

Analysavdelningen
Emmi Jozsa
016 – 544 23 32
emmi.jozsa@energimyndigheten.se

Näringsdepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande angående EU kommissionens förslag angående indirekt förändrad markanvändning

Sammanfattning

- Energimyndigheten avstyrker i huvudsak förslaget.

Energimyndighetens ställningstaganden

- Energimyndigheten anser att ändringsförslaget urvattnar direktivens ursprungliga syfte att skydda områden med hög biologisk mångfald och höga kollager samt att minska växthusgasutsläpp i transportsektorn.
- Energimyndigheten anser att förslaget till lista för råvaror som kan dubbel- eller kvadrupelräknas leder till en minskad användning av förnybara biodrivmedel.
- Energimyndigheten anser att grödobaserade biodrivmedel bör ges stöd även efter 2020.
- Energimyndigheten anser inte att den 7:e markkategorin ska inkluderas i direktivet.
- Energimyndigheten anser att ändringsförslaget inte kommer att ge förutsättningar för andra generationens teknikutveckling. Styrmedel måste innebära långsiktig säkerhet för att främja utveckling.

Specifika synpunkter

Förslaget till bilaga om råvaror som ska dubbel- och kvadrupelräknas

Energimyndigheten bedömer att Sverige med råge kommer att uppnå 10 % förnybar energi i transportsektorn till 2020 även med ändringsförslagets räknat på 2011 år rapporterade volymer och klarar taket om 5 % för grödobaserade drivmedel. Detta för att biogas från avloppsslam och biologiskt nedbrytbart hushållsavfall enligt förslaget ges möjlighet till dubbel- eller kvadrupelräkning enligt bilaga IX, del A och B (bilagan). Energimyndigheten anser dock att bilagan

har en övervägande negativ påverkan för förnybartdirektivets syften, och av ett antal anledningar bör tas bort.

Bilagan innebär en ambitionssänkning av 10 %-målet, eftersom ett medlemsland kan uppnå målet med en andel om endast 2,5 % förnybar energi i transportsektorn, om biodrivmedlet som använts kan kvadrupelräknas. De återstående 97,5 % kommer då att utgöras av fossila bränslen, och på marginalen oljesand som har stora utsläpp av växthusgaser. Detta innebär en minskad efterfrågan på biodrivmedel och ökad användning av fossila bränslen. Bilagan gynnar inte heller utveckling av andra generationens tekniker utan fokuserar endast på särskilda råvaror, som med tiden kan komma att försvinna eller bedömas vara olämpliga att gynna för biodrivmedelsproduktion.

Energimyndigheten ser också risker med ett antal av de råvaror som ska kvadrupelräknas – särskilt biomassafraktioner av industriavfall och pressrester från palmoljeframställning. Dessa råvaror är svårdefinierade som de är beskrivna i bilagan. De behöver inte uppfylla markkriterierna och inte inkludera växthusgasutsläpp uppströms före den plats där de faller ut. Detta urvåttnar direktivets syfte att använda hållbara biodrivmedel i transportsektorn, eftersom hänsyn inte behöver tas till om odlingssteget har gett upphov till skövling av skog med högt kolinnehåll eller förstört artrika områden eller lett till höga växthusgasemissioner tidigare i produktionskedjan. Kvadrupelräkning kommer öka efterfrågan på dessa restprodukter och avfall, och kan komma att gynna ohållbar produktion av biodrivmedel.

Energimyndigheten anser därför att listan ska tas bort och ersättas med en text i direktivet som tillgodoser syftet att främja teknikutveckling. Detta skulle till exempel kunna göras genom att särskilja biodrivmedel med avseende på teknikval och inte råvara. Dessutom bör direktivet medge att varje medlemsstat själv får avgöra vilka teknikutvecklingar de vill satsa på, och hur stödet ska se ut (kvotplikt, statsstöd eller dylikt). Det är inte ändamålsenligt att harmonisera teknikneutralitet genom en ändringsbar lista i en bilaga till direktivet. Energimyndigheten ser det dessutom som mycket negativt att eventuella framtida ändringar i bilagan, föreslås genomföras i delegerade akter. Idealt bör antalet hänvisningar till delegerade akter i ändringsförslaget minimeras.

