

M2017/01738/R NESTE - Remissvar Förordning
om ändring av förordningen (2011:1088) om
hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande
biobränslen

Kontaktperson:

Fredrik Törnqvist
Chef Näringspolitik
Neste AB

Mobil +46 70 534 8055

fredrik.tornqvist@neste.com

Till:

Regeringskansliet,
Miljö- och energidepartementet,
m.registrator@regeringskansliet.se

Kopia: christina.nordenbladh@regeringskansliet.se, m.remisser-energi@regeringskansliet.se

REMISSYTTRANDE ÖVER FÖRORDNING OM ÄNDRING AV FÖRORDNINGEN (2011:1088) OM HÅLLBARHETSKRITERIER FÖR BIODRIVMEDEL OCH FLYTANDE BIOBRÄNSLEN - M2017/01738/R NESTE

Neste lämnar härmed sina synpunkter på rubricerade remiss. I Bilaga 1 finns en beskrivning av uppkomsten av restprodukten PFAD och TCO. I Bilaga 2 finns ett utlåtande från Hammarskiöld & Co. I Bilaga 3 (separat pdf) en rapport från det nationalekonomiska konsultföretaget Copenhagen Economics som beskriver varför PFAD bör betraktas som en restprodukt. I Bilaga 4 (separat pdf) bifogas ett brev från Kommissionen som visar på överensstämmelse med hållbarhetskriterier för biobränslen

Sammanfattning

- Den föreslagna ändringen av förordningen riskerar på kort sikt att kraftigt begränsa tillgången till råvaror för produktion av HVO och möjligheterna att klara de krav som ställs i regeringens förslag om reduktionsplikt. En bred bas av hållbart producerade råvaror är en förutsättning för att uppnå de höga mål som Sverige har satt upp.
- Även om man bortser från tillgänglighetsperspektivet, tenderar alternativen till de råvaror som riskerar att försvinna vara betydligt dyrare. Till exempel var slaktavfall 16 procent dyrare och rapsolja 22 procent dyrare än PFAD under 2016. Det kommer sannolikt att dröja minst 3–5 år innan det finns några betydande volymer av skogsbaserade biodrivmedel på den öppna marknaden. Enligt Energimyndigheten utgjorde skogsbaserade råvaror (tallolja) bara 7 procent av råvarorna i HVO-produktionen under 2016.
- Den föreslagna ändringen av förordningen kan tolkas på olika sätt. Neste anser att tolkningen av punkt 2 ska vara att ämnets ekonomiska värde baseras på utfall i mängd multiplicerat med ämnets pris jämfört med mängd multiplicerat med pris för huvudprodukten.
- Det finns i dag mycket få råvaror som inte har ett marknadsvärde eller flera användningsområden, och denna utveckling kommer att förstärkas när vi går mot en mer cirkulär ekonomi. Dessutom är en revidering av EU's förnybarhetsdirektiv på gång och Europakommissionens förslag och Europaparlamentets ändringar till detta kan innebära begränsningar eller villkor för användning av såväl grödebaserade råvaror som andra råvaror.
- Den föreslagna ändringen riskerar att leda till märkliga principiella konsekvenser. Om värdet på en restprodukt stiger så pass mycket att den anses vara en samprodukt kan det hämma efterfrågan så att den tappar sitt ekonomiska värde och förvandlas till en restprodukt igen.
- Neste är medveten om hållbarhetsdiskussionen kring restprodukten PFAD, och tar detta på största allvar. Neste bedriver därför omfattande program för att säkra råvarans hållbarhet och transparensen i varuförsörjningskedjan. Nestes mål är att all PFAD som Neste använder ska vara 100 procent spårbar ner till palmoljaplantage år 2020.
- Att ställa ytterligare krav utöver EU:s direktiv för vad som anses vara restprodukt är oförenligt med europeisk rätt enligt ett utlåtande från advokatfirman Hammarskiöld & Co.

1. HVO:s och Nestes roll på den svenska biodrivmedelsmarknaden

Idag står HVO för två tredjedelar av biodrivmedlen i Sverige och svarade för 73 procent av biodrivmedlens samlade utsläppsminskningar, enligt Energimyndighets rapport "Drivmedel 2016". HVO har en mycket hög teknisk kvalitet och kan användas ren direkt i befintliga dieselmotorer eller blandas i hög andel i fossil diesel, vilket är förklaringen till den snabbt ökande efterfrågan på HVO.

Neste är världens största producent av HVO med en kapacitet på 3,3 miljoner kubikmeter (2,6 miljoner ton). Neste bidrog med en betydande del av den HVO-volym som användes i Sverige 2016 och är stolta över att ha bidragit till den positiva utvecklingen på den svenska bränslemarknaden. Neste levererar HVO både till de stora drivmedelsbolagen och till mindre kunder genom terminaler i Södertälje, Kalmar, Malmö och Göteborg.

För att möta den kraftigt ökade efterfrågan på HVO i Sverige, breddade Neste råvarubasen under 2016 till att inkludera restprodukten PFAD. Enligt Energimyndighetens rapport "Drivmedel 2016" utgjordes råvarorna i produktionen av HVO under 2016, samlat sett, av vegetabilisk och animalisk avfallsolja (38 procent), PFAD (23 procent), slakteriavfall (19 procent), raps (8 procent), tallolja (7 procent), majs (teknisk majsolja, TCO, 4 procent) samt soja och korn (1 procent).

En möjlig konsekvens av den föreslagna ändringen av förordningen är att spårbarhetskraven för bland annat PFAD och TCO ändras från att idag gälla till den punkt där restprodukten uppstår (palmoljeraffinaderiet respektive uppsamlingsplatsen) till att gälla den plats där odlingen av grödan sker (palmoljeplantagen respektive majsodlingen). Eftersom livsmedelsindustrin som använder lejonparten av all palmoljeproduktion ca 85 procent 2015¹ inte har spårbarhetskrav för palmolja kommer det innebära att drivmedelsindustrin måste driva denna utveckling i samverkan med livsmedelsindustrin. Neste är väl medveten om hållbarhetsdiskussionen kring PFAD. Neste bedriver därför omfattande program för att säkra råvarans hållbarhet och öka transparensen i varuförsörjningskedjan.

I april 2017 offentliggjorde Neste, som första företag i världen, ambitiösa mål gällande spårbarhet för PFAD.

- 2017 ska all PFAD som Neste använder vara 100 procent spårbar ner till palmoljekvarnar.
- 2020 ska all PFAD som Neste använder vara 100 procent spårbar ner till palmoljeplantage.

Även om Neste fortfarande anser att PFAD i enlighet med definitionen i ILUC direktivet bör betraktas som restprodukt från bearbetning har Neste hörsammat önskemålen om förbättrad spårbarhet som går längre än kraven. Arbetet med att skapa spårbarhet även för PFAD är ett led i Nestes arbete för att bidra till en mer hållbar palmoljeindustri och motverka risken för avskogning.

2. Synpunkter på den föreslagna förordningen

2.1 Definition av restprodukt

I Förnybartdirektivet definieras restprodukt från bearbetning, genom en ändring som introducerades i ILUC-Direktivet 2015², som "ett ämne som inte är den eller de slutprodukter som

¹ Neste analys baserat på Oil World, Mars 2016. Data från 2015

² EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV (EU) 2015/1513 av den 9 september 2015 om ändring av direktiv 98/70/EG om kvaliteten på bensin och dieselbränslen och om ändring av direktiv 2009/28/EG om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/HTML/?uri=CELEX:32015L1513&from=SV>

produktionsprocessen direkt söker att producera; den är inte huvudsyftet med produktionsprocessen och processen har inte avsiktligt ändrats för att producera den". Ett viktigt syfte för denna definition var, enligt skäl 6 i ILUC-Direktivet, att undvika incitament för en avsiktligt ökad produktion av restprodukter från bearbetning på bekostnad av huvudprodukten (se bilaga 2 för en mer utförlig analys).

Genom regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen införs ILUC-direktivets definition av restprodukt från bearbetning, enligt föregående stycke, som definition för alla restprodukter i svensk lag.

För att ge ytterligare vägledning föreslås samtidigt en ändring av förordning (2011:1088) där det anges:

"Regeringen föreskriver att det i förordningen (2011:1088) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen ska införas en ny paragraf, 3 a §, av följande lydelse.

3 a § Ett ämne ska inte anses vara den eller de slutprodukter som en produktionsprocess ska producera eller huvudsyftet med processen om

1. det är andra ämnen eller material som produktionsprocessen normalt optimeras mot, och
2. ämnets utfall i mängd och dess ekonomiska värde i förhållande till huvudprodukten är lågt i de fall ämnet har ett annat användningsområde än energiändamål och det inte har uppkommit direkt i en jordbruks-, vattenbruks-, fiske eller skogsbruksverksamhet."

Punkt 1 ovan ligger nära Förnybarhetsdirektivets formulering, med den skillnad att direktivet anger att "processen har inte avsiktligt ändrats för att producera den" medan förordningen skriver "normalt optimeras mot".

I punkt 2 införs ett ekonomiskt test i bedömning av om råvaran är att betrakta som en restprodukt. Om råvaran har andra användningsområden än energiändamål och det inte har uppkommit direkt i en jordbruks-, vattenbruks-, fiske eller skogsbruksverksamhet ska alltså ämnets mängd och värde i förhållande till huvudprodukten värderas.

Den föreslagna definitionen kan tolkas på två sätt.

a) ämnets samlade ekonomiska värde, med beaktande av utfallet i mängd, i förhållande till huvudproduktens värde, dvs mängden av ämnet multiplicerat med dess pris jämfört med mängden av huvudprodukten multiplicerat med dess pris. I exemplet PFAD så är mängden ca 4 procent jämfört med 96 procent av huvudprodukten (ätbar palmolja). Marknadspriiset på PFAD varierar, men under de senaste åren har det varit ca 85 procent av huvudproduktens pris, enligt officiell statistik från Malaysia. Det innebär att PFAD:s samlade värde är $0,04 \times 0,85 = 0,034$ jämfört med $0,96 \times 1,0 = 0,96$ för huvudprodukten. Från 1 ton rå palmolja får producenten en intäkt på cirka 673 USD för ätbar palmolja och cirka 30 USD för PFAD. Värdet är således lågt i förhållande till huvudprodukten och PFAD är att betrakta som en restprodukt.

b) ämnets ekonomiska värde per enhet, dvs marknadpris, i förhållande till huvudproduktens marknadpris. Eftersom det ekonomiska värdet per enhet PFAD är ca 85 procent av huvudproduktens värde per enhet, är värdet inte lågt per enhet. Denna tolkning innebär att PFAD skulle likställas med huvudprodukten, dvs betraktas som en samprodukt, trots den ringa mängd som uppstår och trots att alla palmoljaaffinerier försöker undvika uppkomsten av PFAD. Varje rationell producent vill maximera utfallet av produkten med högst marknadpris för att maximera vinsten.

Neste anser att tolkningen bör vara enligt punkt a) ovan. Om tolkning b) förespråkas vill Regeringen därmed gå längre än definitionen av råvaror i ILUC-direktivet, vilket kan medföra att råvaror som i dag

används i HVO kan komma att försvinna från den svenska marknaden. En klassning som samprodukt skulle innebära att det ställs krav spårbarhet som på kort sikt kan vara mycket svåra att klara för ämnen som uppstår sent i en bearbetningsprocess.

Det finns i dag mycket få råvaror som inte har ett marknadsvärde eller flera användningsområden, och denna utveckling kommer att förstärkas när vi går mot en mer cirkulär ekonomi. Enligt en rapport från det nationalekonomiska konsultföretaget Copenhagen Economics (se bilaga 3) kan det ekonomiska testet också få märkliga principiella konsekvenser. Om värdet på en restprodukt stiger så pass mycket att den anses vara en samprodukt kan det hämma efterfrågan på produkten så att den tappar sitt ekonomiska värde och därmed förvandlas till en restprodukt igen.

Copenhagen Economics rapport visar också att en analys av marknadsdata gällande PFAD stödjer att ämnet är att betrakta som en restprodukt. Det finns inget samband mellan ökat pris på PFAD och ökade produktionsvolymerna. Det som främst påverkar uppkomsten av PFAD är mängden nederbörd, eftersom fuktigt väder gör att palmoljafrukter ruttnar fortare. Palmoljaaffinaderiägare och investerare behandlar PFAD som en restprodukt och företagen har varken intresse eller möjlighet att ändra produktionen av PFAD.

2.2 Konsekvenser för uppfyllande av reduktionsplikten

Parallellt med den föreslagna ändringen av förordningen om hållbarhetskriterier för biodrivmedel har regeringen lagt fram förslag om en reduktionsplikt. För diesel ska reduktionsnivån vara 19,3 procent år 2018 för att öka till 21 procent 2020. I regeringens promemoria avseende reduktionsplikt konstateras att "då det av bränslekvalitetsskäl inte är möjligt att blanda in mer än 7 procent Fame kommer reduktionsplikten i övrigt uppfyllas genom inblandning av HVO". HVO stod 2016 för 86 procent av utsläppsminskningen från diesel och 73 procent av alla biodrivmedels samlade klimatnytta, enligt Energimyndighetens rapport "Drivmedel 2016".

Den föreslagna reduktionsnivån till 2020 baseras på prognoser från Energimyndigheten, som i sin tur i stor utsträckning baseras på Nestes leveranser av HVO. Med dagens tillgängliga råvaror ser Neste stora möjligheter att ytterligare öka tillförseln av förnybara drivmedel till den svenska marknaden. Om den möjliga råvarubasen begränsas kan det dock tvärtom bli mycket svårt att klara den föreslagna nivån för diesel. Enligt Energimyndighetens statistik för 2016 uppgick råvaruandelen av PFAD till 23 procent och teknisk majsolja 4 procent i HVO. Det är vår bedömning att andelen PFAD kommer att öka betydligt för 2017, i takt med den kraftigt ökande efterfrågan på HVO. Neste använder i dagsläget totalt ett tiotal olika råvaror för att producera HVO, som samtliga är förknippade med olika begränsningar när det gäller exempelvis tillgänglighet och pris. Det betyder att det är svårt att snabbt ersätta väsentliga volymer av en råvara med en annan.

Även om man bortser från tillgänglighetsperspektivet, tenderar alternativen att vara betydligt dyrare. Till exempel var slaktavfall 16 procent dyrare och rapsolja 22 procent dyrare än PFAD under 2016. Ett vanligt argument för att begränsa användningen av billigare råvaror är att skapa bättre förutsättningar för nya investeringar, inte minst i svensk skogsråvara. Vi är övertygade om att den svenska skogen kommer att spela en stor roll på längre sikt. Men även med de bästa förutsättningarna kommer det sannolikt att dröja minst 3–5 år innan vi kan se några betydande volymer av skogsbaserade biodrivmedel på den öppna marknaden. Enligt Energimyndigheten utgjorde skogsbaserade råvaror (tallolja) bara 7 procent av råvarorna i HVO-produktionen under 2016.

Det är också värt att notera att råvarutillgången till den svenska marknaden även påverkas av utvecklingen inom EU. År 2020, då andelen förnybar energi i transportsektorn ska vara 10 procent, närmar sig och många länder behöver öka användningen av biodrivmedel. I Norden går utvecklingen ännu snabbare. I Norge förbereds regelverk som kräver att 20 procent av vägtransporternas

drivmedel ska vara förnybara 2020, och Finland har redan infört en sådan lag (i båda länder dubbelräknas vissa råvaror).

Den pågående uppdateringen av EU:s förnybartdirektiv (RED II) innebär nya begränsningar när det gäller både avancerade biobränslen och grödebaserade råvaror, som riskerar att leda till stor brist på råvaror för biodrivmedelsproduktion efter 2020.

3. Hållbarhet

Regeringens förslag att se över definitionen av restprodukt och inkludera dess ekonomiska värde och mängd i förhållande huvudprodukten grundar sig på en osäkerhet om hållbarhet i produktionskedjan för PFAD. Detta är något som Neste tar på största allvar. De strikta krav som ställs på biodrivmedelsproducenter i EU:s lagstiftning och nationella hållbarhetslagar har varit en mycket viktig drivkraft för att förbättra hållbarheten i hela palmoljeindustrin i Sydostasien. Neste har banat väg för detta arbete, och är fast beslutet om att fortsätta vara drivande i utvecklingen även när det gäller PFAD.

