

Datum
2024-11-22

Diarienummer
Utr 2024/47

Ert diarienummer
KN2024/01459

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

Synpunkter på Konjunkturinstitutets rapport och samråd om den sociala klimatplanen 2024-11-04

I utskicket inför samrådsmötet och under själva mötet ombads deltagarna att inkomma med synpunkter på Konjunkturinstitutets rapport om effekter av ETS2 och regeringens förslag om en elbilspremie senast den 22 november, särskilt dessa frågor:

1. Vad är er bild av de sociala konsekvenser som höjda bränsle- eller energipriser till följd av ETS2 kan leda till, i olika delar av Sverige? Hur stämmer den överens med Konjunkturinstitutets analys?
2. Hur väl svarar en riktad elbilspremie mot dessa konsekvenser? Hur kan elbilspremien utformas för att bli så effektiv som möjligt och stödja de aktuella målgrupperna?

Vidare sades att departementet gärna tar emot andra medskick för framtagandet av den sociala klimatplanen.

Detta dokument innehåller Trafikanalys kommentarer på Konjunkturinstitutets rapport¹, ett något utvecklat svar på fråga nr 2 samt två statistikbilagor.

Sammanfattning av Trafikanalys synpunkter

I rapporten redovisar Konjunkturinstitutet (Ki) Trafikanalys förslag till förklaringar av transportfattigdom och utsatta transportanvändare och även en alternativ explorativ ansats för att bestämma dessa grupper utifrån drivmedelsutgifter i relation till disponibel inkomst. Trafikanalys ser ett behov av att förtydliga att EU:s definition av transportfattigdom inte är begränsad till hushåll med bil och drivmedelsutgifter förknippade med bilinnehav. Vi anser därför att Ki:s alternativa ansats inte är lämpad som grund för förklaring av, och beräkning av antalet, transportfattiga till EU:s sociala klimatplan. Vidare definieras gruppen utsatta transportanvändare i förhållande till transportfattiga på

¹ Konjunkturinstitutet (2024-10-31), *Effekter av prishöjningar med anledning av införandet av EU:s nya utsläppshandelssystem*, specialstudie, dnr 2024-281, <https://www.konj.se/publikationer/specialstudier/specialstudier/2024-10-31-effekter-av-prishojningar-med-anledning-av-inforandet-av-eus-nya-utslappshandelssystem.html>

olika sätt i olika avsnitt i rapporten. För kommande operationalisering i den sociala klimatplanen behöver definitionen av utsatta transportanvändare vara konsekvent.

Trafikanalys noterar också att i tillämpningen av Trafikanalys förklaringar har Ki, å ena sidan, inte fullt ut nyttjat tillgänglig statistik om funktionsnedsättningar. Det ger en stor underskattning av antalet i transportfattigdom. Å andra sidan har de inkluderat yngre barn som inte ingick i Trafikanalys förklaring, vilket innebär en överskattning av antalet. För totalantalet tar dessa avvikelser ungefärligen ut varandra.

Angående den andra frågan är en elbilspremie riktad mot "glesbygd" en åtgärd som, pga. den höga kostnaden för bilinköp eller leasing, riskerar att få begränsad effekt, och därför inte ensamt kan skapa den acceptans som eftersträvas av EU-kommissionen. Förslaget träffar inte heller den majoritet i transportfattigdom som saknar tillgång till bil.

Svar och kommentarer på frågorna – fråga 1: Sociala konsekvenser

Uppdraget till Konjunkturinstitutet var helt fokuserat på de ekonomiska konsekvenserna. De sociala konsekvenserna är betydligt bredare och sambanden med de ekonomiska är komplexa. De varierar med inkomst och beror på storleken på prishöjningarna. Om prishöjningarna blir måttliga kanske det räcker för utsatta hushåll att dra in på familjeaktiviteter, barnens fritidssysselsättningar, semester eller ändra sin mathållning. Om de blir stora kanske man behöver sälja bilen, se över sitt boende eller arbetsplats, eller barnens skola.

Hushållens sociala situation idag i förhållande till transportsystemet har Trafikanalys försökt fånga i vår förklaring av hur transportfattigdom bör tillämpas i Sverige (se faktaruta nedan).

I fokus i Ki:s effektberäkning är i stället gruppen utsatta transportanvändare, som bara delvis sammanfaller med "transportfattiga". De största skillnaderna är bilinnehavet och ekonomin. Beräkningarna avser effekter på relativt kort sikt, 1 till 7 år, under vilken tid den sociala klimatfonden kommer att vara aktiv.

