

Remiss av promemorian Hållbarhetskriterier för vissa bränslen och en ny reduktionsplikt KN2024/01751 Remissvar från 2030-sekretariatet

senast den 12 november 2024

Sammanfattning av 2030-sekretariatets synpunkter

- Höjningen av reduktionsplikten är välkommen men otillräcklig, en successiv och i förväg känd ökning bör beslutas
- Att inkludera publik laddning i reduktionsplikten är logiskt utifrån EU:s förnybartdirektiv, men ställer i praktiken förnybart mot el om inte pliktnivån stegvis höjs
- Ökad tydlighet kring hur publik laddning beräknas och hanteras inom reduktionsplikten behövs skyndsamt.
- Den sänkta skatten på fossila drivmedel går emot klimatmålen och bör antingen överges eller kombineras med höjd reduktionsplikt
- Den slopade reduktionsplikten för flyget är oundviklig med EU:s ReFuel Aviation, men bör kompenseras genom statlig upphandling av biodrivmedel för flyg, stöd till produktion av biojet, elektrobränslen och eldrift för flyg

Avgränsning

Vi fokuserar i detta remissvar helt på frågorna om drivmedel för vägtransport och flyg, medan förslagen om fasta biobränslen och energiprestanda för datacenter ligger utanför vårt verksamhets- och kompetensområde. För de delar inom detta område som vi inte kommenterar, ställer vi oss bakom promemorians förslag, ex avseende datum för ikraftträdande, övergångsregler och möjligheter att flytta överskott över kalenderår.

Övergripande syfte och mål

”Syftet med förslaget är att det s.k. ESR-åtagandet för 2030 ska kunna nås”, anger regeringen, vilket jämte transportsektorns nationella klimatmål också är vår utgångspunkt. Vi delar de invändningar och farhågor som lyfts av många experter, att ESR-målet inte säkert nås med de förslag regeringen nu lägger; reduktionsplikten är fortsatt mycket lägre än i nivån som tidigare fastslagits till 2030 och sänkt beskattning på fossila drivmedel förvärrar situationen. Samtidigt har stimulansen för elbilar tagits bort, malus-beskattning urholkas, biogas är fullt ut beskattad, tidigare beslut om färdmedelsneutralt resebidrag har rivits upp, Klimatklivets omfattning reduceras, etc.

Under perioden 2025–2030 beräknas den samlade effekten av justeringarna i reduktionsplikten till 3,1 miljoner ton minskade utsläpp av växthusgaser, där höjd

reduktionsplikt ger cirka 4 miljoner ton medan billigare fossila drivmedel "tar" drygt en miljon ton. Den relevanta jämförelsen är dock med den långsiktiga reduktionsplikt som sju av riksdagens partier tidigare enats om, och där kvarstår att regeringens nu förda politik ökar utsläppen med drygt fyra miljoner ton år 2025 och en successiv ökning därefter.

Positiva satsningar såsom skrotningspremien och en ny begränsad elbilspremie för landsbygden räcker inte för att uppväga detta. Skulle ESR-målet nås med hjälp av tidigare överprestationer och begränsningar för industrin, så är det inte en hållbar väg för att nå framtida klimatkrav – och 2030-sekretariatets indikatorer visar att det inte räcker för att nå nationella klimatmål, som för tydlighets skull gäller och är svensk lag. Denna insikt präglar vårt fortsatta remissvar.

Reduktionsplikt för vägtransporter

Från 1 juli 2025 föreslås att reduktionsplikten för bensin och diesel höjs från nuvarande 6 till 10 procent för både bensin och diesel, och att denna nivå gäller ända till och med år 2030. För att uppfylla nivån kan också andra fossilfria drivmedel samt publik laddning av elfordon räknas in. Denna är övergripande i linje med EU:s direktiv, men nivån på reduktionsplikten och *hur* publik laddning inkluderas bestämmer Sverige självt.

Ett överskott som avser diesel får endast användas för att uppfylla reduktionsplikten för bensin om minst 6 procentenheter av plikten för bensin redan har uppfyllts genom egen inblandning av förnybara eller andra fossilfria drivmedel, eller genom användning av ett överskott som avser bensin.

