

Remissvar

Dnr 2023–320

2023-08-25

Klimat- och näringslivsdepartementet
103 33 Stockholm

Promemorian Sänkning av reduktionsplikten för bensin och diesel

KN2023/03617

ÖVERGRIPANDE KOMMENTARER

Den föreslagna sänkningen av reduktionspliktsnivåerna innebär att mer av annan klimatpolitisk styrning behövs om Sverige ska klara sina EU-åtaganden och uppställda nationella utsläppsmål. Promemorian anger att regeringen ska återkomma om framtida justeringar av klimatpolitiken och vilka krav som ska ställas på drivmedelsleverantörerna 2027–2030. Innan sådana justeringar av den övriga klimatpolitiken presenterats är det svårt att bedöma konsekvenserna av promemorians förslag. Konjunkturinstitutets (KI:s) övergripande synpunkt är att promemorians konsekvensanalys därigenom blir ofullständig.

KI instämmer i promemorians bedömning att i en eventuell frånvaro av annan verksam styrning av de svenska utsläppen kommer de nationella utsläppsmålen 2030 att kräva en snabb och kraftig ökning av reduktionspliktsnivåerna under perioden 2027–2030. Samtidigt kan de (föreslagna) låga reduktionspliktsnivåerna då ha hämmat utbyggnaden av produktionskapacitet vad gäller biodrivmedel. Resultatet kan bli mycket kraftiga pumpprishöjningar kring 2027 vilket kan medföra acceptansproblem. Jämfört med ett sådant scenario vore högre initiala reduktionspliktsnivåer och därefter en långsammare ökning av dessa att föredra.

Vidare menar KI att oklarheten kring vilken klimatpolitisk styrning som ska gälla för att nå Sveriges EU-åtaganden och uppställda nationella utsläppsmål skapar en osäkerhet som riskerar att få negativa effekter för företagens och hushållens investeringsbeslut. För stora investeringar har företagen och hushållen behov av långsiktig förutsägbarhet. Det är även utifrån detta önskvärt att regeringen så snart som möjligt återkommer med förslag på annan klimatpolitisk styrning. Mot bakgrund av senare tids omläggning av EU:s klimatpolitik bedömer KI också att det finns behov av en översyn av den svenska klimatpolitiken. Framtagandet av en politik där mål och medel står i samklang är önskvärt och skulle minska osäkerheten för marknadens aktörer. Myndigheten välkomnar därför att regeringen startat en så kallad bokstavsutredning med uppdrag att utreda hur den svenska klimatpolitiken kan utvecklas.

KI lämnar i övrigt några detaljerade synpunkter på delar av promemorians konsekvensanalys.

PROMEMORIANS KONSEKVENSANALYS

KI menar att promemorian i stort ger en bra och heltäckande beskrivning av EU:s regelverk och vilka möjligheter det ger Sverige att klara sina EU-åtaganden och finner, med något undantag, de antagna förutsättningarna för konsekvensanalysen rimliga.

Eftersom regeländringen endast har en liten påverkan på bensinpriset (E10) fokuserar KI:s kommentarer på konsekvenser som följer av lägre dieselpolis och då främst på promemorians bedömning av regeländringens effekter på de offentliga finanserna, växthusgasutsläppen och Sveriges möjligheter att klara sina EU-åtaganden och sina nationella utsläppsmål.

Påverkan på drivmedelspriser

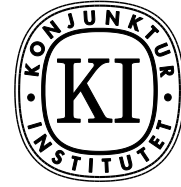
Promemorian bedömer att sänkningen av reduktionspliktsnivån för diesel från 30,5 procent till sex procent, allt annat lika, leder till att dieselpolis (inklusive moms) blir 4 kronor lägre. I frånvaro av regeländringen skulle reduktionspliktsnivån för diesel år 2024 ha höjts till 40 procent. Relativt det pumppris (inklusive moms) som då hade uppstått bedöms regeländringen sänka dieselpolis med 5,5 kronor.¹ Det ska understrykas att dessa bedömningar vilar på antagandet att andra variabler (aktivitetsnivåer, råvarukostnader, beskattning och rörelsemarginaler) hålls konstanta. Vidare kan en del aktörer ha ingått längre inköpskontrakt som gör att pumppriserna inte omedelbart följer med förändringar i reduktionspliktsnivåerna.

