

m.remisser-energi@regeringskansliet.se

m.registrator@regeringskansliet.se

Övergripande kommentarer till RED II diarienummer M2017/00114/Ee

Revisionen av Förnybartdirektivet (REDII) innehåller flera bra aspekter. Biogas erkänns som en viktig del i omställningen och det finns ett välkommet fokus på miljökrav i elproduktionen. Vi stödjer också Kommissionens vilja att skärpa kraven på drivmedlens klimatgasreduktion, och ser positivt på att avfallsbaserade biodrivmedel och det skapas möjligheter för utveckling av dessa.

Däremot, är REDII en kraftig utökad kravplattform på biodrivmedel, och flera aspekter av förnybarhetsdirektivet omöjliggör en fortsatt utveckling av biodrivmedelsindustrin. Vi ser en stor risk att direktivet, om det införs i svensk lag 2021, kommer göra det svårt för Sverige att nå de tuffaste klimatmålen för transportsektorn i världen 2030. Kommissionen borde ta lärdom och istället sätta mer ambitiösa krav för transportsektorn. Med nuvarande förslag till REDII får man nästan intrycket av att Kommissionen gett upp tankarna på att seriöst och kraftfullt verkligen ta tag i transportsektorns enorma fossilberoende och stora utsläpp av klimatgaser.

2030-sekretariatets roll är att driva på utvecklingen mot de svenska 2030 målen i transportsektorn. Vi kommenterar därför inte på övriga delar av REDII. Det ligger utanför vårt mandat.

REDII är ett omfattande direktiv, som med revisionen förändrar kraven på biodrivmedel. Vi är tacksamma för att få chansen att lämna kommentarer i ett tidigt skede. Vi noterade att få biodrivmedelsföretag bjudits in till det remissmöte kring direktivet som departementet ordnade i februari 2017. Detta är beklagligt, speciellt eftersom den svenska drivmedelsindustrin ligger långt fram i den internationella konkurrensen och besitter stor kompetens som kan komma till nytta för regeringens påverkansarbete angående REDII framöver. Vi hoppas chansen till en bredare och mer ingående dialog återkommer under våren, om inte annat i skriftligt form.

Det finns tre generella frågor som regeringen bör lyfta, som går utöver en revision av ett direktiv. (Vi sammanfattar våra övriga synpunkter lite längre ner).

1. Sverige har som mål att reducera utsläppen i transportsektorn med 70% till år 2030, EUs motsvarande mål är 12-15%. Här måste Sverige ställa tydligare krav på att EU ökar ambitionsnivån, eller åtminstone tydliggör att EU ser positivt på att länder går före före och att de absolut inte hindras av några EU-regelverk i de högre nationella ambitionerna. Detta saknas i REDII, och även i Kommissionen Low Emission Mobility

Strategy från 2016.

2. Fri konkurrens är en grundläggande princip för EUs inre marknad. Syftet är att företag skall kunna agera på lika villkor. Kraven på biodrivmedel är betydligt hårdare än kraven på fossila drivmedel. Skillnaderna ökar ytterligare i detta direktiv. Perstorp, Lantmännen och Energifabriken med flera svenska företag drabbas av denna orättvisa. Är behandlingen av biodrivmedel godkänd enligt EUs fördrag om fri konkurrens?
3. Statsstödsreglerna skall revideras parallellt med att direktivet revideras. Statsstödsreglerna hanteras av Kommissionen, och når aldrig Parlamentet. Som bekant är så har statsstödsreglerna oerhört stor betydelse och påverkan på hur Sverige kan utveckla och utforma sina styrmedel för biodrivmedel och hållbara transporter, vilket föranleder att regeringen har en noga utvecklad strategi för hur man skall hantera och påverka arbetet med EUs statsstödsregler. Arbetar svenska regeringen aktivt med att revideringen av statsstödsreglerna gynnar biodrivmedlens utveckling?

Till detta har vi, i en bilaga, ett förslag på en konkret förändring av REDII som skulle öppna för en satsning på klimatgasreduktion snarare än att maximera namngivna substrat. Vi vet av diskussioner inom EU att det finns ett växande stöd för denna idé, och vi vet att flera länder har lyft denna möjlighet.

