

Remissvar

Dnr 2019–181

11 september 2019

Infrastrukturdepartementet

103 33 Stockholm

Biojet för flyget

I2019/1357/E

SAMMANFATTNING

Konjunkturinstitutet (KI) anser att uppdraget är för snävt formulerat. Bredare eller mer djuplodande frågeställningar hade möjliggjort ett bättre beslutsunderlag.

KI delar uppfattningen att en ökad användning av biobaserade bränslen kan utgöra en viktig del av omställningen till ett fossilfritt energisystem. För att användningen av bioenergi ska få önskad effekt är det viktigt att det finns kringliggande styrmedel som verkar för att skydda och stärka skogens och markens lagerhållning av kol. KI saknar en analys av huruvida befintliga styrmedel är tillräckliga i detta avseende.

Genom att använda hårda administrativa styrmedel i en eller ett par sektorer påverkas valet av insatsfaktorer i andra sektorer. KI anser att utredningen borde ha innefattat en analys av hur reduktionsplikten påverkar utsläpp och kostnader i andra sektorer.

KI håller med om utredningens bedömning att reduktionspliktens träffsäkerhet riskerar att urholkas av så kallad ekonomitankning, liksom att den fossila utsläppsminskningen inom EU ETS överskattas – ett problem som ökar med tiden.

KI ställer sig frågande till om utsläpp med anledning av indirekt förändrad markanvändning verkligen beaktas inom ramen för reduktionsplikten. Om så inte är fallet kommer utsläppen från biodrivmedelsanvändningen underskattas. KI ser inte heller att lagstiftningsförslaget tar hänsyn till att kolcykelns längd varierar mellan olika bioråvaror, något som får betydelse om det anses viktigt att minska mängden koldioxid i atmosfären i närtid.

KI anser att den utredning som Energimyndigheten föreslås få i uppdrag att utföra bör undersöka om det föreligger något marknadsmisslyckande som kan motivera ett investerings- eller driftstöd. KI välkomnar förslaget om att Konsumentverket ska ta fram en klimatdeklaration för långväga resor. KI menar att det i en sådan deklaration tydligt bör framgå vilken osäkerhet som föreligger, vilka antaganden som görs och vad analysen bortser ifrån.

UPPDRAGET

Utredningen har haft i uppdrag att ”analysera hur flygets användning av hållbara biodrivmedel med hög klimatprestanda kan främjas för att bidra till övergången till ett fossilfritt energisystem och minskad klimatpåverkan, vid behov föreslå hur det eller de styrmedel som är lämpligast för att minska flygets klimatutsläpp genom användning av hållbara drivmedel bör utformas, [...], bedöma vilken inblandning av biodrivmedel som på kort och lång sikt är rimligt att uppnå med hänsyn till pris och tillgång samt efterfrågan i andra sektorer.” Uppdraget omfattar inte skatter.

KI anser att uppdraget är snävt formulerat. I princip möjliggör frågeställningen endast ett svar – en reduktionsplikt. En bredare frågeställning, som exempelvis hur flygets klimatpåverkan på bästa sätt kan minskas, gör det möjligt att hitta fler och potentiellt bättre lösningar på klimatutmaningen. Om målet för politiken är att öka andelen biodrivmedel hade den aktuella frågeställningen med fördel kunna kompletteras med konkreta frågor kring vilken effekt en högre inblandning av biodrivmedel har på klimat, den fossila användningen i energisystemet, kostnader och andra miljöskadliga utsläpp. En mer djuplodande analys kring effekterna av ökad biodrivmedelsinblandning möjliggör bättre beslutsunderlag.

BIOJET FÖR FLYG

KI håller med om att biobaserade bränslen kan utgöra en viktig del av omställningen till ett fossilfritt energisystem. För att avgöra huruvida en reduktionsplikt är ett lämpligt styrmedel blir det viktigt att analysera hur en ökad användning av biodrivmedel påverkar utsläpp och kostnader i andra sektorer liksom interaktionen med andra styrmedel.

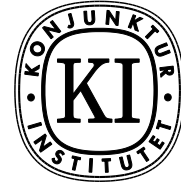
I markanvändningssektorn kan en ökad användning av biodrivmedel påverka mängden koldioxid i atmosfären på åtminstone tre sätt:

- i) temporärt sjunkande kollager när biomassan eldas upp,
- ii) direkt förändrad markanvändning, och
- iii) indirekt förändrad markanvändning (ILUC).

Direkt förändrad markanvändning uppstår om en given mark skiftar användningsområde; exempelvis om skogs- och betesmark omvandlas till jordbruksmark för produktion av biodrivmedel. Indirekt förändrad markanvändning uppstår om odlingen av biodrivmedelsråvara leder till att markanvändningen ändras i en annan region. Exempelvis om mark som tidigare använts till produktion av livsmedel och foder ställs om till produktion av biomassa för biobränsle, samtidigt som livsmedels och foderproduktionen flyttas till nya områden.

KI saknar en utförlig analys av huruvida det finns tillräckliga styrmedel för att skydda och stärka skogens och markens lagerhållning av kol. Om så inte är fallet finns det en risk att utsläppen endast flyttar från en sektor till en annan – i det aktuella fallet (i huvudsak) från EU ETS till det som skulle kunna kallas för världens samlade LULUCF-sektorer.