3.1 Spårbarhet för PFAD

PFAD uppkommer sent i processen när livsmedels- och kemikalieindustrin renar rå palmolja (se bilaga 1) och dessa industrier har inte krav på sig gällande spårbarhet. PFAD utgör dessutom enbart 4–5 procent av den totala volymen rå palmolja. För att aggregera tillräckligt stora volymer för försäljning måste PFAD samlas över en längre tid samt från många olika anläggningar. Som exempel kan nämnas att ett lastfartyg med palmolja kan härledas till en eller två kvarnar, medan ett lastfartyg med PFAD har sitt ursprung i 100–300 kvarnar, som i sin tur samlar in frukter från 600–1 000 plantage. Detta i samband med bristande spårbarhetskrav från livsmedels- och kemikalieindustrin leder till stora praktiska svårigheter att åstadkomma full spårbarhet för PFAD.

Neste bedriver ett omfattande program för att öka transparensen i varuförsörjningskedjan. I april 2017 offentliggjorde Neste, som första företag i världen, ambitiösa mål gällande spårbarhet för PFAD.

- 2017 ska all PFAD som Neste använder vara 100 procent spårbar ner till palmoljekvarnar.
- 2020 ska all PFAD som Neste använder vara 100 procent spårbar ner till palmoljeplantage.

Programmet genomförs i samarbete med CORE (Consortium of Resource Experts, en sammanslutning av Proforest, Rainforest Alliance och Daemeter verksamma i Sydostasien).

För att åstadkomma full spårbarhet ner till plantage kommer ett omfattande samarbete med livsmedelsindustrin att vara nödvändigt, och Neste har därför bjudit in föregångare från livsmedelsindustrin för att aktivt delta i projektet. Genom samarbetet kommer programmet ha stor inverkan på spårbarhet även inom livsmedelsindustrin och därmed bidra till en väsentligt bättre hållbarhet i hela palmoljeindustrin.

Även om Neste fortfarande anser att PFAD i enlighet med definitionen bör betraktas som restprodukt har Neste hörsammat önskemålen om förbättrad spårbarhet som går längre än kraven. Arbetet med att skapa spårbarhet även för PFAD är ett led i Nestes arbete för att bidra till en mer hållbar palmoljeindustri och motverka risken för avskogning.

4. Förenlighet med svensk och europeisk rätt

Inom ramen för remissen angående lagförslaget om ”Genomförande av ändringar i direktivet om förnybar energi – ILUC” har Neste gett Hammarskiöld & Co i uppdrag att utreda huruvida de föreslagna ändringarna är förenliga med svensk och europeisk rätt. Bedömningarna har särskilt fokuserat på den föreslagna bestämmelsen i 1 kap. 3 a § Hållbarhetslagen och de föreslagna föreskrifterna om vad som krävs för att ett ämne ska anses vara en ”restprodukt”. Därefter har Hammarskiöld gjort en fördjupad analys av den nu aktuella ändringsförordningen.

Hammarskiölds bedömning är bestämmelsen i Ändringsförordningen är oförenlig med europeisk rätt. Anledningen till detta är att detaljerade föreskrifter om vad som beaktas vid bedömningen av ett ämnes potentiella status som en restprodukt och som inskränker denna bedömning till endast ett – felaktigt – ekonomiskt test, innebär införande av ytterligare hållbarhetskriterier för ett antal råvaror och strider således mot principen om ”fullständig harmonisering” i artikel 17.8 i Förnybarhetsdirektivet.

Dessutom strider i sig det av Regeringen föreslagna ekonomiska testet mot Europeiska Kommissionens tolkning av begreppet restprodukt. Detta framgår tydligt av ett meddelande från Kommissionen inom ramen för ”voluntary schemes” i vilket det uttryckligen anges att priset på en restprodukt kan vara högre än på huvudprodukten. Vidare är det Hammarskiölds uppfattning att det ekonomiska test som föreslås är oförenligt med ställningstaganden i Förnybarhetsdirektivet.

Se hela utlåtandet i Bilaga 2.

Bilaga 1. Uppkomsten av PFAD och TCO

PFAD

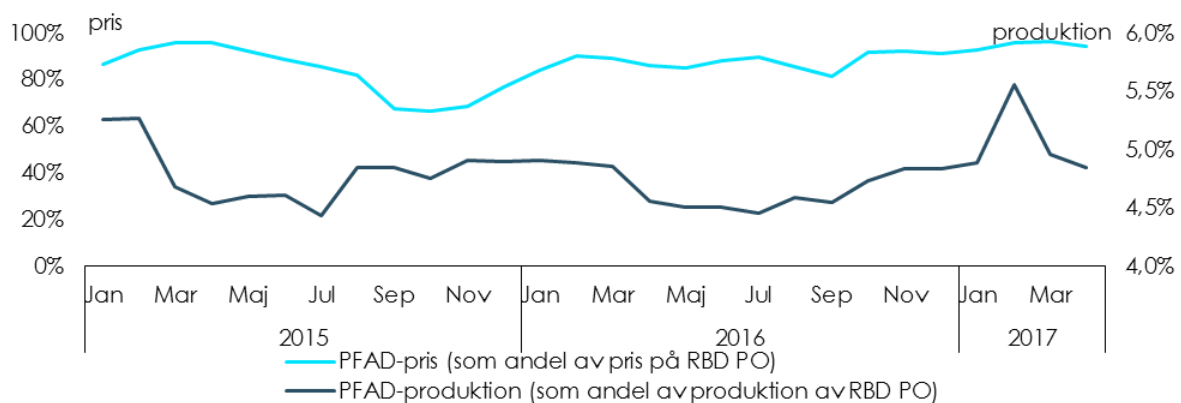
PFAD (Palm Fatty Acid Distillate) är en restprodukt som uppstår i livsmedelsindustrins produktion av palmolja. PFAD består av oätliga fettsyror som börjar bildas direkt när palmoljefrukterna skördas, och måste avlägsnas från palmoljan innan den kan användas som livsmedel. Halten PFAD i rå palmolja är omkring 4–5 procent.

När färska palmfrukter skördas samlas de in och lastas för transport till en palmoljekvarn. Direkt efter skörd börjar fria fettsyror (FFA) bildas. Dessa fettsyror är oätliga och påverkar den färdiga produktens smak, lukt och färg. Nedbrytningen stoppas först när klasarna upphettas i steriliseringstankar vid en palmoljekvarn. För att begränsa mängden fria fettsyror måste frukterna processas inom två dagar. Då är koncentration fria fettsyror cirka 4–5 procent av den totala mängden rå palmolja (CPO).



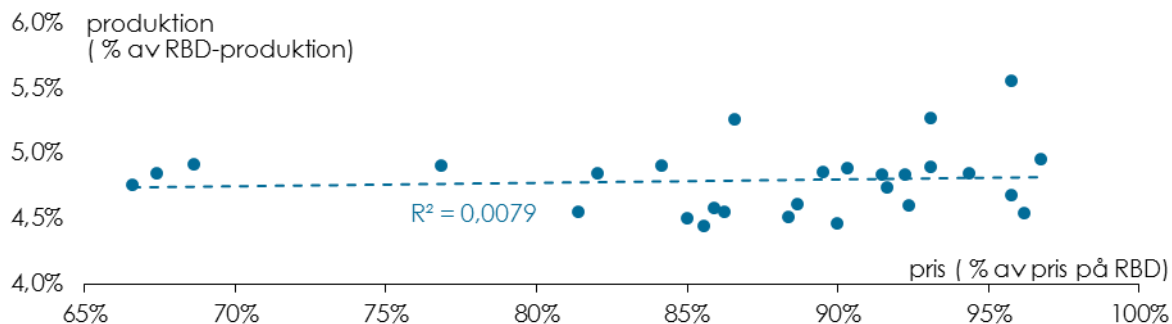
Den råa palmoljan förs till ett raffinaderi där de fria fettsyrorerna avlägsnas för att den färdiga palmoljan ska kunna användas, främst i livsmedelsindustrin. Raffinaderiet vill minimera mängden fettsyror (PFAD) för att få ut så mycket som möjligt av den raffinerade palmoljan, eftersom denna har ett högre pris på marknaden. Om en för hög andel fria fettsyror hinner bildas blir det dessutom svårare att få fram en hög kvalitet på den färdiga palmoljan och processhastigheten genom raffinaderiet sjunker, vilket ökar produktionskostnaden. Det betyder att producenterna anstränger sig för att begränsa uppkomsten av PFAD. Detta gäller även om priset på PFAD stiger, vilket framgår av en analys av det nationalekonomiska konsultföretaget Copenhagen Economics.

I figuren nedan visas utvecklingen över tid av pris och produktion av PFAD. Copenhagen Economics konstaterar att produktionen av PFAD verkar vara oberoende av priset på PFAD. Medan priset har ökat över tiden följer inte produktionen samma trend.



Källa: Malaysian Palm Oil Board, Economics & Industry Development Division, Statistics

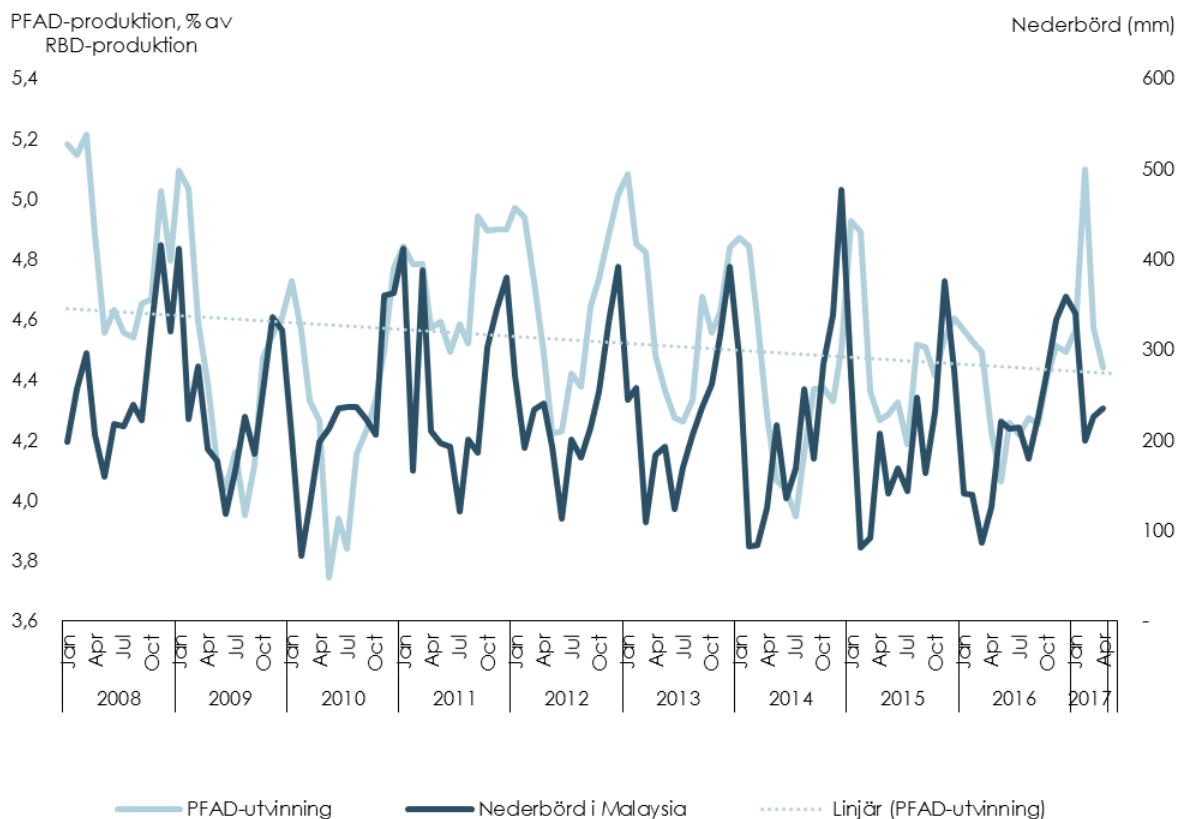
Priset på PFAD varierade mellan 67 procent och 97 procent av priset på ätbar palmolja (RBD PO) mellan januari 2015 och april 2017. Förändringar i detta pris verkar dock inte ha någon effekt på produktionsvolymen av PFAD, som varierar mellan 4,5 och 5,5 procent av produktionen av RBD PO.



Källa: Malaysian Palm Oil Board, Economics & Industry Development Division, Statistics

Not: R^2 mäter hur stor andel av variationen i den beroende variabeln (i det här fallet produktion av PFAD) som förklaras av variation i förklaringsvariabeln (priset). Ett värde på 1 anger att all variation i den beroende variabeln förklaras av förklaringsvariabeln. Ett värde på mindre än 0,01, som i figuren ovan, tyder på att produktionen i princip är helt oberoende av priset.

Det som främst påverkar PFAD-framställningen är regnmängden. Sedan 2008 har den utvunna mängden PFAD mätt som andel av ätbar palmolja haft en nedåtgående trend. Variationen över tid kan till stor del tillskrivas variation i nederbörd. Ju mer det regnar, desto mer PFAD produceras. Detta beror på att palmoljefrukter ruttnar fortare i fuktigt klimat, vilket gör att mer fria fettsyror hinner bildas i den färskna palmfrukten innan den processas.



TCO

Teknisk majsolja (Technical Corn Oil, TCO) är en icke-ätlig restprodukt från framställning av majsbaserad etanol. Efter jäsning av majsens sker destillering där etanolen skiljs av. Kvar blir en destillationsrest som centrifugeras och efterbehandlas för att få fram den olja som finns kvar i majsens. Majs innehåller cirka 2,8 viktprocent olja och omkring hälften av oljan kan utvinnas efter etanolprocessen. Av ett ton majs kan cirka 300 liter (240 kilo) etanol produceras och 14 kg teknisk majsolja.

Det finns ingen korrelation mellan priserna på etanol och teknisk majsolja, eftersom priset på etanol styrs av världsmarknadspriset på fossila bränslen och priset på teknisk majsolja baseras på världsmarknadspriset på vegetabiliska oljor. Under hösten 2015 var etanol dyrare än teknisk majsolja, men som genomsnitt under januari 2015 - juli 2017 har priset på teknisk majsolja varit 13 procent högre än priset etanol. Detta förhållande kan dock snabbt förändras om exempelvis världsmarknadspriset på fossil olja stiger. Prisrelationen påverkar inte utfallet i mängd av teknisk majsolja eftersom detta helt styrs av etanolproduktionen. Eftersom utfallet av teknisk majsolja endast utgör 1,4 procent av råvarans (majsens) vikt har priset dessutom en begränsad inverkan på anläggningarnas lönsamhet.

Bilaga 2. Utlåtande från Hammarskiöld & Co

Ang. "Förordning om ändring i förordningen (2011:1088) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen" och dess förenlighet med svensk och europeisk rätt

Bakgrund

Inom ramen för remissen angående "Förordningen om ändring i förordningen (2011:1088) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen" som publicerades den 30 juni 2017 ("Ändringsförordningen") har Hammarskiöld & Co fått i uppdrag av Neste AB ("Neste") att utreda huruvida de däri föreslagna ändringarna är förenliga med svensk och europeisk rätt, och då speciellt det europeiska Förnybartdirektivet³ och ILUC-Direktivet.⁴ I en tidigare upprättad analys har vi redogjort för vår syn på promemorian om lagförslag "Genomförande av ändringar i direktivet om förnybar energi – ILUC" ("Promemorian"). Den bedömningen fokuserade särskilt på den föreslagna bestämmelsen i 1 kap. 3 a § Hållbarhetslagen och de föreslagna föreskrifterna om vad som krävs för att ett ämne ska anses vara en "restprodukt". Vi har noterat att även Ändringsförordningens bestämmelser innehåller sådana ytterligare föreskrifter som fanns beskrivna i Promemorian avseende vilka omständigheter som ska beaktas vid bedömningen av om ett ämne ska anses utgöra en restprodukt.

Sammanfattande bedömning

Sammanfattningsvis är det vår bedömning att bestämmelsen i Ändringsförordningen är oförenliga med europeisk rätt. Anledningen till detta är att detaljerade föreskrifter om vad som beaktas vid bedömningen av ett ämnes potentiella status som en restprodukt och som inskränkar denna bedömning till endast ett – felaktigt – ekonomiskt test, innebär införande av ytterligare hållbarhetskriterier för ett antal råvaror och strider således mot principen om "fullständig harmonisering" i artikel 17.8 i Förnybartdirektivet.

