

Yttrande över promemorian Reduktionsplikt för bensin och diesel – kontrollstation

Statens väg och transportforskningsinstitut, VTI, har uppmanats avge yttrande över rubricerad promemoria.

Bakgrund

Den 1 juli 2018 trädde lagen (2017:1201) om reduktion av växthusgasutsläpp genom inblandning av biodrivmedel i bensin- och dieselbränslen (reduktionspliktslagen) i kraft. Den ställer krav på drivmedelsleverantörer att blanda in biodrivmedel i fossil bensin och diesel. Syftet med reduktionsplikten är att minska utsläppen av växthusgaser från användning av bensin och diesel. Enligt det så kallade januariavtalet ska reduktionsplikten vara utformad så att den bidrar till att nå det nationella målet om minskade utsläpp av växthusgaser från inrikes transporter (undantaget inrikes luftfart) med minst 70 procent från 2010 till senast 2030. Redan inför introduktionen av reduktionsplikten beslutades om en kontrollstation 2019 för att bland annat se över framtida reduktionsnivåer. Av januariöverenskommelsen framgår att de ska skärpas efter 2020.

Synpunkter

Regelbundna kontrollstationer är positivt

Enligt remitterade promemoria föreslås att reduktionsplikten (mätt som minskade livcykelutsläpp av växthusgaser per megajoule) skärps år för år fram till 2030, från 6 procent 2021 till 28 procent för bensin 2030 och från 26 procent 2020 till 66 procent 2030 för diesel. Det är en snabb ökningstakt och VTI instämmer i att reduktionsnivåerna bör ses över i regelbundna kontrollstationer. Det är viktigt inte minst för att reduktionsnivåerna som krävs för att nå målet om att minska utsläppen av växthusgaser med 70 procent är avhängigt hur snabbt omställningen går mot ett mer transporteffektivt samhälle, ökad elektrifiering samt energieffektivare fordon och fartyg.

Kraftigt ökad användning av biodrivmedel hotar andra mål

Ökade krav på inblandning av biodrivmedel i fossil bensin och diesel är positiv utifrån klimatmålet för inrikes transporter till 2030 men kan vara problematiskt utifrån andra mål som t.ex. målet om biologisk mångfald. Beroende på varifrån biodrivmedlen kommer kan de genom direkta eller indirekta markeffekter till exempel orsaka utsläpp av växthusgaser i andra länder från mark som avskogats, ge skador på vattentäkter och orsaka erosions-skador. För närvarande importerar Sverige den helt dominerande delen av de biodrivmedel som används till vägtrafiken. VTI välkomnar regeringens

uppdrag till Energimyndigheten från november 2020 att ”utreda behovet av och utformningen av ytterligare styrmedel för att främja anläggningar för produktion av biodrivmedel med ny teknik”¹.

Biodrivmedel som indirekt kan påverka markanvändningen och öka utsläppen

Om mark som används till att odla livsmedel och fodergrödor ställs om för produktion av biodrivmedel finns det en risk för att det indirekt leder till ökade utsläpp av växthusgaser. Det kan ske genom att efterfrågan på livsmedel och foder finns kvar och mark i form av till exempel skogar och våtmarker med stora kollager därför tas i anspråk för att omvandlas till jordbruksmark. Det medför stora utsläpp av växthusgaser. VTI är därför positivt till inriktningen att biodrivmedel från råvaror (huvudsakligen palmolja) enligt EU-kommissionens nuvarande bedömning med hög risk för att indirekt ändra markanvändningen så att stora utsläpp av växthusgaser sker inte ska kunna användas för att uppfylla reduktionsplikten från den 1 januari 2022. Det omarbetade så kallade förnybartdirektivet kräver utfasning av sådana råvaror först till 31 december 2030.

I Trafikverkets förslag till inriktningsplanering räknar myndigheten med att transportarbetet under perioden 2017–2040 ska öka med 25–30 procent för persontransporter och cirka 50 för godstransporter. Det innebär en ökad efterfrågan på drivmedel och därför också ett större behov av biodrivmedel än om transportarbetet inte ökade så kraftigt. VTI anser att ett sådant ökat transportarbete medför en ökning av biodrivmedelsanvändningen för vägtrafiken som är orimligt stor med tanke på den knappa tillgången på skogsbiomassa och biodrivmedel från skog. Det gäller särskilt med tanke på den efterfrågan som finns och förväntas öka inom sjöfart, flyg och inom andra sektorer samt internationellt.

