

Hur kan riksdagen rädda reduktionsplikten från ett haveri?

Per Kågeson

Nature Associates

2018-08-16

Förord

Svenska Naturskyddsföreningen bad mig att inför ett seminarium i Almedalen analysera frågan om hur Sverige bäst kan minimera eller helt utesluta palmolja och PFAD som råvaror i biodrivmedel som används för att uppfylla reduktionsplikten. Föreningens motiv för detta är att efterfrågan på palmoljeprodukter gör det ekonomiskt intressant att fortsätta att bränna skogar i främst Indonesien och Malaysia vilket ger upphov till mycket stora utsläpp av koldioxid och hotar den biologiska mångfalden i värdefulla biotoper. Jag fann efter en analys av det reviderade förnybartdirektivet och det sedan länge existerande energiskattedirektivet två möjligheter som jag redovisade i Visby.

I denna korta rapport redovisar jag mina överväganden och lämnar konkreta förslag dels om hur användningen av palmoljeprodukter kan stoppas eller minimeras, dels vilka förändringar i den svenska lagen om reduktionsplikt som behövs för att den ska fungera. Utan dessa förändringar finns stor risk för att reduktionsplikten blir ett misslyckande.

Riksdagens partier behöver snarast ta ställning till dessa frågor och gärna redan under årets valrörelse. Med bara ett drygt år kvar till 2020 finns ingen tid att förlora.

Stockholm den 16 augusti 2018

Per Kågeson

per@kageson.se

070-942 81 27

Inledning

Från den 1 juli 2018 införde Sverige reduktionsplikt för koldioxid från förbränning av diesel och bensin. År 2020 ska utsläppen, räknat i ett livscykelerspektiv, vara 21 respektive 4,2 procent lägre än 2010. Rätt utformad kan reduktionsplikt vara ett rationellt styrmedel för att minska vägtrafikens utsläpp, och den svenska ambitionsnivån är hög. Men den valda utformningen är sådan att det tidigare fiaskot med E85, framtvingat av ”pumplagen”, kan följas av ett nytt.

Denna gång är problemet den ensidiga och mycket omfattande satsningen på HVO, som under 2016 stod för 68 procent av den svenska konsumtionen av biodrivmedel och utan att tillräckliga krav ställts på råvarornas klimatprestanda, inklusive indirekta markeffekter. Dessutom stimulerar den valda reduktionspliktsmodellen inte i önskad utsträckning ökad inhemsk produktion av biodrivmedel. Ca 85 procent av biodrivmedlen importeras till Sverige.

Att risken för ett haveri nu framstår som betydande är delvis en följd av att den mycket väl-motiverade skärpning av kraven på PFAD, som regeringen vill införa från 1 januari 2019. Den kommer att leda till att tillgången på godkänd PFAD under åtminstone de närmaste åren kommer att vara liten eller kanske t.o.m. obefintlig. Problemet kommer att accentueras av ökad internationell konkurrens om HVO när samtliga EU-länder år 2020 måste klara 6-procents reduktion av utsläppen från vägtrafikens drivmedel (räknat i ett livscykelerspektiv).

För att klara reduktionspliktskravet för diesel år 2020 bedömer branschföreningen SPBI¹ att Sverige, med 2 procent av EU:s befolkning, behöver lägga beslag på ca 65 procent av all HVO som kan produceras i Europa, varav merparten är baserad på palmolja och PFAD. Någon påtaglig ökning av den svenska produktionen kommer inte att ske förrän om några år och det inhemska näringslivets investeringar i nya produktionsanläggningar hålls tillbaka av osäkerheten om vilka krav och villkor som ska gälla efter 2020. Regeringen har inte gett några besked och två år är en alldeles för kort planeringshorisont för den som överväger att plöja ner miljarder i nya anläggningar.

