

Promemoria

Sänkning av reduktionsplikten för bensin och diesel

Promemorians huvudsakliga innehåll

I promemorian föreslås det att kraven på minskade utsläpp i reduktionsplikten för bensin och diesel sänks till sex procent för åren 2024–2026. Det föreslås även att reduktionsnivåerna för 2027–2030 ska slopas.

I promemorian görs bedömningen att regeringen kommer att återkomma till riksdagen om reduktionsnivåer för 2027–2030. Även andra åtgärder som är samhällsekonomiskt effektiva bör övervägas.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2024.

Innehållsförteckning

| | | |
|-----|---|----|
| 1 | Förslag till lag om ändring i lagen (2017:1201) om reduktion av växthusgasutsläpp från vissa fossila drivmedel..... | 3 |
| 2 | Ärendet och dess beredning | 5 |
| 3 | Nationella mål..... | 5 |
| 3.1 | De nationella klimatmålen..... | 5 |
| 3.2 | De övergripande målen för energi- och transportpolitiken | 6 |
| 4 | EU-rätten och reduktionsplikten | 7 |
| 4.1 | Förnybartdirektivet..... | 7 |
| 4.2 | Sveriges klimatåtaganden i EU | 8 |
| 5 | Reduktionsnivåerna för bensin och diesel sänks till 6 procent 2024–2026 | 10 |
| 6 | Reduktionsnivåer för 2027–2030..... | 12 |
| 7 | Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser..... | 14 |
| 8 | Konsekvensanalys..... | 14 |
| 8.1 | Förutsättningar för konsekvensanalysen | 14 |
| 8.2 | Övergripande effekter..... | 15 |
| 8.3 | Påverkan på drivmedelspriser..... | 18 |
| 8.4 | Minskad användning av fossilfria drivmedel och påverkan på drivmedelsproducenter..... | 21 |
| 8.5 | Övriga konsekvenser för företag | 22 |
| 8.6 | Effekter på miljön och klimatet..... | 22 |
| 8.7 | Övriga konsekvenser | 24 |
| 9 | Författningskommentar..... | 25 |

1 Förslag till lag om ändring i lagen (2017:1201) om reduktion av växthusgasutsläpp från vissa fossila drivmedel

Härigenom föreskrivs att 5 och 7 §§ lagen (2017:1201) om reduktion av växthusgasutsläpp från vissa fossila drivmedel¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §²

Den som har reduktionsplikt för bensin eller diesel ska för varje kalenderår se till att utsläppen av växthusgaser från den reduktionspliktiga energimängden av sådana bränslen understiger utsläppen från motsvarande energimängd fossil bensin eller fossil diesel med minst den procentsats som anges nedan för respektive drivmedel:

| År | Bensin | Diesel | År | Bensin | Diesel |
|------|--------|--------|------|--------|--------|
| 2020 | 4,2 | 21 | 2020 | 4,2 | 21 |
| 2021 | 6 | 26 | 2021 | 6 | 26 |
| 2022 | 7,8 | 30,5 | 2022 | 7,8 | 30,5 |
| 2023 | 7,8 | 30,5 | 2023 | 7,8 | 30,5 |
| 2024 | 12,5 | 40 | 2024 | 6 | 6 |
| 2025 | 15,5 | 45 | 2025 | 6 | 6 |
| 2026 | 19 | 50 | 2026 | 6 | 6 |
| 2027 | 22 | 54 | | | |
| 2028 | 24 | 58 | | | |
| 2029 | 26 | 62 | | | |
| 2030 | 28 | 66 | | | |

7 §³

Den som har reduktionsplikt och har minskat utsläppen för ett visst drivmedel på det sätt som anges i denna lag och mer än vad som krävs enligt 5 eller 5 a § får använda överskottet för att uppfylla reduktionsplikten eller överlåta överskottet till någon annan som därefter får använda det för att uppfylla sin reduktionsplikt.

Ett överskott får användas för att uppfylla reduktionsplikten för

1. diesel, om överskottet avser bensin eller diesel,
2. bensin, om överskottet avser bensin, *eller*

¹ Senaste lydelse av lagens rubrik 2021:412.

² Senaste lydelse 2022:1217.

³ Senaste lydelse 2022:1217.

3. bensin, om överskottet avser diesel och om minst 6 procentenheter av plikten för bensin redan har uppfyllts genom egen inblandning av förnybara eller andra fossilm fria drivmedel eller genom användning av ett överskott som avser bensin, eller

4. flygfotogen, om överskottet avser flygfotogen.

3. flygfotogen, om överskottet avser flygfotogen.

Ett överskott får användas enligt denna paragraf endast om det har uppkommit

1. samma kalenderår, eller
2. kalenderåret dessförinnan, i den utsträckning som regeringen föreskriver.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2024.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för reduktionsplikt som uppfylls för tid före 2024.

2 Ärendet och dess beredning

I lagen (2017:1201) om reduktion av växthusgasutsläpp från vissa fossila drivmedel (reduktionspliktlagen) finns bestämmelser om att drivmedelsleverantörer ska minska växthusgasutsläppen från bensin och diesel (reduktionsplikt).

Regeringen gav den 16 december 2021 Statens energimyndighet (Energimyndigheten) i uppdrag att analysera reduktionsnivåerna för bensin och diesel i förhållande till utvecklingen inom transportsektorn och vid behov föreslå förändringar (I2021/03316). Myndigheten fick även i uppdrag att genomföra en utvecklad konsekvensanalys av effekterna av reduktionsplikten på bensin och diesel. Myndigheten delredovisade uppdraget den 15 september 2022 genom rapporten Kontrollstation för reduktionsplikten 2022 Delrapport 1 av 2 ER 2022:07 (KN2023/01302).

Som en del av den överenskommelse som träffats mellan de partier som ingår i regeringen och Sverigedemokraterna (det så kallade Tidöavtalet) ska åtgärder riktade till hushållen bland annat ha en inriktning som leder till lägre drivmedelspriser. Regeringen har i budgetpropositionen för 2023 aviserat att reduktionsplikten sänks till EU:s lägstanivå den 1 januari 2024, vilket ska gälla under mandatperioden.

I denna promemoria, som har utarbetats i Klimat- och näringslivsdepartementet, lämnas förslag om sänkta krav i reduktionsplikten för bensin och diesel 2024–2026. Det föreslås även att reduktionsnivåerna för 2027–2030 ska slopas. Bedömningen görs att det bör analyseras vidare vilka krav som ska ställas på drivmedelsleverantörer att minska utsläppen av växthusgaser 2027–2030 och att även andra åtgärder än reduktionsnivåer som är samhällsekonomiskt effektiva styrmedel ska övervägas. Regeringen kommer att återkomma till riksdagen om reduktionsnivåer för 2027–2030.

3 Nationella mål

3.1 De nationella klimatmålen

Miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan beslutades av riksdagen 1999. Målet innebär att halten av växthusgaser i atmosfären ska stabiliseras på en nivå som innebär att människans påverkan på klimatsystemet inte blir farlig. Målet ska uppnås på ett sådant sätt och i en sådan takt att den biologiska mångfalden bevaras, livsmedelsproduktionen säkerställs och andra mål för hållbar utveckling inte äventyras.

Riksdagen har också beslutat om ett klimatpolitiskt ramverk (prop. 2016/17:146, bet. 2016/17:MJU24, rskr. 2016/17:320). Beslutet innefattar en precisering av miljökvalitetsmålet som innebär att den globala medeltemperaturökningen begränsas till långt under 2 grader Celsius över förindustriell nivå och att ansträngningar görs för att hålla ökningen under 1,5 grader Celsius över förindustriell nivå.

Som en del av det klimatpolitiska ramverket infördes en lag, klimatlagen (2017:720), som föreskriver att regeringens klimatpolitiska arbete ska utgå från det långsiktiga, tidsatta utsläppsmål som riksdagen har fastställt. Det långsiktiga målet innebär att Sverige senast 2045 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären, för att därefter uppnå negativa utsläpp. De kvarvarande utsläppen från verksamheter inom svenskt territorium ska vara minst 85 procent lägre än utsläppen 1990. Högst 15 procentenheter av utsläppsminskningarna får därmed ske genom kompletterande åtgärder, såsom ökat upptag av koldioxid i skog och mark, utsläppsminskningar genomförda utanför Sveriges gränser och koldioxid-avskiljning och lagring av biogen koldioxid (bio-CCS).