Vidare påverkar skarpa administrativa styrmedel i en eller ett par sektorer valet av insatsfaktorer i andra sektorer. När efterfrågan på bioråvara stiger sätter det press på priset uppåt. Om priset på bioråvara stiger kan det bli lönsamt att ändra kombinationen av insatsvaror i andra sektorer. Exempelvis skulle det kunna bli mer lönsamt att använda fossilt bränsle i värmesektorn. KI saknar en analys av hur en reduktionsplikt för biojet påverkar utsläppen från andra sektorer och en bredare analys av var bioråvaran gör mest nytta.



STYRMEDLETS TRÄFFSÄKERHET

Generellt kan en reduktionsplikt vara ett kraftfullt och effektivt styrmedel för att öka användningen av biodrivmedel. I detta fall påverkas träffsäkerheten negativt av möjligheten att avstå från att tanka i Sverige och istället låta flygplanet föra med sig bränsle från startdestinationen, så kallad ekonomitankning. KI instämmer med utredningens bedömning att styrmedlets träffsäkerhet riskerar att urholkas av ekonomitankning.

KLIMATPÅVERKAN – FOSSILA UTSLÄPP

Inom ramen för EU ETS finns särskilda utsläppsrätter för flyget. Det är även tillåtet för flyget att köpa landbaserade utsläppsrätter. Genom att minska efterfrågan på landbaserade utsläppsrätter kan reduktionsplikten, via annulleringsmekanismen, påverka de totala utsläppen inom EU ETS. Hur stor effekt reduktionsplikten har på de totala utsläppen beror på när i tiden den utsläppsminskningen inträffar. Ju tidigare utsläppsminskningen sker desto större blir den totala effekten. Reduktionsplikten har enligt förslaget störst utsläppsminskningar under senare delen av 2020-talet då effekten på de totala utsläppen har avtagit. Detta gör att utsläppsminskningen i utredningens scenarier överskattas, något som beskrivs i utredningen och som även KI tycker är viktigt att poängtera.

KLIMATPÅVERKAN – BIOGENA UTSLÄPP

Reduktionsplikten innebär att leverantörer av flygfotogen påförs en skyldighet att minska växthusgasutsläppen genom inblandning av biodrivmedel. I beräkningen av växthusgasutsläpp antas utsläppen som sker vid förbränning av biodrivmedel vara noll. Detta antagande blir endast korrekt om beräkningen fångar alla markanvändningsutsläpp eller om dessa begränsas av annan lagstiftning. I växthusgasberäkningen inkluderas dock inte utsläpp som sker som en följd av indirekt förändrad markanvändning (ILUC-utsläpp). Det framgår inte heller från utredningen om användningen av biodrivmedel med risk för ILUC-utsläpp på något annat sätt begränsas inom ramen för reduktionsplikten. Avsaknad av hänsyn till ILUC-utsläpp innebär att utsläppen från biodrivmedelsanvändningen underskattas.

Beräkningen av livscykelutsläpp tar inte heller hänsyn till temporärt minskade kollager vid avverkning, något som får betydelse om det anses viktigt att minska mängden koldioxid i atmosfären i närtid.

KOSTNADSBERÄKNINGEN

I utredningen förs ett resonemang kring produktionskostnader och efterfrågan på biodrivmedel. Baserat på detta resonemang uppskattar utredningen att priset på biodrivmedel kommer att vara 3 gånger det fossila priset 2021 och 2 gånger det fossila priset 2030. Vilket priset blir är svårt att avgöra, men det kan konstateras att utredningen utgår från studier som skattar att behovet av biodrivmedel i svensk transportsektor kommer att ligga i intervallet 12–24 TWh under 2030 för att sedan sjunka mellan 2030–2045. KI noterar att utredningens skattningar skiljer sig från de skattningar Energimyndigheten presenterar i rapporten Kontrollstation 2019 för reduktionsplikten där behovet förväntas vara cirka 45 TWh årligen mellan 2030–2045.

FÖRSLAG OM VIDARE UTREDNINGAR

I betänkandet föreslås att en rad utredningar tillsätts. Energimyndigheten ges i uppdrag att analysera frågan om ett investerings- eller driftstöd ska utvecklas för produktionsanläggningar. KI anser att det är viktigt för en sådan utredning att analysera om det finns något marknadsmisslyckande som skulle kunna motivera ett stöd. Att det är för kostsamt för vissa tekniker att initialt konkurrera inom reduktionsplikten utgör inte ett marknadsmisslyckande i sig. Vidare ges Konsumentverket i uppdrag att ta fram ett förslag på en klimatdeklaration för långväga resor. KI anser att det är viktigt med information om klimatpåverkan till konsumenter och välkomnar därför förslaget. Att mäta klimatpåverkan är dock inte helt enkelt. Ett medskick till en sådan utredning är därför att det är viktigt att det framgår vilken osäkerhet som föreligger, vilka antaganden som görs och vad analysen bortser ifrån.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Urban Hansson Brusewitz. Föredragande har varit Camilla Andersson.

Urban Hansson Brusewitz

Camilla Andersson