Ändringsförslaget ger inte förutsättningar för andra generationens teknologi

Ändringsförslaget gör inte skillnad på andra generationens biodrivmedel och andra generationens tekniker för biodrivmedel. Utveckling av andra generationens tekniker är nödvändigt för att nå de volymer biodrivmedel som kommer behövas även efter 2020 och det finns en begränsad tillgång på de restprodukter och avfall som föreslås i bilagan.

I nuläget finns en mängd mindre pilotanläggningar och ett fåtal demonstrationsanläggningar, men inte några kommersiella andra generationens anläggningar för produktion av biodrivmedel i drift. Anledningen är att det för de intressenter som överväger att ta beslut om att kommersialisera en ny process inte

är styrmedlen fram till 2020, utan efter 2020, som är avgörande för ett investeringsbeslut. I dagsläget saknas sådana långsiktigt stabila styrmedel.

Det är i Energimyndighetens mening mycket viktigt att i förhandlingarna av ändringsförslaget göra det tydligt att utveckling av andra generationens tekniker kräver ytterligare styrmedel, och en långsiktig säkerhet i hur regelverket ska se ut. Det gäller inte enbart stabila regler i förnybartdirektivet, utan även långsiktigt stabil EU-lagstiftning gällande statsstöd och energiskatter för att ge investeraren trygghet. Arbetet med ett reviderat energiskattedirektiv, där bränsleskatten kan delas upp i en koldioxidskattedel och en energiskattedel, kan vara en del i detta arbete då biodrivmedel inte beskattas med koldioxidskatt.

Förslaget om att inget stöd ska kunna ges till grödobaserade drivmedel efter 2020

Energimyndigheten anser att förslaget om att grödobaserade drivmedel inte ska kunna ges stöd på något sätt efter 2020 kommer att innebära konsekvenser för transportpolitiken efter 2020. Utan skattebefrielse eller kvotplikt kan biodrivmedel inte konkurrera med fossila bränslen, och det är troligt att detta är fallet även om åtta år. Samtidigt finns inget som tyder på att andra generationens tekniker kommer finnas kommersiellt tillgängliga i stor skala 2020, och råvarubasen är begränsad för restprodukter och avfall.

Förslaget kommer därmed att innebära stora problem att uppnå kommande mål om förnybar energi i transportsektorn efter 2020. De prognoser som gjorts i arbetet med färdplan 2050 uppskattar till exempel användningen av biodrivmedel till 14 TWh 2030 vilket är omöjligt att uppnå utan grödobaserade biodrivmedel.

Energimyndigheten avstyrker därför förslaget om att stöd helt ska avskaffas för grödobaserade drivmedel efter 2020. Ett sådant förslag kan endast genomföras då det finns rimliga förutsättningar för en storskalig produktion av biodrivmedel från andra generationens tekniker.

Osäkerhet i ILUC-modellerna och frågan om ILUC i ett större perspektiv

De ekonomiska modeller som använts för att ta fram ett värde på ILUC-faktorerna, visar på betydande osäkerheter och varierande värden. Även EU kommissionen har framhållit att det finns brister i modellerna. Energimyndigheten kan i detta sammanhang inte acceptera att ILUC-faktorerna enligt ändringsförslaget föreslås ändras genom delegerade akter. Idealt bör antalet hänvisningar till delegerade akter i ändringsförslaget minimeras.

Frågan om indirekt markanvändning är mycket viktig och behöver arbetas vidare med, men bör hanteras i jordbruks- och skogsbrukspolitiken där hänsyn även kan tas till effekter av markanvändning som inte används till biobränslen men som kan ge upphov till indirekt ändrad markanvändning. En särreglering i förnybartdirektivet och bränslekvälighetsdirektivet kommer inte lösa problematiken.

Energimyndigheten anser att ILUC-faktorerna, även om de inte tillämpas förrän efter 2020, kommer att få direkt påverkan på biodrivmedelsmarknaden. Det

kommer bli svårt att marknadsföra produkter som med ILUC-faktor anses vara sämre än en fossil motsvarighet. Ändringsförslaget kommer också innebära minskade investeringar i anläggningar för drivmedel från grödor.

