

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Infrastrukturdepartementet

Yttrande över Biojet för flyget (SOU 2019:11)

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Remissen innehåller förslag till ändring i lagen (2017:1201) om reduktion av växthusgasutsläpp genom inblandning av biodrivmedel i bensen och dieselbränslen och ändring i lagen (2017:1201) om minskning av växthusgasutsläpp genom inblandning av biodrivmedel i bensen, dieselbränslen och flygfotogen¹. Vidare föreslås ändring i förordningen (2018:195) om reduktion av växthusgasutsläpp genom inblandning av biodrivmedel i bensen och dieselbränslen.

I sak innebär författningsförslaget att drivmedelsleverantörer ska minska växthusgasutsläppen från flygfotogen genom att blanda in biodrivmedel. Utsläppen räknas utifrån ett livscykelperspektiv och det används ett schablonvärde för livscykelutsläppen från fossil flygfotogen. Livscykelutsläppen för biodrivmedel beräknas däremot enligt den metod som framgår av förnybartdirektivet² och blir därigenom olika beroende på typ av råvara och tillverkningsprocess. Vilken volymandel biodrivmedel som krävs för att uppfylla reduktionsplikten beror på växthusgasutsläppen i ett livscykelperspektiv från de biodrivmedel som används och lägre livscykelutsläpp innebär således att en mindre volymandel krävs³. Om reduktionsplikten inte uppfylls ska drivmedelsleverantören betala en s.k. reduktionspliktsavgift som föreslås vara 6 kr per kilogram koldioxidekvivalenter. Utredningen har lagt förslag på reduktionsnivåer för åren 2021 till 2030. Nivån ökar från att motsvara ungefär 1 volymprocent 2021 till att motsvara ungefär 30 volymprocent 2030.

Utöver förslaget till reduktionsplikt för flygfotogen innehåller remissen en rad förslag till myndighetsuppdrag m.m. Dessa förslag avser inte författningsändringar och ingår därmed inte i Regelrådets granskning.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I konsekvensutredningen anges att syftet med att främja biodrivmedel för flyget är att minska flygets klimatpåverkan och stärka svensk industris omställning mot en biobaserad ekonomi. Det anges att om

¹ Författningsförslaget är indelat i en rad delförslag, där det första innebär att bränslet flygfotogen läggs in i lagens rubrik och i andra uppräkningsrader i lagen.

² Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 av den 11 december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor (omarbetning).

³ Och vice versa.

Sverige, jämte Norge, inför ett krav på inblandning av biodrivmedel ökar sannolikheten för att fler länder ansluter sig och att det internationella arbetet för ett fossilfritt flyg påskyndas. Det anges vidare att en reduktionsplikt höjer bränslekostnader, vilket ger incitament till energieffektivisering och kan dämpa passagerartillväxten. De beräkningar som utredningen har gjort anges visa att klimatnyttan av förslaget främst beror av bränslebytet och inte av dämpad passagerartillväxt på grund av bränslekostnadsökningen.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I avsnitt 9.8 i betänkandet beskrivs ett antal åtgärder och styrmedel som utredningen inte valt att gå vidare med och skälen till detta. Det anges således att utredningen har analyserat krav på biojetbränsle i upphandlad trafik men gjort bedömningen att det idag inte finns förutsättningar för ett sådant krav samt att frågan bör utredas vidare av Trafikverket. Som skäl för att det idag inte är möjligt anges att det finns oklarheter om möjligheterna att ställa krav på flygbolag enligt lufttrafikförordningen. Det bedöms inte heller vara en framkomlig väg att Trafikverket skulle handla upp motsvarande mängd biojetbränsle eftersom det inte är en vara eller tjänst som kommer myndigheten till godo. Därutöver bedömer utredningen att det inte är aktuellt att från regeringens sida främja användning av biobränsle genom differentierade start- och landningsavgifter. Det anges vara oklart om en sådan differentiering av flygplatsavgifter är förenlig med EU-regelverket. Förslagsställaren bedömer det som uteslutet att Swedavia på längre sikt skulle kunna sänka avgifter för de flygbolag som använder biodrivmedel utan att ta ut högre avgifter från andra bolag. Det skulle således även med en sådan modell vara flygbolagen som får ta kostnaden för inblandning. Två argument skulle ändå kunna tala för åtgärden: om den skulle leda till minskad risk att flygbolagen tankar i andra länder eller att åtgärden på ett enklare sätt möter efterfrågan från flygbolag som vill ha en högre inblandning än vad som blir fallet med reduktionsplikten. Utredningen bedömer emellertid att nackdelarna med systemet är så stora att det inte är ett lämpligt alternativ. Vidare berör utredningen alternativet koldioxidskatt för inrikesflyg, något som har förordats av de myndigheter som har i uppdrag att samordna omställningen av transportsektorn till fossilfrihet. Det anges emellertid vara så att den aktuella utredningens direktiv anger att skatter inte omfattas, och därför har utredningen inte tagit fram något förslag om koldioxidskatt. Utredningen framhåller i det sammanhanget att om biodrivmedel skulle undantas från en sådan koldioxidskatt (exempelvis för att främja biojetbränsle) skulle det anses vara ett statligt stöd. Vidare anges att enligt regelverket för statligt stöd är det inte möjligt att kombinera statligt stöd med en kvot- eller reduktionsplikt, annat än i vissa särskilda situationer.

