

PM 2017:83 RV (Dnr 110-513/2017)

Reduktionsplikt för minskning av växthusgasutsläpp från bensen och dieselbränsle

Remiss från Miljö- och energidepartementet

Remisstid den 5 maj 2017

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen ”Reduktionsplikt för minskning av växthusgasutsläpp från bensen och dieselbränsle” hänvisas till vad som sägs i stadens promemoria.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Föredragande borgarrådet Katarina Luhr anför följande.

Ärendet

Regeringen har på basis av Miljömålsberedningens förslag ställt sig bakom målet att transportsektorns utsläpp, utom inrikes flyg, ska minska med 70% till år 2030. I förlängningen ska fordonsflottan vara fossilfri.

Biodrivmedel är en av flera viktiga komponenter för att nå detta mål och det finns en stor potential för klimatsmarta investeringar i produktion i Sverige. Regeringens förslag om ”Bränslebytet” innefattar ett reduktionspliktssystem samt ändrade skatteregler, som syftar till att minska växthusgasutsläpp från bensen och dieselbränsle genom inblandning av biodrivmedel med bra klimatprestanda.

Reduktionsplikten innebär en skyldighet för bränsledistributörer att minska utsläppen av växthusgaser från bensen eller dieselbränsle genom inblandning av biodrivmedel. Målet är att på ett långsiktigt och tydligt sätt skapa förutsättningar för att fasa ut fossila drivmedel och öka andelen biodrivmedel med låga växthusgasutsläpp i ett livscykelperspektiv.

Miljö- och energidepartementet har remitterat ”Reduktionsplikt för minskning av växthusgasutsläpp från bensen och dieselbränsle” till Stockholms stad för yttrande. Utredningen i sin helhet samt rättelse finns att läsa på [regeringens hemsida](#).

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, miljö- och hälsoskyddsnämnden och trafikkommittén. På grund av den korta remisstiden har miljöförvaltningen svarat genom ett kontorsyttrande. Trafikkontoret har valt att inte svara på remissen.

Stadsledningskontoret anser att den föreslagna reduktionsplikten och förändringen av bränslebeskattningen ligger väl i linje med stadens strategi för fossilbränslefrihet. Kontoret skriver bland annat att det är till stadens fördel att höginblandade

biodrivmedel förslås bli skattebefriade vilket ökar möjligheterna att gå före och handla upp fossilbränslefria transporter.

Däremot anser stadsledningskontoret att det finns aspekter av förslaget som behöver observeras, exempelvis behöver reduktionsnivåerna för åren efter 2020 preciseras så snart som möjligt för att åstadkomma långsiktiga och förutsägbara spelregler så att industrin vågar investera i produktionsanläggningar.

Miljöförvaltningen välkomnar att ett relativt långsiktigt förslag för de förnybara drivmedlen antligen föreligger. Förvaltningen anser dock att förslaget har flera brister som om de inte åtgärdas riskerar att försvåra arbetet med att nå en fossilfri fordonsflotta.

Mina synpunkter

Stockholm ska vara fossilbränslefritt senast år 2040, ett mål som är fullt möjligt att nå men som kommer att kräva att vi inom staden fortsatt vågar fatta de strategiska beslut som behövs för att nå dit. Samtidigt måste också staden ges rätt verktyg för det arbetet.

Målet om fossilbränslefrihet innebär störst utmaningar inom transportsektorn och där är behovet av insatser i närtid också som störst. Förnybara bränslen måste ges förutsättningar att konkurrera med fossila bränslen för att en övergång till det fossilbränslefria samhället ska vara möjlig.

Reduktionspliktsystemet innebär en skyldighet för bränsledistributörer att minska utsläppen av växthusgaser från bensin eller dieselbränsle genom inblandning av biodrivmedel. Målet är att på ett långsiktigt och tydligt sätt skapa förutsättningar för att fasa ut fossila drivmedel och öka andelen biodrivmedel med låga växthusgasutsläpp i ett livscykelperspektiv.

