

Regeringskansliet
Miljö- och energidepartementet
103 33 Stockholm

Stockholm 2018-02-26

Ref M2018/00348/R

Remissyttrande angående utkast till förordning om ändring i förordningen (2011:1088) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen

Sammanfattning:

HVO utgjorde 2016 två tredjedelar av alla biodrivmedel i Sverige. Ca 80 procent av volymen importeras f.n. Svenska skogsbaserade drivmedel kommer sannolikt att hinna få liten betydelse i perspektivet 2030. Av den totala volymen HVO som användes i Sverige 2017 bedöms andelen från restprodukten Palm Fatty Acid Distillate (PFAD) uppgå till 40–50 procent.

Tillgången på importerad HVO till konkurrenskraftiga priser blir avgörande för om svenska transportföretag skall kunna bidra till uppfyllandet av riksdagens mål för transportsektorns koldioxidutsläpp 2030.

Risken är stor att det kommer uppstå brist på HVO i Sverige i och med EU:s kommande regler för biobränslen och Sveriges egna höga ambitioner och mål för transportsektorns koldioxidreduktion och reduktionsplikt.

Regeringens förslag innebär att PFAD inte längre kommer att anses vara restprodukt och kommer att försvinna från marknaden från 2019 om råvaran inte är spårbar.

Transportföretagen anser att den remitterade konsekvensanalysen tydligt visar att effekterna av att i nuvarande läge förbjuda PFAD blir orimliga på marknaden och i förhållande till fastlagda transport- och klimatpolitiska mål.

Införande av nya kriterier måste enligt Transportföretagen skjuts fram så att det pågående spårbarhetsprojektet hinner slutföras under 2020. Det finns också goda skäl att inte besluta i dessa frågor förrän EU lagt fast sina nya direktiv om förnybar energi m.m.

Regeringens beslut måste skapa rimliga förutsättningar i transportsektorns omställningsarbete både de närmaste åren och under perioden fram till 2030.



Bakgrund till vår syn på förslaget

Transportföretagens nio förbund har drygt 10 300 medlemsföretag med tillsammans ca 207 000 anställda. Det gör oss till den främsta samlingspunkten för företagen i transportnäringen i Sverige. Transportföretagen har erhållit rubricerade promemoria på remiss och har följande synpunkter. Vi hänvisar även till vårt medlemsförbund Sveriges Bussföretags remissvar.

Transportföretagen representerar bl.a. åkerier och bussföretag som utnyttjar bränsle för tunga fordon. Transportföretagen har sedan länge ställt sig bakom målet att till mitten av 2000-talet ha ställt om till fossilfria transporter, och våra medlemsföretag arbetar kontinuerligt med denna omställning. Övergång från fossil diesel till biobränslen har varit och är en central del i detta arbete.

Sveriges Riksdag har 2017 beslutat om en klimatlag, och om särskilda mål för transportsektor i klimatarbetet, vilka i princip innebär 0-utsläpp från transportsektorn 2045, och en minskning av koldioxidutsläppen med 70 procent 2030 jämfört med 2010. Det senare målet är mycket utmanande, eftersom återstående tid för åtgärder för att uppfylla målet enbart är 12 år. Till detta kommer ett ökat efterfrågetryck på transporter för både personer och gods, en följd bl.a. av ökad svensk befolkning och ökad tillväxt i den svenska ekonomin. För tung trafik innebär detta sammantaget att det finns begränsade möjligheter att åstadkomma reella minskningar av de totala utsläppen genom radikalt ny framdrivningsteknik. T.ex. är det inte troligt att elektrifiering kan spela någon större roll fram till 2030 för tunga fordon på särskilt många längre sträckor utanför stadsmiljöer.

Mot denna specifika svenska bakgrund har biobränslen blivit ett huvudspår i omställningsarbetet. Särskilt har biodiesel HVO100 kommit att bli mycket framgångsrikt, vartill kommer att HVO även ökat som låginblandat bränsle. Framgången för HVO beror i huvudsak på att det är ett kostnadseffektivt icke-fossilt alternativ som inte kräver kostsamma förändringar av fordonsflottan. Enligt konsekvensanalysen som bifogats det nu remitterade förslaget utgjorde HVO 2016 2/3 av alla biodrivmedel i Sverige, och andelen HVO100 bedöms ha fördubblats under 2017. Emellertid är den svenska produktionen av HVO ännu mycket begränsad, ca 80 procent av volymen som konsumeras i Sverige importerar f.n.

