

Ändrad reduktionsplikt – remissvar sammanställda

14 november 2024

Sammanfattning

Regeringens förslag på höjd reduktionsplikt är positivt men räcker inte för att klara EU:s ESR-krav eller Sveriges nationella 2030-mål, särskilt om höjningen kompenseras med sänkt skatt på fossila drivmedel. Det ger inte heller tillräcklig tydlighet kring vad som gäller framgent för att skapa en marknad för inhemsk biodrivmedelsproduktion. Att inkludera publik laddning i reduktionsplikten är i teorin positivt, men om inte nivån på reduktionsplikten successivt höjs så blir klimateffekten negativ eftersom laddningen tränger undan förnybara drivmedel och gör de fossila drivmedlen billigare. En successiv höjning föreslås, med återkommande kontrollstationer för att säkerställa att klimatmålen nås.

Det visar 2030-sekretariatets sammanställning av remissvaren på promemorian Hållbarhetskriterier för vissa bränslen och en ny reduktionsplikt (8KN2024/01751), med en närmast total enighet från myndigheter, branschorgan, intresseorganisationer och företag gällande hur reduktionsplikten behöver utvecklas jämfört med regeringens förslag. Nedan sammanställs remissvaren inom områdena *måluppfyllelse, reduktionspliktsnivå, elkrediter, skatter och styrmedel, marknadsutveckling och uppföljning*.

Måluppfyllelse

Samtliga remissinstanser som yttrar sig om klimatmålen, anger att ESR-målet inte eller troligen inte nås med den begränsade höjningen av reduktionsplikten, särskilt i kombination med sänkt skatt på fossila drivmedel.

Trafikanalys bedömer "att den föreslagna höjningen av reduktionsplikten är otillräcklig för att med större säkerhet nå uppsatta mål. Med den föreslagna konstruktionen skulle den nya reduktionsplikten kunna uppfyllas enbart genom att ytterligare eldriven vägtrafik tillkommer, utan att utsläppen från förbränningsmotordriven vägtrafik minskar."

Energimyndigheten anger att "den tänkta höjningen av reduktionsnivån [är] inte tillräcklig för att uppfylla ESR-målet eller etappmålet för inrikes transporter."

Drivkraft Sverige anser att den föreslagna nivån på 10 procent inte är tillräcklig för att säkerställa att Sveriges ESR-åtagande nås. En kontinuerlig ökning av plikten fram till 2030 behövs för att plikten ska uppnå sitt syfte. **Svebio** har samma inställning och saknar en konkret plan för hur Sverige ska uppfylla delmålet om förnybara bränslen av icke-biologiskt ursprung 2030 som krävs i RED III.

VTI "anser att promemorians analys brister genom att inte hantera hur förslaget om en ny reduktionsplikt påverkar uppfyllelsen av klimatlagens etappmål. Klimatlagen anlägger

regeringen att bedriva en politik som utgår från riksdagens beslutade utsläppsmål. 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.”

Trafikverket ser ”en risk i att ökningen inte kommer vara tillräcklig för att Sverige ska klara sitt ESR-åtagande och att ökningen är otillräcklig för att Sverige ska kunna klara det av riksdagen beslutade målet för inrikes transporter (exklusive flyget) om 70 procent minskning till 2030 jämfört med 2010. Trafikverket noterar för övrigt att det senare målet inte nämns i promemorian. Trafikverket anser således att det behöver tillkomma ytterligare åtgärder för att säkerställa att elektrifieringen och användningen av fossilfria hållbara drivmedel ökar i tillräckligt snabb takt för att både Sveriges åtaganden inom EU och nationellt mål till 2030 ska kunna uppfyllas. Uppfyllnad av ESR-målet är starkt kopplat till hur fort elektrifieringen av vägtrafiken går under åren fram till 2030. Trafikverket noterar att planerade åtgärder som sänkt skatt på bensin och diesel minskar incitamenten för elektrifiering. Inkluderingen av publikt laddad el i reduktionsplikten innebär också att biodrivmedelsvolymerna som krävs för uppfyllnad av reduktionsplikten kommer att minska över tid i takt med att fordonsflottan elektrifieras fram till 2030.”

