

Yttrande

Dnr 2017-053

12 april 2017

Miljö- och energidepartementet

103 33 Stockholm

Reduktionsplikt för minskning av växthusgasutsläpp från bensin och dieselbränsle

M2017/00723/R

SAMMANFATTNING

Konjunkturinstitutets viktigaste synpunkter på reduktionsplikten som den föreslås i promemorian kan sammanfattas i följande punkter:

- Den föreslagna reduktionsplikten utgör en stor förändring i hur Sverige styr mot mer biobaserade drivmedel.
- Reduktionsplikt är ett lämpligt och transparent styrmedel för att helt fasa ut fossila drivmedel från transportsektorn, vilket blir konsekvensen av de föreslagna mål och intentioner som presenterats för sektorn.
- Reduktionsplikten har potential att skapa ett mer förutsägbart investeringsklimat jämfört med rådande ordning som kräver dispens från EU. För att underbygga detta vore det önskvärt att kunna precisera pliktens utformning även efter 2020 i närtid.
- Det föreligger risk för att reduktionsplikten blir kostsam att uppfylla. Det är därför bra att förslaget innehåller ett par så kallade flexibla mekanismer som motverkar höga kostnader.
- Att öka reduktionspliktens omfattning skulle leda till högre kostnadseffektivitet.
- Kostnadseffektiviteten skulle öka med en gemensam plikt för bensin och diesel. Ett sådant system, eventuellt kopplat till ett certifikatsystem, bör införas snarast möjligt.
- Konjunkturinstitutet saknar en analys av hur ett införande av reduktionsplikt påverkar och påverkas av LULUCF-sektorn.

GENERELLA SYNPUNKTER

Den föreslagna reduktionsplikten utgör en stor förändring i hur Sverige styr mot mer biobaserade drivmedel. Det nuvarande systemet har baserats på skattedifferentiering som gör biodrivmedel billigare relativt fossilbaserade drivmedel. En viktig orsak till skiftet är att skattedifferentieringen räknas som statsstöd och kräver dispens från EU. Detta har skapat en osäkerhet för marknadens aktörer och möjligen lett till att önskvärda investeringar inte har genomförts. Reduktionsplikten har potential att skapa ett mer förutsägbart investeringsklimat.

Till skillnad från differentierade skatter, som beskattar fossilbaserade bränslen mer än biobaserade, så styr reduktionsplikten direkt mot andelen biodrivmedel i termer av livscykelbaserade växthusgasutsläpp per energienhet. En konsekvens av detta är att det kan bli kostsamt att nå målet om priset på biodrivmedel blir högt. Under differentierade skatter efterfrågar marknaden mindre biodrivmedel om dess pris stiger. Den möjligheten finns inte under en reduktionsplikt. I promemorian föreslås ett pristak, se nedan, som minskar risken för att kostnaderna med reduktionsplikten ska bli alltför höga.

Konjunkturinstitutet har tidigare ställt sig tveksamma till det föreslagna sektorsmålet om 70 procent lägre utsläpp i transportsektorn till 2030 och intentionen om en fossilfri fordonsflotta till 2045 (se till exempel KI Dnr 2016-087). Givet dessa mål gör Konjunkturinstitutet emellertid bedömningen att en reduktionsplikt är ett lämpligt instrument. Att uppfylla målet/intentionen för transportsektorn kräver i förlängningen ett förbud mot fossilbaserade bränslen i transportsektorn. Det är fullt möjligt att uppnå detta med hjälp av en koldioxidskatt som över tid höjs till en nivå som gör att fossilbaserade bränslen helt prisas ur marknaden, men en reduktionsplikt ter sig som ett mer logiskt och transparent instrument.