Analys av de ekonomiska konsekvenserna

De som äger egen bil och kör långa sträckor kommer att drabbas mest av bränsleprishöjningar på bensin och diesel. Det kan inte uteslutas att även de som använder bio-bränslen kommer att drabbas av prishöjningar. En del av dem kan betala eller ställa om, t.ex. de som pendlar långt till välbetalda arbeten. Andra har det sämre ställt och får det svårare, och måste kanske dra in på andra utgifter. De som kör längst sträckor bor i storstadsområdenas kransområden eller andra pendlingskommuner utanför större städer, där inkomster och levnadsstandard är relativt höga. De längsta resorna sker på fritiden, då kollektivtrafiken oftast inte räcker till. Fritidsvanorna är förstas anpassade efter hushållsekonomin och antalet familjemedlemmar, och är också de som lättast kan anpassas till en trängre ekonomisk kostym.

De med låga inkomster, men som ändå äger en bil, kör i regel kortare sträckor.

Med utgångspunkt i förutsättningarna för Trafikanalys uppdrag om att bistå Konjunkturinstitutet definierade vi följande målgrupper, där "utsatta transportanvändare"

påverkas av prishöjningarna, medan endast en mindre del av de i "transportfattigdom" gör det, pga. ett väsentligt mindre bilinnehav (se faktaruta nedan).

Faktaruta – tillämpning av begreppen

Utsatta transportanvändare som reagerar på bränsleprishöjningar har vi identifierat som hushåll med **ekonomisk standard under medianen i riket, som äger eller leasar en bil med förbränningsmotor** (främst bensin eller diesel), och med

- a) få vuxna (ensamstående) och många familjemedlemmar – dvs stort försörjningsansvar

eller

- b) hushåll utom räckhåll för kollektivtrafik med ett rimligt grundläggande trafikutbud

eller

- c) hushåll där någon person har en funktionsnedsättning som medför väsentliga svårigheter att förflytta sig på egen hand.

Ett av kriterierna a) – c) räcker för att ingå i gruppen.

Transportfattigdom har vi identifierat som hushåll med något av kriterierna a) – c) ovan, men med **låg ekonomisk standard** (under 60 % av medianen i riket), utan krav på bilinnehav. Om de saknar bil är de inte utsatta för bränsleprishöjningar, men de har inte heller en tillfredsställande tillgänglighet, dvs. kan inte enkelt nå samhällets **grundläggande tjänster och verksamheter**, t.ex. arbete, studier eller vård.

Exempel på grundläggande statistik på indikatorer för kriterierna a) –c) ovan finns i Bilaga 2.

I förutsättningarna ingick också att Ki skulle kunna implementera kriterierna i FASIT, dvs variablerna måste finnas där eller relativt enkelt kunna läggas dit inom den korta tidsramen för uppdraget. FASIT modellerar inte beteendeförändringar, t.ex. förändrat bilinnehav eller överflyttning mellan färd sätt, så som att man kan reagera på bränsleprishöjningar genom att i större utsträckning börja gå, cykla eller åka kollektivt. I FASIT händer alltså ingenting med gruppen "transportfattigdom", om medlemmarna inte har bil som drivs av bränsle som påverkas av prisförändringarna, dvs. bil med förbränningsmotor.

Ki:s operationalisering av transportfattigdom och utsatta transportanvändare har varit hänvisad till befintliga data och en snäv tidsram. Definitionerna i förordningen är inte heller helt tydliga när det gäller hur dessa grupper ska avgränsas mot varandra. Vi noterar att jämfört med intentionerna i Trafikanalys förklaring är antalet barn överskattat av Ki, då vi bara räknade med barn över tio år, och antalet personer med funktionsnedsättning är underskattat, då vi ser att det finns fler stöd från Försäkringskassan än de

som Ki baserar sitt urval på, motsvarande ytterligare ca 100 000 personer (inkl barn >10 år).² Samtidigt skriver Ki att 180 000 eller 45 procent av gruppen utgörs av barn 0–19 år. Om vi antar att hälften av dessa är under 10 år är det alltså inte omöjligt att dessa avvikelser ungefärligen tar ut varandra på totalen, men fördelningen mellan undergrupperna utifrån respektive kriterium jämnas ut.³

