

Remissyttrande - Sänkning av reduktionsplikten för bensin och diesel

Inledande kommentar

Reduktionsplikten bidrar idag till stora utsläppsreduktioner i transportsektorn, som är en av de stora återstående källorna till inhemska utsläpp av växthusgaser. I promemorian föreslås att reduktionspliktens krav på minskade utsläpp för bensin och diesel sänks till sex procent för åren 2024–2026 och att reduktionsnivåerna för 2027–2030 slopas, samt att regeringen ska återkomma om nivåer för dessa år.

Regeringen anför huvudsakligen ekonomiska skäl till sitt förslag: ”Hela Sverige måste ges förutsättningar att leva och möjligheten att resa till jobbet och med familjen är grundläggande. Andra jämförbara länder, såsom våra grannländer, har i dag avsevärt lägre krav på diesel i respektive lands pliktsystem än vad Sverige har. För att underlätta för hushållen och för att bibehålla svenska företags konkurrenskraft bör därför reduktionsnivåerna sänkas under mandatperioden.”

Reduktionsplikten har av Riksrevisionen bedömts bidra till klimatpolitiska mål, inklusive 2030-målet för transportsektorn, på ett effektivt sätt och till rimlig kostnad, jämfört med andra sätt att nå det målet¹. Samtidigt menar Riksrevisionen att Reduktionsplikten varit bristfällig utformad i vissa aspekter och att det finns risker i att i alltför hög grad förlita sig på denna för att nå klimatmålen.

Kommentarer till utredningens förslag

1. Reduktionsplikten är ett effektivt styrmedel och tydliga alternativ saknas

Riksrevisionens granskning av reduktionsplikten innehåller slutsatsen ”Reduktionsplikten har förutsättningar att bidra till framför allt målet för inrikes transporter till 2030 till rimlig kostnad, jämfört med andra sätt att nå det målet”. Forskarvärlden har i många sammanhang påpekat att det krävs mycket omfattande åtgärder för att nå motsvarande utsläppsminskningar med hjälp av alternativa åtgärder, såsom elektrifiering och transporteffektivitet, och att dessa åtgärder realistiskt inte är genomförbara inom den korta tidsram inom vilken reduktionsplikten kan ge stora utsläppsminskningar med nuvarande nivåer. Därmed är 2030-målet för transportsektorn i praktiken mycket svårt att nå med det förslag som anges i promemorian. Elektrifiering och transporteffektivitet kan inte ses som alternativa åtgärder utan dessa åtgärder krävs utöver förnyelsebara bränslen.

¹ <https://www.riksrevisionen.se/rapporter/granskningsrapporter/2023/reduktionsplikten---risker-for-genomforande-och-effektivitet.html>

2. De positiva ekonomiska konsekvenserna för transportsektorn är mycket osäkra

Regeringen anger att den sänkta reduktionsplikten innebär att pumppriset blir 5.50 kr/l lägre för diesel, jämfört med tidigare föreslagna nivåer på reduktionsplikten. Jämfört med nu gällande nivåer anges ”För en privatperson förväntas därmed priset bli ca 0,3 kronor per liter lägre för bensin och ca 4 kronor lägre för diesel 2024 jämfört med 2023.” samt ”Det förutsätter att förslagets priseffekter i dess helhet förs över på priset för konsument, vilket i sig är osäkert.”. Swecos granskning på uppdrag av ett antal företag i branschen² visar att huvuddelen av den tidigare prisökningen vid pump beror på oljepriset. Prisutvecklingen för biodrivmedel är svår att förutsäga på längre sikt. Det pågår nu ett skifte från att nästan enbart använda oljor/fetter som råvaror (för HVO), vilket lett till mycket höga marknadspriser p.g.a. bristande utbud, till avfalls- och lignocellulosabaserade drivmedel. Detta är en utveckling som har mycket stor potential för Sveriges gröna tillväxt (se mer nedan) och som har potential att ge både lägre produktionskostnader och ökat utbud av biodrivmedel vilket sänker marknadspriserna på medellång och lång sikt.

Därutöver vill vi framföra att den relevanta referensen vad gäller kostnader (för samhälle och konsument) inte är fossila drivmedel, utan andra sätt att uppnå samma utsläppsreduktion i samma takt som reduktionsplikten med högre nivåer. Denna jämförelse hade varit mer relevant att göra. Då framstår de ekonomiska effekterna av en minskad/slopad reduktionsplikt än mer osäkra.

Därför är det av vikt att om förslaget genomförs följa upp om den avsedda kostnadsminskningen verkligen nås och vad alternativkostnaden är för att inte nå de utsläppsminskningar som reduktionsplikten kunnat ge med högre nivåer.

Det är dessutom inte kartlagt vilken kostnad som mer fossil energi på marginalen har då sänkningen av reduktionsplikten i princip innebär en ökad användning av fossil bensin och diesel där särskilt diesel är en bristvara.

