

Stockholm 2016-10-20

Miljö- och energidepartementet  
Klimatenheten

[m.registrator@regeringskansliet.se](mailto:m.registrator@regeringskansliet.se)  
[petter.hojem@regeringskansliet.se](mailto:petter.hojem@regeringskansliet.se)

## **Remiss av delbetänkande från Miljömålsberedningen med förslag om en klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige, Dnr: M2016/01735/KI**

SPBI har fått rubricerade remiss för synpunkter och lämnar följande synpunkter:

### **Sammanfattning**

- SPBI anser att det är positivt att de mål som Miljömålsberedningen (MMB) sätter upp förutsätter att andra länder gör motsvarande åtagande och åtgärder samt att svensk klimatpolitik skall drivas med bibehållen svensk konkurrenskraft och att det inte ska leda till att utsläppen utanför Sveriges gränser ökar. Även växthusgasbelastningen av Sveriges konsumtion behöver beaktas.
- SPBI delar MMB uppfattning av Sverige skall verka för internationella lösningar för flyg och sjöfart.
- Utredningen föreslår många ”att” men väldigt lite ”hur” genomförande skall gå till.
- SPBI saknar konsekvensutredning.
- SPBI har länge efterlyst långsiktigt hållbara och stabila villkor för biodrivmedel och välkomnar att MMB har det som ett mål men efterlyser en diskussion hur de skall uppnås.
- SPBI har efterlyst en fungerande kvot- eller reduktionsplikt för biodrivmedel i transportsektorn och välkomnar utredningens konstaterande att det är en väg men skulle gärna sett förslag till utformning eller idéer om ambitionsnivå.
- MMB vidmakthåller att kvotplikt skall kombineras med skattenedsättning av koldioxidskatten. SPBI konstaterar att det varken behövs eller är en möjlig väg då det är i strid med EU:s gällande statsstödsregler.
- MMB anser att biomassa skall användas till bioenergi, transportsektorn, flyget, sjöfarten, bioråvara i kemisk industri samt till att ersätta stål och betong i byggande. Någon utredning om potentialen för biomassa till alla dessa sektorer redovisas inte.
- MMB anser att Sverige har en ”unik” position med mycket biomassa. De långtgående målen syftar till att utgöra goda exempel och att vara förebild för andra. SPBI menar att en insikt om behovet av att säkra råvarutillgången är en

förutsättning för att kunna tillgodogöra sig potentialen och att ett sådant arbete är nödvändigt.

- SPBI anser inte att Sverige skall verka för en skärpning av taksänkningstakten från -2,2% /år till -2,6% per år då det ökar risken för koldioxidläckage.
- SOU 2016:47 är med sina nästan 1300 sidor (inkl. bilagor) onödigt långt och upprepningarna väldigt många. De gör läsningen av materialet väldigt tidsödande och svårnavigerat. De finns få konkreta förslag till styrmedel eller förslag till genomförande. Sådant som krävs för att nå de överenskomna målen skall förhandlas vidare politiskt och sedan utredas vidare. Detta innebär att detta riskerar att bli ytterligare en utredning i raden utan att komma närmare verkligt genomförande.

## Allmänt

Utredningen är en blandning av de delar som man nått politisk enighet kring och sedan en annan del med resonemang som tagits fram av MMB kansli. Det har varit möjligt att nå politisk enighet kring målet men inte nå enighet kring styrmedel och hur man skall nå målet.

Eftersom utredningen inte föreslår konkreta förslag till genomförande av de olika målen har det inte heller varit möjligt att genomföra konsekvensanalyser. SPBI anser att det finns en fara i att först föreslå målet och i ett senare skede utveckla vägen hur man skall uppnå det. Att då föreslå etappmål och sektorsmål för inrikes transporter torde då vara svårt utan konsekvensanalys. MMB påpekar också att sådana analyser måste göras innan åtgärder och styrmedel beslutas.

Det betyder att denna utredning inte heller ger någon vägledning om vilka konkreta åtgärder som kommer att genomföras och vad konsekvenserna av dessa blir. Det innebär sannolikt att det kommer många fler utredningar av varje förslag till styrmedel som utredningen nämner.

