

Yttrande över remissen *Ökad tillgång till hållbara drivmedel inom luftfart och sjöfart*

VTI välkomnar utredningen och dess målsättning att öka tillgången till hållbara drivmedel inom luftfart och sjöfart för att minska utsläppen och bidra till att uppnå klimatmålen. VTI delar bedömningen att tillgången på hållbara drivmedel kan bli en viktig begränsning för att nå de mål som följer av europeisk klimatpolitik.

VTI tillstyrker delvis förslagen men anser att antagandena bakom och konsekvenserna av de föreslagna stödåtgärderna inte alltid är tillfredställande beskrivna. Vidare noterar VTI att distribution och lagring behandlas väldigt kortfattat trots att det ingår i utredningens uppdrag att utreda även dessa. Vår bedömning är att utredningen skulle stärkas genom en mer samlad samhällsekonomisk analys av alternativa strategier, teknikval, riskfördelning och långsiktig marknadsutveckling samt en tydligare diskussion om vilken roll Sverige bör spela i den europeiska omställning som ligger till grund för de föreslagna åtgärderna.

Våra kommentarer utvecklas nedan.

Behandling av lagring och distribution saknas

Utredningen ska enligt uppdraget avhandla produktion, import, distribution och lagring av hållbara drivmedel, men distribution och lagring berörs mycket kortfattat. Tyngdpunkten i promemorian ligger främst på produktionsteknik, styrmedel, råvaror och finansiering, medan frågor om försörjningskedjor, fysisk distribution, lagringskapacitet, omlastning och infrastruktur behandlas mycket kortfattat. Ett genomslag för hållbara drivmedel förutsätter inte bara att produktionsteknik och styrmedel finns på plats, utan också att det finns en robust infrastruktur för import, lagring, omlastning, distribution samt bunkring och tankning.

Lagring är en central del av beredskap, redundans och leveranssäkerhet, särskilt för flygbränsle där kontinuitet i tillförsel är kritisk. Frågor om distribution och lagring bör därför ges större utrymme och tydligare kopplas till de övergripande strategiska målen.

Den samhällsekonomiska motiveringen för de föreslagna åtgärderna bör stärkas

Utredningen saknar en sammanfattande samhällsekonomisk analys

Utredningen innehåller omfattande beskrivningar av teknik, marknadsutveckling och regelverk men det saknas en tydlig sammanvägning av kostnader, nyttor, risker och alternativa användningar av offentliga resurser. En sådan analys är särskilt viktig eftersom handlingsplanen innehåller betydande offentliga åtaganden inom forskning, utveckling, demonstration, kreditgarantier, produktionsstöd och riskdelning. Det är därför svårt att bedöma om de föreslagna åtgärderna är proportionerliga och motiverade i förhållande till de problem som identifieras.

Sveriges komparativa fördelar analyseras inte fullt ut

Utredningen framhåller Sveriges tillgång till biomassa, skogliga restprodukter, fossilfri el, industriell kompetens och biogen koldioxid som viktiga styrkor. Det diskuteras dock i begränsad utsträckning hur dessa förutsättningar bör påverka valet mellan olika utvecklingsvägar. Olika tekniker och bränslen kan ge olika effekter på sysselsättning, exportmöjligheter, industrins konkurrenskraft och långsiktigt värdeskapande.

Detta är särskilt relevant för de föreslagna satsningarna på forskning, utveckling och demonstration. Utredningen motiverar dessa satsningar med behovet av teknikutveckling, men analyserar i begränsad utsträckning vilka delar av värdekedjan som förväntas skapa störst samhällsekonomiskt värde för Sverige. Om Sveriges främsta styrkor ligger i tillgången till biomassa, fossilfri el och industriell kompetens snarare än i grundläggande teknikutveckling kan detta få betydelse för hur offentliga resurser bör prioriteras.

Konkurrensen om biomassa och fossilfri el behöver analyseras mer ingående

Utredningen lyfter fram både biodrivmedel och elektrobränslen som centrala delar av den framtida bränsleförsörjningen. Samtidigt behandlas konkurrensen om biomassa, konsekvenser för kolsänkor och LULUCF-målet samt alternativa användningar av fossilfri el relativt översiktligt. För elektrobränslen diskuteras främst tekniska möjligheter och framtida kostnadsutveckling, och inte hur storskalig produktion påverkar konkurrensen om fossilfri el. Den el som används för elektrobränslen kan alternativt användas till elektrifiering av industri, vägtransporter, landström eller andra delar av energiomställningen. Dessa alternativkostnader bör tydliggöras vid jämförelser mellan olika produktionsvägar.