Som Regeringen uttryckligen angivet i proposition 2016717:217 om Genomförande av ändringar i förnybartdirektivet – ILUC har det ekonomiska testet föreslagits av hållbarhetskäl: "Det är också skälet till att ändringen övervägs. Med en snävare bedömning krävs att fler ämnen spåras tillbaka till odlingen av råvaran. Detta bidrar till att säkra hållbarheten".⁵ Artikel 17.8 Förnybartdirektivet förbjuder uttryckligen Medlemstaterna att av andra skäl som rör hållbarhet vägra att beakta biodrivmedel och flytande biobränslen som erhållits i enlighet med artikel 17 Förnybartdirektivet. Eftersom medlemstaternas lagstiftning enligt Förnybartdirektivet måste tillåta användning av restprodukter som inte är huvudsyftet med produktionsprocessen för uppfyllande av till exempel en nationell reduktionsplikt, får den svenska regeringen inte begränsa denna möjlighet genom en snävare definition av begreppet restprodukt för att säkra hållbarheten. Införande av den föreslagna bestämmelsen i Ändringsförordningen är därför inte tillåtet enligt Förnybartdirektivet.

Dessutom strider i sig det av Regeringen föreslagna ekonomiska testet mot Europeiska Kommissionens tolkning av begreppet restprodukt. Detta framgår tydligt av meddelandet från Kommissionen inom ramen för "voluntary schemes" i vilket det uttryckligen anges att priset på en

³ Europaparlamentets och Rådets Direktiv 2009/28/EG av den 23 april 2009 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor.

⁴ Europaparlamentets och Rådets Direktiv (EU) 2015/1513 av den 9 september 2015 om ändring av direktiv 98/70/EG om kvaliteten på bensen och dieselbränslen och om ändring av direktiv 2009/28/EG om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor.

⁵ Regeringens proposition 2016717:217 om Genomförande av ändringar i förnybartdirektivet – ILUC, s. 23.

restprodukt kan vara högre än på huvudprodukten. Vidare är det vår uppfattning att det ekonomiska test som föreslås är oförenligt med ställningstaganden i Förnybartdirektivet. Den svenska regeringen synes inte ha beaktat det faktum att flera råvaror i Annex IX inte skulle bedömas som restprodukter utifrån det ekonomiska test som föreslås. Det ekonomiska testet kan således inte anses vara förenligt med Förnybartdirektivet. Den föreslagna bestämmelsen i Ändringsförordningen tar inte heller hänsyn till vilket huvudsyfte som produktionsprocessen i fråga har, vilket är det korrekta förfarandet enligt Förnybartdirektivet. Utifrån ekonomisk synpunkt besvaras denna fråga lämpligast genom en jämförelse mellan det sammanlagda ekonomiska värdet av den fullständiga produktionen av restprodukten och det sammanlagda ekonomiska värdet på den fullständiga produktionen av huvudprodukten. Det föreslagna ekonomiska testet kommer dessutom leda till allvarliga begränsningar av mängd och antal biodrivmedel på marknaden. Detta förhållande kommer i sig leda till ökade priser för biodrivmedel samt ett minskat incitament för investering i utveckling och tillhandahållande av biodrivmedel. Det är inte en önskvärd utveckling och står i strid med syftet av ILUC-Direktivet och Förnybartdirektivet.

Vi vill dessutom påpeka att Ändringsförordningens otydliga lydelse och det nya ekonomiska testet medför en hög grad av rättsosäkerhet för såväl reduktionspliktiga leverantörer som producenter av biodrivmedel, eftersom en omdefiniering från Energimyndigheten av vissa ämnen från restprodukt till samprodukt medför stora negativa konsekvenser för marknaden, samt för producenter och reduktionspliktiga leverantörer av biodrivmedel. I de fall Energimyndighetens beslut skulle leda till en sådan – felaktig - omdefiniering bör det därför i alla fall tillämpas en rimlig övergångsperiod för att relevanta aktörer ska hinna ställa om sina verksamheter. Denna slutsats stärks av principerna i ILUC-Direktivet och Förnybartdirektivet som tar sikte på att skydda långsiktiga investeringar i utveckling och produktion av biodrivmedel.

Definitionen av restprodukt

Ändringsförordningen innehåller, i linje med vad som föreslogs i Promemorian, föreskrifter om vad som krävs för att ett ämne ska anses vara en restprodukt. Definitionen av vad som anses vara en restprodukt är av stor vikt för biodrivmedelsektorn eftersom råvaror som kvalificeras som restprodukt delvis undantas från tillämpningen av hållbarhetskriterierna i Förnybartdirektivet och ILUC-Direktivet. I Förnybartdirektivet definieras en restprodukt från bearbetning,⁶ genom ändringen som introducerades i ILUC-Direktivet år 2015, som *"ett ämne som inte är den eller de slutprodukter som produktionsprocessen direkt söker att producera; den är inte huvudsyftet med produktionsprocessen och processen har inte avsiktligt ändrats för att producera den"*.

Den svenska regeringen har ansett att denna definition är *"generellt [hållen] och kan behöva utvecklas i en författning för att ge vägledning vid myndighetens bedömningar."* Det föreslogs i Promemorian att sådan vägledning ska ges genom ytterligare föreskrifter i en hållbarhetsförordning (**"Hållbarhetsförordningen"**). I ljuset av Förnybartdirektivets definition av restprodukter är det viktigt att kunna bedöma vad som är huvudsyftet med en produktionsprocess. För att underlätta denna bedömning ska, enligt Promemorian, Hållbarhetsförordningen ange att den tekniska utformningen av processen är av betydelse, såväl som ämnets ekonomiska värde eller utfallet i mängd. Det framgår vidare av Promemorian att ett särskilt "ekonomiskt test" ska tillämpas, som innebär att ett ämne endast kan anses vara en restprodukt om det ekonomiska värdet liksom utfallet i mängd är lågt i förhållande till "huvudprodukten". I Ändringsförordningen anges att ett ämne inte ska anses vara den eller de slutprodukter som en produktionsprocess ska producera eller huvudsyftet med processen om (i) det är andra ämnen eller material som produktionsprocessen normalt optimeras mot, och (ii) ämnets utfall i mängd och dess ekonomiska värde i förhållande till huvudprodukten är lågt i de fall

⁶ Denna definition avser "restprodukter från bearbetning", i motsats till "restprodukt från jordbruk, vattenbruk, fiske eller skogsbruk" avseende vilka det tillämpas andra hållbarhetskriterier. Vi hänvisar i denna PM till "restprodukter från bearbetning" som "restprodukter", i enlighet med den definitionen som föreslås i Promemorian.

ämnet har ett annat användningsområde än energiändamål och det inte har uppkommit direkt i en jordbruks-, vattenbruks-, fiske eller skogsbruksverksamhet.⁷ Det ska noteras att Ändringsförordningen, i avvikelse från vad som föreslogs i Promemorian, inte hänvisar till den tekniska utformningen av produktionsprocessen.

Som framgår nedan anser vi dock att den föreslagna bestämmelsen i Ändringsförordningen avseende bedömningen av ett ämnes status som restprodukt strider mot Förnybartdirektivets syfte och bestämmelser. Eftersom syftet med detta direktiv är att uppnå en "fullständig harmonisering" mellan Medlemstaterna skulle en implementering av Ändringsförordningens nu föreslagna lydelse stå i strid mot den EU-rättsliga principen om "fullständig harmonisering". Den svenska regeringen försöker att genom tillämpning av ytterligare föreskrifter utesluta vissa ämnen från undantaget från hållbarhetskriterierna och därmed att utesluta dessa från att räknas med i den kommande reduktionsplikten⁸ på grund av hållbarhetsskäl, trots att detta explicit förbjuds i Förnybartdirektivet. Det "ekonomiska test" som föreslås i Ändringsförordningen, är av flera skäl inte förenligt med det europeiska Förnybartdirektivet och ILUC-Direktivet. Det finns inget stöd för ett sådant test i Förnybartdirektivet, och detta test strider mot unionsdokument och uttalanden på EU nivå om råvaror som anses utgöra restprodukter. Därför är det vår uppfattning att Ändringsförordningen inte kan träda i kraft med nuvarande lydelse.

"Fullständig harmonisering"

Den föreslagna bestämmelsen i Ändringsförordningen strider mot den EU-rättsliga principen om "fullständig harmonisering" som även explicit framgår av Förnybartdirektivet. Artikel 17.8 i Förnybartdirektivet anger att:

"medlemsstaterna inte av andra skäl som rör hållbarhet [får] vägra att beakta biodrivmedel och flytande biobränslen som erhållits i enlighet med den här artikeln".

Eftersom ett EU Direktiv, i motsats till en EU förordning, inte har direkt effekt i Medlemstater men måste implementeras i Medlemstaternas lagar, är vanligtvis den gällande principen att Direktiv fastställer "minsta krav". Detta medför att Medlemstater i dess implementering av Direktiv får ställa striktare krav än vad som framgår av Direktivet. Med andra ord, Medlemstater får lagstifta på så sätt att de uppnår ännu mer positiva resultat (sett utifrån Direktivets syfte) än Direktivet kräver.

I vissa fall bortser dock den europeiska lagstiftaren uttryckligen från den principen, och tillämpar så kallad "fullständig harmonisering, vilket begränsar Medlemsstaternas möjligheter att lagstifta om ytterligare föreskrifter.⁹

De hållbarhetskriterier för biodrivmedel som har fastlagts i artikel 17 i Förnybartdirektivet har antagits genom artikel 114 i Fördraget om Europeiska Unionens Funktionssätt ("FEUF")¹⁰, vilket innebär att hållbarhetskriterierna anses vara "fullständigt harmoniserade". Detta medför, som också anges i artikel 17.8 i Förnybartdirektivet, att det inte finns utrymme för Medlemstaterna att ha kvar eller introducera ytterligare hållbarhetskrav i nationella lagar. Om Medlemstater lägger till några ytterligare

⁷ Det ska noteras att lydelsen av den föreslagna 3a§ i Hållbarhetsförordningen inte är lika tydligt som lydelsen som återfinns i Promemorian, eftersom kravet att "dess ekonomiska värde" ska vara lågt kan syfta såväl på ämnets värde, som på värdet på ämnets (totala) utfall i mängd. På grund av lydelsen i Promemorian utgår vi dock ifrån att denna bestämmelse medför att såväl ett ämnes ekonomiska värde som ett ämnes utfall i mängd måste vara "lågt" för att kvalificera som restprodukt enligt Ändringsförordningen.

⁸ Se Lagrådsremissen "Reduktionsplikt för minskning av växthusgasutsläpp från bensin och dieselbränsle".

⁹ Se till exempel "Essential EU Climate Law", E. Woerdman m.fl., 2015.

¹⁰ Artikel 114 i FEUF motsvarar tidigare artikel 95 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, som gällde när Förnybartdirektivet antogs år 2009.

krav till de "fullständigt harmoniserade" krav som redan finns på EU nivå kan detta hindra funktionen av EUs inre marknad, vilket är exakt vad som ska undvikas genom "fullständig harmonisering".

Ändringsförordningen inför de facto ytterligare hållbarhetskriterier

Den i Ändringsförordningen föreslagna definitionen av restprodukt begränsar vilka råvaror som faller under kategorin restprodukter jämfört med vilka som kan kvalificeras som restprodukt enligt Förnybartdirektivet. En sådan definition innebär de facto att ytterligare hållbarhetskriterier introduceras för en grupp råvaror som utgör restprodukter enligt Förnybartdirektivets bestämmelser men som inte erkänns som sådana i den svenska hållbarhetslagen. Detta eftersom biodrivmedel producerat av dessa råvaror inte på nationell basis omfattas av undantaget i artikel 17.1 i Förnybartdirektivet utan istället behöver visa att de uppfyller ytterligare hållbarhetskriterier enligt svensk lag.

Enligt Regeringens proposition 2016/17:217 om Genomförande av ändringar i förnybartdirektivet – ILUC ("**Propositionen**") som har publicerats och lämnats till riksdagen den 29 juni 2017, talar inget för att införande av det ekonomiska testet skulle strida mot europeisk rätt och ILUC-Direktivet. Det är regeringens uppfattning att ILUC-Direktivets definition av restprodukt "*ger ett utrymme för Medlemstaterna att tolka hur bedömningen på detaljnivå ska göras i avsaknad av riktlinjer eller vägledande avgöranden från EU-domstolen.*"¹¹ Det är inte vår bedömning att det inte finns utrymme för tolkning och vidare vägledning inom frågan vilka ämnen som kan anses utgöra restprodukter. Eventuell tolkning och vägledning på nationell nivå måste emellertid ta sin utgångspunkt i den definitionen som återfinns i ILUC-Direktivet och Förnybartdirektivet. Denna definition av restprodukt är baserat på principen att en restprodukt inte kan vara den eller de slutprodukter som en produktionsprocess direkt söker att producera eller huvudsyftet med produktionsprocessen. Av "skäl 6" i ILUC-Direktivet framgår att det även är viktigt för definitionen av restprodukt att en tillverkare inte har incitament för att öka produktionen av restprodukten.

Nationell tolkning av begreppet restprodukt måste således ge vägledning i bedömningen av frågan vad som är huvudsyftet med en produktionsprocess, en fråga som inte endast kan besvaras utifrån ekonomiska parametrar. Att införa ett sådant ekonomiskt test som nu föreslås i Ändringsförordningen som avgörande faktor i frågan om ett ämne kan anses utgöra en restprodukt, trots att det inte framgår av Förnybartdirektivet eller ILUC-Direktivet att det är ett ämnes ekonomiska värde och utfall i mängd som är av särskild vikt i bedömningen av denna fråga – medan att det faktiskt finns indikationer och dokument som visar att dessa faktorer inte är avgörande i denna fråga – går mycket vidare än endast tolkning, och innebär en betydande inskränkning av omfattningen av begreppet restprodukt jämfört med Förnybartdirektivet. Dessutom har det ekonomiska test som föreslås ingen koppling till frågan vad som är huvudsyftet med en produktionsprocess eller till syftet att exkludera från begreppet restprodukt sådana råvaror dess värde ger incitament att öka ämnets produktion. Detta eftersom det föreslagna ekonomiska testet kräver att såväl ämnets pris som ämnets utfall i mängd är lågt och inte tar i beaktande att det är värdet på den totala producerade mängden av det relevanta ämnet som utgör den relevanta ekonomiska parametern för producenten. Det noteras vidare att Ändringsförordningen avviker från Promemorian genom att den inte beaktar produktionsprocessens tekniska utformning i bedömningen av om ett ämne ska anses utgöra en restprodukt.

Vidare noterar regeringen i Propositionen att det ekonomiska värdet och utfallet i mängd redan används av Energimyndigheten vid bedömningen av om ett ämne är en restprodukt eller inte. Enligt regeringen är det snarare hur dessa bedömningsgrunder används som nu förändras. Regeringen medger att den nya definitionen och de nya bedömningsparametrar avseende begreppet restprodukt innebär en snävare inriktning än tidigare.

¹¹ Regeringens proposition 2016/17:217 om Genomförande av ändringar i förnybartdirektivet – ILUC, s. 23.

Vi noterar dock att det finns en betydande skillnad mellan Energimyndighetens nuvarande vägledning i bedömning av ämnens status som restprodukt, som endast bedömer en produkt som samprodukt istället för restprodukt i de fall hela materialflödet från produktionsprocessen har ett högt utfall i mängd och högt ekonomiskt värde. Enligt nuvarande regleringen är det således inte ämnets pris per enhet som är avgörande. Vidare tillämpar Energimyndigheten enligt den nuvarande vägledningen en helhetsbedömning och beaktar flera relevanta faktorer.

