



Biodrivmedel och indirekt förändrad markanvändning (ILUC)

Miljödepartementet, Näringsdepartementet

2012-12-28

Dokumentbeteckning

KOM(2012) 595

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 användningen av energi från förnybara energikällor

Sammanfattning

Med indirekt förändrad markanvändning (ILUC) menas att ökad produktion av biodrivmedel i ett land kan leda till att annan jordbruksproduktion trängs undan, vilket i förlängningen kan leda en omvandling av skogs- eller betesmark till jordbruksmark i andra länder och därigenom orsaka indirekta utsläpp av växthusgaser. Kommissionen gör bedömningen att risken för indirekta utsläpp motiverar korrigerande åtgärder.

Kommissionen föreslår bland annat att biodrivmedel som producerats av spannmål, andra stärkelserika grödor, socker och oljegrödor endast får bidra med fem procentenheter till målet om 10 procents förnybar energi i transportsektorn. Särskilda ILUC-faktorer för enskilda biodrivmedels klimatpåverkan presenteras men åtföljs inte av något skarpt förslag på att dessa ska användas inom ramen för bränslekvalitetsdirektivet före 2020.

Sverige välkomnar att kommissionen uppmärksammar frågan och instämmer i förslagets huvudsakliga syfte, t ex att förbättra befintliga biodrivmedels miljöprestanda och samtidigt främja mer avancerade biodrivmedel. Det finns dock vissa frågetecken kring hur de konkreta förslagen kommer att främja utvecklingen av mer avancerade biodrivmedel.

Givet att förslagen omsätts i konkreta styrmedel kommer de på längre sikt att få stor inverkan på biodrivmedelsmarknaderna och kan därför komma att påverka investeringsbeslut även på kort sikt. Förslagets eventuella konsekvenser utreds nu noga inom Regeringskansliet.

I arbetet är det viktigt att beakta regelförenkling, subsidiaritet och proportionalitet särskilt i relation till andra politikområden.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

I direktivet om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor (2009/28/EG), det s.k. förnybartdirektivet, fastställdes bindande mål om att andelen förnybar energi ska utgöra 20 procent av den totala energianvändningen i EU 2020 samt att andelen förnybar energi i transportsektorn ska uppgå till minst 10 procent i samtliga medlemsländer. Samtidigt infördes genom direktivet om kvaliteten på bensin och dieselbränslen (98/70/EG), det s.k. bränslekvalitetsdirektivet, ett bindande mål om att växthusgasintensiteten för drivmedel som används för vägtransporter och mobila maskiner som inte är avsedda att användas på väg ska minska med 6 procent mellan 2010 och 2020.

Biodrivmedel förväntas i hög grad bidra till uppfyllandet av dessa mål. Båda direktiven omfattar hållbarhetskriterier inklusive miniminivåer för minskning av växthusgasutsläppen. I de nuvarande hållbarhetskriterierna ingår inte utsläpp från indirekt ändrad markanvändning (ILUC).

I förnybartdirektivet art. 19 (6) anges att kommissionen senast den 31 december 2010 ska lägga fram en rapport till Europaparlamentet och rådet med en översyn av konsekvenserna av indirekta ändringar av markanvändningar för växthusgasutsläppen och möjliga vägar för att minimera dessa konsekvenser. Kommissionen har nu presenterat sina förslag inom detta område.

1.2 Förslagets innehåll

Biodrivmedel kan orsaka utsläpp av växthusgaser genom förändrad markanvändning. Med direkt förändrad markanvändning avses exempelvis att skogs- och betesmark omvandlas till jordbruksmark för produktion av biodrivmedel. Med indirekt förändrad markanvändning eller Indirect Land Use Change (ILUC) menas att ökad produktion av biodrivmedel i ett land kan leda till att annan produktion, t.ex. livsmedelsproduktion trängs undan, vilket i förlängningen kan leda till omvandling av skogs- eller betesmark till

jordbruksmark för exempelvis livsmedelsproduktion i andra länder. Denna omvandling kan orsaka utsläpp av växthusgaser.

