

Finansdepartementet

Miljö- och energidepartementet

103 33 Stockholm

Stockholm 2017-04-19

Ref M2017/00723/R

## Remiss av Finansdepartementets promemoria: Reduktionsplikt för minskning av växthusgasutsläpp från bensin och dieselbränsle

Transportföretagens nio förbund har drygt 10 300 medlemsföretag med tillsammans ca 207 000 anställda. Det gör oss till den främsta samlingspunkten för företagen i transportnäringen i Sverige.

Transportföretagen har erhållit rubricerade promemoria på remiss och har följande synpunkter. Vi vill även hänvisa till våra remissvar på delbetänkande från Miljömålsberedningen med förslag om en klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige (M2016/01735/KI, 18 okt 2016), på Promemoria – Minskad klimatpåverkan av drivmedel (M2017/00092/R, 30 januari 2017) och på EU Kommissionens förslag till direktiv för förnybar energi (M2017/00114/Ec, 24 februari 2017) – särskilt vad avser risken för dubbelreglering av samma miljöproblem.

Transportföretagen vill i övrigt hänvisa till remissvaret från Sveriges Näringsliv vars slutsatser vi stöder.

### Allmänna kommentarer

Transportföretagen arbetar för en fossiloberoende transportsektor och har ställt sig bakom Miljömålsberedningens mål om nollutsläpp från inrikes transporter 2045. Transportföretagen har dock, i likhet med ett stort antal näringslivsorganisationer, ställt sig frågande inför hur det nationella etappmålet om 70 % reduktion av transportsektorns (utom flygets) klimatgasutsläpp redan 2030, om tretton år, jämfört med 2010 skall kunna kombineras med en fortsatt konkurrenskraftig industri och handel och därmed med regeringens mål om en fossilfri välfärdsnation.

Den nu remitterade promemorian ser Transportföretagen som en del i ett försök från Regeringen (Finansdepartementet) att besvara frågorna om hur biobränslen kan utnyttjas för att bidra till 2030-målet i den inrikes transportsektorn på ett kostnadseffektivt sätt. En viktig fråga i detta sammanhang är, vilket även departementet påpekar i promemorian, hur biobränsleproduktionen kan ges långsiktiga spelregler som kan leda till nödvändiga investeringar i biobränsleproduktion. Hittillsvarande osäkerheter i skatte- och statsstödssammanhang kan inte fortsätta om 2030-målet skall kunna uppfyllas.



Promemorian behandlar i princip två tidsperspektiv: tiden 2018-2020, där konkreta lagförslag etc. presenteras, och 2021-2030 där enbart indikativa mål och resonemang förs.

## Utvecklingen fram till 2020

Transportföretagen anser att förslaget är väl utformat när det gäller att hantera kortsiktiga reduktionsnivåer på rimlig nivå. Hanteringen av låginblandning och höginblandning och den teknik för att undvika ökade drivmedelspriser när låginblandade biodrivmedel beläggs med skatt är i sig väl avvägd.

Transportföretagen är positiva till förslaget att höginblandade och rena biodrivmedel ges 100 procent befrielse från energi- och koldioxidskatt. Finansdepartementet skriver att en ansökan om förnyat statsstödsgodkännande bör göras för de flytande biodrivmedel som ges fortsatt skattebefrielse från och med den 1 juli 2018. Det är bra, men Transportföretagen saknar en analys av konsekvenserna av och en handlingsplan för om ett sådant godkännande inte skulle medges.

Vad gäller de föreslagna reduktionsnivåerna finns vissa problem även på kort sikt, som huvudsakligen hänger samman med risker för att den svenska tillämpningen av EU:s ILUC-direktiv från 2015 och konsekvenserna av den kommande revisionen av EU:s förnybart-direktiv kan begränsa tillgången på biobränsleråvaror.

För diesel föreslås reduktionsnivån vara 19,3 procent år 2018 för att öka till 21 procent 2020. Vilken volym biodrivmedel som krävs för att klara dessa växthusgasreduktioner beror på hur klimateffektiva de biodrivmedel som används är. I den remitterade promemorian konstateras att ”då det av bränslekvalitetsskäl inte är möjligt att blanda in mer än 7 procent Fame kommer reduktionsplikten i övrigt uppfyllas genom inblandning av HVO”.