På grund av den otydliga skrivningen i EU-förordningens definition av "utsatta transportanvändare" (art 2.12) bidrog Trafikanalys med två versioner av avgränsningen mellan "utsatta transportanvändare" och "transportfattigdom" till Ki.⁴ Detta kan ha gett upphov till skillnaderna i avgränsningen i olika avsnitt av Ki:s rapport. I kapitel 4.2 inkluderar definitionen hela gruppen⁵ transportfattiga, men i kap 4.3 beräknas endast "utsatta transportanvändare som berörs av ETS 2" (s. 30) vilket är en tautologi⁶. Operationaliseringen av EU:s definition behöver vara konsekvent, så att samma avgränsning gentemot transportfattigdom gäller genomgående.

Det bör alltså inte finnas någon skillnad i antalet utsatta i de här kapitlen. Skillnaden på 210 000 individer (80 000 hushåll) utgörs förmodligen av transportfattiga utan bil (inklusive barn).

Ki:s "explorativa operationaliseringar" av både transportfattigdom och utsatta transportanvändare (kap 4.4) utgår från att *båda* grupperna ska påverkas av prishöjningarna, och bortser därmed från att definitionen av transportfattigdom i förordningen saknar ett sådant rekvisit.⁷ Det är rimligt att Ki lägger störst vikt vid begreppet utsatta transportanvändare, eftersom uppdraget handlade om att beräkna priseffekter och det främst är de som påverkas som ska träffas av fondens åtgärder. Definitionen av transportfattigdom bör dock behandlas separat.

I den sociala klimatplanen ska även "förekomsten" av transportfattigdom redovisas (art 6.1 d), och planen ska också innehålla en förklaring av hur förordningens definition av transportfattigdom ska tillämpas på nationell nivå (art 6.1 f). Det finns inget i förordningen som hindrar att åtgärder riktas även mot gruppen transportfattiga, tvärtom uppmanas det på flera ställen. Det övergripande målet med förordningen är ett hållbart transportsystem, och att få acceptans för kostnadsökningar som kan bli besvärliga. Trafikanalys anser därför att det är viktigt att inkludera den grupp som har sämst tillgänglighet, och därtill sämst möjligheter att ta del av den nya teknologin.

² merkostnadsersättning 1 800 barn och 16 500 vuxna, assistansersättning 13 300 (dec 23), omvårdnadsbidrag 65 700 över 10 år, och bilstöd 1 000 (2023). Se även Tabell 2 längst bak.

³ Ki summerar gruppen i transportfattigdom till 390 000 personer, men summan av undergrupperna är $300\,000 + 100\,000 + 10\,000 = 410\,000$ individer, så det finns överlappningar mellan undergrupperna på ca 20 000 personer.

⁴ De olika versionerna finns under Trafikanalys dnr Utr 2024/47 handling #2.

⁵ "Med utsatta transportanvändare avses alla de hushåll/individer som är transportfattiga.", s. 28

⁶ Det ingick i definitionen av utsatta transportanvändare att de "i hög grad påverkas" av ETS2.

⁷ **transportfattigdom:** *enskilda personers och hushålls oförmåga eller svårighet att bära kostnaderna för privata transporter eller kollektivtrafik eller deras brist på eller begränsade tillgång till transporter som behövs för deras tillgång till grundläggande socioekonomiska tjänster och verksamheter, med beaktande av det nationella och geografiska sammanhanget.* (art 2.2)

Svar och kommentarer – fråga 2: Riktad elbilspremie

En riktad elbilspremie är en åtgärd som skulle kunna leda till ökad miljö- och klimatmässig hållbarhet i vägtrafiken, men bidraget till målet om en ökad acceptans för bränsleprishöjningar och ETS2 riskerar att bli begränsat. Trafikanalys bedömer att förslaget träffar för få personer, och dessa personer måste dessutom ha en relativt god ekonomi för att kunna dra nytta av premien. En premie på föreslagna 3 år à 24 000 = 72 000 kronor täcker endast ca 1/5 av nypriset på den minsta elbilen idag. Samtidigt är det positivt att de nivåer som är aktuella klart överstiger de som gäller för den s.k. skrotningspremien, vilket innebär att Trafikanalys bedömer att effekten av elbilspremien kommer att bli större. Premien överstiger också den skada som utsatta transportanvändare utsätts för av ETS2, som enligt Ki:s beräkningar ligger på 1 700 kronor (4 200 i högprisscenariet) per person och år (s. 34).