Det måste således konstateras att sådana föreskrifter för att bedöma ett ämnens status som restprodukt, som har som inriktning att från kvalificeringen som restprodukt utesluta råvaror som inte har ett lågt pris såväl som en relativt liten producerad volym jämfört med "huvudprodukten", inte är i linje med den europeiska regleringen och skulle de facto medföra att ytterligare hållbarhetskriterier för ett antal råvaror jämfört med Förnybartdirektivets bestämmelser felaktigt införs i svensk lag. Det faktum att sådana föreskrifter som föreslagits i Ändringsförordningens strider mot principen om "fullständig harmonisering" bekräftas även av EU Domstolens uttalanden i bland annat mål *Pubblico Ministero mot Ratti*, som rörde förpackning av lösningsmedel, där Domstolen ansåg att det följde av det där relevanta "fullständigt harmoniserade" Direktivet (73/173/EEG) att en medlemsstat inte fick: "införa villkor som i förhållande till villkoren i direktivet är mer restriktiva eller ens mer detaljerade eller som i vart fall skiljer sig från dessa".¹²

Inte ekonomisk logik men hållbarhetsskäl ligger bakom det ekonomiska testet

Som framgår ovan förbjuder artikel 17.8 Förnybartdirektivet Medlemstater att "av andra skäl som rör hållbarhet vägra att beakta biodrivmedel och flytande biobränslen som erhållits i enlighet med den här artikeln". Genom att "fullständigt harmonisera" de hållbarhetskriterier som återfinns i Förnybartdirektivet har den europeiska lagstiftaren uttryckligen tagit ställning i den nivån av hållbarhetsmål som de EU Medlemstaterna ska sträva efter, och har säkerställt en viss balans mellan ambitionen att ersätta fossil bensin och diesel med mer hållbara alternativ, och det som för nuvarande är praktiskt och tekniskt möjligt i utvecklingen av biodrivmedel. Harmoniseringen syftar även till att uppnå en överensstämmelse mellan Medlemstaternas regelverk. Därför är det inte tillåtet för Medlemstater att inom ramen för nationella regelverk för främjande av biodrivmedel vägra att beakta biodrivmedel av andra hållbarhetsskäl om det relevanta biodrivmedlet uppfyller Förnybartdirektivets kriterier. Det framgår dock av Propositionen att det är andra skäl som rör hållbarhet som ligger bakom det föreslagna ekonomiska testet:

"[Den nya bestämmelsen] innebär en snävare inriktning, vilket Energimyndigheten framför i sitt remissvar där det också anges att det kommer att leda till krav på att de s.k. markkriterierna ska vara uppfyllda och att beräkning av klimatprestanda måste inkludera utsläpp från odlingssteget. Det är också skälet till att ändringen övervägs. Med en snävare bedömning krävs att fler ämnen spåras tillbaka till odlingen av råvaran. Detta bidrar till att säkra hållbarheten"¹³

Det noteras även i Propositionen att:

"Myndigheten bedömer att den föreslagna ändringen framför allt påverkar råvaror som PFAD, FFA (fria fettsyror) och teknisk majsolja."¹⁴

¹² Se mål C-148/78 *Pubblico Ministero mot Ratti*, 5 april 1979, par. 27. Se även mål C-220/15, *Europeiska Kommissionen mot Förbundsrepubliken Tyskland*, 27 oktober 2016, i vilket EU Domstolen ansåg att nationella regler som innebar att särskilda produkter underkastades formaliteter i tillägg till vad som följde av det tillämpliga europeiska direktivet utgjorde otillåtet hinder av produktens fria rörlighet. Se även mål C-3/99 (förhandsavgörande), *Cidreterie Ruwet SA mot Cidre Stassen SA och HP Bulmer Ltd*, 19 december 1974, och mål C-172/82 (förhandsavgörande), *Syndicat national des fabricants raffineurs d'huile de graissage m.fl. mot Groupement d'intérêt économique "Inter-Huiles" m.fl.*, 10 mars 1983.

¹³ Regeringens proposition 2016/17:217 om Genomförande av ändringar i förnybartdirektivet – ILUC, s. 23.

¹⁴ *Ibid.* s. 20.

Det framgår således tydligt av Propositionen att syftet med de föreslagna ytterligare föreskrifterna är att faktiskt tillämpa ytterligare hållbarhetskrav på vissa typer av material som biodrivmedel kan framställas av, och särskilt PFAD. Resonemanget bakom de föreslagna ändringarna verkar inte vara kopplat till frågan om hur det ska bedömas att ett ämne inte är den eller de slutprodukter som en produktionsprocess direkt söker att producera eller huvudsyftet med en produktionsprocess. Införandet av den föreslagna bestämmelsen i Ändringsförordningen är därför enligt vår bedömning inte tillåtet enligt artikel 17.8 i Förnybartdirektivet.

Europeiska Kommissionens uttalande om begreppet restprodukt

Det kan även på goda grunden ifrågasättas om det konkreta ekonomiska test som har föreslagits i remissen är förenligt med europeisk rätt. För att bedöma om Ändringsförordningens definition av en restprodukt, inklusive det föreslagna ekonomiska testet, är förenligt med europeisk rätt ska hänsyn tas till europeiska institutionernas, särskilt Europeiska Kommissionens, tolkning av detta begrepp, såväl som de principer som framgår av Förnybartdirektivet. Europeiska Kommissionen har som bekant en central roll i upprätthållandet av Förnybartdirektivet och i upprättandet av ytterligare regler och definitioner på området för förnybar energi. Uttalanden av Europeiska Kommissionen angående dess tolkning av begreppet restprodukt måste således tillmätas stor vikt i frågan om hur en restprodukt ska definieras och vilka råvaror som inbegrips i denna kategori.

Ett relevant dokument för bedömning av denna fråga är meddelandet från Europeiska Kommissionen inom ramen för så kallade "*voluntary schemes*" som kontrollerar en produktionsprocess genom "*audits*" för att säkerställa att det relevanta ämne som uppstår i produktionsprocessen verkligen är en restprodukt.¹⁵ Kommissionen nämner i detta brev att kontroll av delar av produktionsprocesser där det finns hög risk för bedrägerier måste prioriteras. Som ett exempel på en omständighet som kan leda till ökad risk för bedrägeri nämns när priset för material som anses vara avfall eller restprodukt är högre än priset för huvudprodukten. Detta för att det då kan uppstå ett incitament för tillverkaren att i hemlighet använda den billigare huvudprodukten till produktion av biodrivmedel. Detta uttalande visar tydligt att Europeiska Kommissionens uppfattning är att en restprodukt kan ha ett högre pris än huvudprodukten, utan att det leder till slutsatsen att denna produkt inte längre kan anses vara en restprodukt. Ovanstående uttalande från Europeiska Kommissionen utesluter således möjligheten att konceptet "restprodukt" i nationell lagstiftning kan definieras på så sätt att produkter som har ett relativt högt pris i förhållande till huvudprodukten inte ska kunna anses vara en restprodukt.

Direktivets ställningstagande i frågan om restprodukter

I tillägg till ovanstående måste även de principer som framgår av Förnybartdirektivet beaktas vid bedömningen av förslaget till Ändringsförordning. En djupare analys av direktivet i sin helhet, inklusive definitionen av en restprodukt som ILUC-Direktivet introducerade i artikel 2 i Förnybartdirektivet, samt analys av de restprodukter som är listade i Annex IX Förnybartdirektivet ("**Annex IX**"), visar att det ekonomiska testet som föreslås i Ändringsförordningen inte är förenligt med ställningstaganden i direktivet.

Det framgår av Promemorian att restprodukterna som nämns i Annex IX, samt restprodukterna som nämns i vissa andra unionsdokument¹⁶, har tagits i beaktande vid bedömningen och att den svenska regeringen accepterar att vissa produkter utgör restprodukter. Det är förvånande att regeringen, i sitt utarbetande av vägledningen för vilka ämnen som ska anses vara restprodukter, samt vid upprättandet av Ändringsförordningen, inte har beaktat att flera restprodukter på listan i Annex IX i praktiken inte skulle klara det ekonomiska test som föreslås; antingen på grund av att produkternas priser relativt sett är för höga eller för att det produceras en för stor mängd av produkten för att den

¹⁵ Se Kommissionens brev i Bilaga 4.

¹⁶ Såsom avsnitt 5.2 i Kommissionens tolkningsmeddelande 2010/C 160/02, och Annex V avsnitt C punkten 18 i Förnybartdirektivet.

ska kunna kvalificeras som en restprodukt enligt Promemorian och Ändringsförordningen. Detta är exempelvis fallet med tallolja, eftersom priset på råttallolja ligger relativt nära priset på huvudprodukten (pappersmassa).¹⁷ Ett annat exempel är bagass, restprodukten som uppstår vid produktion av sockerrör. Priset för bagass är visserligen betydligt lägre än priset för sockerrör, men produktionsvolymen ligger mellan 30 och 50 procent i förhållande till huvudprodukten. Detta leder till slutsatsen att det föreslagna ekonomiska testet inte är förenligt med vad som framgår av Förnybartdirektivet, och då speciellt Annex IX.

Huvudsyftet i en produktionsprocess

Som framgår ovan är det vår bedömning att inte endast definitionen i artikel 2 Förnybartdirektivet, utan Förnybartdirektivet i sin helhet, inklusive Annex IX, och även andra relevanta unionsdokument måste analyseras för att förstå den europeiska lagstiftarens uppfattning om vad som ska anses utgöra en restprodukt. När en sådan analys genomförs blir det tydligt att den fråga som ska besvaras är vad som är *huvudsyftet* med produktionsprocessen. Det kan tilläggas att det framgår av "skäl 6" i ILUC-Direktivet att det även är viktigt att det inte existerar eller uppstår incitament för att öka produktionen av restprodukten, och att det därför i definitionen av restprodukt från bearbetning bör uteslutas restprodukter som är resultatet av en produktionsprocess som avsiktligt har ändrats i det syftet. Detta medför att ett ämne inte kan anses utgöra en restprodukt om det är efterfrågan på "restprodukten" som är avgörande för en producents kommersiella beslut om produktionsvolymen av huvudprodukten.

Svar på frågan om vad som är huvudsyftet med produktionsprocessen erhålls inte genom att jämföra priset av restprodukten med priset av huvudprodukten individuellt, och volymen av restprodukten med volymen av huvudprodukten individuellt. Det ger nämligen inte en bild av värdet på den fullständiga produktionen av restprodukten utan endast på en viss enhet av restprodukten. Även om priset på restprodukten ligger nära priset på huvudprodukten är det uppenbart att det i sig inte medför några incitament för att öka produktionen av restprodukten.¹⁸ Det är också givet att en producent, för det fall volymen av restprodukten som produceras per enhet huvudprodukt är låg, inte skulle fortsätta att producera restprodukten om produktionen av huvudprodukten av någon anledning skulle upphöra. Detta gäller även när priset på restprodukten är relativt högt i förhållande till huvudprodukten.¹⁹ Det är därför vår bedömning att det ekonomiska test som föreslås inte är i linje med Förnybartdirektivets definition av begreppet restprodukt. Om det dock skulle anses att något slags ekonomiskt test är nödvändigt för att kunna bedöma ett ämnes status som restprodukt, måste ett sådant test istället ta hänsyn till det sammanlagda ekonomiska värdet av den fullständiga produktionen av restprodukten i förhållande till den fullständiga produktionen av huvudprodukten. Det synes även klart att det är det bidrag en sådan intäktström ger till en producent som styr incitamenten för en producent att ändra sin produktion.²⁰ Endast ett sådant test kan anses förenligt med definitionen av en restprodukt i Förnybartdirektivet och ILUC-Direktivet samt med vad som framgår av Annex IX och övriga uttalanden från Europeiska Kommissionen.

Ekonomiska testet begränsar möjligheten att uppfylla reduktionsplikten

Även av andra skäl är det ekonomiska testet oförenligt med Förnybartdirektivets syfte. Som framgår av ovanstående har testet en begränsande effekt på antalet råvaror som kan använda sig av undantaget i hållbarhetskriterierna. Givet de betydande administrativa och praktiska svårigheterna

¹⁷ Priset på råttallolja, eller "crude tall oil", ligger i genomsnitt på ungefär 50-63% av priset på pappersmassa.

¹⁸ Jämför PFAD - en restprodukt? En ekonomisk analys av föreslagen implementering av ILUC direktiv, Copenhagen Economics, den 28 juni 2017, Bilaga 3

¹⁹ Jämför PFAD - en restprodukt? En ekonomisk analys av föreslagen implementering av ILUC direktiv, Copenhagen Economics, den 28 juni 2017, Bilaga 3

²⁰ Jämför PFAD - en restprodukt? En ekonomisk analys av föreslagen implementering av ILUC direktiv, Copenhagen Economics, den 28 juni 2017, Bilaga 3

med att kunna visa att en råvara uppfyller de fullständiga hållbarhetskriterierna kommer detta att medföra en begränsning av antalet biodrivmedel som får räknas med i reduktionsplikten och i nationella reduktionsmål, och som får finansiellt stöd. Detta kommer att leda till en minskning av mängden och antalet olika biodrivmedel som kommer att finnas tillgängliga på marknaden, och kommer att leda till ökade priser för biodrivmedel samt ett minskat incitament för investering i utveckling och tillhandahållande av biodrivmedel. Just denna typ av problem har redan uppstått i Norge sedan den norska regeringen förra året beslutade att begränsa antalet råvaror som räknas som restprodukt.²¹

Det framgår tydligt av ILUC- och Förnybartdirektivet att övergången till allt mer hållbara biodrivmedel ska ske gradvis och i faser.²² Ett viktigt övervägande i båda direktiven är att styrmedel för att främja biodrivmedel bör vara långsiktiga och stabila, för att möjliggöra långsiktiga investeringar i utvecklingen och produktionen av allt bättre lösningar.²³ Det går därför emot principerna i båda direktiven att introducera ambitiösa nationella mål för ökad användning av biodrivmedel, och samtidigt implementera föreskrifter i svensk rätt som begränsar antalet råvaror som kan kvalificeras som restprodukt och därmed kan användas för att uppfylla dessa nationella mål. Detta gäller särskilt när sådana föreskrifter på ett betydande sätt ändrar bedömningen av vilka råvaror som kan anses som restprodukt jämfört med tidigare praxis, och således medför en stor påverkan på kommersiella möjligheter för aktörer som använder dessa råvaror i sin produktion av biodrivmedel.²⁴

Det måste således genomföras en ordentlig konsekvensanalys, för att säkerställa att de föreslagna ändringarna inte i praktiken motverkar Sveriges och EUs klimatmål.

Rättssäkerhet och övergångsperiod

Som även har nämnts ovan, är den föreslagna lydelsen av 3a§ i Hållbarhetsförordningen otydlig, och lämnar ett stort mått av tolkningsutrymme för Energimyndigheten att tolka den på olika sätt. Bestämmelsens krav att "dess ekonomiska värde" ska vara lågt kan syfta såväl på ämnets värde, som på värdet på ämnets (totala) utfall i mängd. På grund av lydelsen i Promemorian utgår vi dock ifrån att denna bestämmelse medför att såväl ett ämnes ekonomiska värde som ett ämnes utfall i mängd måste vara "lågt" för att kvalificera som restprodukt enligt Ändringsförordningen. I enlighet med ovan anser vi dock att, om det anses nödvändigt att tillämpa ett visst ekonomiskt test, det enda sätt att tillämpa ett sådant test rätt är att testa det ekonomiska värdet av ämnets hela utfall i mängd jämfört med värdet av huvudproduktens hela utfall i mängd.

Vidare är det oklart varför såväl den föreslagna hållbarhetslagen (se promemorian Genomförande av ändringar i direktivet om förnybar energi – ILUC) som Ändringsförordningen föreskriver att restprodukter inte ska anses vara den eller de slutprodukter som en produktionsprocess ska producera. Den svenska versionen av det europeiska ILUC-Direktivet definierar restprodukt nämligen som ett ämne som inte är den eller de slutprodukter som produktionsprocessen direkt söker att producera, en lydelse som i större utsträckning fokuserar på producenters syfte med produktionsprocessen.

Det nya ekonomiska test som föreslås i Ändringsförordningen kräver att ämnets utfall i mängd och dess ekonomiska värde i förhållande till huvudprodukten är "lågt". Det finns ingen vägledning avseende vad som ska anses vara "lågt" i förhållande till huvudprodukten. Detta krav lämnar således mycket utrymme för Energimyndighetens tolkning, och, särskilt i samband med ovannämnda

²¹ <http://www.newsinenglish.no/2017/03/08/biofuel-may-backfire-as-a-budget-bluff/>

²² Se till exempel skäl 17-20 i ILUC-Direktivet och skäl 6, 19 och 20 i Förnybartdirektivet.

²³ Se till exempel skäl 8 och 14, samt artikel 19.6 i Förnybartdirektivet.

²⁴ Det framgår av Propositionen att flera remissinstanser och företag som har lämnat synpunkter på förslaget har signalerat detta problem, Regeringens proposition 2016/17:217 om Genomförande av ändringar i förnybartdirektivet – ILUC, s. 23 och 31.

oklarheter, leder till en oacceptabel osäkerhet för både biodrivmedel producenter och reduktionspliktiga leverantörer avseende produkters förenlighet med hållbarhetskriterierna.

