



Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Uppdrag att främja tillgången till hållbara, fossilfria och koldioxidsnåla drivmedel för sjöfart och luftfart

Sammanfattning av uppdraget

En bokstavsutredare ska analysera och föreslå hur tillgången till hållbara, fossilfria och koldioxidsnåla drivmedel för sjöfarten och luftfarten i Sverige kan främjas. Utredaren ska analysera hur tillgången kan tillgodoses genom produktion i Sverige och genom import. Utredaren ska vidare ta fram en handlingsplan för arbetet med att främja tillgången till hållbara, fossilfria och koldioxidsnåla drivmedel för sjöfart och luftfart.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 april 2026.

Bakgrund och skälen för uppdraget

Fossilfria drivmedel är viktiga för att minska utsläppen från flyg och sjöfart. I regeringens klimathandlingsplan – hela vägen till nettonoll (skr. 2023/24:59) bedömer regeringen att politiken ska fortsätta att främja utveckling och produktion av nya fossilfria bränslen. Vidare anger regeringen att samverkan bör öka för att samordna arbetet med produktion och distribution av hållbara fossilfria drivmedel för flyget och sjöfarten. Enligt regeringens klimathandlingsplan kräver omställningen till hållbara och fossilfria drivmedel för sjöfarten och luftfarten ett helhetsgrepp om inblandning, produktion och infrastruktur.

Till grund för regeringens bedömning i handlingsplanen låg bl.a. Flygplatsutredningens förslag i promemorian Statens ansvar för det svenska flygplatssystemet (Ds 2023:3) att en bränslekommission för flyget borde inrättas, då det enligt utredningens bedömning krävs en storskalig produktion av hållbara flygbränslen och Sverige bedöms ha förutsättningar

för en hög grad av självförsörjning vad gäller tillgång till naturresurser och samtidigt har den tekniska kunskap som krävs för att kunna nyttja detta. Enligt promemorian finns det flera sektorer som har behov av och konkurrerar i någon form om samma råvara. I samband med remitteringen av utredningens betänkande framförde flera remissinstanser att bränslekommissionen borde inkludera sjöfarten eftersom även sjöfarten har storskaliga behov av hållbara bränslen.

Enligt regeringens bedömning i klimathandlingsplanen kan en ökad samverkan mellan berörda aktörer från luftfarten och sjöfarten bidra i omställningen till hållbara och fossilfria drivmedel. En ökad samverkan bör enligt regeringen samla representanter från hela värdekedjan inklusive företrädare från näringsliv, akademi och offentlig sektor. Därigenom kan som regeringen ser det i klimathandlingsplanen produktionen och tillgången till hållbara och fossilfria bränslen, vilket inkluderar både biobränslen och elektrobränslen, skalas upp och utbyggnaden av tillhörande infrastruktur främjas. En ökad samverkan bör också enligt regeringen kunna leda till att flaskhalsar i värdekedjan minimeras och att nödvändiga åtgärder, såsom att stärka nätkapaciteten, vidtas i den takt som krävs.

I budgetpropositionen för 2025 (prop. 2024/25:1 utg.omr. 22 avsnitt 3.4) anger regeringen att en ökad samverkan mellan berörda aktörer ska komma till stånd i syfte att öka produktionen och användningen av fossilfria drivmedel i flyg- och sjöfartssektorn. Enligt regeringens bedömning är ökad användning av hållbara och fossilfria drivmedel av central betydelse för transportsektorns klimatomställning.

EU:s klimatpaket, det s.k. ”55-procentpaketet” (Fit for 55) stipulerar krav på att andelen hållbara och/eller fossilfria drivmedel för luft- och sjöfart successivt ska öka och att tillgången till sådana drivmedel ska öka.

Sedan 2012 ingår flyget i EU:s utsläppshandelssystem (EU ETS). Genom revideringen av EU ETS har reglerna för flyg inom utsläppshandeln skärpts, bl.a. genom en snabb utfasning av gratis utsläppsrätter för flygoperatörer. Därmed finns det starkare ekonomiska incitament för europeiska luftfartsoperatörer att minska sina utsläpp. Sedan 2024 är även sjöfarten inkluderad i EU ETS. Rederier som utför sjötransporter inom samt till och från EU kommer därmed behöva överlämna utsläppsrätter för sin

