

Remissvar: Promemoria – Minskad klimatpåverkan av drivmedel

Diarienummer M2017/00092/R

2030-sekretariatets remissvar: Minskad Påverkan Drivmedel

Sammanfattning

2030-sekretariatets viktigaste synpunkter och förslag är:

1. **Se sammanhanget.** 2030-sekretariatet förstår att svenska regeringen snabbt vill införa EU:s direktiv i svensk lag, men det finns flera andra EU processer som kan ha en påverkan på vad som beskrivs i promemorian. Vi menar att EU inte har full kontroll över processen, varför svenska regeringen bör ta höjd för detta, snarare än att lydigt införa ett reviderat direktiv. De olika medlemsländerna verkar välja olika tolkningar av direktivet, och få inför direktivet redan nu.
2. **Rapporteringsskyldighet lägger grunden för enhetliga krav för alla bränslen.** Utan bra data kan man inte besluta om politik. Det är ett faktum, och vi stödjer bra och stringent rapportering. Men rapporteringskraven för biodrivmedel är betydligt mer omfattande än de för fossila bränslen. Detta borde justeras, och nuvarande förslag möter inte detta. Ett annat exempel är det schablonutsläppsvärde för fossila bränslen som anges i bilaga II till 94,1 gram koldioxidekvivalenter per megajoule bränsle. Det är allmänt känt att utsläpp från fossila bränslen varierar från oljefält till oljefält, och det är troligt att
3. **Energieffektivitetskravet bör skärpas.** Kravet i §21 om effektivisering i produktionsledet är ett första steg. Vi bedömer 6% effektivisering till 2020 som väl blygsamt, särskilt som det riskerar att bli ett tak. Men att energieffektivisering sätts i system är positivt.
4. **Osäker måluppfyllelse.** Direktivet anger att det har som syfte att "förebygga att bränslen avsedda för motordrift skadar eller orsakar olägenheter för människors hälsa eller miljön". Det är en mycket viktig och angelägen målsättning, men åtgärderna är alltför blygsamma för att kraftfullt bidra till målet. Att Oslo, Paris och en rad andra större städer avvisar dieslbilar, och att transporterna fortsatt ökar, är två indicier på att betydligt kraftfullare åtgärder kan behövas.
5. **Direktivet och statsstödsreglerna.** Vi noterar att direktivet förtjänstfullt i artikel 1.2 öppnar för särskilt stöd till biodrivmedel för flyget. Eftersom omställningen till förnybart är viktig i alla transportsektorer, och ren eldrift i närtid framför allt är väntad i nya personbilar och bussar, bör möjligheten för stöd till biodrivmedel utvidgas till övriga transportsektorn.

6. **Sanktionerna.** Det är bra att sanktioner specificeras, vi saknar dock en "bonus" om man överträffar målen.

Om detta remissvar

2030-sekretariatets arbete fokuserar på att uppnå en fossiloberoende fordonsflotta till år 2030, med åtgärder inom Bilen (fordon), Bränslet (drivmedel) och Beteendet. Detta remissvar fokuserar på de delar av förslaget som berör bränslen och utsläpp, med endast begränsade kommentarer avseende rapportering.

Vi är medvetna att revideringen av FQD är beslutat i EU och måste införas i svensk lag, men vi bedömer ändå - vilket detta remissvar tar avstamp i - att det finns ett visst mått av handlingsfrihet för enskilda medlemsstater, särskilt om det kombineras med klimat- och hållbarhetsmål som underlättar för EU att uppnå de gemensamma målen. Utifrån detta bör regeringen sätta det svenska 2030-målet för transportsektorn som övergripande inriktning, såsom det formulerats i miljömålsberedningens sjupartiöverenskommelse.

För att sätta frågan i ett sammanhang, går våra kommentarer i några fall utanför den direkta föreslagna direktivtexten.

Remisslistan på 26 aktörer innehåller ett producerande (och rapporterande) bolag, tre branschorganisationer, men saknar de aktörer berörs av förändringen. Vi finner detta anmärkningsvärt, speciellt som regelverket på detta område förändras så snabbt att man behöver initierad kunskap för att kunna se missar i lagtext.