Riksdagen har beslutat om ett etappmål som innebär att utsläppen ska minska i de sektorer som omfattas av EU:s ansvarsfördelningsförordning (se avsnitt 4.2). Växthusgasutsläppen i sektorn ska senast 2030 vara minst 63 procent lägre än utsläppen 1990. Högst 8 procentenheter av utsläppsminskningarna får ske genom kompletterande åtgärder.

Riksdagen har även beslutat om ett särskilt etappmål för transportsektorn. Etappmålet innebär att växthusgasutsläppen från inrikes transporter (exklusive luftfart) ska minska med minst 70 procent senast 2030 jämfört med 2010 (etappmålet för inrikes transporter).

3.2 De övergripande målen för energi- och transportpolitiken

Det övergripande målet för energipolitiken är att skapa villkor för en effektiv och hållbar energianvändning och en kostnadseffektiv svensk energiförsörjning med låg negativ påverkan på hälsa, miljö och klimat samt att underlätta omställningen till ett ekologiskt hållbart samhälle (prop. 2017/18:228, bet. 2017/18:NU22, rskr. 2017/18:411). Målet bygger på samma tre grundpelare som energisamarbetet i EU och syftar till att förena försörjningstrygghet, konkurrenskraft och ekologisk hållbarhet.

Det övergripande målet för transportpolitiken är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Utöver det övergripande målet finns ett funktionsmål om tillgänglighet och ett hänsynsmål om säkerhet, miljö och hälsa (prop. 2008/09:93, bet. 2008/09:TU14, rskr. 2008/09:257 och prop. 2012/13:1 utgiftsområde 22, bet. 2012/13:TU1, rskr. 2012/13:118). Under hänsynsmålet finns ett etappmål som är identiskt med det klimatpolitiska etappmålet för inrikes transporter.

4 EU-rätten och reduktionsplikten

4.1 Förnybartdirektivet

Krav på integrering av förnybar energi i transportsektorn

I Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 av den 11 december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor (förnybartdirektivet) ställs krav på medlemsstaterna att integrera förnybar energi i transportsektorn (artiklarna 25–27). Medlemsstaterna ska införa en skyldighet för drivmedelsleverantörer att säkerställa att andelen förnybar energi av den slutliga energianvändningen inom transportsektorn är minst 14 procent senast 2030 (minimandelen). Medlemsstaterna ska även se till att biodrivmedel från de råvaror som räknas upp i bilaga 9 del A till direktivet (avancerade biodrivmedel) bidrar till att uppfylla minimandelen med minst 0,2 procent 2022, 1 procent 2025 och 3,5 procent 2030 (delmålen). Reduktionsplikten genomför direktivet i denna del (prop. 2020/21:180 s. 11 och 20).

Reglerna för att beräkna hur målen kan nås är komplicerade. Medlemsstaterna får tillgodoräkna all förnybar energi i transportsektorn för att uppfylla minimandelen och delmålen, dvs. även förnybar energi som inte omfattas av reduktionsplikten. Användning av biogas i transportsektorn bidrar till exempel till att öka andelen avancerade biodrivmedel. Användning av rena och höginblandade biodrivmedel och förnybar el i väg- och spårtrafik bidrar till att nå minimandelen. Energimängden förnybar energi får i vissa fall räknas flera gånger för att uppfylla målen. Energimängden biodrivmedel som producerats av de råvaror som anges i bilaga 9 till direktivet får räknas dubbel, vilket innebär att delmålen i praktiken är hälften så höga. Energimängden förnybar el i vägsektorn får räknas fyrdubbelt och energimängden förnybar el i spårtrafik får räknas en och en halv gång.

År 2021 var andelen förnybar energi i transportsektorn ca 30 procent i Sverige enligt förnybartdirektivets beräkningsmetod.

Förnybartdirektivet kommer att ändras

En preliminär överenskommelse mellan ministerrådet (rådet) och Europaparlamentet om ändringar av förnybartdirektivet nåddes den 30 mars 2023. Enligt överenskommelsen ska medlemsstaterna antingen minska utsläppen av växthusgaser i transportsektorn med 14,5 procent jämfört med om endast fossil energi används, eller nå en andel på 29 procent förnybar energi i transportsektorn. Delmålet för avancerade biodrivmedel görs om till ett kombinerat delmål för avancerade biodrivmedel och förnybara bränslen av icke-biologiskt ursprung (som i huvudsak omfattar s.k. elektrobränslen). Andelen sådana bränslen ska minst vara 5,5 procent, varav en procentenhet ska utgöras av förnybara bränslen av icke-biologiskt ursprung. Medlemsstaterna kommer fortsatt att kunna tillgodoräkna sig all förnybar energi i transportsektorn. Det går därför inte att jämföra målen i direktivet med reduktionsnivåer i Sverige så som reduktionsplikten är utformad i dag. Medlemsstaterna måste införa ett pliktssystem för driv-

medelsleverantörer, men vilka krav som ställs i plikten är upp till medlemsstaten så länge de övergripande målen nås.

Det övergripande unionsmålet för energianvändningen

I förnybartdirektivet finns även ett bindande mål om att andelen förnybar energi i unionens slutliga energianvändning (brutto) ska vara minst 32 procent 2030. Målet är bindande på unionsnivå. Varje medlemsstat omfattas även av ett icke-bindande mål som en del av styrningen för att nå unionsmålet. Sveriges bidrag till det övergripande EU-målet är att andelen förnybar energi ska vara minst 64 procent av energianvändningen 2030. Enligt den överenskommelse som slutits mellan rådet och Europaparlamentet kommer unionsmålet att skärpas till 42,5 procent 2030. Det är ännu inte klart vad detta innebär för Sveriges del. Hur unionsmålet ska fördelas mellan medlemsstaterna regleras i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1999 av den 11 december 2018 om styrningen av energiunionen och av klimatåtgärder, som ännu inte har omarbetats.

4.2 Sveriges klimatåtaganden i EU

EU:s ansvarsfördelningsförordning ställer krav på medlemsstaterna att minska utsläppen i vissa sektorer

I Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/842 av den 30 maj 2018 om medlemsstaternas bindande årliga minskningar av växthusgasutsläpp under perioden 2021–2030 som bidrar till klimatåtgärder för att fullgöra åtagandena enligt Parisavtalet samt om ändring av förordning (EU) nr 525/2013 (ansvarsfördelningsförordningen) föreskrivs att medlemsstaterna för varje år 2021–2030 ska se till att de utsläpp som omfattas av förordningen inte överstiger en viss nivå. De sektorer som omfattas brukar kallas för ESR-sektorn efter EU-förordningens engelska namn (Effort Sharing Regulation).

I Sverige står inrikes transporter (exklusive luftfart) och arbetsmaskiner för nästan två tredjedelar av utsläppen i ESR-sektorn. Hur reduktionsplikten utformas har därför stor betydelse. I ESR-sektorn ingår därutöver bland annat utsläpp i jordbruket. Utsläpp som ingår i EU:s nuvarande utsläppshandelssystem EU ETS omfattas inte. Inte heller utsläpp och upptag av växthusgaser inom sektorn markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk omfattas, den så kallade LULUCF-sektorn (Land use, land use change and forestry), se nedan. Från och med 2027 eller 2028 kommer utsläppen från vägtransporter även att inkluderas i ett nytt handelssystem i EU. Det kommer dock fortsatt vara ansvarsfördelningsförordningen som styr hur stora utsläppsminskningar som respektive land behöver åstadkomma inom ESR-sektorn.

LULUCF-förordningen ställer krav på ökade nettoupptag av koldioxid i Sverige

Sverige har även bindande åtaganden om ökade nettoupptag av koldioxid-ekvivalenter i LULUCF-sektorn. Det regleras i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/841 av den 30 maj 2018 om inbegripande av utsläpp och upptag av växthusgaser från markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk i ramen för klimat- och energipolitiken fram till 2030 och om ändring av förordning (EU) nr 525/2013 och beslut nr 529/2013/EU (LULUCF-förordningen).

