

Yttrande 2010-03-30

Åsa Torstensson, Näringsdepartementet

103 33 Stockholm

Kopia: Eva Centeno López (näringsdepartementet),

Näringsutskottet, Trafikutskottet, Miljö- och jordbruksutskottet

N2010/742/E: Underlag för nationell handlingsplan för förnybar energi

Sammanfattning

ActionAid sympatiserar i grunden med intentionen i handlingsplanen, att minska Sveriges och EU:s utsläpp av växthusgaser fram till 2020, men ser stora risker med delmålet om 10-procents förnybar energi inom transportsektorn. Enligt energimyndighetens prognos över vilka energislag som kommer att uppfylla 10-procentsmålet kommer 71 procent av målet att fyllas med biodrivmedel som etanol och biodiesel.¹ En stor del kommer att importeras från utvecklingsländer. ActionAid ser en rad problem med detta:

- Marken i fattiga länder kommer inte att räcka för att producera både mat och biogrödor.
- Kvinnor i fattiga länder saknar ofta laglig rätt till sin mark och riskerar att förlora den till internationella biobränsleföretag. ActionAid har sett exempel på detta i en rad länder.
- Det saknas kriterier för att säkerställa att utvinningen av dessa drivmedel verkligen är klimatvänlig.

ActionAid är djupt bekymrade över att regeringen tycks vilja uppfylla målet på enklast tänkbara sätt. Vi vill se omfattande satsningar på långsiktigt hållbara drivmedel och kraftfulla åtgärder för minskade totalutsläpp från transportsektorn genom minskad bränsleförbrukning och prioritering av andra transportmedel än de vägburna. En sådan politik är bättre för fattiga kvinnor, säkrare för klimatet och kan göra Sverige till ett föregångsland inom miljöteknik.

Bakgrund

ActionAid är en internationell biståndsorganisation med verksamhet i över 40 länder.² Ett flertal ActionAid-kontor i framför allt Afrika har de senaste åren lyft upp de problem som följt av den ökade exploateringen av mark för odling av biogrödor. I många utvecklingsländer saknar fattiga kvinnor den lagliga rätten till den mark som de brukar för att försörja sig själva och sina familjer. Vi har sett en rad fall där fattiga människor, framför allt kvinnor, förlorat sin mark till internationella biobränsleföretag. Kvinnorna står för merparten av matförsörjningen i fattiga länder och konsekvenserna av detta blir därför ofta förödande.

EU:s politik för att öka andelen förnybar energi inom transportsektorn kommer sannolikt att leda till en kraftig expansion av biobränsleindustrin i en rad utvecklingsländer fram till 2020. Därför driver ActionAid nu en europeisk kampanj för att lyfta upp riskerna med EU:s politik och för att

¹ Bilaga 1, Sveriges Nationella Handlingsplan för främjande av förnybar energi, sid 95, tabell 12

² Se www.actionaid.se för mer information

lyfta fram alternativa sätt att minska utsläppen inom transportsektorn.

ActionAids synpunkter på Sveriges handlingsplan för förnybar energi med bilagor är begränsade till de delar som omfattar målet om 10-procents förnybar energi inom transportsektorn och de politiska åtgärder som föreslås för att uppnå detta mål.

Övergripande synpunkter

Riskerna med den första generationens biodrivmedel såsom etanol och biodiesel är idag välkända. Biodrivmedel kan sannolikt utgöra en mindre del av de åtgärder som behöver vidtas för att ställa om transportsystemen på kort sikt, men kommer inte att kunna ersätta någon större del av det globala bränslebehovet utan risk för stora sociala och miljömässiga kostnader i utvecklingsländer.

