

Stockholm 2017-02-01

Miljö- och energidepartementet  
Rättssekretariatet  
Departementssekreterare  
Pia-Maria Lindroos  
Pia-maria.lindroos@regeringskansliet.se

## **Remiss av Promemoria – Minskad klimatpåverkan av drivmedel, DNr: M2017/00092/R**

SPBI har fått rubricerade remiss för synpunkter och lämnar följande synpunkter:

### **Sammanfattning**

SPBI anser att denna remiss om uppfyllande av art 7a i bränslekvalitetsdirektivet, som är en reduktionsplikt, bör konsekvensbedömas tillsammans med det förslag till styrmedel för biodrivmedel som Regeringskansliet förbereder, och som enligt den information SPBI uppfattat kommer att bli en reduktionsplikt. SPBI anser därmed att enbart konsekvensbedöma reduktionsplikten enligt art 7a i bränslekvalitetsdirektivet inte är tillräckligt för att bedöma effekterna på marknaden och kostnaderna för konsumenterna.

SPBI avvisar förslaget i promemorian och anser att frågan skall tas upp i samband med den andra reduktionsplikten som Regeringskansliet förbereder.

### **Inledning**

Syftet med promemorian är att förbereda och komplettera drivmedelslagen inför implementeringen av direktivet 2015/652/EU som reglerar beräkningsmetodiken för uppfyllanden av art 7a i bränslekvalitetsdirektivet, 2009/30/EU.

Kvotplikt och reduktionsplikt är styrmedel för att minska klimatpåverkan från transportdrivmedel. Kvotplikt är ett system säkerställa en minsta mängd biodrivmedel (på energibas eller volymbas) som skall uppnås. Reduktionsplikt är motsvarande system men ställer krav på minskningen av växthusgasutsläpp (GHG) från de försålda drivmedlen. Kravet ställs på drivmedelsleverantören i båda fallen.

Kravet i art 7a är att drivmedelsleverantören skall minska utsläppen från transportbränslen med 6% jämfört med det fossila genomsnittet 2010. Det fossila genomsnittet för 2010 har i direktivet 2015/652/EU fastställts baslinjen till 94,1 g CO<sub>2</sub>/MJ mot vilket minskningen skall räknas och i direktivet anges att den kommer att vara oförändrad under hela tiden för att säkerställa långsiktighet.

Konstruktionen i art 7a är en s.k. reduktionsplikt. Tyskland införde för två år sedan en reduktionsplikt och konstruktionen och målet följer art 7a och beräkningen enligt direktivet 2015/652/EU och det är det krav som ställs på drivmedelsleverantörerna. Målen är 3,5% GHG reduktion för 2015; 4% för 2017 och 6% för 2020. Tyskland har valt detta system som deras enda system för att främja växthusgasminskning.

Vad SPBI förstår så förbereder Regeringskansliet ett förslag till en reduktionsplikt som är uppdelad på bensin och diesel. Det förslaget och detta PM bör behandlas samtidigt då det i praktiken är två reduktionsplikter med två olika konstruktioner, olika omfattning, olika mål och dubbla sanktionsavgifter. Det är därför viktigt att dessa två system konsekvensutredas samtidigt då de kommer att ha en gemensam påverkan på marknaden och för priset för konsument för 2020 och därefter.

### **Konsekvensbeskrivning**

SPBI har inte kännedom om hur det kommande förslaget om en reduktionsplikt är utformat, men SPBI ställer sig ändå frågande till varför man på detta sättet har för avsikt att införa två reduktionsplikter som har olika konstruktioner och mål. SPBI förstår att det är ett krav från EU att den aktuella artikeln införs i lagstiftningen men menar att en samordning och gemensam konsekvensbeskrivning av de båda reduktionssystemen måste göras.

SPBI ställer sig också frågande till om avsikten är att ha dubbla reduktionsplikter och därmed dubbla sanktionsavgifter (i vilket fall för år 2020). Eftersom sanktionsavgift eller kvotpliktsavgift är en starkt drivande faktor för att uppfylla kraven kan det innebära att man genom denna konstruktion inför dubbla sanktionsavgifter.

