



Handläggare: Eva Sunnerstedt

Telefon: 08-508 28 913

Till

Miljö- och hälsoskyddsnamnden

2013-02-05 p.12

## **EU kommissionens förslag angående indirekt förändrad markanvändning – remiss från Näringsdepartementet**

### **Förvaltningens förslag till beslut**

- Med godkännande översänd tjänsteutlåtande till Näringsdepartementet som svar på remissen

Gunnar Söderholm

Förvaltningschef

Gustaf Landahl

Avdelningschef

### **Sammanfattning**

Näringsdepartementet har remitterat EU Kommissionens förslag angående förändrad indirekt markanvändning som innebär ändring av två direktiv: 98/70/EG om kvaliteten på bensen och dieselbränslen och 2009/28/EG om främjande av användning av energi från förnybara energikällor.

Miljöförvaltningens bedömning är att EU kommissionens förslag leder till en ökad användning av fossila drivmedel och ökade utsläpp av klimatgaser utan att nämnvärt avhjälpa de företeelser förslaget egentligen avser att motverka.

Miljöförvaltningens analys är att förslaget är otillräckligt underbyggt och leder till att första generationens biodrivmedel slås ut från marknaden långt innan 2020. Marknaden har faktiskt redan börjat reagera på förslaget och investeringar stoppats. Även existerande produktion av riktigt bra biodrivmedel från grödor hindras att utvecklas ytterligare.

Förslaget är otillräckligt för att kommersialisera avancerade biodrivmedel och dubbelräkningen leder till att målet 10 % förnybart i transportsektorn till år 2020 bara nås på papperet.

Förslaget innebär dessutom att hela marknadsunderlaget för infrastruktur för höginblandade biodrivmedel och marknadsunderlaget för att utveckla optimerade fordon för etanol och FAME försvinner.

Förslaget sänder också den tydliga signalen att regler kan ändras med mycket kort varsel och att långsiktiga investeringar är mycket riskabla – vilket ytterligare försvårar etableringen av avancerade biodrivmedel och infrastruktur för dessa.

## Bakgrund

Näringsdepartementet har remitterat EU Kommissionens direktivförslag ”Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 98/70/EG om kvaliteten på bensin och dieselbränslen och om ändring av direktiv 2009/28/EG om främjande av användning av energi från förnybara energikällor” till sextio olika remissinstanser i Sverige. Stockholm är inte en av remissinstanserna men miljöförvaltningens har arbetat länge med biodrivmedelsfrågor och har synpunkter på förslaget som känns viktiga att framföra. Miljöförvaltningen har stämt av med Näringsdepartementet som välkomna synpunkter även från andra än de instanser som fått remissen. Skriftliga synpunkter ska ha inkommit till Näringsdepartementet senast den 22 februari 2013.

### Bränslekvalitetsdirektivet

Genom direktiv 2009/30/EG om ändring av bränslekvalitetsdirektivet (98/70/EG), infördes nya regler som innebär att bränsleleverantörerna nu är skyldiga att övervaka, rapportera och minska bränslenas livscykelutsläpp av växthusgaser. EU ålägger alla distributörer av fordonsbränslen till den europeiska marknaden att minska livscykelutsläppen av växthusgaser från sina produkter med minst 6 procent mellan 2011 och 2020, räknat per energienhet och jämfört med den genomsnittliga nivån i EU 2010. Bolagen får tillgodoräkna sig åtgärder som reducerar utsläppen i alla led, inklusive t.ex. utvinning och raffinering. De kan också uppfylla målet genom att byta till förnybara drivmedel eller eldrift förutsatt att skiftet bidrar till lägre livscykelutsläpp.

En effekt av kravet på minskade livscykelutsläpp är att det blir svårare för drivmedelsbolagen att importera bränslen framställda ur oljesand, oljeskiffer och



stenkol, eftersom sådan utvinning ger betydligt större utsläpp än produktion av konventionell olja. Bestämmelsen gynnar däremot drivmedel framställda ur naturgas som jämfört med olja har betydligt lägre innehåll av kol räknat per energienhet.

Revideringen av bränslekvalitetsdirektivet medförde också ändrade specifikationer för bensin och diesel, så att det nu är tillåtet att blanda in upp till 10 procent etanol i bensin och upp till 7 procent FAME i diesel.

