

Stockholm 2018-03-08

Miljö- och energidepartementet
Rättssekretariatet
Christina Nordenbladh

Energienheten
Andreas Kannesten
Martin Palm

Remiss av utkast till förordning om ändring i förordningen (2011:1088) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen. DNr: M2018/00348/R

SPBI har fått rubricerade remiss för synpunkter.

Sammanfattning

SPBI välkomnar denna återremiss och anser att konstruktionen i denna version har en tydligare formulering. Denna remiss är också åtföljd av en konsekvensanalys vars slutsatser SPBI i stort delar.

SPBI förordar generellt en så flexibel råvarubas som möjligt som uppfyller gällande hållbarhetskriterier och instämmer i bedömningen i konsekvensanalysen att råvaran PFAD främst kommer att ersättas med palmolja. SPBI delar också bedömningen att förslaget på kort sikt leder till brist på HVO som inte är baserad på palmolja (även PFAD är baserad på palmolja). Ett byte från en restprodukt, leder oftast till minskad växthusgasreduktion och därmed behov av större volymer för uppfyllnad av reduktionsplikten.

En eventuell bristsituation inom reduktionsplikten påverkas av efterfrågan på skattenedsatta biodrivmedel. Det är svårbedömt hur de begränsade volymerna av HVO kommer att allokeras givet de dubbla styrmedel som finns för HVO med en ambitiös reduktionsplikt, skattenedsättning för HVO100 samt en begränsad tillgång på hållbar råvara.

SPBI anser att det är bättre med en gräns (<40%) än den föregående beskrivningen som saknade tolkning av ordet "låg". Däremot kvarstår problemet med ökande priser som kan bli följden av en ökande efterfrågan och därmed bli konsekvensen att en råvara kan åka in och ut ur definitionen restprodukt respektive slutprodukt.

SPBI vill framhålla att branschen behöver förutsägbarhet och bred och hållbar råvarubas för att kunna leva upp till reduktionspliktens högt satta ambitionsnivåer.

Det remissvar som SPBI lämnade i september 2017 då förordningen var på remiss första gången i stort gäller fortfarande även om formuleringen av förordningen i detta förslag är lättare att förstå men konstruktionen har samma konsekvenser som tidigare. SPBI hänvisar till det remissvaret.

SPBI lämnar några kompletterande synpunkter som borde berörts i konsekvensbeskrivningen.

Detaljerade synpunkter

SPBI anser att formuleringen av 3a§ är tydligare. SPBI anser dock att det kan finnas problem att följa upp att 3a§ är uppfylld och att produkten på korrekt sätt har klassats som en restprodukt.

3 a § Ett ämne ska anses vara en sådan slutprodukt eller ett sådant huvudsyfte med en produktionsprocess som avses i 1 kap. 2 a § lagen (2011:1088) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen, om processen normalt är optimerad för att producera ämnet. Även ett sådant ämne som en produktionsprocess normalt inte är optimerad för att producera ska anses vara en slutprodukt eller huvudsyftet med processen, om ämnet

- 1. har ett annat användningsområde än energiändamål, och*
- 2. under den senaste tvåårsperioden, eller den kortare del av tiden som ämnet funnits på marknaden, har haft ett genomsnittligt försäljningspris per kilo som under samma tid överstiger 40 procent av det genomsnittliga försäljningspriset per kilo av det ämne som processen normalt är optimerad för.*

Andra stycket gäller inte ämnen som har uppkommit direkt i jordbruks-, vattenbruks-, fiske- eller skogsbruksverksamhet.

3a§ punkt 2

Genomsnittligt försäljningspris under senaste två årsperioden.

2. under den senaste tvåårsperioden, eller den kortare del av tiden som ämnet funnits på marknaden, har haft ett genomsnittligt försäljningspris per kilo som under samma tid överstiger 40 procent av det genomsnittliga försäljningspriset per kilo av det ämne som processen normalt är optimerad för.

SPBI anser att det är bättre med en gräns (<40%) än den föregående beskrivningen som saknade tolkning av ordet "låg". Däremot kvarstår problemet med ökande priser som kan bli följden av en ökande efterfrågan och därmed bli konsekvensen att en råvara kan åka in och ut ur definitionen restprodukt respektive slutprodukt.

Många råvaror som kan komma att utvärderas om de kan anses vara restprodukter mot punkten 2 ovan har inga officiella prisnoteringar. Det innebär att det inte finns något pris per kilo på den produkt som processen normalt är optimerad mot.

Vidare har de drivmedelsbolag som upphandlar biodrivmedel sällan kunskap om priset på de råvaror som producenten har använt för att producera biodrivmedlet. Priset på produkten som det upphandlande drivmedelsbolaget ska betala blir därmed ett resultat av förhandlingen mellan köpare och säljare.