Kraven på medlemsstaterna har ökat efter att förordningarna omarbetats

Ansvarsfördelningsförordningen och LULUCF-förordningen har omarbetats som en del av översynen av EU:s klimatlagstiftning för att nå EU:s klimatmål till 2030. Medlemsstaterna har fått skärpta åtaganden att minska utsläppen i ESR-sektorn och att öka nettoupptagen i LULUCF-sektorn.

Sverige ska enligt ändringarna i ansvarsfördelningsförordningen minska utsläppen i ESR-sektorn med minst 50 procent till 2030 jämfört med 2005. Utsläppen ska minska hela vägen till 2030 genom en utsläppsbudget. Utsläppstilldelningen för respektive år 2021–2029 bestäms i genomförandeförordningar som Europeiska kommissionen (kommissionen) beslutar om. Utsläppstilldelningen följer en linjär bana till måläret 2030, men banan räknas om vid några tillfällen. Det är därför inte helt fastställt hur stor tilldelning Sverige har 2026–2029. Kommissionen kommer 2025 att fastställa tilldelningen baserat på hur stora utsläppen var i Sverige 2021–2023.

Sveriges nettoupptag inom LULUCF-sektorn ska under perioden 2026–2029 öka jämfört med det genomsnittliga upptaget 2021–2023 med syfte att styra mot ett mål 2030. År 2030 ska nettoupptaget vara cirka 4 miljoner ton högre jämfört med det genomsnittliga nettoupptaget 2016–2018.

Möjligheter att använda flexibilitetsmekanismer för att uppfylla kraven

Medlemsstaterna kan i begränsad utsträckning använda flexibilitetsmekanismer för att nå målen i ansvarsfördelningsförordningen och LULUCF-förordningen. Nedan beskrivs i huvudsak mekanismerna för ESR-sektorn.

För ESR-sektorn får medlemsstaten med vissa begränsningar spara överskott om utsläppen ett visst år var lägre än utsläppstilldelningen. Medlemsstaterna kan för ett visst år låna en mindre del av utsläppstilldelningen för nästkommande år. En medlemsstat vars utsläpp ett år är lägre än dess årliga utsläppstilldelning för samma år, när användandet av flexibilitetsmekanismer har beaktats, får överlåta det överskottet till en annan medlemsstat.

Om utsläppen överstiger utsläppstilldelningen i ESR-sektorn är det i begränsad utsträckning möjligt att använda ett eventuellt överskott från LULUCF-sektorn för att uppfylla kraven. Om det i stället uppstår ett underskott i LULUCF-sektorn under perioden 2021–2025 kommer under-

skottet automatiskt att flyttas över till ESR-sektorn. Denna automatiska överföring gäller inte perioden 2026–2030. Om de tillåtna utsläppen i ESR-sektorn överstiger de faktiska utsläppen, kan överprestationen användas i LULUCF-sektorn eller säljas till andra medlemsstater. Det finns dock begränsningar för hur stort utsläppsutrymme en medlemsstat får överföra till en annan. Det är även osäkert vilket utsläppsutrymme som kommer att kunna säljas från andra medlemsstater och till vilket pris. Det är också möjligt för vissa medlemsstater, däribland Sverige, att annullera utsläppsrätter från utsläppshandelssystemet EU ETS från auktionsvolymerna för den berörda medlemsstaten och använda dessa utsläppsminskningar för att nå utsläppstilldelningen i ESR-sektorn. Endast en del av åtagandet kan dock uppfyllas på detta sätt.

5 Reduktionsnivåerna för bensin och diesel sänks till 6 procent 2024–2026

Förslag: Kraven på den som har reduktionsplikt för bensin och diesel ska sänkas för 2024–2026. Den som har reduktionsplikt ska för varje kalenderår se till att utsläppen av växthusgaser från den reduktionspliktiga energimängden av sådana bränslen understiger utsläppen från motsvarande energimängd fossil bensin eller fossil diesel med minst 6 procent.

Möjligheten att uppfylla reduktionsplikten på bensin genom att ha ett överskott av utsläppsminskningar som avser diesel slopas.

Skälen för förslaget

Reduktionsplikten innebär att drivmedelsleverantörer ska minska utsläppen från bensin och diesel

Reduktionsplikten innebär att drivmedelsleverantörer ska minska växthusgasutsläppen från bensin och diesel genom att blanda in förnybara eller andra fossilfria drivmedel. I förordningen (2018:195) om reduktion av växthusgasutsläpp från vissa fossila drivmedel (reduktionspliktsförordningen) finns föreskrifter om vad som avses med förnybara och andra fossilfria drivmedel. Enligt nuvarande bestämmelser är det endast möjligt att uppfylla reduktionsplikten med biodrivmedel (2 a §). Avsikten är dock att det ska vara möjligt att uppfylla reduktionsplikten även med andra fossilfria drivmedel, såsom fossilfria elektrobränslen, när det finns ett regelverk för att kunna kontrollera att dessa drivmedel är fossilfria och hållbara (prop. 2020/21:180 s. 31–34). I denna promemoria är därför utgångspunkten att reduktionsplikten kommer att kunna uppfyllas även med andra fossilfria drivmedel än biodrivmedel.

För att beräkna om reduktionsplikten är uppfylld görs en jämförelse med hur stora utsläppen hade varit om all bensin och diesel varit fossil. Utsläppen ska minska med en viss procentandel (reduktionsnivåer). Det är drivmedlens livscykelutsläpp som räknas, dvs. alla utsläpp som uppkommer i produktionskedjan. Ju lägre produktionsutsläpp som de driv-

medel som används för att uppfylla reduktionsplikten har, desto lägre volymandel behöver blandas in. Det gynnar biodrivmedel som producerats av restprodukter eller avfall men också producenter av fossilfria drivmedel som lyckats minska utsläppen i produktionskedjan. För fossil bensin och diesel antas ett standardvärde för livscykelutsläppen och det är inte möjligt att uppfylla reduktionsplikten genom att minska utsläppen i den fossila produktionskedjan.

Om en drivmedelsleverantör inte uppfyller reduktionsplikten ska leverantören betala en reduktionspliktsavgift. Avgiften får enligt reduktionspliktslagen vara högst sju kronor per kilogram koldioxidekvivalenter som i fråga om minskade växthusgasutsläpp kvarstår för att reduktionsplikten ska vara uppfylld (7 §). Den exakta avgiften bestäms i reduktionspliktsförordningen. För diesel är avgiften 4 kronor per kilogram och för bensin 5 kronor per kilogram (12 §).

För att uppfylla reduktionsplikten blandar drivmedelsleverantörer i dag in etanol och biobensin i bensin och fame och vätebehandlade fetter och oljor (HVO) i diesel. Det är tillåtet att blanda in upp till 10 volymprocent etanol i bensin. Etanol produceras av bland annat vete, majs och sockerrör. Den biobensin som används i dag, bionafta, har ett lågt oktantal vilket begränsar inblandningen till ett fåtal procent. Fame är en förkortning för fettsyrametylester och produceras i huvudsak av raps. Det är tillåtet att blanda in upp till 7 volymprocent fame i diesel. HVO produceras av oljor och fetter. Av den HVO som används i Sverige är merparten producerad av animaliska fetter från slakterier och av tallolja som är en restprodukt från massabruk. Det är möjligt att blanda in en hög andel HVO i diesel.

Reduktionsplikten för bensin och diesel bör sänkas till 6 procent 2024–2026 för att minska drivmedelspriserna

Reduktionsplikten påverkar priset på bensin och diesel (drivmedelspriserna), eftersom kostnaden för fossilfria drivmedel är högre än kostnaden för fossil bensin och diesel. Kostnaden för att uppfylla reduktionsplikten är redan i dag förhållandevis hög och beräknas öka succesivt i takt med att reduktionsnivåerna ökar. En analys av reduktionspliktens effekt på drivmedelspriserna finns i avsnitt 8.3.

Hela Sverige måste ges förutsättningar att leva och möjligheten att resa till jobbet och med familjen är grundläggande. Andra jämförbara länder, såsom våra grannländer, har i dag avsevärt lägre krav på diesel i respektive lands pliktsystem än vad Sverige har. För att underlätta för hushållen och för att bibehålla svenska företags konkurrenskraft bör därför reduktionsnivåerna sänkas under mandatperioden.

