

2017-04-19

Miljö- och energidepartementet
m.registrator@regeringskansliet.se

Kopia: christina.nordenbladh@regeringskansliet.se
m.remisser-energi@regeringskansliet.se

Remissvar avseende promemoria Reduktionsplikt för minskning av växthusgasutsläpp från bensin och dieselbränsle, ert referensnr. M2017/00723/R

SveMin är en nationell branschförening för gruvor, mineral- och metallproducenter i Sverige. Antalet medlemsföretag uppgår till ett 40-tal. Bland medlemsföretagen ingår bland annat gruvföretag, prospekteringsföretag, kalk- och cementföretag och olika maskin- och entreprenadföretag. Medlemsverksamheterna förekommer i hela landet, varav gruvorna huvudsakligen är lokaliserade till norra Sverige och Bergslagen.

SveMin har tagit del av promemoria Reduktionsplikt för minskning av växthusgasutsläpp från bensin och dieselbränsle. Vi var inte uppsatta på remisslistan men då frågan i allra högsta grad berör våra medlemsföretag vill vi framföra våra synpunkter och önskar inkluderas på remisslistor inom likartade områden i framtiden. Följande remissvar har skrivits i samverkan med medlemsföretagen. Synpunkterna framförs för den svenska gruv-, mineral-, kalk-, cement- och metallproducentbranschens räkning, i löpande text "gruv- och mineralbranschen".

Sammanfattande synpunkter - SveMin anser att:

- *det är självklart att industrin ska bidra till målet om ett koldioxidfritt samhälle,*
- *Sverige måste givet förslaget konkurrera internationellt om en extremt begränsad volym HVO, vilket inte är trovärdigt,*
- *svårigheten att bedöma utvecklingen av tillgång till och pris på biodrivmedel, samt att konkreta förslag enbart presenteras fram till 2020, minskar möjligheterna för en relevant konsekvensanalys gällande miljö, kostnader och konkurrenskraft,*
- *tekniska och resursmässiga förutsättningar för att tillhandahålla de volymer förnybar diesel som kommer att krävas bedöms saknas, och medför betydande kostnadsökningar på förnybar diesel, vilket slår mot konkurrenskraften,*
- *avsaknad av förslag efter 2020 begränsar handlingsutrymmet för att planera och genomföra åtgärder som på ett kostnadseffektivt sätt minskar växthusgasutsläppen,*
- *det finns osäkerheter om vilka möjligheter som finns för att använda diesel med hög inblandning av biodrivmedel i till exempel gruvtruckar,*

- *det är osäkert om gruv- och mineralbranschen kan uppfylla reduktionsplikten genom egen inblandning, vilket riskerar att höja drivmedelskostnaderna med upp till 60 % för gruv- och mineralbranschen,*
- *den potentiella minskningen av skatt för gruvbranschen på 0,13 kr/l som lyfts i PM skulle ha väldigt marginell inverkan på den totala prisbilden, jämfört med den potentiella kostnadsökning som reduktionsplikten skulle innebära,*
- *det finns behov av att utreda möjligheten för flexibilitetsmekanismer för att uppfylla reduktionsplikten,*
- *tidsperspektivet är kort och det är avgörande att få rimlig tid för investeringar i gruv- och mineralbranschen för att åstadkomma förändringar och genomföra nödvändiga tekniksprång,*
- *det behövs en konstruktiv dialog mellan politiker, myndigheter och näringsliv om den tidshorisont och de förutsättningar som behövs för att uppnå Sveriges högt satta mål om fossiloberoende,*
- *förslagen och synpunkterna i remissvaret från Svenskt Näringsliv är relevanta, avseende utformning av kontrollstationer, möjligheten att justera skattesatserna på bensin och diesel samt behovet av en total översyn av transportsektorns samlade skatter och utgifter.*

Inledning

Den svenska gruv- och mineralindustrin bidrar starkt till vårt lands välstånd och är av avgörande betydelse för att klara av omställningen till ett långsiktigt hållbart samhälle. För att välståndsökningen i världen ska kunna fortsätta krävs metaller och mineraler. Eftersom världens befolkning ständigt ökar och allt fler får en högre levnadsstandard, krävs både ökad återvinning i samhället och ett fortsatt betydande tillskott av primära resurser, och således gruv- och mineralbrytning. Sverige har idag en världsledande roll som hållbar råvaruproducent med både lägre emissioner och mindre miljöpåverkan än jämförbara länder. EU:s självförsörjningsgrad av metaller är låg och vi är beroende av import. Sverige är EU:s största gruvland, med 43 procent av EU:s malmproduktion (år 2013). Vi bör således värna den gruv- och mineralproduktion vi har i Sverige.