Våra synpunkter i sammandrag på revisionen av REDII.

1. Syftet med revisionen borde vara att öka andelen hållbara bränslen med hög GHG-reduktion, inte att förbjuda ursprung (mat-, olje- eller sockergrödor). Det finns inte dokumenterat i direktivet varför just "food-based biofuels" behöver ha en maximigräns över tid. Regelverken borde inte baseras på vilken råvara som används för biodrivmedelsproduktionen, utan de borde baseras på de färdiga biodrivmedlens GHG-reduktion, dvs deras funktionalitet. I detta skall man se klimatpåverkan från hela produktionskedjan.
2. Kommissionen har sedan förnybarhetsdirektivet presenterades 2009 gett väldigt blandade signaler till industrin, som gjort mångmiljardinvesteringar under årens lopp i tron att politiken skall vara konsekvent och långsiktig. Först en målsättning om 10% förnybart i transportsektorn 2020, förstärkt av White Paper for Transport 2011. Sedan revideringarna av RED och FQD med ILUC faktorerna, och 1 juli 2016 Low Emission Mobility Strategy. Nu kommer REDII revideringen med en detaljerad minskande maximinivå för grödobaserade biodrivmedel. Avskrivningen för industrins investeringar är 20-30 år, och teknikutvecklingen vid redan gjorda investeringar är snabb. I REDII revideringen ges inga incitament för industrins snabba teknikutveckling med kraftigt höjda GHG-reduktioner på bränslen oavsett generation.
3. Vi motsätter oss att kommissionen ökar skillnaden i krav på olika konkurrerande drivmedel på marknaden. Biobaserade drivmedel får med REDII betydligt högre krav än fossilbaserade drivmedel. Detta snedvrider konkurrensen ytterligare. Kommissionen drar även alla "vegetabilieoljebaserade" drivmedel över en kam,

forskningen visar (kommissionens egen GLOBIOM rapport 2016) att olika odlingar och anläggningar, och kombinationer av dessa, har olika GHG-reduktion. Vegetabilieoljebaserad biodiesel har inte alltid dåliga värden. Palmolja och dess produkter bör förbjudas idag eftersom produktionen har en kraftig miljöpåverkan, men även denna produktion skulle kunna förändras. Det finns raps som odlas för FAME med biobaserad metanol i processen som har låg ILUC. Vi stödjer krav på GHG-reduktion, och menar att kommissionen skall bygga sina beslut på vetenskap. Kaliforniens Low Carbon Fuel Standard har certifierat 508 bränsleproduktions alternativ, alla med olika GHG-reduktion.

4. Det är oklart på vilket sätt medlemsländer kan ge stöd till en mer radikal satsning på biodrivmedel. REDII och Statsstödsreglerna anger att inga skattemedel får gå till drivmedel baserade på stärkelse-, olje- eller sockerväxter från år 2020. Hur skall då den svenska regeringen kunna skapa incitament för högre andelar av biodrivmedel som behövs i omställningen av den svenska transportsektorn?
5. Svenska företag har visat att kontinuerlig förbättring av produktion av s k konventionella biodrivmedel kan leda till allt högre minskning av klimatpåverkan. Detta gör de genom ett fokus på att använda allt större del av råmaterialet, allt i linje med EUs avfallshierarki. Enligt REDII förslaget omöjliggörs både att tillgodoräkna sig miljövinsten av att använda miljömärkt el, och klimatnyttan av fångad och återförd CO₂. Just det sistnämnda är synnerligen olyckligt och något regeringen måste arbeta mycket hårt med att åtgärda, så att de investeringar som gjorts och kommer att göras på området inte går förlorade. Det är därtill direkt kontraproduktivt att inte tillåta dessa satsningar, eftersom detta leder till att biodrivmedlen då inte kommer att vara lika klimateffektiva som eljest.
6. Statsstödsreglerna nämns i REDII. Vi noterar att även dessa skall revideras, men att det inte finns ett system för avstämning/dialog mellan förankringen av REDII och kommissionens arbete med statsstödsreglerna. Det är viktigt att statsstödsreglerna lyhört anpassas till krav och avsikter med REDII.

