



KUNGL. SKOGS- OCH LANTBRUKSAKADEMIEN

Regeringskansliet
Näringsdepartementet
103 33 Stockholm

Stockholm 11 december 2009.

Remissvar på Energimyndighetens förslag till kvotpliktsystem för biodrivmedel (N2008/6718/E)

Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien (KSLA) har beretts tillfälle att yttra sig över rubricerade utredning. Med anledning av detta vill akademien framföra följande.

Bakgrund

Regeringen uppdrog i oktober 2008 åt Statens energimyndighet att analysera förutsättningar för och konsekvenser av ett kvotpliktsystem för förnybara drivmedel. Utgångspunkter i analysarbetet angavs vara att finna kostnadseffektiva förslag för att reducera transportsektorns utsläpp av klimatgaser med bibehållandet av fortsatt konkurrens mellan olika drivmedel. Syftet med kvotpliktsystemet skulle vara att påskynda introduktionen av förnybara drivmedel i transportsektorn och att därmed bidra till uppfyllelsen av nationella och europeiska mål för användningen av förnybara drivmedel.

Energimyndighetens huvudförslag innebär att de som säljer bensin och diesel måste blanda in en viss mängd etanol respektive FAME (oftast RME). Inblandningskraven är uttryckta i energitermer för år 2011 med 6,1 resp. 5,4 % och år 2020 7,2 % för båda biprodukterna. Därmed uppnår man den låginblandningsgräns som EU:s bränslekvalitetsdirektiv tillåter. Den låginblandade etanolen och FAME:n befrias även fortsättningsvis från koldioxidskatt men påförs energiskatt. För att oljebolagen likväl skall blanda in de föreskrivna volymerna biodrivmedel finns en rejält tilltagen kvotpliktsavgift som drabbar de som inte når målen.

Höginblandade biodrivmedel som E85, ED 95 ren FAME och biogas behåller enligt förslaget nuvarande befrielse från såväl koldioxidskatt som energiskatt. Det är Energimyndighetens bedömning att dessa biodrivmedel tillsammans med 2,5 % -enheter förnybar el i spårtrafiken skall garantera att Sverige når målet 10 % förnybar energi i transportsektorn år 2020

KSLA: s inledande synpunkter

Akademien avråder regeringen från att genomföra Energimyndighetens förslag till kvotpliktsystem för biodrivmedel.

- Förslaget är inte teknikneutralt, det missgynnar biodrivmedel som är under utveckling som exempelvis Fischer-Tropschs diesel, hydrerade vegetabilisk olja(HVO) men också biogas.
- Det saknar en analys och förslag till hantering av gränsen mellan hög- och låginblandat vilket kan ställa till skattemässiga oklarheter och konkurrenssnedvridningar.
- Nuvarande styrmedel i Sverige, där vi redan 2008 nådde nivån 6,3 % förnybara drivmedel, inkluderat spårbundet trafik, är tillräckligt. Detta tillsammans med tillämpning av EU:s bränsledirektiv tryggar att Sverige kommer att uppnå EU:s krav.
- Förslaget behövs följaktligen inte för att nå de nationella och europeiska mål för användning av förnybara drivmedel som utredningsdirektiven hänvisar till.
- EU:s energiskattedirektiv ses f.n. över och nya regler som kan ändra på förutsättningarna för det föreslagna kvotsystemet väntas om två år. Att införa ett kvotsystem som redan efter ett par år kan behöva ändras i grunden är inte rimligt.

Istället för att stimulera till en ökad produktion och konsumtion och investeringar i ny teknik får vi med kvoter för specifikt etanol och FAME ett statiskt system som bromsar utvecklingen. Det finns i själva verket bra möjligheter att nå högre andel biodrivmedel, rent av med bättre kvalitet, om vi tillämpar nuvarande generella styrsystem.

Energimyndigheten visar i rapporten att det är fullt möjligt att nå 20 % förnybart till år 2020, en bedömning som verifieras i en rapport från landets större biodrivmedelsproducenter. Akademien är i grunden positivt till 20 % förnybart år 2020 som ett nytt planeringsmål för transportsektorn, men vill betona vikten av att utvecklingen och introduktionen av nya drivmedel sker i nära samarbete med fordonsindustrin, så att vi säkerställer generell minskade utsläpp av miljöskadliga ämnen och effektivare drift.

Valet av styrmedel

Den hittills mycket framgångsrika omställningen av vårt energisystem där bioenergi och andra förnybara energibärare har ersatt kol och olja har i allt väsentligt byggts på ekonomiska styrmedel. I enlighet med principen att förorenaren betalar har de fossila bränslen som vi vill minska belastats med punktskatter medan de förnybara som vi vill gynna varit skattebefriade. Dessa ekonomiska styrmedel har fungerat mycket bra för såväl fasta som flytande och gasformiga bränslen och lett till att Sverige har högst andel förnybar energi i Europa. Det är svårt att se varför planekonomiska kvoter passar bättre när vi nu på allvar ska minska vårt beroende av starkt klimatpåverkande bensin och fossil diesel.

