



Stefan Dahlgren  
08-692 18 48  
stefan.dahlgren@gasforeningen.se

N2008/6718/E  
N2009/7508/E

Martin Valleskog  
08-692 18 42  
[martin.valleskog@gasforeningen.se](mailto:martin.valleskog@gasforeningen.se)

Näringsdepartementet

103 33 STOCKHOLM

## Remiss av förslag till kvotpliktsystem för biodrivmedel

Svenska Gasföreningen och Svenska Biogasföreningen är intresseorganisationer för energigas och biogas i Sverige. Vi har samordnat våra synpunkter på den rubricerade remissen utifrån våra arbetsområden och avger ett gemensamt remissvar. (Preem, Statoil och Shell avser emellertid att ansluta sig till remissvaret från Svenska Petroleuminstitutet.)

### Sammanfattning

**Gasföreningarna avvisar Energimyndighetens förslag om att införa en kvotplikt för biodrivmedel. Vi anser att kvotpliktsystemet i den utformning som presenterats inte främjar en allsidig och teknikneutral utveckling av drivmedel från förnybara biobränslen. Ett system som passar såväl hög- och låginblandning som flytande, gasformiga bränslen och el är svårt. De huvudsakliga skälen till Gasföreningens och Biogasföreningens ståndpunkt är:**

- Sverige når 7,2%- målet utan kvotplikt 2012, 20 % biodrivmedel 2020 bör vara målsättningen**

Av all fordonsgas (naturgas och biogas) som konsumerades i transportsektorn uppgick biogasens andel till ca 60 % år 2008. Användningen av biogas som fordonsgas ökar med 20-25 % per år. Med den tillväxt som biogasmarknaden haft de senaste åren och om miljöriktiga styrmedel införs i Sverige kommer biogas som används för drift av fordon att kunna uppgå till 5 TWh år 2020 och biogasbranschens bedömning är att vi kommer att nå ännu längre. Med nuvarande utveckling kan Sverige nå 7,2 % -målet redan år 2012. Sveriges biodrivmedels-producenters, Naturskyddsföreningens och Naturvårdsverkets bedömning är att man totalt når en biodrivmedelsanvändning på 20 TWh 2020. Kvotpliktsystemet med 7,2 % -mål för biodrivmedel kommer att fungera som ett ”tak” och stoppar den nuvarande positiva utvecklingen.
- Investeringsklimatet för nya biodrivmedelsprojekt försämras**

För att produktionen av biogas och andra biodrivmedel ska öka krävs investeringar i produktionsanläggningar och distributionssystem. Samtidigt måste marknaden som använder de förnybara energiformerna tillväxa. Den samlade energiproduktionen i de biogasprojekt som planeras i Sverige de närmaste tre till fyra åren uppgår till mer än 2 TWh. Företag och kommuner måste göra stora investeringar för att genomföra de planerade projekten. Ett kvotpliktsystem som i praktiken innebär ett begränsande ”tak” på 7,2 % biodrivmedel försämrar investeringsklimatet radikalt.

- **Skälen för ett kvotsystem är dåligt underbyggda, undersök andra möjligheter**

EU har på begäran av den svenska regeringen godkänt nuvarande skattebefrielse för biodrivmedel till och med år 2013. Först från år 2020 finns frågetecken om EU kommer att godkänna den typ av skattebefrielse vi nu har. Det finns alltså ingen anledning att redan idag förekomma regler som antas gälla 2020. Vi har således goda möjligheter att fortsatt behålla skattebefrielse för biodrivmedel och samtidigt undersöka andra lämpliga framtida styrmedelsystem.

Statskassan bör kompenseras för kostnaden för nedsatt skatt på biodrivmedel genom höjda skatter eller genom avgiftssystem på bensin och diesel. Gasföreningen och Biogasföreningen föreslår ett avgiftsbaserat transfereringssystem för att säkerställa biodrivmedels konkurrenskraft jämfört med fossila drivmedel, se rapporten ”Klimatbonus för biodrivmedel”. Ett sådant system fungerar oberoende av om biodrivmedel beskattas eller ej.

(<http://www.gasforeningen.se/upload/files/publikationer/rapporter/rapportklimatbonus.pdf>).

