



**SVENSKT NÄRINGSLIV**

Miljö- och energidepartementet	Vår referens/dnr:
Rättssekretariatet/Energienheten	22/2018
Christina Nordenbladh	
Anderas Kannesten	Er referens/dnr:
Martin Palm	M2018/00348/R

2018-03-01

## Remissvar

### **Remiss av utkast till förordning om ändring i förordningen (2011:1088) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen**

Svenskt Näringsliv har beretts tillfälle att yttra sig över rubricerade föreskrifter och lämnar följande synpunkter.

#### **Sammanfattning:**

- Utifrån de många osäkerheter som finns och de bristfälliga konsekvensanalyserna förespråkar Svenskt Näringsliv att ett eventuellt införande av förordningsförändring skjuts fram till den 1 januari 2021.
- Om så inte sker anser Svenskt Näringsliv att reduktionspliktsnivån bör justeras för 2018 och 2019 med motsvarande mängd biodrivmedel som initialt försvinner från marknaden.
- Svenskt Näringsliv anser också att drivmedelsbeskattningen bör moderniseras. 2 kap. 1 b §, andra stycket 2 b, LSE (1994:1776), bör strykas vid införandet av reduktionspliktslagen och vid ett införande av den rubricerade förordningsförändringen.
- Svenskt Näringsliv uppmanar också till att ta fram ett skarpt förslag på en flexibel kalibreringsmekanism för att årsvis bevaka och justera beskattningsnivån för drivmedel utifrån den mycket osäkra prisutvecklingen för biodrivmedel.
- Konsekvensanalysen anger att det är oklart vilka råvaror som kommer att ersätta PFAD i HVO men bedömer att det framförallt kommer att ersättas av palmolja. Svenskt Näringsliv anser att en sådan utveckling skulle vara mycket olycklig.
- Svenskt Näringsliv anser att konsekvensanalysen speglar en övertro på vad nya kommersiella drivmedelskedjor ska kunna bidra med på kort sikt, dvs. till år 2030. Förordningsförändringen, som kan komma att medföra en brist och prishöjningar på HVO, kan snarare utgöra ett hinder för det senaste decenniets positiva utveckling.



## Generella synpunkter

För Svenskt Näringsliv är transporter en grundförutsättning för tillväxt, välfärd och möten mellan människor men de påverkar också klimatet. Näringslivet bejakar hållbarhet och arbetar aktivt för att på olika sätt minska transporterens klimatpåverkan. Samtidigt behöver klimat- och miljömål och åtgärder kombineras med stärkt konkurrenskraft. En balans mellan de transportpolitiska målen, en realistisk tidshorisont och en förståelse för beroendet av den internationella utvecklingen är avgörande faktorer.

Svenskt Näringsliv håller i princip med om den generella ambitionen att de biodrivmedel som används inom transportsektorn ska vara hållbara. Vi är också generellt för en tydlighet av reglerna för rapporteringskyldighet gällande råvara och markkriterier.

Det framgår dock i konsekvensanalysen att regeringens förslag till ändring i förordningen ger en snävare bedömning för vad som ska anses utgöra restprodukter i framställningen av biodrivmedel. Detta kommer, på kort och medellång sikt, att få inverkan på volymen (utbudet) av biodrivmedel på den svenska marknaden.

Den pågående översynen av EUs Förnybarhetsdirektiv och andra omvärldsfaktorer komplicerar bilden ytterligare. Utöver detta har Sverige infört ett mycket ambitiöst klimatmål för vägtransportsektorn till 2030.

Det finns således många faktorer som kan komma att påverka marknadspriset och kan i förlängningen försvåra både för näringslivets högt uppsatta klimatambitioner och påverka konkurrenskraften negativt.