Svemin vill lämna följande synpunkter på förslagen om reduktionsplikt för minskning av växthusgasutsläpp från bensin och dieselbränsle.

Svemins synpunkter på förslaget om reduktionsplikt

- ***Svemin anser att det saknas rimliga förutsättningar för att uppfylla reduktionsplikten för diesel nu och inom överskådlig framtid, och att det enda alternativet, att Sverige måste konkurrera internationellt om en extremt begränsad volym HVO, inte är trovärdigt.***

I Promemorian framhålls HVO som den huvudsakliga lösningen för att uppfylla reduktionsplikten för diesel. HVO, från hållbara restprodukter som ger stora minskningar av växthusgasutsläpp i ett livscykelperspektiv, är en väldigt begränsad resurs nationellt och internationellt. Efterfrågan på HVO ökar ständigt i Sverige och internationellt. Det kan komma att innebära att det kan bli omöjligt att uppfylla reduktionsplikten, med straffavgifter som följd, och/eller att priserna på HVO stiger kraftigt, vilket skulle göra det mycket kostsamt att uppfylla reduktionsplikten. Båda faktorerna skulle slå hårt mot gruv- och mineralbranschens transportkostnader och därmed hela verksamhetens konkurrenskraft.

Det skulle behövas betydande volymer av förnybar diesel för att uppfylla reduktionsplikten till 2030. Utifrån volymerna diesel som levererades 2015¹ skulle det, utöver nuvarande biodrivmedelsvolym (låginblandning och drop-in), behövas cirka 4 TWh per år till 2020 och 16 TWh till 2030. En stor del av de drivmedelsvolymerna måste uppfyllas med HVO från restprodukter, främst p.g.a. tekniska begränsningar för användandet av högre inblandning av FAME i merparten av fordonen i Sverige. Problemet med detta är att produktionspotentialen för HVO från restprodukter är extremt begränsad både i Sverige och internationellt, samtidigt som efterfrågan på HVO för användning som höginblandat drivmedel eller drop-in ständigt ökar. Efterfrågan ökar ständigt, även utan föreslagen reduktionsplikt. I den statliga utredningen Fossilfrihet på väg (SOU 2013:84) nämndes redan 2013 att "För en ökning av HVO-bränsle skulle det vara betydelsefullt att hitta nya råvaror." Hansson och Grahn (2013)² uppskattade den realiserbara inhemska produktionspotentialen för HVO från restprodukter till 1,5 TWh (per år) år 2030, när det alltså vid den tiden skulle behövas minst 16 TWh per år för att uppfylla reduktionsplikten.

Det bör framhållas att Sverige inte ensamt kan besluta kring vilka biodrivmedel som uppfyller hållbarhetskriterierna och således får inkluderas i reduktionspliktsystemet. De beslut EU fattar

¹ SPBI, 2017, <http://spbi.se/statistik/volymer/volymer-drivmedel/>

² Julia Hansson, Maria Grahn, 2013, Utsikt för förnybara drivmedel i Sverige - Uppdatering och utvidgning av studien Möjligheter för förnybara drivmedel i Sverige till år 2030 av Grahn och Hansson, 2010

kopplat till hållbarhetskriterierna efter 2020 kommer att få en stor betydelse för mängden tillgängligt biodrivmedel.

I debatten om HVO framhålls ofta att de begränsade volymerna HVO snart kommer att kompletteras av förnybar diesel producerad via förgasning eller pyrolys av skogsråvara. Tekniken för det är fortfarande i ett tidigt utvecklingskede och många bedömare menar att de tekniska och ekonomiska förutsättningarna för sådan produktion idag saknas. Det finns planer på storskaliga förgasningsanläggningar i Sverige, men de är inriktade på produktion av metanol eller metan. Det är idag oklart om och när termokemisk produktion av förnybar diesel via kan bli ett konkurrenskraftigt alternativ med avseende på resurseffektivitet och kostnader.

Sammantaget bedömer Svemin att det saknas biodrivmedel för att uppfylla reduktionsplikten på ett rimligt sätt nu och inom överskådlig framtid, och att det enda alternativet, att Sverige måste konkurrera internationellt om en extremt begränsad volym HVO, inte är trovärdigt.