Reduktionsplikten har stor betydelse för att uppfylla de åtaganden som Sverige har enligt EU:s ansvarsfördelningsförordning, se avsnitt 4.2. Ju lägre reduktionsnivåerna sätts 2024–2026 desto högre krav behöver sannolikt ställas på drivmedelsleverantörerna 2027–2030 så att de ackumulerade utsläppen 2021–2030 inte blir högre än vad som är tillåtet för Sverige, se avsnitt 8.6. Detta beror till stor del på övrig elektrifiering av fordonsflottan. Det bör analyseras vilka möjligheter Sverige har att bidra till att nå kraven i ansvarsfördelningsförordningen genom att köpa utsläppsrätter från andra medlemsstater.

Under 2021 infördes en ny standardkvalitet för bensin med upp till 10 volymprocent etanol (E10) i Sverige. De ökade reduktionsnivåerna som trädde i kraft 1 augusti 2021 var en förutsättning för detta byte. För att säkerställa att E10 fortsatt är standardkvalitet bör reduktionsnivån för bensin inte sättas för lågt. En reduktionsnivå på 6 procent för bensin och diesel säkerställer även en fortsatt svensk efterfrågan på huvuddelen av befintlig produktion av biodrivmedel från svenska råvaror, se avsnitt 8.4.

Ändrade bestämmelser om flexibel kvot

Enligt reduktionspliktslagen är det över en reduktionsnivå på 6 procent möjligt att uppfylla reduktionsplikten på bensin genom utsläppsminskningar som uppkommit genom inblandning av fossilfria drivmedel i diesel (7 § andra stycket 3). Det är en del av systemet med s.k. flexibel kvot. Med förslaget om sänkt reduktionsplikt har möjligheten att uppfylla reduktionsplikten för bensin på detta sätt ingen praktisk betydelse och bör därför slopas.

6 Reduktionsnivåer för 2027–2030

Förslag: Reduktionsnivåerna för bensin och diesel för 2027–2030 slopas.

Bedömning: Regeringen kommer att återkomma till riksdagen om reduktionsnivåer för 2027–2030. Vilka krav som bör ställas på drivmedelsleverantörer för att minska utsläppen av växthusgaser för 2027–2030 bör analyseras vidare. Även andra samhällsekonomiskt effektiva styrmedel bör övervägas. De styrmedel som beslutas för 2027 och framåt bör tillsammans med klimatpolitiken i övrigt säkerställa att Sveriges åtaganden i EU nås och bidra till att nå de nationella etappmålen till miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt.

Skälen för förslaget och bedömningen

Tidigare underlag har inte tagit tillräcklig hänsyn till konsekvenserna av höga drivmedelspriser

En viktig del av syftet med reduktionsplikten när den infördes var att se till att reduktionsnivåerna bidrar till att nå etappmålet för inrikes transporter på ett kostnadseffektivt sätt som ger förutsättningar för klimatpolitiska och budgetpolitiska mål att samverka med varandra (prop. 2017/18:1, Finansplan m.m., s. 342 och 383–385).

I kontrollstationen för 2019 som ligger till grund för kraven i nuvarande lagstiftning utformades dock inte reduktionsnivåerna med tillräcklig hänsyn tagen till den snabba ökningen av elbilar i nybilsförsäljningen och effekterna av andra tänkbara styrmedel, eller de samhällsekonomiska konsekvenserna av att de föreslagna reduktionsnivåerna väntades ge avsevärt högre priser på drivmedel i Sverige jämfört med andra länder och därigenom påverka tillgängligheten och näringslivets konkurrenskraft.

Förslaget utformades inte på ett sätt som bidrog till folklig acceptans för klimatpolitiken. I det scenario över utsläppen i inrikes transporter som reduktionsnivåerna beräknades utifrån antogs därmed att det inte skulle införas några ytterligare styrmedel för ökad elektrifiering, mer energieffektiva fordon eller ökad transporteffektivitet som skulle kunna vara mer kostnadseffektiva åtgärder (prop. 2020/21:180 s. 15–18). Det antogs att elektrifieringen av fordonsflottan skulle utvecklas långsamt. Till exempel var andelen elbilar i nybilsförsäljningen 10 gånger högre 2021 än vad som antogs i scenariot som låg till grund för nivåerna.

Energimyndigheten föreslår i underlagsrapporten för kontrollstation 2022 att reduktionsnivåerna i huvudsak ska vara oförändrade, men omfördelas något mellan bensin och diesel. Energimyndigheten bedömer i rapporten att reduktionsplikten kan komma att öka priset på diesel med 15 kronor per liter 2030. De konsekvenser ett så högt pris skulle innebära för samhället har dock inte påverkat myndighetens förslag.

Reduktionsnivåer för åren 2027–2030 bör slopas i avvaktan på en förnyad analys i vilken även andra samhällsekonomiskt effektiva styrmedel övervägs

Diesel används i stora delar av det svenska kommersiella transportsystemet och även av många hushåll. Ett avsevärt högre dieselpreis gör transporter dyrare och får därmed genomslag på priser i flera samhällssektorer. Om dieselpreiset i Sverige är avsevärt högre än i andra länder skulle det få stor påverkan på flera samhällsviktiga sektorer och samhällsmål, såsom transportpolitikens övergripande mål att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Det kan heller inte anses vara förenligt med de energipolitiska målen som bygger på EU:s grundpelare som omfattar konkurrenskraft.

Miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan innebär att halten av växthusgaser i atmosfären ska stabiliseras på en nivå som innebär att människans påverkan på klimatsystemet inte blir farlig. Målet ska uppnås på ett sådant sätt att livsmedelsproduktionen säkerställs och andra mål för hållbar utveckling inte äventyras. Det svenska jordbruket är nu och kommer på medellång sikt att vara beroende av dieselpreiset för sin konkurrenskraft och flera andra mål för hållbar utveckling är beroende av ett näringsliv med goda konkurrensförutsättningar.

Med nuvarande lagstiftning läggs därmed oproportionerligt stor vikt vid att reduktionsplikten ska bidra till att nå etappmålet för inrikes transporter, utan att tillräcklig hänsyn tas till konsekvenserna för andra samhällsmål. De höga nivåerna skulle därmed komma att leda till orimligt höga kostnader för hushåll och näringsliv med risk för allvarlig påverkan på konkurrenskraften för svenska företag. Nuvarande reduktionsnivåer för 2027–2030 bör därför slopas.

För att uppfylla de krav som ställs i förnybartdirektivet behöver Sverige ha en plikt på drivmedelsleverantörer. Plikten kan dock utformas på andra sätt än i nuvarande regelverk, till exempel genom att fler typer av drivmedel omfattas. Hur direktivet ska genomföras i denna del för 2027–2030 bör analyseras vidare. Även andra samhällsekonomiskt effektiva styrmedel bör övervägas. De styrmedel som beslutas för 2027 och framåt

bör tillsammans med klimatpolitiken i övrigt säkerställa att Sveriges åtaganden i EU nås och bidra till att nå de nationella etappmålen till miljö-kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt som också tar hänsyn till andra samhällsmål. Om andra styrmedel med stor effekt för att minska utsläppen införs kan reduktionsnivåerna eller andra krav som ställs på drivmedelsleverantörerna vara lägre än vad som annars behövs. Analysen bör ta större hänsyn till konsekvenser av ökade drivmedelspriser för hushåll och näringsliv än vad som varit fallet tidigare.

7 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Lagändringen ska träda i kraft den 1 januari 2024. Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla för reduktionsplikt som uppfylls för tid före 2024.

Skälen för förslaget: Det är av stor vikt att reduktionsnivåerna sänks så snart som möjligt för att minska pliktens påverkan på priset på bensin och diesel. Samtidigt innebär förslagen betydande förändringar av reduktionsnivåerna. Drivmedelsleverantörer behöver tid för att anpassa inköp av både fossilfria och fossila drivmedel till de nya förutsättningarna. Lagändringen bör därför träda i kraft den 1 januari 2024.

Äldre föreskrifter bör fortfarande gälla för reduktionsplikt som uppfylls för tid före 2024. Det innebär att det fortsatt är möjligt att uppfylla reduktionsplikten för dessa år genom att använda möjligheten att över en reduktionsnivå på 6 procent uppfylla reduktionsplikten för bensin genom utsläppsminskningar som uppkommit genom inblandning av fossilfria drivmedel i diesel.