Dagens elbilar ägs till 75 % av de 30 % i befolkningen som har högst inkomster, och endast 8 % ägs av den halva av befolkningen som har inkomster under medianen (se Bilaga 1: Figur 1, Figur 2, och Bilaga 2: Tabell 1). Bland personer med låg ekonomisk standard, 1,4 miljoner, finns det ca 300 000 bilar varav 1 000 är elbilar (0,3 %). Dessutom står företagsköp och leasing för 2/3 av nyregistreringarna. En hög andel elbilar registreras i pendlingskommuner, vilket bl.a. kan förklaras av god ekonomi, långa körsträckor och billigare driftskostnader (Bilaga 1: Tabell 1, Figur 3).

Om man inför premier för personer med lägre inkomster kommer de med inkomster strax under gränsen att ha störst nytta av dem – förutsatt att de har medel att finansiera bilen. EU tar upp potentiella kompletterande åtgärder för dem med så låga inkomster att en elbil trots premien inte är ett realistiskt alternativ.⁸ Det kan till exempel handla om subventioner för billigare fordon, som (el)cyklar, lastcyklar och mopedbilar

I den fortsatta hanteringen av förslaget om en elbilspremie föreslår Trafikanalys att en differentierad premie övervägs så att hushåll med lägre inkomster och större behov (t.ex. längre pendlingsavstånd och sämre kollektivtrafik) också kan dra nytta av åtgärden.

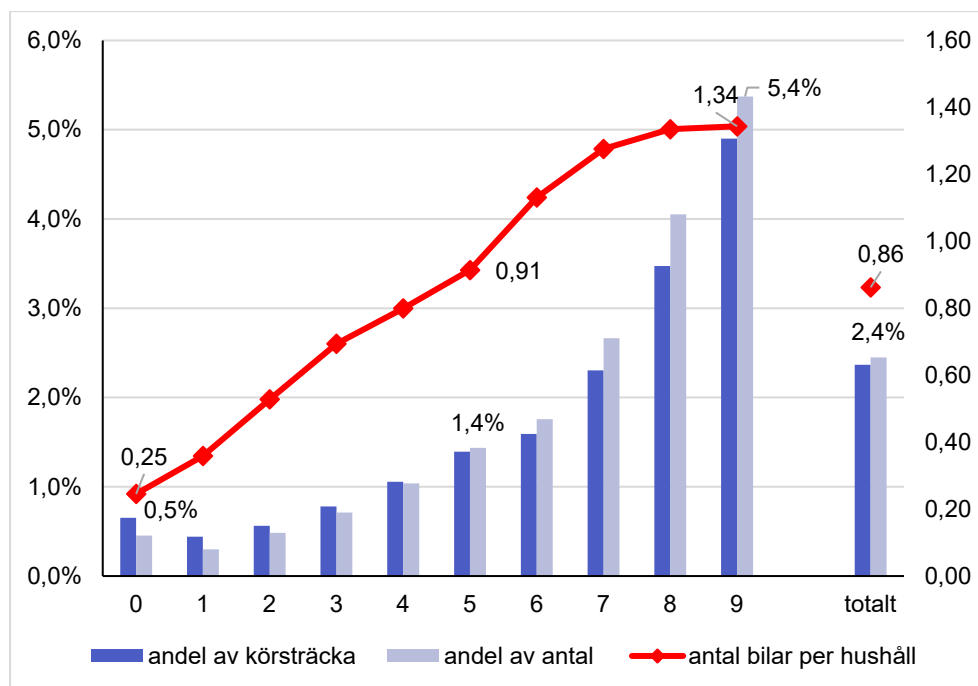
Generaldirektör Mattias Viklund har beslutat i detta ärende efter föredragning av Tom Petersen. I beredningen av ärendet har också avdelningschef Andreas Tapani deltagit.