### Förnybartdirektivet

EU:s mål för förnybar energi finns i förnybartdirektivet<sup>1</sup>, som sätter en gemensam ram för främjande av energi från förnybara källor. Det gemensamma målet är 20 procent förnybar energi av den slutliga energianvändningen (brutto) 2020. Varje enskild medlemsland ska bidra till detta genom att öka sin andel förnybar energi med en viss faktor, som fastställts med beaktande av utgångsläge och potential, bruttonationalprodukt samt tidigare ansträngningar att öka andelen förnybar energi. Sveriges bindande mål är enligt direktivet 49 procent, vilket är högst inom EU. Sverige uppnådde i stort sett detta mål redan år 2011 då de förnybara energikällornas andel av energianvändningen uppgick till ca 48 procent.

I förnybartdirektivet finns ett särskilt mål om att andelen energi från förnybara energikällor år 2020 måste utgöra minst 10 procent av den slutliga energianvändningen för alla transporter i medlemsstaten. Detta mål ansvarsfördelas inte mellan medlemsstaterna, främst för att det finns en välfungerande handel med transportdrivmedel. Målet är således 10 procent i alla medlemsländer.

Vid användning i eldrivna vägfordon, kan den förnybara elen räknas 2,5 gånger mot målet 10 procent förnybar energi i transportsektorn.

Vid beräkning av målet ska dessutom biodrivmedel som produceras från avfall, restprodukter, cellulosa från icke-livsmedel samt material som innehåller både cellulosa och lignin räknas dubbelt jämfört med andra biodrivmedel. För de biodrivmedel som används i Sverige idag så gäller detta biogas och HVO. För båda dessa biodrivmedel används till allra största delen råvaror som ingår i ovanstående definition.

---

<sup>1</sup> Direktiv 2009/28/EG om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor



Direktivet ställer också krav på att biodrivmedel ska uppfylla hållbarhetskriterier. Annars får de inte tillgodoräknas för uppfyllelse av det nationella målet eller bidra till att uppnå eventuella kvotplikter och inte heller utgöra grund för eventuella skattelättnader eller annat finansiellt stöd. Hållbarhetskriterierna ställer krav på en växthusgasminskning med minst 35 procent jämfört med livscykelutsläppet från motsvarande fossilt drivmedel samt att biodrivmedel inte får produceras från råvaror odlade på mark med hög biologisk mångfald eller områden med hög halt av markbundet kol. Kraven på minsta växthusgasminskning ökar till 50 procent 2017 och 60 procent 2018 för anläggningar som startat senast den 1 januari 2017. I Sverige regleras hållbarhetskriterierna i lag (2010:598)<sup>2</sup> och Energimyndigheten är tillsynsmyndighet<sup>3</sup>.

#### Det aktuella förslaget till ändring av Bränslekvalitetsdirektivet och Förnybartdirektivet

Kommissionen har nu presenterat ett förslag till ändring av de båda ovan beskrivna direktiven. Förslaget framgår i sin helhet av bilaga 1 och innebär i korthet följande:

Endast hälften av 10 procentmålet ska kunna uppfyllas med biodrivmedel som produceras från mat- eller fodergrödor.

Hållbarhetskriterierna gällande växthusgasminskning ska för nya anläggningar skärpas snabbare än tidigare indikerat, för att räknas in i målet ska dessa minska utsläppen med minst 60 procent redan år 2014 istället för 2018.

Medlemsstaterna ska inkludera växthusgasutsläpp från s.k. ILUC-effekter i sina årliga hållbarhetsrapporter. ILUC är förkortning av ”Indirect Land Use Change”, effekterna av indirekt markanvändning. Det innebär att man ska ta hänsyn till att exempelvis en ökning av biodrivmedelsproduktion kan innebära att annan produktion trängs undan och att man därmed behöver odla upp ny mark. Vi uppodling av ny mark frisläpps bundet kol. Fenomenet kan uppstå vid flera olika markanvändningsförändringar och kan vara både positiva och negativa. Fenomenet kan inte mätas utan måste modelleras och beräknas. I förslaget finns schabloner framräknade för olika biodrivmedel.

Mer avancerade biodrivmedel ska främjas genom att reduktionen från dessa biodrivmedel räknas dubbelt eller fyrfalt.

---

<sup>2</sup> Lag (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen.