8 Konsekvensanalys

8.1 Förutsättningar för konsekvensanalysen

Energimyndighetens beräkningsverktyg

Beräkningarna i denna konsekvensanalys utgår från ett beräkningsverktyg som Energimyndigheten tagit fram. Beräkningsverktyget är i grunden utformat för Energimyndighetens långsiktiga scenarier och utgår i stora delar från utsläppsmodellen HBEFA (Handbook on Emission Factors for Road Transport), som på nationell nivå förvaltas av Trafikverket. Modellen innehåller en mängd parametrar om vägfordon i Sverige, såsom hur antalet fordon utvecklas, nybilsförsäljning, elektrifiering av fordonsflottan, genomsnittliga körsträckor, hur energieffektiviteten i fordon

utvecklas, åldern på fordon och drivmedelsförbrukningen för olika årsmodeller.

Naturvårdsverket har lämnat uppgifter till Energimyndigheten om hur stora utsläppen i andra sektorer än inrikes transporter och arbetsmaskiner förväntas vara under 2021–2030. Naturvårdsverket har även tagit fram antaganden om vilka åtaganden Sverige förväntas få enligt EU:s ansvarsfördelningsförordning för 2026–2029.

Användning av höginblandade och rena biodrivmedel

För att beräkna utsläppen av växthusgaser från inrikes transporter och arbetsmaskiner har det betydelse vilka antaganden som görs om användningen av höginblandade och rena biodrivmedel (inklusive biogas). I Energimyndighetens beräkningsverktyg uppgår användningen av sådana drivmedel till 4,8 terawattimmar 2024 för att sedan sjunka linjärt till 4,1 terawattimmar 2030.

Det finns stora osäkerheter när det gäller att bedöma hur marknaden för rena och höginblandade biodrivmedel kommer att utvecklas. Användningen kan komma att bli lägre än vad som antas i beräkningsverktyget, se avsnitt 8.5. I december 2022 fick Sverige ett förlängt statsstödsgodkännande till utgången av 2026 för befrielse från energi- och koldioxidskatt för flytande höginblandade och rena biodrivmedel. Energimyndigheten antar att denna skattebefrielse kommer att förnyas 2027–2030. Sveriges statsstödsgodkännande för befrielse från koldioxidskatt för biogas i transportsektorn har upphävts genom Tribunalens dom av den 21 december 2022 i målet T-626/20 Landwärme GmbH mot Europeiska kommissionen. Kommissionen kommer att göra en ny fördjupad granskning av Sveriges ansökan om statsstödsgodkännande.

Antaganden om genomsnittliga växthusgasutsläpp

För att översätta reduktionsnivåer till en viss volymandel fossilfria drivmedel krävs ett antagande om genomsnittligt utsläpp av växthusgaser i ett livscykelperspektiv för de drivmedel som används för att uppfylla reduktionsplikten. Ju större livscykelutsläppen är, desto högre volymandel krävs för att uppfylla plikten. Växthusgasutsläpp anges i gram koldioxidekvivalenter per megajoule. Energimyndigheten har antagit att utsläppen uppgår till ca 6 gram koldioxidekvivalenter per megajoule för HVO (och motsvarande fossilfria elektrobränslen), 10 gram för etanol och biobensin (och motsvarande elektrobränslen) och 23 gram för fame.

8.2 Övergripande effekter

Förslaget berör flera aktörer

År 2021 rapporterade 15 företag enligt reduktionspliktslagen. Både drivmedelsleverantörer och yrkesmässiga användare av drivmedel kan vara reduktionspliktiga. Producenter och importörer av biodrivmedel och fossilfria elektrobränslen berörs genom att efterfrågan påverkas av

förslaget. Drivmedelsköpare i form av företag och hushåll påverkas genom att förslaget har inverkan på slutkonsumentens drivmedelskostnader.

Offentligfinansiella effekter

De offentligfinansiella effekterna av förslaget är svårbedömda. Det beror på stora osäkerheter om bland annat priset på de fossilfria drivmedel som används och hur drivmedelsanvändningen för hushåll och företag utvecklas. Den lägre inblandningen av fossilfria drivmedel leder till lägre drivmedelspriser, något som medför lägre mervärdesskatteintäkter från de drivmedelsvolymerna som används av hushållen. Samtidigt medför lägre kostnader för företagen att deras vinster ökar, något som bland annat ger ökade bolagsskatteintäkter på kort sikt. På lång sikt kan företagens lägre kostnader i stället antas övervältras på lönerna. Dessa två effekter kommer därmed delvis att motverka varandra.

Prissänkningar i den storleksordning som beskrivs i avsnitt 8.3 kommer att öka drivmedelsanvändningen. Det medför i sin tur ökade skatteintäkter för staten avseende energiskatt och koldioxidskatt, liksom motsvarande påverkan på mervärdesskatt och bolagsskatt som beskrivs ovan. Den offentliga sektorn är också konsument på drivmedelsmarknaden. De lägre drivmedelspriserna medför alltså en positiv effekt på den offentliga sektorns finanser.

Påverkan på återflödet av medel från Faciliteten för återhämtning och resiliens

Inom EU har ett tillfälligt återhämtningsinstrument införts för att bland annat bidra till ekonomisk och social återhämtning efter pandemin. Det viktigaste inslaget i instrumentet är Faciliteten för återhämtning och resiliens (The Recovery and Resilience Facility, RRF). För att få ta del av medel från faciliteten ska medlemsstaterna ta fram återhämtningsplaner. Rådet antog den 4 maj 2022 ett genomförandebeslut med en godkännande bedömning av Sveriges återhämtningsplan. Sveriges icke återbetalningspliktiga ekonomiska stöd från RRF uppgår till 3,18 miljarder euro. Bland de åtgärder som ingår i Sveriges återhämtningsplan ingår reduktionsplikten för bensin och diesel med en successiv ökning av 2021 års reduktionsnivåer till 2030. För att säkra hela återflödet av medel till Sverige från RRF krävs att de delmål och mål som angivits för samtliga åtgärder i Sveriges återhämtningsplan har uppnåtts på ett tillfredsställande sätt. Om delmålen och målen för en åtgärd inte uppnås eller endast uppnås till viss del, kommer det att påverka återflödet av medel. Det gäller även om åtgärden avser en reform och inget finansiellt stöd har sökts för reformen.

Förenlighet med EU-rätten

Reduktionsplikten har tidigare anmälts som en teknisk föreskrift enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets

tjänster. Förslaget kräver inte någon ny anmälan enligt direktiv (EU) 2015/1535, eftersom sänkta reduktionsnivåer för bensin och diesel inte i sig utgör en sådan teknisk föreskrift som ska anmälas enligt direktivet.

Någon anmälan behöver inte heller göras enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (tjänstedirektivet).

Möjligheten att nå målen i förnybartdirektivet

De krav som ställs i förnybartdirektivet beskrivs i avsnitt 4.1. För att uppfylla direktivet behöver Sverige bland annat nå delmålet för avancerade biodrivmedel 2025 (1 procent). År 2021 var andelen avancerade biodrivmedel 8,7 procent om energimängden dubbelräknas i enlighet med vad som tillåts enligt direktivet. HVO från tallolja och avfall från livsmedelsindustrin stod för två tredjedelar av bidraget av avancerade biodrivmedel och en tredjedel kom från användning av biogas, som inte ingår i reduktionsplikten. Förslaget om sänkta reduktionsnivåer kommer att leda till lägre användning av avancerade biodrivmedel i form av HVO, men förväntas inte påverka användningen av biogas i någon större utsträckning. Sammantaget bedöms det att Sverige kommer att nå delmålet för avancerade biodrivmedel 2025.