Det finns skillnader i vad som kan räknas med mot måluppfyllnaden enligt art 7a (§21) jämfört med vad som kan räknas mot en reduktionsplikt uppdelad på bensin och diesel. Detta bör belysas i en samlad konsekvensbeskrivning av de två parallella systemen. Det är sannolikt också så att det finns skillnader mellan större och mindre aktörer i deras möjligheter att uppfylla kraven beroende på vilka produkter som de säljer. Detta bör också ha belysts i konsekvensutredningen.

### **JEC**

SPBI vill fästa uppmärksamheten på att JEC (JRC;EU:s forskningsorganisation; EUCar, Concawe) studerat möjligheterna för hur hela EU skall kunna nå målet enligt art 7a. [http://iet.jrc.ec.europa.eu/about-jec/sites/iet.jrc.ec.europa.eu/about-jec/files/documents/JEC\\_Biofuels\\_2013\\_report\\_FINAL.PDF](http://iet.jrc.ec.europa.eu/about-jec/sites/iet.jrc.ec.europa.eu/about-jec/files/documents/JEC_Biofuels_2013_report_FINAL.PDF)

De bedömde vid studien 2013 att det är svårt att nå 6% GHG reduktion i hela EU. Uppgifter finns om att JEC har uppdaterat studien 2016 och då kommit till samma slutsats. Denna studie verkar ännu inte vara publikt tillgänglig.

## **§19 – Kvalitetsrapport**

*En drivmedelsleverantör ska en gång per år till den myndighet som regeringen bestämmer rapportera om sålda kvaliteter och mängder bensin och dieselbränslen (kvalitetsrapport).*

Syftet med §19 är att implementera art 8 i direktiv 2003/17/EG och 2009/30/EU och avser ett uppföljningssystem som medlemsstaten skall ha för att säkerställa att regelverket stämmer med kvalitetskraven i Annex I och II i bränslekvalitetsdirektivet. Det som står skrivet under §19 uppfyller inte avsikten i art 8. Det finns en standard EN 14274 som beskriver hur ett system för kontroll av detta kan utformas. Medlemsstaten kan också ha ett alternativt system som ger motsvarande information. Sverige har valt den sistnämnda vägen men det utgörs inte av den information som beskrivs i §19. SPBI menar därför Sverige bör fortsätta med det system som vi idag har för kvalitetsrapportering och anser att formuleringen i §19 inte speglar de uppgifter som ingår i rapportering som görs idag.

## **§20**

*En drivmedelsleverantör ska i en rapport till den myndighet som regeringen bestämmer en gång per år lämna uppgifter om de levererade drivmedlens typ, volym, energimängd, innehåll, ursprung och miljöpåverkan genom utsläpp av växthusgaser från hela livscykeln (utsläppsrapport).*

Ursprung för de fossila drivmedlen krävs endast om uppgiften finns tillgänglig direktiv 2015/652/EU (Annex I, part 2 punkt 2). Om uppgiften inte finns tillgänglig gäller information om det är EU eller non-EU som skall anges som ursprungsinformation. Det finns heller inget krav på att ange GHG reduktionen för de fossila drivmedlen då direktivet har fastställt normalvärden för GHG reduktionen för bensin, diesel, LPG, CNG, LNG, SNG, m.fl. och anges i 2015/652/EU; Annex I, part 2, punkt 5. SPBI anser att §20 skall formuleras om så att rapporteringen följer kraven i direktivet 2015/652/EU. Det är viktigt att rapporteringen enligt art 7a och beräkningen enligt 2015/652/EU följs då det skall jämföras med andra EU länders rapportering och att det då är viktigt att man rapporterar på samma sätt.

## **§21**

Kravet på 6% GHG reduktion enligt bränslekvalitetsdirektivet är endast bindande vid utgången av 2020. Kravet skall minska mot utsläppen av de fossila bränslena i EU under 2010. Den baslinjen har fastställts till 94,1 g CO<sub>2</sub>/MJ.

*En drivmedelsleverantör ska vidta åtgärder för att de utsläpp av växthusgaser som avses i 20 § ska minska och senast år 2020 uppgå till högst 94 procent av utsläppen från fossila bränslen per energienhet under år 2010.*

Även om de olika formuleringarna innebär samma krav anser SPBI att man bör formulera målet som kravet på 6% GHG reduktion som i art 7a samt förtydliga att baslinjen är baserat på de fossila bränslena under 2010 inom EU.