I rapporten "Meals per Gallon" går ActionAid igenom de största riskerna med framställning av biodrivmedel i utvecklingsländer:³

- Marken i fattiga länder kommer inte på långa vägar att räcka till att producera både mat och biobränslen. Ökad konkurrens om marken leder till stigande matpriser och ökad hunger. Om EU ska uppfylla 10-procentsmålet med bara biobränslen krävs ca 17,5 miljoner hektar mark för att odla biogrödor, en yta motsvarande halva Italien.
- Fattiga kvinnor i utvecklingsländer riskerar att bli de stora förlorarna eftersom de ofta saknar laglig rätt till den mark de brukar. När internationella biobränsleföretag etablerar sig kan de köpa upp eller arrendera "ledig" mark billigt. Men den mark som beskrivs som "ledig" brukas i många fall av kvinnor och är helt central för matförsörjningen.
- EU:s hållbarhetskriterier för biodrivmedel omfattar inte ökade koldioxidutsläpp från så kallad *Indirect Land Use Change*. När mark exploateras för odling av biogrödor kan annan verksamhet, som exempelvis djur som betar, tvingas in i regnskog eller andra känsliga områden. Därmed finns inga garantier för att biodrivmedlet verkligen leder till minskade koldioxidutsläpp.

I takt med att dessa risker blivit välkända har fokus flyttats till andra förnybara drivmedel såsom biogas eller el. Miljöminister Anders Carlgren har till exempel sagt att elbilar kommer att "dominera" bilmarknaden på 2020-talet.

Detta står i skarp kontrast till energimyndighetens prognos över vilka bränslen som kommer att fylla 10-procentsmålet.⁴ Såväl biogas som el spelar en liten roll för uppfyllandet av målet medan etanol och biodiesel tillsammans står för 71 procent av bidragen till uppfyllandet av 10-procentsmålet. Eldrivna transportmedel som inte rullar på vägarna (tåg) kommer enligt prognosen att minska i betydelse, trots de stora klimatvinster som skulle kunna göras om fler tunga transporter flyttades från lastbilar till tåg. Denna sektors andel av den förnybara energin inom transporter i Sverige kommer enligt prognosen att minska från 27 procent i år till 19 procent 2020.

³ Ladda ner rapporten på http://www.actionaid.se/files/Meals_per_gallon.pdf

⁴ Bilaga 1, Sveriges Nationella Handlingsplan för främjande av förnybar energi, sid 95, tabell 12

ActionAid är djupt oroade över vilka konsekvenser detta kommer få för fattiga människor, i synnerhet kvinnor. Vi vet att det etanol som används i Sverige (det bränsle som kommer spela störst roll för att uppfylla målet) till största del importeras från utvecklingsländer. Det framgår inte av prognosen eller underlaget hur stor andel av råvaran som kommer att importeras i framtiden (endast det färdiga biodrivmedlet) men det verkar rimligt att tro att det mesta kommer importeras även i framtiden. Trots goda möjligheter att framställa andra typer av alternativa drivmedel i Sverige eller flytta över mer transport till tåg eller andra miljövänliga transportmedel tycks Sverige välja den "enkla" vägen.

Problem med handlingsplanen

På sid 15-18 i bilaga 1 finns en lista på åtgärder som Sverige hittills vidtagit för att främja användningen av energi från förnybara energikällor. I underlaget till handlingsplan för förnybar energi står att *I uppdragsdialog med regeringskansliet har efterhand framkommit att förslag på nya styrmedel och åtgärder kan tonas ned. Detta i ljuset av att Sverige når målen enligt prognosen och att regeringen lagt fram förslag och andra utredningsuppdrag avseende styrmedelsförändringar efter det att uppdraget ursprungligen formulerades i december 2008.*⁵

Vi tolkar detta som att regeringen tror sig nå målen med de politiska åtgärder som redan presenterats och saknar ambition att förändra proportionerna mellan de energislag som kommer att bidra till målets uppfyllelse.

Regeringen utreder just nu möjligheten att ersätta skattebefrielsen för förnybara drivmedel med en kvotplikt, som skulle garantera att en viss mängd drivmedel finns på den svenska marknaden genom att distributörer av drivmedel tvingas erbjuda en viss andel förnybart bränsle. Systemet skulle enligt energimyndigheten främst gynna flytande biodrivmedel, dvs etanol och biodiesel. Många distributörer skulle välja att fylla sin kvot med flytande biodrivmedel av kostnadsskäl. Systemet är konstruerat för att 10-procentsmålet ska uppnås på det enklaste sättet.

