

Bilaga 13:22 till kommunstyrelsens protokoll den 15 juni 2005, § 30

PM 2005 RVIII (Dnr 303-1454/2005)

Introduktion av förnybara bränslen (SOU 2004:133)

Remiss av slutbetänkande från Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet

Remisstid 4 juli 2005

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande
Som svar på remissen Introduktion av förnybara bränslen översänds och åbe-
ropas denna promemoria.

Föredragande borgarrådet Viviann Gunnarsson anför följande.

Bakgrund

Under våren 2003 antogs ett EU-direktiv om främjande av användningen av biodrivmedel eller andra förnybara drivmedel. I direktivet anges referensnivåer om 2% biodrivmedel till år 2005 och 5,75% biodrivmedel till år 2010. Med anledning av direktivet har regeringen tillsatt en särskild utredning om förnybara drivmedel med uppgift att föreslå nationella mål och strategier för en fortsatt introduktion av förnybara fordonsbränslen.

I januari 2004 överlämnade utredningen delbetänkandet Förnybara fordonsbränslen – nationellt mål för 2005 och hur tillgängligheten av dessa bränslen kan ökas (SOU 2004:4). Delbetänkandet remitterades till Stockholms stad och kommunstyrelsen behandlade remissen i maj 2004. Slutbetänkandet namnges Introduktion av förnybara bränslen, *bilaga*.

Slutbetänkandet i korthet

I det nu aktuella slutbetänkandet föreslås att det svenska målet för andelen förnybara fordonsbränslen till och med år 2010 sätts till 5,75%, vilket är detsamma som EU:s referensnivå. Utredaren bedömer att det målet kan uppnås om det sker förändringar av låginblandningsnivåer av biodrivmedel i bensin och diesel. För att öka inblandning av etanol i bensin från 5 till 10% krävs dock beslut på EU-nivå och utredaren förordar att Sverige bör verka för en förändring av reglerna så snart som möjligt.

Om låginblandningsnivåerna förblir oförändrade fram till år 2010, krävs det enligt betänkandet en fortsatt stimulering av försäljning och användningen av miljöbilar för att kunna uppnå det föreslagna målet. I betänkandet lyfter utredaren bland annat fram åtgärder som bilförmånsbeskattning och fri parkering.

Vidare föreslås i betänkandet att de nuvarande skattesubventionerna ersätts av ett system med gröna certifikat för fordonsbränslen från och med 2009. Systemet går ut på den som producerar eller importerar ett förnybart bränsle får ett certifikat för varje MWh som bränslet motsvarar och att alla som säljer bränsle till en slutkonsument åläggs att köpa ett visst antal certifikat i förhållande till sin försäljning. Systemet med gröna certifikat ger enligt betänkandet mer stabila spelregler och skapar en konkurrens mellan olika förnybara drivmedel.

Slutligen föreslår utredaren att det görs en särskild satsning på forskning, utveckling och demonstrationsprojekt för att möjliggöra utveckling av ny teknik. Från och med 2009 kan denna satsning finansieras genom att skattesubventionen föreslås upphöra.

Remisser

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret som har inhämtat förvaltningssynpunkter från miljöförvaltningen och trafikkontoret.

Stadsledningskontoret menar att det remitterade slutbetänkandet i huvudsak innehåller en grundlig genomgång av förutsättningarna för förnybara drivmedel och betänkandet är därmed ett viktigt underlag i det fortsatta arbetet. Stadsledningskontoret är positivt till att det föreslagna nationella målet för andelen förnybara fordonsbränslen till och med år 2010 föreslås vara 5,75%, men ställer sig negativ till förslaget om gröna certifikat.

Mina synpunkter

Utsläppen från trafiken är ett av de stora olösta miljöproblemen och det är angeläget att påskynda en omställning till en effektivare energianvändning och ett ökat nyttjande av förnybara fordonsbränslen. Stockholms stad har för egen del arbetat pådrivande under en rad år för att stimulera en övergång till alternativa drivmedel i trafiken, inte minst genom projektet Miljöbilar i Stockholm. Jag ser därför positivt på ambitionen att ta fram nationella mål och strategier med utgångspunkt från fastställda EU-direktiv om främjande av användningen av förnybara drivmedel.

