

REMISSYTTRANDE

KN2023/03617

Till
Klimat-och näringslivsdepartementet

Remissvar rörande promemorian Sänkning av reduktionsplikten för bensin och diesel

Svenska Bioenergiföreningen, Svebio, har beretts möjlighet att yttra sig över rubricerade promemoria och vill framföra följande:

- . Svebio avstyrker förslaget om att sänka nivån i reduktionsnivåerna till 6 procent för bensin och diesel 2024 – 2026.
- . Svebio avstyrker förslaget om att slopa reduktionsnivåerna för bensin och diesel 2027 – 2030.
- . Svebio avstyrker mycket bestämt att så drastiska ändringar i befintligt styrmedel införs redan 1 januari 2024.
- . Regeringen måste i höstens klimathandlingsplan ge klart besked om villkoren för biodrivmedel för perioden fram till 2030.
- . Svebio lämnar ett antal alternativa förslag som minskar kostnaden för drivmedel för konsumenter och företag och samtidigt öka användningen av biodrivmedel och därmed reducera utsläppen av koldioxid från trafiken och arbetsmaskinerna.

Utifrån en vällovlig önskan att reducera drivmedelskostnaderna för företag och enskilda konsumenter väljer regeringen att näst intill avskaffa det idag starkaste klimatstyrmedlet för transportsektorn och arbetsmaskiner – reduktionsplikten. Förslaget kommer att leda till kraftigt ökade utsläpp av växthusgaser och göra det omöjligt för Sverige att nå beslutade svenska klimatmål och mål som Sverige förbundit sig att nå som EU-medlem.

Åtgärden kommer att leda till minskade investeringar i svensk biodrivmedelsproduktion. Redan nu ser vi att många projekt senareläggs på grund av den minskade marknaden och den ökade osäkerheten om framtida marknadsvillkor.

De ökade utsläppen i transportsektorn och från arbetsmaskiner riskerar att leda till krav på åtgärder inom markanvändningssektorn och jordbrukssektorn. Det kan innefatta krav på minskade avverkningar i skogsbruket, vilket leder till minskad tillförsel av biomassa för materialproduktion och bioenergi och därmed även till minskad klimatnytta via substitutionseffekter. Tillsammans med åtgärder i jordbruket leder det till minskade inkomster och minskad sysselsättning på landsbygden och inom den förädlade industrin. Målet, att reducera priset för drivmedelskonsumenterna, kan nås med andra mer effektiva åtgärder, som inte medför minskad användning av biodrivmedel och därmed inte heller ökar

utsläppen. Svebio pekar i detta yttrande på sådana alternativa åtgärder, som regering och riksdag bör överväga.

Motiv för Svebios ställningstagande

- . Förslaget om att kraftigt reducera kvoterna i reduktionsplikten avvisas eftersom det gör det omöjligt att uppnå klimatmål som redan beslutats av riksdagen och som Sverige förbundit sig att genomföra som EU-medlem.
- . Förslaget leder till kraftigt ökade utsläpp av fossil koldioxid under de närmaste åren i strid med den långsiktiga klimatpolitik som hittills genomförts i bred politisk enighet.
- . Förslaget skapar osäkerhet för de företag som verkar inom bibränslesektorn och bland investerare och finansiärer. Det kommer att leda till mindre inhemsk produktion av biodrivmedel än om reduktionsplikten genomförts enligt tidigare plan. Det ger negativa konsekvenser för inkomster och sysselsättning i hela produktionskedjan.
- . För att klara EU-målet för ESR-sektorn kan Sveriges tvingas vidta ytterligare begränsningar för skogsbruket inom LULUCF-sektorn. Förslaget är därmed ett direkt hot mot skogsnäringen, skogsägarna och försörjningen med bioråvaror och biobränslen.
- . Promemorian saknar i övrigt konkreta förslag till kompletterande åtgärder som kan mildra de negativa effekterna av förslaget, exempelvis förslag som kan stimulera användningen av rena och högblandade biodrivmedel eller åtgärder för att stimulera inhemsk biodrivmedelsproduktion. Detta är anmärkningsvärt.
- . Promemorians beräkningar av prisreduktionen för diesel och bensin efter årsskiftet är inte trovärdiga. Promemorian saknar analys av andra förslag som skulle kunna minska drivmedelskostnaden för konsumenter och företag.
- . Underlaget för förslaget är bristfälligt liksom konsekvensanalysen. Det är ovanligt och anmärkningsvärt att så radikala förslag till förändringar av befintlig politik läggs fram utan underlag från expertmyndigheter eller utredningar.