- ***Svemin anser att det är angeläget att minska de transportrelaterade utsläppen, och att detta måste ske genom en samverkan mellan berörda samhällsaktörer för att nå framgång.***

Gruv- och mineralindustrins absoluta ambition är att vara en del av lösningen och bidra till målet om ett koldioxidneutralt samhälle och samtidigt värna svensk konkurrenskraft. I flera avseenden är den svenska gruv- och mineralnäringen föregångare i att ta fram klimatsmarta lösningar. Hårda lagstiftningskrav i kombination med höga lönekostnader samt forskning och innovation i framkant har lett till framtagande av smarta miljölösningar med hög automationsgrad, som svenska företag också exporterar globalt. Ett exempel på detta är arbetet som pågår med att elektrifiering av produktionsinterna transporter, bland annat elektrifieras allt fler gruvtruckar och en del av truckarna ersätts av transportband där så är möjligt. Ett konkret exempel är Bolidens elektrifiering av Aitikgruvan.

Svemin är positiva till bränslebyten och elektrifiering, förutsatt att tillgång till konkurrenskraftiga priser på el och biobränslen kan säkerställas. På grund av verksamheternas karaktär och geografiska läge – vanligtvis i glesbygden och till stor del i norra Sverige – är transporter på väg många gånger det enda alternativet för att distribuera råvaror och produkter, även om företagen strävar efter transport per tåg eller fartyg. Ökade transportkostnader inom gruv- och mineralbranschen kan inte föras över till slutkunden. Givet att transporter är en betydande kostnad för gruv- och mineralindustrin (både i produktion och distribution) är det därför viktigt att Sverige inte ensamt höjer transportkostnaden och därmed försämrar konkurrensmöjligheterna för svensk gruv- och mineralindustri, utan verkar för internationella gemensamma krav och teknikutveckling.

För att man ska få politiken att fungera i realiteten och uppnå de goda miljö- och climateffekter som är avsedda måste, när det kommer till omsättning av mål och politik, till verkstad och verklighet, industrin vara med i både diskussioner och framtagande av de praktiska lösningarna.

- ***Svemin anser att det finns en uppenbar risk att de föreslagna lagarna och lagändringarna kommer leda till kraftigt höjda kostnader för gruv- och mineralbranschen och även stora osäkerheter i hur kostnadsbilden kommer att se ut framöver.***

Några av de stora gruv- och mineralföretagen i Sverige köper tillsammans in transporttjänster för 1 730 miljoner kr per år.³ Drivmedel anses vanligen utgöra cirka 25 procent av den totala kostnaden för transporter på lastbil och kostnader högre dieselpriiser kommer troligen att överföras direkt till transportköparen. Det innebär att alla ökning av drivmedelspriserna som orsakas av

³ LKAB, Boliden, Zinkgruvan Mining, Nordkalk AB, SMA Mineral och Cementa

reduktionsplikten kommer medföra kraftiga öknings av gruv- och mineralbranschens transportkostnader. Dessa förutsättningar skapar en långsiktig osäkerhet gällande de ekonomiska förutsättningarna.

Gruv- och mineralindustrin köper också in relativt stora volymer diesel för användning i gruvor (gruvdiesel) samt användning i vägtransporter. Sammantaget köper de stora företagen i gruv- och mineralbranschen in cirka 39 000 m³ gruvdiesel per år och 37 000 m³ diesel för egna vägtransporter, men det ska noteras att förhållandet mellan dessa volymer varierar kraftigt mellan bolagen.¹ Även här kan reduktionsplikten medföra stora kostnadsökningar. Om det blir tekniskt svårt för bolagen att blanda in biodrivmedel i gruvdiesel för användning i arbetsmaskiner, kan kostnaderna för gruvdiesel öka med upp till 60 procent, antaget att man får betala maximal straffavgift för den gruvdiesel.^{4 5} Det bör noteras att den uppskattade skatteminskningen för gruvdiesel om 13 öre per liter har en mycket begränsad inverkan på kostnaderna.⁶

Om det är möjligt att blanda in biodrivmedel i gruvdieseln kommer den ökade drivmedelskostnaden för inblandning av biodrivmedel i gruvdiesel inte att kompenseras av skattesänkningar på samma sätt som för fullskattad diesel, givet att skattereduktionen för gruvdiesel kvarstår. Det innebär alltså att gruv- och mineralindustrin är ännu mer exponerad mot de förmodade kostnadsökningar som reduktionsplikten innebär, och att det därmed finns en risk för att man kan komma upp i kostnadsnivåer i paritet med straffavgiften.