Det har länge ställts stora svenska förhoppningar på att nordiska skogsbioprodukter skulle kunna bli en viktig del av råvarulösningen för biobränslen i omställningen mot fossilfria transporter. Enligt Energimyndigheten utgör den enda skogsbaserade råvaran på marknaden, d.v.s. tallolja, endast 7 procent av den HVO som användes i Sverige under 2016. De globala volymerna av tallolja bedöms dessutom som begränsade och i stor utsträckning redan utnyttjade. Problemet med framtida skogsbaserade råvaror, såsom ligno-cellulosa och lignin, är att teknologin hittills inte har varit kostnadseffektiv. Enligt den största HVO-leverantörens bedömning kommer troligen kommersiell tillverkning av skogsbaserade drivmedel inte vara på plats förrän om tre till fem år och de kommer sannolikt att hinna få liten betydelse i perspektivet 2030. Tillgången på importerad HVO till konkurrenskraftiga priser förblir därför avgörande för om de svenska transportföretagen skall kunna bidra till uppfyllandet av riksdagens särskilda sektorsmål för transportsektorns koldioxidutsläpp 2030.

HVO-marknaden till 2030 i Sverige och EU

Den reduktionsplikt som enligt riksdagsbeslut skall införas i Sverige 1 juli 2018 innebär ett krav på att minska utsläppen av växthusgaser med 19,3 procent för dieselbränslen. Den 1 januari 2019 höjs kravet till 20 procent. Det långsiktiga målet är 40 procent 2030. När reduktionsplikten införs kommer låginblandad HVO att omfattas av plikten medan HVO100 fortsatt ges skattebefrielse. Andelen biodrivmedel som behöver blandas in beror på hur låga växthusgasutsläpp de biodrivmedel som används har. I propositionen för reduktionsplikt anges att andelen HVO förväntas bli ungefär 20 volym-procent från och med 1 juli 2018. Det innebär enligt konsekvensanalysen ”att tillgången till HVO är helt avgörande för att kunna uppfylla reduktionsplikten”.

Den 30 november 2016 lade EU Kommissionen ett förslag till ändrat direktiv för förnybar energi (RED). Förslaget är fortfarande under beredning mellan institutionerna. Europaparlamentet röstade den 17 januari om sina lagstiftningspositioner i dessa frågor. Rådet antog sin gemensamma ståndpunkt redan den 18 december förra året, och trilogförhandling om EU:s slutliga lagstiftning väntas längre fram under året. Förslagen från parlamentet innebär inblandningen av biobränslen skall öka till 2030, att tallolja och massaved ska räknas som förnybart biobränsle, men också att användningen av s.k. grödebaserade drivmedel, samt animaliskt fett och använd matolja begränsas från och med 2021, och att palmolja förbjuds vid samma tillfälle. Sammantaget innebär detta, om det blir det slutliga beslutet, att efterfrågan på biobränsle kommer öka inom EU och att samtidigt tillgången på råvaror för bl.a. HVO kommer att minska. Det bör också noteras att även Norge och Finland har höga ambitioner för andelen förnybara drivmedel till 2030 vilket kommer påverka efterfrågan.

Sammantaget är mot ovanstående bakgrund risken stor att det kommer uppstå brist på HVO i Sverige i och med våra egna höga ambitioner och mål för transportsektorns koldioxidreduktion och reduktionsplikt.

PFAD:s roll och det nu aktuella förslaget

PFAD (Palm Fatty Acid Distillate) och teknisk majsolja (TCO) är två råvaror som idag är vanliga vid tillverkning av HVO internationellt och på den svenska marknaden. De räknas enligt dagens hållbarhetskriterier till restprodukter. Den konsekvensanalys som bifogats remissen konstaterar att dessa råvaror stod för 23 respektive 4 procent av den totala volymen HVO som användes i Sverige 2016 och att andelen PFAD under 2017 antas ha ökat till 40–50 procent.

Remissen avser förslagen i 3 a och 3 b §§ till ändring av förordning (2011:1088) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen. I förhållande till den bestämmelse som remitterades tidigare har ikraftträdandedatumet flyttats från 1 juli 2018 till 1 januari 2019. Bestämmelsen har också förtydligats. Förslaget innebär inte någon förändring för de ämnen som utpekats som restprodukter i EU-rättsakter enligt 3 b § i förordningen – såsom tallolja, brunlut och lignin. Förslaget innebär inte heller någon ändring för ämnen som inte har annat användningsområde än energiändamål eller som uppkommit direkt i jord- eller vattenbruks-, fiske eller skogsbruksverksamhet.

Syftet med den nu remitterade förordningsbestämmelsen är att det ska ske en snävare bedömning än i idag av vilka ämnen som ska anses utgöra restprodukter. Detta innebär att fler ämnen ska spåras tillbaka till odling av råvaran. Det kommer att leda till att fler ämnen får krav på att markkriterierna ska vara uppfyllda och att utsläpp från odlingssteget inkluderas i beräkningen av klimatprestanda. Regeringen anser det vara av stor betydelse att de biodrivmedel som används för att nå de klimatpolitiska målen är hållbara.

Regeringens förslag innebär enligt Energimyndighetens bedömning att råvarorna PFAD, teknisk majsolja och fria fettsyror inte längre kommer att anses vara restprodukter. Det innebär att för biodrivmedel från dessa råvaror i så fall ska växthusgasutsläppen räknas från och med odling av råvaran och det krävs spårbarhet för att kontrollera att markkriterierna är uppfyllda. PFAD uppkommer i produktionen av palmolja till livsmedelsindustrin. Eftersom det normalt saknas hållbarhetskrav i livsmedelssektorn finns det idag sällan spårbarhet i de processer där PFAD uppkommer. Detsamma bedöms gälla för teknisk majsolja.