3. Särskilt drabbade och utsatta grupper kan istället stödjas på andras sätt

De prisökningar på drivmedel som är en av de bakomliggande orsakerna till det lagda förslaget har drabbat vissa konsumenter på ett hårt sätt. Det finns därmed troligen ett behov av att kompensera dessa men, som påpekats av många, är just drivmedelspriserna ett trubbigt verktyg som även gynnar stora grupper som inte är i behov av stöd. Därutöver stimuleras fossil konsumtion vilket gör det svårare att nå klimatmålen. Stöd till utsatta grupper borde kunna ges med mer pricksäkra medel som inte missgynnar klimatarbetet.

4. Den bristande långsiktigheten i regelverken bidrar till att minska möjligheten till svensk grön tillväxt och till att öka kostnaderna för konsumenterna.

I promemorian anges ”Flera svenska företag har aviserat att de avser att investera i produktionskapacitet för att möta den ökade efterfrågan som reduktionsplikten medför. En sänkning av reduktionsnivåerna kan därmed påverka producenter av biodrivmedel och fossilfria elektrobränslen”. Vi instämmer i denna bedömning och menar att den negativa påverkan som förslaget kan ha på investeringsviljan troligen kan ha negativa ekonomiska effekter både för samhället och konsumenterna.

Minskade investeringar i produktionsanläggningar för förnybara drivmedel kan leda till minskad tillväxt och export i ett skede när energisäkerheten är på högsta agendan i EU. Sverige är mycket väl positionerat för konkurrenskraftig produktion av biodrivmedel, både

² <https://www.neste.se/om-neste/journeytozerostories/arkiv/3593-transport/miljardkostnad-sankt-reduktionsplikt-ny-rapport-fran-sweco>

avseende skogsbaserade biodrivmedel och elektrobränslen, kopplat till våra stora tillgångar på rest- och biprodukter från skogsindustrin samt fossilfri el.

Minskade investeringar i produktionsanläggningar för förnybara drivmedel riskerar också leda till att den potential som finns för minskade marknadspriser, kopplade till lägre produktionskostnader och större utbud som kan erhållas, inte realiserar. Det finns ett antal pågående projekt- och teknikutvecklingar som kan bidra till sådana positiva ekonomiska effekter. För vissa av dessa, speciellt tekniker som har lägre teknisk mognad, är test- och demomiljöer, t.ex. de som erbjuds av RISE, viktiga för att möjliggöra kommersiella storskaliga produktionsanläggningar. Statliga satsningar på att medfinansiera forskning och tester i dessa anläggningar skulle ytterligare stimulera ny inhemsk biodrivmedelsproduktion och gagna den gröna tillväxten och öka förädlingsvärdet av vår skogsråvara.

5. Reduktionsplikten bidrar till att stärka försörjningstryggheten och totalförsvaret.

Regeringen anger att ”reduktionsplikten på sikt bidrar med en ökad försörjningstrygghet för drivmedel”. Omställningen från fossila till fossilfria drivmedel ger fler försörjningskedjor och råvaror där hela värdekedjan från råvara till drivmedel oftast finns inom landet. Förslagen kan leda till att reduktionspliktens positiva effekter för försörjningstryggheten och totalförsvaret minskar, till exempel om producenters investeringsvilja i ny inhemsk produktion minskar. Drivmedelsförsörjning är en central del i totalförsvarsförmågan. Givet dagens säkerhetspolitiska läge och de ambitioner som finns på att kraftigt öka förmågan inom både civilt och militärt försvar bör denna negativa effekt av förslaget ges stor vikt

Sammanfattade synpunkter

RISE instämmer i Riksrevisionens uppfattning om att det finns risker med att i alltför hög grad förlita sig på reduktionsplikten för att nå nödvändiga utsläppsminskningar i transportsektorn. Det krävs en palett av åtgärder. Men RISE bedömer att en reduktionsplikt med förändrad utformning och betydligt högre nivåer än de som föreslås i promemorian har en viktig roll att spela i klimatomställningen av transportsektorn, bland annat eftersom tydliga alternativ att nå motsvarande utsläppsreduktioner inom samma tidsperspektiv saknas. Utsatta grupper som drabbats av höga drivmedelspriser, vilka bara delvis är kopplade till reduktionsplikten, kan med fördel stödjas genom mer pricksäkra åtgärder som inte har negativa konsekvenser för klimatarbetet. Därutöver kan en sänkt eller slopad reduktionsplikt få avsevärda negativa konsekvenser på svensk grön tillväxt och försörjningstryggheten.

I utarbetandet av detta remissyttrande har följande medarbetare vid RISE deltagit: Erik Furuşjö, Markus Norström och Patrik Klintbom.