I konsekvensutredningen redovisas även ett referensscenario för flygresande och klimatpåverkan. Detta anges beskriva vad som sker om inga styrmedel införs. Antal avresor från svenska flygplatser bedöms öka med 30 procent och utsläppen av växthusgaser bedöms bli 6 procent högre 2030 än de var 2017. Det anges att en årlig energieffektivisering om 1,8 procent finns även i detta scenario och att det finns en viss efterfrågan på förnybara bränslen trots det högre priset för dessa. Efterfrågan från konsumenter och företag förväntas emellertid inte ge mer än en förhållandevis låg inblandningsgrad. Vidare anges att utsläppshandelssystemet⁴ har liten påverkan på flygets egna utsläpp, liksom det globala marknadsbaserade styrmedlet Corsia⁵. Mot denna bakgrund anges det finnas behov av styrmedel för att biojetbränsle ska kunna bidra till det långsiktiga målet att flygets klimatpåverkan ska kunna minska i enlighet med vad som krävs för att uppnå målen enligt Parisavtalet. Det anges vidare att utredningen

⁴ Det viss säga det system för handel med utsläppsrätter som EU:s medlemsstater omfattas av.

⁵ Detta styrmedel beslutade Icao:s generalförsamling om år 2016. Corsia bygger på att flygbolagen köper utsläppskrediter i andra sektorer. Med utredningens avgränsning av flygets utsläpp anses inte köp av utsläppskrediter i andra sektorer utgöra en minskning av flygets egna utsläpp utan kan anses vara en klimatkompensering för flygets egna utsläpp.

inte har analyserat hur den flygskatt på resor från Sverige som infördes den 1 juli 2018 påverkar flygets utsläpp, bl.a. till följd av osäkerhet om skatten skulle finnas kvar efter 1 juli 2019. Sammantaget bedömer utredningen att det behövs tillkommande styrmedel ifall biojetbränsle ska kunna bidra till det långsiktiga målet att flygets klimatpåverkan ska kunna minska i enlighet med vad som krävs för att uppnå målet i Parisavtalet.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en beskrivning av ett antal alternativa lösningar som har övervägts samt av vilka skäl som dessa har valts bort. I detta sammanhang framgår att kostnader för flygbolagen har beaktats (och att lösningen med differentierade flygplatsavgifter inte medför någon fördel jämfört med det föreslagna alternativet i detta avseende). Det finns också en beskrivning av vilken utveckling som väntas om det inte skulle beslutas några nya styrmedel. Regelrådet noterar vidare att förslagsställaren har förklarat sitt val av analysmodell och vilka för- och nackdelar denna har på ett tydligt sätt. Det skulle ha förbättrat konsekvensutredningen ytterligare om det hade funnits mer specifik information om hur berörda företag kan väntas påverkas av de alternativa lösningarna men den befintliga beskrivningen är tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar och effekter om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Det anges i konsekvensutredningen att förslaget bedöms överensstämma med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till den Europeiska unionen. Förslagen bedöms inte heller strida mot Sveriges internationella åtaganden. Mer specifika motiveringar till dessa bedömningar finns i avsnitt 9.5.2 i betänkandet. Det anges att lagförslaget om reduktionsplikt bör anmälas som en teknisk föreskrift enligt direktiv 2015/1535 eftersom det utgör ett s.k. "annat krav"⁶. Däremot bedömer utredningen att förslaget inte behöver anmälas enligt direktiv 2006/123/EG (tjänstedirektivet) eftersom det inte uppfyller de specifika krav som räknas upp i direktivet när det gäller aktörer som är etablerade i Sverige. Plikten innebär inte några krav på aktörer som inte är etablerade i Sverige.