Naturvårdsverket anger att ”Enligt förslagets konsekvensbedömning bidrar elkrediterna till ökade utsläpp genom minskad inblandning av biobränslen. Utsläppseffekten kan också komma att urholkas om elkrediterna viktas för högt.”

Näringslivets Transportråd anser ”att det är osannolikt att den aviserade höjningen av reduktionsplikten räcker till givet dels utformningen av själva reduktionsplikten, dels den samtidigt aviserade justeringen av drivmedelsskatter för bensin och diesel.”

Sveriges Åkeriföretag anger ”att det saknas tydliga belägg för att de föreslagna nivåerna är tillräckliga för att nå Sveriges ESR-mål.”

Lunds universitet slår fast att ”Stöd saknas för att en reduktionsplikt på 10 % skulle generera de utsläppsminskningar som krävs för att Sverige skulle nå sina klimatåtaganden inom EU:s ansvarsfördelningsförordning (ESR). Att begränsa höjningen av reduktionsplikten till 10 % ger otillräckliga sänkningar av utsläppen i transportsektorn med konsekvensen att Sverige måste förlita sig på möjligheten att köpa utsläppsutrymme från andra medlemsstater eller på utsläppsminskningar inom ett område som LULUCF där vi inte heller bedöms uppfylla vårt åtagande. Vi vill därför understryka vikten av betydligt kraftigare åtgärder för att sänka växthusgasutsläppen i transportsektorn.”

Mobility Sweden anger att ”de styrmedel som finns på plats idag räcker inte för att nå varken de nationella klimatmålen eller EU:s gemensamma mål.”

Energiföretagen anger att "När drivmedelsaktörer kan använda elkrediter från publik laddning för att uppfylla reduktionsplikten behövs mindre inblandning av bibränslen. Det finns därmed en risk att införandet av elkrediter i praktiken medför att Sverige klimatutsläpp ökar. Därför bör reduktionsplikten höjas (i relation till antalet elkrediter som skapas) så att andra klimatåtgärder inte minskar när elkrediterna införs."

Liquid Wind saknar åtgärder för att säkerställa att Sverige når målet gällande förnybara bränslen av icke-biologiskt ursprung, och hänvisar till Finland, som i sin implementering av Förnybartdirektivet 2025 inför "en skyldighet för drivmedelsdistributörer att distribuera en högre andel förnybara bränslen av icke-biologiskt ursprung än det enprocentsmål Förnybartdirektivet kräver. Andelen förnybara drivmedel av icke biologiskt ursprung ska i Finland uppgå till 1,5 procentenheter åren 2028–2029 och fyra procentenheter 2030 och därefter." De menar också att undantaget för Forsvarsmakten från kravet om en ökad användning av fossilfria drivmedel gör att Sverige "missar en möjlighet till starkt försörjningstrygghet."

Naturskyddsföreningen anger att "Den aviserade ökningen från sex till tio procent är dock inte ett adekvat svar på de stora utmaningar som Sverige och världen står inför med klimatförändringarna. Det är dessutom tveksamt om den är en tillräcklig åtgärd för att klara EU:s krav, än mindre Sveriges av Riksdagen beslutade mål för transportsektorn till 2030."

Trafikverket "noterar att det i nuvarande utformning av den nya reduktionsplikten saknas incitament eller krav på inblandning av avancerade biodrivmedel och biodrivmedel av icke-biologiskt ursprung för vilka det finns delmål inom det reviderade förnybartdirektivet."

2030-sekretariatet anger att "Inom målet för avancerade biodrivmedel ska en procentenhet utgöras av förnybara bränslen av ickebiologiskt ursprung. I promemorian anges helt kortfattat att Sverige bedöms nå detta mål, utan att presentera några beräkningar för det. För att säkra detta, bör regeringen ta fram en handlingsinriktad strategi för vätgas och elektrobränslen och säkra att incitamenten finns för både produktion och användning. [...] Utifrån regeringens starka och välkomna betoning av att klimatmålen ska nås på riktigt bör Sverige för all måluppfyllelse avstå från att använda sig av multiplikatoreffekter. Att nå målen i en tabell med framförhandlade multiplikatorer är av begränsat värde för den klimatutmaning vi står inför."