## Experter & Sakkunniga

En stor del av utmaningarna berör målet inom transportsektorn och SPBI finner det anmärkningsvärt att man från utredningens sida väljer att inte inkludera den expertis som finns inom de berörda branscherna drivmedels- och fordonsbranscherna.

## CO2 skatten

MMB anger att koldioxidskatten är basen i Sveriges klimatarbete.

Koldioxidskatten anges vara helt central för att driva klimatmålet. Man konstaterar också att det är viktigt att fasa ut alla nedsättningar för olika sektorer för att få mest effektivitet av CO2 skatten.

SPBI delar uppfattningen att CO2-skatten är en utmärkt skatt. Den slår direkt emot det som ska påverkas, den är teknik- och konkurrensneutral och den skapar

långsiktighet för aktörerna i marknaden. SPBI kan dock konstatera att det ramverk EU:s statsstödslagstiftning skapar närmast omöjliggör en fortsatt användning av koldioxidskatten som främsta styrmedel inom transportsektorn.

SPBI delar MMB bedömning att man dock måste beakta konkurrenskraften i varje sektor som har nedsättning innan man tar bort den. Eftersom det är just av konkurrenskraftsskäl man har nedsättning förefaller den idén svår att genomföra.

MMB anger att man skall höja CO<sub>2</sub> skatten men det finns inget förslag till vilken nivå det bör göras.

### Konsekvensutredning

MMB förslag innehåller inte tillräckliga konsekvensutredningar för åtgärder inom transportsektorn. Detta är en brist då det dels försvårar bedömningen av effekterna i transportsektorn samt att det dessutom omöjliggör värdering om förslagna åtgärder är det kostnadseffektivaste sättet att minska utsläppen på.

### **Förnybara drivmedel**

MMB föreslår följande inom transportsektorn till 2030:

Inrikes transporter (exklusive inrikes flyg): 70% lägre utsläpp jämfört med 2010

För förnybara drivmedel föreslås följande

- Långsiktigt hållbara och stabila villkor för biodrivmedel
- Inför kvot- eller reduktionsplikt
- Proaktivt arbete inom EU – aktiv skattepolitik som prissätter utsläppen av växthusgaser och stöttar utbyggnad av förnybar energi
- Kvot- eller reduktionsplikt i förhållande till energi- och koldioxidbeskattningen. Beakta hur försäljningen av höginblandade biodrivmedel kan säkras

### Långsiktigt hållbara och stabila villkor för biodrivmedel

Detta har branschen efterlyst i många år. Man kan konstatera att politiken inte har lyckats leverera det. I MMB presenteras inte heller hur de skulle kunna se ut utan man anger att ”incitament i form av tydliga politiska signaler och långsiktiga spelregler för marknaden”. Mer konkret än så blir det inte. Tyvärr är det ett undermåligt underlag att bedöma den politiska risken inför investeringsbeslut utifrån.

### Kvot- eller reduktionsplikt

SPBI har efterlyst detta i flera år och delar därför MMB syn i frågan. Olika svenska regeringar har vid flera tillfällen försökt kombinera kvot- eller reduktionsplikt (i princip samma sak men lite olika konstruktioner) med en skattenedsättning vilket

har betraktats som otillåtet statsstöd av EU Kommissionen. SPBI konstaterar att kvotplikt i olika konstruktioner användas i de flesta EU länder och då utan att kombinera med en skattenedsättning. Kvotplikter konstrueras så att man belägger hela blandningen med samma skatt per liter och villkorar det med ett krav på inblandning (procent eller växthusgasreduktion) av hållbara biodrivmedel. Saknas det biodrivmedel i förhållande till den andel som krävs betalar drivmedelsleverantören en kvotpliktsavgift för den volym eller växthusgasreduktion som saknas i det drivmedel som man säljer. Kvotpliktsavgiften är då drivkraften mot vilken aktören väljer att antingen betala eller blanda i biodrivmedel. Rätt avvägd kvotpliktsavgift utgör då ett långsiktigt styrmedel mot vilket både inhemska och utländska producenter vågar investera i ny produktion. En ökad tillgång på biodrivmedel är en förutsättning för att fossilfrihet ska kunna uppnås.

