

Motion till riksdagen 2017/18:324

av **Kristina Yngwe m.fl. (C, M, L, KD)**

med anledning av prop. 2016/17:217 Genomförande av ändringar i förnybartdirektivet – ILUC

Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen skyndsamt bör återkomma med en heltäckande analys av propositionens och efterkommande förordningsändrings konsekvenser för biodrivmedelsmarknaden, måluppfyllnad inom reduktionsplikten samt Sveriges klimatmål och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om vikten av förutsägbara och långsiktiga spelregler för biodrivmedelsmarknadens aktörer och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utreda konsekvenserna för branschen och möjligheten att nå Sveriges klimatmål innan ytterligare föreskrifter meddelas i fråga om restprodukter och tillkännager detta för regeringen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om behovet av hållbara biodrivmedel för att uppnå målet om att minska utsläppen från transportsektorn med 70 procent och tillkännager detta för regeringen.

Motivering

Transportsektorn står i dag för en betydande andel av de nationella utsläppen av växthusgaser. För att uppnå Sveriges klimatmål och sektormålet om att minska utsläppen från våra inrikes transporter med 70 procent senast 2030 kommer ökad användning av biodrivmedel, tillsammans med andra åtgärder, vara en viktig pusselbit. I dag utgör användningen av biodrivmedel knappt 20 procent av det totala energivärdet för drivmedel. De senaste åren har det skett en stor tillväxt av framför allt HVO.

Regeringen föreslår i propositionen ändringar som kraftigt kan påverka utbudet av råvaror på biodrivmedelsmarknaden och möjligheten att nå uppsatta klimatmål – utan

att presentera en konsekvensanalys av vad förslaget får för effekter på klimatet, transportkostnader, tillgängliga volymer biodrivmedel och förmågan att nå uppsatta krav till en rimlig kostnad inom den reduktionsplikt som regeringen aviserat ska träda i kraft den 1 juli 2018.

Regeringens proposition läggs dessutom vid ett tillfälle där flera parallella, både nationella och internationella, processer pågår som påverkar biodrivmedelsmarknadens aktörer på ett eller annat sätt. Sammantaget är detta olyckligt, då det skapar en stor osäkerhet på marknaden. Vi har sett tidigare exempel på ryckig drivmedelspolitik som kraftigt påverkat marknaden negativt och slagit undan benen för enskilda drivmedel. Regeringens införande av skatt på E85 och höginblandad FAME är sådana exempel där effekten blev att biodiesel från raps till mycket stor del ersattes med HVO-diesel, till betydande del producerad från PFAD. Regeringen har nu aviserat att dessa olyckliga skatter kommer att tas bort, vilket är bra, men detta är ett exempel som regeringen bör dra lärdom av när beslut fattas med alltför kort framförhållning eller avsaknad av bakomliggande analys.

Alliansen anser att höga hållbarhetskrav och hög spårbarhet på biodrivmedel är bra. Biodrivmedelssektorn är en av få sektorer där det ställs långtgående hållbarhetskrav, medan sådana krav saknas helt när det gäller fossila drivmedel. Alliansen ser dock inte hur regeringens proposition och efterkommande förordningsändring (ändring i förordningen [2011:1088] om hållbarhetskrav) driver ett ökat hållbarhetsarbete globalt avseende palmoljeindustrin.

PFAD uppstår som en restprodukt vid palmoljaproduktionen och utgör endast 4–5 procent av den råa palmoljan. Det finns stora hållbarhetsutmaningar med palmoljaproduktion, men ett ensidigt svenskt stopp för PFAD-baserad HVO kommer inte leda till att dessa hållbarhetsutmaningar hanteras. Effekten kommer i stället att bli att de produkter som i dag säljs i Sverige kommer att säljas till andra länder. Dessutom finns risk att PFAD i Sverige ersätts av exempelvis certifierad palmolja eller fossila drivmedel.