Reduktionspliktsnivå

Samtliga remissinstanser som yttrar sig är positiva till höjningen från 6 till 10 procent, men den absoluta merparten av de som yttrar sig i frågan ser nivån som otillräcklig.

Energimyndigheten föreslår att reduktionsnivån höjs i takt med det ökade antalet elkrediter för att bibehålla inblandningen av förnybara och fossilfria drivmedel på den nya högre nivån och nå så nära ESR-målet och etappmålet för inrikes transporter som möjligt."

”För att uppnå målet om förnybara bränslen av icke-biologiskt ursprung till transport år 2030 bör incitament införas i reduktionsplikten.”

Sveriges Åkeriföretag föreslår därför en successiv och förutsägbar höjning av reduktionsplikten fram till 2030 för att undvika risken för plötsliga, omfattande justeringar längre fram. Det är viktigt att Sverige når ESR-målen, både för klimatet och för att Sverige inte ska riskera sanktionsavgifter.”

Mobility Sweden är ”kritiska till att nivån för reduktionsplikten enbart höjs till 10 procent. För att Sverige ska nå sina klimatmål krävs mer ambitiösa åtgärder, och vi menar att en högre produktionsnivå skulle ge tydligare incitament för aktörer inom branschen att investera i och utveckla mer hållbara lösningar.”

LRF anger att ”I och med att elkrediternas bidrag tillförs ses det som mer rimligt att reduktionsplikten och biodrivmedelsinblandningen bör öka gradvis. Hållbara energibärare bör räknas in i plikten för att fler ska kunna, på ett flexibelt vis, välja den energibärare som är bäst lämpad för ändamålet samt beroende på tillgång. Nu exkluderas koncentrerade biodrivmedel utanför reduktionsplikten såsom biogas, HVO100, FAME, flytande vätgas och E85/E95. Dessa bidrar också till att transportsektorns klimatmål nås och de ingår i RED III, men särbehandlas nu negativt. Med en successivt stigande reduktionsplikt kan det vara relevant att räkna in dem i kvotsystemet. LRF ser behovet av att detta konsekvensutreds men ser detta som en möjlig utveckling framöver.”

AB Volvo slår fast att ”För att nå ESR-målet behöver reduktionsplikten troligtvis höjas kraftigt efter 2025 till en nivå i paritet med nivån strax innan sänkningen.”

Chalmers anger att inkluderandet av publik laddning i reduktionsplikten ”kommer att tränga undan effekten av inblandning av biodrivmedel, då målet med 10% reduktionsplikt skulle kunna uppnås endast med tillgodoräknande av fossilfri el [...] Den ”ökade” reduktionsplikten kommer i praktiken att generera ökade utsläpp (!).”

Svenskt Näringsliv ser ”en risk att det endast sker en marginell påverkan på inblandningen av biodrivmedel, och att reduktionsplikten i stället nås genom att tillgodoräkna el som säljs till redan elektrifierade transporter. Det skulle i så fall minska påverkan på utsläppen ytterligare.”

Energigas Sverige avstyrker förslaget att behålla samma reduktionsnivå (10 procent) hela vägen fram till och med 2030 och vill i stället se en stegvis höjning av reduktionsplikten.

Elkrediter

De flesta remissinstanser som yttrar sig i frågan, välkomnar att publik laddning räknas in i reduktionsplikten, men aktörer inom åkerinäringen varnar för att intresset för eldrift minskar och de som fördjupar sig i frågan konstaterar stor osäkerhet kring hur elkrediter ska utformas och vem de ska tillfalla.