MMB har inte redovisat vilken ambitionsnivå som man anser att kvot/reduktionsplikten skall ha eller vilken konstruktion som förordas. När man gjort det behöver en noggrannare konsekvensutredning genomföras. SPBI menar att ambitionsnivån ska vara successivt stigande att den är och blir drivande för investering i ny produktion. Samtidigt måste kvotplikten och kvotpliktsavgiften balanseras mot förändringar i förutsättningarna och ge politiken utrymme för att kunna justera parametrarna i takt med förändringarna. Exempel på sådan förändring är möjligheten till grödebaserade råvaror för produktion av biodrivmedel.

Eftersom alla biodrivmedel idag är dyrare än de fossila drivmedlen kan det vid en mycket hög ambitionsnivå betyda att produkten blir mycket dyr på marknaden och medföra problem bl.a. för näringslivets konkurrenskraft. Då Sverige har en mycket hög drivmedelsskatt skulle den situationen kunna balanseras med en sänkning av hela drivmedelsskatten mot minimiskattenivåerna. Det blir därmed en rent politisk avvägning i vilken SPBI för närvarande inte har tagit någon ställning till absoluta nivåer.

### Proaktivt arbete inom EU – aktiv skattepolitik som prissätter utsläppen av växthusgaser och stöttar utbyggnad av förnybar energi

Som SPBI skriver ovan finns det inget behov att kombinera en kvotplikt med en nedsättning av skatten då kvotpliktsavgiften, väl avvägd, utgör drivkraften för ökad inblandning av biodrivmedel. SPBI delar MMB bedömning att detta kan vara svårt att åstadkomma en ändring av EU:s energiskattedirektiv då ändring av det kräver enigt godkännande av alla medlemsstater. Många medlemsstater med bl.a. mycket kol i energimixen är särskilt motståndare till uppdelning i energiskatt och koldioxidskatt. Även kvotplikter med skattenedsättning av en uppdelad kol- och energiskatten finner svårt att vinna gehör då medlemsstaten då avstår för intäkter från koldioxidskatten för biodrivmedel.

### Kvot- eller reduktionsplikt i förhållande till energi- och koldioxidbeskattningen. Beakta hur försäljningen av höginblandade biodrivmedel kan säkras

Som tidigare påpekats har det inte varit möjligt att kombinera skattenedsättningar med kvot/reduktionsplikt. SPBI konstaterar att det är mycket svårt att hitta en fungerande konstruktion av kvot/reduktionsplikt för de höginblandande biodrivmedlen. Det kan däremot finnas en möjlighet att fram till 2020 med nu gällande statsstödsregler söka stöd i EU för fortsatt skattebefrielse. SPBI menar att om en medlemsstat kan visa att stödet begränsas till biobränslen som är för dyra att släppas ut på marknaden uteslutande med en leverans- eller inblandningsskyldighet kan EU medge undantag till 2020.

Det är dock inte en långsiktig lösning som ger stabila villkor. Kommissionen arbetar idag med en uppdatering av Förnybartdirektivet men det är inget i dagens läge som pekar på ändrade skrivningar. Se nedan.

Särskilt bör man konsekvensutreda biodrivmedel som kan ingå i kvoten men också säljas med skattenedsättning utanför kvoten. Detta riskerar att leda till ständiga justeringar av skatterna på grund av risken för överkompensation.

### Hållbara biodrivmedel

MMB anger att användningen av biodrivmedel och biobränslen skall vara hållbara. Biodrivmedelsanvändningen skall öka kraftigt från dagens cirka 14 TWh till ca 23 TWh och ha hög klimatnytta räknat i livscykelperspektiv genom att de framställs från framför allt skogs- och jordbruksavfall.

