

SVEBIO
Svenska Bioenergiföreningen
/Kjell Andersson

2016-09-23

REMISSYTTRANDE

M2016/01052/KI

Till
Miljö- och energidepartementet
103 33 Stockholm

Remissyttrande över EU:s ansvarsfördelningsförordning COM(2016)482

Svebio, Svenska Bioenergiföreningen, har beretts möjlighet att yttra sig över denna föreslagna EU-förordning och vill framföra följande:

Svebios uppfattning i sammanfattning

- . Det föreslagna målet för 2030 är för lågt satt, dels mot bakgrund av Parisavtalet, dels mot bakgrund av den snabba reduktion av utsläppen utanför ETS (den handlande sektorn) som redan skett fram till 2014. EU bör skärpa sina mål för att ta sin del av det globala målet att "sträva efter att nå maximalt 1,5°C temperaturhöjning".*
- . Målen för EU:s medlemsländer bör formuleras både utifrån BNP och utifrån utsläpp av växthusgaser, total volym och per capita. Inget land bör ha oförändrade utsläpp som mål, utan alla bör minska sina utsläpp till 2030.*
- . Man bör undvika att utnyttja flexibilitetsmekanismer, eftersom dessa ger en urvattning av målet.*
- . Istället för att räkna av viss del av LULUCF-inbindningen i jordbruk och beskogning bör man ge de mest berörda jordbruksländerna en reduktion av sina mål, eller ännu hellre helt räkna bort utsläpp av metangas och lustgas i jordbruket från 2030-målet.*
- . Sverige kan nå det föreslagna 40-procentiga målet 2030. Men för att nå målet måste främst transportsektorn ställas om. Det kräver att Sverige kan använda starka styrmedel i denna sektor och att de restriktioner som infördes med ILUC-beslutet undanröjs, så att åkermark kan utnyttjas för produktion av biodrivmedel.*
- . Koldioxidbeskattning är det mest kostnadseffektiva sättet att minska utsläppen utanför ETS, och Sverige måste aktivt verka för att det införs koldioxidskatter i alla EU:s länder.*
- . Sverige bör utnyttja förhandlingen kring ansvarsfördelningsförordningen till att kräva ändring eller undantag från de regelverk som förhindrar den svenska omställningen av transportsektorn, som statsstödsregler och ILUC-regler, och ges rätt att fullt ut använda koldioxidskatt för fossila utsläpp inom transportsektorn.*

Övergripande synpunkter

Erfarenheten av bördefördelningen (ESD) under den innevarande perioden till 2020 är att de mål som antogs 2009 kraftigt underskattade möjligheterna att reducera utsläppen utanför den handlande sektorn, ETS. Som framgår av konsekvensanalysen hade 2014 samtliga EU-länder lägre utsläpp än målkurvan. Samtliga medlemsländer i Östeuropa som enligt beslutet hade rätt att öka sina utsläpp 2005 – 2020, hade istället 2014 lägre utsläpp än 2005, med undantag för Estland (EEA:s statistik). Utsläppen i hela EU skulle enligt ESD minska med 10 procent till 2020, men hade redan 2014 minskat med 12,9 procent och förväntas enligt konsekvensanalysen minska med 16 procent till 2020. Också denna prognos underskattar sannolikt dynamiken i utvecklingen. Åren 2005 – 2014 hade man en minskning med knappt 13 procent, cirka 1,5 procent per år. Trendmässigt bör man därför hamna på en minskning på mer än 20 procent till 2020. Slutsatserna är:

- . Minskningen av utsläppen går snabbare än man förväntat.
- . Alla länder klarar att reducera utsläppen.