Ett räkneexempel som illustrerar effekterna av reduktionsplikten på gruv- och mineralbranschen är om kvotplikten skulle uppfyllas genom att inblandning av biodrivmedel endast inköpta volymer diesel för vägtransporter. Det skulle innebära cirka 50 procent inblandning av HVO eftersom volymerna gruvdiesel och diesel för väg är ungefär lika stora.⁷ Risken för stora kostnadsökningar bedöms främst vara kopplade till högre priser på biodrivmedel. Risken för detta är påtaglig eftersom det inte bedöms finnas tekniska och resursmässiga förutsättningar för att tillhandahålla de volymer förnybar diesel (främst HVO) som behövs för att uppfylla reduktionsplikten. Om priset på HVO (utan skatt) antas öka 30 % innebär detta efter att skatter adderats (de indikativa skattesatser som anges i Promemorian för år 2020) en kostnadsökning på 3,24 kr/l drivmedel. Givet att även pris och skatter på fossil diesel bedöms öka (frikopplat från kvotplikten) ser Svemin totalt sett en betydande ökad kostnad för transporter. Detta medför risk för påtagligakonsekvenser för gruv- och mineralbranschens konkurrenskraft.

- ***Svemin anser att lagförslagen måste ta hänsyn till att det för närvarande finns stora osäkerheter i vilka möjligheter det finns att blanda in biodrivmedel i gruvdiesel med hänsyn taget till tekniska aspekter av gruvtruckarna.***

Gruvtruckar är ännu inte certifierade eller på annat sätt godkända för annat än konventionell fossil diesel. Det kan dröja innan kompatibilitet olika typer av biodrivmedel och olika inblandningsnivåer har utvärderats. Därmed kan det åtminstone på kort sikt bli svårt för gruv- och mineralbranschen att uppfylla reduktionsplikten. Då återstår två val för branschen: att betala straffavgifter, vilket skulle betyda stora kostnadsökningar (se ovan), eller att få betala andra företag för att de ska uppfylla reduktionsplikten åt dem, vilket skulle innebära stora osäkerheter och troligen högre kostnader än

⁴ Här antas att den maximala straffavgiften skulle vara 3,5 kr per liter diesel givet cirka 20 procent inblandning

⁵ Kostnaden för gruvdiesel har uppskattats utifrån statistik för genomsnittligt pris och skatt för diesel i bulk under perioden februari 2015 till februari 2017 samt gällande skatteundantag för gruvdiesel (ex. moms) [SPBI, 2017, <http://spbi.se/statistik/priser/diesel/>]

⁶ Promemorian s. 85.

⁷ Sammanlagd angiven volym från LKAB, Boliden, Zinkgruvan Mining, Nordkalk AB, SMA Mineral och Cementa.

att själv uppfylla kvotplikten. Svemin anser därför att lagförslagen måste ta hänsyn till denna aspekt och att vidare utredning kan behövas om lämpliga undantag eller mekanismer för att hantera den.

- ***Svemin anser att möjligheterna för flexibilitetsmekanismer som inkluderar till exempel andra minskningar av växthusgasutsläpp än just flytande drivmedel, eller andra sätt att definiera måttstocken, bör utredas vidare.***

Svemin bifaller i förslaget att reduktionsplikten ska uppfyllas på årsbasis och sett till hela verksamhetens transporter. Denna möjlighet är särskilt viktigt i norra Sverige, där de flesta av gruvverksamheterna är belägna, eftersom det idag finns svårigheter att använda alla typer av biobränslen till följd av låga temperaturer vintertid (i betydligt längre perioder än resten av landet). Svemin vill därför särskilt betona vikten av att möjligheten att uppfylla reduktionsplikten på årsbasis och sett till hela verksamheten bibehålls även över tid. Även givet att reduktionsplikten kan uppfyllas på årsbasis ser Svemin en risk för högre kostnader för verksamheter belägna i norr eftersom dessa antingen måste ha en högre inblandning sommartid, eller använda dyrare biodrivmedel av god kvalitet. Det medför en regional skillnad med högre kostnader i norr för att uppfylla reduktionsplikten.