**Svenskt Näringsliv anser att situationen i dagsläget är mycket långt ifrån det som näringslivet efterfrågar – en stabil marknad för hållbart producerade biobränslen till tillräckliga och förutsägbara volymer samt till ett konkurrenskraftigt pris.**

Svenskt Näringsliv noterar att ikraftträdandedatumet har flyttats fram från den 1 juli 2018 till den 1 januari 2019. Ett flertal remissinstanser har, i tidigare remissomgångar, efterfrågat en förlängning. Men ytterligare 6 månader spelar i realiteten inte någon större roll. Tidsplanen är ändå alltför snäv för att exempelvis producenter av HVO ska ha en möjlighet att utveckla ett spårbarhetssystem för PFAD, att nya råvaruströmmar ska operationaliseras och för att ge aktörerna i transportsektorn möjlighet att eventuellt finna andra alternativa icke fossila drivmedel.

Utifrån de osäkerheter som finns och bristfälliga konsekvensanalyserna förespråkar Svenskt Näringsliv att ett eventuellt införande av förordningsförändring skjuts fram ytterligare till den 1 januari 2021 för att underlätta för det ovanstående samt för att bättre möta de kommande kraven från exempelvis EUs förnybarhetsdirektiv och för att se hur biodrivmedelsmarknaden utvecklas och påverkas av den nationella reduktionspliktslagen.



## Importerade biodrivmedel har varit avgörande för Sveriges exceptionella utveckling

Utsläppen av växthusgaser från vägtrafiken är år 2017 ca 13 procent lägre än 1990 års nivå. Sedan 2007 när utsläppen var som störst, har utsläppen minskat med ca 22 procent, detta samtidigt som trafiken på det vägnätet ökat i stort under hela perioden. Under 2017 ökade den med ca 1,5 procent.

Under 2017 ökade andelen biodrivmedel inom vägtransportsektorn från 19 procent till 21 procent, vilket placerar Sverige bland de länder som har högst andel biodrivmedel i världen.

Det är ett faktum att tillgången till bland annat importerad HVO har varit en huvudsaklig anledning, tillsammans med teknisk utveckling, till Sveriges exceptionella reducering av utsläppen från vägtransportsektorn.

## Ökad palmoljeanvändning och tvingande övergång till fossila drivmedel riskerar hindra den positiva utvecklingen och försvåra näringslivets hållbarhetsambitioner

Regeringens ambition att inte klassificera teknisk majsolja, men framförallt PFAD, som en restprodukt kommer i praktiken innebära att dessa kommer att försvinna som råvaror i förnybar diesel som HVO.

Råvarorna stod för 4 respektive 23 procent av den totala volymen HVO som användes i Sverige 2016. Under 2017 antas andelen PFAD ha ökat till 40–50 procent, enligt konsekvensanalysen.

Konsekvensanalysen slår också fast att det är oklart vilka råvaror som kommer att ersätta PFAD och bedömer att råvaran framförallt kommer att ersättas av palmolja, då det på nuvarande marknad är den råvara som finns i tillräckliga volymer till lägst pris.

Svenskt Näringsliv anser av flera skäl att detta skulle vara en mycket olycklig utveckling.

Näringslivet bejaktar hållbarhet och det finns flertalet exempel på aktörer som varit föregångare i omställningen från fossila till förnybara drivmedel. Förordningsförändringen innebär således att de, exempelvis åkerier och bussbolag, som använder höginblandad HVO idag för sina transporter och aktivt har valt bort palmolja riskerar att bli tvungna att övergå till konventionell diesel, antingen för att priset blir för högt och/eller det uppstår en brist på tillgången på palmolfrejfri HVO.

Sveriges Bussföretag konstaterar exempelvis i sitt remissyttranden att: *”Det finns ingen regional kollektivtrafikmyndighet eller offentlig beställare i Sverige som skulle acceptera att HVO framställda av palmolja används i busstrafiken”*. Vidare påpekar Sveriges Bussföretag att *”I PM:et påstås det felaktigt att Sveriges Bussföretag ”flaggat för” (s.6) en användning av*



*HVO från palmolja, men Sveriges Bussföretag har aldrig påstått detta. Användning av palmolja är inget alternativ för Sveriges Bussföretags medlemsföretag.”*

Det är även en inställning som delas av andra medlemsorganisationer, så som exempelvis Transportföretagen.