klimatpåverkan och förhålla sig till den årliga minskningen av utsläppstaket i handelssystemet.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/2405 av den 18 oktober 2023 om säkerställande av lika villkor för hållbar lufttransport (ReFuelEU Aviation) innehåller bestämmelser om användningen av och tillgången till hållbara bränslen inom luftfarten. ReFuelEU Aviation omfattar alla flyg som avgår från en unionsflygplats, dvs. en flygplats inom EU där passagerartrafiken överstiger 800 000 passagerare per år eller godstrafiken överstiger 100 000 ton per år. ReFuelEU Aviation innebär att flygbränsleleverantörer ska säkerställa att allt flygbränsle som tillhandahålls luftfartygsoperatörer vid varje unionsflygplats innehåller en minimiandel hållbart flygbränsle. Från 2026 är minimiandelen 2 procent för att sedan öka successivt till 70 procent 2045. Till och med 2034 finns en flexibilitetsmekanism som innebär att en flygbränsleleverantör kan uppfylla minimiandelarna som ett viktat genomsnitt för allt flygbränsle som leverantören levererat på unionsflygplatser. ReFuelEU Aviation innehåller också krav på luftfartygsoperatörer att tanka vid en unionsflygplats och att ledningsenheterna på unionsflygplatserna att underlätta tillgången till hållbara flygbränslen.

I Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/1805 av den 13 september 2023 om användning av förnybara och koldioxidsnåla bränslen för sjötransport och om ändring av direktiv 2009/16/EG (FuelEU Maritime) ställs krav på att minska växthusgasintensiteten från den energi som används ombord på fartyg som ankommer till, uppehåller sig i eller avgår från en hamn inom EU. FuelEU Maritime ska tillämpas på alla fartyg, oberoende av flagg, som har en bruttodräktighet över 5 000 ton och som används för att transportera passagerare eller gods för kommersiella ändamål. Kraven skärps stegvis vart femte år och växthusgasintensiteten från ett enskilt fartygs energianvändning ska 2050 vara 80 procent lägre än det referensvärde som motsvarar fartygsflottans genomsnittliga växthusgasintensitet för fartygs energianvändning ombord under 2020. Till skillnad från i ReFuelEU Aviation ställs inga krav på leverantörer av koldioxidsnåla bränslen till sjöfarten i FuelEU Maritime.

Inom FN:s organ för den internationella civila luftfarten, Icao, har det antagits ett långsiktigt mål att den internationella luftfartens utsläpp av koldioxid ska vara nettonoll 2050. Den internationella sjöfartsorganisationen,

IMO, antog 2023 en skärpt strategi för att minska den internationella sjöfartens klimatpåverkan som innebär att de totala utsläppen av växthusgaser från internationell sjöfart ska vara netto noll omkring 2050. Samtidigt stipulerar Parisavtalet bl.a. att den globala produktionen av fossilfria bränslen ska trefaldigas till år 2030. Klimatarbetet har utvecklats på senare år inom både Icao och IMO, men för att uppnå dessa mål och ställa om luftfarten och sjöfarten i linje med Parisavtalet behövs en ökad global tillgång till hållbara och fossilfria drivmedel.

Den ökade efterfrågan på hållbara och fossilfria drivmedel för sjöfarten och luftfarten som skapas genom EU-lagstiftningen och globala åtaganden skapar i sin tur incitament för en ökad användning och produktion globalt. Flera företag planerar också att påbörja produktion i Sverige av hållbara och fossilfria drivmedel för luftfarten och sjöfarten. Grunden för investeringen i produktionsanläggningarna är privat kapital men består även av offentligt stöd från bl.a. EU:s Innovationsfond, Europeiska Investeringsbanken, Klimatklivet och Industriklivet. Under det senaste året har dock vissa företag meddelat att de pausar eller lägger ner sina satsningar på produktion på grund av svårigheter att uppnå ekonomisk lönsamhet.

På nationell nivå har flera initiativ tagits som syftar till att öka användningen av fossilfria drivmedel inom luft- och sjöfarten för att påskynda klimatomställningen. Nämnas kan regeringens uppdrag till Trafikverket om en nationell samordnare för inrikes sjöfart och närsjöfart som pågått sedan 2018 (N2018/04482). Den 14 mars 2024 förlängdes uppdraget som ska slutredovisas senast den 30 juni 2027 (LI2024/00655). I uppdraget ingår bl.a. att lämna förslag på hur s.k. gröna korridorer kan etableras i syfte att minska utsläpp av växthusgaser från sjöfarten. Vidare har regeringen gett Statens energimyndighet i samarbete med Trafikanalys i uppdrag att analysera behovet av statligt stöd för att främja sjöfartens och luftfartens omställning till fossilfrihet och föreslå hur sådana stöd kan utformas (KN2025/00082). Förutom att analysera behovet av statligt stöd, ska förslag lämnas på stöd för att främja sjöfartens och luftfartens användning av fossilfria energibärare, inklusive konvertering av fartyg till alternativa drivlinor.