Ett bättre sätt att gå till väga hade varit att samarbeta med aktörer på biodrivmedelsmarknaden och de länder där produktionen av palmolja sker för en ökad transparens och hållbarhet – i stället för att med mycket kort varsel i praktiken förbjuda en viss produkt på marknaden, vilket är den effekt propositionen och dess tillhörande förordning riskerar att ge avseende t.ex. PFAD-baserad HVO. Även andra råvaror kan i framtiden komma att påverkas vid tolkning av förordningen.

Alliansen kan därför konstatera att föreslagna ändringar i nuläget inte är förenliga med Sveriges långsiktiga mål om en fossiloberoende transportsektor. Styrmedel som implementeras i lagstiftning bör bedömas utifrån deras förmåga att driva utvecklingen i riktning mot uppfyllelse av 2030-målet. Enligt vår bedömning är den föreslagna lagändringen snarare kontraproduktiv sett till 2030-målet, då vissa typer av biodrivmedel på kort sikt kan komma att exkluderas från den svenska marknaden. Alliansen kan också konstatera att propositionens konsekvensanalys är obefintlig, vilket är en åsikt som delas med flera av remissinstanserna.

Alliansen anser att regeringen skyndsamt bör återkomma med en konsekvensanalys av vad den föreslagna ändringen av definitionen av restprodukt innebär. Propositionen bifalls, dock med en rad synpunkter och förslag till framåtsyftande åtgärder för att öka användningen av biodrivmedel, säkerställa en bred råvarubas och samtidigt stärka hållbarheten.

Alliansens utgångspunkter för transportpolitiken

Alliansen förespråkar långsiktiga och råvaru- och teknikneutrala styrmedel som premierar biodrivmedel med hög klimatnytta och ökar omställningstakten från fossilt till förnybart i transportsektorn på ett hållbart sätt. Nya politiska förslag och justeringar i definitioner som påverkar biodrivmedelsmarknadens aktörer ska ske med god framförhållning för att branschen ska ha möjlighet att anpassa sig efter regelverken och ryckighet ska undvikas. Inom Alliansen är vi eniga om att höga hållbarhetskrav på biodrivmedel är bra för att driva utvecklingen mot en ökad hållbarhet, och vi stöder därför justeringen som redan införlivats i svensk lagstiftning om att minimikravet för biodrivmedlens förmåga att minska utsläppen ökar från 35 procent till 50 procent för befintliga produktionsanläggningar.

Hållbara biodrivmedel

Alliansen anser att det är bra med höga krav på spårbarhet av de råvaror som används för biodrivmedelsproduktion. De av regeringen föreslagna ändringarna kommer att leda till att PFAD-baserad HVO behöver uppfylla mer långtgående spårbarhetskrav än i dag. Problemet är att det sker med kort förberedelsestid, vilket leder till att berörda aktörer inte hinner uppfylla de utökade kraven inom markkriterierna innan justeringen träder i kraft. Effekten av detta blir att den i dag viktiga användningen av HVO riskerar att drastiskt minska med ökad klimatpåverkan och högre kostnader för företag och hushåll som effekt.

Den europeiska biodrivmedelsmarknaden är i dag en av få marknader där det de facto ställs höga hållbarhetskrav i hela biodrivmedlets produktionskedja, från odling till färdig produkt. De biodrivmedel som används i EU kontrolleras sedan flera år med hållbarhetskrav för att garantera deras klimatnytta gentemot fossila drivmedel. Till skillnad från fossila energislag och annan användning av grödor är biodrivmedelssektorns hållbarhet alltså noga kontrollerad. Det är ett system som fungerar väl och som bör tillämpas även på den fossila energin.