Att reduktionsplikten framgent kan nås genom "inblandning av medel genom förnybara eller andra fossilfria drivmedel, eller leverans av fossilfri el från en publik laddningsstation" är självklart utifrån EU:s förnybartdirektiv. Det har dock i närtid inte någon klimatnytta; "Eftersom den el som får tillgodoräknas inledningsvis hade levererats till laddfordon oavsett förslaget, leder denna laddning inte till ytterligare utsläppsminskningar, utan till att användning av fossilfria bränslen ökar för en given nivå på reduktionsplikten så att utsläppen från bensin och diesel ökar."

Föreslagen utformning är olycklig i den del att eldrift ställs mot förnybara drivmedel; varje kWh publik laddning innebär en lägre andel fossilfritt i bensin och diesel. "Den höjda reduktionsplikten kommer att öka efterfrågan på förnybara biodrivmedel och därmed öka producenternas möjligheter att få avsättning för sin produkt", men det är åtminstone på sikt inte alls givet. Enligt promemorians underlag innebär redan befintlig publik laddning att 10% reduktionsplikt i praktiken är 9.4%, utifrån det mycket lågt satta antagandet att 10% av all laddning är publik.

En överslagsräkning utifrån 5 § i [lagen om reduktionsplikt](#) visar att för att hela *höjningen* från 6% till 10% ska uppnås enbart med el, krävs knappt 3,8 TWh el, medan hela *nivån* nås med 8,6 TWh el, baserat på 2023 års försäljning på 77,5 TWh bensin och diesel, samt utsläpp 26 g CO₂e/kWh för svensk elmix, sätts elen till 0 och/eller minskar försäljningen av fossila drivmedel, krävs betydligt mindre.

Detta pekar sammantaget på 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.

Det är välkommet att förnybara bränslen av ickebiologiskt ursprung och elektrobränslen nu inkluderas, liksom drivmedel framställda av återvunna kolbränslen enligt föreslagna avgränsningar. Vi avråder dock från att begreppsmässigt ändra "förnybart" till "fossilfritt", såsom återkommande görs i promemorian – utan att alls ta ställning i frågan om energislagsval, konstaterar vi att det blir otydligt om Sverige för att uppfylla EU-direktiv väljer att använda andra avgränsningar än EU:s.

Beskattning fossila drivmedel

Regeringen föreslår att skatten på bensin och fossil diesel den 1 juli 2025 sänks för att priset vid pump inte ska öka till följd av förslaget om ändrade reduktionsnivåer. Enligt promemorian ska de "ta ut varandra", medan det på regeringens pressträff angavs att priset vid pump sänks.

Vid mandatperiodens slut har regeringen sammantaget sänkt skatten på fossila drivmedel med motsvarande 20 miljarder kronor. Det går emot andemeningen i överenskommelsen från COP28 om att fasa ut fossila subventioner, ökar Sveriges klimatpåverkan, förvärrar vår sårbarhet (eftersom beroendet av importerade drivmedel ökar) och försämrar konkurrenskraften för både biodrivmedel och eldrift. För åkerier, bussbolag, taxifirmor och andra som ställt om till fossilfritt, innebär skattesänkningarna på fossila drivmedel försämrad konkurrenskraft, stick i stäv med förorenaren betalar-principen i miljöbalken. Vinnare är istället utländska aktörer som tankar billigt i Sverige; vi subventionerar med uteblivna skattemedel fossil bränsleturism.

Som stimulans till bilberoende i gles- och landsbygd och låginkomsttagare är träffsäkerheten och kostnadseffektiviteten mycket dålig; riktade bidrag eller avdrag kostar mindre, gagnar mer och kan utformas så att de inte har negativ klimatpåverkan. Det är också otillfredsställande att ligga på EU:s lägstanivå för beskattning utifrån ett förutsägbarhetsperspektiv; eftersom nivån anges i euro men drivmedel beskattas i kronor uppstår stora svängningar i vad nivån faktiskt innebär för svenska konsumenter. Sammantaget bör inriktningen med låg skatt på fossila drivmedel upphöra med det snaraste.