Nordiska ministerrådet har initierat ett arbete med att ta fram en gemensam färdplan för omställningen av sjöfarten (Nordic Roadmap, Future Fuels for Shipping) och inom ramen för Fossilfritt Sverige har luftfarts- och sjöfartsbranschen tagit fram färdplaner för fossilfri konkurrenskraft.

Sammanfattningsvis skapar EU-lagstiftningen och andra internationella överenskommelser gemensamma regler samt en ram för att öka efterfrågan och tillgång till hållbara, fossilfria och koldioxidsnåla drivmedel för luftfarten och sjöfarten. För att ge förutsättningar för en tillräcklig tillgång till fossilfria drivmedel utifrån de krav som EU-lagstiftningen ställer, finns det behov av att identifiera möjliga hinder och verka för att dessa kan elimineras.

Potentiella hinder kan vara av såväl teknisk som av ekonomisk natur och ha sin grund i olika regelverk. Därutöver finns en osäkerhet om hur priset på hållbara och fossilfria drivmedel på längre sikt kommer att förhålla sig till priset på konventionella drivmedel. Vidare finns en stor utmaning i att konkurrensen om fossilfria drivmedel för olika ändamål sannolikt kommer att vara stor. Med utgångspunkt i bl.a. Trafikverkets Handlingsplan för gröna sjöfartskorridorer och Det Norske Veritas Fuel Transition Roadmap för Nordic Shipping aktualiseras bl.a. följande frågor.

- Vilka möjliga hinder finns för att en tillräckligt stor produktion av hållbara fossilfria drivmedel ska kunna säkerställas?
- Vilka förutsättningar har Sverige jämfört med andra nordiska länder för att producera biodrivmedel till flyg och sjöfart?
- Hur arbetar andra nordiska länder för att främja sin inhemska produktion och biobränslen till flyg och sjöfart?
- Hur kommer importen av fossilfria drivmedel att fungera?
- Hur kommer distributionssystem inklusive hantering av drivmedel i terminaler, flygplatser och hamnar att fungera?

Uppdraget

En bokstavsutredare ska analysera och kartlägga vad som behövs för att främja tillgången till hållbara, fossilfria och koldioxidsnåla drivmedel i Sverige för sjöfart och luftfart, i linje med relevant EU-lagstiftning. Tillgången till sådana drivmedel kan tillgodoses både genom produktion i Sverige och genom import. Utredaren ska därför analysera hur såväl produktion, import och distribution som lagring av hållbara, fossilfria och koldioxidsnåla drivmedel kan bidra till att åtminstone tillgodose den tillgång som krävs för att svenska aktörer ska uppfylla kraven i relevanta EU-regelverk och Sveriges internationella åtaganden. Vad som utgör hållbara drivmedel specificeras närmare i tillämplig nationell- och EU-lagstiftning. Vidare uttolkningar av hållbarhet ingår inte i uppdraget. Analysen ska beakta totalförsvarets behov av hållbara och fossilfria drivmedel, inklusive lagringsmöjligheterna för det civila och militära förvarets behov. I uppdraget

ingår att analysera befintliga styrmedel, nationellt och på EU-nivå, och identifiera vilka hinder som finns och hur dessa kan övervinnas. Utredaren ska i relevanta delar samråda med Statens energimyndighet som har regeringens uppdrag om att analysera och föreslå stöd till sjö- och luftfartens omställning (KN2025/00082).

Utifrån analysen och kartläggningen ska utredaren ta fram en handlingsplan med konkreta åtgärder för att främja tillgången till hållbara och fossilfria drivmedel för sjö- och luftfart. Handlingsplanen bör innehålla bl.a. en beskrivning av förväntad inhemsk produktion och import och hur en ökad samordning och samverkan med berörda aktörer inom näringsliv, akademi och offentlig sektor kan utformas samt i övrigt vilka andra åtgärder som bör införas. Överväganden och förslag ska åtföljas av ekonomiska konsekvensanalyser samt förslag på finansiering.

Utredaren ska på lämpligt sätt inhämta synpunkter från berörda myndigheter och branschföreträdare samt från regionerna. Till utredningen knyts en intern referensgrupp inom Regeringskansliet med företrädare från berörda departement.

Uppdraget ska slutredovisas senast den 30 april 2026.