Direktiv och bakgrund

EU-kommissionen befinner sig våren 2017 mitt i en hektisk period där flera direktiv med konsekvenser för biodrivmedel och bränslen revideras. Införandet av FQD är ett sådant steg, minst lika viktigt är den omfattande revideringen av Förnybarhetsdirektivet (RED) som ingick i kommissionens sk vinterpaket som presenterades den 30 november 2016. Dessa förslag bör samordnas för att skapa en helhet som bidrar till kostnadseffektiv omställning av drivmedels- och transportsektorn i hållbar riktning, delvis i motsats till den nuvarande ordningen där FQD behandlas helt separat medan RED beräknas vara under behandling hela 2017 och 2018.

Samordna FQD med RED

Ursprungligen skulle FQD ha reviderats, eller slagits samman med RED till ett samlat bränsledirektiv. Så har inte skett, FQD skall nu utvärderas under våren 2017, och EU-kommissionen verkar ovillig eller oförmögen att tydligt förklara vart direktivet tar vägen.

Detta har lett till att olika medlemsländer väljer att tolka ändringsförslagen olika, och införa dem i olika takt. Vi menar att det är klokt att noga följa den internationella debatten, och se till den övergripande utvecklingsprocessen innan alla revideringar införs i svensk lag, både för att bistå industrin som efterlyser en harmonisering av EU-staters agerande, och för att kunna utnyttja framsynt och kreativt agerande av andra medlemsstater på detta område.

Regeringen kan då undvika att bakbinda sig gentemot de svenska 2030-målen, vars uppfyllande försvåras av begränsade ambitioner i FQD-förslaget. Vi menar att det går att hålla på vissa förändringar som må vara beslutade på EU-nivå, men som kan komma att revideras under kommande år.

Rapporteringskyldighet på lika villkor

FQD och RED innehåller regler för rapportering till statliga myndigheter kring drivmedlens prestanda, inklusive standardvärden för klimatpåverkan och metoder för hur andra värden kan räknas fram. Detta är centralt för att kunna bedöma olika bränslen och bör ligga till grund för den kommande reduktionsplikten, där aktörer som säljer drivmedel är för år åläggs att minska klimatpåverkan per energienhet drivmedel de säljer.

För att värdena ska kunna användas fullt ut på detta sätt, och för att skapa en mer rättvis marknad, måste reglerna vara samma för alla drivmedel. Idag är kraven betydligt hårdare för hur biobaserade bränslen skall rapporteras, där inte minst klimatpåverkan ägnas flera annex i RED. Fossila bränslen ges däremot ett standardvärde för klimatpåverkan, 94 gram koldioxidequivaler per megajoule, oavsett om det handlar om Nordsjöolja, tjärsandsolja eller svavelrika ryska oljekällor. Det är uppenbart orimligt, ger orättvisa marknadsföresättningar mellan biobaserade bränslen och fossila, och gynnar fossila drivmedel med hög klimatpåverkan - i utvinningsledet kan klimatpåverkan skilja med flera hundra procent mellan det som EU nu föreslår räknas som ett och samma.

Skärp energieffektivitetskraven

FQD kräver en energieffektivisering fram till 2020 på sex procent inom drivmedelsproduktionen, samma mål som tidigare. Att inte skärpa målet står i tydlig strid mot samhällsutvecklingen i övrigt, både på global nivå där det nu ratificerade Parisavtalet innebär en skärpt ambition, på EU-nivå där "vinterpaketet" föreslår skärpta effektiviseringsmål, och på svensk nivå där energikommissionen i bred politisk enighet slagit fast ett kraftfullt effektiviseringsmål. Det vore därmed lämpligt med ett skarpare effektiviseringsmål även inom FQD, kombinerat med tydliga incitament att överträffa dem. Därutöver bör ett ambitiöst mål för år 2030 slås fast, i linje med hur EU i övrigt agerar på energiområdet. Ur svenskt perspektiv, med klart mer effektiva raffinaderier än EU-genomsnittet, skulle det också vara välkommet att fokusera på faktiska utsläpp per energienhet, snarare än att enbart slå fast en minskad energiintensitet, lika för alla.