Förnybara biobränslen nödvändiga för att klara klimatmålen

Sverige är sedan lång tid föregångare när det gäller att utnyttja biobränslen för att minska användningen av fossila bränslen och därmed reducera utsläppen av fossil koldioxid. Bioenergi svarar idag för nära 40 procent av den svenska energianvändningen och Sverige har de lägsta utsläppen av koldioxid per capita i EU. Sveriges framgångsrika bioenergipolitik har haft ett brett politiskt stöd och bygger främst på tillämpandet av principen att förorenaren ska betala genom en hög koldioxidskatt, på senare år även ett skärpt EU-gemensamt system för utsläpps rättshandel, ETS. Med hjälp av dessa starka generella styrmedel har användningen av fossila bränslen reducerats mycket kraftigt för uppvärmning och i näringslivet.

Även inom transportsektorn genomfördes en omfattande konvertering från fossila drivmedel till förnybara biodrivmedel med hjälp av beskattning fram till 2018. Biodrivmedel var skattebefriade samtidigt som fossila drivmedel beskattades. Resultatet blev att andelen biodrivmedel ökade till den högsta inom EU, och det tioprocentiga EU-målet för förnybart i transportsektorn 2020 överskreds kraftigt och hamnade på den dubbla nivån, över 20 procent.

Skattebefrielsen hade samtidigt nackdelar – främst att den krävde godkännanden av EU-kommissionen, som dessutom beviljades för korta perioder och med kort framförhållning. Styrmedlet gav därför ingen långsiktig trygghet för investerare.

Systemet med skattebefrielse ersattes därför med reduktionsplikten från 2018. Det främsta syftet med reduktionsplikten var att skapa långsiktighet och förutsägbarhet för marknadens aktörer.

Genom att kvoterna i reduktionsplikten under de första åren höjdes bara måttligt kom marknaden för biodrivmedel att stagnera under åren 2018 – 2021. Den alltför långsamma ökningen av kvoterna under de första åren kritiserades av Svebio i remissyttranden. 2021 och 2022 genomfördes däremot relativt kraftiga kvothöjningar för diesel. Samtidigt steg världsmarknadspriset på olja. Utanpå detta kom Ukrainakriget. Konsumenter och företag drabbades av en plötslig mycket kraftig höjning av priset främst på diesel.

Den dåvarande regeringen mötte prishöjningen genom att föreslå en frysning av kvotplikten 2023 och vissa andra skatteåtgärder. Under valrörelsen avgav flera av oppositionspartierna vidlyftiga och dåligt underbyggda löften om att sänka priset på drivmedel genom att kraftigt sänka eller avskaffa reduktionsplikten. Det är dessa vallöften som nu följs upp genom förslagen i promemorian.

Konsekvenser av promemorians förslag

Det är förståeligt att man vill lätta bördan för hushåll och företag genom att sänka priset på drivmedel. Men de negativa konsekvenserna av promemorians drakoniska förslag är långtgående, främst på följande punkter:

- . Utsläppen från inrikes transporter och arbetsmaskiner ökar mycket kraftigt. I promemorian anges att utsläppen beräknas öka med 4 miljoner ton CO₂ mellan 2023 och 2024, och att utsläppen blir 5,2 miljoner ton högre 2024 respektive 6,7 miljoner ton högre 2026 än om reduktionskvoterna hade höjts i enlighet med tidigare beslut. Ökningen motsvarar 10 – 15 procent av de totala svenska utsläppen av växthusgaser och för perioden fram till 2030 handlar det om tiotals miljoner ton ökade utsläpp.