Akademien anser att utvecklingen mot mer förnybara drivmedel i dagsläget bäst främjas av en fortsatt skattedifferentiering. Således bör biodrivmedel även framöver vara befriade från koldioxid- och energiskatt. Behöver statskassan kompenseras här för kan något högre skatter tas ut på fossila bränslen. Sverige har EU:s tillstånd för en sådan skattepolitik t.o.m. 2013 och vi bedömer som sannolikt att en förlängning även efter detta år kommer att medges.

På sikt när de förnybara drivmedlen är väl etablerade och har en betydande marknadsandel ser akademien det som rimligt att också dessa belastas med en energiskatt. Syftet blir då att bidra till andra angelägna offentliga insatser och att minska den totala energiförbrukningen.

Behovet av effektivare fordon och transportsystem

Även om frågan om energieffektivisering inte ingått i Energimyndighetens uppdrag vill akademien peka på vikten av att insatserna för att öka andelen förnybara drivmedel kombineras med styrmedel som leder fram till bränslesnålare motorer och en ökad spårbunden trafik.

Det är enbart genom att kombinera bränslebyte med effektivare fordon som det är möjligt att nå ett ekonomiskt och miljömässigt uthålligt transportsystem. Flera rapporter pekar på att det finns en större potential i energieffektivisering än i bränslebyte men båda strategierna är nödvändiga och kräver långsiktiga spelregler samt aktivt stöd till forskning, utveckling och demonstration.

Biogasen missgynnas

Kvotpliktsförslaget kan hämma utvecklingen av biogas då oljebolagen väntas premiera låginblandning av etanol och FAME samt talloljediesel m.fl. kolväten som kan tillsättas redan vid oljeraffinaderiet. Det hjälper inte att biogasen kan ingå i kvotplikten och att kvotplikten kan uppfyllas genom s.k. tredje part. Biogas från odlade grödor diskrimineras särskilt då volymer utanför kvoterna inte får samma skattebefrielse som höginblandad etanol och ren RME får från i princip samma grödor.

Dubbelräkning av vissa råvaror sänker omställningstakten.

EU:s förnybarhetsdirektiv ger medlemsstaterna möjlighet men kräver ej att biodrivmedel från vissa råvaror får särskilt gynnsamma styrmedel och dubbelräknas i 10 % målet. Syftet är att bredda råvarubasen för biodrivmedel och underlätta kommersialiseringen av nya tekniker med långa ledtider och stora kapitalkostnader. KSLA förstår grundtanken men anser det olämpligt att utnyttja dubbelräkningsregeln eftersom den minskar kravet på andelen förnybart och därmed bromsar omställningstakten. Dubbelräkningen kommer inte heller ge den stimulans till teknikutveckling och investeringar som avsetts. Det finns istället en stor risk att vi ger statsmakterna ett alibi för att hålla igen på ett nödvändigt stöd FoU, pilot- och demoanläggningar.

Vi saknar också en klar och logisk definition av de aktuella råvarorna. Enligt direktivtexten omfattas: avfall, restprodukter, cellulosa från icke-livsmedel och material som innehåller både lignin och cellulosa. Hur exempelvis biprodukter från spannmålsetanol, oljeväxtpressning, rötning av odlade majs och sockerbetor, vall mm. skall klassas är inte klart. Det finns en risk för att ett konstlat och snedvridande förhållande uppstår mellan dagens biodrivmedel och de som brukar kallas den andra generationens biodrivmedel. De biodrivmedel som idag användes i Sverige har mycket goda energi- och klimatprestanda varför det saknas skäl att missgynna dem framför produkter som ännu inte nått kommersialisering.

Stabila förutsättningar för inhemsk produktion

Energimyndighetens uppdrag inkluderade en analys av förutsättningarna för inhemsk produktion och potentiella icke statliga svenska satsningar. Särskilt skulle då olika alternativ för att fortsatt ge svensk etanolproduktion stabila förutsättningar belysas. KSLA är inte heller nöjd med utredningens arbete på detta område. Rapporten ger inga svar på frågan hur stabila förutsättningar kan skapas för inhemsk produktion, utöver förslag om fortsatt teknikutveckling och stöd till prioriterade tekniker.

Enligt akademiens uppfattning skall den svenska marknaden inkludera såväl inhemska som importerade drivmedel i enlighet med EU:s övergripande mål om en "balanced approach". En sådan linje ger förutsättningar för att kombinera internationellt handelsutbyte, försörjningstrygghet och industriell utveckling.

Behovet av översyn

Energimyndighetens förslag är att redan efter två år genomföra en större översyn och förslaget att genomföra kontinuerliga justeringar under de första åren visar att systemet långtifrån är förutsägbart och stabilt. De praktiska möjligheterna att sjösätta kvotplikten redan från januari 2011 kan också ifrågasättas. Akademien föreslår därför att föreliggande förslag avvisas och att regeringen tillsätter en ny utredning som kommer med marknadskonforma förslag till hur reduktionen av vårt beroende av fossila drivmedel kan fortgå.

Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien.

Åke Barklund

Åke Barklund
Akademisekreterare och VD