Den absolut övervägande volymen av produkter från palmoljeindustrin används i dag inom livsmedelsindustrin där liknande hållbarhetskrav saknas. Det finns dock flera lovvärda initiativ för att stärka hållbarheten inom palmoljeindustrin. Det är centralt att det globala arbetet fortsätter för att skydda mark med hög biologisk mångfald och förhindra illegal skövling av regnskog. Att ensidigt stänga ute en råvara från den svenska marknaden för biodrivmedel kommer inte att vare sig stärka eller öka hållbarheten inom palmoljeindustrin. Mer önskvärt är att samarbeta med aktörer som aktivt vill utveckla hållbarhetsarbetet i de länder där palmoljeplantagen finns och där palmoljan framställs. Redan i dag bedriver flera aktörer på plats ett ambitiöst hållbarhetsarbete, vilket till stor del framdrivits av biodrivmedelsmarknadens stränga krav på hållbarhet. Det är viktigt att fler sektorer utvecklar liknande krav för att säkerställa att all markanvändning sker på ett hållbart sätt.

Bristande konsekvensanalys och miljöeffekter

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ges i propositionen utrymme att meddela ytterligare föreskrifter om vad som i lagen avses med ett ämne som inte är den eller de slutprodukter som en produktionsprocess ska producera, eller

vad som avses med huvudsyftet för processen. Energimyndigheten skriver i sitt remissvar att den föreslagna ändringen främst påverkar råvaror som PFAD, FFA och teknisk majsolja. Propositionens innehåll och de ytterligare föreskrifter som meddelas av regeringen och ansvarig myndighet kan alltså leda till en exkludering av råvaror på biodrivmedelsmarknaden, vilket flera remissinstanser påpekat.

Förslaget kommer att leda till att råvaror som i dag används för produktion av HVO, framför allt PFAD, inte längre blir tillgängliga för den svenska biodrivmedelsmarknaden. Remissinstanser har påpekat att en minskad tillgång på HVO i sin tur kommer att leda till kraftigt höjda priser och hota omställningen till en fossilfri fordonsflotta. Sveriges Bussföretag framför att erfarenheter från omklassning av PFAD i Norge ledde till att priset på HVO ökade med ca 3 norska kronor per liter, vilket innebar att bl.a. bussbolag övergick till att köra på fossil diesel samt att HVO från PFAD ersattes med certifierad palmolja. Svenskt Näringsliv efterfrågar en samlad konsekvensanalys av vad genomförandet av ILUC-direktivet i kombination med införandet av reduktionsplikt kommer att innebära på längre sikt för transportkostnaderna och i förlängningen konkurrensförmågan. Svenska Petroleum och Biodrivmedel Institutet (SPBI) och OKQ8 framför att bemyndigandet om vad som krävs för att ett ämne ska anses vara en restprodukt kommer att innebära stor påverkan på möjligheterna att uppfylla kraven i reduktionsplikten, då en snäv och begränsande tolkning kan innebära att det inte finns biodrivmedel från råvaror som restprodukter eller avfall för att uppfylla reduktionspliktens krav. Det är mycket anmärkningsvärt att regeringen inte genomfört en noggrann konsekvensanalys för att kunna bemöta dessa frågeställningar innan lagförslaget lämnas till riksdagens bord.

Den förändring som regeringen eftersträvar med sitt förslag är att begränsa användningen av PFAD-baserad biodiesel. En trolig effekt kan därför bli att förslaget medför ett minskat användande av biodrivmedel på kort sikt. Effekten av den klassificeringsändring som regeringen vill genomföra riskerar dock att öka användningen av certifierad palmolja och fossila drivmedel, och därmed kan utsläppen från transportsektorn komma att öka, vilket är en oönskad effekt som Alliansen har svårt att tro ligger i regeringens intresse.

Mer än var femte liter drivmedel som de svenska bilisterna och åkarna tankade under första halvåret 2017 var biodrivmedel. Det visar färsk statistik från SCB som Svenska Bioenergiföreningen (Svebio) bearbetat. Särskilt stor var ökningen för biodiesel HVO. På den svenska marknaden utgör PFAD-baserad HVO 23 procent av den totala HVO-användningen. Certifierad palmolja minskade till noll under 2016, men det är troligt att denna andel åter kan komma att öka om PFAD-baserad HVO begränsas.