Enligt Svenskt Näringsliv att det anmärkningsvärt att förordningsförändringen medför en uppenbar risk att aktörer, som inte accepterar en palmoljebaserad inblandning, då i princip kan tvingas övergå till konventionell diesel.

## En övertro på att nya kommersiella drivmedelskedjor ska möta svenska klimatmål

Svenskt Näringsliv invänder starkt emot konsekvensanalysens sammanfattande ställningstagande att *”Även om förslaget kan medföra en brist på HVO med högre kostnad som följd bedöms det inte utgöra något hinder mot Sveriges klimatmål till 2030 då det på längre sikt förväntas tillkomma produktion av nya råvaror”*.

Svenskt Näringsliv efterfrågar här en specificering av detta generella, och enligt oss, tveksamma konstaterande. Det behövs en precisering av vilka nya råvaror som avses och vilket år som avses när det gäller ”längre sikt”.

Svenskt Näringsliv uppdrog under hösten 2017 konsultbolaget Sweco att analysera det svenska 2030-målet och reduktionsplikten. I december 2017 presenterade Sweco rapporten **”Konsekvenser av Sveriges klimatpolitik i transportsektorn”**<sup>1</sup>, där man kan läsa att:

*”De drivmedelskedjor som är tillgängliga idag och i närtid har varit välkända under en lång tid och baseras på välkända principer och tekniker. Det har dessutom tagit relativt lång tid att utveckla och kommersialisera dem. **Det är därför osannolikt att en tidigare okänd drivmedelskedja med stor produktionspotential skulle nå marknaden innan år 2030.***

*Utav de drivmedelskedjor som bedöms som mest relevanta för produktion av förnybar diesel, i Sverige, nämns ofta HVO baserat på slakteriavfall och avfallsolja samt diesel producerat från lignin och GROT.*

*Lignin kan omvandlas till ligninolja och därefter omvandlas till bensin och diesel i ett raffinaderi. Denna drivmedelskedja testas idag i pilotskala och bedöms kunna realiseras inom de närmaste åren.*

*GROT kan antingen förgasas till syntesgas som används för att tillverka diesel enligt Fischer-Tropsch processen eller pyrolyseras till bioolja som vätebehandlas och raffineras. Dessa drivmedelskedjor testas idag i laboratorier och pilotanläggningar.” (s 48)*

<sup>1</sup> ”Konsekvenser av Sveriges klimatpolitik i transportsektorn”, Sweco (2017).

[https://www.svensktnaringsliv.se/fragor/infrastruktur/konsekvenser-av-sveriges-klimatpolitik-i-transportsektorn\\_694004.html](https://www.svensktnaringsliv.se/fragor/infrastruktur/konsekvenser-av-sveriges-klimatpolitik-i-transportsektorn_694004.html)



Svenskt Näringsliv anser att förslaget, som kan komma att medföra en brist och högre pris på HVO, kommer att utgöra ett stort hinder i strävan att möta Sveriges sektorsmål för vägtransportsektorn till 2030. För att Sverige ska klara av sina mycket högt ställda klimatambitioner krävs bland annat en så bred råvarubas som möjligt, inte minst det kortsiktiga perspektivet till 2030.

Skogsbaserade råvaror kommer att spela en allt viktigare roll i framtiden. Idag räcker dock inte utbudet till för att möta efterfrågan och för att möta klimatmålet. Tallolja utgjorde exempelvis 7 procent av den HVO som förbrukades under 2016, enligt Energimyndigheten. Denna andel kan komma att öka framöver men det är oklart hur stort utbudet kan bli i ett 10-årsperspektiv.

Svenskt Näringsliv vill också återigen påpeka att den svenska marknaden i hög grad påverkas av en globalt ökad efterfrågan på biodrivmedel, vilket konsekvensanalysen helt förbiser.

De nordiska länderna har höga ambitioner för andelen förnybara drivmedel till 2030. Utöver detta riskerar förslaget till EU:s uppdaterade förnybarhetsdirektiv att begränsa användningen av grödebaserade drivmedel, animaliskt fett och använd matolja från och med 2021. Även palmoljans framtid är omdiskuterad, inte minst i ett EU-perspektiv.