Genom att bara kalla dem "Hållbara biodrivmedel" innebär att man inte för någon närmare diskussion om nuvarande och kommande regelverk om hållbarhetskriterier som kommer att bli helt avgörande för vilka råvaror som Sverige har möjlighet att använda i framtiden och då också potentialen för vad som är möjligt. MMB berör endast i förbigående EU:s inställning till livsmedelsbaserade biodrivmedel och frågor kring markanvändning. Idag finns det en gräns på max 7% grödebaserade som får räknas in i måluppfyllnaden av EU:s mål. Sverige hade 2015 cirka 8,3% från grödebaserade biodrivmedel och därmed får inte Sverige räkna med 1,3% i måluppfyllnaden av EU:s mål. I det s.k. ILUC direktivet finns det dock en möjlighet för medlemsländerna att nationellt gå över de 7% men inte för måluppfyllnaden av EU mål.

EU kommer under hösten 2016 att lägga förslag till hållbarhetskriterier för biomassa samt ett förslag till uppdatering av förnybartdirektivet. Vad som kommer stå i dessa direktiv är helt avgörande för vilka råvaror som kommer att vara möjliga att använda för Sverige och EU till bioenergi och biodrivmedel och därmed vilka volymer som kommer att kunna produceras. Det finns idag inga indikationer på att EU kommer att ta bort taket på 7% grödebaserade biodrivmedel i transportsektorn utan tvärtom verkar för att helt eller delvis fasa ut alla biodrivmedel från grödor. I EU nyligen publicerade transportstrategi förordar man också en minskning av grödebaserade biodrivmedel.

SPBI anser att det är helt avgörande för möjligheterna att nå de nivåer på runt 23TWh att man får tillgång till även de grödebaserade biodrivmedlen från de områden där det inte råder konflikt i markanvändningen.

### Cirkulär ekonomi

I Kommissionens kommunikation kring cirkulär ekonomi föreslås kaskadanvändning av biomassa. Detta kan leda till ytterligare ett område som skall konkurrera om den tillgängliga förnybara råvaran och därmed också till att det kan vara svårt att nå målen inom bl.a. transportsektorn.

### Betalningsviljan i konsumentledet

MMB förslår att nya affärsmodeller behöver skapas där premier kan fördelas nerströms i produktionskedjan till slutkonsument där betalningsviljan kan antas vara högre för en klimatanpassad produkt.

SPBI bedömer att denna förmodade betalningsvilja för klimatanpassade produkter inte med säkerhet finns hos slutkonsument. Detta baserar SPBI på studier av efterfrågan på bl.a. E85 där konsumenten har valmöjligheten att välja bensin eller E85 då han/hon har en flexifuelbil som kan köra på vilken blandning som helst av dessa drivmedel. När E85 är dyrare än bensin (räknat i bensinekvivalenter) upphör efterfrågan på E85 trots att detta är en mer klimatanpassad produkt. Dessutom kräver konsumenten en större kostnadsfördel för E85 för att överge bensinen då även andra upplevda konsumentnackdelar ökar tröskeln.

SPBI kan inte bedöma betalningsviljan i andra sektorer.

### **Biodrivmedel**

MMB förordar användningen av s.k. drop-in bränslen som direkt kan användas i befintlig infrastruktur och i befintliga fordon. SPBI delar den uppfattningen. Vidare förordas en viss ökad användning i fordon som anpassats för särskilda biodrivmedel. Vilka de är nämns dock inte. Historiskt har det visat sig att de nationella särlösningar Sverige har använt inte har varit en framgång utan endast kostsamma parenteser. SPBI är därför mycket tveksam till en sådan utveckling.

Utredningen saknar helt mer ingående diskussion /analys om råvaror till biodrivmedel till transporter, till flyget, till sjöfarten som bioråvara i kemisk industri och ersätta betong och stål i byggande. MMB konstaterar att det kommer att bli konkurrens om råvaran och att den skall användas där den gör mest klimatnytta. Vilket område som MMB anser ger mest klimatnytta berörs däremot inte.

MMB konstaterar att det finns en konkurrens om biomassa mellan sektorerna och att denna konkurrenssituation är viktig att ta hänsyn till vid utformandet av styrmedel för ökad biodrivmedelsanvändning. Vad MMB anser skall prioriteras framgår inte heller.