<sup>3</sup> [http://www.energimyndigheten.se/sv/Foretag/hallbara\\_branslen/Hallbarhetskriterier/](http://www.energimyndigheten.se/sv/Foretag/hallbara_branslen/Hallbarhetskriterier/)

## Förvaltningens synpunkter

Tak för biodrivmedel från grödor

Kommissionen föreslår ett tak på 5 procent för biodrivmedel från grödor, med den huvudsakliga motiveringen att inte riskera en konkurrens mellan mat och bränsle som kan orsaka ILUC-effekter:

Det finns ingen vetenskaplig grund för ett tak på 5 procent, och Kommissionen presenterar inte heller några argument för denna nivå. Tvärtom finns det i Unionen minst 11,2 miljoner hektar åker i träda eller nyligen tagen ur produktion (Eurostat). Troligen finns betydligt mer eftersom en hel del mark fallit ur jordbruksstatistiken redan tidigare och en hel del mark endast hålls öppen för att erhålla jordbruksstöd. I Sverige finns enligt Jordbruksverket mer än dubbelt så mycket överflödigt mark än som framgår av Eurostat (The global need for food, fibre and fuel – KSLAT nr 4-2012).

Denna mark kommer inte att användas till mat- eller foderproduktion och ger därför ingen ILUC-effekt. Om marken inte används och hålls i stånd de närmsta åren kommer den att växa igen eller planteras och blir därmed i praktiken oanvändbar som åker för all framtid.

Om denna åkermark istället används till att producera exempelvis etanol + biogas räcker den till ca 50 miljoner små personbilar, dvs. 20 % av EUs nuvarande bilflotta. Alternativt kan delar användas till att producera etanol + proteinfoder, vilket minskar behovet av import av proteinfoder (vilket ofta är sojamjöl från tropiska regioner som direkt orsakar uppodling av nya marker).

Jordbruksverket föreslår i sin rapport ”Ett klimatvänligt jordbruk 2050” att 350 000 ha, mindre än halva den svenska överskottsarealen (drygt 800 000 ha), skulle kunna producera biodrivmedel som ersätter 6 720 GWh, dvs ca 8 % av nuvarande drivmedelsanvändning.

EU-kommissionen föreslår i det nya förslaget till gemensam jordbrukspolitik att ytterligare ca 10 miljoner ha ska läggas i sk. grön träda – mark som inte heller den kommer att användas till matproduktion. EU vill lägga mark i grön träda för att minska jordbruksöverskottet. För dessa marker anses märkligt nog inte finnas några ILUC-effekter.

Förslaget hindrar även tredje världens möjligheter att exportera biodrivmedel till EU eftersom dessa länder inte har samma möjligheter att tillverka avancerade

biodrivmedel. Export av biodrivmedel anses av många biståndsorganisationer som en möjlig väg att utveckla jordbruket i tredje världen.

Miljöförvaltningen anser att träda och avställd mark ska kunna användas till industrigrödor som biodrivmedel eller annan bioenergi.

### ILUC-faktorer

Kommissionen föreslår att biodrivmedel åläggs sk. ILUC-faktorer. ILUC-faktorerna ska reflektera den potentiella risken som produktion av biodrivmedel orsakar genom indirekta markförändringar. Dvs en ökning av biodrivmedelsproduktion kan innebära att annan produktion trängs undan och att man därmed behöver odla upp ny mark. Vi uppodling av ny mark frisläpps bundet kol, CO<sub>2</sub>-utsläppen ökar. Fenomenet kan uppstå vid flera olika markanvändningsförändringar och kan vara både positiv och negativ.

Det finns ingen vetenskaplig grund för de ILUC-faktorer som Kommissionen föreslår. Förslaget är ineffektivt för att stoppa förändrad markanvändning, men innebär ett avsevärt hinder även för biodrivmedel med mycket bra klimatprestanda och med obefintlig påverkan på annan markanvändning.

Forskningen visar vitt skilda ILUC-faktorer - från -4 till 220 g/MJ - beroende på vilka grundantaganden som görs och vilka indata som används. En utförlig genomgång av forskningsläget finns i Ahlgren. S & Börjesson P. 2011. "Indirekt förändrad markanvändning och biodrivmedel - en kunskapsöversikt", LTH Rapport 73. 54 s. Några slutsatser från studien är att variationerna i resultat från olika ILUC-studier är så stora att det inte går att rangordna olika biodrivmedel eller dra några generella slutsatser. Det är i princip oförenligt att inkludera ILUC i en bokförings-LCA.