Miljöeffekter analyseras inte fullt ut

En ökad utvinning av råvara för biobränslen kommer att ha effekt på miljön, särskilt då det påstås att det krävs en breddad råvarubas i form av fast biomassa. Utredningen ger inget underlag till hur stor potentialen för utökad fast biomassa är och vilka konsekvenser ett ökat uttag kan få för skogsbrukets hållbarhet och andra miljömål, till exempel målet om levande

skogar. Det saknas även motivering till varför Sverige bör verka för att råvaror från svenskt skogsbruk ska inkluderas i hållbara råvaror (s.113).

Potential för biogas som sjöfartsbränsle

Det anges att andelen förnybara bränslen är låg inom sjöfart och att LNG är det mest etablerade alternativa drivmedlet (s. 77–78). Det borde därmed finnas en potential att öka mängden LBG för att relativt enkelt minska färjetrafikens klimatpåverkan. Det hade varit intressant att se en analys av detta i promemorian.

Osäkerheter är inte tillräckligt beskrivna

Utredningens scenarier bygger på långsiktiga antaganden om bland annat råvarutillgång, drivmedelskostnader, elektrifiering, teknikutveckling, efterfrågan och framtida regelverk. Trots att osäkerheterna flera gånger beskrivs som betydande presenteras relativt få känslighetsanalyser eller alternativa scenarier. Detta gäller särskilt prognoser för drivmedelspriser, framtida produktionskapacitet och utvecklingen av elektrobränslen. En mer systematisk analys av alternativa utvecklingsvägar skulle stärka slutsatsernas robusthet.

En analys av den långsiktiga kostnadsutvecklingen saknas

En central utgångspunkt för flera av de föreslagna stödåtgärderna är att hållbara drivmedel i dag är betydligt dyrare än fossila alternativ men att kostnaderna på sikt kan minska genom teknisk utveckling, stordriftsfördelar och ökad produktionskapacitet. Utredningen redovisar visserligen prisprognoser och diskuterar möjliga kostnadsreduktioner, men analysen ger inte något tydligt svar på hur stora kostnadsminskningar som realistiskt kan förväntas eller i vilken utsträckning dessa är beroende av att produktionen lokaliseras till Sverige, övriga EU eller tredje land. Det framgår därför inte heller om de föreslagna stödåtgärderna syftar till att övervinna ett temporärt kostnadsgap under en uppbyggnadsfas eller om samhället förväntas bära en betydande merkostnad även på lång sikt.

Statliga riskdelningsmekanismer behöver motiveras tydligare

Utredningen beskriver återkommande hur privata investerare uppfattar investeringar i hållbara drivmedel som förknippade med betydande tekniska, regulatoriska och marknadsmässiga risker. Samtidigt föreslås investeringsstöd, kreditgarantier, produktionsstöd och statliga riskdelningsmekanismer för att minska dessa risker. Det framgår dock inte tydligt varför dessa risker bör övertas av staten eller under vilka omständigheter detta är samhällsekonomiskt motiverat. Frågan blir särskilt viktig eftersom flera av de identifierade osäkerheterna i stor utsträckning påverkas av utvecklingen på europeisk nivå snarare än av nationella förhållanden.

Det är inte alltid tydligt vilka marknadsmisslyckanden de föreslagna åtgärderna ska adressera. Utredningen identifierar finansieringssvårigheter, höga produktionskostnader, regulatorisk osäkerhet och avsaknad av långsiktiga kontrakt som centrala hinder för investeringar. Analysen gör det dock inte alltid tydligt vilka av dessa som utgör marknadsmisslyckanden som motiverar offentliga ingripanden och vilka som främst speglar den osäkerhet som naturligt uppstår kring framtida teknik- och marknadsutveckling. Denna distinktion är viktig eftersom den påverkar

valet av styrmedel, omfattningen av offentliga åtaganden och motiveringen för de föreslagna insatserna.

Grunden för de föreslagna offentliga satsningarna bör redovisas tydligare

Utredningen föreslår offentliga satsningar på omkring 11 miljarder kronor under perioden 2030–2039. Det framgår inte tydligt hur denna nivå har bestämts, vilka antaganden som ligger bakom beräkningen eller hur resultaten påverkas av alternativa teknik- och marknadsutvecklingar. En tydligare redovisning av dessa överväganden skulle stärka förtroendet för de föreslagna åtgärderna och underlätta bedömningen av alternativa sätt att använda offentliga resurser.

Sveriges roll i den europeiska omställningen behöver tydliggöras

Betydelsen av självförsörjning är inte tydligt motiverad

Utredningen konstaterar att EU även framöver kommer att vara beroende av import för att uppfylla kraven i ReFuelEU Aviation och FuelEU Maritime. Samtidigt framhålls att import i sig inte nödvändigtvis är problematisk och att en global marknad kan bidra till lägre kostnader genom storskalig produktion. Flera av de föreslagna åtgärderna framstår som väl motiverade om målet är att bygga upp svensk självförsörjning. Samtidigt framgår det inte tydligt att självförsörjning utgör det övergripande målet för politiken. Om målet i stället är att bidra till EU:s samlade försörjning eller att utveckla svensk konkurrenskraft inom framtida bränslemarknader kan andra avvägningar bli relevanta, exempelvis vad gäller produktionsvolym, exportinfrastruktur, lagringskapacitet och stödformer. Eftersom den försörjningsutmaning som beskrivs i utredningen i första hand är europeisk skulle analysen vinna på en tydligare diskussion om vilken roll Sverige förväntas spela i det framtida europeiska bränslesystemet och hur svenska åtgärder bidrar till det övergripande europeiska målet.