Det remitterade slutbetänkandet innehåller i huvudsak en grundlig genomgång av förutsättningarna för förnybara drivmedel och betänkandet är därmed ett viktigt underlag i det fortsatta arbetet. Jag är positiv till att det föreslagna nationella målet för andelen förnybara fordonsbränslen till och med år 2010 föreslås vara 5,75%. Det är ett mål som både kan och måste uppnås. För att uppnå målet är utredningens förslag om att öka låginblandningsnivåerna i bensin och diesel och öka resurserna för forskning, utveckling och demonstration inom området förnybara drivmedel bra steg på vägen. Från och med 2009 kan denna satsning finansieras genom att skattesubventionen föreslås upphöra, men jag anser att skattesubventionen även i fortsättningen kommer att behövas.

Direktivet kan inte uppnås enbart med låginblandning, utan vi behöver stimulera till fler fordon som drivs med icke fossila bränslen. Det kanske viktigaste målet i sammanhanget är dock att få ned den totala drivmedelsåtgången. Det är anmärkningsvärt att utredningen inte alls har tagit upp detta till behandling.

Om låginblandningsnivåerna förblir oförändrade fram till år 2010, krävs det enligt betänkandet en fortsatt stimulering av försäljning och användningen av miljöbilar för att kunna uppnå det föreslagna målet. I betänkandet lyfter utredaren bland annat fram åtgärder som bilförmånsbeskattning och fri parkering, metoder som bör utvecklas vidare. Stockholms stad har fattat beslut om gratis boendeparkering och nyttoparkering för miljöbilar.

Förslaget om att införa gröna certifikat ställer jag mig med nuvarande utformning negativ till. Det är ett komplicerat system som jag anser inte är tillräckligt utrett i nuvarande förslag. Som modell för gröna certifikat anges utsläppsrättigheter på elmarknaden. Dessa har ännu inte utvärderats och hittills är erfarenheterna inte enbart positiva. Jag tror dock att ekonomiska styrmedel är ett effektivt verktyg för att få till en omställning från fossila till förnybara bränslen. Det är av avgörande betydelse att priserna på de förnybara drivmedlen är lägre än på de fossila och därför bör det system som finns idag

med skattebefrielse för de förnybara bränslena behållas, så länge som något alternativt system inte har kunnat visa ge minst lika förmånliga villkor för förnybara bränslen.

Jag föreslår med hänvisning till vad som ovan anförts att kommunstyrelsen beslutar följande

Som svar på remissen Introduktion av förnybara bränslen översänds och återopas denna promemoria.

Stockholm den 1 juni 2005

VIVIANN GUNNARSSON

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Särskilt uttalande gjordes av borgarråden *Kristina Axén Olin* och *Sten Nordin* (båda m) och *Jan Björklund* (fp) enligt följande.

Att finna möjligheter till fler alternativa drivmedel är en viktig uppgift. En förutsättning för att sådana ska ges rimliga förutsättningar att användas kommersiellt är dock att bränslepåfyllningsdepåer (s.k. bensinmackar) även fortsättningsvis tillåts i stadsmiljön.

Kommunstyrelsen

Särskilt uttalande gjordes av *Kristina Axén Olin* och *Mikael Söderlund* (alla m) och *Lotta Edholm*, *Ulf Fridebäck* och *Abit Dundar* (alla fp) med hänvisning till det särskilda uttalandet av (m) och (fp) i borgarrådsberedningen.

ÄRENDET

Under våren 2003 antogs ett EU-direktiv om främjande av användningen av biodrivmedel eller andra förnybara drivmedel. I direktivet anges referensnivåer om 2% biodrivmedel till år 2005 och 5,75% biodrivmedel till år 2010. Med anledning av direktivet har regeringen tillsatt en särskild utredning om förnybara drivmedel med uppgift att föreslå nationella mål och strategier för en fortsatt introduktion av förnybara fordonsbränslen.