Finansdepartementet noterar att den sålda volymen HVO har ökat kraftigt de senaste åren, men bedömer att det finns förutsättningar att ytterligare öka volymen under 2018–2020. Promemorian hänvisar till Energimyndighetens prognos som bedömer att det kommer vara 25 procent biodrivmedel i diesel 2018. För att inte störa marknaden när reduktionsplikten införs, ligger denna prognos till grund för den föreslagna reduktionsnivån för 2018.

Med dagens tillgängliga råvaror ser bränsleleverantörerna stora möjligheter att ytterligare öka tillförseln av förnybara och hållbara drivmedel till den svenska marknaden. Om den möjliga råvarubasen begränsas kan det dock tvärtom bli mycket svårt att klara de föreslagna nivåerna. Idag används i totalt ett tiotal olika råvaror för att producera HVO, som samtliga är förknippade med olika begränsningar när det gäller exempelvis hållbarhet, tillgänglighet och pris. Det betyder att det är svårt att snabbt ersätta väsentliga volymer av en råvara med en annan. Som framgår nedan riskeras dessa problem att förvärras i perioden efter 2020.

## Undantag för vissa trafikslag?

Transportföretagen, som organiserar företag inom alla trafikslag, noterar med viss förvåning att i förslaget från reduktionsplikten har undantagits bl.a. märkt diesel avsedd för spårbunden trafik och viss sjöfart. Vad gäller sjöfarten har undantaget motiverats med att fartygen kan bunkra bränsle utan inblandning utomlands. Detta kan möjligen accepteras som motiv även om tankning utomlands ju även förekommer för vägtransportfordon. När gäller spårbundna fordon

motiveras undantaget emellertid med att den högre kostnaden för bränsle med inblandning av biobränsle för tågoperatörerna skulle försämra järnvägens konkurrensförmåga jämfört med vägtransporter (promemorian sid 40). Eftersom huvuddelen av järnvägsnätet är elektrifierat anser Transportföretagen att detta argument är svårförståeligt. Även vägtransporterna får ju dessutom kostnadshöjningar av reduktionsplikten om samma bränsle används. Dock finns idag vissa skillnader i beskattnings- och avgiftsformer mellan väg- och järnväg som man givetvis måste beakta. Utan att ta ställning till om förslaget kan falla under EU:s statsstödsregler anser Transportföretagen allmänt att det är olyckligt om förslag som syftar till att bidra till transportsektorns gemensamma mål om minskad klimatpåverkan utformas konkurrensnedvridande mellan trafikslagen.

## **EU:s förnybart-direktiv (RED II)**

I december 2016 presenterade EU-kommissionen förslag till ett direktiv om främjande av bruk av energi från förnybara källor (COM (2016) 767), även kallat RED II, som en del av det så kallade "vinterpaketet". Medlemsländerna och Europaparlamentet ska under två års tid förhandla fram en slutgiltig lösning som ska träda i kraft 2021. Detta kan få stor betydelse för utvecklingen på den svenska biodrivmedelsmarknaden, inte minst i kombination med regeringens förslag avseende bedömningen av restprodukter.

I förslaget till uppdaterat förnybartdirektiv definieras avancerade biobränslen mycket snävt, enligt en kort lista av råvaror i del A i Annex IX i direktivet. Samtidigt begränsas användningen av råvaror från del B i Annex IX, vilket gör att man går miste om en stor mängd biodrivmedel som är baserade på avfall och restprodukter med upp till 90 procents växthusgasminskning. Dessutom föreslås ett tak för grödebaserade råvaror på max 7 procents inblandning (volym) 2021 som sedan ska minska till 3,8 procent 2030.

Med en strikt tolkning av det uppdaterade förnybartdirektivet kan antalet tillgängliga råvaror för biodrivmedelsproduktion begränsas kraftigt, vilket i sin tur begränsar den tillgängliga mängden biodrivmedel för den svenska marknaden. Regeringen måste därför arbeta för att åstadkomma största möjliga handlingsfrihet för användningen av hållbara biodrivmedel från andra råvaror än de på Annex IX-listan, och för att ändra EU:s synsätt när det gäller användning av grödebaserade biodrivmedel.

I promemorian påpekas att möjligheterna att lämna statligt stöd till "livsmedelsbaserade" biodrivmedel kan vara begränsade efter 2020. Finansdepartementet konstaterar att EU:s nya statsstödsriktlinjer för miljöskydd och energi inte väntas förrän tidigast 2018, och att ett godkännande troligen inte kan ges för längre tid än vad 2014 års statsstödsriktlinjer medger. Därmed ansöks om förlängt godkännande till utgången av 2020, vilket enligt Transportföretagens mening är en alltför kortsiktig lösning.

