

m.registrator@regeringskansliet.se

Kopia:

christina.nordenbladh@regeringskansliet.se

m.remissenergi@regeringskansliet.se

Diarienummer: M2018/00348/P

2030-sekretariatets remissvar om ändring i förordningen (2011:1088) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen

Sammanfattning

2030-sekretariatet välkomnar att regeringen agerar för att skärpa hållbarhetskraven på biodrivmedel.

Vi noterar att synen på biodrivmedel håller på att ändras, inte minst i EU, till förmån för den syn som generellt gäller i Sverige. Varje enskild lag- och förordningsändring måste ses tillsammans med de övriga förändringar som införs i Sverige som en följd av EU:s beslut för flera år sedan, och viss hänsyn måste även tas till förväntade EU-beslut. RED II diskuteras nu i trialogen i Bryssel, och beslut kommer senare i år.

Vi kommenterar inte justeringen utifrån ett enskilt substrat, även om upphovet till förändringen härstammar från den ökade användningen av Palmoljedestillat (PFAD) som råvara för hydrerade vegetabiliska oljor (HVO) i Sverige. Ändringen i förordningen berör denna gång enbart biodrivmedel från restprodukter. Generellt stödjer vi även att undvika att klassificera produkter som avfall. Sverige bör sträva efter att avfall inte dubbelräknas eller får andra förmåner i rapporteringen till EU, utan att man utgår från den faktiska klimatpåverkan - där avfall i många fall är en mycket lämplig och ur många avseenden positiv bas.

Vi stödjer även att villkoren för olika biobaserade drivmedel likställs. Det är viktigt att hålla på en strikt marknadsneutralitet för etablerade biodrivmedel. Det gör det speciellt olyckligt att kraven på de fossila bränslena är betydligt lägre än på de biobaserade. Om kraven ensidigt skärps och blir allt mer detaljerade för biodrivmedlen, så stärks de fossila drivmedlens konkurrenskraft gentemot de biobaserade vilket knappast kan vara regeringens avsikt.

Avslutningsvis noterar vi att Energimyndighetens konsekvensbeskrivning är alltför inskränkt. Vi står inför betydligt större omställning än omklassificering av vissa substrat. Utmaningen är att se till att det finns tillräckligt mycket hållbara råvaror för att klara omställningen av det svenska transportsystemet.

Detaljerade kommentarer på ändring i förordningen (2011:1088) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen

1. Den föreslagna lagtexten har, efter kritik från bl.a. 2030-sekretariatet, förtydligats från tidigare remiss, och det finns nu ett värde för att definiera när en produkt är betydande nog för att inte kallas restprodukt. Regeringen föreslår att substratet skall anses vara en samprodukt om värdet överstiger 40 % av huvudproduktens värde. Om värdet är under 40 % är det följaktligen en restprodukt.

Det är bra att ett värde har angetts, men det finns ingen förklaring till denna nivå, och inte heller beskrivningar hur den skall beräknas. Det är kanske lätt med PFAD/Palm, men hur räknar man olja från slaktavfall? Ett annat svenskt exempel, om EU beslutar att ta bort tallolja från Annex IX i RED, och talloljan då jämförs med exempelvis råttolja till kemiindustrin, skulle köparna genom att sätta priset kunna styra huruvida det var möjligt att göra drivmedel av tallolja.

Vi kan inte med den tunna motivationen i förslaget uttala oss om en som det verkar höftad nivå, utan förespråkar att även detta tas upp i en fördjupad konsekvensbedömning.

2. Vi välkomnar att regeringen föreslår tidsbegränsade hållbarhetsbesked om vissa villkor uppnåtts. Vi tror att det är viktigt att behålla en flexibilitet för nya produkter - dels är innovationstakten hög, och inte minst det som tidigare kallades avfall blir nu en råvara. Men det är även viktigt att ge Energimyndigheten en möjlighet att stödja industriell utveckling, exempelvis av en testproduktion.

Konsekvenserna av ändrad förordning

Regeringens förslag har drivits fram då andelen PFAD i HVO ökat kraftigt. Det är ur klimatperspektiv positivt att biobränslen som HVO ökar, och att det är viktigt att alla substrat behandlas på samma sätt. Det går inte heller att bortse från att det finns mycket negativa miljökonsekvenser av palmoljaproduktion på djungel/skogsmark. Även om importen till EU är certifierad palmolja, finns betydande problem med nya plantager.