Hantera flyget - men inte ensidigt

Vi delar EU:s bedömning att det är viktigt att bättre hantera flygets klimatpåverkan, och att det bör ges särskild prioritet när användningen av förnybara drivmedel diskuteras, utifrån att ett byte till eldrift är särskilt svårt här. Men det är ändå svårbegripligt varför just flyget - och endast flyget - får räknas som en energieffektivisering enligt direktivet. Varför inte exempelvis fartyg eller diesellok?

EU-kommissionens förslag väcker en större fråga. Regeringen har hävdade att EU:s statsstödsregler förbjuder svenska regeringen att gynna biodrivmedel på bekostnad av fossila drivmedel. I statsstödsreglerna står det:

I meddelandet av den 8 maj 2012 om modernisering av det statliga stödet (34) efterlystes gemensamma principer för kommissionens bedömning av stödåtgärders förenlighet med den inre marknaden. Med hänsyn till detta anser kommissionen att en stödåtgärd är förenlig med den inre marknaden endast om den uppfyller vart och ett av följande kriterier.

- a) Bidrag till ett väl avgränsat mål av gemensamt intresse: en statlig stödåtgärd måste syfta till ett mål av gemensamt intresse i enlighet med artikel 107.3 i fördraget (avsnitt 3.2.1).
- b) Behov av statligt ingripande: en statlig stödåtgärd måste vara inriktad på en situation där stödet kan åstadkomma en konkret förbättring som marknaden inte klarar på egen hand, till exempel genom att åtgärda ett väl avgränsat marknadsmisslyckande (avsnitt 3.2.2).

- c) Stödåtgärdens lämplighet: den föreslagna stödåtgärden är ett lämpligt policyinstrument med hänsyn till målet av gemensamt intresse (avsnitt 3.2.3).*
- d) Stimulansseffekt: stödet måste ändra företagens beteende på ett sådant sätt att de inleder ytterligare verksamhet som de inte skulle bedriva eller som de skulle bedriva endast i begränsad utsträckning eller på ett annat sätt (avsnitt 3.2.4).*
- e) Stödets proportionalitet (begränsning av stödet till ett minimum): stödbeloppet måste begränsas till det minimum som krävs för att uppmuntra till ytterligare investeringar eller ekonomisk aktivitet i det berörda området (avsnitt 3.2.5).*
- f) Undvikande av betydande otillbörliga negativa effekter på konkurrens och handel mellan medlemsstater: de negativa effekterna av stödet är tillräckligt begränsade, så att det övergripande resultatet av åtgärden blir positivt (avsnitt 3.2.6).*
- g) Överblickbart stöd: Medlemsstaterna, kommissionen, ekonomiska aktörer och allmänheten ska lätt ha tillgång till alla relevanta handlingar och till relevant information om det stöd som beviljas inom ramen för detta (avsnitt 3.2.7).*

Stöd till biobränsle i flygsektorn kan sägas uppfylla alla dessa krav, vilket ju också måste vara den definition EU-kommissionen gör. Men med samma argumentation kan andra former av biodrivmedel för andra delar av transportmarknaden rimligen få samma förmån. Idag utgör biobränslen omkring 5% av EU:s drivmedelsmarknad, och endast tre av EU:s 28 medlemsstater ser ut att klara förnybarhetsdirektivets mål på 10% förnybart i transportsektorn. Marknaden löser alltså bevisligen inte själv och utan stimulans den omställning som politiken eftersträvar.

Sanktioner

Vi menar att sanktioner är nödvändiga i alla direktiv, och dessa specificeras. Vi skulle dock även vilja se att det finns en "bonus" del, som de aktörer som överträffar målen kan tillgodogöra sig. Målet på sex procent blir annars ett tak, och får troligtvis ingen effekt för svenska aktörer.

Slutord

2030-sekretariatet är i grunden positivt till den ansats som FQD innebär, men ser på flera områden behov av kraftfulla skärpningar. Det bör kombineras med att Sverige tar behovet av att vara föregångsland inom EU på större allvar; uppfyllandet av de klimatmål Sverige satt bör leda till att vi ställer väsentligt hårdare krav än vd förslaget till reviderad FQD ställer.

Alingsås och Stockholm den 25 Januari 2017

Jakob Lagercrantz
jakob@equest.se

Mattias Goldmann
mattias.goldmann@fores.se