Vi måste därför diskutera och analysera det faktum att Sverige inte ensam råddighet över utvecklingen inom biodrivmedelsområdet, något som har stor inverkan på hur Sverige lyckas med den ambitiösa nationella omställningen.

## Ökad palmoljeanvändning för att mildra prisökningar är feltänkt. Analys saknas också av hur näringslivets konkurrenskraft och klimatambitioner påverkas utifrån "prisökningar på kort sikt"

Konsekvensanalysen beskriver att om reduktionsplikten inte uppfylls måste drivmedelsbolagen betala reduktionspliktsavgiften. Om inget biodrivmedel blandas i fossil diesel skulle det innebära en maximal pumpprisökning på cirka 1,3 kr per liter, enligt konsekvensanalysen. Konsekvensanalysen fastställer även att prisökningen kan komma att begränsas genom att plikten uppfylls med HVO från palmolja.

I konsekvensanalysen görs ett generellt ställningstagande under rubriken "**konsekvenser för konsumenterna och transportköpare**". Där står att: "*Som tidigare nämnts är det dock svårt att göra antaganden till följd av hur prissättningen av HVO fungerar. Prisökningen kan dock förväntas bli lägre än i det mest extrema scenariot som beskrivs ovan. På sikt förväntas nya råvaror med lägre växthusgasutsläpp tillkomma på marknaden.*" samt "*Sammantaget är bedömningen att förslaget kan bidra till något ökade drivmedelspriser på kort sikt.*"

Svenskt Näringsliv har i föregående avsnitt pekat på det problematiska med att generellt hänvisa till att "på sikt" påstå att nya råvaror ska kommersialiseras på marknaden samt att man "bedömer" att förslaget kan bidra till "något ökade drivmedelspriser på kort sikt".



Svenskt Näringsliv anser att det är ofrånkomligt att förordningsförslaget, tillsammans med de krav som kommer att gälla i reduktionsplikten samt modellen för indexuppräknings för drivmedelsbeskattning, kommer att leda till snabbt ökade drivmedelspriser i Sverige. För en grundlig analys av prisutvecklingen vill Svenskt Näringsliv återigen hänvisa till rapporten "Konsekvenser av Sveriges klimatpolitik i transportsektorn", författad av Sweco.<sup>2</sup>

En allvarlig potentiell konsekvens av föreslagna förändringar är att det riskerar att innebära höjda kostnader för marknaden och transportörer utan att medföra några direkta positiva miljöeffekter för de aktörer som redan ställt om till förnybara drivmedel.

Det finns också en uppenbar risk att Sverige sätter en självvald restriktioner på den positiva utvecklingen av minskade utsläpp, framförallt från den tunga trafiken, och får stora problem att uppfylla det nationella reduktionspliktsystemet med generellt ökade transportkostnader som följd, utan ökad klimatnytta.

## Justera reduktionspliktsnivån, modernisera drivmedelsbeskattningen och inför flexibilitet

För att mildra den framtida prisökningen anser Svenskt Näringsliv att regeringen har några verkningfulla verktyg att beakta.

Samtliga dokument och analyser utgår ifrån att ett införande av reduktionsplikten innebär att kvoterna för inblandningen för 2018 och 2019 motsvarar dagens nivå i bensin och diesel. Eftersom det finns en stor risk att den rubricerade förordningsförändringen kommer leda till en begränsning av utbudet på HVO är det oklart om det finns ett utbud som gör att nivåerna kan upprätthållas.

Regeringen bör därför justera reduktionspliktsnivån för 2018 och 2019 med motsvarande mängd biodrivmedel som initialt försvinner från marknaden. De "kontrollstationer" som föreslagits i och med ett införande av reduktionsplikten får här ett stort och viktigt ansvar att följa utvecklingen.

Svenskt Näringsliv anser också att det finns en konflikt mellan reduktionsplikten (och föreslagna förordningsförändringar) och huvudsyftet med lagstiftningen för drivmedelsbeskattning.