Regelrådet gör följande bedömning. Förslagets överensstämmelser med EU-rätten har beskrivits på ett tydligt sätt. Det är värdefullt att det görs en tydlig hänvisning i konsekvensutredningen till var i betänkandet man kan finna ytterligare redovisning.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I konsekvensutredningen anges att en reduktionsplikt för flygbränsle innebär en väsentlig förändring av marknaden. Idag är det mycket små volymer biojetbränsle som kommer ut på marknaden. Inköpsrutiner för bränslen och logistikkedjor ska anpassas efter det nya systemet och det anges vara viktigt att branschen ges tillräcklig tid. Normalt ingår flygbolag och drivmedelsleverantörer kontrakt på årsbasis, vilket innebär att tillkommande kostnader såsom en reduktionsplikt behöver vara kända i god tid. Utredningen bedömer att det krävs minst 9 månader från ett riksdagsbeslut innan lagstiftningen kan träda i kraft och har anpassat ikraftträdandet för reduktionsplikten⁷ till detta. Det anges också att vid införandet av reduktionsplikten kommer det att behövas en informationskampanj till de företag som berörs. Det anges att Energimyndigheten, som tillsynsmyndighet, bör ansvara för detta.

⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster.

⁷ Remissen innehåller flera förslag till lagändringar, varav ikraftträdandedatum för den tidigaste är januari 2021.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår av konsekvensutredningen att förslagsställaren har tagit särskild hänsyn till berörda företag vid fastställandet av tidpunkt för ikraftträdande och av vilka skäl som förslagsställaren har funnit detta motiverat. Beskrivningen är tydlig. Det är också tydligt vilken bedömning som görs avseende behovet av informationsinsatser.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I konsekvensutredningen anges att genom förslaget om införande av reduktionsplikt uppkommer både administrativa och andra kostnader för leverantörer av flygfotogen. Det anges inte vara möjligt att uppskatta det totala antalet företag som är skattskyldiga för flygfotogen eftersom Skatteverkets statistisk inte särskiljer mellan flygfotogen och annan fotogen. Vidare anges att i princip all flygfotogen levereras av de fyra företag som delar infrastruktur på Arlanda. Utöver dessa aktörer finns ett fåtal mindre drivmedelsleverantörer och flygplatser som också bedöms vara skattskyldiga för flygfotogen. Utöver drivmedelsleverantörer anges flygbolag beröras av förslaget. Det anges finnas 97 flygföretag i Sverige inom SNI-kod 51.101, flygföretag reguljär passagerartrafik, samt ett större antal flygbolag inom andra SNI-koder. De sistnämnda flygbolagen bedömer emellertid utredningen använder flygbensin och därför berörs de inte av plikten. Utredningen antar att ökad kostnad för flygbränsle fullt ut övervältras till konsumenterna. Utöver detta anges producenter av biojetbränsle samt skogs- och massaindustrin beröras av förslaget. Det anges att reduktionsplikten gynnar de biodrivmedel som på billigast sätt minskar livscykelutsläppen, vilket normalt anges innebära biodrivmedel med låga växthusgasutsläpp per megajoule. Förslaget anges gynna producenter av sådana bränslen. Utredningen bedömer att de vanligaste kommer vara att avfall och restprodukter används som råvara för bränslet, vilket anges gynna företag vars processer ger upphov till sådana ämnen. För svensk del anges i synnerhet skogs- och massaindustrin, men även jordbruket kunna dra nytta av förslaget. Det anges också kunna uppstå en påverkan för leverantörer av bensin och dieselbränsle. Reduktionsplikten ökar efterfrågan på biojetbränsle. Det anges finnas konkurrens om biodrivmedel mellan vägtrafiksektorn och flyget. Eftersom pliktavgiften för biojetbränsle är högre än den som tillämpas för dieselbränsle och bensin anges det vara rimligt att betalningsviljan kommer att vara högre för biojetbränsle än för biodisel och biobensin. Utöver detta anges att besöksnäringen är den näringsgren som påverkas tydligast av ökande kostnader för flygresor, p.g.a. beroende av tillgängliga kommunikationer.