Sverige har världens mest ambitiösa plan för omställning till förnybara drivmedel, men med nuvarande regler kan klimateffekten i värsta fall bli negativ. Det beror på att palmolja och PFAD står för nästan hälften av de råvaror som används för framställning av HVO som är den vanligaste formen av biodiesel.

Problemen hade kunnat undvikas om regering och riksdag eftersträvat kostnadseffektivitet och tillämpat normal ekonomisk teori på sitt beslutsfattande. Då hade man inte infört skilda kvoter för bensin och diesel och undvikit olika regler för låg- och höginblandade biodrivmedel samt gett investerarna tydliga besked om de långsiktiga villkoren. Debutet med PFAD

¹ <http://spbi.se/wp-content/uploads/2017/05/Remissvar-Reduktionsplikt-2017-05-02pdf.pdf>

hade kunnat undvikas om man i tid analyserat priset på olika insatsvaror och förutsättningarna att på kort sikt ersätta PFAD med andra substrat.

Denna pm beskriver PFAD- och palmolja-problematiken och söker analysera vad Sverige med utnyttjande av reglerna i energiskattedirektivet och det nyligen reviderade förnybartdirektivet, kan göra för att lösa problemen och lägga grunden för en långsiktigt hållbar reduktionsplikt. De är angeläget att de politiska partierna snarast ger besked om hur de ser på denna problematik.

Palmolja och PFAD

PFAD (palm fatty acid distillate) är en biprodukt vid framställning av palmolja. Försäljning av den bidrar till att göra fortsatt exploatering av skog- och torvmarker för nya odlingar lönsam, främst i Indonesien och Malaysia.

Om hänsyn tas till effekterna av skogsskövling och bränder för anläggning av plantager är användningen av palmolja och PFAD negativ från klimatsynpunkt. Beroende på val av tidshorisont kan de indirekta markeffekterna ge upphov till utsläpp som är upp till tre gånger större än den klimatnytta som uppstår när palmolja och PFAD ersätter fossila drivmedel.

PFAD klassas av EU som restprodukt och tilldelas därmed automatiskt låg klimatpåverkan samt undantas från krav på spårbarhet. För palmolja gäller däremot att leveranser inte får komma från odlingar som upptogs efter 1 januari 2008.

Hållbarhetslagen ger regeringen möjlighet att omklassificera PFAD från restprodukt till samprodukt. Ett av kriterierna för att en råvara ska betecknas som restprodukt är att det ekonomiska värdet är lågt i förhållande till den primära produktens. Men hög efterfrågan har gjort att priset på PFAD vid förra årsskiftet hade stigit till 97 procent av priset på palmolja.

Enligt regeringens förordning ska PFAD därför inte längre anses vara en restprodukt och stängs från 1 januari 2019 ute från den svenska marknaden tills den blir spårbar och uppfyller hållbarhetskriterierna för markskydd.

Beslutet att har notifierats hos EU men mötts av invändningar från Finland vars halvstatliga oljebolag Neste är världens största producent av HVO med palmolja och PFAD som huvudingredienser. Sverige är Nestes viktigaste exportmarknad för HVO. Finlands agerande kan försena Sveriges införande av spårbarhetskrav för PFAD, men Norge, Danmark och Storbritannien har redan tidigare infört sådana krav.

All användning av palmolja och PFAD för framställning av HVO bidrar emellertid (tillsammans med övrig global efterfrågan) till höga priser och ger incitament till fortsatt skövling och stora utsläpp av koldioxid. Bäst vore om EU kunde enas om förbud mot både palmolja och PFAD i biodrivmedel så länge produktionsländernas regeringar inte vill eller förmår hindra fortsatt bränning av urskog och nyplantering med oljepalmer.

Malaysia och Indonesien, som står för 90 procent av världsproduktionen, har hotat bojkotta varor från EU om förbud mot palmolja införs. Det påverkade den kompromiss som nyligen nåddes mellan Rådet, Parlamentet och Kommissionen avseende Förnybartdirektivet.