KI vill även peka på att i frånvaro av ytterligare politiska beslut leder den föreslagna regeländringen till att svenska fossila utsläpp prissätts olika, beroende på om de kommer från förbränning av diesel eller från förbränning av bensin. Härmed försämras kostnadseffektiviteten i den nationella klimatpolitiken. Anledningen är att en lägre reduktionspliktsnivå innebär en högre fossilandel i dieselförsäljningen. Givet en oförändrad koldioxidkomponent i drivmedelsbeskattning innebär det att ”priset” på fossila koldioxidutsläpp från dieselförsäljningen sjunker. Motsvarande effekt för bensin är marginell. En justering av drivmedelsbeskattningen så att utsläpp av fossil koldioxid även framöver behandlas någorlunda lika oberoende av vilken källa de kommer ifrån skulle innebära att dieselpolis inte sjunker lika mycket som promemorians bedömning indikerar. Enligt KI:s beräkningar skulle priset (inklusive moms) bli 1,14 kronor högre.²

Vad gäller konsekvenserna för företag och näringsliv respektive hushåll stannar promemorian vid en väsentligen kvalitativ redogörelse för de direkta effekterna av lägre pumppriser. KI instämmer i promemorians beskrivning, men menar att det hade varit värdefullt med en kvantitativ analys som även beaktar indirekta och återkopplingseffekter av lägre drivmedelspriser och som fångar regionala skillnader i utfall.

¹ Promemorians bedömning ligger ganska nära de räkneexempel som presenteras i *KI kommentar: Reduktionsplikt, pumppriser och koldioxidutsläpp*, nedan KI (2023). Enligt dessa leder en sänkning av reduktionspliktsnivån för diesel från 2023 års nivå till sex procent, allt annat lika, till att dieselpolis (inklusive moms) sjunker med 4,3 kronor. Vad gäller den kontrafaktiska jämförelsen, så säger KI:s studie att dieselpolis blir 6 kronor lägre än det annars skulle ha blivit 2024. Skillnaden mellan KI:s och promemorians bedömningar förklaras av att den senare utifrån reduktionspliktsavgiftens nivå antar att literpriset på diesel stiger med 13 öre per reduktionspliktsenhet medan KI utifrån marknadspriser beräknar det genomsnittliga prispåslaget till drygt 14 öre per reduktionspliktsenhet. Som nämns på sid 13 bortser promemorians antagandet från att avgiften inte är avdragsgill och underskattar därmed något drivmedelföretagens kostnad för att underlåta att uppfylla reduktionsplikten.

² En sänkning av reduktionspliktsnivån för diesel från 30,5 procent till sex procent innebär att den genomsnittliga fossilandelen i dieselförsäljningen ökar från omkring 0,66 till ca 0,93. Givet 2023 års koldioxidskattesats om 1,33 kronor per kg koldioxid och att förbränning av en liter fossil diesel frigör 2,54 kg koldioxid, får vi att koldioxidkomponenten i dieselbeskattning då skulle öka med 0,91 kronor. Med moms blir prispåslaget per liter 1,14 kronor.



Offentligfinansiella effekter

Promemorian påpekar att de offentligfinansiella effekterna är svårbedömda och stannar vid att lista olika kanaler för regeländringens kortsiktiga och långsiktiga effekter på de offentliga finanserna. KI förstår svårigheterna men menar att det ändå hade varit värdefullt med försök att grovt kvantifiera de offentligfinansiella konsekvenserna.

Utöver de kanaler för offentligfinansiella effekter som promemorian listar kan ovan nämnda önskvärda interaktion mellan reduktionsplikten och drivmedelsbeskattningen läggas till. Om drivmedelsbeskattningens koldioxidkomponent justeras med avseende på förändringar i drivmedlens genomsnittliga fossilandel kan, enligt KI:s beräkningar, intäkterna från drivmedelsbeskattningen uppskattas öka med knappt 5,5 miljarder kronor.³ Därtill kommer en momseffekt på denna ökade drivmedelsskatt.

Försörjningstrygghet

Promemorian menar att krav på inblandning av biodrivmedel på sikt ökar försörjningstryggheten genom att introducera fler råvarubaser för den svenska drivmedelsanvändningen. Det är möjligt att det kan bli utfallet men KI menar att huruvida tillkommande biogena råvarubaser faktiskt ökar försörjningstryggheten beror bland annat på hur störningskänsliga och utbytbara dessa är relativt de fossila försörjningskedjor som trängs undan. KI efterlyser en djupare analys av hur regeländringen påverkar försörjningstryggheten.

Som promemorian anger (sid 18) är antalet försörjningskedjor för HVO med rätt koldegen-skaper begränsat. De senaste årens prisutveckling ger inte något uppenbart stöd för uppfattningen att krav på biodrivmedelsinblandning, som till övervägande del mötts genom ökad användning av HVO, har skyddat Sveriges drivmedelsanvändare mot kraftiga prisvariationer. Sedan 2021 har prisskillnaden mellan HVO100 och svensk reduktionspliktig diesel ökat från drygt 1 kr per liter till att nu överstiga 6 kronor per liter (KI, 2023).