Beskattning förnybara drivmedel

År 2030 ska avancerade biodrivmedel och förnybara bränslen av icke-biologiskt ursprung bidra till att uppfylla minimiandelen med minst 5,5 procent. Redan i fjol var andelen i Sverige 10,7 procent, om energimängden dubbelräknas i enlighet med vad som tillåts enligt direktivet, huvudsakligen på grund av HVO och biobensin från tallolja och avfall från

livsmedelsindustrin inom reduktionsplikten. När den nu kraftigt sänks, blir användning av biogas viktigare, då den inte ingår i reduktionsplikten. Det är därför mycket otillfredsställande att den sedan två år inte längre är skattebefriad. Regeringen bör skyndsamt tillse att skattebefrielsen återinförs, med godkännande från EU-kommissionen, och säkra en efterfrågan på gasfordon genom en konverteringspremie, bonus för gasbilar och utvidgad premie för lätta lastbilar så att även gasdrift omfattas.

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. Undantag för beskattning bör säkras, och den beskattning som sker bör utgå ifrån klimatpåverkan eller (i andra hand) energiinnehåll, inte volym.

Ansvarsfördelning laddning-biodrivmedel

Promemorian anger att "Den som har reduktionsplikt för bensin och diesel ska kunna uppfylla reduktionsplikten genom utsläppsminskningar från leverans av fossilfri el från publika laddningsstationer. Den som inte har reduktionsplikt och som har minskat utsläppen av växthusgaser genom leverans av sådan el ska kunna överlåta utsläppsminskningen till någon annan som därefter får använda den för att uppfylla sin reduktionsplikt."

Utan en stegvist höjd reduktionsplikt leder detta till den olyckliga motsättning mellan eldrift och biodrivmedel som redogjorts för ovan, därtill en rad definitions- och gränsdragningsproblem som promemorian inte fullt ut besvarar, såsom:

- Vad är en publik laddningsstation? Promemorians anger att det också gäller "när tillträdet är begränsat till en viss allmän användargrupp, till exempel kunder" pekar på att en väldigt stor del av laddningen kan ses som publik. Det är olyckligt eftersom det förstås blir mycket intressant att räknas som "publik" och då få krediter att sälja till drivmedelsbranschen. Exempelvis kan arbetsplatser med många laddplatser erbjuda laddning mot en så hög kostnad att den i praktiken inte används av allmänheten, men ändå ger rätt till krediter.
- Vems är laddstationen? Merparten av de laddstationer som finns på drivmedelsbolagens mackar, är uppförda i samverkan med energibolag. För de som inte förutsåg lagförändring, finns ingen klarhet i vem som har rättigheten till krediterna, med behov av vägledning.
- Hur hanteras publik laddning som redan delfinansierats med offentliga medel? Klimatklivet och andra stöd har delfinansierat en stor del av laddinfrastrukturen, kan dessa krediter då fullt ut tillfalla aktörerna som drifvar den samma utan att det räknas som dubbla stöd?

- Varför ska inte koncentrerade biodrivmedel utanför reduktionsplikten räknas in, såsom biogas, HVO100, FAME, flytande vätgas och E85/E95? De bidrar också till att transportsektorns klimatmål nås och de ingår i förnybartdirektivet, men särbehandlas nu negativt. Med en successivt stigande reduktionsplikt kan det vara relevant att räkna in dem i kvotsystemet.

Faktisk måluppfyllelse

Promemorian anger helt korrekt att "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 IX till direktivet, bland annat olika typer av avfall och restprodukter, får räknas dubbelt. Det innebär att delmålen i praktiken är hälften så höga. Detsamma gäller för förnybara bränslen av icke-biologiskt ursprung. Energimängden förnybar el i vägsektorn får räknas fyrdubbelt och energimängden förnybar el i spårtrafik får räknas en och en halv gång."

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.