Vad gäller de mål för transportsektorn i direktivet som gäller för 2030 bör det analyseras vidare senast 2025 vilken roll reduktionsplikten bör ha för att nå målen. Även andra samhällsekonomiskt effektiva styrmedel än reduktionsplikt bör då övervägas. Enligt de antaganden som görs i Energimyndighetens senaste långsiktsprognoz kommer enbart elektrifieringen av transportsektorn att leda till att Sverige överträffar kravet på minst 29 procent förnybar energi till 2030 med råge. Preliminära beräkningar visar att enbart elektrifieringen kan komma att ge ett bidrag på uppåt 50 procent. Det beror bland annat på att andelen förnybar el är hög i Sverige jämfört med andra medlemsstater och att direktivets beräkningsmetodik tillåter att energianvändningen av förnybar el i vägsektorn räknas fyrdubbelt. Sverige behöver dock även uppfylla det kombinerade delmålet för avancerade biodrivmedel och förnybara bränslen av icke-biologiskt ursprung till 2030.

Påverkan på försörjningstryggheten för drivmedel

Energimyndigheten bedömer att reduktionsplikten på sikt bidrar med en ökad försörjningstrygghet för drivmedel. Omställningen från fossila till fossilfria drivmedel ger fler försörjningskedjor och råvaror. Förslagen kan leda till att reduktionspliktens positiva effekter för försörjningstryggheten minskar, till exempel om producenters investeringsvilja i ny produktion minskar.

Ikraftträdandedatum

Förslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2024. Det bör då finnas tillräckligt med tid för berörda aktörer att förbereda sig för de ändrade reduktionsnivåerna.

8.3 Påverkan på drivmedelspriser

Reduktionspliktens påverkan på drivmedelspriser

Reduktionsplikten påverkar pumppriset på bensin och diesel, eftersom marknadspriset är högre för biodrivmedel och fossilfria elektrobränslen jämfört med deras fossila motsvarigheter. Produktionskostnaden för HVO är i hög grad beroende av råvarukostnaden för oljor och fetter. Andra tekniker kan ha lägre råvarukostnad men högre investeringskostnad för produktionsanläggningen. Marknaden för biodrivmedel och fossilfria elektrobränslen är beroende av global tillgång och efterfrågan som sätter marknadspriset. För HVO är marknadspriset även beroende av konkurrensen på den svenska marknaden. Ett antal faktorer begränsar hur stora volymer av världsproduktionen av HVO som är tillgänglig för Sverige. HVO som används i Sverige måste till exempel ha rätt koldegenskaper, vilket kräver en särskild teknik. I dag är det få producenter som levererar till den svenska marknaden, vilket bland annat kan bero på detta krav.

Vid en brist på biodrivmedel styrs användningen till den köpare som har högst betalningsvilja och priset kan bli betydligt högre än produktionskostnaden. Det har inte någon särskild betydelse för kostnaderna för att uppfylla plikten om produktionen av biodrivmedel och fossilfria elektrobränslen ökar just i Sverige. I EU styrs efterfrågan främst av de krav som ställs i förnybartdirektivet, men även EU:s klimatregelverk har betydelse. Även länder utanför EU efterfrågar mer HVO, bland annat har marknaden i USA vuxit de senaste åren. En ökad efterfrågan på biodrivmedel i form av vätebehandlade oljor och fetter till flygsektorn (HEFA) kan också på sikt påverka priset för HVO.

Kostnaden för att uppfylla reduktionsplikten antas vara nära pliktavgiften för diesel

Aktörer som inte uppfyller reduktionsplikten ska betala en reduktionspliktsavgift, se avsnitt 5. Avgiften är en offentligrättslig sanktionsavgift och som sådan inte avdragsgill enligt 9 kap. 9 § inkomstskattelagen (1999:1229). Avgiften kan tänkas utgöra en ventil för priset som innebär att en drivmedelsleverantör är beredd att ta på sig en merkostnad vid pump motsvarande avgiften. Vid en högre kostnad kan leverantören i stället betala avgiften. Drivmedelsleverantören kan också välja att blanda in fossilfria drivmedel till en högre kostnad än avgiften, t.ex. för att det ger ett mervärde vid marknadsföring eller för att leverantören har ingått avtal om inköp av fossilfria drivmedel med ett rörligt pris.

Under de senaste åren har prisskillnaden mellan HVO och fossil diesel ökat, vilket ökat kostnaden för att uppfylla reduktionsplikten. Under 2023 kommer ny produktionskapacitet av HVO att tillföras på marknaden,

samtidigt som efterfrågan antas öka. Priset på fossil diesel kan komma att öka till följd av EU:s sanktioner mot Ryssland, vilket kan minska pris-skillnaden mot HVO. En sådan effekt kan dock motverkas om inköpsavtal för HVO innehåller villkor om att priset är indexerat mot priset på fossil diesel, vilket förekommer. Det senaste årets kraftiga prisökning på fossil diesel har inte lett till mindre prisskillnad mot HVO. En större efterfrågan på fossil diesel för nordiska förhållanden (så kallad vinterdiesel) kan också få påverkan på priseffekterna, om den ökade efterfrågan inte kan mötas av utbudet på drivmedelsmarknaden.

Det finns därmed stora osäkerheter i att förutse en priseffekt av förslagen även på några års sikt. Utifrån nuvarande marknadsinformation är det rimligt att anta att kostnaden för att uppfylla reduktionsplikten på kort sikt ligger nära pliktavgiften för diesel. Det motsvarar en kostnad på 13 öre per liter, exklusive mervärdesskatt, för varje procentenhet reduktionsplikt. Det är även den metod som Energimyndigheten har använt. I myndighetens underlagsrapport antas dock att producenter av HVO i prissättningen tar hänsyn till att avgiften inte är avdragsgill, vilket antas öka betalningsviljan och därmed kostnaden för att uppfylla plikten ytterligare jämfört med de antaganden som görs i denna promemoria.

Priset på diesel förväntas bli ca 5,5 kronor per liter lägre för en privatperson 2024 jämfört med dagens lagstiftning

Sammantaget antas därmed kostnaden för att uppfylla reduktionsplikten ligga omkring 13 öre per liter, exklusive mervärdesskatt, för varje procentenhet reduktionsplikt. Förslaget innebär att reduktionsnivåerna 2024 sänks med 1,8 procentenheter för bensin och med 24,5 procentenheter för diesel, jämfört med de reduktionsnivåer som gäller 2023. Förslaget förväntas därmed leda till att pumppriset blir ca 0,20–0,25 kronor per liter lägre för bensin och ca 3,2 kronor per liter lägre för diesel, exklusive mervärdesskatt. På drivmedel utgår mervärdesskatt med 25 procent. För en privatperson förväntas därmed priset bli ca 0,3 kronor per liter lägre för bensin och ca 4 kronor lägre för diesel 2024 jämfört med 2023. Det förutsätter att förslagets priseffekter i dess helhet förs över på priset för konsument, vilket i sig är osäkert.

Om en jämförelse i stället görs med de reduktionsnivåer som skulle ha gällt enligt nuvarande lagstiftning är effekten på pumppriserna större. Jämfört med de reduktionsnivåer som skulle ha gällt 2024 enligt hittillsvarande lagstiftning leder till exempel förslagen enligt antagandena ovan till en priseffekt på diesel på ca 4,4 kronor per liter för ett företag och 5,5 kronor per liter för en privatperson. För 2026 skulle priseffekten kunna bli 5,7 kronor per liter för ett företag och 7,2 kronor per liter för en privatperson. Som anges ovan är priseffekterna beroende av flera faktorer och därmed osäkra.

Konsekvenser för företag och näringsliv av sänkta drivmedelspriser

Företag står för en stor del av användningen av drivmedel. För diesel antas ca 73 procent användas av företag. Motsvarande andel för bensin antas vara ca 18 procent. I första ledet påverkas åkerinäringen och därigenom även den industri och de näringar som är beroende av vägtransporter. Förslaget medför även en kostnadsänkning för arbetsmaskiner, framför allt sådana som drivs med diesel. Sådana arbetsmaskiner finns i många olika branscher, däribland jord- och skogsbruk samt gruvindustri. Påverkan kan förväntas leda till större nyttor för företag i lands- och glesbygd. Transporter är en del av kostnaderna för många företag i flera sektorer. Sänkta dieselpriiser kan därmed bidra till minskade kostnader, bättre konkurrenskraft och ökad produktion i många svenska företag och hela samhällsekonomin.

Sänkta drivmedelskostnader innebär förbättrade konkurrensförhållanden för svenska företag jämfört med företag i andra länder. Näringar med hög exportandel, till exempel skogsindustrin som också är den enskilt största transportköparen, gynnas särskilt eftersom deras internationella konkurrenskraft påverkas av högre transportkostnader. Men även näringar med ett stort beroende av vägtransporter kommer att gynnas särskilt.