Den föreslagna reduktionsplikten är i stycken tekniskt komplicerad. Dels följer det av de avancerade beräkningar som krävs givet att det är biodrivmedlens livscykelutsläpp som andel av bränslets energinnehåll som styrs mot och dels av att systemet får följdverkningar på till exempel befintlig energi- och koldioxidskatt. Konjunkturinstitutet uppskattar därför särskilt att promemorian är välskriven och innehåller gedigna genomgångar som diskuterar, både positiva och negativa, aspekter av förslaget. Vidare uppskattar Konjunkturinstitutet att remissen innehåller förslag på hur plikten bör utformas för att hålla transaktionskostnader etcetera på hanterbara nivåer, till exempel genom att koordinera definitioner och liknande med befintlig lagstiftning.

Även om Konjunkturinstitutet delar uppfattningen att reduktionsplikt är ett, givet de uppsatta målen, lämpligt instrument och anser att förslaget i stort är väl genomarbetat, så kvarstår ett antal synpunkter.

REDUKTIONSPLIKTENS OMFATTNING

Givet att en reduktionsplikt introduceras ter det sig önskvärt att den täcker så stor del av bränslemarknaden som möjligt. Dels för att den därmed kan få större genomslag på utsläppen och dels för att en större täckning ger en större flexibilitet för aktörerna vilket leder till bättre kostnadseffektivitet. Förslaget innehåller ett antal undantag från reduktionsplikten som ur detta perspektiv är mindre önskvärda. Exempel på detta är:

- Gas exkluderas. Motiveringen är att gasformiga drivmedel inte kan blandas med flytande bränslen. Trots detta torde gas kunna ingå i en leverantörs pro-

duktmix, om än inte inblandat i flytande bränsle, och borde därmed kunna räknas mot reduktionsplikten som då blir potentiellt mindre kostsam att uppnå.

- Enbart motorbränslen omfattas. Motiveringen (s 40) är att reduktionsplikten huvudsakliga mål är att bidra till en fossilfri fordonsflotta. Konjunkturinstitutet ställer sig frågande till varför man inte utnyttjar möjligheten att styra mot en bredare sektor än enbart transportsektorn.
- Bränsle som används inom järnvägssektorn omfattas inte. Motiveringen är (s 40) att reduktionsplikten annars skulle öka järnvägens kostnader och försämrar konkurrensen mot väg. Konjunkturinstitutet anser att detta svårligen kan vara ett relevant argument. Järnvägen bör bära sina egna kostnader och om så inte ska vara fallet så är det bättre att använda en mer transparent subventionsmekanism än att undanta den från reduktionsplikten.

Konjunkturinstitutet delar uppfattningen att en gemensam plikt för diesel och bensin har fördelar ur kostnadseffektivitetssynpunkt, men att det, särskilt på kort sikt, finns potentiella problem med den lösningen (sid 44). Problemen kan hanteras med ett certifikatsystem (som också nämns på sid 44), men ett dylikt system kan ha höga transaktionskostnader. De problem ur konkurrenssynpunkt som befaras givet det låga antalet deltagare i systemet borde dock kunna lösas med ett väl fungerande system, och hanteras i vart fall knappast bättre med den bilaterala ansats som nu föreslås. Desto mer strikt reduktionsplikten blir över tid, desto viktigare blir det att tillåta en flexibilitet mellan bränslena för att kostnaderna med systemet inte ska bli alltför höga. Inom en nära framtid, till exempel i samband med den föreslagna kontrollstationen 2019, bör det allvarligt övervägas att införa ett gemensamt system för diesel och bensin likväl som ett certifikatsystem.

Att reduktionsplikten baseras på biodrivmedlens utsläpp ur ett livscykelperspektiv har positiva effekter. Dels minskar risken för suboptimeringar och dels skapas incitament att få ner växthusgasutsläppen i produktionskedjan. Det bör noteras att denna ansats kan hamna i kontrast med klimatmål som mäts på annat sätt. Till exempel så blir konsekvensen av reduktionsplikten utformning att om biodrivmedel med låga livscykelutsläpp används så kan fossilandelen i bränslet vara större. Detta kan göra det svårare att uppnå målet om 70 procents utsläppsreduktion i transportsektorn till 2030 eftersom det målet mäts som fossilbaserade utsläpp från transportsektorn i Sverige.