På annan plats i remissen⁸ finns viss information om såväl dagens produktion av biodrivmedel i Sverige som om förutsättningar för ny produktion. Det anges finnas produktion av förnybar diesel och bensin vid raffinaderi i Göteborg. Råvaran till denna verksamhet anges komma från ett företag i Piteå. Anläggningen i Piteå anges vara den enda som idag producerar HVO⁹, men det anges finnas ett antal företag som har planer på produktion. I Norrköping anges ett företag ha en stor etanolanläggning, medan två andra företag har mindre anläggningar. Två företag anges producera FAME¹⁰, en större och en mindre anläggning. Därutöver anges det finnas ett stort antal biogasproducenter. Produktion av biojetbränsle i Sverige anges kunna ske antingen genom att utveckla ny teknik och kommersialisera den eller genom att använda teknik som redan är kommersialiserad. Samtliga processvägar producerar även drivmedel för vägsektorn. Det anges ha genomförts ett stort antal studier som visar att Sverige har

⁸ I avsnitt 8.5 beskriver utredningen dagens produktion medan det i avsnitt 8.6 beskrivs förutsättningar för ny produktion. Sidorna 158 – 161 i betänkandet.

⁹ Hydrerade vegetabiliska oljor, biodrivmedel som används för inblandning i diesel eller rent som drivmedel i bilar och tunga fordon.

¹⁰ Fatty Acid Methyl Ester (FAME) är en form av biodiesel.

mycket goda förutsättningar att producera biodrivmedel från restprodukter i skogs och jordbruk. Även om dessa gjorts för vägtrafikbränslen anges slutsatserna ofta vara relevanta även för flyg.

Regelrådet gör följande bedömning. Det ges en tydlig bild av branscher som kan påverkas av förslaget, direkt eller indirekt. Utöver det som har angetts, noterar Regelrådet att om kostnaden övervältras på konsumenter, kan det väntas att en del av dessa konsumenter är företag som anlitar flyget för sina resor. Effekter på tjänsteresor har också tagits upp på annan plats i remissen. Sammantaget finner Regelrådet att beskrivningen av vilka branscher som berörs är tillräckligt tydlig. När det gäller antal leverantörer av flygfotogen finns det uppgifter om att en stor andel levereras av de fyra stora aktörer som finns vid Arlanda, och även en motivering till varför det inte går att precisera ytterligare. Det finns en uppgift om antal (relevanta) flygbolag. Uppgift om antal företag i besöksnäringen saknas, liksom om dessa företags storlek. Det finns, som har refererats ovan, viss information om hur dagens produktion av biodrivmedel ser ut. Däremot finns det inte någon beskrivning av skogs- och massaindustrin eller jordbruket, vilka anges vara troliga producenter av det nya bränslet (eller leverantörer av råvara till det). Regelrådet finner inte att avsaknaden av närmare information om besöksnäringen är något väsentligt problem, eftersom det anges att effekten på resandet kommer att vara begränsad, och i grunden rör sig om en mindre ökning än vad som annars skulle bli fallet, än någon minskning jämfört med idag. Regelrådet har förståelse för att det kan finnas utmaningar att beskriva hur en framtida produktion av biojetbränsle skulle kunna se ut. Det borde emellertid ha varit möjligt att ge en allmän bild av skogs- och massaindustrin och som i bästa fall också hade kunnat ange något om i vilken mån alla företag där kan väntas ha tillgång till de aktuella restprodukterna eller om det snarast avser någon del av denna bransch. Även med beaktande av de utmaningar som finns bedömer Regelrådet att de företag som särskilt nämns som troliga att som producenter kunna dra nytta av förslaget borde ha kunnat beskrivas något tydligare än vad som görs. Om det inte varit möjligt att göra detta, borde den omständigheten kunnat anges och motiveras.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag med avseende på bransch godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag med avseende på antal och storlek bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