Enligt konsekvensanalysen innebär förslaget i praktiken att nuvarande volymer av dessa råvaror kommer att försvinna från marknaden. Förslaget bedöms på kort sikt kommer leda till en brist på HVO som inte kommer ifrån palmolja. Tillsammans med att reduktionsplikten införs påverkas marknaden relativt snabbt och omfattande av förslaget. Sammanfattningsvis görs bedömningen att bestämmelserna framförallt kommer få betydelse för marknaden för HVO100 som vid en bristsituation kan komma att minska eller ”övergå till HVO från palmolja”. Alternativt bedöms att användare av HVO100 ”måste övergå till fossil diesel”. Beroende på hur stor bristen är kan den även få viss betydelse för möjligheten att uppfylla reduktionsplikten. Konsekvensanalysen bedömer också att ”förslaget kan bidra till något ökade drivmedelspriser på kort sikt”.

Transportföretagens syn på det nu aktuella förslaget

Transportföretagen har flera tidigare remissvar (2017-04-19, 2017-09-08) påpekat kopplingen mellan förslagen om reduktionsplikt och om hållbarhetskriterier respektive transportsektorns klimatmål och EU:s politik på området. Risken för målkonflikter har tydliggjorts.

Det framgår förhoppningsvis tydligt av ovanstående att även det nu remitterade förslaget har stora problem med målkonflikter. Ett uppfyllande av riksdagens mål om 70 procents minskning av koldioxid från inrikes transporter i Sverige 2030 kommer kräva enligt Transportföretagens mening att kräva god tillgång på biobränsle till konkurrenskraftiga priser, framför allt HVO100 för tunga fordon. Reduktionsplikten och låginblandning motiveras också med det svenska klimatmålet. Efterfrågan på biobränsle kommer med stor sannolikhet också att öka de närmaste åren genom bl.a. EU:s förnybarhetsdirektiv och ökat intresse i andra medlemsländer.

Samtidigt motiveras diskussionen om hållbara råvaror för biobränslen såväl inom EU som i det ny remitterade förslaget med att det är av stor betydelse att de biodrivmedel som används för att nå de klimatpolitiska målen är hållbara. Transportföretagen delar denna syn, samtidigt som man måste hålla i minnet att hållbarhetskraven på de nu dominerande fossila bränslena är jämförelsevis minimala. Krav på hållbarhetskriterier som sätts så snävt att utvecklingen av fossilfria alternativ hämmas kraftigt kan knappast vara en politisk strävan. Den här aktuella diskussionen om PFAD kan tjäna som ett belysande exempel på detta. Att i nuvarande läge med en kraftfull utveckling av särskilt HVO100-bränslet som fossilfritt alternativ för tunga fordon förbjuda råvaran PFAD, som nu utgör närmare hälften av HVO-volymererna i Sverige, innebär

som konsekvensanalysen själv påpekar stora problem med höjda priser och i värsta fall återgång till fossilt bränsle. Den övergång till palmoljebaserad HVO som lyfts fram i konsekvensanalysen är inget som vare sig bränsleleverantörerna eller brukarna/transportsektorn tror på eller önskar, så mycket mindre som (icke-ursprungsmärkt) palmolja mycket väl kan förbjudas genom EU-beslut redan om några år.

Lyckligtvis finns det utvägar. Enligt uppgift från den största HVO-leverantören på den svenska marknaden arbetar man för närvarande intensivt för att PFAD skall vara fullt spårbar hela vägen tillbaka till plantage senast år 2020. Detta initiativ kommer även att bidra till förbättrad spårbarhet och en mer hållbar palmoljeindustri. Man bedömer att spårbarhetsinitiativet för PFAD kommer att kunna leda till att närmare hälften av den globala palmoljemarknaden kan bli spårbar.

Transportföretagen anser att den remitterade konsekvensanalysen tydligt visar att effekterna av att i nuvarande läge förbjuda PFAD blir orimliga på marknaden och i förhållande till fastlagda transport- och klimatpolitiska mål. Det är därför ett oavvisligt krav att införande av nya kriterier skjuts fram så att det pågående spårbarhetsprojektet hinner slutföras. Det finns också goda skäl att inte besluta i dessa frågor förrän EU lagt fast sina nya direktiv om förnybar energi m.m. eftersom den svenska marknaden för biobränslen redan är och i framtiden ännu mer kommer att vara sammankopplad med den europeiska.

Transportföretagens medlemsföretag vill fortsätta bidra till utvecklingen av ett hållbart och fossilfritt transportsystem. Men då måste regeringens beslut skapa rimliga förutsättningar både de närmaste åren och under perioden fram till 2030.

Med vänlig hälsning



Ulf Perbo

Näringspolitisk chef

Transportföretagen