Drivkraft Sverige välkomnar att fler energibärare räknas in i plikten, men anser också att alla typer av energibärare som används i transportsektorn bör behandlas likvärdigt och teknikneutralt (så som HVO, FAME, etanol, bionafte, biogas, el, vätgas och olika typer av flytande och gasformiga bränslen av icke-biologiskt ursprung). DS och **Svebio** "anser att det är problematiskt att förslaget saknar en konkret beräkningsmetod för elkrediternas bidrag till reduktionsplikten samt att definitionen på vad som avses med en publik laddstation är otydlig. Det saknas dessutom en tydlig formulering om vem som ska få ta del av elkrediterna i värdekedjan för laddstationerna." Energiföretagen begär tydliggörande av "vilken aktörstyp som erhåller elkrediterna, vägledande för detta bör vara att elkrediter ges till den aktörstyp som gör investeringar i laddinfrastruktur. Det behöver också tydliggöras vilka laddstationer som definieras som publika."

2030-sekretariatet anger att det är "mycket angeläget att klargöra hur utsläppen i Co2e räknas för fordon som laddas på publika laddplatser som ingår i reduktionsplikten; exempelvis CSRD betonar att klimatnytta inte får dubbelräknas vilket antyder att sådan el bör ges samma officiella klimatpåverkan per energienhet som reduktionspliktsdiesel/ bensin. Det skulle dock allvarligt försvaga argumenten för laddning, vilket pekar på möjligheten för energibolagen som säljer publik laddel kan föredra att faktiskt inte sälja dessa rättigheter." De "betonar också att EU:s definitioner gäller för andelen förnybar energi och el – att regeringen istället använder begreppet fossilfri el skapar begreppsförvirring som bör undvikas."

Scania bygger egen laddinfrastruktur för tunga fordon hos flera av våra egna återförsäljare och verkstäder runt om i landet och anger att "På dessa vill vi att våra kunder ska kunna ladda el med 100 % CO2-reduktion. Därmed hoppas vi att vi som ägare av en laddstation tilldelas krediterna, för att kunna välja att inte sälja dem in i systemet." De anger att "Har man som åkare en elbil så är det 100 % CO2 reduktion i "bränslet" oavsett var man laddar. Vi förstår förslaget på en ny reduktionsplikt som att publik laddning bara kommer att ge 10 % CO2-reduktion, vilket sällan är det som våra kunder vill uppnå genom att välja elektriska fordon – en drivande faktor för dem är att de vill vara en del i den gröna omställningen och köra klimatsmarta transporter! Den föreslagna reduktionsplikten riskerar alltså att göra det otydligt för konsumenterna vilken miljönytta en elbuss eller -lastbil tillför. Det riskerar att bromsa omställningen till elektrifiering om det upplevs som att utsläppen blir desamma som med ett dieselfordon som tankar vid pump."

Åkeriföretagen anger att "om det inte är möjligt att exkludera den laddade elen från reduktionsplikten, och klimatnyttan därmed inte tilldelas den specifika transporten, finns det risk att intresset för att investera i eldrivna godstransporter avtar avsevärt. Detta eftersom transportföretagen då förlorar den direkta klimatnyttan från eldriften, som annars skulle ha stärkt incitamentet att välja eldrivna fordon. Om den laddade elen inkluderas i reduktionsplikten kan det därför leda till att eldrivna transporter uppfattas som mindre fördelaktiga jämfört med andra alternativ."

Skatter och styrmedel

De remissinstanser som yttrar sig kring skattenivåer är kritiska till att skatten på fossila drivmedel sänks. Vissa remissinstanser bedömer också att beskattningen av biodrivmedel bör ändras, för att stärka dess konkurrenskraft.

Svenskt Näringsliv skriver "Att sänka skatten på fossila drivmedelsalternativ samtidigt som skatten ökar på fossilfria alternativ, riskerar skapa en osäkerhet för såväl transportköpare som transportföretag och drivmedelsförsäljare. Det riskerar i sin tur att hämma elektrifieringen av transportsektorn."