Påverkan på hushåll och den ekonomiska jämlikheten

Effekten på hushåll skiljer sig åt beroende på bland annat vad det är för typ av hushåll och vilken bil de använder. Hushållen använder i dag bensin i större utsträckning än företag. Eftersom det framför allt är reduktionsnivåerna för diesel som sänks kraftigt, kommer kostnadsänkningen per mil att bli lägre för hushåll som kollektiv. Å andra sidan tillkommer mer värdesskatt för hushållen. År 2021 var den genomsnittliga årliga körsträckan för en personbil i Sverige 1 112 mil och den genomsnittliga förbrukningen för en dieseldriven personbil ca 0,73 liter per mil. Ett genomsnittligt hushåll som använder en diesebil skulle därmed få en kostnadsänkning på drygt 3 250 kronor 2024 jämfört med 2023.

Förslaget bedöms sammantaget påverka boende på landsbygden mer än boende i storstadsregionerna. Det är bland annat så att en lägre andel av hushållen i storstäder äger personbil och fler har möjlighet att använda alternativa transporter. Som andel av hushållens ekonomiska standard är effekten av sänkta reduktionsnivåer på bensin och diesel störst bland hushåll med låga inkomster och avtar sedan högre upp i inkomstfördelningen.

Av de personbilar som ägs av fysiska personer står män som ägare till knappt två tredjedelar. Fordon registrerade på män körs också i genomsnitt något längre per år. Även om en del av kostnaderna sannolikt omfördelas inom hushållen bedöms ändå de lägre pumppriserna generellt påverka män mer än kvinnor. Förslaget bedöms därmed på marginalen ekonomiskt gynna män mer än kvinnor, men inte i sådan omfattning att det nämnvärt påverkar den ekonomiska jämställdheten mellan kvinnor och män.

8.4 Minskad användning av fossilfria drivmedel och påverkan på drivmedelsproducenter

Hur mycket biodrivmedel och fossilfria elektrobränslen som krävs för att uppfylla reduktionsplikten beror på de genomsnittliga livscykelutsläppen från de drivmedel som används för att uppfylla reduktionsplikten och energimängden bensin och diesel som används. I tabellen anges uppskattad användning av fossilfria drivmedel för åren 2023 och 2024. Det bedöms inte vara mer än marginella förändringar 2025 och 2026. Som framgår av tabellen påverkar förslaget i huvudsak användningen av HVO.

Tabell 8.1 Uppskattat behov av fossilfria drivmedel för att uppfylla reduktionsplikten

| Typ av fossilfritt drivmedel | 2023 | 2024 |
|---|-------------|------------|
| Etanol (TWh) | 1,3 | 1,3 |
| Biobensin och motsvarande elektrobränslen (TWh) | 0,6 | 0,1 |
| Fame (TWh) | 3,5 | 3,4 |
| HVO och motsvarande elektrobränslen (TWh) | 16,7 | 0,9 |
| Totalt (TWh) | 22,1 | 5,7 |

Anm.: Beräkningar utifrån de antaganden som beskrivs i avsnitt 8.1.

Reduktionsplikten gynnar biodrivmedel och fossilfria elektrobränslen med låga växthusgasutsläpp. Sverige har goda förutsättningar att producera sådana drivmedel, både genom god tillgång till biomassa och genom hög andel fossilfri energi i industrin och fossilfri elproduktion. Flera svenska företag har aviserat att de avser att investera i produktionskapacitet för att möta den ökade efterfrågan som reduktionsplikten medför.

En sänkning av reduktionsnivåerna kan därmed påverka producenter av biodrivmedel och fossilfria elektrobränslen. Det gäller både för befintliga produktionsanläggningar och för de producenter som avser att investera i ny eller utökad produktion. Som framgår av tabellen påverkar förslagen i huvudsak producenter av HVO. I Sverige produceras ca 3,5 terawattimmar HVO per år. All produktion sker inte från svenska råvaror, men svensk tallolja är en viktig råvara för dagens produktion. Sveriges beroende av den globala produktionen av HVO för att uppfylla reduktionsplikten kommer därmed att upphöra. Produktionen av HVO i Sverige kommer att öka de närmaste åren, se Bioekonomiutredningens betänkande Förnybart i tanken Ett styrmedelsförslag för en stärkt bioekonomi (SOU 2023:15). Bland annat kommer St1 Sverige AB uppföra en ny produktionsanläggning i Göteborg och Preem AB kommer att öka sin produktion.

Drivmedel är en global handelsvara och delar av svensk produktion av biodrivmedel har de senaste åren exporterats till andra europeiska länder. De lägre reduktionsnivåerna kan därmed åtminstone på sikt kompenseras av att andra europeiska länder ökar kraven i sina pliktsystem och därigenom ökar efterfrågan på biodrivmedel och fossilfria elektrobränslen. Detta gäller framför allt pliktsystem där låga livscykelutsläpp premieras eller pliktsystem som ökar efterfrågan på avancerade biodrivmedel. Avancerade biodrivmedel kan gynnas både av delmålen i förnybartdirektivet och av de inblandningskrav för hållbara flygbränslen som förväntas

införas för flygsektorn genom EU:s förordning om lika villkor för hållbar luftfart. Andra EU-länder kommer även sannolikt att skärpa sina plikt-system under de kommande åren för att kunna uppfylla de skärpta kraven i EU:s ansvarsfördelningsförordning. Producenter som använder en process där biomassa samprocessas med fossila råvaror till ett färdigt drivmedel med en hög inblandning av HVO kan på kort sikt komma att ha något större utmaningar att hitta en marknad utanför Sverige.

Ett lägre dieselpriis kan öka de ekonomiska möjligheterna att använda biomassa med hög transportkostnad per energiinnehåll, som grenar och toppar och jordbrukets restprodukter, eftersom transportkostnaderna då sjunker.

8.5 Övriga konsekvenser för företag

Små företag och konkurrensförhållanden mellan företag

Förslaget bör kunna påverka konkurrensförhållandena mellan drivmedelsleverantörer på ett positivt sätt. Försäljningsmixen mellan bensin och diesel skiljer sig åt mellan bolag, vilket kan ge konkurrensnedvridningar vid höga reduktionsnivåer. Marknaden för HVO domineras av ett fåtal producenter, varav en också är leverantör av diesel på den svenska marknaden. Påverkan på konkurrensen på grund av lägre drivmedelskostnader beskrivs i avsnitt 8.3.

Små företag inom skogs- och jordbruk och inom åkerinäringen kommer att särskilt gynnas av de lägre drivmedelskostnader som förslaget leder till. Lägre kostnader för jord- och skogsbruket kan ge påverkan på andra samhällsmål, som till exempel en levande landsbygd. I övrigt förväntas inte små företag påverkas särskilt av förslagen.

Leverantörer av höginblandade och rena biodrivmedel

Det lägre pumppriset på bensin och diesel kan få påverkan på producenter och leverantörer av rena och höginblandade biodrivmedel, eftersom sådana drivmedel blir mindre konkurrenskraftiga om priset på bensin och diesel sjunker. Det gäller leverantörer av alla typer av flytande och gasformiga höginblandade och rena biodrivmedel, men särskilt de som konkurrerar med diesel. Långa avtal inom kollektivtrafiken kan eventuellt minska effekten.

8.6 Effekter på miljön och klimatet

Utsläppen från inrikes transporter och arbetsmaskiner beräknas öka med ca 4 miljoner ton 2024 jämfört med 2023

I reduktionsplikten finns inte något tak för de fossila utsläppen, utan utsläppen ska minska per energienhet. Hur stora de totala utsläppen blir beror därför på reduktionsnivåerna i kombination med hur mycket bensin och diesel som används. Förslagen förväntas leda till lägre drivmedels-

priser vilket i sig kan ge effekter på utsläppen av växthusgaser, då det leder till ökat trafikarbete och därmed högre användning av drivmedel. Energimyndighetens beräkningsverktyg tar till viss del hänsyn till denna effekt. De lägre drivmedelspriserna förväntas också leda till en lägre försäljning av laddbara fordon och lägre användning av laddbara fordon då totalkostnaden för att äga och använda ett bensin- eller dieselfordon sjunker. Effekten av detta har inte beräknats nedan.