REMISSER

Ärendet har remitterats stadsledningskontoret som har inhämtat förvaltningssynpunkter från miljöförvaltningen och trafikkontoret.

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 10 maj 2005 har i huvudsak följande lydelse.

Ärendets beredning

Kommunstyrelsen har på grund av den korta remisstiden endast remitterat ärendet till stadsledningskontoret. Inom stadsledningskontoret har ärendet beretts av infrastrukturavdelningen. Synpunkter från miljöförvaltningen och trafikkontoret har inhämtats och sammanfattas i detta tjänsteutlåtande.

Bakgrund

Under våren 2003 antogs ett EU-direktiv om främjande av användningen av biodrivmedel eller andra förnybara drivmedel. I direktivet anges referensnivåer om 2% biodrivmedel till år 2005 och 5,75% biodrivmedel till år 2010. Med anledning av direktivet har regeringen tillsatt en särskild utredning om förnybara drivmedel med uppgift att föreslå nationella mål och strategier för en fortsatt introduktion av förnybara fordonsbränslen.

I januari 2004 överlämnade utredningen delbetänkandet Förnybara fordonsbränslen – nationellt mål för 2005 och hur tillgängligheten av dessa bränslen kan ökas (SOU 2004:4). Delbetänkandet remitterades till Stockholms stad och kommunstyrelsen behandlade remissen i maj 2004. Utredningens delbetänkande bereds för närvarande av Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet.

Slutbetänkandet i korthet

I det nu aktuella slutbetänkandet föreslås att det svenska målet för andelen förnybara fordonsbränslen till och med år 2010 sätts till 5,75%, vilket är detsamma som EU:s referensnivå. Utredaren bedömer att det målet kan uppnås om det sker förändringar av låginblandningsnivåer av biodrivmedel i bensin och diesel. För att öka inblandning av etanol i bensin från 5 till 10% krävs dock beslut på EU-nivå och utredaren förordar att Sverige bör verka för en förändring av reglerna så snart som möjligt.

Om låginblandningsnivåerna förblir oförändrade fram till år 2010, krävs det enligt betänkandet en fortsatt stimulering av försäljning och användningen av miljöbilar för att kunna uppnå det föreslagna målet. I betänkandet lyfter utredaren bland annat fram åtgärder som bilförmånsbeskattning och fri parkering.

Vidare föreslås i betänkandet att de nuvarande skattesubventionerna ersätts av ett system med gröna certifikat för fordonsbränslen från och med 2009. Systemet går ut på den som producerar eller importerar ett förnybart bränsle får ett certifikat för varje MWh som bränslet motsvarar och att alla som säljer bränsle till en slutkonsument åläggs att köpa ett visst antal certifikat i förhållande till sin försäljning. Systemet med gröna certifikat ger enligt betänkandet mer stabila spelregler och skapar en konkurrens mellan olika förnybara drivmedel.

Slutligen föreslår utredaren att det görs en särskild satsning på forskning, utveckling och demonstrationsprojekt för att möjliggöra utveckling av ny teknik. Från och med 2009 kan denna satsning finansieras genom att skattesubventionen föreslås upphöra.

Inkomna synpunkter från övriga förvaltningar

Miljöförvaltningen

Miljöförvaltningen anser att utredningen ger en uttömmande beskrivning av nuläget vad gäller biodrivmedel och att den på ett förtjänstfullt sätt belyser scenarier för utvecklingen inom området på kort och lång sikt. Miljöförvaltningen delar bedömningen att EU:s referensnivå på 5,75% förnybara fordonsbränslen kan uppnås till och med 2010. Förvaltningen tillstyrker också förslagen att öka låginblandningsnivåerna i bensin och diesel och utredningens förslag att kraftigt öka resurserna för forskning, utveckling och demonstration inom området förnybara drivmedel.