Mattias Viklund

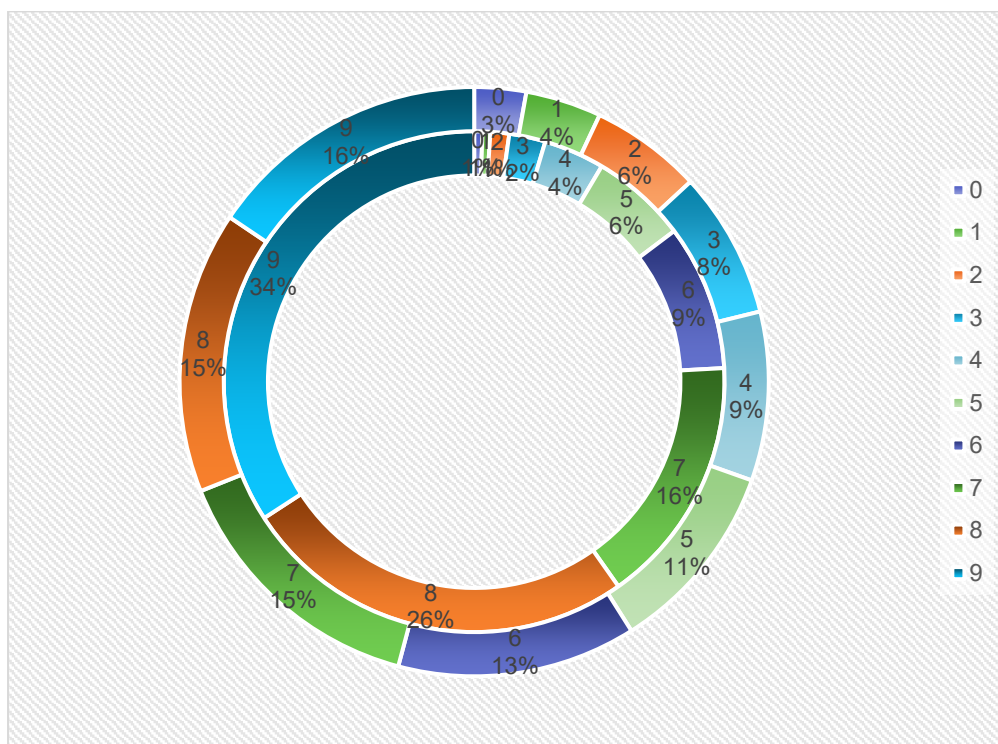
Generaldirektör

⁸ EU-kommissionen, DG-CLIMA (2024), *Support for the implementation of the Social Climate Fund*, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/af68b4c7-3508-11ef-b441-01aa75ed71a1/language-en>

Bilaga 1: Regional och nationell statistik för bilar och elbilar



Figur 1. Antal bilar per hushåll, andel elbilar och andel körsträcka med elbilar, efter inkomstdecil.
 Källa: Trafikanalys fordons- och hushållsdataas
 Anm: decil 5, medianen, motsvarar en månadsinkomst på 35 000 kronor, decil 7 på 52 000 kronor.