Såsom det är skrivet i §21 gäller sanktionsavgiften för 2020 men också för åren därefter. §21 bör omformuleras så att det tydligt framgår att det inte är avsikten att fortsätta med denna reduktionsplikt efter 2020. I förslaget till RED II som presenterades den 30 november 2016 föreslås ingen förlängning av artikel 7a efter 2020 vilket innebär att den delen av lagen borde skrivas om. I Impact Assessment part 1 anger Kommissionen att de anser att denna konstruktion är ineffektiv och gynnar biodrivmedel med höga direkta GHG reduktioner men höga indirekta växthusgasutsläpp och att man väljer att inte fortsätta med detta krav. I förslaget har man föreslagit en obligatorisk kvotplikt på energibas för avancerade biodrivmedel och att höja gränsen för lägsta GHG reduktion för avancerade biodrivmedel från råvaror på Annex IX listan till minst 70% GHG reduktion.

### **Alkylatbensin**

Idag tillåter inte standarden, SS 15 54 61, för alkylat någon inblandning av oxygenater såsom bl.a. etanol. Det finns inte heller idag förnybara syntetiska bensinvolymer som kan användas då deras sammansättning är sådan att man inte kan uppfylla drivmedelslagens §5. Det gör att den som bara säljer alkylatbensin inte ens har en teoretisk möjlighet att uppfylla kravet på 6% GHG reduktion. Det innebär att det direkt faller ut en sanktionsavgift för dessa volymer. En dyr produkt med liten och begränsad användning blir ännu dyrare. Alkylatbensin bör därför undantas från kravet på GHG reduktion enligt art 7a.

### **UER**

Det är tillåtet att räkna med Upstream Emission Reductions, som uppstått efter den 1 jan 2011, i måluppfyllnaden och det bör säkerställas att även de svenska aktörerna får möjlighet att använda den flexibilitet som finns i direktivet 2015/652/EU.

### **§§ 22 och rapportering till EU**

Medlemsstaten skall rapportera till EU enligt en fastställd mall och det är viktigt att även Sveriges rapportering och insamling av data görs på samma sätt som i övriga EU då de skall jämföras med varandra och mot måluppfyllnaden. Sverige bör därför avstå från egna konstruktioner för rapporteringen.

### **§22 p 5**

5. skyldigheten enligt 17 § att se till att det finns tillgång till sådan bensin som avses i den paragrafen,

Denna punkt är till för att säkerställa tillgången till bensin med en etanolhalt på max 5% (s.k. E5) då det finns äldre fordon som inte klarar av att köras på en bensin med

inblandning av upp till 10% etanol (s.k. E10). Dessa bilar uppgår till cirka 10% av fordonsflottan. Här måste man vara försiktig med att ställa omfattande krav att tillhandahålla denna kvalité med max 5% etanol vilket kan kräva en utbyggnad av tankkapaciteten på stationer och då för en fordonsflotta som är under avveckling. Om det, i likhet, men andra länder som infört E10 kvalitén, uppstår problem med kundacceptansen innebär detta också att det är svårt att uppnå kravet på 6% GHG reduktion enligt art 7a om alltför många tankar E5.

### **Första utsläppsrapporten - 2019**

SPBI menar att då föreskrifter och detaljer om vad som skall ingå i utsläppsrapporteringen ännu inte är färdiga och kända så kommer den första fullständiga utsläppsrapporten enligt direktiv 2015/652/EU att göras tidigast den 1 april 2019 för volymer under året 2018 då det är det första hela året som företagen vet vilka uppgifter som skall samlas in. Detta förutsätter dock att föreskrifterna för rapporteringen är klara senast den 1 augusti 2017.

### **§27 utsläppsavgift**

Sanktionsavgiften förslås i § 27 till 7 kr / kg CO<sub>2</sub>. Det skall jämföras med den avgift som gällde i Tyskland för 2016 och uppgick till 470 €/ton CO<sub>2</sub> vilket blir (470 x 9,53 /1000= 4,47 kr/kg CO<sub>2</sub>). Sanktionsavgiften enligt §27 utgår endast för eventuell missad måluppfyllnad för år 2020 medan Tysklands gäller varje år mot aktuellt mål.