Miljöförvaltningen avstyrker däremot utredningens förslag om införande av gröna certifikat. Det föreslagna systemet kommer att medföra att endast etanol kommer att finnas på marknaden eftersom det är det drivmedel som i dagsläget är mest konkurrenskraftigt. Risken är enligt miljöförvaltningen uppenbar att utvecklingen av marknaden för biogas till fordon och biogasdrivna fordon avstannar och att hittills gjorda satsningar på produktion och rening av biogas, tankstationsuppbyggnad samt fordons och marknadsutveckling går förlorad. Förvaltningen anser i övrigt att det föreslagna systemet är alltför krångligt och kostsamt att administrera. Motsvarande system för elmarknaden har hittills inte medfört nämnvärd ökning av produktionen av förnybar el och heller inte lett till sänkta priser.

Miljöförvaltningen lyfter i detta sammanhang även fram det aktuella lagförslaget om skyldighet för bensinstationer att tillhandahålla förnybara fordonsbränslen. Även det förslaget förväntas enligt förvaltningens bedömning innebära att etanoltekniken premieras eftersom sådana tankställen är mindre kostsamma att bygga ut. Den kombinerade effekten av lagförslaget och systemet med gröna certifikat leder till ett kraftigt gynnande av etanoltekniken och en överetablering av tankställen för etanol i förhållande till marknads efterfrågan. Miljöförvaltningen anser därmed inte att utredningen uppfyller kraven på kostnadseffektivitet och teknikneutralitet i utredningsdirektiven.

Vidare är miljöförvaltningen negativ till förslaget att avskaffa skattebefrielsen för de förnybara drivmedlen. Miljöbilsmarknadens utveckling är än så länge beroende av samhällets stöd och det är av avgörande betydelse att priserna på de förnybara drivmedlen är lägre än på de fossila. Skattebefrielsen är enligt miljöförvaltningen det mest effektiva styrmedlet att kontrollera prissättningen och systemet bör därmed behållas.

Miljöförvaltningen anser det angeläget att vid sidan av satsningen på förnybara drivmedel vidta åtgärder som minskar förbrukningen av fossila drivmedel. Ett effektivt sätt att uppnå detta och samtidigt minska emissionen av växthusgasen CO₂ är att höja koldioxidskatten för fordon.

I övrigt förordar förvaltningen att det tillskapas en nationell definition av miljöbilar för att möjliggöra en fortsatt särbehandling och incitament för miljöbilar. Vidare är det av vikt att bilregistret anpassas så att miljöbilar kan registreras på ett korrekt sätt. Förvaltningen betonar vikten av att man inom ramen för den pågående utredningen av parkeringsregler ser över möjligheten att ändra författningen på ett sätt som medger att styrmedlet fri parkering kan införas för miljöbilar. Vid översynen av författningen bör också möjligheterna att medge fri parkering för bilpoolsbilar beaktas.

Trafikkontoret

Trafikkontoret har tagit del av miljöförvaltningens synpunkter på slutbetänkandet om förnybara fordonsbränslen och delar i stort deras bedömningar. Trafikkontoret ställer sig i likhet med miljöförvaltningen, negativt till förslaget att införa ett system med gröna certifikat. Förutom de invändningar som miljöförvaltningen lyfter fram, anser kontoret att de föreslagna kvoterna för certifikaten borde ha behandlats tydligare. Dessutom borde utredningen ha uppmärksammat risken att det uppstår illegal införsel av bränslen om Sverige får en certifikatreglerad bränslemarknad och grannländerna har en icke reglerad marknad. Samordningsfrågor med grannländerna bör enligt kontorets mening följas upp i det fortsatta arbetet med förslagen.

Trafikkontoret menar vidare att kostnaderna för att öka andelen biobränslen är bristfälligt analyserade. Utredningen redovisar skattebortfall, men inte vilka ekonomiska konsekvenser förslaget får för den enskilde bilägaren. Kontoret anser att de förväntade ekonomiska effekterna av utredningens förslag borde ha belyst ur olika perspektiv.