## **Det svenska målet för transportsektorns utsläpp 2030 och biobränslenas roll.**

Sveriges mål är som nämnts att minska utsläppen från inrikes transporter med 70 procent till 2030. Hur stor mängd biodrivmedel som behövs för att klara det beror på vilka antaganden som görs kring utvecklingen i transportsektorn.

Nivån i Finansdepartementets promemoria tar sin utgångspunkt i Trafikverkets scenarier för att begränsa klimatpåverkan. I det så kallade klimatscenariot antas energianvändningen i

transportsektorn minska kraftigt. Där beräknas behovet av biodrivmedel uppgå till 10 TWh, vilket innebär att en reduktionsnivå på 25 procent skulle räcka till 2030. I det så kallade tekniskscenariot skulle behovet av biodrivmedel däremot uppgå till 22 TWh år 2030. Eftersom departementet i promemorian själva konstaterar att det finns stora osäkerheter i om de förändringar som klimatscenariot kräver kommer hinna genomföras till 2030, föreslås i promemorian en indikativ växthusgasreduktion på 40 procent. Om denna reduktion ska nås behövs det enligt bränslebranschens beräkningar cirka 2 miljoner ton biodrivmedel år 2030.

Inledningsvis vill Transportföretagen i detta sammanhang hänvisa till vår tidigare framförda kritik mot att Trafikverket över huvud taget diskuterar åtgärder för att åstadkomma en minskning av det totala transportarbetet till 2030, något som med tanke på transporternas välkända betydelse för tillväxt och konkurrenskraft enligt vår mening inte är i linje med riksdagens gällande transportpolitik. Mot den bakgrunden är Transportföretagen tillfreds med att Finansdepartementet i promemorian förkastar denna väg och förordar en behovsanalys mer präglad av teknisk utveckling, energieffektivisering och förnybara bränslen. Dock kvarstår enligt vår mening huvudproblemet med att det unika svenska sektorsmålet 2030 för transporternas klimatpåverkan skapar stora trovärdighetsproblem i regeringens politik vad gäller biobränslen. Egenpåtagna klimatambitioner kolliderar här med världsmarknadspriser på bränslen och med internationella regelverk. Stora problem kan därför förutses med de delar av förslaget som innebär höga reduktionskrav som avviker från omvärldens – framför allt EU:s – politik på transportområdet.

Enligt bränsleleverantörer kan den svenska efterfrågan på biodrivmedel 2030 enligt reduktionspliktspromemorian bedömas till omkring tre gånger den produktion som EU:s krav enligt RED II-förslaget kan förväntas leda till.

Dessa helt divergerande mål kan leda till en av två utvecklingslinjer:

#### *Alternativ 1 – omflyttning av utsläpp mellan länder.*

Den europeiska kvotplikten ska uppfyllas av drivmedelsleverantörerna. Om Sverige inför styrmedel som innebär väsentligt högre mängder biodrivmedel i Sverige än den europeiska nivån kommer mängden biodrivmedel att bli lika mycket lägre i andra länder så länge biodrivmedel är dyrare än andra drivmedel. Sverige får bära stora delar av hela Europas kostnader för klimatpolitiken på transportområdet utan att utsläppen blir lägre. Utsläppen flyttas bara mellan länderna. De samhällsekonomiska förlusterna för Sverige blir mycket stora.

Till detta kommer effekterna av att Sverige måste ha Europas och kanske världens högsta drivmedelspriser för att säkerställa att biodrivmedlen inte används i andra länder utan transporteras till Sverige. Sverige är ett ovanligt glest befolkat land med ett transportberoende näringsliv. Möjligheterna att bo och driva företag i t ex Norrland kan påverkas på ett markant sätt av en sådan prisutveckling.