7:e markkategorin och direkt markomvandling

Ändringsförslagets implementering av en 7:e markkategori, som innefattar fleråriga grödor så som salix, fruktodlingar och julgranar, utgör ett mycket negativt förslag för Sveriges del. Markkategorin är inte förhandlad i tidigare direktiv och Sverige har valt att inte implementera den i befintlig lagstiftning eftersom sådana grödor idag odlas på jordbruksmark alternativt skogsmark och inte föranleder någon markanvändningsförändring utan ingår kontinuerligt jordbruk eller i rotationsperioder. Det är mycket viktigt för Sverige att denna 7:e markkategori inte blir en del av direktivet eftersom det går emot befintlig svensk lagstiftning inom jord- och skogsbruk.

Enligt ändringsförslaget ska gräsmark som omvandlas till åkermark eller den 7:e markkategorin inte ges en ILUC-faktor, men måste räkna med kolförluster i den direkta markomvandlingen. Direkt ändrad markanvändning kan komma att utnyttjas, om kolinlagringen inte är stor eller om det rör sig om skadad eller degraderad mark, särskilt i fallet med gräsmarker. Risker finns att gräsmarker som ännu inte är definierade i befintligt direktiv omvandlas till jordbruksmark för att odla grödor för produktion av biodiesel som då slipper ILUC-faktor eftersom en direkt ändrad markanvändning har skett. Detta kan gynna produktion i utvecklingsländer, särskilt i Afrika som har gott om gräsmarker basåret 2008, men kan även få negativa följder om gräsmarker med hög biodiversitet (till exempel Brasiliens Cerrado) omvandlas för att odla soja.

Positiva delar i ändringsförslaget

Energimyndigheten ser positivt på att ändringsförslaget ger möjlighet för länder utanför EU att skicka in rapporter för beräkningar av växthusgasutsläpp för odlingssteget. Svenska företag som importerar bränslen från utanför EU kan då använda dessa värden istället för de delnormalvärden som finns i förnybartdirektivet, vilket ger en något förbättrad växthusgasprestanda.

Energimyndigheten ser även positivt på att enskilda företag inte åläggs att beräkna sin egen ILUC påverkan utan får använda ett normalvärde.

Energimyndigheten ser även positivt på att ILUC-faktorerna inte införs förrän efter 2020 i förnybartdirektivet och bränslekvalitetsdirektivet eftersom det hade gett mycket stora konsekvenser för Sveriges uppfyllande av målen.

Påverkan på bränslekvalitetsdirektivet

I Energimyndighetens mening berör ändringarna inte bränslekvalitetsdirektivet i någon större utsträckning, eftersom enbart rapportering av ILUC faktorer krävs enligt förslaget.

Energimyndigheten har genomfört beräkningar av hur svenska drivmedelsleverantörer förhåller sig till bränslekvalitetsdirektivets krav för de

volymen som rapporterades för 2011. Med utgångspunkt i den beräkningsmetod och baslinje (utsläppsvärde för fossilt bränsle inom EU) som EU-kommissionens tidigare föreslagit låg växthusgasminskningen på ungefär 3 %, i förhållande till direktivets krav på 6 %. Resultatet är beroende av vilken baslinje och beräkningsmetod som beslutas i det tillämpningsdirektiv, till bränslekvalitetsdirektivet, som förhandlas för närvarande.

Ytterligare 3 % i utsläppsminskning kan uppnås uppströms eller genom inblandning av mer förnybar energi. Eftersom 10 % målet i förnybartdirektivet uppfylls med 2011 års rapporterade volymer, både med befintligt direktiv och med det nya förslaget, ger förnybartdirektivet inga ytterligare incitament för ökad inblandning av förnybar energi i transportsektorn. Sker utsläppsminskningarna uppströms finns det risk för att Sverige tappar tempo i förhållande till riksdagens mål om fossiloberoende fordonsflotta.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Erik Brandsma. Därutöver har avdelningscheferna Anita Aspegren, Roger Eklund, Mattias Eriksson, Zofia Lublin och Birgitta Palmberger samt direktören för strategiska frågor Anneli Eriksson och verksjuristen Jenny Johansson deltagit i den slutliga handläggningen. Föredragande har varit experten Emmi Jozsa.

Se även bilaga Promemoria om ändringar i förnybartdirektivet och bränslekvalitetsdirektivet.



Erik Brandsma



Emmi Jozsa