- . Användningen av biodrivmedel inom reduktionsplikten beräknas minska från 22,1 TWh 2023 till 5,7 TWh 2024. Nedgången gäller nästan helt användningen av HVO. Marknaden för HVO för inblandning minskar i ett slag med 95 procent!

- . Den långsiktighet och förutsägbarhet som man ville uppnå genom reduktionsplikten försvinner, och därmed också trovärdigheten för politiskt beslutade styrmedel. Den ökade osäkerheten kring politiken kommer att drabba investeringsviljan generellt.

- . För första gången sedan koldioxidskatten infördes 1991 kommer den totala användningen av biobränslen att minska kraftigt, och därmed också andelen bioenergi den svenska energianvändningen. Förutom att Sverige kommer att få svårt att nå inhemska och EU-gemensamma klimatmål kommer Sverige också att minska bidraget till det EU-gemensamma målet om andelen förnybar energi. Sverige går från att vara föregångare i EU till att bli bromskloss.

- . Importen av fossila drivmedel kommer att öka kraftigt. Medan försörjningen med biodrivmedel och råvaror för biodrivmedel sker från pålitliga handelspartner främst i Norden och Europa, sker en stor del av produktionen av olja i politiskt osäkra regioner som Ryssland, Mellanöstern och Nordafrika. För biodrivmedel finns dessutom stor potential att öka den inhemska produktionen. Förslaget försämrar den svenska försörjningstryggheten.

. Huvudorsaken till att drivmedelspriserna ökat i Sverige är att kostnaden för importen av fossila drivmedel ökat. Att sänka reduktionsplikten och försämbra förutsättningarna för inhemsk produktion är därför strategiskt kontraproduktivt.

. Genom att Sverige sannolikt inte kommer att klara målet för ESR-sektorn enligt Ansvarsfördelningsförordningen kan Sverige komma att tvingas öka nettoupptaget i LULUCF-sektorn. Skillnaden kan bli mycket stor jämfört med hittillsvarande politik, som tvärtom skulle ha gett ett överskott i ESR-sektorn som skulle kunna användas för att kompensera för underskott i LULUCF-sektorn. Promemorians förslag kan därför leda till krav på kraftigt minskade avverkningar i det svenska skogsbruket som innebär minskad tillförsel av bioråvara för materialproduktion och för bioenergi. Det ger i nästa led minskad klimatnytta genom substitution, förutom minskade inkomster för skogsägare och minskad sysselsättning i skogsnäringen med åtföljande negativa regionalpolitiska effekter.

Svebio förslag till åtgärder

Det är inte sannolikt att förslagen ger den prissänkande effekt som hävdas i promemorian. På sikt är den bästa politiken för sänkta priser för förnybara drivmedel att öka produktionen. Ökade volymer stimulerar rationell råvaruproduktion liksom teknik- och marknadsutveckling som pressar priserna.

Enligt Svebios uppfattning är det möjligt att åstadkomma en reducerad kostnad för drivmedel för bilberoende hushåll och företag och samtidigt minska utsläppen av koldioxid för att uppnå beslutade klimatmål. Detta samtidigt som man gynnar inhemsk produktion av biodrivmedel.

Svebio föreslår:

. Åtgärder bör genomföras som gynnar tillförseln av biodrivmedel till marknaden. Ökade produktionsvolymer kommer att sänka kostnaderna och minska risken för prishöjningar på grund av knapphet på marknaden.