MMB påpekar att Sverige är i en unik position eftersom vi har så mycket skog – och skall samtidigt vara en förebild genom att gå före och vara det goda exemplet även om förutsättningarna i andra länder inte är desamma. Denna unika position står dock i hjärt kontrast mot att Sverige har en självförsörjningsgrad för biodrivmedel för 2015 på ca 40 % varför arbetet med att utvidga råvarubasen blir allt viktigare.

SPBI noterar vidare att Sverige därvidlag kommer att ta på sig en högre kostnadsnivå än andra länder då samtliga förnybara drivmedel är dyrare än sina fossila motsvarigheter. Nivån blir därmed en fråga om politisk ambitionsnivå och kommer att kräva långsiktiga styrmedel.

### Nya anläggningar och tillståndsprövning

MMB resonerar kring behovet av att bygga befintliga anläggningar samt att etablera ett antal helt nya fullskaliga anläggningar baserat på dagens mest lovande teknik bioraffinaderier som skall producera 5-10 miljoner ton bioraffinaderiprodukter. I samband med detta behövs här att processen kring tillståndsprövningen av sådana ombyggnationer och nya anläggningar effektiviseras så att de kan genomföras inom rimlig tid.

## **Industrin**

### Miljömålsberedningens bedömning:

*Sverige bör driva på för en skärpning av EU:s system för handel med utsläppsrätter, utöver kommissionens förslag till reviderat direktiv, främst genom att den takt som taket i systemet sänks med skärps ytterligare. Skärpningen behöver genomföras på ett sätt som inte leder till ökad risk för koldioxidläckage.*

MMB föreslår här att den årliga taksänkningstakten skall ökas från -2,2% till -2,6%. Redan förslaget till EU:s system för handel med utsläppsrätter för den fjärde handelsperioden innebär med den nu föreslagna taksänkningstakten kan komma att leda till höga kostnader för konkurrensutsatt industri och därmed risk för koldioxidläckage. SPBI anser därför att det saknas en konsekvensbedömning av risken för koldioxidläckage av den föreslagna ökningen av taksänkningstakten. Detta kan i förlängningen innebära just det som MMB föreslår inte får ske att utsläppen ökar utanför Sverige och även EU:s gränser.

### CCS

CCS och även CCS för biobränslen anger MMB som en viktig del att uppnå målen. SPBI konstaterar att det är en teknik som används inom flera områden idag såsom bl.a. Sleipnerfältet i Nordsjön som Enhanced Oil Recovery.

Den ytterligare skärpning som MMB föreslår av EU:s system för handel med utsläppsrätter innebär att CCS måste fungera och vara kostnadseffektiv.

SPBI saknar ett resonemang om var Sverige tänker lagra koldioxidutsläppen samt acceptansen kring lagring av CCS vilket sannolikt kommer att vara en viktig fråga för framtiden.


### **Trygg energiförsörjning**

En aspekt som ofta glöms bort är samhällets behov av trygg energiförsörjning i lägen av kris. Idag finns det beredskapslagerkrav enligt ett EU direktiv 2009/119/EG vilket betyder att aktörerna på marknaden skall hålla 90 dagars lager. Utöver dessa lager finns också betydande volymer hos exempelvis sjukhus, offentliga myndigheter, kraftverk, m.m. för att driva reservkraftverk. Många biodrivmedel lämpar sig inte för långtidslagring och därför bör man se över hur man säkerställer samhällets behov av energi vid ett läge då man har en fossilfri transportsektor.


### **Sjunkande volymer/Regionala försörjningssystem**

En framgångsrik energieffektivisering av fordon och i kombination med diversifiering av fler olika drivmedel/biodrivmedel kommer att göra det ännu svårare att få lönsamhet i försäljningsställen för drivmedel framförallt i glesbygd. SPBI anser att man måste adressera problemet med att distribuera flera olika typer av drivmedel med minskande volymer och anser att denna fråga måste beaktas bl.a. ur ett försörjningsperspektiv framför allt i glesbygd. Frågan uppmärksammades i FFF utredningen men det föreslogs ingen åtgärd för detta.

Vikten av drivmedelsförsörjning på landsbygden har även behandlats i delbetänkandet SOU 2016:26 "På väg mot en ny politik för Sveriges landsbygd".



Ulf Svahn



Ebba Tamm