- **Kvotförslaget missgynnar biogas**

Kvotförslaget anser vi kommer att hämma utvecklingen av biogas eftersom oljebolagen väntas premiera låginblandning av etanol och FAME samt talloljediesel. Biogas producerad från odlade grödor diskrimineras då den inte på ett tydligt sätt föreslås bli skattebefriad. Enligt Energimyndighetens förslag ska endast biogas från prioriterade råvaror skattebefrias medan höginblandad eller helt ren biogas från energigrödor inte får samma status. Samtidigt föreslås skattebefrielse för höginblandad etanol och FAME från samma råvaror (energigrödor). Vi anser att alternativa teknikneutrala system måste utredas.

- **Dubbelkreditering av biodrivmedel från prioriterade råvaror minskar utrymmet för biodrivmedel**

Enligt EU:s förnybarhetsdirektivs kan koldioxidreduktionen från användning av biodrivmedel från prioriterade råvaror som produceras från avfall, restprodukter, cellulosa och ligno-cellulosa dubbelkrediteras. Dubbelkrediteringen har det goda syftet att bredda råvarubasen för biodrivmedel som ersätter bensin och diesel och gynna andra och tredje generationens biodrivmedel. Förslaget kan göra biogas från prioriterade råvaror mer attraktivt för de företag som ska uppfylla kvotplikten. Gasföreningen och Biogasföreningen ser dock en fara i dubbelkrediteringen då 7,2 procentmålet teoretiskt skulle kunna uppnås med halva energimängden förnybara drivmedel.



## Inledning och bakgrund

Svenska Gasföreningen och Svenska Biogasföreningen är nationella medlemsbaserade organisationer som tillsammans företräder fler än 100 företag och kommuner som arbetar med biogas. Medlemsföretagen är producenter, distributörer, konsulter, leverantörer, biltillverkare och biogasanvändare.

I EG:s direktiv om en ökad andel förnybar energi har ett specifikt transportmål definierats. Det innebär att 10 % av använd energi i sektorn ska utgöras av förnybar energi. Enbart genom de nya låginblandningsnivåerna enligt bränslekvalitetsdirektivet och förnybar elenergi för transporter når man väldigt långt i måluppfyllelsen då prognostiserad använd el till den spårbundna trafiken år 2020 beräknas ge ett bidrag med cirka 2,5 % och låginblandning i bensin och diesel inom en snar framtid kommer att uppgå till 10 resp. 7 volymprocent. En fortsatt eller ökad användning av höginblandade och rena biodrivmedel innebär då att Sverige på några års sikt överträffar målet för 2020. Utvecklingen är starkt avhängig vilken statlig styrning som införs. Idag gäller en generell skattebefrielse för samtliga biodrivmedel.

### *Energimyndighetens förslag om kvotpliktsystem för biodrivmedel*

Energimyndigheten har på uppdrag av regeringen analyserat förutsättningar för och konsekvenser av ett kvotpliktsystem för biodrivmedel. Uppdraget har inte inneburit att andra typer av tänkbara styrmedelssystem skulle utredas vilket innebär att analyser av andra styrmedel saknas. Utifrån de ramar som legat till grund för arbetet anser vi emellertid att Energimyndigheten på ett förtjänstfullt sätt fullgjort sitt arbete.

Energimyndigheten har i rapporten Kvotpliktsystem för biodrivmedel (ER 2009:27) lämnat ett förslag till hur ett kvotpliktsystem kan utformas givet att den generella skattebefrielsen tas bort. Förslagets huvudsakliga innehåll är:

- Kvotplikt för förnybar energi i bensin och diesel ska införas från tidigast 1 januari 2011.
- Separata kvoter för bensin och diesel föreslås.
- Biodrivmedel för att uppfylla kvoten definieras som flytande och gasformiga biodrivmedel som uppfyller EU:s hållbarhetskriterier.
- Gasformiga biodrivmedel får användas till kvotuppfyllelse för både bensin och diesel.
- Biodrivmedel som använder prioriterade råvaror som avfall, restprodukter, cellulosa från icke-livsmedel och ligno-cellulosa ges högre vikt (dubbelräknas) vid beräkning av kvotuppfyllelse.
- Generell skattebefrielse för biodrivmedel som ingår i kvoten tas bort 2013 men vissa biodrivmedel föreslås få fortsatt skattebefrielse.
- Den procentuella kvotnivån föreslås sättas till 6,1 % år 2011 och 7,2 % år 2020 för bensin. För diesel föreslås kvotnivån 5,4 % år 2011 och 7,2 % 2020.
- Energimyndigheten föreslår en fast kvotpliktsavgift som sanktionsinstrument.



