

Yttrande över Remiss av promemoria Hållbarhetskriterier för vissa bränslen och en ny reduktionsplikt

Statens väg- och transportforskningsinstitut, VTI, har uppmanats att avge ett svar till rubricerad remiss.

Övergripande synpunkter

Klimatlagens etappmål för inrikes transporter

VTI anser att promemorians analys brister genom att inte hantera hur förslaget om en ny reduktionsplikt påverkar uppfyllelsen av klimatlagens etappmål. Klimatlagen ålägger regeringen att bedriva en politik som utgår från riksdagens beslutade utsläppsmål (Klimatlag 2017:720). Reduktionsplikten var, fram till sänkningen den förste januari 2024, det främsta instrumentet för måluppfyllelse med en bana för biodrivmedelsinblandning i diesel och bensin anpassad för att nå etappmålet krav om utsläpp på högst 6.1 miljoner ton koldioxidekvivalenter från inrikes transporter år 2030. Mot denna bakgrund hade VTI förväntat sig att eventuella gap i måluppfyllelse orsakade av promemorians förslag samt åtgärder för att nå målen tydligt redovisades.

VTI anmärker på att promemorians konsekvensanalys enbart redovisar förslagets påverkan på det samlade växthusgasutsläppet över flera år. Detta försvårar jämförelse mot etappmålet formulering om ett begränsat tillåtet växthusgasutsläpp för det enskilda året 2030. Som en följd av den nya reduktionsplikten bedömer promemorian att inrikes transporters växthusgasutsläpp för perioden 2025-2030 minskar med 3.1 miljoner ton. Detta utgör mindre än 10% av den samlade ökningen i växthusgasutsläpp under samma period orsakad av omläggningen till dagens reduktionsplikt (Energimyndigheten 2023).

Sänkt bränsleskatt hinder för måluppfyllelse

Vägtransporters växthusgasutsläpp kan minskas genom att (1) tanka biodrivmedel, (2) byte till elfordon eller (3) korta fossildrivna vägfordons körsträcka. Angående (1), och som redan diskuterats ovan, lämnar den nya reduktionsplikten ett betydande utsläppsgap jämfört med ursprunglig utformning anpassad för att nå etappmålet till 2030. Angående (2) har Trafikverket visat att inte ens ett realistiskt scenario där hela flottan nysålda personbilar är elektrifierad uppfyller etappmålet för 2030 (Trafikverket 2024). Som VTI uttryckt i tidigare remissyttrande har myndigheten mot denna bakgrund svårt att se ett scenario för att nå klimatmålen som inte innehåller minskningar av trafik med fordon som drivs med fossila bränslen (VTI 2024).

Baserat på tillgänglig kunskap kommer den föreslagna sänkningen av drivmedelsskatten innebära en kortsiktig ökning av trafikarbetet och en långsiktig sänkning av fordonsflottans elektrifieringstakt (Konjunkturinstitutet 2024). VTI saknar i promemorian en analys av dessa effekter på vägtransporters omställning. I förlängningen menar VTI att promemorian inte underbygger regeringens antagande att den nya reduktionsplikts samlade effekt innebär att elektrifieringen av vägtransportsektorn stimuleras. Härvidlag noterar VTI att den föreslagna introduktionen av el från publika laddstationer i reduktionsplikten sammantaget bedöms öka vägtransporters växthusgasutsläpp med ca 1 miljon ton för perioden 2025-2030.

Introduktionen av publik laddning i den nya reduktionsplikten

VTI delar regeringens bedömning att utbyggnationen av laddinfrastruktur behöver öka för att påskynda elektrifieringen av vägtransportsektorn. Dessa insatser bör baseras på en analys av var ett ökat utbud av laddinfrastruktur ger störst effekt. De grupper som hittills skaffat laddbara bilar bor företrädesvis i småhus och har höga inkomster. För att elektrifieringen också ska bli tillgänglig för hushåll i lägre inkomst kategorier boende i lägenhet behöver trösklar sänkas. VTI vill ge uppmärksamhet åt flertalet forskningsstudier som pekar ut behovet av kostnadseffektiva styrmedel för att erbjuda laddinfrastruktur åt boende i flerbostadshus. VTI önskar också påtala behovet av laddkapacitet längs landets stora transportstråk (Pyddoke 2023).

VTI anser att introduktionen av el från publik laddning i reduktionsplikten gör instrumentet mindre effektivt som åtgärd för att minska fossildrivna fordons växthusgasutsläpp. Det finns f.n. ca 4 miljoner bensin- och dieseldrivna personbilar, motsvarande ca 82% av dagens totala personbilsflotta i Sverige (Trafikanalys 2024). I sammanhanget noterbart är den, ännu 2023, betydande andel om 40% av nyregistrerade personbilar som är ej laddbara (i tillägg är medellivslängden för personbilar i Sverige 18 år). Introduktionen av publik laddning i nya reduktionsplikten motiveras som en åtgärd för att främja elektrifieringen av transportsektorn. VTI efterfrågar en djupare analys och bedömning av åtgärdens effekt på elektrifieringstakten samt dess träffsäkerhet med avseende på de särskilda behov av utbyggd laddinfrastruktur som identifierats i tidigare studier, se ovan.