I konsekvensutredningen anges att införandet av reduktionsplikten i praktiken innebär två skilda administrativa krav på den reduktionspliktiga aktören. Det beror på att denne aktör utöver att omfattas av reduktionspliktslagen kommer att omfattas av hållbarhetslagen och dess krav, i de flesta fall. Reduktionsplikten anges innebära ett krav att till Energimyndigheten rapportera de uppgifter som krävs för att visa att plikten är uppfylld: mängden fossil flygfotogen och mängden biodrivmedel samt en del specifika parametrar såsom energiinnehåll. Det anges att för att kunna uppfylla reduktionsplikten måste aktören ha ett hållbarhetsbesked. Idag anges att i vart fall stora drivmedelsleverantörer är certifierade enligt ett av EU-kommissionen godkänt certifieringssystem. När certifiering finns anges det enbart vara en formsak att ansöka om hållbarhetsbesked. För att få ett hållbarhetsbesked krävs att aktören upprättar ett kontrollsystem, får detta godkänt av oberoende granskare och förvaltar kontrollsystemet enligt lagstiftningens krav. Kravet på kontrollsystem anges vara väsentligt lägre för en aktör som köper biodrivmedel av en annan aktör med hållbarhetsbesked. Den administrativa kostnaden för de aktörer som omfattas av hållbarhetslagen anges ha uppskattats av Energimyndigheten i en rapport. I denna studie redovisas den genomsnittliga årliga kostnaden för den rapporteringsskyldige under den tid som systemet varit i gång när studien gjordes. Kostnaden anges ha uppgått till omkring 40 miljoner kr per år för samtliga företag. Ansökan om hållbarhetsbesked anges ha kostat motsvarande 14 procent av detta belopp medan resterande 86 procent utgjordes av kostnader för att förvalta kontrollsystemet och

rapportera till Energimyndigheten. Kostnaden för ett stort företag uppskattades uppgå till 2 kr per megawattimme biodrivmedel utslaget över de år som systemet varit i gång, medan motsvarande kostnad för mindre företag var betydligt högre, omkring 27 kr per megawattimme. Studien anges gälla för ett stort antal företag som har hållbarhetsbesked och är inte fullt ut möjlig att tillämpa på utredningens förslag. Utredningen framhåller också att kostnaden inte är direkt kopplad till energimängden, utan att detta endast var ett sätt att illustrera kostnaden i rapporten.

Därutöver anges i konsekvensutredningen att förslagsställaren inte bedömer att det är ändamålsenligt att uppskatta tidsåtgången för respektive företag, men med utgångspunkt i Energimyndighetens rapport anges det inte vara orimligt att anta att de administrativa kostnaderna för samtliga företag som berörs av reduktionsplikt kommer att uppgå till ett fåtal miljoner kr per år.

Regelrådet gör följande bedömning. Konsekvensutredningen innehåller en del värdefull information om administrativa kostnader. Det är positivt att resultaten från Energimyndighetens studie refereras. Det är emellertid oklart på vilken grund som utredningen bedömer att det inte vore ändamålsenligt att uppskatta tidsåtgången per företag. Det är också oklart vad som avses med ett fåtal miljoner kr per år och varför den totala summan skulle hamna där. Av de uppgifter som lämnas i konsekvensutredningen framgår att det inte rakt av går att tillämpa resultaten från Energimyndighetens studie, men det är inte tydligt i vilka avseenden som resultaten är, respektive inte är, tillämpliga. Sammantaget finner Regelrådet att även om det är positivt att vissa kostnadsuppskattningar har refererats är det alltför otydligt vad den samlade konsekvensen kan väntas bli och vad förslagsställaren baserar sin bedömning av detta på. Större tydlighet om förutsättningarna för bedömningen och om vilka motiv som funnits för att inte göra ytterligare analys borde ha varit möjlig.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på administrativa kostnader bristfällig.