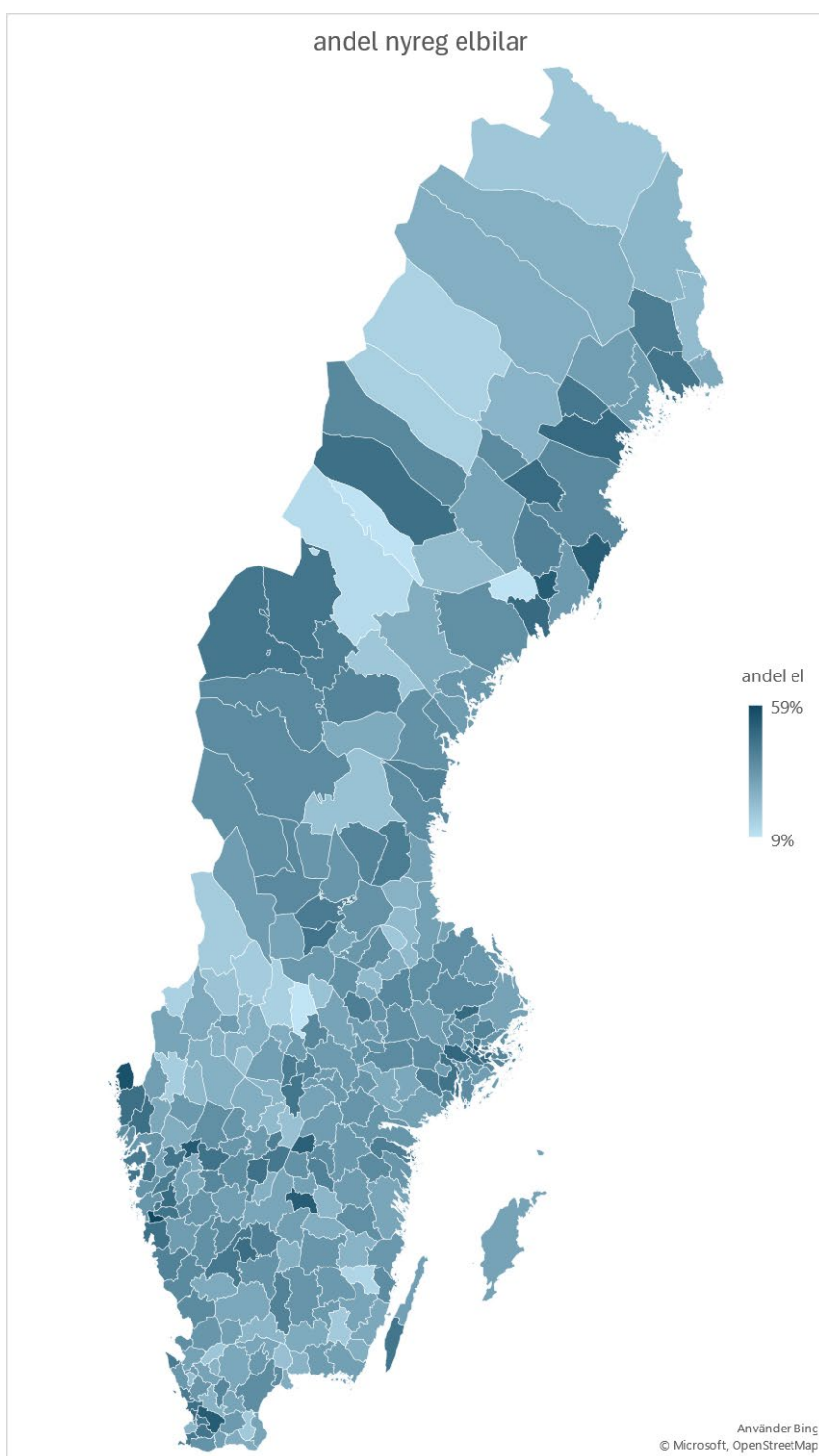
Figur 2. Fördelning av antal bilar (yttre ring) och antal elbilar (inre ring) i trafik någon gång under 2022, över deciler av hushållets disponibla inkomst, här numrerade 0–9. Färgkoderna för varje decil överensstämmer mellan ringarna.

Källa: Trafikanalys fordons- och hushållsdatas

Tabell 1. Nyregistreringar rena elbilar 2023

SKR:s kommunindelning	El	andel el	el: andel av tot
Storstäder	36 253	40%	32%
Pendlingskommun nära storstad	26 456	43%	23%
Större stad	27 309	37%	24%
Pendlingskommun nära större stad	5 704	33%	5%
Lågpendlingskommun nära större stad	2 929	31%	3%
Mindre stad/tätort	7 900	33%	7%
Pendlingskommun nära mindre tätort	2 761	32%	2%
Landsbygdskommun	2 209	31%	2%
Landsbygdskommun med besöksnäring	1 253	36%	1%
Totalsumma	112 774	38%	100%

Källa: Trafikanalys fordonsdatas



Figur 3. Andel nyregistrerade elbilar 2023, per kommun.
Källa: Trafikanalys fordonsdatabas

Bilaga 2: Statistik om bilinnehav, hushåll, kollektivtrafiktillgång och funktionsnedsättningar

Tabell 1. Grundläggande statistik för att uppskatta transportfattigdom och utsatta transportanvändare.

Kategori	Eventuell underkategori	Andel i procent	Antal (avrundat)	Årtal för statistiken
Personer med låg ekonomisk standard ⁹		13,6	1 394 000	2022
	- varav med varaktigt låg ekonomisk standard ¹⁰	8,6	815 000	2022
Personbilar ägda av hushåll med disponibel inkomst under	<423 000 kronor/år ¹¹ <217 900 kronor/år ¹²	30 4,5	1 259 000 290 000	2022
	- varav elbilar	<423 000 kronor/år <217 900 kronor/år	8,5 1,0	8 624 1 050
Personer i hushåll med ensam vårdnadshavare och barn 0–24 år ¹³		7,3	770 000 ¹⁴	2023
Boende långt från hållplats med grundläggande utbud ¹⁵	>1 km	10,6	1 116 000	2022
	>2 km	6,4	678 000	2022

⁹ SCB (2024-01-23), *Ekonomisk standard för befolkningsgrupper 1991–2022*, Excel-fil, www.scb.se/he0110

¹⁰ SCB (2024-01-23), *Varaktigt låg ekonomisk standard för befolkningsgrupper 2014–2022*, Excel-fil, samma länk som ovan.

