

Klimat- och näringslivsdepartementet

Er referens
KN2023/03617Diarienummer
Utr 2023/50Datum
2023-08-22

Yttrande över promemorian Sänkning av reduktionsplikten för bensin och diesel

Trafikanalys har i arbetet med underlag för regeringens klimatpolitiska handlingsplan identifierat reduktionsplikten som en nyckel för att nå klimatmålet för inrikes transporter till 2030 (Trafikanalys Rapport 2022:14, *Förslag som leder till transportsektorns klimatomställning*). Reduktionsplikten har bidragit till att sänka utsläppen av koldioxid. Detta tack vare en ökad inblandning av biobränsle som, produktionsprocessen inräknad, ger lägre utsläpp av fossil koldioxid än bensin och diesel. Eftersom biobränsle generellt har varit dyrare än fossila drivmedel har den dock bidragit till högre drivmedelspriser. Detta har många olika effekter; en av dem är att det skapas incitament att köpa en bil som inte är förenad med så höga drivmedelskostnader, i praktiken ofta en bil som drivs helt eller delvis av el. En elektrifierad fordonsflotta bidrar i hög grad till att nå relevanta klimatmål.

Ibland framhålls att koldioxidutsläppen är lika stora med biodrivmedel som med bensin eller diesel och att det talar mot biobränsle och reduktionsplikt som klimatåtgärd. Då bortses från att biobränslen under livscykeln har fångat upp koldioxid. Nettoutsläppen av koldioxid från hela livscykeln kan vara små och reduktionsplikt vara verksamt för att reducera transporternas fossila koldioxidutsläpp.

När reduktionsplikten sänks behöver den ersättas med andra åtgärder som på motsvarande sätt får ned utsläppen från diesel- och bensindrivna fordon. I arbetet med underlag för den klimatpolitiska handlingsplanen kunde vi dock inte identifiera styrmedel som skulle kunna ersätta reduktionsplikten alternativt styrmedel som utsläppshandel och åtgärder på skatteområdet. I synnerhet gäller denna bedömning för målet på kort sikt (dvs. fram till 2030). Även i remitterad promemoria konstateras att utsläppen ökar och att det blir svårt att nå 2030-målet om det inte införs andra åtgärder som minskar utsläppen.

Trafikanalys delar uppfattningen att det är svårt att förutse vilka priseffekter förändringen av reduktionsplikten kommer att ha. Promemorians bedömningar framstår som rimliga. Förändringen beträffande bensin blir måttlig medan effekten avseende diesel blir påtaglig.

En bakgrund till föreslagen förändring av reduktionsplikten är att regeringen anser att tillräcklig hänsyn tidigare inte har tagits till andra samhällsmål, utan att det varit för mycket fokus specifikt på 2030-målet för koldioxidutsläpp från transporter. Trafikanalys delar uppfattningen att sänkta drivmedelspriser i flera avseenden gynnar svensk konkurrenskraft och ambitionen att "hela Sverige ska leva". Sänkta dieselpriiser gynnar framför allt näringslivet. Trafikanalys har i skilda sammanhang analyserat transport- och logistikkostnaders betydelse för konkurrenskraft, bl.a. i Trafikanalys Rapport 2022:2, *Godstransporter och konkurrenskraftens utveckling*. Där konstateras att utvinnings-

industri och partihandel är de svenska branscher som har högst transportkostnadsandel och att den genomsnittliga transportkostnaden för alla branscher är 6 procent. En del av den kostnaden kan i sin tur kopplas till dieselpriiset vid pump. Aktuell sänkning av dieselpriiset kan sammanfattningsvis ha påtaglig betydelse för flera branscher. Samtidigt bedöms en sådan sänkning också leda till ökad trafik. För lastbilstrafik har priselasticiteten beräknats till -0,4 vilket betyder att om kostnaden sänks med 1 procent ökar överslagsmässigt efterfrågan på lastbilstransporter med 0,4 procent, vilket i motsvarande mån också bidrar till ökade utsläpp.

Minskad reduktionsplikt framhålls också som ett sätt att sänka hushållens drivmedelskostnader. Promemorian nämner i sammanhanget att utfallet för hushållen påverkas av vilken bil hushållet använder. Vi vill poängtera betydelsen av detta och känner mot den bakgrunden att det kan vara tveksamt att generalisera effekterna på grupper som boende i stad eller på landet, hushålls ekonomiska standard eller män respektive kvinnor, när det de facto är en minoritet i varje sådan grupp som påverkas påtagligt. För ägare till den tredjedel av personbilsparken som utgörs av dieseldrivna bilar är effekten påtaglig, för ägare till den majoritet av fordonsparken som är bensindriven är effekten liten, medan det för den fortfarande måttliga andel (4 procent år 2022) av personbilarna som är rena elbilar inte påverkar alls. Det senare gäller naturligtvis även de hushåll som inte har bil, en grupp som kan uppskattas till ca 20 procent av hushållen (enligt RVU 2011–2016 var det 22,6 procent).