Det kan också tänkas finnas andra negativa effekter förknippade med dagens eller framtida biodrivmedel. Att ensidigt se till växthusgasutsläppen kan därmed leda fel. Detta sägs hanteras genom krav på att hållbarhetsdirektivet är uppfyllt för att biodrivmedlet ska få räknas. Det är inte uppenbart att det räcker. Till exempel kvarstår sannolikt problem förknippade med indirekta markanvändningseffekter. Att kraftigt öka efterfrågan på biodrivmedel, även om hållbarhetsdirektivet är uppfyllt för drivmedel i det svenska systemet, skapar ändå en risk att produktionen av icke-hållbara biodrivmedel ökar som kompensation för de som importeras till Sverige.

Som nämnts ovan så är en styrka med reduktionsplikten, jämfört med rådande ordning som kräver dispens från EU, att den ger marknaden mer stabila spelregler. Givet detta är det olyckligt att promemorian bara ger förslag på reduktionsplikt till och med 2020. Anledningen är att flera förändringar är att vänta från EU som kommer att gälla från 2020. Att innan dessa förändringar är kända föreslå en utformning av reduktionsplikten efter 2020 skulle knappast vara trovärdigt. Konjunkturinstitutet vill ändå framhålla att den korta tidsperiod för vilken reduktionsplikten utformning är känd motverkar ett av

dess primära syfte – att skapa stabila spelregler. Att så fort som möjligt kunna specificera en mer långsiktig bana för den framtida utvecklingen av reduktionsplikten är därför viktigt för systemets styrande effekt.

Generellt gäller att flexibilitet i systemet, som möjliggör för fler sätt att nå ett givet mål, gör att de förväntade kostnaderna för att nå målet blir lägre. Det är önskvärt i sig själv, men det är också fallet att om kostnaderna för måluppfyllelse kan reduceras så går det att motivera ett striktare mål.

FLEXIBILITET ÖKAR SYSTEMETS KOSTNADSEFFEKTIVITET

En osäker framtid gör att oförutsedda omständigheter kan uppstå med risk för att kostnaderna för den förda politiken stiger onödigt mycket. Ett system som tillåter ett mått av flexibilitet är bättre utrustat att hantera oförutsedda händelser och leder, om det är väl utformat, till ökad kostnadseffektivitet. Konjunkturinstitutet ställer sig därmed positiv till att detta har uppmärksammats i den föreslagna utformningen av reduktionsplikten som innehåller ett antal flexibla lösningar.

Konjunkturinstitutet ser stora fördelar med förslaget (s 52) om en fast avgift för de som inte uppnår sin reduktionsplikt. Avgiften kommer att fungera som ett pristak som motverkar effekten av oförutsedda chocker i form av mycket höga priser på biodrivmedel. Avgiften föreslås vara maximalt 7 kronor per kg koldioxidekvivalenter. Konjunkturinstitutet har inte haft möjlighet att bedöma om det är en väl avvägd nivå.¹

Möjligheten att överlåta överskott mellan aktörerna ökar också deras flexibilitet och bidrar till kostnadseffektivitet. Överskott från föregående kalenderår kan överlåtas till annan aktör. Det noteras att överlåtelser ska avse ett och samma kalenderår och att det ”alltså” inte är möjligt att spara utsläppsminskningar till nästa kalenderår. Skrivningen om hur överlåtelser får ske (kap 8) är något oklar. Den kan tolkas som att ett överskott föregående år kan säljas till annan aktör för att använda det innevarande år. Detta är sannolikt inte intentionen eftersom det skulle öppna upp för att spara överskott över tid. Snarare är tanken att ett överskott som uppstod föregående år bara kan användas för att täcka ett underskott som uppstod det året. Det kan finnas problem med en sådan konstruktion eftersom det kan vara svårt för marknadens aktörer att i förväg bedöma möjligheterna att möta sina mål med hjälp av handel. Dels är det riskfyllt att chansa på att inte nå målet och köpa utrymme av andra innan man vet om ett sådant utrymme faktiskt finns. Dels är det riskfyllt att överträffa målet eftersom det kanske inte finns någon att sälja utrymmet till.