¹¹ Median för disponibel inkomst per hushåll. Källan är Trafikanalys samkörning av fordonsregistret med SCB:s inkomster och skatter

¹² Andra decilen för disponibel inkomst per hushåll, motsvarande 20 procent av hushållen med lägst disponibel inkomst.

¹³ SCB (2024), *Hushåll i Sverige*, www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/hushall-i-sverige/ (uppdaterat 2024-03-22)

¹⁴ Dessutom bor cirka 220 000 barn växelvis (SCB 2023-10-18 8.00), vilket innebär att även de föräldrar där barnet inte är folkbokfört bör läggas till. www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/levnadsforhallanden/levnadsforhallanden/barn-och-familjestatistik/pong/statistiknyhet/barn--och-familjestatistik-barns-boende-och-forsorjning-nar-foraldrarna-inte-bor-ihop/

¹⁵ SCB (2023), *Befolkning i kollektivtrafknära läge efter tabellinnehåll, avstånd från hållplats, år, region, kön och inom/utanför tätort*, <https://www.statistikdatabasen.scb.se/sq/151524>. Utbudet ska vara minst 14 avgångar mellan kl. 06 och 20 en vardag, åt något håll.

Kategori	Eventuell underkategori	Andel i procent	Antal (avrundat)	Årtal för statistiken
Personer med funktionsnedsättning ¹⁶	<u>Funktionsnedsättning</u>			2022 (alla)
	Kraftigt nedsatt hörsel	10,2	874 000	
	Kraftigt nedsatt syn	5,0	428 000	
	Svårt rörelsehinder	4,3	368 000	
	Funktionsnedsättning ¹⁷	21,8	1 868 000	
	<u>Sjukdom</u>			
	Svåra besvär av allergi	2,4	206 000	
	Svåra besvär av astma	1,0	86 000	
	Svår huvudvärk	3,9	334 000	
	Svåra besvär av inkontinens	1,8	154 000	
	Svåra magtarmbesvär	4,4	377 000	
	Svåra besvär av yrsel	1,5	129 000	
	<u>Värk i rörelseorganen</u>			
	Svår värk i rygg mm	8,9	763 000	
	Svår värk i rörelseorganen	15,9	1 362 000	
	<u>Psykisk ohälsa</u>			
	Allvarlig psykisk påfrestning	9,0	771 000	
	Svår trötthet	9,7	831 000	
	Svår ängslan, oro eller ångest	7,4	634 000	
	Svåra besvär av ensamhet och isolering	3,0	257 000	

Anm: Andelarna avser i de flesta fall hela befolkningen, utom för funktionsnedsättningar där de avser åldrarna 16– år.

¹⁶ Funktionsnedsättningarna är utvalda efter en bedömning av hur de påverkar individens förmåga att förflytta och orientera sig. Andelarna (prevalenserna) är hämtade från Nationella folkhälsoenkäten 2022, Fysisk hälsa/Funktionsnedsättning och Sjukdomar samt Psykisk hälsa, http://fohm-app.folkhalsomyndigheten.se/Folkhalsodata/pxweb/sv/A_Folkhalsodata/. Andelarna är uppräknade med hjälp av befolkningen 16– år den 31 december 2022, 8 568 906 personer, och avrundade till 1 000-tal personer.

¹⁷ De personer som har minst en av syn-, hörsel eller rörelsenedsättning (ej nödvändigtvis allvarlig) eller långvarig sjukdom med nedsatt arbetsförmåga klassas som att de har en funktionsnedsättning.

Tabell 2. Registerbaserad statistik inom området funktionsnedsättningar; avrundat till hundratal.

Stödtyp	Antal mottagare
Handikappersättning (sep 2024)	36 800
Vårdbidrag (avvecklat sedan 2022)	<100
Merkostnadsersättning barn	1 800
Merkostnadsersättning vuxna	16 500
Assistansersättning (dec 2023)	13 300
Omvårdnadsbidrag (barn över 10 år)	65 700
Bilstöd (2023)	1 000
Summa, cirka	135 000

Källa: Statistikdatabas - Försäkringskassan, <https://www.forsakringskassan.se/statistik-och-analys/statistikdatabas#!/fn>