Med tanke på att processen gått väldigt fort och att föreslagna förändringar i den av regeringen utfärdade förordningen om ändring i förordningen (2011:1088) om hållbarhetskriterier ska vara införda den 1 juli 2018 finns ingen noggrann konsekvensanalys över vad föreslagna lagändringar kommer att innebära. De företag som drabbas har heller inte hunnit göra egna analyser då remisstiden varit alltför kort, och enligt remissvaren till den utfärdade förordningen råder det stor osäkerhet kring hur förordningen ska tolkas. Regeringen har inte kompletterat förordningen med motiveringstext eller analys.

Flera remissinstanser till regeringens förordning om ändring i förordningen (2011:1088) om hållbarhetskriterier yrkar på återremiss, med uppdrag om att regeringen

bör förtydliga skrivningarna så att vad som avses blir begripligt för marknadens aktörer och de myndigheter som ansvarar för uppföljning och kontroll.

För att begränsa ovannämnda effekter och skapa en större förutsebarhet på biodrivmedelsmarknaden samt ge marknaden möjlighet att genomföra nödvändiga omställningar, anser Alliansen att det är nödvändigt att utreda konsekvenserna för branschen och möjligheten att uppnå Sveriges klimatmål innan ytterligare föreskrifter meddelas i fråga om restprodukter. Regeringen bör därför överväga att skjuta ikraftträdandet av förordningen ett år framåt i tiden till den 1 juli 2019.

EU-politik

I revideringen av EU:s förnybartdirektiv föreslås ett tak för medlemsländernas möjlighet att i den nationella måluppfyllelsen tillgodoräkna sig användandet av biodrivmedel producerade från grödor. Taket föreslås sänkas från 7 procent 2020 till 3,8 procent 2030. EU:s riktlinjer för stöd till miljöskydd och energi som beslutades under 2014 innebär också en ändrad syn på biodrivmedel från grödor. Riktlinjerna föreskriver att medlemsstaterna från 2020 inte längre får ge stöd till biodrivmedel som producerats från grödor. Detta är olyckligt eftersom det inte behöver finnas en konflikt mellan matproduktion och biodrivmedel.

Att dessa EU-processer pågår samtidigt som regeringen vill genomföra förslag som minskar biodrivmedelsvolymen på den svenska marknaden skapar en stor generell osäkerhet på marknaden. Aktörer som redan fattat beslut om att ställa om sina transporter kan drabbas av bakslag när det pågår två parallella processer som var och en enskilt kan leda till ett minskat utbud av biodrivmedel i Sverige.

Kommissionens synsätt i frågan om att producera energi från grödor, och att det råder en konflikt mellan energi- och livsmedelsproduktion, måste bemötas med fakta och sakliga argument. Globalt sett finns en överproduktion av livsmedel, men maten är ojämnt fördelad. I många länder slängs även en stor del av maten som produceras; beroende på produkt varierar svinnet mellan 10 och 50 procent i livsmedelskedjan. I EU finns omkring 30 miljoner hektar åkermark som är övergiven eller ligger i träda, vilket kan jämföras med att det odlas ca 100 miljoner hektar åkermark i EU. All outnyttjad mark är inte högproduktiv, men mycket av åkermarken är odlingsbar.

Enbart i Sverige finns stora arealer odlingsbar mark som i dag ligger i träda eller utnyttjas ineffektivt. En fortsatt utveckling av biodrivmedel från grödor kan däremot stimulera en ökad efterfrågan på grödor som i sin tur medför att nödvändig utveckling och investeringar sker i länder där jordbruket är eftersatt. Bara i Sverige har vi goda förutsättningar att markant höja produktionen av biodrivmedel vilket ger intäkter, arbetstillfällen, förbättrad bytesbalans, export av teknik och en ökad klimatnytta. Biodrivmedel från åkermark är en av flera viktiga komponenter i ett framtida transportsystem och kan snabbare än andra delar bidra i omställningen till en fossilfri och biobaserad samhällsekonomi.

-

Kristina Yngwe (C)

Jonas Jacobsson Gjörtler (M)

Lars Tysklind (L)

Lars-Axel Nordell (KD)