Andra kostnader och verksamhet

Det anges att reduktionsplikten innebär att flygfotogen blir dyrare. Hur mycket dyrare anges bero på reduktionspliktsnivå samt biodrivmedels genomsnittliga växthusgasutsläpp och pris per liter. Den beräknade totala merkostnaden för biojetbränsle anges bli 162 miljoner kr år 2021, 560 miljoner kr år 2025 och drygt 2,5 miljarder kr år 2030. Kostnaden ökar över tid eftersom det successivt kommer att krävas en högre inblandning. Kostnadsökningen per liter dämpas emellertid av att biojetbränsle väntas bli billigare i takt med utökat utbud och förbättrad teknik. Det anges även beräkningar av vilken merkostnad det kan väntas bli för olika typer av resor, givet antaganden om att merkostnaden övervältras på biljettpriset. I ett huvudscenario väntas merkostnaden för inrikes resor bli 3 kr år 2021, 10 kr 2025 och 41 kr 2030, medan merkostnaden för utrikes Europa i huvudscenariot samma år beräknas till 6 kr, 19 kr och 78 kr per resa. Den största prisökningen beräknas ske för interkontinentala resor, med 19 kr för 2021, 61 kr för 2025 och 250 kr per resa år 2030. Utredningen har också gjort känslighetsanalyser där de underliggande antagandena varierar¹¹. Exempelvis beräknas merkostnaden för en interkontinental resa kunna variera mellan 15 och 23 kr år 2021, mellan 43 och 126 kr år 2025 och mellan 152 och 718 kr år 2030.

När det gäller drivmedelsleverantörerna har utredningen också bedömt att det kommer att behövas anpassningar i distributionssystem till en ökad inblandning av biodrivmedel. Exempelvis anges det kunna bli kostnader för att genomföra fler tester för att kontrollera kvaliteten på drivmedlet. Oavsett vilka faktorer som bedöms vara kostnadsdrivande antar utredningen att drivmedelsleverantörerna kommer att föra över kostnadsökningen i sin helhet till flygbolagen. En ökad kostnad för flygfotogen bedöms ge en viss minskad efterfrågan, jämfört med vad som skulle varit fallet om reduktionsplikten inte hade

¹¹ Se avsnitt 11.7 och 11.8 i betänkandet, sid. 264-274.

genomförts, vilket kan inverka på drivmedelsbolagens omsättning. Samma effekt bedöms uppkomma om flygbolag i större utsträckning skulle välja att tanka i andra länder. När det gäller flygbolagen anges att vinsten för dessa kan påverkas av den ökade bränslekostnaden och en minskad efterfrågan.

Det anges att besöksnäringen är den näringsgren som tydligast påverkas av ökade kostnader för flygresor, eftersom denna verksamhet är beroende av tillgängliga kommunikationer. De modellberäkningar som har gjorts visar att effekterna av dämpad passagerartillväxt är så små åren 2021 och 2025 att några väsentliga konsekvenser inte väntas. För 2030 väntas antalet resenärer med inrikesflyg vara 188000 färre än prognostiserat¹² varav ca 40 procent väntas flytta över till andra trafikslag. Samtidigt väntas drygt 50000 färre avresande passagerare med utrikesflyget jämfört med prognosen. Totalt sett prognostiseras ändå en ökning av antalet resande, både inrikes och utrikes, mellan 2017 och 2030, även under förutsättning att reduktionsplikt införs. För inrikesflyget väntas ökningen bli 6 procent, att jämföra med 11 procent i referensscenariot utan reduktionsplikt. Den totala utvecklingen beräknas bli en ökning av resandet med 27 procent mellan 2017 och 2030 med reduktionsplikt, att jämföra med en ökning i referensscenariot på 30 procent.