SPBI menar att branschen behöver ha neutrala överblickbara regler så att alla vet vad som gäller angående råvaror för förutsägbarhet och minskad risk för egna tolkningar. SPBI anser att det är bättre med generellt definierade regler som definierar vad som är prioriterade råvaror.

Lagstiftningen är oklar kring ansvaret för om produkten lever upp till alla hållbarhetskrav som ställs såväl på europeisk nivå samt de nationella som går utöver dessa krav vad gäller definitionen av restprodukter. I det fall en leverantör till det svenska drivmedelsföretaget av misstag eller avsiktligt inte levt upp till lagkraven uppstår osäkerhet för distributören att säkerställa att alla hållbarhetskrav är uppfyllda när produkten förs över skattepunkten.

SPBI menar att detta behöver tydliggöras t.ex. genom vägledning som Energimyndigheten utarbetar.

3b§

3 b § De ämnen som anges i bilaga IX punkterna e, f och h–o i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/28/EG av den 23 april 2009 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor och om ändring och ett senare upphävande av direktiven 2001/77/EG och 2003/30/EG, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1513, ska inte anses vara slutprodukter som en produktionsprocess direkt ska producera eller huvudsyftet med processen.

Bilaga IX publicerades i direktivet 2015/1513/EU, det s.k. ILUC direktivet.

Skrivningen i 3b§ gör att oavsett vad priset är så kommer råvaror under punkterna e, f och h–o anses utgöra restprodukter. Det finns många fler ämnen på denna lista och SPBI saknar ett resonemang varför vissa exkluderats. Det hade underlättat förståelse för hur Sverige i framtiden kommer att resonera kring klassificering av restprodukter. SPBI vill påpeka att Förnybartdirektivet inte är slutförhandlat och att denna förordning därmed pekar in mot en ännu inte färdig lagstiftning. Detta skapar en osäkerhet kring den framtida användningen. Parlamentet har i sin förhandlingsposition inför dialogdiskussionerna fört fram att de önskar att EU-Kommissionen ska ha rätt att lägga till och ta bort ämnen från den nämnda bilagan 9, Annex IX. I det fall tallolja tas bort från bilaga 9: s listning kommer den att falla in under ramen för denna förordning och därmed inte kunna användas som råvara.

Animaliska fetter kategori 3

Detta tydliggör en hel del men fortfarande finns det gråzoner där det är oklart hur man dels klarar klassningen enligt 3a§ p2 eller om den kommer att betraktas som avfall.

Animaliska fetter cat 3 utgjorde en stor råvarubas för produktion av HVO under 2016. Kommer den anses vara en restprodukt eller ett avfall enligt avfallsdefinitionen?

SPBI anser att detta behöver klargöras.

Andra råvaror än PFAD dras med

Syftet med 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. Det är av stor betydelse att de biodrivmedel som används för att nå de klimatpolitiska målen är hållbara.

Precis som Regeringen skriver i konsekvensanalysen finns det idag inte någon PFAD eller TCO (technical Corn oil) som uppfyller dessa krav på spårbarhet och de kan därför inte i närtid utgöra råvara för produktion av ett biodrivmedel som uppfyller kraven på en restprodukt enligt EU:s hållbarhetskriterier. Närtid kan gälla perioden 2018 – 2020 enligt uttalande av producent av HVO baserad på PFAD.

SPBI konstaterar att skrivningen i förslaget till förordning är generell. Det kommer att missgynna råvaror som inte anses problematiska ur hållbarhetssynpunkt. Förhållandet reser frågan om hur många andra nutida och framtida restprodukter som riskerar att fångas av denna formulering. Även regeringen uppmärksammar denna risk i konsekvensanalysen.

Det kan finnas fler ämnen som i och med de nya bestämmelserna kommer att klassificeras om men som ännu inte identifierats av Energimyndigheten eftersom det saknas tillräcklig marknadsinformation.

Givet Sveriges mycket höga ambitionsnivå för förnybart inom transportsektorn anser SPBI att det är direkt otillfredsställande att formuleringen blir så grov och att produktion hämmas genom att nya råvaror riskerar att fångas av formuleringen även om de inte kan anses problematiska ur hållbarhetssynpunkt. EU:s begränsning av grödebaserade biodrivmedel gör det än mer angeläget att öppna för nya råvaror som kanske kunde betraktats som restprodukter men som genom denna formulering eventuellt kan komma att försvåras.

Regeringen konstaterar också att *”Mycket talar för att flera olika råvaror kommer att behöva användas för biodrivmedelsproduktion.”* SPBI håller med om detta och anser därför att konstruktionen av förordningen är olycklig.

