sätt. Flexibilitetsmekanismer syftar till att utjämna kostnadsskillnader mellan sektorer och länder utan att kompromissa vad gäller den totala nivån av utsläppsminskningar. Detta ger större utsläppsminskningar per satsad krona.

Flexibilitetsmekanismerna är därför en värdefull del i klimatpolitiken. Sverige bör därför utnyttja flexibilitetsmekanismerna i den utsträckning det är samhällsekonomiskt gynnsamt för oss.

Regeringen bedömer vidare att de nationella utsläppsminskningar som krävs för att nå målen efter att flexibilitetsmekanismer utnyttjats, tillsammans med klimatpolitiken i övrigt, bör kunna hanteras genom förändringar av styrmedlen riktade mot konsumtionen av bensin och diesel.

Miljömålsberedningen har fått ett tilläggsdirektiv (dir. 2022:126) om att ta fram en strategi för hur Sverige ska leva upp till sina åtaganden inom EU för nettoupptag av växthusgaser från LULUCF-sektorn. Det vore sannolikt kostsamt och inte önskvärt för Sverige att utnyttja flexibiliteten i ESR gentemot LULUCF då snabba ökningarna av kolupptaget där skulle kräva minskad avverkning. Regeringens bedömning är att det inte är effektivt att rikta styrning mot svenskt jordbruk som minskar den svenska jordbruksproduktionen till förmån för import av livsmedel, eftersom svensk livsmedelsproduktion har låga utsläpp i förhållande till motsvarande produktion i många andra länder. Styrning mot svenskt jordbruk ska på ett kostnadseffektivt sätt främja teknikutveckling och strukturomvandling, inte slå ut produktion.

Utredaren ska därför

- se över och analysera de befintliga stöd och styrmedel på klimatområdet som påverkar användningen av bränslen och drivmedel,
- övergripande kartlägga hur jämförbara EU-medlemsstater planerar att gå till väga för att minska användningen av fossila bränslen och drivmedel,
- analysera vilka krav som bör ställas på bränsleleverantörer för att de på ett kostnadseffektivt och samhällsekonomiskt effektivt sätt ska bidra till att kraven i förnybartdirektivet uppfylls, Sveriges klimatåtagande i EU nås och fossila bränslen fasas ut senast 2045 samtidigt som påverkan på drivmedelspriser minimeras,
- analysera om och i så fall vilka styrmedel som på ett kostnadseffektivt och samhällsekonomiskt effektivt sätt kan utformas för att Sveriges klimatåtagande i EU nås och som bidrar till en utfasning av fossila bränslen senast 2045 samt som säkerställer att inte orimligt höga kostnader eller en orimligt hög regelbörda för hushåll och näringsliv uppstår med risk för allvarlig påverkan på konkurrenskraften för svenska företag,

- analysera om och i så fall hur bränsleskattenivåer bör ändras för att skapa en samhällsekonomiskt effektiv prissättning av utsläpp,
- beakta de möjligheter till ökad kostnadseffektivitet som de flexibiliteter som både ESR- och LULUCF-förordningen medger, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredaren ska inte lämna författningsförslag på skatteområdet. Utformning av avståndsbaserade vägskatter ingår inte i utredarens uppdrag. Utformning av styrmedel för nettoupptaget inom LULUCF-sektorn samt för metan- och lustgasutsläpp inom jordbruket ingår inte i uppdraget. Utformning av förbud mot tekniker om jämförbara alternativ inte finns ingår inte i uppdraget.

Uppdraget att analysera hur utfasningen av fossila bränslen ur ESR-sektorn kan ske på ett acceptabelt sätt

Regeringens bedömning är att fossila bränslen i princip behöver fasas ut till året för det långsiktigt tidssatta klimatmålet, dvs. senast 2045. Det bör i huvudsak ske genom en elektrifiering av transportsektorn, men även genom ökad användning av fossilfria drivmedel och ökad transporteffektivitet. I vissa tillämpningar eller användningsområden kommer detta att ta tid. Det förutsätter en fördjupad analys av vilka åtgärder som bör vidtas för att utfasningen av fossil bensin och diesel ska kunna ske på ett sätt som är acceptabelt för medborgare och företagare och inte leder till att styrningen som utformas på svensk nivå och på EU-nivå får skadliga effekter för delar av landet eller samhället. Runt om i Sverige har tankstationer, inte minst i gles- och landsbygder, tvingats lägga ned sin verksamhet på grund av dålig lönsamhet.