Det framgår av ILUC- och Förnybartdirektivet att styrmedel för att främja biodrivmedel bör vara långsiktiga och stabila för att möjliggöra långsiktiga investeringar i utvecklingen och produktionen av biodrivmedel. Genom att införa ett komplicerat ekonomiskt test som inte tidigare har tillämpats av Energimyndigheten, medför Ändringsförordningen även helt i onödan en förändring i processen för att bedöma ett ämnes status som restprodukt. Detta medför osäkerhet och instabilitet på marknaden. Ett beslut från Energimyndigheten att omdefiniera ett ämne, exempelvis PFAD, som tidigare har ansetts som restprodukt till en samprodukt eller annat icke-restprodukt skulle medföra stora konsekvenser för de kommersiella möjligheterna för biodrivmedel framställt av PFAD. Det ligger därför i linje med direktivets syfte att åtminstone tillämpa en rimlig övergångsperiod för att ge biodrivmedel producenter och reduktionspliktiga leverantörer en möjlighet att omstrukturera sina produktionsprocesser respektive försäljningsverksamheter, och för att förhindra att aktörernas tidigare investeringar i utvecklingen, produktionen och distributionen av biodrivmedel blir värdelösa.

Slutsats

Sammanfattningsvis är det vår uppfattning att Ändringsförordningen strider mot såväl europarättsliga principer som mot Förnybartdirektivets syfte och bestämmelser. Förnybartdirektivets definition av "restprodukt från bearbetning" fokuserar på vad som är huvudsyftet med en produktionsprocess. Denna fråga ska besvaras utifrån en bedömning av alla relevanta faktorer. Genom att införa i bestämmelse 3a§ i Ändringsförordningen ett ekonomiskt test som utesluter alla råvaror som inte uppfyller detta test från definitionen av restprodukt reducerar Ändringsförordningen felaktigt denna bedömning till att endast avse en ekonomisk fråga. Enligt vår bedömning lämnar inte Förnybartdirektivet utrymme för införande av sådana ytterligare kriterier som leder till en snävare inriktning av begreppet "restprodukt". Definitionen av restprodukt måste ta i beaktande uttalanden av Europeiska Kommissionen och indikationer i europarättsliga dokument avseende bedömningen av vilka ämnen som kan anses utgöra restprodukter. Om ett ekonomiskt test ska tillämpas, måste detta test beakta det sammanlagda ekonomiska värdet av den fullständiga produktionen av restprodukten i förhållande till den fullständiga produktionen av huvudprodukten. Vidare måste det undersökas huruvida den nya definitionen av restprodukt riskerar hota de svenska och europeiska klimatmålsättningar. Den föreslagna definitionen av restprodukt leder till en oacceptabel brist på rättssäkerhet för bland annat producenter av biodrivmedel och reduktionspliktiga leverantörer av biodrivmedel, varför en rimlig övergångsperiod måste tillämpas i fall denna felaktiga bestämmelse trots allt införs i svensk lag.

Stockholm, 2017-08-28

Claes Langenius

Susanne Kingma

PFAD – EN RESTPRODUKT?

En ekonomisk analys av föreslagen
implementering av ILUC direktiv

28 juni 2017

Sammanfattning

FÖRSLAGET PÅ IMPLEMENTERING AV ILUC-DIREKTIVET RISKERAR ATT KLASSA OM PFAD SOM SAMPRODUKT

Regeringen har för att implementera ILUC-direktivet kommit med ett förslag på hur restprodukter ska definieras. Definitionen utgår från att en restprodukt inte ska vara huvudsyftet av produktionsprocessen. Detta ska bland annat bedömas utifrån det ekonomiska värdet på de produkter som kommer ur framställningen. Det ekonomiska värdet på en produkt måste vara lågt i förhållande till huvudprodukten för att kunna räknas som en restprodukt.

Konsekvensen är att PFAD, en restprodukt från framställningen av ätbar palmolja, troligtvis klassas om från restprodukt till samprodukt vilket skulle ställa högre krav vad gäller spårbarhet som idag inte går att möta. Detsamma kan komma att gälla, enligt Energimyndigheten, till andra råvaror som fria fettsyror (FFA) och teknisk majsolja (TCO). Därmed riskerar förslaget att ta bort en råvara som utgör en betydande del av produktionen av förnybar diesel från marknaden. Detta kan komma att försvåra för Sverige att kunna nå målen för minskade utsläpp av växthusgaser från transporter till 2030 och framåt.

MARKNADSDATA TYDER PÅ ATT PFAD INTE ÄR HUVUDSYFTET MED PRODUKTIONSPROCESSEN

Om PFAD inte var en restprodukt, skulle palmoljeproducenter förväntas öka mängden PFAD när priset ökar. Detta sker dock inte. Mängden PFAD som produceras påverkas inte av priset på PFAD. Andelen PFAD som produceras ligger ungefär jämt runt 4-5 %, även när prisrabatten för PFAD, i förhållande till ätbar palmolja, är låg.

Data visar att variationen i förekomsten av PFAD snarare beror på väderleksförhållanden. Under perioder med kraftig nederbörd

bryts frukten ner fortare och mer FFA bildas, som sedan blir till PFAD.

PFAD ÄR EN RESTPRODUKT

PFAD kan inte anses vara ett huvudsyfte av produktionsprocessen, varken från ett tekniskt eller ekonomiskt perspektiv.

Ur produktionsteknisk synvinkel är PFAD en restprodukt. PFAD produceras av fria fettsyror (FFA) som förekommer naturligt i rå palmolja. När den råa palmoljan raffinerar destilleras de fria fettsyrorna, som utgör 4-5 % av oljan, bort. Huvuddelen av den råa palmoljan blir till ätbar palmolja, vilken används för till livsmedelproduktion och för att framställa tvål och andra oleokemiska produkter.

Palmoljeproducenter försöker minimera halten av FFA, vilket minskar mängden PFAD som kan produceras. Produktionen av ätbar palmolja fördrivas då den råa palmoljan innehåller högre halter av FFA på grund av den högre surheten. Om FFA-halten är för hög i den råa palmoljan påverkas dessutom den ätbara palmoljan negativt.

Även ur ett ekonomiskt perspektiv har PFAD marginell betydelse för produktionsprocessen. För en palmoljeproducent utgör intäkterna från försäljning av PFAD ca. 4 % av intäkterna från försäljning av raffinerade palmoljeprodukter.

Det är alltså varken tekniskt eller ekonomiskt fördelaktigt att öka produktionen av PFAD till förmån för ätbar palmolja. Det enda sättet att göra så är att låta palmfrukterna vänta längre innan de pressas, vilket höjer förekomsten av fria fettsyror i oljan. Detta skulle leda till högre processkostnader och lägre intäkter för palmoljeproducenten.

BEDÖMNINGEN BÖR UTGÅ FRÅN DET SAMMANLAGDA EKONOMISKA VÄRDET

Kriteriet som föreslås i den svenska implementeringen av lagstiftningen riskerar att leda fel. Enbart nivån på marknadspriset på en produkt i förhållande till huvudprodukten är inte tillräckligt för att avgöra vad huvudsyftet med produktionsprocessen

För att tolka vad huvudsyftet med en produktionsprocess utifrån det ekonomiska värdet av produkten, bör ett kriterium istället utgå från vilket bidrag en intäktström ger till producenten. Detta är också vad som styr incitamenten för en palmoljeproducent att ändra sin produktion.

Att enbart titta på marknadspriset skulle dessutom ha märkliga principiella konsekvenser. En restprodukt blir värdefull först om den kan användas till ett produktivt ändamål. Om värdet på produkten stiger så pass mycket att den anses vara en samprodukt skulle dess efterfrågan kunna hämmas så pass mycket att den tappar sitt ekonomiska värde och därmed förvandlas till en restprodukt igen.

Ett sådant cirkelresonemang kan omöjligen vara syftet bakom klassificeringen. Den föreslagna klassificeringen skulle rent av hämma en konsekvent definiering av produkten.

KAPITEL 1

RESTPRODUKTER I ILUC-DIREKTIVET OCH DEN SVENSKA IMPLEMENTERINGEN

KAPITEL 2

MARKNADSDATA TYDER PÅ ATT PFAD ÄR EN RESTPRODUKT

KAPITEL 3

RAFFINADERIÄGARE OCH INVESTERINGAR BEHANDLAR PFAD SOM EN RESTPRODUKT

KAPITEL 4

SLUTSATS: EN ALTERNATIV LÖSNING

KAPITEL 1

RESTPRODUKTER I ILUC-DIREKTIVET OCH
DEN SVENSKA IMPLEMENTERINGEN

Sveriges implementering av ILUC-direktivet

PFAD – EN RESTPRODUKT VID FRAMSTÄLLNING AV ÄTBAR PALMOLJA

PFAD, *palm fatty acid distillate*, är en restprodukt som uppstår vid framställningen av ätbar palmolja (förkortat RBD PO, eller *refined, bleached, and deodorized palm oil*). Ätbar palmolja framställs från oljepalmens frukter. När frukterna skördas bildas oätliga fettsyror (FFA, *free fatty acids*) som måste destilleras bort från den råa palmoljan (CPO, *crude palm oil*) som pressas från palmfrukterna. Rå palmolja består till ca. 4-5 % av fria fettsyror.

VARFÖR PRATAR VI OM REST- OCH SAMPRODUKTER?

PFAD används för att framställa HVO (*hydrogenated vegetable oil*) diesel, en högkvalitativ förnybar diesel som kemiskt sätt är i princip identisk med fossil diesel. Den kan därmed blandas in i diesel eller ersätta diesel i dieselmotorer.

Beroende på om PFAD räknas som en restprodukt, eller en samprodukt, får det konsekvenser för dess användning som källa till HVO. Detta får ett antal konsekvenser. Biodrivmedel som görs på restprodukter har lägre krav på sig vad gäller spårbarhet:

- Hållbarhetskrav sträcker sig till utsläpp av växthusgaser
- Utsläpp av växthusgaser från produktionsprocessen före insamling räknas inte med (för PFAD utsläpp från skördeprocessen och raffinering av rå palm olja)
- Spårbarhet måste vara möjlig till den industriella framställningen av PFAD

VAD SÄGER DIREKTIVET?

I ILUC-direktivet tillkommer en definition av vad som utgör en restprodukt från bearbetningsprocessen till Förnybarhetsdirektivet. Kortfattat innebär tillägget att ett ämne definieras som restprodukt om dess produktion inte utgör huvudsyftet med en produktionsprocess och produktionsprocessen inte medvetet har modifierats för att producera den. I annat fall definieras ämnet som en samprodukt. Klassificering av ett ämne som restprodukt respektive samprodukt har betydelse för hållbarhetskriterier och krav på spårbarhet.

Ett syfte med denna definition var att undvika incitament för en avsiktligt ökad produktion av restprodukter från bearbetning på bekostnad av huvudprodukten (anledning 6 i Förnybarhetsdirektivet).

Konsekvenser av att PFAD klassificeras som rest- eller biprodukt

Restprodukt	Samprodukt
<ul style="list-style-type: none">• Växthusgasutsläpp beräknas från insamlingspunkt. Utsläpp från odling av palmer räknas inte med.• Spårbarhet måste vara möjlig till den industriella framställningen av PFAD	<ul style="list-style-type: none">• Växthusgasutsläpp från odling räknas med.• Spårbarhet måste vara möjlig till det geografiska område där palmerna odlades

Källa: Copenhagen Economics bearbetning av norska Miljødirektoratet.
<http://www.miljodirektoratet.no/no/Nyheter/Nyheter/2016/April/Ny-klassifisering-av-PFAD-fra-1-januar-2017/>

Sveriges implementering av ILUC-direktivet riskerar att ändra klassificeringen av PFAD från restprodukt till samprodukt

SVERIGES IMPLEMENTERING

Sverige håller på att implementera ILUC-direktivet. I direktivet finns inga detaljerade riktlinjer för hur definitionen av ämnen som sam- respektive restprodukter bör gå till. Det är istället upp till varje medlemsstat.

Inför implementeringen av ILUC-direktivet har Sverige utarbetat ett förslag för hur restprodukter ska definieras. Förslaget består av två steg:

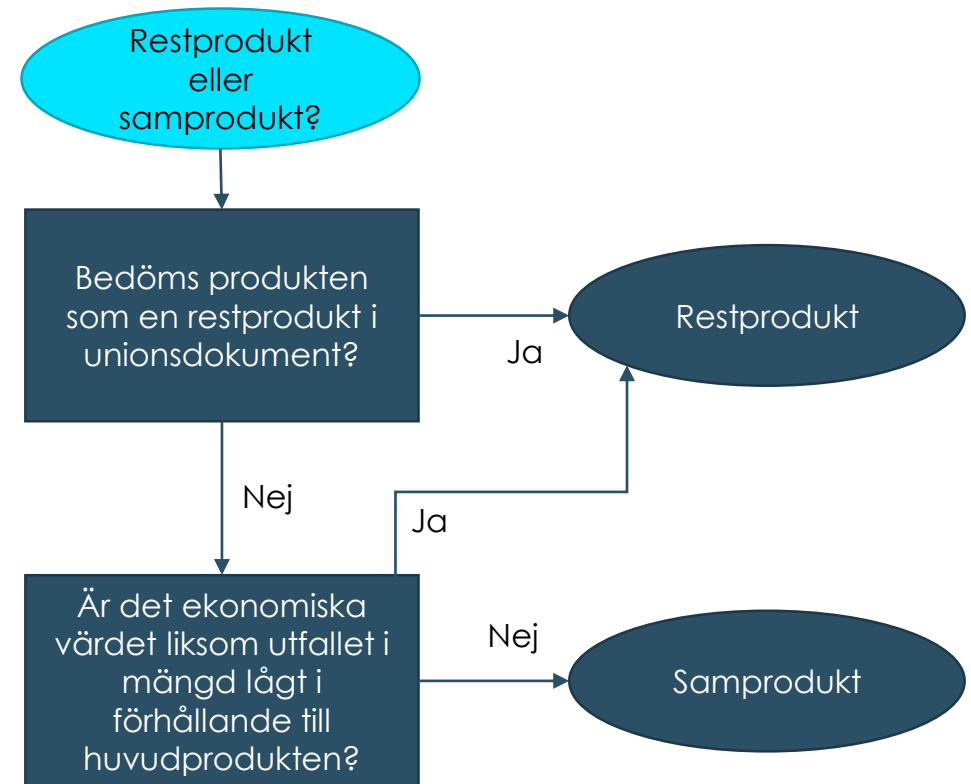
1. De ämnen som "man på EU nivå [sic] har tagit ställning till [...] är att betrakta som restprodukter". Detta innebär dels den lista på ämnen som enligt ILUC-direktivet får dubbelräknas vid medlemsstaternas rapportering. Regeringens PM om implementering av ILUC-direktivet lutar sig också mot andra unionsdokument såsom tolkningsmeddelanden.
2. För andra ämnen föreslås att en bedömning görs från fall till fall om vad som utgör huvudsyftet med produktionsprocessen. "Mot bakgrund av att det är huvudsyftet med processen som ska bedömas bör ämnet endast anses vara en restprodukt om **det ekonomiska värdet** liksom **utfallet i mängd** är lågt i förhållande till huvudproduktionen".

ENLIGT DE FÖRESLAGNA KRITERIERNA RISKERAR PFAD ATT OMKLASSIFICERAS TILL SAMPRODUKT

PFAD klassificeras idag av Energimyndigheten som en restprodukt. I Hållbarhetslagen (1 kap. 2 § HBL) definieras restprodukter som "material som kvarstår efter en slutförd process, vars huvudsyfte inte är att producera detta material och där processen inte avsiktligt ändrats för att producera materialet".

I och med förslaget på implementering av ILUC-direktivet riskerar PFAD att omklassificeras till en samprodukt. Eftersom PFAD inte finns med i unionens skrivelser över restprodukter måste det ekonomiska kriteriet tillämpas. Vad gäller PFAD är utfallet i mängd lågt i förhållande till huvudprodukten (ätbar palmolja), då enbart 4-5 % av CPO:n blir till PFAD. Däremot riskerar den relativt låga prisrabatten för PFAD, i förhållande till RBD PO, att leda till att PFAD omklassificeras som samprodukt istället för restprodukt. Även andra råvaror skulle med denna bedömning riskera att klassificeras om till samprodukt, exempelvis teknisk majsolja och fria fettsyror som används för att producera förnybar diesel.

Klassificering av rest- och samprodukter enligt regeringens förslag



Källa: Copenhagen Economics baserat på Regeringens PM om implementering av ILUC-direktivet.

Prisbaserad klassificering leder till ett cirkelresonemang om definitionen av sam- och restprodukter

CIRKELRESONEMANG

När en restprodukt används i en produktionsprocess får den ett ekonomiskt värde. Enligt en prisbaserad klassificerings innebär det att restprodukten kommer att omdefinieras till en samprodukt.

Vanligtvis är regelverket för samprodukter strängare än för restprodukter. Om en produkt omdefinieras från rest- till samprodukt kan de hårdare kraven medföra att användningen av produkten blir oanvändbar eller olönsam.

