

Infrastrukturdepartementet
i.remissvar@regeringskansliet.se
andreas.kannesten@regeringskansliet.se

Remissvar Promemorian Reduktionsplikt för bensin och diesel – kontrollstation

Trafikverket har getts möjlighet att yttra sig över promemorian Reduktionsplikt för bensin och diesel – kontrollstation.

Sammanfattning

Trafikverket är överlag positiv till att det inom reduktionsplikten sätts upp en långsiktig plan för utvecklingen med nivåer fram till och med 2030. Reduktionsplikten är ett viktigt styrmedel för att nå klimatmålet 2030 för transportsektorn samt minska utsläppen för arbetsmaskiner. I och med att reduktionsplikten också förväntas leda till högre drivmedelspriser kan reduktionsplikten förutom att föra in förnybar energi också bidra till såväl ökad transporteffektivitet (både inom trafikslag och genom överflyttning mellan trafikslag) som ökad elektrifiering och effektivisering av fordon.

Trafikverket menar samtidigt att en ökning av den svenska konsumtionen av biodrivmedel i den utsträckning som föreslås i promemorian inte är problemfri då det finns frågetecken om hur mycket biodrivmedel som kan produceras på ett hållbart sätt (se även Inriktningsunderlag inför Infrastrukturplaneringen, 30 oktober 2020). Trafikverket vill understryka behovet av täta kontrollstationer för att säkerställa att systemet fungerar tillfredsställande.

Trafikverket tillstyrker förslaget om att en flexibel kvot inte bör gälla flygfotogen. En successiv efterfrågan av biobränsle inom flyget är en önskvärd utveckling. Vad gäller förslag till flexibla kvoter mellan bensin och diesel ser Trafikverket att det skulle kunna finnas skäl att införa ett högre golv för bensinkvoten, som en kompromiss mellan att bidra till en ökad efterfrågan på biobensin och att upprätthålla en någorlunda hög kostnadseffektivitet i systemet.

Trafikverket tillstyrker förslaget till begränsning av biodrivmedel från råvaror med hög risk för indirekt ändrad markanvändning. Trafikverket delar vidare bedömningen att elektrobränslen bör kunna inräknas i reduktionsplikten samt att det inte bör vara möjligt att uppfylla reduktionsplikten genom användning av återvunna kolbaserade bränslen.

Detaljerade synpunkter

Reduktionsnivåer för bensin och diesel

En övergripande synpunkt från Trafikverket är att de föreslagna nivåerna sannolikt är i överkant vad gäller att nå målet 2030, det vill säga att med de antaganden om elektrifiering och utveckling av trafikarbete som görs i promemorian kommer målet att överskridas. Även om det är relativt marginellt och det finns stora osäkerheter, finns det en risk i att det leder till större negativa konsekvenser för privatpersoner och näringsliv än nödvändigt. Det är viktigt att drivmedelsprishöjningen kombineras med åtgärder och styrmedel för att påskynda elektrifiering och minska transportbehov för att dämpa konsekvenser och underlätta omställningen.

Förslag om att inte införa någon särskild kvot för avancerade biodrivmedel

Avvägandena i promemorian belyser problematiken. Trafikverket ser dock gärna att frågan om särskilda kvoter lyfts i kommande kontrollstation.

Förslaget om införande av flexibla kvoter för bensin och diesel samt förslag om att reduktionsplikten för flygfotogen endast ska få uppfyllas med eget eller förvärvat överskott av utsläppsminskningar från sådan fotogen.

Utifrån prisbild och utbud av olika bio-komponenter i nuläget finns det skäl att tro att flexibla kvoter för bensin och diesel kommer leda till att delar av eller hela bensinkvoten utöver de 6 % som är låsta, kommer nås genom högre inblandning i diesel. Flexibiliteten kommer höja kostnadseffektiviteten i systemet jämfört med nuvarande regler, men däremot ser Trafikverket en risk i att systemet inte bidrar till en utveckling inom biobensinområdet. Biobensin är sannolikt inte nödvändig för att nå 2030-målet. För att däremot nå 2045-målet (eller möjligtvis en ännu tidigare utfasning) kommer det sannolikt krävas en ännu mer långsiktig strategi för hur den kvarstående bensinen ska hanteras från 2030 och framåt. Trafikverket saknar denna långsiktighet i diskussionen kring reduktionsplikt, då inriktningen nu kan få följeffekter på möjligheterna att nå klimatmålet 2045.

Vad gäller reduktionsplikten för flyget är regeringens förslag tvärtom att inte tillåta handel med bensin och diesel, vilket delvis kan upplevas inkonsekvent jämfört med diskussionen om flexibilitet mellan bensin och diesel där kostnadseffektiviteten väger högre. Varför det är viktigare att reduktionsplikterna bidrar till en efterfrågan på biojet än på biobensin är inte tydligt förklarad i promemorian.