Konflikten uppstår då reduktionsplikt är ett tvingande system för succesivt ökad biodrivmedelsinblandning och samtidigt beskattas bensin och diesel med en modell som ska skapa *"ökade förutsättningar för att stegvis öka omställningstrycket i transportsektorn från användning av bensin och dieselbränsle till andra alternativ som bidrar till minskade växthusgasutsläpp"*.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> "Konsekvenser av Sveriges klimatpolitik i transportsektorn", Sweco (2017).  
[https://www.svensktnaringsliv.se/fragor/infrastruktur/konsekvenser-av-sveriges-klimatpolitik-i-transportsektorn\\_694004.html](https://www.svensktnaringsliv.se/fragor/infrastruktur/konsekvenser-av-sveriges-klimatpolitik-i-transportsektorn_694004.html)

<sup>3</sup> "Vissa punktskattefrågor inför budgetpropositionen för 2016 (Fi2015/1733)" Finansdepartementet, s 34.



Beskattningsmodellens syfte faller därmed eftersom plikten tvingar ett omvandlingstryck. Den årlig schabloniserade uppräknings på 2 procent av energi- och koldioxidskattesatserna, utöver KPI, är därför inte berättigad då modellen och dess påstådda styreffekt inte längre kan motiveras. Lagstiftningen bör därför moderniseras.

Svenskt Näringsliv anser därför att 2 kap. 1 b §, andra stycket 2 b, LSE (1994:1776), bör strykas vid ett införande av en reduktionsplikt och vid den rubricerade förordningsförändringen.

Att återgå till en omräkning av skattebeloppet som sker med hänsyn till den allmänna prisutvecklingen (KPI) skulle medföra en minskad osäkerhet om prisutvecklingen för drivmedel, när reduktionsplikten och dessa förordningsförändringar införs.

Regeringen kan också uppdraga energi- och miljödepartementet och finansdepartementet att ta fram ett instrument för att justera skattesatserna på bensin och diesel utifrån produktprisutvecklingen på biodrivmedelsmarknaden och de regelverk som kommer att gälla inom EU från 2020.

Ett möjligt instrument kan vara att koldioxidskatten kalibreras årligen för att exempelvis motverka att priset per körd mil blir högre på grund av biodrivmedlens högre produktionspris och/eller dess relativt lägre energiinnehåll än det fossila alternativet.

Detta har tidigare diskuterats av exempelvis Per Kågeson, fil. dr. i miljö- och energisystemanalys.

*"Om en radikal klimatpolitik leder till att priset vid pump blir betydligt högre än i grannländer med en mindre ambitiös målsättning så kan Sverige reducera skillnaden genom att sänka punktskatterna på diesel och bensin. Enligt energiskattedirektivet är mininivån för beskattning av bensin och diesel 359 respektive 330 euro per 1 000 liter. Det motsvarar vid dagens kurs (9:30) 3:34 respektive 3:07 kronor per liter. Den sammanlagda svenska skatten (energiskatt + koldioxidskatt) uppgår 2016 till 6:31 för bensin och till 5:56 för diesel (mk 1) per liter. Teoretiskt innebär detta att utrymmet för skattenedsättning är 2:98 för bensin och 2:49 kronor per liter för diesel. Men för att slippa justera skatten om kronan skulle försvagas mot euron kanske det vore klokt att bestämma utrymmet till max 2:50 kronor per liter bensin och 2:00 kronor per liter diesel."*<sup>4</sup>

Svenskt Näringsliv uppmanar till att ta fram ett skarpt förslag på en sådan flexibel kalibreringsmekanism för att årsvis bevaka och justera beskattningsnivån utifrån den osäkra prisutvecklingen för biodrivmedel.

Stockholm som ovan,

**Maria Sunér Fleming**

Enhetschef Energi, Infrastruktur och Miljö

**Mårten Bergman**

Ansvarig infrastruktur- och transportfrågor

---

<sup>4</sup> Kågeson, Per, "Biodrivmedelskvotplikt i Sverige", Nature Associates, 2016-06-21