### **Sverige når 7,2 %- målet utan kvotplikt 2012.**

År 2008 var andelen biodrivmedel i vägtransportsektorn 4,9 %. Biogas som användes som fordonsgas uppgick till ca 0,35 TWh. Av all fordonsgas (naturgas och biogas) som konsumerades i transportsektorn uppgick biogasens andel till ca 60 %. Användningen av biogas som fordonsgas ökar med 20-25 % per år. Med fortsatt tillväxt som biogasmarknaden haft de senaste åren kommer biogas som används som fordonsgas att uppgå till 5 TWh år 2020. EON Gas Sverige har som mål att nå en fordonsgasanvändning på 8 TWh 2020 och Gasföreningen har en vision om en total produktion och användning av biogas på 14 -15 TWh samma år.

Sveriges biodrivmedelsproducenters gemensamma bedömning är att man når en användning på minst 20 TWh biodrivmedel år 2020. Med nuvarande utveckling når vi 10 % -målet redan år 2012, eller ännu tidigare om regeringen gör en storsatsning på biogas för fordonsdrift. Kvotplikt på 7,2 % biodrivmedel i kvotpliktssystemet kommer tyvärr att fungera som ett "tak" och stoppar den nuvarande positiva utvecklingen.

### **Målet är för lågt, 20 % år 2020 bör vara målsättningen**

Gasföreningen och Biogasföreningen delar Naturskyddsföreningens, Naturvårdsverkets och övriga biodrivmedelsproducenters bedömning att ett mål på 20 % för år 2020 är rimligt förutsatt att miljöanpassade styrmedel införs. För att nå regeringens långsiktiga mål om en fossiloberoende fordonspark 2030 måste utformningen av styrmedelssystem vara anpassade för långsiktig tillväxt och inte marknadsbegränsande som kvotpliktssystemet är.

### **Skälen för ett kvotsystem är dåligt underbyggda, undersök andra möjligheter**

Energimyndigheten anger några huvudskäl för att införa kvotplikt. Gasföreningen och Biogasföreningen anser att dessa skäl är dåligt underbyggda och att andra lösningar på de problem som anförs måste undersökas.

*Skäl 1). Att i nuvarande omfattning skattebefria biodrivmedel blir fört dyrt för staten och ytterst skattebetalarna*

Det är naturligt att det är vägtrafiken som betalar omställningen till hållbara och klimatmässigt acceptabla drivmedel. Därför bör statskassan kompenseras för kostnaden för nedsatt skatt för biodrivmedel genom höjda skatter eller ett avgiftssystem på bensin och diesel. Gasföreningen och Biogasföreningen föreslår ett avgiftsbaserat transfereringssystem för att säkerställa biodrivmedels konkurrenskraft jämfört med fossila drivmedel, se rapporten "Klimatbonus för biodrivmedel". Ett sådant system fungerar oberoende av om biodrivmedel kommer att beskattas eller ej. (<http://www.gasforeningen.se/upload/files/publikationer/rapporter/rapportklimatbonus.pdf>).

*Skäl 2). Att EU inte godkänner fortsatt skattebefrielse*

EU har på begäran av den svenska regeringen godkänt nuvarande skattebefrielser för biodrivmedel till och med år 2013. Först från år 2020 finns frågetecknen om EU kommer att godkänna den typ av skattebefrielser vi nu har. Det finns alltså ingen anledning att redan idag förekomma regler som antas gälla 2020. Vi har således goda möjligheter att idag behålla skattebefrielse för biodrivmedel och samtidigt undersöka andra lämpliga framtida styrmedelssystem.



*Skäl 3) Att det med skattedifferentiering är svårt att förhindra att oljebolagen över- eller underkompenseras*

Erfarenheterna från den svenska marknaden för fasta biobränslen, där skattebefrielse har tillämpats i årtionden, visar inte på att över- eller underkompensation är ett problem enligt EU:s regelverk. Detsamma gäller under de år som skattedifferentiering också tillämpats på drivmedelsområdet.

### **Kvotförslaget missgynnar biogas**

Kvotförslaget kan hämma utvecklingen av biogas då oljebolagen väntas premiera låginblandning av etanol och FAME samt talloljediesel och andra kolväten som kan tillsättas redan vid oljeraffinaderiet. E85 har fördelen av att redan ha en utbyggd infrastruktur för tankställen. Biogas producerad från odlade grödor diskrimineras då den inte på ett tydligt sätt föreslås skattebefrias. Enligt Energimyndighetens förslag ska endast biogas från prioriterade råvaror skattebefrias medan höginblandad eller helt ren biogas från energigrödor inte får samma status. Samtidigt föreslås skattebefrielse för höginblandad etanol och FAME från samma råvaror (energigrödor). Vi anser att alternativa teknikneutrala system måste utredas, exempelvis det klimatbonusförslag som tagits fram av Gasföreningen och Biogasföreningen.