Biodrivmedel, transportarbete och hållbart transportsystem

Även om det går att med ovan nämnda kraftiga transportökning klara klimatmålet för inrikes transporter med hjälp av en kraftigt ökad användning av biodrivmedel, så är en sådan transportutveckling svår att förena med utvecklingen mot ett hållbart transportsystem. Det beror på att ökade transporter påverkar flera andra delar av hänsynsmålet negativt. Det gäller till exempel buller (målet God bebyggd miljö), och luftföroreningar (målen Frisk luft, Ingen övergödning, Bara naturlig försurning), trafikolyckor (nollvisionen med etappmål), biologisk mångfald (målet Ett rikt växt- och djurliv) och flera av de så kallade landskapsmålen. Mängden biodrivmedel som kommer att krävas och hur stor den negativa påverkan blir på andra miljömål påverkas förutom av trafikarbetets utveckling och även av fordonens energieffektivitet samt hur snabbt elektrifieringen går. VTI anser att regeringen därför bör överväga ytterligare åtgärder som påverkar dessa tre faktorer så att mängden biodrivmedel som krävs reduceras och andra viktiga mål utöver klimatmål också kan nås.

Ökad flexibilitet i systemet är positivt

VTI är positivt till att det förbereds för att reduktionsplikten i framtiden ska kunna uppfyllas genom användning av ”förnybara eller fossilfria drivmedel” och inte längre begränsas till biodrivmedel. Det ökar flexibiliteten och kostnadseffektiviteten i systemet samt öppnar för möjligheten att bland annat använda förnybara och fossilfria elektrobränslen för att uppfylla reduktionsplikten. Generellt är dock framställningen av elektrobränslen för närvarande dyrare än framställningen av biobränslen.

VTI är också positivt till att öka flexibiliteten genom möjligheten att uppfylla reduktionsplikten med egna eller förvärvade överskott av utsläppsminskningar utökas samt att 10 procent av egna överskott

¹<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/10/produktion-av-biodrivmedel-ska-framjas/>

(uttryckt om kilogram koldioxidekvivalenter) kan sparas till påföljande år. Detta bedöms också öka kostnadseffektiviteten.

Frågan om en helt gemensam kvot för bensin, diesel och flygfotogen

Systemet skulle bli mer kostnadseffektivt om det var en helt gemensam kvot för bensin, diesel och flygfotogen. VTI instämmer dock i flera av de argument som anförs i promemorian mot en gemensam kvot. Eftersom det är dyrare att tillverka biojet än diesel till vägtrafiken skulle en gemensam kvot innebära att inget biodrivmedel skulle blandas in i flygbränslet varvid flyget inte skulle minska sina koldioxidutsläpp med hjälp av biodrivmedel. Det vore olyckligt eftersom det är angeläget att få igång en tillverkning biojet för att kunna minska flygets klimatpåverkan, inte minst på längre sikt. Även argumentet att ställa krav på en viss inblandning av biodrivmedel i bensin för att säkerställa etableringen av E10 på den svenska marknaden är rimligt anser VTI.

Osäkerhet om gasformiga och flytande höginblandande och rena biodrivmedlen

Hur de framtida förutsättningarna ser ut för gasformiga och flytande höginblandande och rena biodrivmedlen som inte omfattas av reduktionsplikten är en viktig fråga. Det gäller till exempel metan, vätgas, E85, ED95, ren fame och ren HVO. Inte minst förutsättningarna för tillgången på HVO där det finns en stor osäkerhet bör följas noga. Sverige använder i stor utsträckning HVO och potentialen för inhemsk produktion är begränsad. Nu är de höginblandande och rena biodrivmedlen skattebefriade men EU-kommissionen har endast gett klartecken för det till 31 december 2021. I promemorian står endast att det inom Regeringskansliet pågår ett arbete ”för att långsiktigt säkra höginblandade och rena biodrivmedels konkurrenskraft”. VTI anser att regeringen bör överväga om inte dessa drivmedel också ska ingå i systemet med reduktionsplikt.

Konsekvensanalyser

Det är mycket svårt att bedöma den framtida utvecklingen beträffande flera i sammanhanget grundläggande faktorer som till exempel försäljning av elbilar och laddhybrider och hur marknaden för biodrivmedel kommer att utvecklas. Detsamma gäller den tekniska utvecklingen beträffande energieffektivare fordon och användningen av höginblandade drivmedel och rena biodrivmedel samt den framtida fördelningen mellan bensin- och dieselbilar. Särskilt är snabba förändringar svåra att förutsäga då prognoser oftast grundar sig på trendframskrivningar.

Vi kan redan nu konstatera att de prognoser om försäljning av elbilar och laddhybrider som gjordes i Energimyndighetens grundscenario, och som myndighetens förslag på reduktionsnivåer baserades på, kraftigt underskattade den snabba försäljningsökning som skett under 2020 för dessa fordon. Det här visar att det råder så stora osäkerheter avseende flera grundläggande antaganden att konsekvensanalyserna blir mycket osäkra. Därför är det positivt med olika scenarier samtidigt som återkommande uppdateringar bör göras vartefter mer kunskap blir tillgänglig.

Beslut i detta ärende har tagits av generaldirektör Tomas Svensson. Föredragande har varit forskningschef Mikael Johannesson.

Tomas Svensson
Generaldirektör