Svemin ser dock även behov av att utreda behovet av ytterligare flexibilitetsmekanismer. Gruv- och mineralbranschen utvärderar ständigt nya möjligheter för att minska växthusgasutsläppen relaterade till verksamheten. Det finns andra drivmedel och tekniska lösningar utöver flytande biodrivmedel som skulle kunna leda till stora minskningar av växthusgasutsläpp och till en långsiktigt stärkt konkurrenskraft för branschen, till exempel transportband eller andra tekniker som kan drivas med elektricitet. Om det skulle vara möjligt att inkludera sådan utsläppsminskningar i kvotplikten skulle gruv- och mineralbranschen kunna investera i framtidslösningar, istället för att betala för dyrare diesel.

I Promemorian (s. 72) påpekas att: *"Eldrift är ett viktigt komplement till ökad användning av biodrivmedel för att minska utsläppen från transportsektorn. Det saknas dock anledning att genom en reduktionsplikt styra investeringar i laddningsinfrastruktur till de aktörer som är verksamma på marknaden för flytande biodrivmedel. I stället bör denna utveckling stödjas genom särskilda incitament eller stöd att bygga laddningsinfrastruktur och införskaffa elfordon."*

Gruv- och mineralbranschen är dock unik och här finns faktiskt en relevant möjlighet att inkludera växthusgasutsläppsminskningar från andra tekniker och drivmedel i reduktionsplikten. Därmed skulle möjligheterna att uppnå utsläppsminskningar på ett kostnadseffektivt sätt öka. Dessutom kan det leda till att den stora efterfrågan på fossil och förnybar diesel minskar något.

- ***Svemin vill betona att omställningen Sverige står inför är ett långsiktigt arbete som kommer att kräva tid och resurser.***

Sverige står inför ett långsiktigt omställningsarbete som kommer att kräva tid och resurser. Gruv- och mineralbranschen präglas av mycket stora investeringar med lång tidshorisont. Vissa åtgärder kan göras snabbt och enkelt till begränsade kostnader, men för att nå den miljömässiga omställning som kommer att krävas, måste tillräcklig och rimlig tid tillåtas. Det banar väg för verklig förändring med långsiktiga och robusta åtgärder, inte bara snabba och enkla. Om utsläppen av växthusgaser ska minskas på ett kostnadseffektivt sätt inom gruv- och mineralindustrin, utan negativ inverkan på den internationella konkurrenskraften, krävs dels att tid ges för utvärdering och genomförande av åtgärder och dels att rimliga förutsättningar finns med avseende på teknik och kostnader. Svemin ser ett behov av en mer omfattande konsekvensanalys av reduktionsplikten med fokus på kostnader och näringslivets konkurrenskraft, men också av miljöaspekter. Ett antal tekniska förutsättningarna – så som möjligheterna att producera tillräckliga mängder förnybar diesel och möjligheterna att använda biodrivmedel i gruvtruckar – är fortfarande osäkra. Detta påverkar i sin tur de ekonomiska

förutsättningarna för transporter, såsom kostnadsutvecklingen för biodrivmedel. Transporter och drivmedel är en central del av gruv- och mineralindustrins verksamhet och kostnadsbas, varför branschen också är starkt påverkad av utvecklingen av skatter och styrmedel riktade mot transportsektorn.

- ***Svemin vill särskilt lyfta fram Svenskt Näringslivs förslag om utformningen av kontrollstationerna, möjligheten att justera skattesatserna på bensin och diesel utifrån produktprisutvecklingen på biodrivmedelsmarknaden samt behovet av en total översyn av transportsektorns samlade skatter och utgifter.***

Då det inte bedöms finnas tekniska och resursmässiga förutsättningar för att tillhandahålla de volymer förnybar diesel (främst HVO) som behövs för att uppfylla reduktionsplikten innebär detta en betydande risk för höga drivmedelspriser. Genom att justera skattesatserna på bensin och diesel, liksom Svenskt Näringsliv föreslagit, kan detta delvis dämpa prisökningar och således försämrad konkurrenskraft. En total översyn av transportsektorns samlade skatter och utgifter bör göras för att bygga kunskap kring sambandet mellan transportkostnader och näringslivets konkurrenskraft. Det är avgörande för att kunna göra de konsekvensutredningar som är nödvändiga för att fatta samhällsekonomiskt effektiva, balanserade och välgrundade beslut.

Svemin instämmer även i Svenskt Näringslivs förslag att kontrollstationerna måste utgöras av en bred plattform och täcka in alla samhällsmål som är berörda av denna typ av förslag, samt att denna därför bör innefatta en mer djupgående analys av effekterna av reduktionspliktsförslaget tillsammans med berörda samhällsaktörer.

Stockholm dag som ovan

Svemin



Per Ahl

vd



Erika Skogsjö

energi-och hållbarhetsansvarig