- Regeringen bör snarast lägga förslag om stimulans av inhemsk produktion från skogsråvara och avfall. Det är anmärkningsvärt att de förslag som i våras presenterades av Bioekonomiutredningen inte har remissbehandlats.
- Regeringen bör inom EU verka för att avskaffa de restriktioner som idag gäller för användning av biodrivmedel från åkergrödor.

. Reformen inom ramen för reduktionsplikten utan att genomföra den "slakt" av systemet som nu föreslås. En åtgärd kan vara att sänka pliktavgiften samtidigt som man behåller relativt höga kvoter.

. Avskaffande av skatten på biodrivmedel inom kvotplikten. Detta skulle ge en betydande prissänkning och har möjliggjorts genom ändringar i EU:s tillämpning av energiskattedirektivet och statsstödsreglerna.

. Därutöver kan man överväga en tillfällig momsänkning på drivmedel. Åtgärden skulle gynna hushåll men inte företag. Ett alternativ för att gynna bilberoende hushåll i glesbygd kan vara förändringar inom reseavdraget.

. För att minska de totala utsläppen från transportsektorn bör man också stimulera marknaden för de skattebefriade rena och högblandade biodrivmedlen. Man bör snarast införa den konverteringspremie som riksdagen redan uttalat sig för. Man bör ställa krav på att nya laddhybrider ska vara flexifuel för att betraktas som miljöfordon och avskaffa malus för bilar som kan drivas med rena biodrivmedel. Beskattningen av biogas måste snarast avskaffas.

Kommentarer till Konsekvensanalysen

Den konsekvensanalys som presenteras i promemorian innehåller många brister men klagör även många av de allvarliga konsekvenserna av förslaget.

Vi noterar att Sverige kan komma att bli återbetalningsskyldigt för hela eller delar av de EU-medel som Sverige beviljats inom Faciliteten för återhämtning och resiliens (RRF). Totalt handlar det om ett återflöde till Sverige av drygt 35 miljarder kr.

Det är riktigt att Sverige sannolikt formellt kan klara transportmålet i Förnybartdirektivet även med en mycket kraftig minskning av reduktionsplikten. Skälet till detta är att EU-direktivet räknar med dubbelräkning för drivmedel från avfall och cellulosa och fyrdubbelräkning för elfordon, dvs man manipulerar medvetet statistiken. I faktisk volym är den förnybara andelen mycket lägre.

Samtidigt förutsätter Förnybartdirektivet att alla medlemsländer bidrar till att nå det EU-gemensamma målet för andelen förnybar energi, som höjts kraftigt jämfört med målet 2020 och jämfört med EU-kommissionens ursprungliga förslag. Här kommer Sveriges andel att minska och Sveriges trovärdighet som föregångare i EU:s klimat- och energiomställning skadas om regeringens förslag genomförs.

Konsekvensanalysen saknar en bedömning av möjligheterna att nå 2030-målet för den samlade ESR-sektorn eller möjligheten att nå det nationella klimatmålet för transportsektorn 2030. Svebios bedömning är att det är omöjligt att nå dessa mål med promemorians förslag om inriktningen av politiken 2024 – 2026. Det kommer att bli mycket svårt att ta igen förlorad mark 2027 – 2030, när man först har tagit död på en stor del av marknaden för biodrivmedel.

När det gäller Sveriges åtaganden enligt Ansvarsfördelningsförordningen (ESR-målet) måste man notera att förordningen inte bara anger mål för 2030 utan också kräver en gradvis ökning av klimatinsatserna under hela perioden 2021 – 2030. Sverige måste räkna med att få kraftig kritik av EU-kommissionen om den nu föreslagna politiken genomförs.

Sverige kan inte bedriva en klimatpolitik som bygger på förhoppningar om att kunna köpa utsläppsenheter från andra medlemsländer. Alla medlemsländer har genom beslutet i Fit for 55 fått höjda krav på utsläppsreduktioner och energiomställning och de flesta länder kommer att få svårigheter att klara de uppställda målen till 2030.