På sid 21 står att under 2019 överlät de reduktionspliktiga aktörerna mer än 400 000 ton koldioxidkvalenter. Möjligheten att handla med överskott av utsläppsreduktionen bedöms ha bidragit till ökad kostnadseffektivitet i systemet. Lägre betalda reduktionspliktsavgifter är en finansiell effekt som i sig inte är ett tecken på samhällsekonomisk kostnadseffektivitet. Möjligheten till överlåtelse av och handel med utsläppsminskningar kan emellertid bidra till ökad samhällsekonomisk kostnadseffektivitet. Detta såtillvida att det kan bidra till att de reduktioner som genomförs är de som medför lägst real merkostnad för inblandningen av biodrivmedel. Reduktionen görs hos de aktörer och för de bränslen där åtgärden är enklast och billigast, sett till den reala samhällsekonomiska åtgärds-kostnaden.

Sammanfattningsvis tillstyrker Trafikverket förslaget om att en flexibel kvot inte bör gälla flygfotogen. En successiv efterfrågan av biobränsle inom flyget är en bra och nödvändig utveckling. Vad gäller flexibiliteten mellan bensin och diesel ser Trafikverket att det skulle kunna finnas skäl att införa ett högre golv för bensinkvoten, som en kompromiss mellan att bidra till en ökad efterfrågan på biobensin och att upprätthålla en någorlunda hög kostnadseffektivitet i systemet.

Förslag till begränsning av biodrivmedel från råvaror med hög risk för indirekt ändrad markanvändning

Trafikverket tillstyrker förslaget.

Förslag kopplat till elektrobränslen och återvunna kolbaserade drivmedel

Trafikverket delar bedömningen att elektrobränslen bör kunna inräknas i reduktionsplikten samt att det inte bör vara möjligt att uppfylla reduktionsplikten genom användning av återvunna kolbaserade bränslen.

Synpunkter på konsekvensutredningen och övriga synpunkter

Konsekvensutredningen är tydlig och transparent i sina antaganden. Utvecklingen kan se ut på många sätt och det är givetvis omöjligt att redogöra för alla framtida omständigheter. Trafikverket har dock ett antal synpunkter enligt nedan:

- Reduktionen för HVO inom reduktionsplikten antas uppgå till 94 % 2030. I och med att konkurrensen om såväl råvaror som färdiga biodrivmedel kan tänkas öka framöver kan det finnas en risk att det inte går att upprätthålla en hög reduktion. En lägre reduktion kommer att kräva högre volymer biodrivmedel för att nå samma reduktionspliktsnivå och därmed också innebära högre drivmedelspriser än vad som är utgångspunkten i konsekvensutredningen.
- Volymen rena biodrivmedel antas vara relativt hög i konsekvensanalysens scenario med tanke på att möjlighet för skatteundantag för höginblandade biodrivmedel (förutom biogas) försvinner i slutet av 2021. Om ingen alternativ styrning som gör att en marknad för höginblandade biodrivmedel kan upprätthållas, kommer denna efterfrågan "flyttas över" till reduktionspliktiga drivmedel och därmed ytterligare öka volymerna av drop-in inom plikten med 9,7 TWh.
- Beskrivningen av påverkan på företag och näringsliv till följd av ökade drivmedelskostnader är något bristfällig. De kostnadshöjningar som diskuteras kan komma att få relativt stora konsekvenser för företag och riskerar att leda till koldioxidläckage.
- Promemorian använder ibland begreppet samhällsekonomisk kostnadseffektivitet och ibland kostnadseffektivitet. Kostnadseffektivitet innebär olika saker beroende på vilken kostnad som avses, om det är samhällsekonomisk kostnad, företagsekonomisk produktionskostnad eller en enskild kostnadskomponent som t.ex. administrationskostnad. För tydlighetens skull vore det bra om det stod vilken typ av kostnadseffektivitet som avses.

Beredning av ärendet

I ärendet har generaldirektör Lena Erixon beslutat. Föredragande har varit Helen Lindblom, Miljöenheten. Samråd har skett med måldirektör Sven Hunhammar, Stefan Engdahl chef för verksamhetsområde Planering, Marie Hagberg Backlund, chef för avdelningen Transportkvalitet, Malin Kotake chef för enhet Miljö. I den slutliga handläggningen har Gunnel Bångman, samhällsekonom, Håkan Johansson, senior sakkunnig klimat, Magnus Lindgren senior sakkunnig fordon och bränslen deltagit.

Lena Erixon
Generaldirektör