Att endast göra undantag för de råvaror som återfinns på Bilaga IX e, f och o-h begränsar möjligheterna att få tillgång till nya råvaror inom en rimlig tidsram då dessa måste läggas till bilagan. Processen med tillägg till bilaga IX listan är lång och sannolikt besvärlig för tillägg av nya råvaror för produktion av biodrivmedel.

SPBI vill framhålla att branschen behöver förutsägbarhet och bred och hållbar råvarubas för att kunna leva upp till reduktionsplikten högt satta ambitionsnivåer.

Brist på HVO för att klara reduktionsplikten

Reduktionsplikten och skattebefrielsen är konkurrerande styrmedel om en viss mängd HVO. Det är svårt att fastställa exakt hur marknaden kommer agera vid en brist och om bränslen i första hand kommer att allokeras till reduktionsplikten eller till HVO100-marknaden. Om det uppkommer en brist på HVO100-marknaden kommer det leda till en minskad försäljning eller att marknaden övergår till HVO från palmolja. Om det uppkommer en brist i reduktionsplikten kommer drivmedelsleverantörerna att behöva betala reduktionspliktsavgift eller övergå till HVO från palmolja. I det senare fallet behövs en större volym jämfört med om HVO från PFAD eller teknisk majsolja använts eftersom växthusgasutsläppen är högre när beräkningen görs från och med odling av råvaran.

I konsekvensbeskrivningen skriver regeringen att reduktionsplikten och skattebefrielsen är konkurrerande styrmedel om en viss mängd HVO. Redan under 2017 kunde man se att volymer styrdes från inblandning i diesel till HVO 100 marknaden. SPBI delar regeringens bedömning att det är svårbedömt hur volymer kommer att användas givet de dubbla styrmedel som finns för HVO när reduktionsplikten införs.

I konsekvensbeskrivning anges att det redan under 2016 fanns en brist på HVO som inte producerats från PFAD och palmolja. Under 2016 utgjorde PFAD och teknisk majsolja 27% av råvaran till HVO som använts i Sverige. Mängden teknisk majsolja har kraftigt underskattats i redovisningen av råvaror till HVO under 2016. Den har felaktigt rapporterats under fel rubrik som vegetabilisk avfallsolja och var i praktiken ca den dubbla volymen än de volymer som gav de 4% som angavs i ER 2017:12. Senare i denna konsekvensanalys har dock den högre mängden teknisk majsolja använts vid beräkning av konsekvenserna och de brister på HVO som regeringen bedömer kommer att uppstå för uppfyllnaden av reduktionsplikten. Regeringen anger att PFAD som råvara för HVO produktion bedöms ha ökat ytterligare under 2017 till mellan 40-50%.

Det är oklart vilka råvaror som kommer att ersätta PFAD. Bedömningen är att råvaran främst kommer att ersättas av palmolja, då det på nuvarande marknad är den råvara som finns i tillräckliga volymer till lägst pris. Utöver detta kan det eventuellt vara möjligt att använda en något större mängd använd matolja som idag används för produktion av fame (fettstyrametylester) och produktionen från raps kan komma att öka något. Sammanfattningsvis bedöms förslaget på kort sikt leda till en brist på HVO som inte kommer ifrån palmolja.

Regeringen konstaterar att tillgången på HVO är helt avgörande för att kunna uppfylla reduktionsplikten.

Det är inte möjligt att fullt ut beräkna hur stor volym HVO som krävs för att uppfylla reduktionsplikten eftersom det beror på volymen dieselbränsle som säljs under året och vilka växthusgasutsläpp de biodrivmedel som används har ur ett livscykelperspektiv.

Nivån på reduktionsplikten sattes till 19,3% utifrån en kortsiktprognos från augusti 2016 och antagandet om att växthusminskningen från HVO var 79,7% och från FAME 65,4%. Denna kortsiktprognos uppdaterades i juli 2017 och med antagandet om volymer på diesel, HVO och FAME i den nya prognosen och med samma antagande av växthusgasminskning som tidigare blir reduktionspliktsnivån 17,3%. Trots denna uppdatering av volymer och att man sannolikt valt väldigt höga växthusgasminskningar som genomsnitt uppdaterades inte de nivåer som krävs för att nå reduktionsnivå för dieselbränsle utan den blev kvar på 19,3%.

Att ersätta HVO från en restprodukt med en icke restprodukt- eller avfallsbaserad HVO leder till att större volymer biodrivmedel krävs för att uppfylla reduktionsplikten då de har lägre växthusgasminskning än HVO producerad från en restprodukt. Ambitionsnivån är alltså hög och ökas till 20% (2019) och 21% (2020) samtidigt som råvarutillgången kraftigt begränsas.