Om användningen av produkten upphör förlorar produkten sitt ekonomiska värde. Genom konsekvent tillämpning av den prisbaserade klassificeringen omdefinieras då samprodukten till restprodukt.

Detta kommer att leda till ett cirkelresonemang om definitionen av sam- och restprodukter, illustrerat i bilden till höger.

LOGIKEN BRISTER

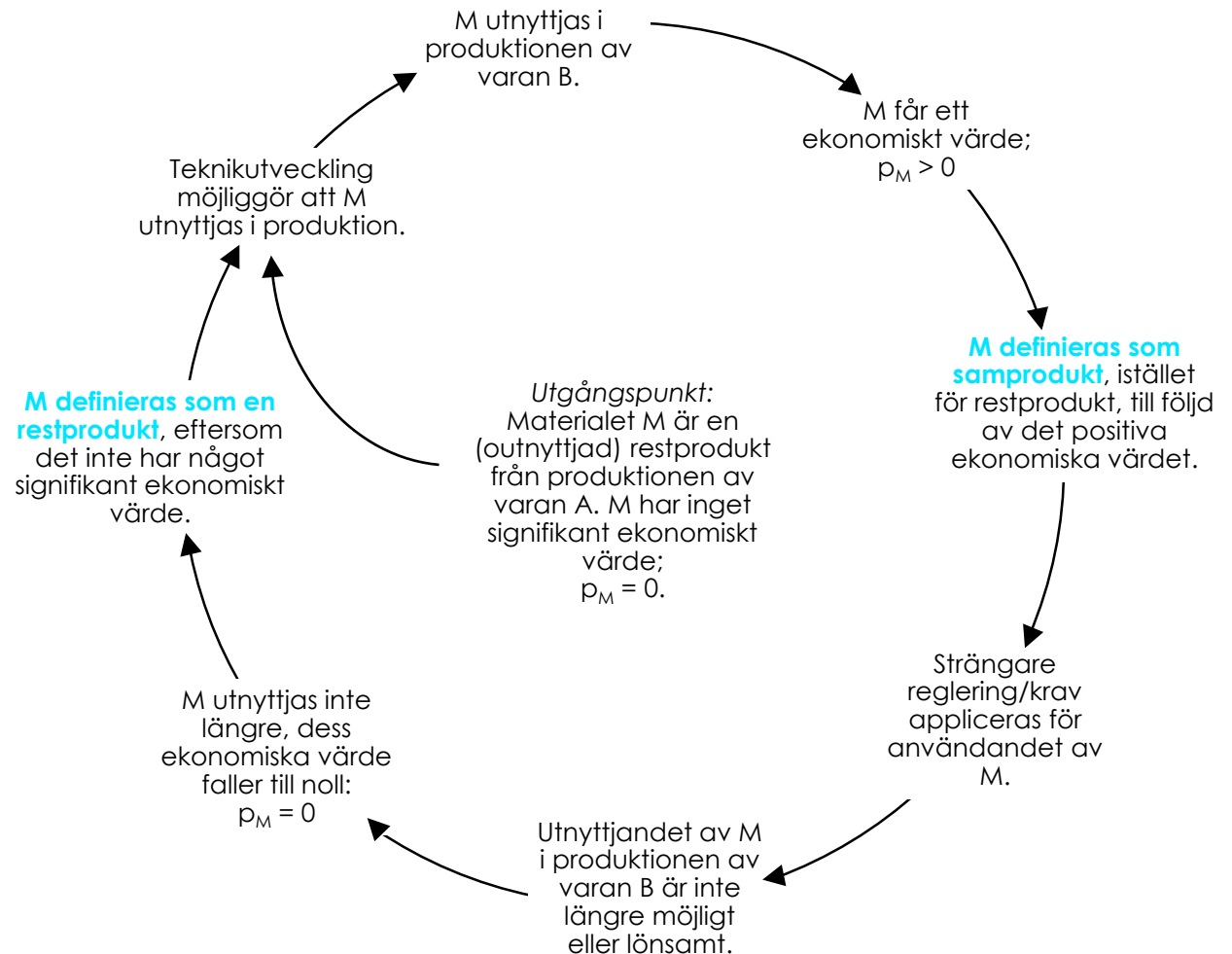
Ett sådant cirkelresonemang kan omöjligen vara intentionerna bakom klassificeringen. Den tillämpade klassificeringen hämmar rent av en konsistent definiering av produkten /materialet.

Antaganden:

- Omdefiniering från rest- till samprodukt medför en strängare reglering (exempelvis i form av högre krav)
- Omdefiniering av en produkt från sam- till restprodukt hämmar utnyttjandet av produkten.

Båda antagandena gäller i fallet för PFAD i biodiesel.

Cirkelresonemang om definition av sam- och restprodukter



Källa: Copenhagen Economics

KAPITEL 2

MARKNADSDATA TYDER PÅ ATT PFAD ÄR
EN RESTPRODUKT

Marknadsdata stödjer att PFAD är en restprodukt

VAD FÖRVÄNTAR VI OSS OM PFAD INTE VORE EN RESTPRODUKT?

Om PFAD inte är en restprodukt, det vill säga att framställningen av PFAD är ett huvudsyfte med produktionsprocessen av palmolja, skulle vi förvänta oss att produktionen av PFAD skulle påverkas då priset på PFAD ändras.

Palmoljeproducenterna skulle, om PFAD inte var en restprodukt, försöka ställa om produktionen för att öka mängden PFAD om priset på PFAD var högt i förhållande till priset på ätbar palmolja.

Det enda sättet att göra så på kort sikt är att öka mängden fria fettsyror i den råa palmoljan genom att vänta längre med att processa frukterna. Då skulle även mängden ätbar palmolja som framställs sjunka.

DATA TYDER PÅ ATT PALMOLJEPRODUCENTER INTE ÖKAR PRODUKTIONEN AV PFAD NÄR PRISET ÄR HÖGT

Data på priser och produktionsvolym av PFAD, i förhållande till ätbar palmolja, tyder på att det inte finns något samband dessa emellan.

Palmoljeproducent inte ser produktionen av PFAD som ett huvudsyfte med produktionsprocessen då det ger små intäkter i förhållande till produktion av ätbar palmolja.

NATURLIG FÖRKLARING TILL ATT FÖREKOMSTEN AV PFAD VARIERAR

Andelen PFAD i den råa palmoljan är inget som

palmoljeföretagen medvetet ändrar, utan beror snarare på naturlig variation. Allra mest beror det på mängden nederbörd. Under perioder med kraftiga regn bryts frukten ner fortare och mer FFA bildas, som sedan blir till PFAD. Det är således vädret som påverkar andelen PFAD som produceras, och inte priset.

Framställningen av PFAD är fallande och beror på naturliga förhållanden, framförallt nederbörd

PFAD-FRAMSTÄLLNINGEN VARIERAR MEN HAR MINSKAT ÖVER TID

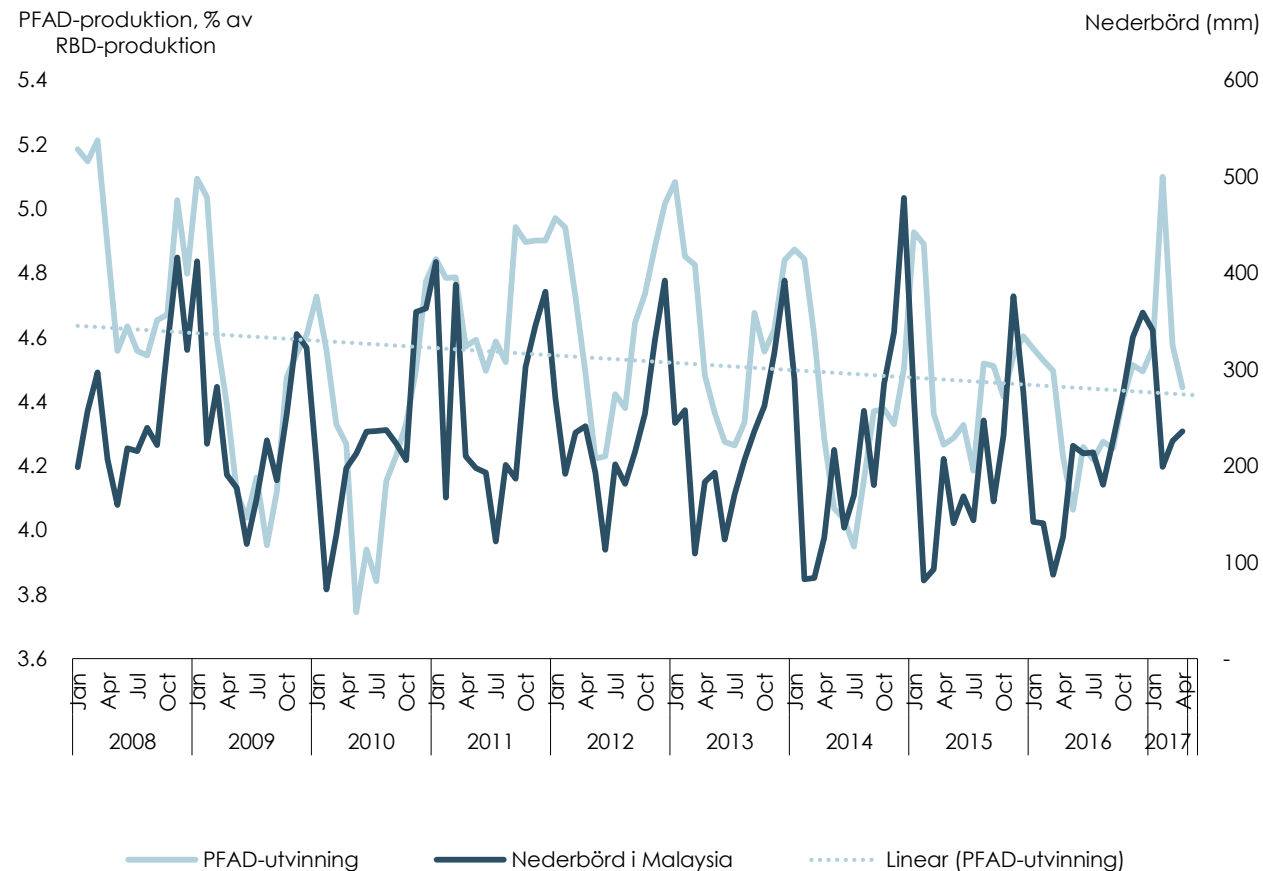
Produktionen av PFAD varierar mellan 3,7 % och 5,2 % av ätbar palmolja. Sedan 2008 har den utvunna mängden PFAD mätt som andel av ätbar palmolja haft en nedåtgående trend.

PFAD-FRAMSTÄLLNING BEROR PÅ REGNMÄNGD

Variationen i PFAD-utvinning beror kan till stor del tillskrivas variation i nederbörd. Det finns ett tydligt samband mellan framställningen av PFAD och mängden nederbörd i Malaysia. Ju mer det regnar, desto mer PFAD produceras.

Sambandet beror på att palmoljafrukt ruttnar fortare i fuktigt klimat, vilket leder till att mer fria fettsyror (FFA) hinner bildas i den färska palmfrukten innan den processas. Produktionen av PFAD, som framställs av FFA, ökar därmed

Samband mellan nederbörd och framställning av PFAD i Malaysia, april 2017



Källa: Data över PFAD-produktion från Malaysian Palm Oil Board, Economics and Industry Development Division, Statistics. Data över nederbörd från Reuters.

Not: Förklaringsgraden (R^2) av nederbörd på PFAD-produktion är 0,12, jämfört med priset som har en förklaringsgrad på PFAD-produktion på mindre än 0,01.

Högre priser på PFAD leder inte till ökad produktion av PFAD

ETT HÖGRE PRIS PÅ PFAD LEDER INTE TILL ÖKAD PRODUKTION AV PFAD

En palmoljeproducent skulle kunna öka mängden PFAD från produktionsprocessen genom att låta palmfrukterna vila längre innan de pressas. De skulle därmed få en högre halt fria fettsyror och mer PFAD skulle kunna produceras.

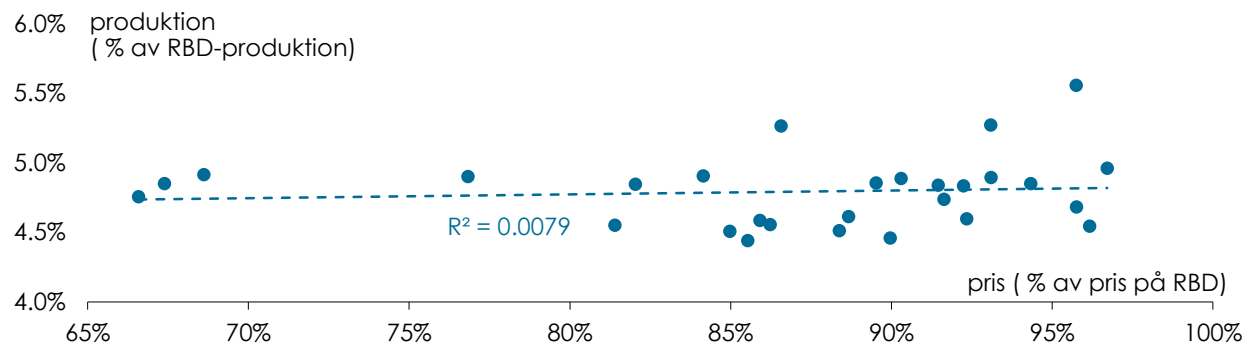
Marknadsdata tyder dock på att detta inte sker. Priset på PFAD varierade mellan 67 procent och 97 procent procent av priset på ätbar palmolja (RBD PO) mellan januari 2015 och april 2017. Förändringar i detta pris verkar dock inte ha någon effekt på produktionsvolymen av PFAD, som varierar mellan 4,5 och 5,5 procent av produktionen av RBD PO. Detta stödjer beräkningarna som visar att produktionen av PFAD ger små intäkter till produktionen av palmolja. Företagen har varken intresse eller möjlighet att ändra produktionen av PFAD som en reaktion på förändringar i priset på PFAD. Den exakta korrelationen skulle kräva en detaljerad ekonometrisk analys men data tyder starkt på att det inte finns ett kausalt förhållande.

PRODUKTIONEN AV PFAD FÖLJER INTE PRISERNA

Utvecklingen över tid av priser och produktion av PFAD målar upp samma bild. Produktionen av PFAD verkar vara oberoende av priset på PFAD. Medan priset har ökat över tiden följer inte produktionen samma trend.

Vid tolkning av figuren är det viktigt att vara medveten om att priser reagerar omedelbart på efterfråga och utbud. Anpassning av produktionsvolym sker däremot, i den utsträckning det är möjligt, något fördröjt. Även när hänsyn tas till detta verkar PFAD-produktionen inte korrelera med priset.

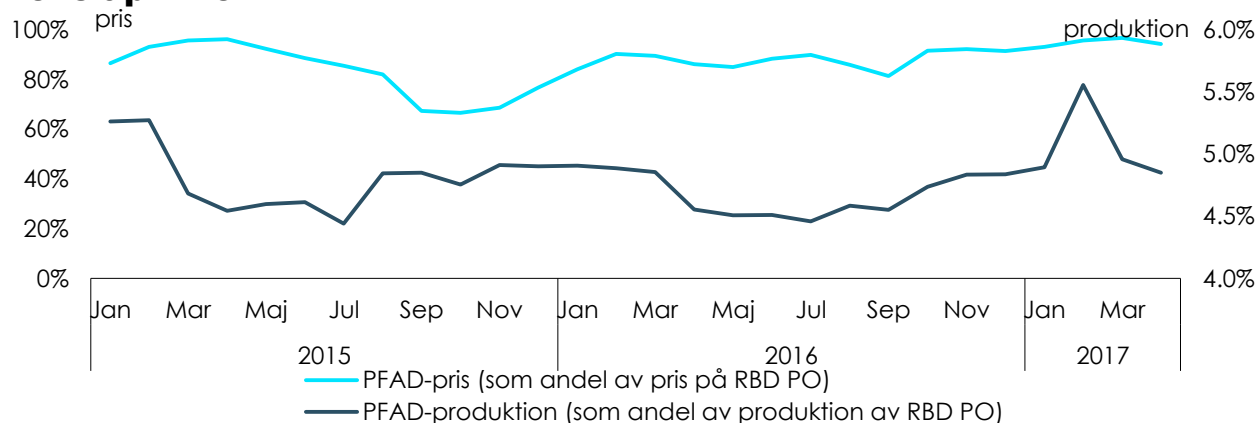
Inget samband mellan pris och produktion av PFAD, 2015-april 2017



Källa: Malaysian Palm Oil Board, Economics & Industry Development Division, Statistics (<http://bepi.mpob.gov.my/index.php/en/statistics/production.html>)

Not: R^2 mäter hur stor andel av variationen i den beroende variabeln (i det här fallet produktion av PFAD) som förklaras av variation i förklaringsvariabeln (priset). Ett värde på 1 anger att all variation i den beroende variabeln förklaras av förklaringsvariabeln. Ett värde på mindre än 0,01, som i figuren ovan, tyder på att produktionen i princip är helt oberoende av priset.