Vid beräkningar av effekterna av ändrade krav i reduktionsplikten är utgångspunkten att en jämförelse görs med de krav som hade gällt om inga åtgärder vidtas (jämför prop. 2021/22:243 s. 11). Med en sådan metod beräknas utsläppen från inrikes transporter och arbetsmaskiner bli ca 5,2 miljoner ton högre 2024 och ca 6,7 miljoner ton högre 2026 än vad som beräknas bli fallet med nuvarande lagstiftning. Om en jämförelse i stället görs med de faktiska utsläppen beräknas förslaget leda till att utsläppen från inrikes transporter och arbetsmaskiner ökar med ca 3,9 miljoner ton 2024 jämfört med 2023.

Förslaget leder till minskad användning av fossilfria drivmedel i Sverige. Producenter av sådana drivmedel kommer dock att kunna sälja produkterna till andra marknader, vilket kan leda till minskad användning av fossila drivmedel utanför Sverige. Sverige står för en förhållandevis stor del av efterfrågan på biodrivmedel globalt. En sänkning av reduktionsplikten och den minskade efterfrågan på biodrivmedel den innebär kan därför på marginalen leda till att viljan att investera i nya anläggningar för produktion av biodrivmedel minskar. Det i sin tur skulle kunna leda till att utsläppen globalt ökar jämfört med om förslaget inte genomförs. Men effekterna för de globala utsläppen av växthusgaser är svåra att bedöma och högst marginella.

Uppfyllelse av de nationella etappmålen

De nationella etappmålen för utsläppen i ESR-sektorn och för inrikes transporter är punktmål för 2030, se avsnitt 3.1. Förslagets konsekvenser för möjligheterna att nå målen beror därmed på vilka krav som ställs på drivmedelsleverantörerna 2030. Även andra samhällsekonomiskt effektiva styrmedel än reduktionsplikt bör övervägas (se avsnitt 6). Om det inte införs andra styrmedel som minskar utsläppen kommer det att krävas avsevärt högre krav på drivmedelsleverantörerna 2030 än vad som föreslås för 2024–2026 i denna promemoria för att nå etappmålen. En snabb ökning av reduktionsnivåerna kan ge utmaningar.

Uppfyllelse av Sveriges åtaganden enligt ansvarsfördelningsförordningen

I avsnitt 4.2 beskrivs Sveriges åtaganden enligt EU:s ansvarsfördelningsförordning. De flexibilitetsmekanismer som ansvarsfördelningsförordningen ger utrymme för innebär att det är möjligt att utforma reduktionsnivåerna för åren 2024–2026 så att Sverige inte når målen för respektive år, men ändå uppfyller kraven i förordningen för de ackumulerade utsläppen 2021–2030. Sverige beräknas få ett överskott på 8,8 miljoner ton koldioxid för perioden 2021–2023. De lägre reduktionsnivåerna beräknas

leda till ett underskott på 6,8 miljoner ton för 2024–2026. Det ackumulerade överskottet förväntas därmed minska till 2,0 miljoner ton till 2026.

En konsekvens av att sänka reduktionsplikten för bensin och diesel till 6 procent under 2024–2026 är att de krav som ställs på drivmedelsleverantörerna, om inte nya styrmedel införs, sannolikt kommer att behöva vara betydligt högre under 2027–2030 för att Sverige ska kunna klara åtagandet enligt ansvarsfördelningsförordningen. Detta beror till stor del på övrig elektrifiering av fordonsflottan. Annars kommer Sverige att vara beroende av att köpa utsläppsenheter från andra medlemsstater, vilket är en osäker väg.

Krav på minskade utsläpp i LULUCF-sektorn

Sverige har bindande åtaganden om ökade nettoupptag av koldioxid-ekvivalenter enligt LULUCF-förordningen, se avsnitt 4.2. Med nuvarande reduktionsnivåer skulle Sverige få ett stort överskott av utsläppsminskningar i ESR-sektorn, som hade kunnat bidra helt eller delvis till att kompensera för eventuellt underskott i LULUCF-sektorn. Förslaget om sänkta reduktionsnivåer minskar Sveriges överskott i ESR-sektorn till 2026. Det kan därmed påverka Sveriges möjligheter att nå målen i LULUCF-sektorn, beroende på hur reduktionsnivåerna utformas för 2027–2030 och vilka andra verkningfulla styrmedel som införs.

8.7 Övriga konsekvenser

Förslagen bedöms inte påverka den kommunala självstyrelsen, brottsligheten, det brottsförebyggande arbetet eller möjligheten att nå de integrationspolitiska målen. Sysselsättningen kan påverkas positivt om sänkta drivmedelskostnader påverkar berörda näringars ekonomi positivt och påverkas negativt om de sänkta reduktionsnivåerna leder till minskad produktion av biodrivmedel.

Statens energimyndighet kommer att ha kostnader för att informera om de ändrade reduktionsnivåerna och uppdatera vägledande dokument. Kostnaderna förväntas vara små och kunna hanteras inom befintliga utgiftsramar.

9 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i lagen (2017:1201) om reduktion av växthusgasutsläpp från vissa fossila drivmedel

Reduktionsplikt

5 § Den som har reduktionsplikt för bensin eller diesel ska för varje kalenderår se till att utsläppen av växthusgaser från den reduktionspliktiga energimängden av sådana bränslen understiger utsläppen från motsvarande energimängd fossil bensin eller fossil diesel med minst den procentsats som anges nedan för respektive drivmedel:

| År | Bensin | Diesel |
|------|--------|--------|
| 2020 | 4,2 | 21 |
| 2021 | 6 | 26 |
| 2022 | 7,8 | 30,5 |
| 2023 | 7,8 | 30,5 |
| 2024 | 6,0 | 6,0 |
| 2025 | 6,0 | 6,0 |
| 2026 | 6,0 | 6,0 |

Paragrafen innehåller bestämmelser om hur mycket utsläppen av växthusgaser från den reduktionspliktiga energimängden bensin eller diesel ska understiga utsläppen från motsvarande energimängd fossil bensin eller diesel. Övervägandena finns i avsnitt 5 och 6.

Paragrafen ändras på så sätt att de krav på minskade utsläpp som gäller för 2024–2026 sänks och att de krav som gäller för 2027–2030 slopas.

Utsläppsminskningar utöver vad som krävs

7 § Den som har reduktionsplikt och har minskat utsläppen för ett visst drivmedel på det sätt som anges i denna lag och mer än vad som krävs enligt 5 eller 5 a § får använda överskottet för att uppfylla reduktionsplikten eller överlåta överskottet till någon annan som därefter får använda det för att uppfylla sin reduktionsplikt.

Ett överskott får användas för att uppfylla reduktionsplikten för

1. diesel, om överskottet avser bensin eller diesel,
2. bensin, om överskottet avser bensin, *eller*
3. flygfotogen, om överskottet avser flygfotogen.

Ett överskott får användas enligt denna paragraf endast om det har uppkommit

1. samma kalenderår, eller
2. kalenderåret dessförinnan, i den utsträckning som regeringen föreskriver.

I paragrafen anges hur överskott av utsläppsminskningar får användas för att uppfylla en reduktionsplikt. Övervägandena finns i avsnitt 5.

Paragrafen ändras genom att hittillsvarande *andra stycket* 3 tas bort. I punkten regleras möjligheten att över en reduktionsnivå på 6 procent uppfylla reduktionsplikten för bensin genom utsläppsminskningar som uppstått genom inblandning av förnybara eller andra fossilfria drivmedel i diesel.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2024.
2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för reduktionsplikt som uppfylls för tid före 2024.

Övervägandena finns i avsnitt 7.

Av andra punkten framgår att äldre bestämmelser ska fortsätta att gälla för reduktionsplikt som uppfylls för tid för 2024. Det innebär att det fortsatt är möjligt att uppfylla reduktionsplikten för tid innan dess genom att använda möjligheten att med stöd av hittillsvarande 7 § andra stycket 3 uppfylla reduktionsplikten på bensin genom utsläppsminskningar som uppstått genom inblandning av förnybara eller andra fossilfria drivmedel i diesel.