Mobility Sweden anger att " Den föreslagna höjningen av reduktionsplikten, i kombination med sänkt skatt på bensin och diesel, ökar prisgapet mellan det fossila och fossilfria. Kostnaden för exempelvis ett dieselfordon (både att äga och använda) sjunker och på så sätt minskar försäljningen av fossilfria alternativ såsom el, biogas och vätgas. Sänkt pris på flytande bensin och diesel medför därmed att elektrifieringen tappar fart. [...] Förnybara bränslen av icke-biologiskt ursprung, exempelvis elektrobränslen, föreslås också kunna användas för att uppfylla reduktionsplikten. Dessa bränslen ska kunna blandas direkt in i bensin, exempelvis e-metanol som produceras av förnybar el och koldioxid. Dock kommer e-metanolens därmed att beskattas med motsvarande bensinskatt vilket är olyckligt och inte i linje med förorenaren betalar principen."

Svebio skriver att "Skatten på biodrivmedel inom kvotplikten bör avskaffas. Detta skulle ge en betydande prissänkning och möjliggörs genom ändringar i EU:s tillämpning av energiskattedirektivet och statsstödsreglerna."

Sveriges Åkeriföretag anger att "För att motverka kostnadsökningar till följd av reduktionsplikten bör Sverige verka för att fossilfria drivmedel ska kunna skattebefrias även vid inblandning inom reduktionsplikten."

Trafikanalys anger "Ett sätt att främja en sådan balans skulle kunna vara att öka differentieringen i beskattningen mellan förnybara och fossila drivmedel, t ex genom att använda de möjligheter till skattebefrielse för förnybara drivmedel som finns fullt ut, och överväga att avstå från den föreslagna skattesänkningen på fossil bensin och diesel."

Energiföretagen anger att "Ett enklare, och troligtvis mer kostnadseffektivt, sätt att gynna elektrifieringen i transportsektorn är att i stället höja beskattningen av fossila drivmedel och sänka energibesiktningen av el."

AB Volvo slår fast att "sänkningen av reduktionsplikten försenat omställningen av transportsektorn, eftersom nollemissionsfordon blivit mindre attraktiva. Effekten skulle kunna motverkas av andra styrmedel som kan främja ellastbilar/bussar eller laddning av dem [...] Nya styrmedel behövs omgående."

Marknadsutveckling

De remissinstanser som yttrar sig om marknaden, betonar att återkommande justeringar skapar osäkerhet, och att den höjning av reduktionsplikten som nu föreslås är otillräcklig för att gynna en utvecklad produktion av biodrivmedel.

Drivkraft Sverige föreslår en kontinuerlig ökning av reduktionsplikten fram till 2030 med ett slutmål på 18–25 procent beroende på hur många energislag som ingår i plikten och hur man fördelar nivåerna över åren. En sådan utveckling skulle kunna ge en marknadsefterfrågan på en relativt konstant volym av biodrivmedel 2025–2030 eftersom den totala volymen flytande drivmedel samtidigt förväntas minska.

IKEM anser att "det är viktigt med ökad produktion av alla fossilfria råvaror både för tillverkning och bränsle. En förutsättning för att skapa incitament och investeringsvilja i klimatomställningen är att regelverk är tydliga och långsiktiga. Våra medlemmar är en del av lösningen av klimatomställningen men då krävs förutsägbara och hållbara spelregler. Produktion av förnybart bränsle kräver stora investeringar i anläggningar som behöver vara i gång och jobba i 20–30 år för att investeringen ska vara lönsam. Vem är beredd att göra investeringar i miljardklassen i sådana anläggningar när förutsättningarna snabbt kan förändras? Nya besked och förändringar av reduktionsplikten är för snabba i förhållanden till den industriella verkligheten. Det vore därför viktigt med en långsiktig politik avseende reduktionsplikten och dess utveckling."