Utvecklingen av pris och produktion av PFAD som andel av RDP PO, 2015-april 2017



Källa: Malaysian Palm Oil Board, Economics & Industry Development Division, Statistics (<http://bepi.mpob.gov.my/index.php/en/statistics/production.html>)

KAPITEL 3

RAFFINADERIÄGARE OCH INVESTERINGAR
BEHANDLAR PFAD SOM EN RESTPRODUKT

En djupgående granskning av produktionsprocessen visar: ingen substitution mellan RBD PO (huvudprodukten) and PFAD (restprodukten)

FRÅN FÄRSKT FRUKT TILL ÄTBAR PALMOLJA OCH PFAD

Beskrivning av produktionsprocessen:

- Färskt frukt (FFB) skördas på plantagen. Under skörden tar fria fettsyror (FFA) form när fett från frukterna börjar brytas ner. Mängden FFA som bildas beror till stor del på väderleksförhållandena och mer FFA bildas under perioder med kraftig nederbörd.
- Efter skörden transporteras frukten till en kvarn. Detta bör ske inom 24 timmar och högst 48 timmar. Vid denna tidpunkt upphör nedbrytningen då frukten upphettas. Ju längre tid frukten förblir obearbetad, desto högre blir koncentrationen av FFA.
- På kvarnen pressas oljan från palmfrukterna. Rå palmolja (CPO) utvinns, som kan användas direkt (exempelvis till biobränsle), eller skickas till ett raffinaderi för vidare bearbetning.
- CPO:n innehåller vid denna tidpunkt runt 4-5 % FFA. FFA påverkar oljans smak, färg och lukt negativt och ses därför som en förorening.
- På raffinaderiet destilleras FFA:n bort för att utvinna ätbar palmolja, även kallad raffinerad, blekt och deodoriserad palmolja (RBD PO). FFA omvandlas till palmfettsyredestillat (PFAD) genom

destillationsprocessen.

- Palmoljeproducenter försöker minimera mängden PFAD, eftersom det är den minst värdefulla produkten. Nyare, mer effektiva raffinaderier använder tekniker där mer PFAD destilleras bort. Äldre raffinaderier producerar PFAD med en FFA-koncentration på >85 % medan PFAD från nyare raffinaderier har en FFA-koncentrationer på >90 %. För varje ton FFA som utvinns är produktionen av PFAD lägre i de nyare, mer effektiva raffinaderierna.
- RBD PO kan i raffinaderiet bearbetas ytterligare till RBD olein (80 %) och RBD stearin (20 %) i en process som kallas fraktionering. RBD olein används vanligtvis i livsmedelsindustrin medan RBD stearin främst används för att tillverka margarin och i den oleokemiska industrin.

FASTA PROPORTIONER: INGEN SUBSTITUTION MELLAN PFAD OCH HUVUDPRODUKTEN

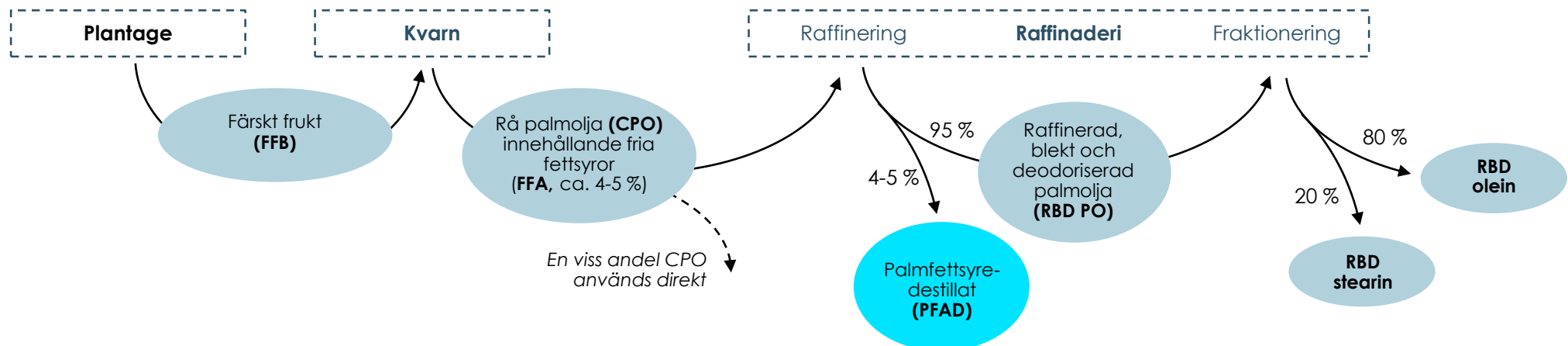
- Förhållandet mellan huvudprodukten RBD PO och restprodukten PFAD är fastställt till ca 95 procent RBD PO och 5 procent PFAD. Med andra ord resulterar produktionsprocessen i fasta andelar RBD PO och PFAD.

- Det finns ingen substitution mellan de två produkterna. Produktionsprocessen kan inte ändras för att öka andelen PFAD eller RBD PO. Teoretiskt sett hade det varit möjligt men endast i en mycket begränsad omfattning och till en avsevärd kostnad (d.v.s. praktiskt taget omöjligt).

Stegen i produktionsprocessen:

- *På plantagen:* Palmplantan kan inte förändras för att öka FFA-koncentrationen i CPO:n som produceras.
- *På kvarnen:* Längre lagring av FFB leder till högre koncentration av FFA i frukterna. Dock leder längre lagring även till försämrad kvalitet på CPO:n och RBD PO:n som produceras (försämrad smak, färg och lukt), vilket gör att huvudprodukten inte kan användas. Dessutom är CPO med högre FFA-koncentration dyrare att raffinera och PFAD är dyrare att lagra på grund av den högre surheten.
- *På raffinaderiet:* I destillationsprocessen omvandlas FFA till PFAD baserat på ett fast förhållande som beror på halten av FFA i den råa palmoljan.

Produktionsprocessen för palmoljetillverkning



Palmolja har olika användningsområden, det mesta används i livsmedelsindustri

KVARN

2015 producerades ungefär 61 miljoner ton rå palmolja (*crude palm oil*, CPO). CPO kan användas direkt, främst för att tillverka biobränsle.

RAFFINERING

En stor del av den råa palmoljan raffinerar. 2015 raffinerades ungefär 52 miljoner ton av all CPO. Vid raffineringen blir ungefär 4-5 %, eller 2,5 miljoner ton, PFAD.

PFAD kan användas för att framställa biobränsle. Något mindre än 1 miljon ton, eller 40 % av all PFAD, användes för att framställa biobränsle. Resten används för att tillverka tvål, djurfoder och annan oleokemisk industri.

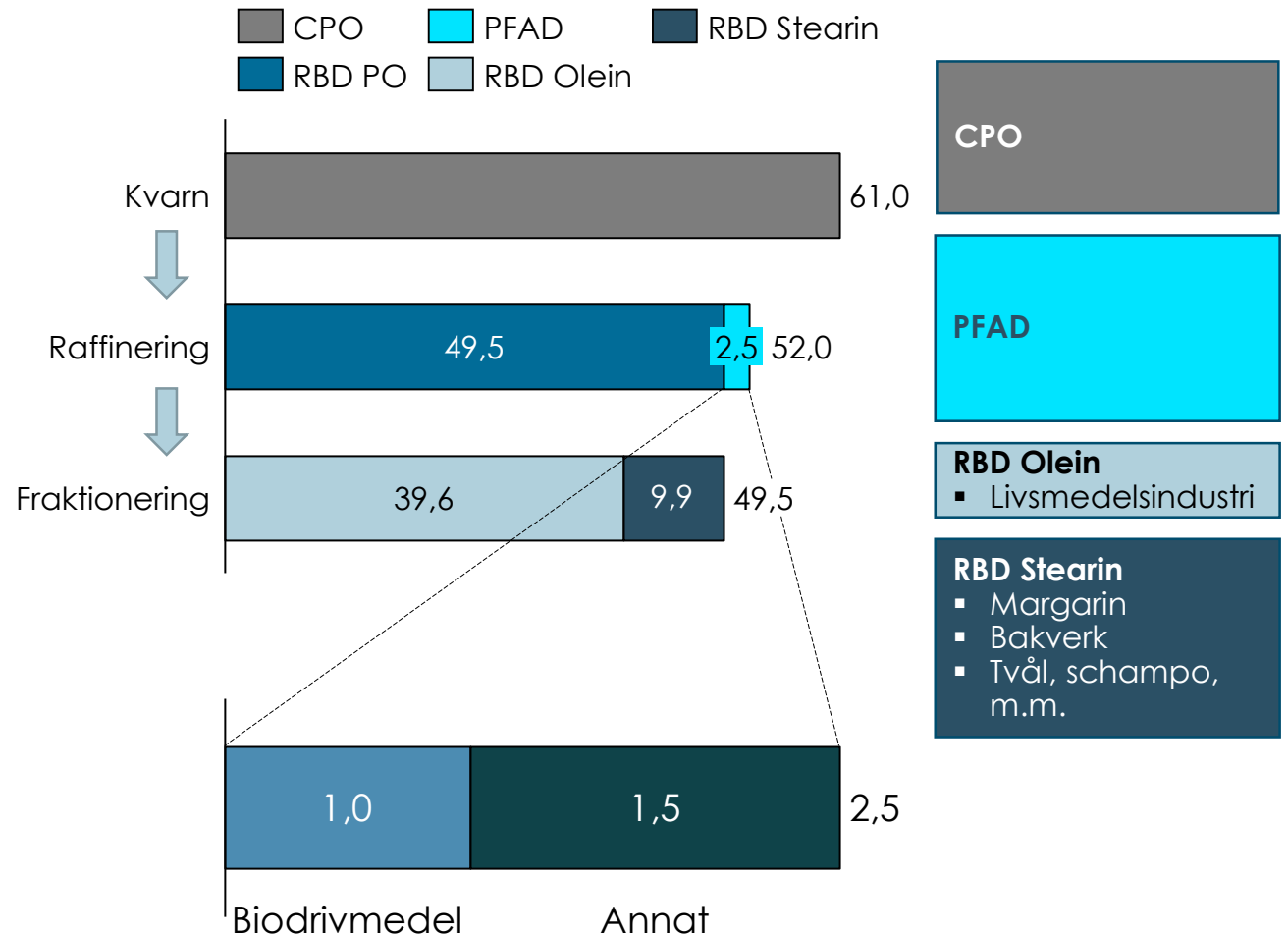
FRAKTIONERING

Den största delen av den raffinerade palmoljan (*refined, bleached and deodorized palm oil*, RBD PO) behandlas vidare i en process som kallas fraktionering (*fractionation*).

Genom fraktionering framställs RBD olein (80 %) och RBD stearin (20 %). Palmolein, som har en lägre halt mättat fett än palmstearin, används framförallt som matlagningsolja och industriell stekning av processad mat.

Palmstearin används mest för att producera margarin och andra så kallade specialfetter för användning i exempelvis glass och bakverk, och i oleokemiska produkter såsom tvål.

Produktion av olika palmoljeprodukter 2015, miljoner ton



Källa: Neste

För ett palmoljaaffinereri utgör intäkterna från PFAD endast 3-4% av sammanlagda intäkter

PFAD utgör en liten del av den sammanlagda produktionen av palmolja från ett palmoljaaffinereri. Ett normalstort palmoljaaffinereri tillverkar ca 2 000 ton palmolja varje dag. Av detta utgör PFAD ungefär 3-4 procent av den sammanlagda produktionen.

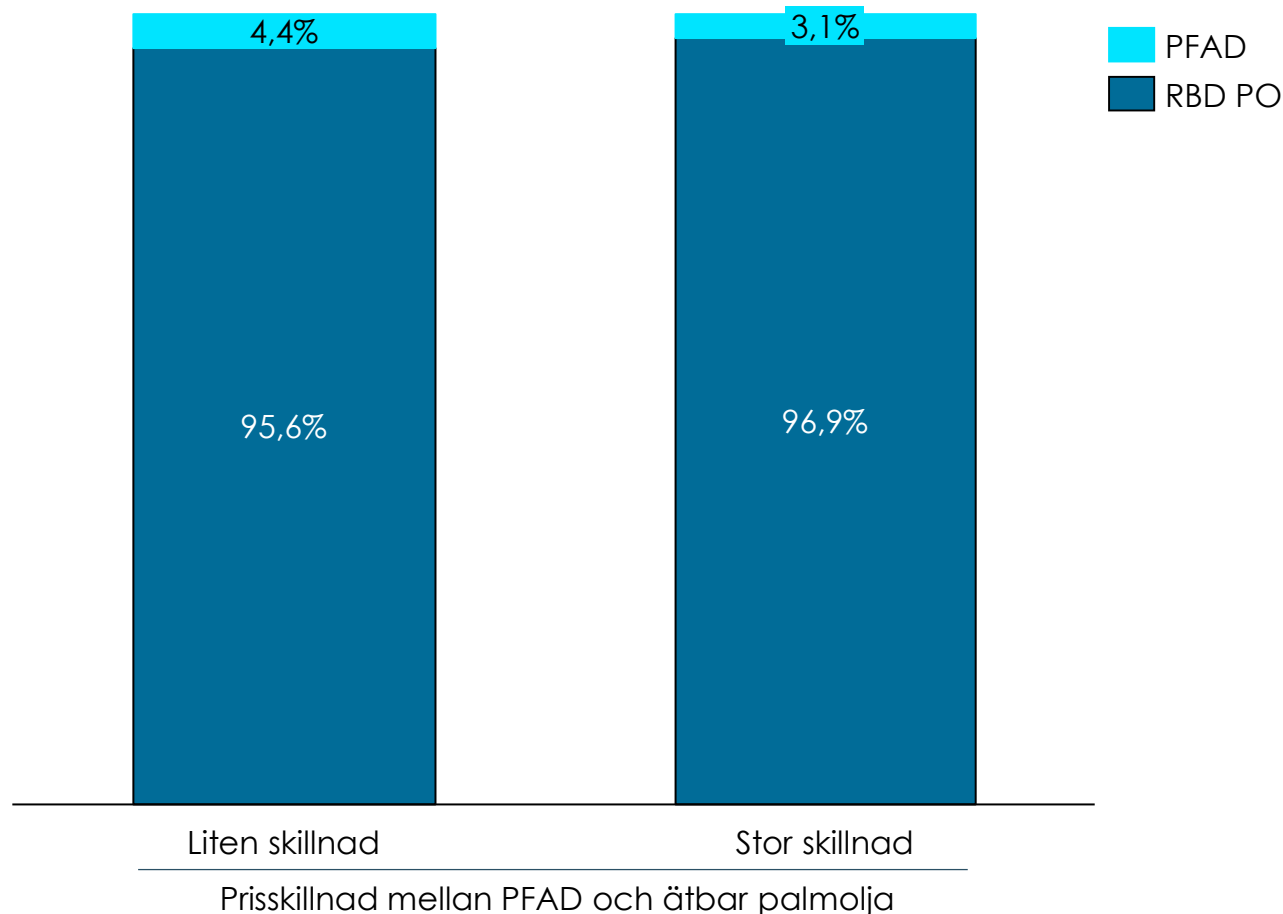
Priset på PFAD varierade från början av 2015 till april 2017 mellan 67 och 97 procent av priset på RDB PO. Då marknadspriset på PFAD är relativt lågt (67 procent), utgör det drygt 3 procent av intäkterna för en palmoljaaffinereri. Då priset är högt (97 procent), utgör det drygt 4 procent av intäkterna.

OM PRISET PÅ PFAD STIGER

Exemplet ovan gäller under förutsättningen att produktionen av PFAD utgör ca 5 procent av den sammanlagda produktionen. Men även om priset på PFAD skulle stiga så att palmoljaaffinereriet skulle få incitament att öka PFAD på bekostnad av RDB PO är det osannolikt att så skulle ske.