Nya råvaror

Även om förslaget kan medföra en brist på HVO med högre kostnader som följd bedöms det inte utgöra något hinder mot Sveriges klimatmål till 2030 då det på längre sikt förväntas tillkomma produktion från nya råvaror.

SPBI hade förväntat sig ett mer utvecklande resonemang. I ett läge där EU begränsar råvarutillgången genom tak på grödebaserade och regeringen begränsar tillgången till restprodukter, några där skäl anförs, och andra som följer med genom att konstruktionen av förordningen oavsiktligt fångar dem, exempelvis TCO, och diskvalificerar användningen av dessa. Mot bakgrund av detta hade SPBI gärna sett en tankegång om hur Sverige skall nå EU:s högsta ambitionsnivå.

Sverige bör dessutom ha en plan för hur man tillsammans med EU ska skapa en tillräcklig långsiktig grund för att investeringar i förnybart ska hända. Med denna ambitionsnivå så är behovet av volym här och nu akut. Det tar lång tid att bygga och etablera nya produktionsenheter vilket riskerar leda till störningar på marknaden.

Konsekvenser för biodrivmedelsproducenter och drivmedelsleverantörer

Regeringen konstaterar:

Försäljningen av HVO har ökat kraftigt de senaste åren och i synnerhet marknaden för HVO100 har haft en närmast explosionsartad utveckling. Vad gäller HVO100-marknaden kan en brist ge negativa konsekvenser i form av minskad försäljning och svårigheter att uppfylla avtal mot större konsumenter som efterfrågar detta drivmedel. Det kan inte uteslutas att det på kort sikt kan uppstå konkurrenssnedvridningar mellan drivmedelsleverantörer till följd av bristsituationen. På längre sikt förväntas dock denna

risk minska eller elimineras då fler producenter förväntas komma in på marknaden.

SPBI anser att det är anmärkningsvärt att regeringen trots ovanstående konstaterande väljer att genomföra en förändring som kan leda till allvarliga konkurrenssnedvridningar på marknaden. SPBI anser att regeringen måste följa upp denna risk i kommande kontrollstationer särskilt om inte nya producenter tillkommer i förväntad omfattning.

För biodrivmedelsproducenter görs bedömningen att förslaget på kort sikt innebär att producenter som använder PFAD och teknisk majsolja för produktion av HVO kan komma att få en minskad försäljning i Sverige.

Precis som regeringen angett i konsekvensbeskrivningen är marknaden för HVO globalt en liten marknad. Idag försörjs Sverige av huvudsakligen en större aktör som just producerar HVO från avfall och restprodukter, där bland annat PFAD ingår. Det är ju inte så att det plötsligt finns andra producenter som använder andra råvaror att tillgå utan det är just denna aktör som behöver byta till annan råvara om man fortfarande önskar leverera till Sverige. Det finns idag inte särskilt många andra biodrivmedelsproducenter som kan ersätta dessa volymer. Vid ett byte till biodrivmedel med lägre växthusgasreduktion kan resultatet bli ökade försäljningsvolymer för vissa biodrivmedelsproducenter.

Klimatklivet

Naturvårdsverket har beviljat stöd till fler än 60 anläggningar för HVO100. Enligt konsekvensanalysen anges:

Vissa aktörer har också krav på sig att leverera en viss typ av drivmedel till följd av att de mottagit medel från Klimatklivet.


Såvitt SPBI kan se har detta stöd inte varit villkorat med något annat krav på råvara än att biodrivmedlet skall vara hållbart enligt hållbarhetslagstiftningen. För HVO100 räcker det med att biodrivmedlet har minst 50% GHG reduktion och om det är grödebaserat så måste anläggningen vara uppstartad före den 31.12.2013 och inte vara fullt avskriven.

Det är för övrigt anmärkningsvärt att regeringen via klimatklivet delar ut bidrag till investeringar i distributionsanläggningar för HVO100 med krav på 15 års klimateffekt utan någon som helst uppföljning på vare sig produkt eller volymer och dessutom i en konkurrensutsatt verksamhet. Detta stöd introduceras samtidigt som pumplagen fortfarande gäller och ställer krav på distributörer att tillhandahålla ett förnybart drivmedel i en konkurrensutsatt marknad.

Övergångsregler

När förordningen antas kommer vissa råvaror inte längre uppfylla de nya hållbarhetskriterierna och därmed inte betraktas som ett hållbart biodrivmedel. SPBI anser därför att det behövs en övergångsperiod där de hållbara biodrivmedel som uppfyllde kraven före ikraftträdandet av förordningen, eller vid en ändring eller

förändrad innebörd som en effekt av förordningen och finns kvar i lager även efter detta datum, skall betraktas som hållbara under en övergångsperiod på 3 månader.



Ulf Svahn



Ebba Tamm