Detaljerade kommentarer

Fokusera på reduktion av klimatgaser

Ända fram till år 2010 var EU tydligt inriktat mot att minska utsläpp i transportsektorn genom en satsning på biodrivmedel. EU satte tidigt ett mål på 10% biodrivmedel i transportsektorn till år 2020. Idag ligger EU i snitt på cirka 6% förnybart i transportsektorn, med Sverige och Finland som ledande medlemsländer.

När sedan RED reviderades 2015 infördes en begränsning på uttag från jordbruksgrödor. Förklaringen är att jordbruksgrödor anses ha en större indirekt landanvändningseffekt (ILUC), dvs ett biobränsleuttag från jordbruket tvingar jordbruket att finna andra källor till

exempelvis bioolja, och att klimatpåverkan är högre från detta uttag. Man kunde tycka att livsmedelsproduktionen borde bära sin egen miljöskuld.

2030-sekretariatet vänder sig starkt mot att Kommissionen fortsätter att diskriminera biobränslen utifrån vilket substrat eller gröda som används. Det viktiga måste vara växthusgasreduktion av respektive bränsle, tillsammans med hållbarhetskrav vid produktionen.

Det närmast jämförbara systemet är Kaliforniens Low Carbon Fuels Standard (<https://www.arb.ca.gov/fuels/lcfs/lcfs.htm>). Den infördes 2008, och bygger på att alla bränsleströmmar certifieras utifrån fossil kolhalt från produktion, odling och tillverkning. Idag finns mer än 500 sådana bränsleströmmar certifierade, både fossila och förnybara. Med dessa data som underlag kan sedan delstaten Kalifornien sätta krav på reduktion av klimatgaser på det mest kostnadseffektiva sättet.

Industrins förutsättningar

EUs arbete med biodrivmedel har gett olika signaler till industrin. De senaste fem åren har inneburit en intensiv diskussion kring indirekta markeffekter (ILUC), och det har lett till en skärpning i kommissionens syn på biodrivmedel. För en producent har det inneburit tvåra kast.

De investeringar som industrin gör har en lång avskrivningstid. Direktivet talar om att inte bryta mot tidigare inriktning, men det fokus på så kallade konventionella drivmedel som fanns i 2009 års direktivförslag begränsades kraftigt i revisionen 2015 och skall nu leda till en succesiv minskning från 7% nivån 2020 till 3,8% 2030. Detta är en kort tid för industriella investeringar och strategier.

Den andra allvarliga aspekten är att REDII inte alls ger incitament till industriell utveckling och effektivisering. Om ett företag som Lantmännen eller Perstorp lyckas öka den beräknade växthusgasreduktionen genom effektivisering och teknikutveckling, finns inget stöd i direktivet. En Etanol eller FAME produktion med 80% eller 90% klimatgasreduktion ses som lika illa som en produktion med en effektivitet på 50%.

Klarar vi de svenska 2030 målen med REDII

Vilka signaler REDII ger industrin i en tid när länder som Sverige, Kalifornien och Finland sätter 2030 mål för transportsektorn som är både radikala och utmanande. FFF-utredningen visade på en kraftig effektivisering av transportsektorns energibehov, men ändå en efterfrågan på 3-4 miljoner kubikmeter biodrivmedel. I EU används idag ca 17 miljoner kubikmeter biodrivmedel. 79% består av de biodrivmedel som enligt direktivförslaget skall succesivt minska till 3,8% 2030 – och då skal man komma ihåg att andelen biodrivmedel i transportsektorn endast uppgår till ca 6% i dagsläget i EU.

Om Sverige skall nå sina mål måste industrin idag veta hur efterfrågan kommer att se ut. Redan nu måste investeringar planeras som skall kunna större mängder inhemska biodrivmedel än idag till 2030. Och detta med en samtidig ökad internationell efterfrågan.