Vi anser att denna inställning är djupt problematisk. Dels bortser man från de idag välkända riskerna med framställning av biodrivmedel i utvecklingsländer (se "övergripande synpunkter"). Dels är politiken problematisk ur ett långsiktigt perspektiv. Givet den begränsade potentialen när det gäller utvinning av biodrivmedel i utvecklingsländer samt behovet av att kraftigt minska utsläppen från transportsektorn också efter 2020 verkar det mer klokt att satsa på alternativa drivmedel som har större potential på sikt, eller på andra åtgärder som minskar de totala utsläppen och gör 10-procentsmålet lättare att uppnå.

Vi kan också konstatera att utsläppen från transportsektorn i Sverige ökat rejält de senaste 20 åren som en direkt konsekvens av ökad vägtrafik. Trots att andelen förnybar energi inom sektorn ökat och snittutsläppet per fordon minskat har totalutsläppet ökat med ca 10 procent sedan 1990.⁶ Vid sidan av målet om ökad andel förnybar energi inom sektorn bör regeringen vidta åtgärder för att

⁵ Handlingsplan för förnybar energi, Energimyndighetens underlag, sid 6

⁶ Rapport från Vägverket om utsläpp från vägtransporter 2010-02-18,

http://www.transportstyrelsen.se/Global/Press/PM_Vagtrafikens_utslapp_100222.pdf?epslanguage=sv

minska de totala utsläppen, vilket på sikt borde vara ett viktigare mål.

Alternativa vägar att uppnå målet

ActionAid är övertygade om att 10-procentsmålet går att uppnå utan att fattiga kvinnor i utvecklingsländer får betala priset. Vi tror också att målet kan uppnås samtidigt som utsläppen verkligen minskar. Vi har några förslag på hur detta skulle kunna ske:

- Sänk de totala utsläppen från transportsektorn genom att minska vägtransporterna. Detta är det säkraste och effektivaste sättet att minska utsläppen från transportsektorn. 10-procentsmålet blir också lättare att uppnå när totalutsläppen minskar. För att uppnå detta krävs att transportslag med låga utsläpp prioriteras framför transportslag med höga utsläpp vid stora infrastrukturinvesteringar.
- Kraftigt höja ambitionerna när det gäller forskning om förnybara drivmedel och miljövänlig fordonsteknik i Sverige. Här handlar det dels om bränslesnålare motorer och dels om helt nya innovationer inom sektorn. Av tabellen på sid 78 i underlaget till handlingsplan framgår att omfattande CO2-minskningar går att åstadkomma till ganska låga kostnader bland annat genom optimering av biogasproduktionen och utveckling av bränslesnålare motorer.⁷
- Inför politiska styrmedel som gynnar långsiktigt hållbara drivmedel framför drivmedel med stora sociala och miljömässiga risker. Låt inte ambitionerna begränsas till att uppfylla 10-procentsmålet på enklast möjliga väg utan gör Sverige till ett föregångsland inom långsiktigt hållbar förnybar energi inom transportsektorn.

Utöver dessa förslag har ActionAid också två rekommendationer om politiska åtgärder som ligger utanför handlingsplanens mandat:

- Stoppa statligt stöd till ny exploatering av biogrödor i länder som saknar fungerande lagstiftning om markrättigheter.
- Verka för införandet av hållbarhetskriterier på EU-nivå som säkerställer att ny exploatering av mark för biobränslen inte ökar nettoutsläppen av koldioxid, genom att också titta på indirekta effekter av exploateringen.



Ylva Jonsson Strömberg,
Generalsekreterare ActionAid i Sverige

⁷ Handlingsplan för förnybar energi, Energimyndighetens underlag, sid 78