EU bör inte göra om misstaget från 2009 och formulera alltför blygsamma mål. Det är ett första framsteg att man nu inte vill tillåta ökade utsläpp i något medlemsland, men man bör gå vidare att kräva att alla medlemsländer genomför reduktioner av sina utsläpp. Det är väsentligt att EU ger denna signal i ett internationellt perspektiv, dels för att visa att EU följer upp det skärpta klimatmålet i Paris, dels att man visar att även länder med relativt låga inkomster (i EU:s fall länder som Bulgarien och Rumänien) klarar att minska sina utsläpp. EU kan inte förvänta sig att jämförbara länder utanför EU ställer upp på minskade utsläpp om inte EU självt ställer samma krav på alla sina medlemmar. Konsekvensen av förslaget i Ansvarsfördelningsförordningen är att de flesta av EU:s fattigare medlemsländer 2030 kommer att ha högre utsläpp per capita än de rikare medlemsländerna, vilket framgår av figur 10 i konsekvensanalysen. Vi får ett i klimathänseende tudelat EU, där länderna i Central- och Östeuropa har högre fossilbränsleförbrukning och högre koldioxidutsläpp och därmed också har sämre ekonomi och är sämre förberedda för den fortsatta klimatomställningen. Dessa länder har i många fall goda biomassatillgångar som möjliggör omställning med lokala råvaror. Det minskar beroende av importerad (ofta rysk) fossil energi. Enligt Svebios uppfattning bör EU skärpa målet till 2030 för ekonomin utanför den handlande sektorn till minst 40 procent, eller helst i nivå med reduktionen inom ETS. De berörda sektorerna, som uppvärmning av bostäder och lokaler, trafik, service och småindustri, är inte utsatta för global konkurrens. I dessa sektorer finns dessutom väl utvecklad teknik för att ersätta användningen av fossila bränslen.

Konsekvenser av förslaget för Sverige

Det föreslagna målet om 40 procents minskning till 2030 för Sverige är möjligt att nå, vilket bekräftas av de prognoser som gjorts av Naturvårdsverket och av arbetet i Miljömålsberedningen. Det finns också en politisk samsyn i Sverige om att minska utsläppen ännu mer till 2030. Miljömålsberedningen nämner 45 – 60 procents minskning 2005 – 2030 utanför ETS. Vi instämmer i de bedömningar som gjorts inom utredningen.

Den svenska minskningen av utsläppen måste till en mycket stor del ske inom transportsektorn, som är den enda sektor där det i Sverige finns stor återstående

användning av oljeprodukter. För att kunna nå 40-procentsmålet till 2030 måste en stor del av den minskningen ske genom ersättning av fossil diesel och bensin med biodrivmedel. För att detta ska vara möjligt måste styrmedlen vara starka och långsiktiga, och de restriktioner som införts av EU genom ILUC-beslutet 2015 måste undanröjas. Det är exempelvis väsentligt att kunna utnyttja åkermark och konventionella energigrödor för produktion av etanol, biodiesel och biogas. Det är i det här perspektivet oroväckande att EU-kommissionen i den strategi för lågemissionsmobilitet som också publicerades 20 juli (SWD 2016/244) har så låga ambitioner för omställning av transportsektorn. Enligt dokumentet räknar man bara med att utsläppen från transportsektorn ska minska med 18 – 19 procent 2005 – 2030, lägre än för alla andra sektorer. Ambitionerna för biodrivmedel är mycket låga; förnybara drivmedel skulle svara för endast 14 procent av alla drivmedel 2030, varav biodrivmedel bara 6 – 7 procent. Liknande tankegångar finns i Ansvarsfördelningsförordningens konsekvensanalys. Om EU:s samlade politik har så låga ambitioner kan Sverige få stora problem att genomföra sin klimatpolitik.

Koldioxidskatt som styrmedel utanför ETS

Styrningen inom klimatpolitiken sker bäst med långsiktiga generella styrmedel enligt principen att förorenaren ska betala för sin miljöpåverkan. Utsläppen av fossil koldioxid bör belastas med koldioxidskatt eller med kostnad för utsläppsrätter. Intresset för "carbon pricing" har ökat kraftigt under senare år, och i samband med klimatmötet i Paris lyftes frågan av Världsbanken, IMF och UNDP. Sverige deltar aktivt i Carbon Pricing Leadership Coalition. En lång rad länder diskuterar nu införande av koldioxidskatt eller handel med utsläppsrätter. Frankrike har infört koldioxidskatt och kommer att höja skattenivån stegvis under kommande år.