Vi betonar också att EU:s definitioner gäller för måluppfyllelsen, dvs andelen *förnybar* energi och el – att regeringen använder fossilfri el försvårar måluppfyllelsen och kommer att skapa begreppsförvirring framgent. Vi har inget emot att regeringen på EU-nivå arbetar för en förändrad nomenklatur, men så länge dessa önskemål inte förverkligats bör de inte leta sig in i lagtext. "Att el från kärnkraft får tillgodoräknas i reduktionsplikten har alltså ingen påverkan på Sveriges rapportering enligt direktivet" bedömer vi som felaktigt eller i vart fall osäkert.

Flygets reduktionsplikt

Reduktionsplikten för flygfotogen tas enligt förslaget bort från årsskiftet, och ersätts med EU:s gemensamma reduktionsplikt som då är minst 2 volymprocent hållbara flygbränslen. Kraven höjs stegvis till 2050 då leverantörerna ska blanda in minst 70 volymprocent hållbara flygbränslen, varav 35 volymprocent förnybara bränslen av icke-biologiskt ursprung.

Sveriges reduktionsplikt avspeglar i närtid högre ambitioner än EU:s; nivån sänks i princip från 6% till 2% kommande årsskifte, vilket "innebär ökade utsläpp från den luftfart som tankar i Sverige." Därtill är Sveriges modell mer ambitiös eftersom den utgår ifrån klimatnytta, inte volym som i EU-systemet. Detta sammantaget pekar på att Sverige politiskt bestämt sig för att göra mer än vad EU nu kräver, och kompletterande förslag bör tas fram på hur det kan ske. Vi bedömer att det lämpligen sker med

- Stöd till regionala flygplatser villkorat med grön omställning med fokus på SAF och elflyg, enligt Peter Normans förslag

- Utvecklade klimatrelaterade flygplatsavgifter baserade på flygets faktiska klimatpåverkan, baserat på Swedavias avgiftsmodell på Arlanda och Landvetter
- Krav på statliga myndigheter att köpa hållbara flygbränslen (SAF) för sina flygresor
- Förstärkt stöd för produktion av SAF genom Industrikivet och Klimatkivet.

Undantag

Från allt som här diskuterats, föreslår regeringen att Försvarsmakten fortsatt får undantag, dvs de tänks fortsatt tanka 100% fossilt och därmed importerat. Det är olyckligt, och varken i linje med Miljöbalken som inte har undantag för försvaret, eller Sveriges nya Nato-medlemskap, där organisationen starkt betonar att omställningen bort från fossila drivmedel måste påskyndas.

I andra dokument föreslår regeringen också att sjöfarten undantags från sin reduktionsplikt och klimatkrav, för trafiken till och från Gotland. Liksom Gotlandstrafiken själv, avråder vi från sådana undantag som både ökar sjöfartens klimat- och miljöpåverkan (särskilt allvarligt i ett så känsligt innanhav som Östersjön), och öppnar för mindre nogräknade konkurrenter.

Uppföljning

Regeringen anger själv att osäkerheterna är stora gällande dessa förslag. ”Det är svårt att förutse hur stor efterfrågan på utsläppsminskningar från el kommer att vara från de reduktionspliktiga aktörerna”, ”effekterna av är inte möjliga att kvantifiera” avseende hur elektrifieringen påverkas, vi vet inte hur betalningsviljan ser ut för elkrediter inom reduktionsplikten eller om dessa intäkter faktiskt leder till att priset för laddning sjunker, det finns ingen officiell statistik för hur stor andel av all laddning som är (eller kan klassas som) publik, vi vet inte hur elbilsmarknaden eller hur den totala drivmedelsförbrukningen utvecklas.

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.

Slutord

2030-sekretariatet har omfattande invändningar mot förslagen på justeringar av reduktionsplikten, den sänkta beskattningen för fossila drivmedel samt de undantag från reduktionsplikten som föreslås. Vi utvecklar i andra remissvar och rapporter hur en ökad användning av fossilfria drivmedel och el bör utformas, och står till regeringens förfogande för att fördjupa och konkretisera detta.

För 2030-sekretariatet, september 2024

Mattias Goldmann