Introduktionen av el från publik laddning i reduktionsplikten genomför artikel 25.4 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor (förnybartdirektivet). VTI vill påtala att kärnkraft ej är förnybar.

Specifika synpunkter

Nedan följer specifika synpunkter på promemorians förslag:

- Promemorian anser att förslagen inte ska få någon direkt påverkan på drivmedelsanvändare då skatten på drivmedel förväntas att sänkas med 32 öre per liter vid samma tillfälle som när höjningen på reduktionsplikten träder i kraft. Detta förklaras med att det råder en låg sannolikhet för indirekta priseffekter eftersom reduktionsnivån är lägre och marknadsutsikter är stabilare i dagsläget. Med hänsyn till nuvarande konjunkturläge i Sverige med omvärld vill VTI uppmärksamma att uppskattningen av indirekta priseffekter för drivmedelsanvändare kan vara mer komplicerad. Även om konjunkturinstitutet förutspår att tillväxten kommer att tillta under 2025 och 2026, erkänns samtidigt att prognosen är osäker på grund av exempelvis turbulens på de finansiella marknaderna och den geopolitiska utvecklingen i omvärlden som kan påverka den fortsatta utvecklingen i Sverige.

- Promemorian gör bedömningen att företag har goda möjligheter att anpassa sig till de förändrade reglerna och att förslagen inte kommer att få någon större påverkan på företag. VTI vill uppmärksamma att även om reduktionsplikten och systemet med hållbarhetskriterier är etablerade sedan tidigare skapar frekventa ändringar osäkerhet för företag och deras planering av budgeten och kostnader för framtiden, både för de som producerar och de som konsumerar biodrivmedel. VTI anser att osäkerheten framkallad av återkommande ändrade regelverk tillsammans med förknippade kostnader kan skapa en negativ påverkan på företagsklimat och företagsverksamhet.
- En ytterligare aspekt som VTI vill lyfta rör rapporteringsskyldiga aktörer som köper förnybara bränslen från sina leverantörer. Information om andelen företag som berörs efterfrågas. Företag anlitar etablerade leverantörskedjor och det kan vara förenat med stora svårigheter att byta leverantör om nuvarande inte uppfyller krav på hållbarhetsegenskaper. VTI anser att möjlig påverkan på leverantörskedjor bör analyseras. Promemorian nämner möjlig påverkan på aktörer som köper skogsbiomassa från andra länder. VTI anser att svenska aktörers beroende av importerad skogsbiomassa bör analyseras och dess omfattning uppskattas.
- Den administrativa kostnaden för aktörer som omfattas av hållbarhetslagen har uppskattats till omkring 300 000 kronor per år. Vidare meddelar promemorian att denna kostnad förväntas variera stort mellan företag. Härvidlag är det viktigt att poängtera att denna kostnad kan utgöra en betydande börda för mindre företag. VTI anser det därför viktigt att kartlägga de företag som kommer påverkas samt till vilken omfattning i förhållande till t.ex. omsättning. Eventuella effekter för mindre företag bör ligga i fokus.
- VTI noterar att promemorian saknar en diskussion om hur det nya regelverket påverkar etableringen av nya företag på marknaden. Detta menar VTI att promemorian bör kompletteras med.

I detta ärende har generaldirektören Tomas Svensson beslutat. Föredragande har varit forskningschef Peter Torstensson. Professor Henrik Andersson, forskningschef Jessica Berg, forskare Olga Lark och forskare Nina Svensson har deltagit i beredningen.

Tomas Svensson
Generaldirektör
Statens väg- och transportforskningsinstitut, VTI

Referenser

2017:720. Klimatlag.

Energimyndighetens remissyttrande. Dnr KN2023/03617 (2023-06-27).

Trafikverket (2024). Vägtrafikens utsläpp 2023. Trafikverket PM. TRV 2024/14922.

VTI remissyttrande. Dnr TRV 2023/70321 (2024-04-15).

Konjunkturinstitutet (2024). Elasticiteter inom miljö-, klimat- och energiområde. Specialstudie. Dnr 2024-111.

Pyddoke, R. (2023). Påskyndad elektrifiering av person - bilar bästa sättet för att nå utsläppsmålet? Ekonomisk Debatt, vol 51, nr 3 <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1770507/FULLTEXT01.pdf>

Trafikanalys (2024). Korttidsprognoser för den svenska fordonsflottan – metoder och antaganden. PM 2024:7. <https://www.trafa.se/globalassets/pm/2024/pm-2024-7-korttidsprognoser-for-den-svenska-fordonsflottan---metoder-och-antaganden.pdf>