Jag välkomnar att ett förslag om ett reduktionspliktssystem nu finns. Det har förutsättningar att utgöra ett långsiktigt styrmedel eftersom det till skillnad från dagens skattenedsättning inte utgör statligt stöd och därmed inte är beroende av kommissionens tidsbegränsade godkännanden.

Jag delar däremot de farhågor som riktats mot att bristen på föreslagna nivåer efter år 2020 riskerar just långsiktigheten. Tidigare utredningar som Fossilfrihet på väg har visat att producenter behöver politiska beslut som varar åtminstone under avskrivningstiden, cirka 10 år, för att kunna få riskvilligt kapital.

Detta innebär att investeringsläget för produktion av nya förnybara drivmedel liksom tidigare tyvärr fortfarande är osäkert. Det är därför angeläget att nivåerna för perioden 2020-2030 snarast fastställs så att reduktionspliktssystemet verkligen kan utgöra ett långsiktigt styrmedel.

Det är likaså viktigt att regelverk ser till att bara verkligt hållbara alternativ finns tillgängliga vid pump och att alla biodrivmedel som används i reduktionsplikten uppfyller säkerställda hållbarhetskriterier.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen "Reduktionsplikt för minskning av växthusgasutsläpp från bensin och dieselbränsle" hänvisas till vad som sägs i stadens promemoria.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Stockholm den 27 april 2017

KATARINA LUHR

Bilaga

Remissen, sammanfattning

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Ärendet

Regeringen har på basis av Miljömålsberedningens förslag ställt sig bakom målet att transportsektorns utsläpp, utom inrikes flyg, ska minska med 70% till 2030. I förlängningen ska fordonsflottan vara fossilfri.

Biodrivmedel är en av flera viktiga komponenter för att nå detta mål och det finns en stor potential för klimatsmarta investeringar i produktion i Sverige. Regeringens förslag om ”Bränslebytet” innefattar ett reduktionspliktssystem samt ändrade skatteregler, som syftar till att minska växthusgasutsläpp från bensen och dieselbränsle genom inblandning av biodrivmedel med bra klimatprestanda.

Reduktionsplikten innebär en skyldighet för bränsledistributörer att minska utsläppen av växthusgaser från bensen eller dieselbränsle genom inblandning av biodrivmedel. Målet är att på ett långsiktigt och tydligt sätt skapa förutsättningar för att fasa ut fossila drivmedel och öka andelen biodrivmedel med låga växthusgasutsläpp i ett livscykelperspektiv.

Miljö- och energidepartementet har remitterat ”Reduktionsplikt för minskning av växthusgasutsläpp från bensen och dieselbränsle” till Stockholms stad. Utredningen samt rättelse finns att läsa på [regeringens hemsida](#).

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, miljö- och hälsoskyddsnämnden och trafiknämnden. På grund av den korta remisstiden har miljöförvaltningen svarat genom ett kontorsyttrande. Trafikkontoret har valt att inte svara på remissen.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 11 april 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Kommunfullmäktige beslutade under 2016 om stadens Strategi för fossilbränslefritt Stockholm 2040. En viktig del av strategin är vägtransporternas klimatomställning där hållbara biobränslen har en tydlig roll att fylla.

Stadsledningskontoret anser att den föreslagna reduktionsplikten och förändringen av bränslebeskattningen ligger väl i linje med stadens strategi för fossilbränslefrihet. Förslaget innebär att de biodrivmedel som har bäst klimatprestanda gynnas mest vilket är särskilt positivt. Det är också till stadens fördel att höginblandade biodrivmedel förslås bli skattebefriade vilket ökar möjligheterna att gå före och handla upp fossilbränslefria transporter.

Däremot anser stadsledningskontoret att det finns aspekter av förslaget som behöver observeras. Ett viktigt syfte är att åstadkomma långsiktiga och förutsägbara spelregler så att industrin vågar investera i produktionsanläggningar. För att detta ska uppfyllas behöver reduktionsnivåerna för åren efter 2020 preciseras så snart som möjligt. Vidare finns farhågor om de tillgängliga volymerna av hållbara biodrivmedel kommer att vara tillräckliga. Stadsledningskontoret anser också att biogas och andra höginblandade biodrivmedel har en stor betydelse för Stockholm och att regeringen behöver verka gentemot EU för att dessa får fortsatt skattebefrielse efter 2020.