LRF slår fast att " En reduktionsplikt som justeras upp och ned frekvent riskerar att leda till ett instabilt investeringsklimat och en minskad investeringsvilja i produktionsanläggningar för biodrivmedel. På sikt kan detta leda till en försenad utveckling och en minskad konkurrenskraft inom området. Om den inhemska produktionen och stimulansen för ökad användning av biodrivmedel hämmas så riskerar biodrivmedelspriserna att öka kraftigt, Sverige förblir ett importland istället för att eftersträva att bli ett framgångsrikt exportland inom området." De vill "se mer tydliga spelregler som gynnar produktion av råvara till biodrivmedel samt ökade produktionsmängder och användning av biodrivmedel. Detta leder i sin tur till att uppnå efterfrågade klimatmål men även fler positiva följd effekter såsom ökad livsmedelsförsörjning, en levande landsbygd samt en nationellt etablerad energi- och biodrivmedelmarknad."

Vattenfall anger att "när elen räknas in så blir det mindre kvar för förnybara drivmedel som bio- och elektrobränslen. För att öka efterfrågan och skapa förutsättningar för investeringar i inhemsk produktion behöver reduktionsplikten öka fram till 2030."

Svebio anger att "Många projekt har senarelagts på grund av den minskade marknaden och den ökade osäkerheten om framtida marknadsvillkor. Regeringen bör snarast lägga förslag om stimulans av inhemsk produktion av biodrivmedel från jordbruks- och skogsråvara samt avfall. Det finns förslag som presenterades av Bioekonomiutredningen som har remissbehandlats nyligen."

Mobility Sweden anger att "Om elanvändningen motsvarar hela ökningen av reduktionsplikten kommer inga nya investeringar ske och inga nya tekniker att kommersialiseras."

2030-sekretariatet anger att "reduktionsplikten successivt bör höjas, så att inte elektrifieringen urholkar omställningen till fossilfria drivmedel vid pump. Vi har i andra sammanhang pekat på värdet av att återgå till tidigare beslutade nivåer, men redan en höjning med förslagsvis 3 procentenheter per år säkrar att andelen fossilt inte ökar i drivmedlen och skapar en successivt växande marknad för hållbara fossilfria drivmedel."

Uppföljning

De remissinstanser som yttrar sig kring hur förslaget bör följas upp, vid sidan om att efterlysa stegvisa höjningar av reduktionsplikten, efterlyser återkommande kontrollstationer där nivåer och utformning kan justeras.

Naturvårdsverket anger att "Om andelen publik laddning i reduktionsplikten blir större än vad som antagits i promemorian blir den höjda reduktionspliktens utsläppseffekt lägre än beräknat. Naturvårdsverket föreslår därför regelbundna uppföljningar genom kontrollstationer.

Drivkraft Sverige anger att "denna osäkerhet gör kontrollstationer fortsatt viktiga för att säkerställa att reduktionsplikten tjänar sitt syfte i att möjliggöra uppnådda klimatmål och åtaganden inom EU samt att säkerställa bibehållen konkurrenskraft mot närliggande länder."

KI bedömer att det redan om några år, när en del av osäkerheten skingrats, sannolikt kommer att finnas skäl att justera reduktionspliktsnivåerna även för åren fram till 2030 i syfte att nå vårt ESR-åtagande på ett kostnadseffektivt sätt.

2030-sekretariatet anger att "Dessa stora mått av osäkerhet kombineras med de mycket höga insatserna i att inte nå EU:s ESR-krav, inte uppfylla återhämtningsfondens krav eller bryta mot nationell klimatlagstiftning. Utifrån det blir det uppenbart att det behövs täta kontrollstationer, förslagsvis vartannat år, med mandat att föreslå de justeringar som krävs för att med god marginal uppfylla regeringens huvudsyfte – att klara klimatkraven."

Samtliga remissvar är rekvirerade från Regeringskansliet och sammanställda av Mattias Goldmann, 2030-sekretariatet. Endast de remissvar med substansinnehåll har tagits med – en lång rad remissinstanser har avstått från att svara eller endast gett mycket begränsade svar. Citaten är ordagranna och där de förkortats anges det med [...]. Flera remissvar finns också på respektive organisations webbplats vilken vi i vissa fall länkat till.