Regelrådet gör följande bedömning. Merkostnaden för drivmedelsleverantörerna har redovisats så att det är möjligt att få en uppfattning om den totala kostnadsökningen vid tre relevanta årtal. Det går däremot inte att sluta sig till vad kostnadsökningen blir per företag, eftersom det inte är känt hur stort antal drivmedelsleverantörer som kommer att beröras. Det skulle ha förbättrat konsekvensutredningens transparens om även sådan information hade funnits. Det är värdefullt att det tydligt framgår vilka förutsättningar som förslagsställaren har utgått från i sina modellberäkningar och att det även finns en känslighetsanalys. Beskrivningen av påverkan på andra kostnader och verksamhet kan som helhet, utifrån förutsättningarna, anses vara tydlig.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på andra kostnader och verksamhet godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Det anges i konsekvensutredningen att bolag som i princip enbart bedriver inrikestrafik har svårare att slå ut kostnaden för reduktionsplikten än de företag som även bedriver flygtrafik i andra länder som saknar reduktionsplikt. Förslagsställaren anges att det inte kan uteslutas att detta kan leda till försämrad konkurrens på marknaden för inrikes trafik genom att de bolag som även bedriver trafik i andra länder kan hålla lägre priser på inrikesresor och ta en del av merkostnaden på utrikesresor i stället. När det gäller bolag som bedriver utrikestrafik och som har en stor andel resor som startar och landar i Sverige anges dessa påverkas mer av plikten än bolag som endast har en liten del av sin tankning i Sverige. Detta anges kunna ge konkurrensnedvridning mellan exempelvis SAS och internationella flygbolag. Utredningen bedömer att effekten kan komma att bli särskilt stor när det gäller interkontinentala resor där ökade kostnader för flygresor från Sverige kan komma att leda till att resenärer i större utsträckning väljer att resa via ett annat land. Konkurrenspåverkan till följd av en sådan effekt förväntas emellertid minska till följd av att nordiska bolag bedriver transfertrafik via olika nordiska flygplatser. Likväl består effekten av att utländska flygbolag har lättare att sprida ut kostnader, anger förslagsställaren. Det anges emellertid vara möjligt att fler länder kommer att införa krav på inblandning av biodrivmedel, såsom har skett i Norge, vilket skulle minska konkurrenspåverkan.

När det gäller drivmedelsleverantörer anges att om flygbolag väljer att tanka i andra länder för att dra nytta av ett lägre drivmedelspris, påverkas konkurrensen mellan svenska drivmedelsleverantörer och

¹² Det vill säga jämfört med en situation i vilken reduktionsplikten inte skulle införas.

drivmedelsleverantörer i andra länder¹³. Förslagsställaren anges att det samtidigt bör tas hänsyn till att inblandning av biodrivmedel också kan vara en konkurrensfördel i en värld som ställer om till fossilfrihet.

Regelrådet gör följande bedömning. Förslagsställaren har beskrivit ett flertal möjliga effekter på konkurrensförhållandena för företag. Detta är värdefull information. Det skulle ha förbättrat konsekvensutredningens kvalitet om det hade redovisats en bedömning av om de berörda svenska företagens relativa konkurrenskraft på det hela taget väntas påverkas positivt eller negativt av förslaget. Såvitt Regelrådet kan förstå är emellertid svaret på den frågan avhängigt av en rad faktorer som får sägas vara påtagligt svåra att förutse. Utifrån de förutsättningar som gäller i ärendet kan beskrivningen anses vara tydlig.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på konkurrensförhållanden för berörda företag godtagbar.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Förslagsställaren tar även upp en möjlighet att höjda priser på flygresor i kombination med ökad klimatmedvetenhet skulle kunna bidra till att fler svenskar väljer att semestra i Sverige. Samtidigt anges emellertid att även om det väntas bli färre flygresor med reduktionsplikten än utan, så rör sig skillnaden om en mindre ökning än den som skulle ske i referensscenariot.

Regelrådet finner redovisningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

I konsekvensutredningen anges att de administrativa kostnaderna bedöms relativt sett kunna bli högre för drivmedelsleverantörer som hanterar små volymer drivmedel. Detta bedömer förslagsställaren inte vara tillräckligt skäl för att särskild hänsyn ska tas i utformningen av reduktionsplikten. Bedömningen anges vara att det är möjligt för alla som har en reduktionsplikt att uppfylla denna. Mindre aktörer anges kunna välja att förvärva växthusgasreduktioner genom avtal med en annan aktör som har reduktionsplikt och som minskat utsläppen mer än vad som krävs.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår vilken bedömning som förslagsställaren har gjort och vilka motiv som finns för bedömningen.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning godtagbar.

Sammantagen bedömning

Regelrådet konstaterar att konsekvensutredningen i flertalet avseenden håller tillräcklig kvalitet. Det finns brister i redovisningen av administrativa kostnader men dessa är i sig inte tillräckliga för att påverka helhetsbedömningen.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 4 september 2019.

¹³ Här kan också nämnas att konsekvensutredningen innehåller ett specifikt avsnitt om s.k. ekonomitankning.

I beslutet deltog Claes Norberg, ordförande, Hanna Björknäs, Yvonne von Friedrichs och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av Per Högström.



Claes Norberg
Ordförande



Per Högström
Föredragande