### **Investeringsklimatet för nya biodrivmedelsprojekt försämras**

För att produktionen av biogas och andra biodrivmedel ska öka krävs investeringar i produktionsanläggningar och distributionssystem. Samtidigt måste marknaden som använder de förnybara energiformerna tillväxa. Den samlade energiproduktionen i de biogasprojekt som planeras i Sverige de närmaste tre till fyra åren uppgår till mer än 2 TWh, vilket tillsammans med dagens produktion på 1,4 TWh ger en total produktion på mer än 3,5 TWh biogas inom några få år. Potentialen biogas från rötbart avfall uppgår totalt i storleksordningen 10 – 14 TWh per år. Transportsektorn har av branschen bedömts vara den primära marknaden för biogasen. Företag och kommuner måste göra stora investeringar för att genomföra de planerade projekten. Genom beskattning av biogas från energigröda och ett kvotpliktsystem som i praktiken innebär ett begränsande ”tak” på 7,2 % för biodrivmedel försämras investeringsklimatet radikalt.

Samlad internationell erfarenhet visar att en kvotplikt innebär ett utvecklingstak. Mer bioenergi än vad kvoten reglerar kommer inte att produceras och användas. Marknadens aktörer kommer att eftersträva minimerade kostnader för att uppnå kvoten vilket betyder att de billigaste alternativen från utvecklingsländer kommer att prioriteras för låginblandning tillsammans med råvaror som kan direktinblandas i oljeraffinaderierna. I vissa fall kan även sanktionsavgift vara ett alternativ vilket internationella erfarenheter visar.

I Tyskland har huvuddelen av den tyska biodieselproduktionen lagts ned efter att kvotpliktsystemet infördes och ersatte tidigare skattebefrielser.



I vissa av de planerade biogasprojekten kommer nya råvarubaser att användas, både ligno-cellulosa och energigrödor. Om kvotplikt och beskattning av biogas från energigrödor införs riskerar den svenska biogasbranschen att möta samma öde som den tyska biodieselbranschen har gjort.

### **Dubbelkreditering av biodrivmedel från prioriterade råvaror minskar utrymmet för biodrivmedel**

Enligt EU:s förnybarhetsdirektiv kan koldioxidreduktionen från användning av biodrivmedel från prioriterade råvaror som produceras med prioriterade råvaror från avfall, restprodukter, cellulosa och ligno-cellulosa dubbelkrediteras, d.v.s. räknas dubbelt då de förs in i ett kvotpliktssystem. Dubbelkrediteringen har det goda syftet att bredda råvarubasen för biodrivmedel som ersätter bensin och diesel och gynna andra och tredje generationens biodrivmedel.

Förslaget kan göra biogas från prioriterade råvaror mer attraktivt för de företag som ska uppfylla kvotplikten. Gasföreningen och Biogasföreningen ser dock en fara i dubbelkrediteringen då 7,2 procentmålet i praktiken kan halveras då mer och mer prioriterade råvaror förs in i systemet. Om kvotplikten uppfylls helt av energi från prioriterade råvaror 2020 riskerar den faktiska mängden biodrivmedel att minska den kommande 10 års perioden.

Gasföreningen och Biogasföreningen menar att det är olämpligt att utnyttja regelverket om dubbelräkning av sådana drivmedel eftersom det minskar omställningstakten. Dubbelräkningsregeln kommer inte heller att ge den stimulans till utveckling av teknik som kan utnyttja nya råvaror som avsetts då marknadsutrymmet samtidigt minskar. Det behövs ett kraftfullt stöd till det som kallas den andra och tredje generationens biodrivmedel, men detta bör i första hand ske genom bidrag till FoU samt investeringsstöd till pilot- och demoanläggningar och kommersialisering av sådana anläggningar.

Myndigheten avser med sitt förslag genom dubbelkreditering gynna nya tekniker för framställning av biodrivmedel. Vi är positiva till inriktning att gynna nya tekniker och andra råvarubaser men menar att systemet med dubbelkreditering är felaktigt utformat. Systemet bör utformas så att biodrivmedel från prioriterade råvaror ges ett högre ekonomiskt värde utan att minska det totala utrymmet för biodrivmedel.

Stockholm 2009-12-11

Anders Mathiasson, VD Gasföreningen

Stefan Dahlgren, Biogasföreningen

Martin Valleskog, Energipolitik