Det enda sättet att öka mängden PFAD till förmån för RDB PO är att låta palmfrukterna vänta längre innan de pressas till rå palmolja för att öka mängden fria fettsyror i frukten. Det som också händer då är att smaken och färgen på den ätbara palmoljan (RDB PO) ändras. Den riskerar då att bli mindre värd då stora importländer som Kina kontrollerar bl.a. färg vid import. Dessutom är produktionskostnaden högre för palmolja med högre halter av fria fettsyror på grund av surheten, vilket ställer högre krav på rör och tankar i raffineriet.

Fördelning av intäkter från produktion av palmolja från ett palmoljaaffinereri



Not: Stor prisskillnad = Priset för PFAD utgör 67% av priset på RDB PO. Liten prisskillnad = Priset på PFAD utgör 97% av priset på RDB PO. Beräkningarna baseras på CPO med 5 % FFA. Den största prisskillnaden mellan PFAD och RDB sedan 2015 uppmättes i oktober 2015 och den lägsta i mars 2017.

Källa: Prisdatabas från Malaysian Palm Oil Board (se Appendix för utförlig källa)

Intäkterna från PFAD utgör 4 % av vinsten från investeringen i ett palmoljaaffinereri

Lönsamheten i en investering bedöms genom att titta på vilken avkastning investeringen kan förvänta sig att få på sitt kapital. För att beräkna avkastningen vid en fabrik eller liknande anläggning jämförs kostnaden för att bygga och driva en anläggning med intäkterna från alla de varor som anläggningen producerar. Intäkterna består av priset som erhålls för varje vara, multiplicerat med volymen som produceras.

Det väsentliga i sammanhanget är att avgöra om summan av alla intäktströmmar är högre än kostnaderna, i vilket fall investeringen genomförs. Det avgörande för en investerare är alltså intäktströmmen, inte priset på var och en av de produkter som tillverkas.

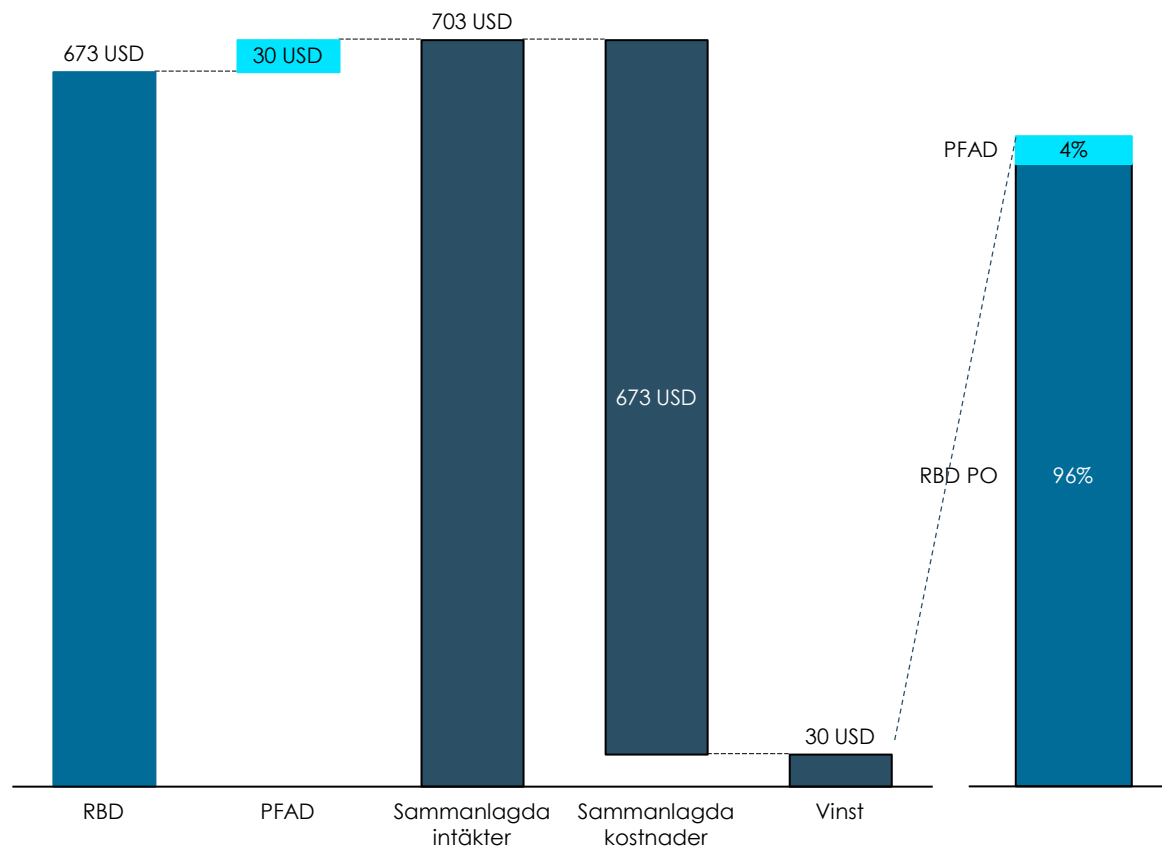
Intäkterna för ett palmoljaaffinereri består i huvudsak av intäkterna för ätbar palmolja (RBD PO) och PFAD. Intäkterna för RBD PO under ett raffinaderis livstid uppgår till ca. 96 % procent av sammanlagda intäkter. PFAD utgör ca. 4 % av intäkterna. Även utan intäktströmmen från PFAD hade en investering i ett raffinaderi varit lönsam.

Ur en investerares perspektiv kan huvudsyftet med palmoljaaffineringsproduktionen knappast ses som annat än att producera ätbar palmolja (RBD PO). Intäkterna från PFAD utgör en marginell del av sammanlagda intäkter.

Det faktum att marknadspriset på en vara är högt är inte i sig en tillräcklig anledning att konstatera att det är en samprodukt i produktionsprocessen.

Antaganden och beräkningsförutsättningar redovisas i Appendix.

Sammanlagda intäkter och kostnader från ett att raffinera 1 ton rå palmolja i ett palmoljaaffinereri



Not: 1 ton rå palmolja ger USD 40 i vinst, varav 96 % härrör från RBD PO. Genomsnittliga priser för RBD PO och PFAD perioden januari-april 2017

Källa: Se Appendix för datakällor och beräkningsförutsättningar..

KAPITEL 4

SLUTSATS: EN ALTERNATIV LÖSNING

Det 'ekonomiska värdet' bör bedömas som sammanlagda intäkter från produktionsprocessen, inte marknadspriset på varan

VIKTIGT ATT TA HÄNSYN TILL DEN TOTALA INTÄKTSSTRÖMMEN

Regleringen har till syfte att avgöra vad huvudsyftet med produktionsprocessen är. Att då enbart titta på marknadspris stämmer inte överens med hur en investerare eller palmoljaproducent betraktar PFAD:s ekonomiska värde.

För producenterna av huvudprodukten är storleken på intäkterna från försäljning av sam- eller restprodukter den avgörande faktorn, d.v.s. priset multiplicerat med den sålda kvantiteten. Priset per enhet av restprodukten är förhållandevis ointressant om hänsyn inte tas till den kvantitet som säljs.

DE OLIKA KRITERIERNAS BETYDELSE FÖR DET TOTALA VÄRDET

Om det totala ekonomiska värdet av PFAD i förhållande till huvudprodukten ätbar palmolja skulle användas skulle PFAD räknas som en restprodukt.

Anledningen till detta beror framförallt på två saker:

- Ration mellan huvudprodukt och restprodukt: Situationen skiljer sig (incitamentsmässigt) beroende på om det vid produktionen bildas små mängder av huvudprodukten och stora mängder restprodukter. Då skulle även små förändringar i priset kunna påverka incitamenten att öka produktionen av restprodukten. Detta är inte fallet för PFAD.
- Produktionsprocessens flexibilitet: Betydelsen av flexibla produktionsprocesser, d.v.s. huruvida produktionsprocessen kan förändras så att mer restprodukter produceras, spelar en viktig roll. Detta är inte heller fallet för PFAD.

Sammantaget gäller att ätbar palmolja skulle tillverkas även utan intäkterna från PFAD. Däremot skulle PFAD inte tillverkas utan intäkterna från ätbar palmolja.

APPENDIX

DATA OCH ANTAGANDEN BAKOM
BERÄKNINGAR

Appendix: Calculations

The calculation of revenues and costs are based on the following assumptions:

We make the assumption that CPO with 4.5 % FFA content is used in the production process. 1 tonne CPO would hence contain 45 kg PFAD.

From 1 ton CPO, 945 kg RBD PO can be refined, which can be sold for USD 673 (USD 712 per tonne). The raw material cost is USD 601 and processing cost for 945 kg RBD PO is USD 68 (USD 72 per tonne).

In addition, 45 kg PFAD can be extracted, which can be sold for USD 30 (USD 676 per tonne). Processing cost for 45 kg PFAD is USD 4 (USD 98 per tonne).

Total revenues amount to 703 and total costs amounts to 673, resulting in a profit of USD 30 per ton CPO.

Input values

Variable	Input value	Source
Price PFAD (USD/ton)	676 (average jan – apr 2017)	Harga Ekspot Bulanan Minyak Sawit Proses (accessed 31 May 2017) http://econ.mpob.gov.my/upk/monthly/bh_mthrppo_17.htm
Price RBD (USD/ton)	712 (average jan – apr 2017)	Harga Ekspot Bulanan Minyak Sawit Proses (accessed 31 May 2017) http://econ.mpob.gov.my/upk/monthly/bh_mthrppo_17.htm
Price raw material (CPO) (USD/ton)	601	Malaysian Palm Oil Council (MPOC) (accessed 31 May 2017) http://www.indexmundi.com/commodities/?commodity=palm-oil&months=60
Process cost PFAD (USD/ton PFAD)	98	Tryana Sembiring et al (2015), Biodiesel Production Cost Assessment from Different Palm Oil Raw Material as Feedstock
Process cost RBD (USD/ton RBD)	72	Tryana Sembiring et al (2015), Biodiesel Production Cost Assessment from Different Palm Oil Raw Material as Feedstock
Production volume (ton/year)	600,000	Assumption based on daily production of 2,000 tonnes of palm oil, 300 production days per year

PFAD – EN RESTPRODUKT?

Rapport åt Neste AB

FÖRFATTARE

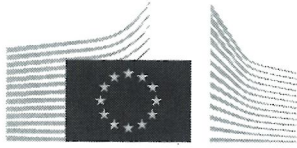
Sigurd Næss-Schmidt

Carl von Utfall Danielsson

Sabine Wilke

Tove Forsbacka Karlsson

© Copenhagen Economics A/S



EUROPEAN COMMISSION
DIRECTORATE-GENERAL FOR ENERGY

Directorate C - Renewables, Research and Innovation, Energy Efficiency
C.1 - Renewables and CCS policy
The Head of Unit

Brussels, **10 OCT. 2014**
BK/gS/ener.c.1(2014)3648524

**To the voluntary schemes that
have been recognised by the
Commission for demonstrating
compliance with the sustainability
criteria for biofuels**

**NOTE TO THE VOLUNTARY SCHEMES THAT HAVE BEEN RECOGNISED BY THE
COMMISSION FOR DEMONSTRATING COMPLIANCE WITH THE SUSTAINABILITY CRITERIA
FOR BIOFUELS**

**Subject: Verification of the chain of custody of biofuels made from waste and
processing residues**

Dear Sir or Madam,

The certification scheme you are operating is one of 19 voluntary schemes the Commission has recognised for demonstrating compliance with the sustainability criteria for biofuels. This letter is directly relevant only for the voluntary schemes that are covering wastes and residues¹ but I consider it appropriate to send to all schemes for the purpose of transparency.

The Commission has noticed that the initial focus of the development of the certification procedures of voluntary schemes has been to verify whether biofuels made from agricultural crops comply with the sustainability criteria. The procedures to verify compliance with other types of feedstock such as wastes and residues have not often been described in detail in the scheme documents.

The Renewable Energy Directive, however, includes specific incentives for the promotion of biofuels made from wastes and residues and also lays down specific rules, e.g. for the calculation of greenhouse gas emissions. It is therefore necessary to verify whether these substances are really genuine wastes or residues. For this purpose it is required to trace the feedstock back to its origin, covering the whole chain of custody.

¹ The letter concerns in particular biofuels made from waste and residues, other than agricultural, aquaculture, fisheries and forestry residues.

If no specific rules for wastes and residues are laid down in the scheme documents, the auditing procedure should be analogous to the procedure applied for biofuels made from agricultural crops. However, the sustainability risks that are related to biofuels from agricultural crops are different from the ones related to wastes and residues. While in the case of agricultural crops the main task at the origin of the feedstock is to verify that the land use criteria are complied with, the main task with regard to waste and residues is to prevent false claims concerning the type of feedstock used. Therefore, it makes sense to develop specific procedures for auditing the chain of custody of waste and residues. I welcome the efforts that have so far been made to develop procedures specifically dedicated to ensure the integrity of the chain of custody of biofuels made from wastes and residues.

The auditing principles that need to be applied for biofuels made from wastes and residues are in principle the same as laid down in the Communication from the Commission on voluntary schemes and default values in the EU biofuels and bioliquids sustainability scheme (2010/C 160/01).

For wastes and residues, however, I would like to emphasise the following:

- The whole chain of custody needs to be covered starting from its origin, i.e. the economic operator where the waste or residue material arises;
- As a principle all operators need to be audited individually. Only at the origin of the chain of custody can group auditing approaches be considered; and
- Frequency and intensity of the auditing procedure need to reflect the level of risk.

The key is to correctly assess the risk of fraudulent behaviour. Generally, it can be expected that operators would make false claims only if they have an economic incentive to do so. At the early stages of the chain of custody this could be the case for instance if the price that can be achieved for feedstock declared to be a waste or a residue is higher than the price of the virgin product, and if an operator has a reasonable chance that the fraud goes unnoticed. The latter requires that it is relatively easy to sell a product as a waste or residue material and relatively difficult to detect this afterwards.

The chain of custody of used cooking oil (UCO) is one example where there could be a real risk of fraud. Biodiesel made from UCO receives special incentives under the RED and thus is often traded at a higher price than biodiesel from vegetable oil. Further, it is relatively easy to artificially modify vegetable oil to make it indistinguishable from genuine UCO. Therefore, UCO is the perfect example why it is necessary to thoroughly scrutinise the chain of custody and ensure that all sources of the material are plausible and no feedstock enters the chain of custody from unknown sources. However, genuine UCO is a sustainable feedstock for biofuel production and its use should not be discouraged by an unnecessary administrative burden. Therefore, also in the case of UCO, the administrative burden related to the auditing needs to be proportionate. Below, I use UCO as one example how auditing procedures need to be adapted.

A large part of UCO is sourced from restaurants. For small restaurants, UCO typically represents a waste that needs to be disposed of rather than a revenue stream and therefore the risk of fraud committed at the level of restaurants can be considered to be relatively low. The risk will be higher at later stages of the chain of custody, e.g. for collectors of UCO, traders, or large producers where the waste oil is a considerable source of income. This should be reflected in the auditing rules. Several voluntary schemes have developed

approaches where the focus of the auditing effort at the origin is placed on the collectors of UCO. Operators collecting UCO are required to maintain a thorough documentation back to the origin of the raw material (for instance information on their sources of UCO and transactions) and are subject to regular audits, while no regular on-site audits are required in restaurants supplying the UCO. The idea is that the origin of the UCO can be verified during the audit of the collector. This approach seems to take the level of risk for different operators adequately into account. Nevertheless, it needs to be ensured that auditors have the possibility to conduct on-site audits also in restaurants in case they consider this necessary, for instance to verify the claims made by UCO collectors². To ensure access of auditors to the premises of the restaurants, one option is to require the operators of restaurants to sign self-declarations which grant the right of auditors to conduct on-site audits, in addition to including information on e.g. the volumes of UCO contracted to collect.

There are also measures available to mitigate risks downstream in the chain of custody. For instance economic operators occasionally participate in several voluntary schemes in order to meet customers' demand for certain certification labels. This, however, represents a particular challenge for auditors verifying the mass balance as they need to have the complete picture of all relevant transactions. The voluntary schemes therefore need to ensure that operators declare the name of all schemes they participate in and make available to the auditors all relevant information. This includes the full mass balance records for a site and also access to reports from previous audits.

I hope that this letter is useful for you to further develop your scheme. I would like to invite those voluntary schemes that have not yet developed auditing procedures for wastes and residues and want to cover this aspect to notify those procedures to the Commission for scrutiny.

Yours sincerely,



Paula Abreu Marques

² This applies also to other types of feedstock.