Kommissionens analys visar att det finns ett antal osäkerheter och begränsningar kopplade till de modeller som används för att kvantifiera utsläpp orsakade av indirekt förändrad markanvändning. Samtidigt konstateras att utsläpp som en följd av indirekt ändrad markanvändning enligt de använda beräkningsmodellerna i vissa fall kan vara så stora att de mer än eliminerar de minskningar av klimatgaser som användningen av dessa biodrivmedel ger då de ersätter fossila bränslen, men att effekten är mindre påtaglig för andra bränslen. Då EU enligt kommissionens bedömning bör agera enligt försiktighetsprincipen föreslås, trots de osäkerheter som är förknippade med de modeller som analysen bygger på, åtgärder som syftar till att minimera de befarade ILUC-effekterna.

I kommissionens förslag införs till en början krav på att ILUC-faktorer ska användas i rapporteringen om biodrivmedel. Däremot ingår ILUC faktorerna inte i uppföljningen av det utsläppskrav till år 2020 som enligt bränslekvalitetsdirektivet åligger bränsleleverantörerna.

Kommissionen föreslår ett tak för den andel konventionella biodrivmedel som får användas i medlemsländernas redovisning av måluppfyllelsen avseende målen för andel förnybar energi. Bidraget från de i direktivförslaget utpekade biodrivmedlen får inte vara mer än fem procent av energianvändningen i transportsektorn år 2020. Kommissionen gör också bedömningen att dessa drivmedel inte bör subventioneras efter 2020 eftersom endast mer avancerade bränslen bör främjas på längre sikt.

För att främja mer avancerade bränslen som inte beräknas orsaka indirekta utsläpp såsom beskrivits ovan föreslås att dessa får räknas dubbelt eller fyrfalt i medlemsstaternas måluppfyllelse. Det lämnas dock till medlemsstaterna att utforma styrmedel för att utnyttja omräkningsmöjligheterna.

Kommissionen föreslår även en tidigareläggning av den redan tidigare fastställda successiva ökningen av de krav som ställs på de utsläpp av klimatgaser som är förknippade med produktionen av biodrivmedel.

Vidare innehåller förslaget ett stort antal bestämmelser av mer teknisk karaktär.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Gällande svenska regler om hållbarhetskriterier för biodrivmedel finns i lag (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen samt i tillhörande förordning. Det i bränslekvalitetsdirektivet föreskrivna målet om att växthusgasintensiteten för drivmedel som används för vägtransporter och mobila maskiner som inte är avsedda att användas på väg

ska minska med 6 procent mellan 2010 och 2020 återfinns i drivmedelslagen (2011:319). De svenska lagarna och förordningarna kan behöva ändras med anledning av de av kommissionen föreslagna ändringarna i EU-direktiven.

2012/13:FPM40

Förslaget kan även få betydelse för utformningen av ett sådant kvotpliktsystem för förnybara drivmedel som regeringen aviserat i 2012 års ekonomiska vårproposition.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Förslaget kommer att få konsekvenser för investerare på biodrivmedelsmarknaderna och kan också komma att påverka statsbudgeten både på intäkts- och utgiftssidan. Förslagets eventuella konsekvenser är under utredning i Regeringskansliet.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Den nödvändiga omställningen av transportsektorn förutsätter en ökad andel biodrivmedel. Det är därför angeläget att det inte föreligger några frågetecken kring huruvida de biodrivmedel som används verkligen bidrar till en ekologiskt och socialt hållbar utveckling. Dagens hållbarhetskriterier syftar till att minimera risken att produktion av biodrivmedel innebär en minskad biodiversitet, en minskad inbindning av kol samt oacceptabla utsläpp av klimatgaser vid produktionen av dessa drivmedel. Då risken för utsläpp som en konsekvens av indirekt förändrad markanvändning inte hanterats tidigare är det positivt att kommissionen nu presenterat en ansats till att minimera även denna risk.