#### *Alternativ 2 – priskrig.*

Om övriga EU-länder inte accepterar att deras biodrivmedelsandelar går ner när Sveriges styrmedel och mål flyttar biodrivmedel från deras länder (som redan sker med t ex HVO i dag) kan de svara genom att också införa t ex reduktionsplikt med minst lika höga sanktionsavgifter. Om alla länder gör som Sverige och inför en reduktionsplikt på 40 % år 2030 samtidigt som det i

enlighet med EU-kommissionens bedömning finns 6-7 % biodrivmedel att tillgå uppstår ett dramatiskt priskrig med skenande kostnader för att resa och transportera varor. Begränsningen blir möjligheterna att betala sanktionsavgifter istället för att uppfylla reduktionsplikten. I regeringens promemoria anges nivån sju kr per kg koldioxid vilket i internationell jämförelse är en extrem nivå. Konsekvenserna av en situation där alla Europeiska länder följer Sveriges exempel förefaller oöverblickbar vad gäller samhällsekonomiska kostnader och effekter för arbetstillfällen och regionalpolitik.

Sammantaget avråder Transportföretagen bestämt från experimentet att annonsera ut ett indikativt mål som avviker från en samordnad EU-politik baserad på Parismötets åtaganden och IPCC:s vetenskapliga underlag.

## **Fortsatt osäkerhet om framtida villkor och bristande konsekvensanalyser**

Trots att ambitionen i Finansdepartementets promemoria har varit god och att reduktionsplikt i sig är ett intressant och potentiellt effektivt instrument i klimatarbetet när inte promorian tillräckligt långt. På grund av ovanstående problem leder förslagen inte till den eftersträvade ökade säkerheten om de framtida villkoren vare sig för bränsleleverantörer, transportföretag eller brukare av transportsektorn. Promemorian skjuter den centrala analysen om förslagen på framtiden. Vi får helt enkelt vänta till minst år 2020 (om ens då) innan någon robustare analys kan genomföras. Transportföretagen anser att klimatpolitiska förslag ska analyseras utifrån ett kostnadseffektivitetsperspektiv. Promemorian gör inga sådana ansatser, vilket är beklagligt.

Konstruktionen av reduktionsplikten med ständiga ”kontrollstationer” vart tredje år efter 2019 skapar ytterligare osäkerhet om framtida villkor. Regeringen avser lämna över ett stort ansvar och makt till dessa kontrollstationer. Av promemorian framgår att kontrollstationerna särskilt ska se över reduktionsnivåerna för åren efter 2020 i syfte att ge förutsättningar ”för klimatpolitiska och budgetpolitiska mål att samverka med varandra bidra emot målet om 70 procent minskade utsläpp från inrikes transporter, utom luftfart, till 2030 jämfört med 2010”. Kontrollstationen år 2019 föreslås också, enligt promemorian, bl.a. titta på flexibilitetsmekanismer samt att analysera lämpliga styrmedel för höginblandade biodrivmedel efter 2020.

Om regeringen, som det förefaller, i stort saknar reell kunskap om utvecklingen på många delområden efter 2020 och om konsekvenser av detta, leder detta rimligen till slutsatsen att reduktionspliktsförslaget nu bör innefatta ett förslag om fortsatt utredning. Eftersom biobränslen är en central förutsättning för uppfyllandet av 2030-målet för transportsektorns klimatpåverkan, men inte den enda – promemorian ifrågasätter ju t.ex. själv tankarna på trafikbegränsande åtgärder och s.k. ”transportsnålt samhälle” – borde en bredare konsekvensutredning genomföras av arbetet med fossilfri transportsektor. Att som här föreslås lägga fast indikativa mål för reduktionsplikt 2030 som i praktiken enbart hängs upp på ett annat politiskt utsläppsmål, som varit under kritik ända sedan 2011 eftersom det bygger på orealistiska bedömningar av omställningsarbetets förutsättningar och tempo, ger inte ett seriöst intryck och ger under inga förhållanden de långsiktiga förutsättningar i politiken som den nu remitterade promemorian avser skapa. Näringslivets organisationer har tidigare vid upprepade tillfällen lagt fram förslag om ett strukturerat ”nollvisionsarbete” där parterna gemensamt utformar åtgärdsförslag och egna åtaganden och utformar realistiska etappmål. Den nu remitterade promemorian förefaller ge ytterligare goda argument för detta. Under alla förhållanden skulle arbetet på området tjäna oerhört på ett mycket mer inkluderande arbetssätt, där näringsliv,

forskning och myndigheter samverkar med politiken för att lösa det gemensamma problem som transporternas klimatpåverkan innebär.

Med vänlig hälsning

A handwritten signature in blue ink that reads "Stefan Back". The signature is fluid and cursive, with a long horizontal stroke at the end.

Stefan Back  
Chef Hållbar Logistik  
*Transportföretagen*