EU:s ambassadör till Indonesien skriver i ett pressmeddelande att det reviderade direktivet inte i något avseende innebär ett förbud eller en restriktion. Han understryker att EU fortsatt är öppen för import och att EU var Indonesiens nästa största marknad för palmolja 2017 (tillväxt 28 %).

Möjligheter att utnyttja flexibiliteten i EU:s direktiv

Förnybartdirektivet nämner inte palmolja explicit. Istället sägs att utnyttjandet av biobränslen som innebär hög risk för indirekt ändrad markanvändning inte får överstiga 2019 års konsumtion och ska fasas ut från 2023 för att helt upphöra år 2030 om man kunnat observera en signifikant ökning av sådan produktion från mark med ett högt kolinnehåll. Skrivningen bedöms i första hand syfta på palmolja och sojaböner.

För uppfyllande av EU:s mål om att biodrivmedel ska utgöra minst 14 procent av förbrukningen av drivmedel år 2030 får medlemsländerna bara tillgodoräkna sig max 7 procentenheter i form av biomassa från livsmedels- och fodergrödor. De får sätta gränsen lägre än 7 procent och göra skillnad mellan olika typer av biodrivmedel baserat på bästa tillgängliga kunskap om deras indirekta effekt på markanvändningen. I direktivets Artikel 25 nämns särskilt att man kan sätta gränsen lägre för oljeväxter.

Denna artikel kan vara en möjlighet för medlemsländer som vill begränsa importen av palmolja och PFAD i avvaktan på att Kommissionen 2023 ska redovisa kriterier för hur grödor med stor risk för indirekt ändrad markanvändning ska skiljas från dem med låg.

Reduktionsplikten avser utsläpp från hela produktionskedjan och utgår inte från energimängden. Det bör ändå vara möjligt för Sverige att med stöd av Artikel 25 besluta att bara ett visst antal procentenheter av den bioenergi som behövs för uppfyllande av reduktionsplikten får bestå av palmoljeprodukter.

En kompletterande svensk åtgärd kan vara att åberopa två av Energiskattedirektivets skäl som grund för differentiering av skattesatserna för diesel och bensin, nämligen:

(9) Medlemsstaterna bör ges den flexibilitet som är nödvändig för att en politik anpassad till deras nationella förhållanden skall kunna utformas och genomföras.

(15) Möjligheten att tillämpa differentierade nationella skattesatser för en och samma produkt bör tillåtas under vissa omständigheter eller på fasta villkor, under förutsättning att gemenskapens minimiskattenivåer och reglerna för den inre marknaden och konkurrensreglerna följs.

Sverige skulle på denna grund kunna begära att få tillämpa skattesatsen för miljöklass 3 på diesel som innehåller PFAD eller palmolja. Det vore förödande för trovärdigheten hos miljöklassningen om bränslen med negativ klimateffekt tillåts ingå i miljöklass 1. Skillnaden mellan mk1 och mk3 uppgår idag till 45 öre per liter. En svaghet är att höginblandade biodrivmedel (t.ex. HVO 100) är undantagna från skatt och dessutom märkligt nog bara behöver uppfylla EU:s miniminivå för klimateffektivitet!

En restriktiv hållning till palmoljeprodukter ger ökat utrymme för produktion av biodiesel och biobensin från inhemska restprodukter, t.ex. lignin från massabruken. Men för att få fart på den inhemska produktionen behövs ett investeringsstöd till nya anläggningar. Förutsatt att Sverige beaktar EU:s statsstödsregler är detta fullt möjligt.