Nedan behandlas de områden som bör beaktas i en sådan analys.

Begränsningar som följer av bränslekvalitetskrav måste beaktas

Den svenska miljöklassningen av drivmedel syftar till att minska utsläppen av föroreningar till luft. I dag främjas diesel i miljöklass 1 (MK1 diesel) och bensin i miljöklass 1 (MK1 bensin) genom lägre energiskattesatser än MK3 diesel och bensin i miljöklass 2 (MK2 bensin), vilka motsvarar EU-standard. Oavsett vilka krav som ställs på bränsleleverantörer så kan en utfasning av fossila bränslen komma att öka behovet av inblandning av fossilfria bränslen till högre nivåer än begränsningen som ges av MK1 diesel. Möjligheten att blanda in biodrivmedel i bensin och diesel begränsas av EU-rätten, den svenska miljöklassningen och drivmedelsstandarder. MK1 diesel har högre

produktionskostnader och handlas på en mindre marknad. Det finns därför ekonomiska skäl och försörjningsberedskapsskäl att analysera om och i så fall hur en övergång till EU-standarden för bensin och diesel kan genomföras. I Sverige behöver den diesel som används, oavsett om det är MK1 diesel eller diesel av EU-standard, ha rätt koldegenskaper, som är specifika för det nordiska klimatet. Analysen behöver därför även omfatta att dessa koldegenskaper måste tillföras diesel av EU-standard. De positiva miljöeffekter som användningen av MK1 bensin eller MK1 diesel ger i förhållande till EU-standarden har minskat med tiden allt eftersom EU:s bränslekrav har reviderats. Samtidigt visar forskning på negativa hälsoeffekter vid lägre luftföroreningshalter än vad som tidigare varit känt. En minskad användning av fossil diesel och bensin kan också minska behovet av en särskild svensk miljöklassning av bensin och diesel som medför högre kostnader för bränsleleverantörerna.

Utredaren ska därför

- analysera för- och nackdelar med att fortsätta med den svenska miljöklassningen av drivmedel, och
- analysera om, och i så fall hur, en övergång till EU-standarden för bensin och diesel kan genomföras på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt som inte får negativa effekter för miljön, företag och enskilda.

Pumplagen är inte anpassad för utfasning av fossil bensin och diesel

Lagen (2005:1248) om skyldighet att tillhandahålla förnybara drivmedel, den s.k. pumplagen, innebär att större bensinstationer sedan den 1 april 2006 är skyldiga att tillhandahålla förnybara drivmedel som t.ex. E85 (etanol) eller fordonsgas (biogas). Enligt lagen räknas dock inte elektricitet, oavsett produktionskälla, som ett förnybart drivmedel. Syftet med lagen är att förbättra tillgången på förnybara drivmedel. Det beror främst på att tillgängligheten har bedömts som ett av de största hindren mot en ökad användning av förnybara drivmedel. Lagen har kritiserats för att öka kostnaderna för bränsleleverantörer. Samtidigt kan det ifrågasättas om lagen är anpassad för att styra mot i princip nollutsläpp i transportsektorn. Transportstyrelsen ansvarar för den centrala tillsynen enligt pumplagen medan de kommunala nämnderna som fullgör uppgifter inom miljöområdet har ansvaret för den lokala tillsynen. Ansvarsfördelningen är i dag oklar. Detta riskerar att försvåra tillsynsarbetet och kan leda till att tillsynsmyndigheterna inte bedriver tillsyn.