Sverige välkomnar förslaget till tidigareläggning av den i det befintliga direktivet fastställda succesiva ökningen av de krav som ställs på de utsläpp av klimatgaser som är förknippade med produktionen av biodrivmedel. Förslaget innebär ett kraftigt incitament för producenter av biodrivmedel att vidta förbättringsåtgärder i detta avseende, och utesluter de biodrivmedel som har sämst miljöprestanda från den europeiska marknaden.

Sverige instämmer i förslagets huvudsakliga syfte, dvs. att förbättra befintliga biodrivmedels miljöprestanda och samtidigt främja mer avancerade biodrivmedel. Det finns dock vissa frågetecken kring hur de konkreta förslagen kommer att främja en sådan utveckling.

I arbetet är det viktigt att beakta regelförenkling, subsidiaritet och proportionalitet särskilt i relation till andra politikområden.

Det finns en del frågetecken kring förslaget om ett tak för hur mycket av förnybartmålen som får uppfyllas med vissa drivmedel. Trots att kommissionens analys visar att det finns stora skillnader mellan utsläppen från biodrivmedel som baseras på oljeväxter, eller växter med högt stärkelse eller sockerinnehåll, ska samma tak gälla för samtliga dessa bränsletyper. Det finns skäl att begränsa användningen av de drivmedel som leder till stora indirekta utsläpp. Ett gemensamt tak för användningen av biodrivmedel som producerats av spannmål, andra stärkelserika grödor, socker och oljegrödor innebär emellertid en restriktion för användningen av drivmedel som enligt kommissionens egen analys har god klimatprestanda. Sverige vill därför att kommissionen förtydligar varför man gjort detta ställningstagande som inte förefaller att vara motiverat av klimatpolitiska skäl.

Vad gäller den föreslagna dubbel- eller fyrdubbelräkningen av vissa bränslen är det oklart hur detta kommer att främja utvecklingen av mer avancerade bränslen då detta förslag endast avser hur medlemsländerna får redovisa sin måluppfyllelse. För att få en verklig effekt på utvecklingen måste förslaget åtföljas av konkreta styrmedel som kommer att utformas i de olika medlemsländerna. Sverige välkomnar att förslaget inte innehåller några restriktioner i detta avseende. Viktningsmetodiken är komplex och effekterna av den utreds nu noga inom Regeringskansliet.

Det är dock viktigt att påpeka att investeringar i produktionsanläggningar kräver långsiktiga förutsättningar. Ett genomförande av kommissionens förslag skulle i vissa fall innebära långtgående förändringar av dessa förutsättningar. Det kan påverka investeringsviljan negativt vid en kritisk tidpunkt, dvs. bara några år innan målen för 2020 ska uppnås. Investeringslänga ledtider är därför viktigt att beakta i de fortsatta förhandlingarna om förslagen.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Andra medlemsstaters ståndpunkter är ännu ej kända

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är ännu ej kända

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget är ute på remiss.

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Förslaget syftar till att skydda miljön och till en fungerande inre marknad. Förslaget baseras därmed på artiklarna 192(1) and 114 av Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Enligt kommissionen överensstämmer förslaget med subsidiaritetsprincipen då ett övergripande syfte med förnybartdirektivet och bränslekvalitetsdirektivet är att bidra till målet om minskade utsläpp av klimatgaser, genom att skapa en gemensam marknad för hållbara drivmedel. Kommissionen anser att eftersom indirekt förändrad markanvändning är ett gränsöverskridande fenomen kan enskilda medlemsstater inte hantera frågan på ett tillfredsställande sätt.

Vidare konstaterar kommissionen att de föreslagna ändringarna inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen och därmed är i enlighet med proportionalitetsprincipen.

I arbetet är det viktigt att beakta regelförenkling, subsidiaritet och proportionalitet särskilt i relation till andra politikområden som de areella näringarna och regeringen analyserar dessa frågor.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Under 2013 kommer förslaget att hanteras i en för ändamålet särskilt tillsatt rådsarbetsgrupp som leds av ordförandena från miljö- och energirådsarbetsgrupperna.

4.2 Fackuttryck/termer

-