Geopolitiska risker bör analyseras på rätt nivå

Utredningen identifierar krig, handelskonflikter och störningar i försörjningskedjor som viktiga risker. Det är dock inte alltid tydligt om dessa risker avser Sveriges beroende av utländska leverantörer eller EU:s beroende av import från tredje land. Dessa situationer innebär olika typer av sårbarheter och kan motivera olika åtgärder. Utredningen bör därför tydligare skilja mellan nationell försörjningstrygghet och europeisk försörjningstrygghet samt mellan normalläge och situationer med kris, höjd beredskap eller krig. En försörjningslösning som framstår som kostnadseffektiv i normalläge behöver inte nödvändigtvis vara tillräckligt robust när internationella handelsflöden störs.

Framtida efterfrågan behandlas i begränsad omfattning

Utredningens handlingsplan fokuserar huvudsakligen på att öka framtida produktionskapacitet. Samtidigt identifierar utredningen finansieringssvårigheter och avsaknad av långsiktiga leveransavtal som centrala hinder för investeringar. Det är dock oklart i vilken utsträckning dessa problem utgör självständiga hinder och i vilken utsträckning de är en följd av osäkerhet kring framtida efterfrågan. Om investerare tvekar därför att framtida marknader upplevs som osäkra kan frågan om efterfrågesäkerhet vara minst lika central som frågan om produktionskapacitet.

Eftersom efterfrågan i hög grad bestäms av framtida europeiska regelverk och marknadsutveckling skulle analysen vinna på en mer utförlig diskussion om hur efterfrågesäkerhet ska skapas över tid och hur svenska åtgärder samspelar med framtida europeiska styrmedel.

Långsiktiga köpeavtal diskuteras, men alternativa lösningar analyseras inte. Utredningen lyfter fram långsiktiga köpeavtal som en viktig lösning på investerarnas osäkerhet. Det framgår dock inte tydligt varför just denna lösning bedöms vara mest effektiv eller hur den står sig i jämförelse med andra sätt att skapa efterfrågesäkerhet, exempelvis långsiktiga europeiska styrmedel, marknadsskapande mekanismer, kontrakt-för-differens eller andra former av riskdelning. Eftersom en betydande del av den identifierade osäkerheten har sitt ursprung i framtida europeisk politik bör även möjliga lösningar på europeisk nivå diskuteras.

Samverkan mellan svenska aktörer är viktig men inte tillräcklig. Promemorian föreslår ett nationellt forum för dialog och samverkan mellan producenter, myndigheter och bränsleköpare. VTI delar bedömningen att samverkan är viktig. Om detta forum ska kunna adressera alla relevanta frågor bör dock även hamnar, flygplatser, depåaktörer, distributörer, järnvägsaktörer, terminaloperatörer, nätägare och totalförsvarsaktörer ingå.

Flera av de risker som utredningen identifierar uppstår genom beslut och utveckling på europeisk nivå, exempelvis framtida hållbarhetskriterier, marknadsregler, tekniska standarder och genomförandet av europeiska klimatmål. Utredningen skulle därför vinna på en tydligare diskussion om hur svenska åtgärder samspelar med europeiska processer och hur risker kan minskas genom samordning mellan medlemsstater och europeiska institutioner. Detta utesluter inte behovet av nationell samverkan, men kan vara lika viktigt för att säkerställa att svenska investeringar förblir relevanta i ett framtida europeiskt marknadssystem.

Infrastrukturens betydelse beror på ändamålet. Behovet av lagring, terminaler, omlastning och distributionsinfrastruktur beror samtidigt i hög grad på vilken roll Sverige förväntas spela i det framtida systemet. Infrastruktur som dimensioneras för nationell användning kan skilja sig från infrastruktur som syftar till att integrera Sverige i bredare europeiska försörjningskedjor eller möjliggöra export.

Beslut i detta ärende har tagits av stabsdirektör (stf GD) Åsa Aretun. Föredragande har varit forskare Nina Svensson. I handläggningen av ärendet har också forskare Nanna Fukushima samt seniora forskare Petra Stelling, Jessica Wehner och David Daniels deltagit.

Åsa Aretun
Stabsdirektör (stf GD)
Statens väg- och transportforskningsinstitut, VTI