Konjunkturinstitutet ställer sig frågande till varför överskott inte får sparas. Om det tillåts så ökar flexibiliteten över tid så att aktörer kan överträffa målet i perioder då biodrivmedel är relativt billiga och använda sparad överskott i perioder då de är dyrare, vilket kommer minska de totala kostnaderna av systemet. Möjligen är anledningen en rädsla för att det skulle byggas upp ett stort ackumulerat överskott över tid vilket kan tänkas minska omvandlingstrycket. Detta diskuteras inte i promemorian, men om det är motivet så torde det vara möjligt att hitta en balans mellan flexibilitet över tid och risk för stort ackumulerat överskott.

¹ Som förslaget är formulerat i kap 11 så räknas inte koldioxid som koldioxidekvivalenter, vilket sannolikt är ett skrivfel.

KALIBRERING AV ENERGI- OCH KOLDIOXIDSKATT

EU tillåter inte reduktionsplikt och differentierade skatter samtidigt, således måste bensin respektive diesel åsättas generella skatter oberoende av deras bioinnehåll. Reduktionsplikten innebär att bränslepriserna kommer stiga – eftersom biobränslen är dyrare än fossila – och för att motverka en kraftig höjning av pumppriserna behöver koldioxid- och/eller energiskatten kalibreras nedåt. Konsekvensen blir att de bränslen som omfattas av dessa skatter, men inte av reduktionsplikten, blir billigare. Detta är ytterligare ett argument för att reduktionspliktens omfattning borde breddas.

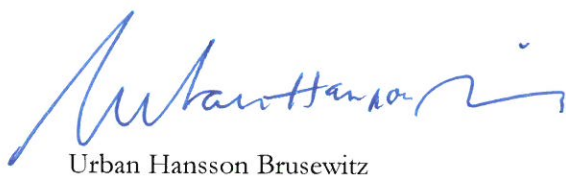
I princip så gör reduktionsplikten att koldioxidskatten riktad mot transportsektorn blir överflödig. Den funktion koldioxidskatten har i dagsläget kommer att hanteras av reduktionsplikten. Kvarvarande behov av styrning av sektorn kan skötas genom energiskatten. Sålunda borde koldioxidskatten mot transportsektorn avskaffas i och med att reduktionsplikten införs. Detta kan kräva att energiskatten kalibreras.

Att blanda ett kvantitativt styrmedel, som reduktionsplikten, med prisbaserade styrmedel kan få konsekvenser på hur internaliserande skatter bör beaktas. Energiskatten syftar delvis till att internalisera transportsektorns negativa externa effekter (utöver växthusgaser). En kalibrering av energiskatten nedåt som en följd av reduktionsplikten leder till att internaliseringsgraden ser ut att vara lägre, även om pumppriset behålls på samma nivå som tidigare.

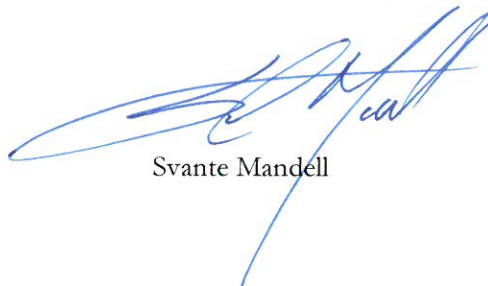
RELATION TILL LULUCF

Konjunkturinstitutet ställer sig frågande till att LULUCF över huvud taget inte nämns i promemorian. LULUCF-sektorn kommer att spela en viktigare roll i EU:s, och därmed Sveriges, klimatpolitik efter 2020 vilket påverkar Sveriges möjligheter att ta ut biomassa ur sektorn. Konjunkturinstitutet saknar en analys av om reduktionsplikten är möjlig att kombinera med de förväntade reglerna för LULUCF-sektorn eller i vad mån Sverige kommer behöva importera stora mängder biodrivmedel och, om så, vad konsekvenserna av detta kan vara.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Urban Hansson Brusewitz. Föredragande har varit Svante Mandell.



Urban Hansson Brusewitz



Svante Mandell