Politikerna har målat in branschen i ett hörn

Ett kvarstående problem är dock att drivmedelsbolagen inte klarar reduktionsplikten krav på att utsläppen från diesel ska minska med 21 procent till 2020 jämfört med 2010 utan omfattande användning av palmolja och/eller PFAD. Politiken har genom fastställande av detta radikala krav och omklassificering av PFAD målat in drivmedelsbranschen i ett hörn som den inte av egen kraft kan ta sig ur. Den skärpta konkurrensen om biodrivmedel kan leda till en situation där svenska drivmedelsbolag tvingas betala sanktionsavgift därför att de inte till rimlig kostnad kan köpa godkända råvaror i tillräcklig omfattning för att klara reduktionsplikten. Då minskar inte koldioxidutsläppen i den utsträckning som politikerna tänkt sig. Det skärpta läget kan också leda till att de påtagligt tvingas höja priset på HVO 100, eftersom det kan vara bättre för dem att i första hand använda tillgänglig HVO för att så långt möjligt klara reduktionsplikten för diesel.

Problemet löses bäst genom att den svenska lagen ändras så att ett gemensamt reduktionskrav sätts på diesel och bensin. Det skulle dämpa efterfrågan på HVO och ge incitament att öka inblandningen av etanol i bensin (E10) samt förbättra förutsättningarna för användning av E85 i befintliga fordon.

Det aritmetiska medelvärdet av reduktionsplikten för bensin (4 %) respektive diesel (20 %) för år 2020 är 12 procent, men diesel står för en större andel av den totala försäljningen än bensin. Men man måste också beakta att framställningen av de biodrivmedel som används för att uppfylla reduktionsplikten i varierande grad ger upphov till utsläpp av fossil koldioxid i produktionskedjan. Således blir nettoeffekten jämfört med diesel och bensin mindre och därför krävs mer än 12 procents biodrivmedelsanvändning för att klara 12 procents reduktion av utsläppen. Enligt rapporteringen till Energimyndigheten uppgick biodrivmedlens koldioxidreduktion under 2016 i genomsnitt till ca 75 procent.² Det innebär att biodrivmedel måste motsvara ungefär 16 procent av total efterfrågan på drivmedel för att Sverige ska kla-

² Avläst ur ett diagram i Energimyndigheten, *Drivmedel 2016*. ER 2017:12.

ra 12 procents koldioxidreduktion. Det är något mer än vad Sverige klarade 2017 om man borträknar det årets användning av palmolja och PFAD. Tolv procents reduktion är exakt dubbelt så mycket som EU kräver av medlemsländerna för år 2020 och Sverige kommer att förbli "bäst i klassen"!

På lite längre sikt när produktionen av inhemska biodrivmedel, t.ex. baserade på lignin- och pyrolysolja, kommit igång och elektrifiering av delar av vägtrafiken dämpar efterfrågan på flytande drivmedel kan den gemensamma reduktionsplikten för bensin och diesel sättas betydligt högre än 12 procent.

Så kallade rena eller höginblandade biodrivmedel (HVO100, B100, ED95 och E85) räknas inte in i underlaget för reduktionsplikten, och för dem räcker det märkligt nog med att reduktionen av växthusgaser uppgår till 60 procent av motsvarande utsläpp från fossil diesel eller bensin. Att sluta skilja på hög- och låginblandade drivmedel och låta all användning bidra till uppfyllande av reduktionsplikten skulle förbättra förutsättningarna att klara målsättningen och öka klimateffektiviteten. Det skulle också göra det möjligt för riksdagen att utan avvaktan på ytterligare besked från EU om skattebefrielse kunna fastställa reduktionspliktens kvoter för årtal bortom 2020. Därmed får svenska investerare de långsiktiga besked som de väntar på och inhemsk produktion kan successivt ersätta den omfattande importen av biodrivmedel.

Sverige måste utforma sin klimatpolitik så att den gör verklig nytta. Att tillämpa likabehandling och ställa höga miljökrav skapar förutsättningar för långsiktig hållbarhet och minimerade kostnader. Partierna bör ge besked i 2018 års valrörelse hur de avser att överbrygga klyftan mellan målsättning och medel inom klimatpolitiken.