REDII förbjuder inte explicit medlemsländer att använda mer grödbaserade biodrivmedel, och man framhåller avancerade biodrivmedel, men två tabeller i Annex X i REDII ger en bild där biodrivmedelandelen i EU år 2030 skall landa på 10,6% av energianvändningen i transportsektorn. Det är 0,6% mer än 2020, en ökning med 0,06% per år. Det budskapet ger en tydlig bild till marknaden, och ett så tydligt ställningstagande kommer att spilla över i andra direktiv och beslut i EU. Inte minst de omdiskuterade statsstödsreglerna som just revideras.

| Use of fuel in Europe 2016 | Million litres |
|----------------------------------|----------------|
| Fossil gasoline | 99 850 |
| Fossil diesel | 200 180 |
| Fossil Jet Fuel | 60 000 |
| Total Fossil Fuels | 360 030 |
| Ethanol | 5 170 |
| Rape seed biodiesel | 5 680 |
| UCO (Used Cooking Oil) biodiesel | 2 210 |
| Palm biodiesel | 1 790 |
| Soy Biodiesel | 880 |
| Animal Fats | 980 |
| Sunflower | 300 |
| Other (pine oil, fatty acids) | 200 |
| Total biofuels | 17 210 |

Källa: GAIN report NL 6021, 2016. EU Biofuels Annual 2016, USDA

Motsvarande krav på alla drivmedel

Med REDII blir kraven på biodrivmedlen ännu hårdare än tidigare, och skillnaden på marknaden mellan kraven på fossila och biobaserade drivmedel ökar. En lastbil fungerar lika bra på biodrivmedel som på fossila drivmedel, varför skall bara biodrivmedlen ha krav som fördyrar och försvårar?

Det motsatta hade man kunnat argumentera för med tanke på klimatnyttan, men den rådande modellen bryter mot kraven på lika villkor på marknaden. Detta måste lyftas i alla diskussioner, och kan vara en grund för en formell markering från den svenska regeringen.

Vi menar även att Kommissionen drar alla biodrivmedel över en kam när man utesluter grödbaserade drivmedel. I det vetenskapliga underlag som bland annat kommissionen tagit fram (GLOBIOM rapporten 2016) betonas att vissa biodrivmedel har mycket höga växthusgasutsläpp, medan andra har låga. Det kan rent av handla om samma gröda. Rapporten rekommenderar en betydligt mer differentierad approach, som Kaliforniens Low Carbon Fuel Standard. Även detta borde granskas formellt.

Statsstödsreglerna måste anpassas

Statsstödsreglerna är vapnet som direktiven håller bakom ryggen. Det är i statsstödsreglerna som villkoren för statsstöd definieras, och de bygger i sin tur på direktivens texter.

§103 i statstödreglerna anger att om en marknad inte klarar att genomföra något i kommissionens intresse (klimatreduktion), och statsstödet inte förvränger marknaden (alla kan leverera biodrivmedel) så får ett medlemsland ge stöd åt den produkt marknaden inte automatiskt välkomnar. Detsamma borde gälla biodrivmedel, som trots direktiv och klimatsatsningar bara har knappt 6% av EUs transportmarknad.

Statsstödsreglerna anger:

I meddelandet av den 8 maj 2012 om modernisering av det statliga efterlystes gemensamma principer för kommissionens bedömning av stödåtgärders förenlighet med den inre marknaden. Med hänsyn till detta anser kommissionen att en stödåtgärd är förenlig med den inre marknaden endast om den uppfyller vart och ett av följande kriterier.

a) Bidrag till ett väl avgränsat mål av gemensamt intresse: en statlig stödåtgärd måste syfta till ett mål av gemensamt intresse i enlighet med artikel 107.3 i fördraget (avsnitt 3.2.1).

b) Behov av statligt ingripande: en statlig stödåtgärd måste vara inriktad på en situation där stödet kan åstadkomma en konkret förbättring som marknaden inte klarar på egen hand, till exempel genom att åtgärda ett väl avgränsat marknadsmisslyckande (avsnitt 3.2.2).

c) Stödåtgärdens lämplighet: den föreslagna stödåtgärden är ett lämpligt policyinstrument med hänsyn till målet av gemensamt intresse (avsnitt 3.2.3).

