



Remissvar

Dnr 2021-264

2021-08-27

Infrastrukturdepartementet  
103 33 Stockholm

## Europeiska kommissionens förslag ReFuelEU Aviation

I2021/02044

Konjunkturinstitutet (KI) har fått möjlighet att lämna kommentarer på Europeiska kommissionens förslag ReFuelEU Aviation. Syftet med förslaget är att minska flygets klimatpåverkan genom att öka dess användning av så kallat hållbart flygbränsle (SAF – Sustainable Aviation Fuel). Den konstruktion som EU-kommissionen föreslår är tämligen komplicerad och KI har inte haft möjlighet att granska och analysera konsekvenserna av förslaget i detalj.

I korthet föreslås ett system som malar in SAF i bränslemixen. Kravet på inblandningen ökar över tid och det finns även ett krav på att andelen SAF som utgörs av syntetiskt bränsle ska öka över tid.

Kommissionen framhåller att det krävs ett harmoniserat system för hela EU för att skapa ett ”level playing field”. Givet flygbranschens natur – att den opererar över landsgränser – ter sig detta som en sund utgångspunkt. Vidare uttrycker kommissionen oro för att det ska uppstå incitament för så kallad ”fuel tankering”, det vill säga att flygplan, när de tankar på flygplatser med låg eller ingen SAF-inblandning och därför relativt låga bränslepriser, tankar mer än vad som krävs för den kommande flygningen och därmed undviker att tanka till höga bränslekostnader på destinationen. För att komma åt problemet föreslår kommissionen en uplift-regel som tvingar flygplan att tanka den mängd bränsle som krävs för nästa flygning på flygplatsen där avgången sker.

Att kommissionen är så pass tydliga på att den vill undvika ett lapptäcke av nationella regleringar innebär rimligen att den svenska reduktionsplikten för flygfotogen som nyligen infördes bör ersättas av det system som kommissionen föreslår. KI delar kommissionens uppfattning att det finns stora fördelar med ett enhetligt system för hela EU jämfört med att respektive medlemsstat inför egna regleringar.

KI förstår oron för fuel tankering. Den föreslagna uplift-regeln behöver emellertid analyseras ordentligt. Att i princip tvinga aktörer att tanka på den flygplats därifrån de avgår skapar en monopolsituation för flygplatserna som möjligen kan ge oönskade följder. Det kan även noteras att regeln omöjliggör för ett flygbolag med klimatambitioner att tanka tillräckligt med, säg, ett helt fossilfritt bränsle på en flygplats som har tillgång till sådant bränsle för en tur-och-retur-resa utan det måste nu använda bränslet som tillhandahålls på destinationen som kanske bara uppnår minimikraven.

En viktig fråga som bör utredas vidare är hur förslaget förhåller sig till EU ETS. Kommissionen menar att de båda kompletterar och förstärker varandra. Den formuleringen förhåller sig KI tveksam till. Snarare är det så att de ”släcker ut” varandra i bemärkelsen att antingen är det den föreslagna regleringen som binder – och alltså avgör vilken bränsleblandning som används – eller så binder EU ETS genom att priset är tillräckligt högt för att motivera en bränsleblandning som är mindre fossilintensiv än vad den föreslagna regleringen kräver.

Det faktum att flyget omfattas av EU ETS innebär även att den så kallade vattensängeffekten kommer att motverka regleringens utsläppseffekter (i vilken utsträckning beror på hur övriga system, till exempel annulleringsmekanismen i marknadsstabilitetsreserven, fungerar). Det vill säga, ytterligare utsläppsminskningar som uppstår inom flygsektorn som en följd av kommissionens förslag leder till att utsläppsrätter som annars skulle behövt inom sektorn i stället kan komma att användas annorstädes.

Kommissionen vänder på ovanstående resonemang och menar att det faktum att förslaget tvingar in mer fossilfritt bränsle resulterar i att flyget inte behöver köpa lika många utsläppsrätter, vilket man menar leder till lägre kostnader för flyget. Argumentationen är bristfällig. De kostnadsminskningar för utsläppsrätter som nämnts kan givetvis uppstå även utan kommissionens förslag genom att flyget självmant skulle valt att blanda in fossilfritt bränsle. Samtidigt uppstår ökade kostnader för det hållbara bränslet.

Oavsett leder förslaget till att kostnaden för ytterligare utsläppsminskningar blir högre inom flygsektorn än övriga ETS-sektorn. I avsaknad av andra marknadsmisslyckanden är detta inte kostnadseffektivt – genom att omfördela bördan så att övriga sektorn skulle få ett större beting kan samma totala utsläppsnivå nås till en lägre kostnad för EU som helhet.

Ett argument som framförs är att förslaget i stor utsträckning syftar till att skapa en marknad för alternativa flygbränslen som i dagsläget inte är konkurrensmässiga. Det är, enligt KI, ett rimligt motiv till att komplettera den styrning som EU ETS skapar. Det skulle då röra sig om ett marknadsmisslyckande som, på grund av så kallat kunskapsläckage, innebär att aktörerna inte har incitament att investera i till exempel forskning och utveckling upp till den samhälls-ekonomiskt motiverade nivån. Det är emellertid inte klarlagt att ett sådant marknadsmisslyckande föreligger eller att det förslag som kommissionen här lägger är den bästa metoden att lösa det problemet. Till exempel skulle ett stöd till forskning och utveckling eller liknande vara ett intressant alternativ. Tyvärr diskuterar inte kommissionen några sådana alternativ.

Hur förslaget påverkar svensk ekonomi behöver utredas. Det är i dagsläget svårt att förutse hur priset på SAF, och på syntetiska bränslen i synnerhet, utvecklas framöver. Det finns en risk att förslaget kan leda till väldigt höga bränslepriser.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Urban Hansson Brusewitz. Föredragande har varit forskningschef Svante Mandell.

Urban Hansson Brusewitz  
Generaldirektör