Det är mot den här bakgrunden anmärkningsvärt att dokument från EU-kommissionen nästan aldrig tar upp frågan om pris på koldioxidutsläpp. Att införa en koldioxidskatt utanför ETS skulle vara ett kostnadseffektivt sätt att genomföra de mål som ställs upp i Ansvarsfördelningsförordningen. Man skulle då slippa diskutera många andra styrmedel, detaljerade delmål och flexibilitetsmekanismer. Reduktionerna av utsläppen skulle ske där de är mest lönsamma och med de tekniska lösningar som marknadens aktörer väljer.

Sverige bör i de fortsatta förhandlingarna kring Ansvarsfördelningsförordningen driva frågan om koldioxidskatt inom ESR-sektorn.

Flexibilitetsmekanismer

De flexibilitetsmekanismer som infördes i bördefördelningen 2009 har inte utnyttjats, eftersom utsläppen minskat mycket snabbare än förväntat och eftersom det därför inte funnits stort behov av mekanismerna. Eftersom målet också denna gång är för lågt satt kommer det nu inte heller att finnas stort behov av flexibilitetsmekanismer.

Flexibilitetsmekanismerna är också ett sätt att urvattna målen för medlemsländerna.

Det ges ingen samlad beräkning av hur stor denna urvattningseffekt är, om mekanismerna skulle utnyttjas fullt ut, men enligt ryktet handlar det om 19 procent av minskningen, dvs totalt cirka 6 procentenheter, som då ska räknas av från målet på 30 procent.

Svebios slutsats är att man bör minimera användningen av flexibilitetsmekanismer. Den enda mekanism som är motiverad är den som innebär att medlemsländerna kan flytta

sina utsläppsreduktioner över tid, för att kompensera för svängningar i konjunktur, väderlek och liknande. Flexibiliteten mellan länder bör avskaffas. Möjligheten för vissa rikare medlemsländer att annullera utsläppsrätter för att minska målet i ESR bör också avvisas.

Avräkning mot LULUCF

När det gäller möjligheten att räkna av viss kolsänka i LULUCF, som inbindning av kol i åker- och gräsmark samt beskogning på tidigare åker och gräsmark, kan vi förstå motivet. För länder med stor andel utsläpp av växthusgaser inom jordbrukssektorn, som Irland och Danmark, kan det annars vara svårt att klara målen. Lösningen på detta dilemma är inte att göra avräkning mot LULUCF, vilket man bör undvika. Istället borde man kunna ge de mest berörda länderna ett generellt avdrag för den del av utsläppen som motsvarar utsläppet utöver ett "normalt utsläpp". Man skulle med en förenklad lösning kunna reducera 2030-målet för Irland med 4 procentenheter, Lettland med 3 procentenheter, samt Danmark och Litauen med 2 procentenheter vardera, med utgångspunkt från tabell 16 i konsekvensberäkningen.

Ett ännu bättre alternativ vore att helt exkludera utsläppen av metan och lustgas från jordbrukssektorn från målet. Det handlar om "utsläpp" som är en del av den naturliga kolcykeln på samma sätt som biogen koldioxid som släpps ut vid förbränning av biomassa. Som framgår av figur 33 i konsekvensanalysen kommer dessa utsläpp inte att kunna reduceras fram till 2050, och det är inte rimligt att de länder som producerar livsmedel ska belastas med dessa i praktiken oundvikliga utsläpp.

Att införa den föreslagna flexibilitetsmekanismen är också fel av följande skäl:

- Det strider mot principen om "no debit" (ingen avräkning) som hittills tillämpats i EU.
- Det öppnar dörren för att fortsätta tillämpa samma princip för skogsbruk, vilket skulle få förödande konsekvenser och belöna minskad avverkning.

Svenska Bioenergiföreningen

Gustav Melin
VD

Kjell Andersson
Näringspolitisk chef