Trafikkontoret saknar även en diskussion om utvecklingen för låginblandning av etanol efter 2010. Det sägs inte föreligga några tekniska hinder för en ökad inblandning av etanol i bensinen från 5 till 10%, men om man efter 2010 ska ytterligare öka andelen etanol kommer det att krävas ombyggnad av den befintliga fordonsparken. Förutsättningarna att genomföra detta borde ha behandlats i utredningen.

Trafikkontoret anser att utredningen inte tillräckligt analyserat hur man ska kunna uppnå den nödvändiga ökningen av försäljningen av biobränslebilir för att uppnå det föreslagna målet. Utredningen är alltför summarisk bland annat vad gäller incitament som befrielse från parkeringsavgifter och värderingsregler för förmån av tjänstebilar. Trafikkontoret vill också påpeka att befrielse från parkeringsavgifter minskar Stockholms stad parkeringsintäkter och att det kan diskuteras om staden ska kompenseras för detta av staten.

Stadsledningskontorets synpunkter

Emissionerna från trafiken är ett av de stora olösta miljöproblemen och det är angeläget att påskynda en omställning till en effektivare energianvändning och ett ökat nyttjande av förnybara fordonsbränslen. Stockholms stad har för egen del arbetat pådrivande under en rad år för att stimulera en övergång till alternativa drivmedel i trafiken, inte minst genom projektet Miljöbilar i Stockholm. Stadsledningskontoret ser därför positivt på ambitionen att ta fram nationella mål och strategier med utgångspunkt från fastställda EU-direktiv om främjande av användningen av förnybara drivmedel.

Det remitterade slutbetänkandet innehåller i huvudsak en grundlig genomgång av förutsättningarna för förnybara drivmedel och betänkandet är därmed ett viktigt underlag i det fortsatta arbetet. Stadsledningskontoret är positivt till att det föreslagna nationella målet för andelen förnybara fordonsbränslen till och med år 2010 föreslås vara 5,75%. Kontoret välkomnar även förslaget om ökad låginblandning av biodrivmedel i bensin och diesel och om en förnyad statlig satsning på forskning och utveckling.

Stadsledningskontoret ser i likhet med miljöförvaltningen och trafikkontoret ett antal betydande brister i utredningens huvudförslag om att ersätta dagens skattesubvention med ett system med gröna certifikat. Det är i och för sig tilltalande med ett system som syftar till att skapa konkurrens mellan olika förnybara drivmedel och incitament för att det ska utvecklas nya tekniker inom området. Ett avgörande problem med förslaget är dock att systemet inom överskådlig tid kan förväntas gynna etanoltekniken och försvåra den fortsatta utbyggnaden av andra alternativ, som biogastekniken. Därmed kan systemet i praktiken inte sägas vara teknikneutralt. En annan nackdel med förslaget, som utredaren själv pekar på, är att systemet förutsätter en mycket omfattande administration.

Stadsledningskontoret delar de övriga förvaltningarnas bedömning att utredningen inte tillräckligt analyserat andra incitament för att göra det mer fördelaktigt för såväl leverantörer som fordonsägare att välja förnybara drivmedel. Utredningen behandlar visserligen huvuddelen av dagens styrmedel, som förmånsregler, möjlighet till fri parkering m.m. Kontoret saknar dock en samlad strategi för hur denna typ av åtgärder ska kunna bidra till att drivmedelsmålet uppfylls, i synnerhet om reglerna för låginblandning inte förändras. Stadsledningskontoret vill i detta sammanhang hänvisa till sitt yttrande över utredningens delbetänkande, där kontoret exempelvis efterfrågade stöd till utbyggnad av tankstationer för en mångfald av alternativa drivmedel. I övrigt hänvisar kontoret till miljöförvaltningens och trafikkontorets synpunkter på utredningen.