Effekter på miljön och klimatet

Promemorian bedömer att regeländringen kommer att öka de svenska utsläppen från transporter och arbetsmaskiner år 2024 med motsvarande ca 4 miljoner ton koldioxidekvivalenter relativt 2023 års nivå ligger något över den bedömning som görs i KI (2023).⁴ Skillnaden kan möjligen förklaras av att KI:s analys, till skillnad från promemorian, antar att koldioxidkomponenten i drivmedelsbeskattningen justeras med avseende på dieselförsäljningens fossilandel.

Promemorian bedömer att regeländringen, genom att minska Sveriges efterfrågan på biodrivmedel, på marginalen kan dämpa det globala intresset för att investera i anläggningar för produktion av biodrivmedel och i förlängningen leda till ökade globala utsläpp. KI menar att en djupare analys av konsekvenserna för de globala utsläppen av både fossil och biogen koldioxid behöver beakta dels den klimatpolitik som förs inom EU och globalt, dels de särskilda

³ Beloppet beräknas som 0,91 kronor per liter gånger en försäljningsvolym av reduktionspliktig diesel om ca 6 miljarder liter (Drivmedel 2019, Energimyndigheten).

⁴ KI (2023) bedömer att en sänkning av reduktionspliktsnivåerna ned till 6 procent för bensen och diesel leder till att ESR-sektorns utsläpp år 2024 blir ca 2,6 Mton CO₂e högre än 2023 års nivå. Just denna siffra återfinns inte explicit i KI (2023) men ligger bakom tabell 2 i kommentaren.

svårigheter som föreligger att etablera en heltäckande och tät reglering av den globala LULUCF-sektorn. Med fungerande reglering av de fossila utsläppen men en bristfällig reglering av den globala LULUCF-sektorn kan minskad efterfrågan på biodrivmedel, tvärtom vad promemorian anger, leda till lägre globala nettoutsläpp genom att det så kallade utsläppsläckaget minskar.

Uppfyllelse av de nationella etappmålen

Som promemorian anger avser regeringen att återkomma med analys av och förslag på klimatpolitikens framtida utformning för att klara Sveriges nationella utsläppsmål för 2030. KI instämmer i promemorians bedömning att i frånvaro av annan verksam klimatpolitisk styrning skulle de nationella utsläppsmålen kräva en snabb och kraftig ökning av reduktionspliktsnivåerna under perioden 2027–2030, något som kan medföra utmaningar både för leverantörer och drivmedelsköpare.

Uppfyllelse av Sveriges åtaganden enligt ansvarsfördelningsförordningen

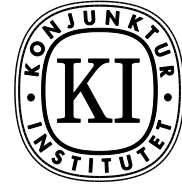
Enligt promemorian beräknas Sverige under åren 2021–2023 ha arbetat upp ett överskott av ESR-kvotenheter motsvarande 8,8 Mton CO₂e. Promemorian bedömer att regeländringen leder till att Sverige vid ingången år 2027 endast kommer att ha kvar ett ackumulerat överskott om 2 miljoner ton. Promemorian bedömer vidare att om inte nya styrmedel införs måste de krav som ställs på drivmedelsleverantörerna under 2027–2030 sannolikt vara mycket höga för att Sverige ska klara sitt ESR-åtagande alternativt att Sverige behöver köpa utsläppsutrymme av andra medlemsstater. Promemorian betraktar det sistnämnda alternativet som en osäker väg.

KI håller med om alternativet att köpa utsläppsenheter från andra medlemsstater förstås är förknippat med osäkerhet men menar att denna osäkerhet främst rör vilket pris sådan handel kan ske till, inte huruvida sådan handel är möjlig. Vidare menar KI att promemorians konsekvensanalys borde ha beaktat det kommande utsläppshandelssystemet för transporter och byggnader (ETS₂), som utgör en annan form av handel med utsläppsutrymme länder som omfattas av ansvarsfördelningsförordningen.

Krav på minskade utsläpp i LULUCF-sektorn

Promemorian noterar att eftersom den föreslagna regeländringen leder till att Sveriges överskott av ESR-enheter minskar kraftigt, så minskar utrymmet för att använda detta utsläppsutrymme för att täcka upp ett eventuellt svenskt underskott gentemot LULUCF-förordningen. Detta bedöms som en korrekt slutsats men KI vill peka på att befintliga analyser inte ger något stöd för slutsatsen att det skulle vara en kostnadseffektiv strategi att överprestera i den svenska ESR-sektorn för att täcka upp ett eventuellt underskott i LULUCF. Tillgängliga studier indikerar att kostnaderna för att ytterligare minska de svenska ESR-utsläppen kraftigt överstiger kostnaderna för att öka den svenska skogens lagerhållning av kol.⁵

⁵ Se KI:s Miljöekonomisk rapport 2021 och Miljöekonomisk rapport 2022 och referenser däri.



Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Albin Kainelainen. Föredragande har varit Björn Carlén.

Albin Kainelainen
Generaldirektör