|  |  |
| --- | --- |
|  |  |
| **Rådspromemoria** |
|  |  |
| 2013-06-07 |  |
|  |  |

|  |
| --- |
| **Näringsdepartementet** |
|  |
| Energi |
|  |
|  |
|  |
|  |
|  |
|  |

Rådets möte (miljö) den 18 juni 2013

Dagordningspunkt 3

Rubrik: 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 användingen av energi från förnybara energikällor (första behandlingen)

 - *Lägesrapport*

Dokument: 15189/12, 10207/13

Tidigare dokument:

Faktapromemoria 2012/13:FPM40;

KOM(2012)595, 2012/0288(COD)

Tidigare behandlad vid samråd med EU-nämnden: den 15 februari, den 15 mars och den 31 maj 2013.

# Bakgrund

*Förslaget*

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 (Indirect Land Use Change, 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.

*Förhandlingsläget*

Orienteringsdebatter hölls vid TTE-rådet (energi) den 22 februari och miljörådet den den 21 mars frågan har sedan diskuterats i en särskilt tillsatt ad-hoc-grupp.

Sedan förhandlingarna av ILUC-förslaget påbörjades har vissa framsteg gjorts avseende de mindre kontroversiella delarna av förslaget. Exempelvis har antalet frågor, som enligt kommissionens ursprungliga förslag skulle beslutas genom delegerade akter, minskat vilket har välkomnats av Sverige. Beträffande de krav som ställs på de utsläpp av klimatgaser som är förknippade med produktionen av biodrivmedel verkar det finnas acceptans bland flertalet medlemsstater för att tidigarelägga en successiv ökning av kraven. Sverige har i förhandlingarna givit stöd till en sådan tidigareläggning.

I den mer kontroversiella frågan om en restriktion för konventionella drivmedel (genom ett tak på t.ex. 5 procent), alternativt införandet av sk. ILUC-faktorer (där biodrivmedlen tillskrivs en beräknad mängd ILUC-relaterade koldioxidutsläpp), är dock förhandlingsläget låst eftersom de synpunkter som framförts från olika medlemsländer är svåra att förena. Ordförandeskapet har föreslagit flera alternativ som innebär en mildare restriktion. Dessa kompromissförslag har inte fått en bredare acceptans varken av de länder som inte vill ha någon restriktion, eller av de länder som vill gå längre än kommissionens ursprungliga förslag genom att introducera ILUC-faktorer.

I Europaparlamentet är utskottet för Miljö, folkhälsa och livsmedelssäkerhet (ENVI) ansvarigt utskott och utskottet för Industrifrågor, forskning och energi (ITRE), bland flera andra utskott, avger yttrande. Förhandlingsläget i Europaparlamentet är ungefär detsamma som i rådet. Ordförandeskapet har därför föreslagit att restriktionen ersätts med en bindande kvot på 2 procent för avancerade biodrivmedel, vilket hittills stött på stort motstånd bland medlemsstaterna.

# 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.

*Svensk ståndpunkt*

Regeringen kan välkomna lägesrapporten

Regeringen instämmer i förslagens huvudsakliga syfte att förbättra befintliga biodrivmedels miljöprestanda och samtidigt främja mer avancerade biodrivmedel.

Regeringen välkomnar mot denna bakgrund den föreslagna tidigareläggningen av den succesiva ökningen av de krav som ställs på de utsläpp av klimatgaser som är förknippade med produktionen av biodrivmedel.

Regeringen anser dock att det föreslagna taket för konventionella drivmedel riskerar att begränsa användningen även av biodrivmedel med mycket god miljöprestanda, vilket är olyckligt. Ett alternativ till kommissionens förslag är därför ett mycket restriktivt tak för de biodrivmedel som enligt kommissionens analys har de största indirekta utsläppen, dvs konventionell biodiesel baserad på oljeväxter som kan användas som livsmedel eller foder. Bioetanol bör då inte omfattas av taket eftersom dess miljöprestanda säkerställs av befintliga hållbarhetskriterier och då ILUC-utsläppen enligt kommissionens analys är låga.

Europaparlamentets inställning

Ansvaret för frågan har delats upp mellan miljöutskottet (ENVI) och Utskottet för industrifrågor, forskning och energi (ITRE). Europaparlamentets har inlett utskottsförhandlingar, men har ännu inte röstat i frågan. Det tycks som om åsiktsskillnaderna mellan dessa utskott är betydande, både vad det gäller synen på ILUC-faktorer och hur andra generationens biodrivmedel främjas mest effektivt. Efter sommaruppehållet kommer plenum att ta ställning till hur rapportörernas förhandlingsmandat kommer att se ut.

*Förslaget*

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-faktorerna 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 succesiva 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.

*Gällande svenska regler och förslagets effekter 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.

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

Ekonomiska konsekvenser

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.

Övrigt