Vi vet att gruppen elbilsägare (som således inte direkt påverkas av förslaget) har en distinkt annan socioekonomisk profil än bilägare i allmänhet. Vi har samtidigt tidigare redovisat uppfattningen att försäljningen av elbilar kan förväntas utvecklas till att efterlikna den generella nybilsmarknaden innan år 2025. (*Vem väljer en elbil? De svenska hushållens val av elbilar och laddhybrider*, Trafikanalys Rapport: 2023:2).

Det har konstaterats att elektrifieringen av fordonsflottan har gått snabbare än vad Energimyndigheten trodde vid Kontrollstation 2019. Det har diskuterats om man i ljuset av det har dimensionerat reduktionsplikten för ambitiöst. Samtidigt kan vi konstatera att andelen rena elbilar i den svenska personbilflottan år 2022 var måttliga 4 procent. I våra korttidsprognoser bedömer vi att andelen år 2026 stigit kraftigt – till 12 procent (*Trafikanalys, Korttidsprognoser för vägfordonsflottan 2023–2026*). En snabb och positiv utveckling förutses med andra ord, men elbilar är likafullt då fortfarande långt från dominerande.

På längre sikt ser vi att elektrifieringen och EU-regleringen av nya fordon på ett annat sätt kan spela avgörande roller. Föreslagen förändring av reduktionsplikten innebär emellertid samtidigt att incitamenten för att välja elbil istället för bensin- eller dieselbil minskar. Trafikanalys har, i annat sammanhang, modellmässigt beräknat hur en förändring från nu gällande reduktionsplikt till ett scenario likt det som föreslås i promemorian (dock med en linjär ökning av reduktionsplikten från år 2027 för att nå ESR-åtagandet) påverkar nybilsförsäljningen. Andelen nollutsläppsfordon beräknas årligen vara ca 3 procentenheter högre vid nuvarande reduktionsplikt än vid det alternativ som beräknats. Det kan tyckas vara en måttlig förändring, men det är icke desto mindre en förändring som sannolikt medför behov av kompensation med andra åtgärder för att regeringens elektrifieringsambitioner ska förverkligas.

Den nya incitamentsbilden kan också påverka utskrotningen av äldre dieslbilar, liksom den (genomsnittliga) körsträckan för dieslbilar i gemen.

Vikten av långsiktighet i klimatpolitiken har i många sammanhang poängterats. När reduktionsplikten ursprungligen infördes var den också ett uttryck för den strävan. Trafikanalys har tidigare, i samband med beslut om pausad höjning av reduktionsplikten, lyft risken att det har kunnat skada systemets trovärdighet och biodrivmedelsproducenters engagemang (Trafikanalys, *dnr. Utr 2022/24*). Den diskussion som förts om mer tekniska problem att tillämpa de reduktionsnivåer som ska gälla från 2027 och framåt har också närt tvivel om systemets stabilitet (Energimyndigheten, *Kontrollstation 2022 för reduktionsplikten*). Med föreliggande förslag är systemets långsiktighet tydligt borta.

Med tanke på betydelsen av förutsägbarhet anser vi att det vore angeläget att så snart som möjligt analysera och lägga fast reduktionspliktens utformning för år 2027 och framåt. Det förefaller då lämpligt, som promemorian nämner, att även andra samhällsekonomiskt effektiva styrmedel övervägs.

Förslaget om ändrad reduktionsplikt påverkar inte Sveriges möjligheter att uppnå de nationella mål för transportsektorn som EU:s s.k. *Förnybartdirektiv* sätter upp. Däremot kan det påverka förutsättningar (och eventuella kostnader) att uppnå det nationella målet för 2030 enligt den s.k. *Ansvarsfördelningsförordningen*. Trafikanalys saknar en analys av den frågeställningen.

Generaldirektör Mattias Viklund har beslutat i detta ärende efter föredragning av avdelningschef Gunnar Eriksson. I beredningen av ärendet har också Björn Olsson, Lisa Eriksson, Pia Sundbergh och Lennart Thörn deltagit.