Utredaren ska därför

- analysera och bedöma om pumplagen i sin nuvarande utformning är ändamålsenlig för att styra mot i princip nollutsläpp i transportsektorn,
- ta ställning till vilka krav, om några, som bör ställas i fråga om skyldighet för aktörer att tillhandahålla fossilfria drivmedel, och om krav bör ställas på tillhandahållande i glesbygd,
- ta ställning till om en potentiell skyldighet att tillhandahålla fossilfria drivmedel ska omfatta ytterligare fossilfria drivmedel, exempelvis elektricitet,
- analysera och lämna förslag på hur regleringen kan utformas för att styra mot i princip nollutsläpp i transportsektorn på ett mer samhällsekonomiskt effektivt sätt,
- undersöka och bedöma om det finns behov av att ändra eller förtydliga fördelningen av ansvaret för tillsyn, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsumenter och verksamheter ska fullt ut kompenseras för de effekter på drivmedelspriserna som införandet av EU ETS 2 medför

Klimatpolitiska styrmedel som prissättning av växthusgasutsläpp påverkar olika delar av samhället på olika sätt. För att få acceptans måste klimatpolitiken inriktas på att möjliggöra omställningen så att konsekvenserna för hushåll och företag av de åtgärder som sätts in för att snabbt minska utsläppen blir acceptabla samtidigt som ekonomin stärks genom omställningen och förtroendet för utvecklingen bibehålls.

Som en del av 55-procentpaketet införs en social klimatfond som ska adressera sociala utmaningar som uppstår till följd av att ett nytt utsläppshandelssystem införs för vägtransporter, byggnader och vissa andra växthusgasutsläpp. Fonden möjliggör för medlemsstater att stödja bl.a. utsatta hushåll, mikroföretag och transportanvändare i deras arbete att ställa om mot minskade utsläpp av växthusgaser, men även att kompensera dem som får ett prispåslag genom EU ETS 2 för ökade kostnader. Fonden kan därmed bli betydelsefull för att främja en rättvis omställning i hela landet. För att ta del av medel från fonden ska EU:s medlemsstater lämna in en social klimatplan som beskriver åtgärder som avses genomföras för att stödja hushåll, mikroföretag och transportanvändare i deras arbete att ställa om mot minskade utsläpp av växthusgaser eller kompensera dem för det prispåslag som EU ETS 2 medför. Genom att leva upp till villkoren för den

sociala klimatfonden kan medlemsstaterna få finansiering för kompensatoriska och stöttande åtgärder. Ett villkor är att medlemsstaten bidrar med minst 25 procent av de beräknade kostnaderna för sina planer.

Regeringen avser att analysera hur den sociala klimatfonden bäst kan nyttjas i Sverige för att möjliggöra en ambitiös klimatpolitik och skapa acceptans för klimatpolitiska styrmedel. Analysen bör beakta införandet av EU ETS 2 i Sverige, liksom andra styrmedel för att fasa ut fossila bränslen. Regeringen avser att konkretisera detta arbete ytterligare i den sociala klimatplan som ska lämnas till Europeiska kommissionen senast den 30 juni 2025.

Regeringen anser att konsumenterna och verksamheter fullt ut ska kompenseras för effekterna på drivmedelspriserna som införandet av EU ETS 2 medför. Detta kan ske genom exempelvis kompensatoriska åtgärder finansierade av den sociala klimatfonden, till viss del skatt på bränsle eller stöd till verksamheter som vid införandet av EU ETS 2 omfattas av dieselskattenedsättning för s.k. jordbruksdiesel eller som inte betalar skatt på sitt bränsle, såsom fiskefartyg och spårtrafik.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå åtgärder för att konsumenterna och verksamheter fullt ut ska kompenseras för effekterna på drivmedelspriserna som införandet av EU ETS 2 medför, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredaren ska inte lämna författningsförslag på skatteområdet.

En säker och acceptabel utfasning av fossila bränslen

Tillgänglighet i gles- och landsbygder måste säkerställas. Förutsättningarna för att minska utsläpp på marginalen från höga utsläpp till något lägre utsläpp är annorlunda jämfört med att fasa ut de sista procenten utsläpp. Inte minst är fördelningspolitiska aspekter viktiga att ta hänsyn till, såsom tillgänglighet i gles- och landsbygder med en allt mindre drivmedelsmarknad. Vid en viss punkt blir en marknad för liten för att samhällsviktiga funktioner ska kunna upprätthållas. El kommer på sikt att ta över som den dominerande energibäraren bland vägtransporter och efterfrågan på flytande drivmedel kommer att minska tills det inte längre finns någon lönsamhet i

försäljningen. Det finns redan i dag problem med tillgängligheten knutet till att drivmedelförsäljning läggs ner i gles- och landsbygder.