d) Stimulans effekt: stödet måste ändra företagets beteende på ett sådant sätt att de inleder ytterligare verksamhet som de inte skulle bedriva eller som det skulle bedriva endast i begränsad utsträckning eller på ett annat sätt (avsnitt 3.2.4).

e) Stödets proportionalitet (begränsning av stödet till ett minimum): stödbeloppet måste begränsas till det minimum som krävs för att uppmuntra till ytterligare investeringar eller ekonomisk aktivitet i det berörda området (avsnitt 3.2.5).

f) Undvikande av betydande otillbörliga negativa effekter på konkurrens och handel mellan medlemsstater: de negativa effekterna av stödet är tillräckligt begränsade, så att det övergripande resultatet av åtgärden blir positivt (avsnitt 3.2.6).

g) Överblickbart stöd: Medlemsstaterna, kommissionen, ekonomiska aktörer och allmänheten ska lätt ha tillgång till alla relevanta handlingar och till relevant information om det stöd som beviljas inom ramen för detta (avsnitt 3.2.7).

Vi menar att stöd till bibränslen i exempelvis Sverige, uppfyller alla dessa punkter:

- a) Klimatfrågan är central för Kommissionen
- b) Biobränslen med hög GHG-reduktion utgör bara 6% av transportsektorn i EU, trots att klimatfrågan diskuterats länge
- c) Den svenska CO₂ skatten är omnämnd som ett mycket gott exempel av flera tongivande organ
- d) Stimulansen ger ökad skjuts åt biobränslen, och förändrar marknadens aktörers drivmedelsmix
- e) Detta måste vägas i relation till kvot/reduktionsplikt och andra åtgärder
Detta går lätt att styra
- f) Biodrivmedel är tillgängliga för alla länder
- g) Detta uppfylls med råge idag

Bilaga: Ett förslag

Genom att gynna biodrivmedel med hög klimatnytta, oavsett "generation" eller ursprung, gynnas klimatet, utvecklingen inom transportnäringen och den europeiska industriella utvecklingen.

REDII direktivet föreslår i dess nuvarande form att "advanced biofuels" inklusive el ökar till 6,8% av transportsektorn energibehov, och att "conventional biofuels" begränsas till till 3,8%. Det ger totalt en andel biobaserade biodrivmedel år 2030 på 10,6%, en ökning från målet 2020 på 0,6% på tio år, eller 0,06% per år. Idag används omkring 17 miljoner m³ flytande biobränslen i Europa. 13,5 miljoner m³ av dessa, eller 79%, är så kallade "conventional biofuels".

Vi vill att man inför en bryggdefinition som vi ger arbetsnamnet "High Emission-Reduction Biofuels HERB". Kravet på dessa biodrivmedel är att de skall klara en växthusgasreduktion på 70%, och uppfylla hållbarhetskraven på produktion.

Med förslaget uppnås fyra strategiska mål:

1. Vi skapar ett utrymme för Kommissionen att höja klimatambitionerna för transportsektorn genom ett förstärkt fokus på klimatgasreduktion som avgörande parameter.
2. Industrin belönas för den starka teknikutvecklingen man åstadkommit genom att "conventional biofuels" med mycket hög GHG reduktion accepteras. Detta ger industrin en chans att få avskrivning för gjorda investeringar om de effektiviserar processen.
3. Vi stärker Kommissionens ambition att fokusera på de biodrivmedel som har en kraftigt reducerad klimatpåverkan. Generationstanken eller substratfokus lämnas, dock inte klimatnyttan.
4. Vi bidrar till att den inre marknaden utvecklas på ett sätt som minskar snedvridningen av konkurrens mellan bränslen.

Denna förändring kan införas genom att begreppet HERB införs på ett fåtal ställen i direktivförslaget, att Annex IX får en ytterligare klass (c), med ett eget mål som ökar ambitionen för förnybara drivmedel utan att minska ambitionen med ökad andel "advanced biofuels" och att en tredje kolumn förs in jämte utfasningsplanerna på så kallade "conventional biofuels" i Annex X.