Reduktionsplikten förväntas leda till att bränslekväliteten E10 introduceras på marknaden. Av promemorian framgår att erfarenheter från andra länder visar att det funnits en misstro bland användarna för detta bränsle, och därför anser stadsledningskontoret att det behövs

informationsinsatser om detta bränsle.

En konsekvens av reduktionsplikten förväntas vara en viss prishöjning på bensin och diesel vid 2020. Stadsledningskontoret anser att detta kan underlätta för stadens mål om att minska biltrafiken och även kompensera för den rekyleffekt som uppstår av att nya bilar blir allt bränslesnålare.

Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen beslutar att remissen om promemorian "Reduktionsplikt för minskning av växthusgasutsläpp från bensin och dieselbränsle" anses besvarad med vad som sägs i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Miljöförvaltningen

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 28 mars 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen välkomnar att ett relativt långsiktigt förslag för de förnybara drivmedlen antligen föreligger. Förslaget har dock flera brister som, om de inte åtgärdas, riskerar att försvåra arbetet med att nå en fossilfri flotta.

Ingen investeringssäkerhet

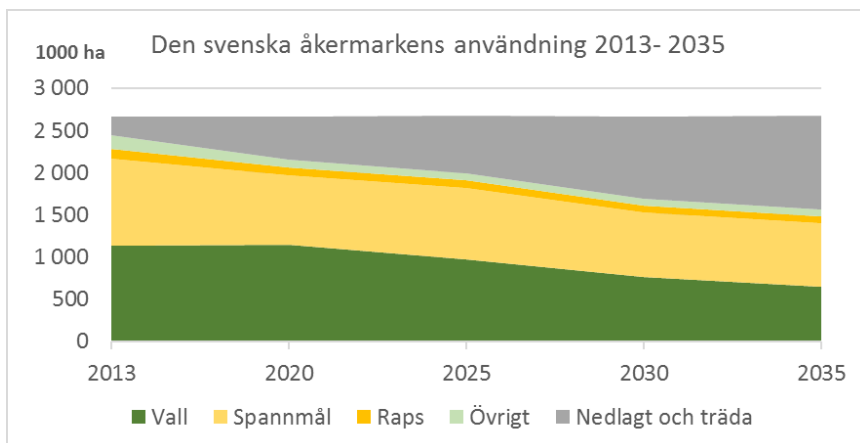
Förvaltningen delar regeringens bedömning om de föreslagna nivåerna fram till 2020. Det är däremot en allvarlig brist att inga nivåer är fastslagna därefter, endast en indikativ nivå som lätt kan ändras av nya politiska beslut. Det betyder att investeringsläget för produktion av nya förnybara drivmedel fortfarande är lika osäkert som tidigare. Utredningen Fossilfrihet på väg från år 2013, slog fast att producenter behöver politiska beslut som varar åtminstone under avskrivningstiden, ca 10 år, för att kunna få riskvilligt kapital. Regeringens förslag riskerar därför att inte leda till ny produktion. Förvaltningen anser att nivåerna för perioden 2020-2030 bör läggas fast redan nu för att ge tillräcklig säkerhet för att investeringar ska komma till stånd.

Förnybara drivmedel från åker

Regeringen accepterar EUs mycket märkliga inställning att åkerbaserade förnybara drivmedel inte ska få användas, trots att det finns ett stort överskott av såväl livsmedel som åkermark både i EU och globalt.

Just nu pågår förhandlingar om denna fråga i samband med Kommissionens förslag till ändring av Förnybartdirektivet. Istället för att lägga fast Kommissionens tidigare förslag i svensk lag som kommer att börja gälla först efter att förhandlingarna om direktivet avslutats, anser förvaltningen att regeringen bör intensifiera arbetet med att öka förståelsen för att denna resurs ska användas och att det innebär en stor förlust för såväl klimat som biologisk mångfald och framtida livsmedelssäkerhet att passivt låta dessa marker tas ur bruk.