Det är även viktigt att ta hänsyn till att det säkerhetspolitiska läget i Sverige har förändrats. Detta medför att uppdraget även måste ta särskild hänsyn till samhällets beredskap, behov av beredskapslagring och totalförsvarets upprustning. Det militära försvaret är en samhällsviktig sektor som inte kan ställa om på samma sätt som andra sektorer. Det militära försvaret kräver kontinuerligt, robust och fältmässigt bränsle. De i vissa fall exceptionella effektuttagen och energibehoven för militär utrustning i kombination med dagens batteriteknik, frånvaron av möjligheter till laddning i fält och behovet att snabbt genomföra tankningsomgångar gör att elektrifiering inte är ett alternativ för Försvarmaktens fordon, vilket kan komma att kräva undantag. Undantag kan behövas även för vissa samhällsviktiga verksamheter som polis, ambulans och räddningstjänst så att dessa inte på något sätt begränsas i att utföra sina uppdrag eller lösa sina uppgifter. Även i förhållande till andra kriser är det viktigt att säkerställa att sårbarheten i fordonsflottan och energiförsörjningen inte ökar i dessa samhällsviktiga verksamheter.

Klimatomställningen kan också, om åtgärder utformas fel, innebära stora kostnader och negativa förändringar för vissa grupper. Det är därför viktigt att politiken utformas utan att levnadsstandarden för enskilda och hushåll stagnerar. Klimatpolitiken behöver också förhålla sig till det ekonomiska läget och bland annat utformas så att styrmedel inte leder till att invånare i Sverige möter betydligt högre kostnader än invånare i våra grannländer.

Det måste säkerställas att inte orimligt höga kostnader eller regelbörda för hushåll och näringsliv uppstår med risk för allvarlig påverkan på konkurrenskraften för svenska företag.

Att stärka företagens lönsamhet och förmåga att hantera kriser är en viktig utgångspunkt i regeringens arbete med att se över livsmedelsstrategin. Regeringen avser att under 2024 presentera en uppdatering av livsmedelsstrategin, Livsmedelsstrategin 2.0, för att ytterligare stärka arbetet med att nå målet om en ökad svensk livsmedelsproduktion till 2030, samtidigt som relevanta miljömål nås. Nationella styrmedel för att minska Sveriges utsläpp i jordbruk får inte hämma sektorns konkurrenskraft eller riskera att leda till läckage av utsläpp. Att minska utsläppen av växthusgaser kraftigt från jordbruket på ett kostnadseffektivt och konkurrensneutralt sätt

är svårare än inom andra sektorer. Det är väsentligt att inte snedvrیدا konkurrensen på livsmedelsmarknaden, skapa läckage av utsläpp eller hämma livsmedelsproduktionen. Trubbigt konstruerade styrmedel medför inte incitament till förbättringar i verksamheten, utan tvingar enbart fram minskad produktion och högre administration. Regeringens bedömning är att det inte är effektivt att rikta styrning mot svenskt jordbruk som minskar den svenska jordbruksproduktionen till förmån för import av livsmedel, eftersom svensk livsmedelsproduktion har låga utsläpp i förhållande till producerad enhet jämfört med många andra länder. Ny teknisk utveckling är avgörande för att minska utsläppen från jordbrukssektorn. Fortsatta åtgärder för ökad produktivitet och resurseffektivitet kan ge både lägre växthusgasutsläpp och ökad lönsamhet i jordbruket.

Utredaren ska därför

- föreslå hur utfasningen av fossila bränslen till 2045 ska kunna ske på ett acceptabelt sätt som beaktar behovet av att minska regelbördan och de administrativa kostnaderna för myndigheter och företag och inte får skadliga effekter för landet eller samhället utan i stället stärker svensk konkurrenskraft och tillväxt,
- ta hänsyn till samhällets beredskap, beredskapslagring och det säkerhetspolitiska läget samt att undantag kan behövas,
- med beaktande av innehållet i den sociala klimatplan som ska lämnas till Europeiska kommissionen senast den 30 juni 2025 och eventuella andra relevanta förslag som bereds inom Regeringskansliet, analysera och vid behov föreslå åtgärder som bidrar till att hushåll och näringsliv inte drabbas av orimligt höga kostnader och att utfasningen av bensin och diesel kan ske på ett acceptabelt sätt som inte får skadliga effekter för delar av landet eller samhället,
- beakta bl.a. den historiska prisutvecklingen för drivmedel i reala termer och som andel av disponibel inkomst, samt nuvarande prisnivå på drivmedel i jämförbara grannländer,
- föreslå eventuella nödvändiga undantag för samhällsviktig verksamhet som bl.a. blåljusverksamhet och det militära försvaret, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredaren ska inte lämna författningsförslag på skatteområdet.