Enligt art 6 i 2015/652/EU skall medlemsstaten rapportera sanktionsavgiften till EU Kommissionen. SPBI undrar då om inte också den andra reduktionspliktsavgiften ska anmälas till EU. Dubbla sanktionsavgifter innebär sannolikt att Sverige kommer att ha de högsta sanktionsavgifterna i EU. Dessa dubbla sanktionsavgifter innebär ökade kostnader för konsumenten. Detta har inte belysts i konsekvensbeskrivningen och SPBI ifrågasätter om detta har varit lagstiftarens avsikt. SPBI avvisar förslaget och menar att det ska samordnas med det kommande styrmedlet för biodrivmedel.

### **§29**

Eftersom lagen och avgiften fastställs av riksdagen ställer sig SPBI frågande till om man kan ge tillsynsmyndigheten mandat att ändra eller nedsätta avgiften. Det bör vara fastställt i lag eller förordningen enligt vilka kriterier som nedsättningen av avgiften eller undantag från rapporteringen får beviljas. Detta för att säkerställa neutralitet och skapa förutsägbarhet på marknaden.

Förra gången en kvotplikt diskuterades, och den utformning som då var aktuell under 2014 lade man fast en maxnivå för hur hög en kvotpliktsavgift fick vara i kvotpliktslagen medan man fastställde den gällande avgiften i en förordning. Därmed kan en avgift justeras mycket snabbare än att man måste uppdatera en lag. SPBI anser att även detta bör tillämpas för sanktionsavgiften för 2020 för uppfyllande av art 7a i bränslekvalitetsdirektivet.

## **Undantag från rapportering och eventuell nedsättning av sanktionsavgiften**

SPBI anser att eventuellt undantag från rapportering och nedsättning av sanktionsavgiften skall tillämpas med försiktighet så att förhållandena på marknaden är konkurrensneutrala. Detta gäller särskilt som i det fall regeringen vidhåller och inför dubbla reduktionssystem med dubbla sanktionsavgifter vilket innebär en ökad administrativ börda för aktörerna. Det kan då vara en mycket stor konkurrensfördel att undantas från rapportering, måluppfyllnad och eventuella sanktionsavgift.

## **Drivmedelsförordningen**

### **§9**

Eftersom skyldigheten att uppfylla art 7a i bränslekvalitetsdirektivet endast är bindande vid utgången av 2020 och att det idag inte verkar finnas några planer från EU att fortsätta med detta krav efter 2020 föreslår SPBI att man sätter ett slutdatum för sista rapporteringen enligt detta direktiv till 1 april 2021.

### **§11**

Enligt direktiv 2015/1513/EU får man räkna med biodrivmedel som används i flyg i måluppfyllelsen. Biodrivmedlet skall då uppfylla hållbarhetskriterierna i likhet med andra biodrivmedel. Det är inte helt klart vad b) betyder och innebär:

*”den mängden biodrivmedel som omfattas av åtgärden ingår i utsläpprapporten redovisning av den totala volymen levererade drivmedel”*

Betyder detta att, om man vill räkna med biodrivmedel som används i flyget, också måste rapportera den fossila mängden flygbränsle som används. Det skulle innebära att det blir svårare att nå måluppfyllnaden med de idag små volymerna biodrivmedel som används i flyget, om det fossila flygbränslet måste tas med i nämnaren. SPBI har inte lyckats hitta hur direktiven förhåller sig till detta men inte sett något som säger att det fossila flygbränslet skall tas med i rapporteringen och då ingå i nämnaren? SPBI menar att detta behöver förklaras tydligare.

## **Begränsning av grödebaserat**

I direktivet 2015/1513 /EU, art 1 p2, b, finns en möjlighet att införa begränsningar av hur mycket grödebaserat som får räknas med i måluppfyllnaden av art 7a. SPBI utgår ifrån att Sverige inte har för avsikt att införa en sådan begränsning.

## **Beräkning av lägsta standard**

I PM:et anges att man kan låta tillsynsmyndigheten uppdatera den lägsta standarden som skall vara 94,1 g CO<sub>2</sub>/MJ bränsle.

Enligt recital 9 i direktiv 2015/652/EU så skall den siffran vara oförändrad under hela perioden för att säkerställa långsiktiga spelregler och SPBI förutsätter att så blir fallet.