Produktionen av biodrivmedel i Sverige

Svebio kartlägger löpande utvecklingen av biodrivmedelproduktion i Sverige och Norden. Vi publicerar sammanställningar över befintliga och planerade produktionsanläggningar i vår tidning Bioenergi. Den senaste uppdateringen i nr 3/2023 visar på mycket omfattande planer för ny produktion. Under 2023 räknar företagen i branschen med att öka produktionskapaciteten från 8,6 TWh till 11,5 TWh. På medellång sikt finns planer på 60 TWh produktionskapacitet i Sverige till 2030. Planerna gäller främst HVO, biobensin, metanol, flygbränsle och biogas.

För nästa år 2024 fanns i våra planer på utbyggd kapacitet till 20,8 TWh. En stor del av denna näraliggande utbyggnad är nu osäker på grund av förslagen om att dra ner på reduktionskvoten.

De stora investeringarna vid de svenska raffinaderierna gäller i första hand ökad produktion av HVO. Den neddragning av reduktionskvoten för diesel som föreslås innebär, enligt

promemorians konsekvensanalys, att marknaden för HVO för inblandning minskar från 16,6 till 0,9 TWh, en minskning med omkring 95 procent. Man slår alltså undan marknaden för den produktion som raffinaderierna nu investerar för.

De omfattande investeringar i biodrivmedelsproduktion som planerats i Sverige har byggt på en övertygelse om att regering och riksdag ska fullfölja fattade beslut om omställning av transportsektorn och uppfyllande av klimatmålet 2030. Genom beslutet om reduktionsplikten 2017, som hade stöd av 87 procent av riksdagens ledamöter, skapades ett långsiktigt styrmedel som garanterade en växande svensk marknad för biodrivmedel. Med de beslutade skärpningarna av EU:s klimatpolitik tillkommer en växande marknad på europeisk nivå. Men grunden för de svenska företagen är en stark hemmamarknad. Denna starka hemmamarknad dödas nu av förslaget, särskilt för produktionen av HVO. Det får allvarliga konsekvenser för investeringarna i svensk produktion och för trovärdigheten generellt för de styrmedel som regering och riksdag beslutar om.

Promemorians konsekvensanalys innehåller fromma förhoppningar om att företagen ska kunna kompensera sig genom export. Det presenteras inget underlag för den bedömningen.

Produktion av biodrivmedel från svenska råvaror kan bli en viktig del av det svenska näringslivet. Sverige är ledande inom bioenergi och har stora outnyttjade bioenergiressurser både inom jordbruket och skogsbruket, vilket belagts i otaliga utredningar och potentialberäkningar. En utbyggnad av produktionen av biodrivmedel skulle skapa sysselsättning i alla delar av Sverige, både för råvaruproduktionen och vid de nya fabrikena. Ökade volymer är den bästa garantin för sjunkande kostnader för biodrivmedel. Svebios och tidningen Bioenergis sammanställning över investeringsplaner visar att det finns ett stort antal företag som är beredda att satsa på produktion av olika typer av bränslen. Sverige har alla förutsättningar att bibehålla en ledande internationell position på bioenergiområdet. Regeringens ambition borde vara att stödja denna utveckling, exempelvis genom att gå vidare med de förslag som tidigare i år lagts av Bioekonomiutredningen. Den politik som nu föreslås kommer istället att bli en broms för utvecklingen. Det är anmärkningsvärt att bioekonomiutredningens förslag inte lagts ut på remiss och att promemorian inte innehåller några resonemang om svensk produktion av biodrivmedel. För att öka förutsägbarheten för företagen på medellång sikt, för perioden fram till 2030, är det angeläget att regeringen i klimathandlingsplanen i höst anger villkoren för biodrivmedelsproduktion och -användning fram till 2030.

Svenska Bioenergiföreningen

Kjell Andersson
Näringspolitisk chef