Konsekvensbeskrivningar

De förslag utredaren lämnar ska åtföljas av en konsekvensutredning i enlighet med förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar. Som en del i konsekvensutredningen ska utredaren identifiera och analysera konsekvenserna, bl.a. när det gäller företag, enskilda, jämställdhet, klimat och miljö, av de förslag som lämnas. Vidare ska utredaren beskriva och, när det är möjligt, kvantifiera de samhällsekonomiska effekterna av de förslagen, inklusive påverkan på företagens kostnader och konkurrensförutsättningar samt ekonomiska konsekvenser för hushåll och enskilda. De offentligfinansiella effekterna av utredarens förslag ska beräknas. Om förslagen innebär offentligfinansiella kostnader ska förslag till finansiering lämnas. Viktiga ställningstaganden som gjorts vid utformningen av förslagen ska beskrivas. Vidare ska alternativa lösningar som övervägts beskrivas och skälen till att de har valts bort anges. Utredaren ska på samma sätt beskriva effekterna av att ingen av de föreslagna åtgärderna vidtas.

Utredaren ska ta ställning till hur de föreslagna åtgärderna på bästa sätt ska kunna utvärderas och hur utvärdering kan gynnas. Vid behov ska utredaren lämna sådana förslag. Det gäller särskilt vid förslag till större åtgärder.

Utredaren ska särskilt beskriva hur konsekvenserna för drivmedelspriser har analyserats. Vidare ska effekter av drivmedelspriser på enskilda och företag i olika delar av landet och samhället analyseras och redovisas särskilt. En analys ska redovisas för respektive förslags förenlighet med reglerna för EU:s inre marknad och för statsstöd.

Utredaren ska särskilt beskriva och analysera konsekvenser, inklusive eventuella synergier och målkonflikter, för svenska företags konkurrenskraft och möjligheten att nå berörda politiska mål. Konsekvenser för landsbygdsutveckling samt näringar som utgör stora transportköpare bör särskilt beskrivas. Konsekvenser för samhällets sårbarhet och beredskap att möta kriser och krig ska redovisas. Förslagets genomförbarhet ska analyseras och beskrivas.

I det fall utredningen tar fram förslag som leder till utbetalningar ska utredaren säkerställa att risken för felaktigt utnyttjande minimeras och att de uppgifter som ligger till grund för utbetalningarna kan kontrolleras. Utredaren ska vidare redovisa förslagets konsekvenser ur ett kontroll- och

genomförandeperspektiv och redogöra för hur detta har beaktats vid framtagandet av förslagen.

Konsekvensanalysen ska påbörjas i utredningens inledande skede och löpa parallellt med det övriga arbetet.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inhämta synpunkter och upplysningar från Försvarmakten, Konjunkturinstitutet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Naturvårdsverket, Statens energimyndighet, Tillväxtverket, Kommerskollegium, Skogsstyrelsen, Statens jordbruksverk, Transportstyrelsen, Trafikanalys och Trafikverket. Utredaren ska även inhämta kunskap och synpunkter från andra utredningar, andra berörda myndigheter, näringslivet, och andra aktörer. Utredaren ska beakta tidigare och pågående arbete inom EU inklusive det meddelande om ett europeiskt klimatmål för 2040 som kommissionen publicerade den 6 februari 2024 och därpå följande förslag från kommissionen. Utredaren ska även beakta befintliga strategier och program som berör drivmedelsmarknaden samt relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, särskilt arbetet med den sociala klimatplanen som kommer lämnas till kommissionen senast den 30 juni 2025. Utredaren ska under arbetets gång hålla Regeringskansliet (Klimat- och näringslivsdepartementet) informerat om arbetets framskridande, vilka vägval som övervägs och vilka konsekvensanalyser som ligger till grund för dessa vägval.

Uppdraget ska redovisas senast den 4 maj 2026.

(Klimat- och näringslivsdepartementet)