Resultaten från modellerna som presenteras i förslaget är intressanta och kan fungera som underlag för fortsatta diskussioner. Att ansätta ILUC-faktorer för att detaljreglera biodrivmedel på detta stadium är däremot inte försvarbart ur ett vetenskapligt perspektiv.

Vidare bygger modellerna på gamla data. De ILUC-faktorer som åsätts kan alltså inte ta hänsyn till förbättringar som görs i produktionen. Det blir synnerligen motsägelsefullt när Kommissionens föreslagna ILUC-faktorer alltså utgår från att Kommissionens egna hållbarhetskriterier för biodrivmedelsframställning inte har någon som helst effekt!



Det finns en oro som till dels kan vara berättigad (men inte om överskottsmark används – se ovan) för att odling av biobränslen på åker kan leda till nyodling för matproduktion på andra ställen. Att blint använda ILUC-faktorer på grödor för biodrivmedel som utgör 2 procent av åkermarken oavsett hur mycket eller lite dessa grödor påverkar är dock ett mycket ineffektivt sätt att förhindra negativa effekter av förändrad markanvändning.

Miljöförvaltningen föreslår att ILUC-faktorer inte tillämpas för policyändamål förrän det finns en vetenskaplig mognad om hur dessa ska beräknas, samt att de då tillämpas på ALL markanvändning.

Dessutom bör de hållbarhetskriterier för direkt markanvändning som tillämpas på biodrivmedel, också tillämpas på alla andra markanvändningar: jordbruk, stadsbebyggelse, infrastruktur, golfbanor etc.

ILUC-effekten hanteras effektivare genom direkt samverkan mellan EU och länder där risken för negativa markeffekter är särskilt stor. Det är många gånger effektivare att angripa de direkta markeffekterna än att försöka påverka dem via indirekta styrmedel som har en massa andra negativa bieffekter.

### Dubbelräkning och kvadrupelräkning

Kommissionen föreslår att ytterligare bränslen ska få räknas dubbelt när medlemsstaterna ska uppfylla sina mål om förnybar energi. Vissa avancerade bränslen ska få räknas fyrfalt. Avsikten är att snabba på kommersialiseringen av de cellulosabaserade biobränslena.

Kommissionens analys är felaktig. Det som framför allt hindrar kommersialisering av cellulosabaserade biobränslen är brist på riskkapital pga. osäker marknad (såväl fram till 2020 som efter detta år) samt de ytterligt låga priserna på utsläppsrätter inom systemet för handel med utsläppsrätter, vilka skulle ha använts för att få lönsamhet i produktionen. Kommissionens förslag gör denna situation än värre genom att halvera marknaden och tom. minska den till en fjärdedel för vissa bränslen.

Därutöver innebär dubbelräkningen en del uppenbart absurda konsekvenser, så som t ex:

Palmolja med oerhört dålig miljöprestanda kan importeras och användas till matändamål och efter mycket kort tid upparbetas till ”biodiesel från avfall” och därför räknas dubbelt, vilket också avspeglas i marknadspriset. Sådan hantering förekommer redan idag, bl.a. i Storbritannien. Detta inbjuder naturligtvis också till



fusk – en liten ”oavsiktlig” inblandning av t ex. fossil diesel förvandlar en bioolja som har för dålig miljöprestanda för att godkännas som biodrivmedel till ”avfall” som betingar ett högre pris än en bioolja med superb miljöprestanda. Med föreliggande förslag får producenten lika mycket betalt eller mer för ”dåligt” biodrivmedel som för den med god kvalitet. Med kvadrupelräkning blir risken för ovanstående fusk ännu större.

Vete är en gröda och etanol eller biogas från denna omfattas av Kommissionens tak på 5 procent. Om samma åker däremot besås med rörflen som inte är en livsmedels/fodergröda, så blir förvisso biogasutbytet mindre, men denna biogas ska räknas dubbelt – trots att samma åkerareal tas i anspråk.

Miljöförvaltningen föreslår att dubbelräkningen (och kvadrupelräkningen) inte införs och att målet för förnybar energi höjs till 20 % 2020. Dessutom bör en trappa för ytterligare höjning införs för att garantera en långsiktig, växande marknad för biobränslen. Slutligen bör investeringsvillkoren och förmånliga lån för avancerad biobränsleproduktion förbättras.

SLUT

Bilaga 1) EU Kommissionens direktivförslag ”Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 98/70/EG om kvaliteten på bensen och dieselbränslen och om ändring av direktiv 2009/28/EG om främjande av användning av energi från förnybara energikällor”