Idag används 92 TWh energi i transportsektorn. Regeringen uppskattar i promemorian att energieffektiviseringen kommer att leda till att behovet för 2030 minskar till mellan 36 och 49 TWh, samtidigt som Energimyndigheten, Naturvårdsverket, Transportstyrelsen, Trafikverket och Boverket i sin rapport ER 2017:6 anger att enbart den åker som läggs ned i Sverige kan producera 40 TWh. Samtidigt är 50 % av Sveriges rödlistade arter beroende av fortsatt jordbruk, i synnerhet på de mindre gårdar som förväntas läggas ned.



Jordbruksverkets prognos om åkermarkens användning (Energimyndighetens Rapport 2017:6)

Situationen är likadan i stora delar av EU, framför allt i östra och södra EU. Sedan 1990 har 30 miljoner ha värdefull åkermark lagts ned och ytterligare 10 miljoner ha förväntas läggas ned till 2030. Det är oerhört viktigt för såväl biologisk mångfald, energisäkerhet, framtida livsmedelssäkerhet och utvecklad landsbygd att dessa jordbruk fortsatt brukas och inte skogsplanteras.

Att odla biodrivmedel på dessa marker istället för att skogsplantera dem ger ingen s.k. ILUC-effekt (Indirect Land Use Change), dvs odling av biodrivmedel på dessa marker kan omöjligt leda till att matmängden i världen minskar och att naturområden i andra delar av världen därför skulle utsättas för ökat uppodlingstryck.

Icke hållbara drivmedel kan öka

Samtliga beståndsdelar i drivmedlen kommer med förslaget att åläggas koldioxid- och energiskatt medan endast de som uppfyller förnybarhetsdirektivets hållbarhetskrav kommer att räknas in i reduktionsplikten. Detta får dock till följd att hållbara förnybara drivmedel förlorar den konkurrensfördel de haft genom den tidigare skattebefrielsen gentemot de förnybara drivmedel som odlats på ett ohållbart sätt.

Dessa icke-hållbara förnybara drivmedel är ibland billigare än fossil olja och den svenska låginblandade dieseln och bensinen riskerar då att innehålla stora mängder förnybara drivmedel som framställts på ett ohållbart sätt, t.ex. HVO från ocertifierad palmolja. Dessa drivmedel som inte kommer att omfattas av Förnybartdirektivets riktlinjer kommer heller inte att vara möjliga att spåra tillbaka till källan.

Detta tillsammans gör det avsevärt svårare för landets kommuner att ställa miljö- och spårbarhetskrav i sina upphandlingar och på så sätt driva på utvecklingen. Stockholms Stad har genom många upphandlingar visat att just upphandling är ett mycket effektivt instrument för att driva utvecklingen utöver lagkraven. I värsta fall kan denna inblandning leda till högre utsläpp, t.o.m. högre än idag – d.v.s. förslaget fjärrar oss från målet istället för tvärtom.

Stockholms Stads transportrelaterade upphandlingar uppgår till ca 1,5 miljarder kronor per år och tillsammans med andra kommuners upphandlingar innebär detta en väsentlig påverkanskraft som inte får underskattas. Regeringen har tidigare aviserat en hållbarhetsmärkning av drivmedel. En sådan skulle vara till stor hjälp i upphandlingar. Regeringen bör skyndsamt föreslå en sådan märkning.

Höginblandade drivmedel kan slå ut

Förslaget innebär att skatterna på bensin och diesel sänks och att den E85 och biodiesel åter befrias från energi- och koldioxidskatt så som var innan regeringen införde dessa skatter för drygt ett år sedan. Endast med en relativt hög skatt på bensin och diesel har det varit möjligt för de höginblandade drivmedlen att konkurrera prismässigt.

Om skatten på bensin och diesel sänks i enlighet med förslaget finns en risk att priset för att använda låginblandad bensin och diesel blir lägre än priset på de höginblandade drivmedlen och vi får en utveckling mot bensin- och dieseldrivna fordon istället för en ökad andel biogas- E85 och ED95-drivna fordon. Regeringen föreslår ingen mekanism för att snabbt justera dessa prisnivåer vilket är ytterligare en brist i förslaget.