## **RED II**

Den 30 november presenterade EU Kommissionen ett nytt förslag till förnybartdirektivet, RED II. Förändringarna är så stora att man väljer att skriva om hela direktivet. I Impact Assessment (konsekvensutredningen) till RED II direktivet konstaterar man att en reduktionsplikt ger drivmedelsleverantören ett incitament till att maximera direkta låga GHG utsläpp och då prioriterar biodrivmedel som har höga direkta GHG reduktioner men kan också ha höga ILUC effekter. Detta innebär att målet i art 7a i första hand kommer att uppfyllas med grödebaserade biodrivmedel vilket EU Kommissionen i sitt förslag vill begränsa. Något som för övrigt anges som ett av skälen till att RED II inte föreslår en fortsatt konstruktion med en reduktionsplikt som finns i art 7a i bränslekvalitetsdirektivet.

Sverige bör därför i samband med att RED II direktivet förhandlas arbeta för att detta krav i art 7a i bränslekvalitetsdirektivet utgår innan 2020. Det ger Sverige större möjligheter att utforma ett eget nationellt system för reduktionsplikt.

I RED II definieras avancerade biodrivmedel som de biodrivmedel som produceras från en kort lista av råvaror i del A i Annex IX i direktivet, vilket utesluter många viktiga avfall och restprodukter som för närvarande kan användas, bland annat för att tillverka HVO. Vidare innebär begränsningen av mängden råvaror från del B i Annex IX att man går miste om en stor andel biodrivmedel som är baserade på avfall med upp till 90% växthusminskning trots att avfall och restprodukter anses ha noll ILUC-faktor (Annex VIII, del B). Det är därför mycket svårt att förstå varför kommissionen vill begränsa varje medlemsstats marknad för biodrivmedel som innehar en så stor besparingspotential av växthusgaser. Denna metod begränsar det potentiella utbudet av avancerade biodrivmedel som kommer att finnas tillgängliga inom en överskådlig framtid, vilket riskerar att avancerade biodrivmedel i praktiken enbart i liten skala kan bidra till att minska koldioxidutsläppen i transportsektorn till 2030. En politik som stöder avancerade biodrivmedel efter 2020 som främjar en diversifierad teknik för avancerade biodrivmedel och en bred råvarubas som inte är begränsad till råvaror i Annex IX borde efterfrågas.

## **Drivmedelslagen §§12, 13 och 14**

SPBI har under flera år uppmärksammat Miljö- och Energidepartementet på att dessa paragrafer inte är uppdaterade och inte stämmer med de standarder som drivmedelsbranschen följer för dessa bränslen. Eftersom biltillverkarna ställer krav på att kunderna tankar bränslen som anges i dessa standarder anser SPBI att dessa

behöver uppdateras eller att alternativt, om det är möjligt, hänvisar till de gällande standarderna för dessa drivmedel.

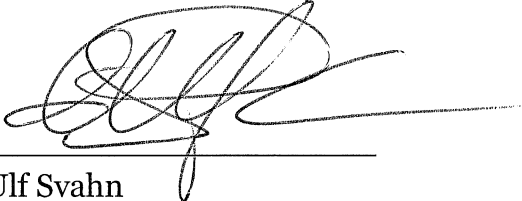
§12: SS 15 54 80:2012; E85

§13: SS-EN 14214:2012; FAME

§14: SS 15 54 37:2015; Etanol till ED 95


Om man väljer att skriva in hänvisning till standarder i lagstiftningen bör dessa tillhandahållas kostnadsfritt elektroniskt då det inte är rimligt att behöva köpa dem för att kunna följa lagstiftningen. Då standarderna normalt är belagda med copyright bör en diskussion föras med SIS (Standardisering i Sverige) om att göra dessa standarder tillgängliga.

Ett alternativ är att ta bort dem helt ur drivmedelslagen då det inte finns något krav för dessa drivmedel i bränslekvalitetsdirektivet. Att de finns i felaktigt inskrivna i drivmedelslagen hindrar utvecklingen av dessa biodrivmedel och kan förhindra möjligheterna att sälja produkterna. Kravet att följa dessa §§ är endast om man vill ha en beskattning i miljöklass 1 och så länge de är skattebefriade eller skattnedsatta utgör det inget problem. Om man idag följer dessa §§ innebär det att man inte följer de standarder som godkänner produkten för användning i fordon.



---

Ulf Svahn



---

Ebba Tamm