Effekten av förändringen i förordningen blir däremot olycklig. Palmolja har nästan samma pris som PFAD, och även om den är certifierad finns problemen med okontrollerad nyodling. Det finns ett dock stort utbud av RME eller B100 på marknaden på kort sikt som kan brygga i avvaktan på hållbara substratkedjor.

2030-sekretariatet har efterfrågat en utredning av hur regeringen kan bidra till att säkra utbudet av hållbara biobaserade drivmedel, där det ingår åtgärder för att minska ett ohållbart skogsbruk i Malaysia och Indonesien. Det räcker inte att nöja sig med att importerad mängd palmolja är certifierad, konsumtionsländerna måste se till hela problembilden.

Det paradoxala med just palmolja är att den har en mycket hög klimatpåverkan om den odlas på nyligen röjd skogsmark och den nedtagna skogen och utsläpp från frigjord mark tas med i klimatkalkylen, men den har en mycket låg klimatpåverkan om den odlas på existerande jordbruksmark. Här finns en potential som behöver förstärkas och förtydligas genom att med klassificering och ekonomiska styrmedel styra rätt.

PFAD kommer av allt att döma att inom ett par år klara de krav på spårbarhet och certifiering som regeringen ställer på en huvudprodukt i enlighet med EU:s regler.

En långsiktig konsekvensanalys

Idag produceras drygt 80 miljoner ton oljeekvivalenter biodrivmedel per år. Huvuddelen etanol, resten bioolja. De stora råvaruströmmarna för bioolja är raps, palmolja (med PFAD) och soja. Till detta kommer en liten mängd biogas för transporter globalt.

Den globala konsumtionen av fossila drivmedel är samtidigt 2 500 miljoner ton.

Även med kraftigt förbättrad effektivitet i transportsektorn är utmaningen enormt stor.

Sverige konsumerar en förhållandevis stor del av EU:s biodrivmedel, och som tur är för den svenska utvecklingen har konkurrensen om biodrivmedlen i Europa inte ökat nämnvärt. Men hur skall Sverige klara målen om konkurrensen om knappa resurser av hållbara biodrivmedel ökar kraftigt? Dels kommer det att vara svårt att alls få tag på råvara, dels kan en alltför snabb efterfrågeökning öka pressen på icke hållbara produktionsmetoder.

Om regeringen menar allvar med 2030-målet, som bygger på en stor andel biodrivmedel, måste man diskutera en långsiktig och hållbar produktionsökning, inte minst i Sverige.

2030-sekretariatet vill se en fördjupad analys, där hela tidsperioden till 2030 med successivt ökad efterfrågan på biobaserade drivmedel kartläggs. Bara Bränslebytet lär kunna leda till en fördubblad efterfrågan gentemot idag. Var finns dessa mängder biobaserade drivmedel, och hur skall regeringen bidra till att ökad hållbar produktion, inte minst från svenska råvaror och producerade i Sverige, kommer till stånd?

Den svenska kollektivtrafiken kan visa fram imponerande hög andel av förnybara bränslen, över 80 % 2016, och HVO har en betydande del, på vissa ställen är HVO eller B100 det lämpligaste alternativet då biogas och el av tekniska skäl inte skulle fungera. Bussarna är inköpta för att gå på biobaserad diesel och kraven i trafikavtalen är högt ställda. Omdefinieringen riskerar innebära brist på 100 % biodiesel (HVO och FAME) och även svårigheter att förutse kostnaden. Det leder till stora problem för kollektivtrafiken, och i vissa fall omförhandlingar av avtal. När kollektivtrafikhuvudmännen nu står inför 8-10-åriga upphandlingar är det viktigt med tydliga definitioner och en långsiktig stabil hantering av drivmedel.

Vi ser också en betydande risk att en omklassificering av PFAD i ett kort perspektiv leder till en ökad efterfrågan på palmolja, vars kostnadsnackdel jämfört med PFAD försvinner i och med omklassningen. Samtidigt riskerar vi att andra typer av HVO eller andra former av biodiesel inte tar marknadsandelar på det sätt som regeringen tycks tro i och med det

förslag som nu läggs. Det beror bl.a. på att HVO från andra oljegrödor eller skogsavfall i nuläget och under några år framöver endast finns i begränsad mängd och med en osäker prisbild, och att RME/FAME upplevs som mer krävande att använda av brukarna. Att beskattningen och kostnadsfördelen över tid varit mer oklar för RME/FAME än för HVO bidrar. Detta bör regeringen adressera i det fortsatta arbetet, dels i samband med detta omklassningsärende, och dels i de kontrollstationer som aviserats för Bränslebytet.

Stockholm den 1 mars 2018

Jakob Lagercrantz
2030-sekretariatet