

Stockholm 2017-09-11

Miljö- och energidepartementet

Remiss av Preciserade bestämmelser om slutprodukter i lagstiftningen om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen. DNr: M2017/01738/R

SPBI har fått rubricerade remiss och lämnar följande synpunkter:

Sammanfattning

SPBI förstår behovet av förordningen men avvisar förslaget till ändring av förordningen i dess föreslagna utformning och anser att den måste vara tydligare samt åtföljas av en konsekvensbeskrivning och motivering. En förordning måste vara lätt att förstå för att kunna följas av marknadens aktörer.

SPBI anser att formuleringen är alltför kortfattad och väldigt svår att förstå. Remissen bestod endast av formuleringen av förslaget till förordning om ändring i förordningen (1011:1088) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen. Vid kontakt med departementet erhöles information om att bakgrunden och det som man betraktade som förarbetet till denna förordning stod att läsa i propositionen 2016/2017:217, Genomförande av ändringar i förnybartdirektivet – ILUC under avsnitt 8, Definitioner av avfall och restprodukt. SPBI anser att remissen borde ha skickats ut med en sådan läsanvisning.

Eftersom konsekvenserna, remissens korthet till trots, är stora och omfattande anser SPBI att remissen borde åtföljts av en konsekvensbeskrivning av förändringens innebörd. Detta för att säkerställa att förslaget är väl avvägt och att lagstiftaren är väl införstådd med konsekvenserna.

SPBI bedömer att en av konsekvenserna blir att det kommer bli svårare att uppnå reduktionspliktens målnivåer.

- Svårtolkat förslag till förändring av förordningen om hållbarhetskriterier. Omklassificeringen från restprodukt till samprodukt innebär att marktkriterierna gäller samt att kravet på spårbarhet till var råvaran växte måste vara uppfyllt. Det finns idag inte någon PFAD eller TCO som uppfyller dessa krav och de kan därför inte utgöra råvara för produktion av ett biodrivmedel som uppfyller kraven på en samprodukt i EU:s hållbarhetskriterier.
- Konsekvensbeskrivning av förslaget saknas helt.

- Kan leda till svårigheter att uppnå reduktionsplikten. Möjligen har regeringen valt vägen att sätta ambitionsnivån så högt att man räknat med, alternativt inte sett det som ett problem, att aktörerna inte ska kunna uppnå reduktionsnivåerna utan istället betala reduktionspliktsavgift vilket skett i andra länder. Allt i syfte att hålla upp omvandlingstrycket. Om så är fallet hade det varit bättre att regeringen varit tydlig med det då det hade underlättat förståelsen av förslaget.
- Det finns risker med att köpa in volymer av biodrivmedel då tolkningen av förordningen är svår och kan leda till att biodrivmedlen inte anses vara hållbara.
- En bedömning från fall till fall hos Energimyndigheten reser frågetecken kring förutsägbarhet och långsiktighet. Föreskrifter och vägledning från Energimyndigheten måste vara tydliga för att skapa förutsägbarhet och långsiktighet samt vara klara i god tid innan implementeringen av reduktionsplikten.

Nedan följer detaljerade kommentarer

Förslaget till ändring av förordningen

Förslaget till ny paragraf i förordningen är svårtolkat och ger ingen vägledning kring vilka råvaror för produktion av biodrivmedel som kan komma att betraktas som rest- eller samprodukt. Detta i kombination med att Energimyndigheten ska bedöma från fall till fall skapar stora frågor kring förutsägbarhet och långsiktighet. Denna osäkerhet ger flera implikationer. Att ingå avtal med en leverantör om leverans av biodrivmedelvolymer och samtidigt inte veta hur biodrivmedlen kan komma att betraktas ur hållbarhetsperspektiv är en signifikant affärsrisk vilket i praktiken gör det svårt att teckna inköpsavtal.

Möjligen har regeringen valt vägen att sätta ambitionsnivån så högt i reduktionsplikten att man räknat med, alternativt inte sett det som ett problem, att aktörerna inte ska kunna uppnå en reduktionsnivåerna utan istället betala kvotpliktsavgift vilket skett i andra länder. Allt i syfte att hålla upp omvandlingstrycket. Om så är fallet hade det varit bättre att regeringen varit tydlig med det då det hade underlättat förståelsen av förslaget.

Förarbetarna i proposition 2016/2017:217

SPBI uppfattar utifrån propositionen 2016/2017:217 att förändringen av förordningen syftar till att omklassificera PFAD och teknisk majsolja (TCO) från restprodukt till samprodukt. SPBI efterlyser ett förtydligande kring vad som är syfte och motivet bakom denna omklassificering.

SPBI konstaterar att skrivningen i förslaget till förordning riskerar att missgynna råvaror som inte anses problematiska ur hållbarhetssynpunkt, vilket naturligtvis

reser frågan om hur många andra nutida och framtida restprodukter och avfall som riskerar att fångas av denna formulering.

Omklassificeringen från restprodukt till samprodukt innebär att marktkriterierna gäller samt att kravet på spårbarhet till var råvaran växte måste vara uppfyllt. Det finns idag inte någon PFAD eller TCO som uppfyller dessa krav på spårbarhet och de kan därför inte i närtid utgöra råvara för produktion av ett biodrivmedel som uppfyller kraven på en samprodukt enligt EU:s hållbarhetskriterier.

Möjliga tolkningar av ändringen

I förslaget till genomförande av ändringar i Förnybartdirektivet som en anpassning till ILUC-direktivet finns det i nuläget en paragraf 3a som säger att regeringen eller den myndighet som regeringen utser kan ta fram en definition av vad som är en restprodukt.

Det är alltså endast fråga om definition av restprodukt och inte en definition av när hållbarhetskriterier ska tillämpas eller inte. Då detta direkt påverkar situationen för aktörerna i marknaden menar SPBI att detta innebär en oacceptabel osäkerhet.

Ekonomiskt värde

SPBI ställer sig frågande till vad konsekvenserna blir av att blanda in ett ämnes ekonomiska värde och mängd i definitionen av en restprodukt?

Det riktigt nya i den här texten jämfört med tidigare skrivningar är att ett ämnes ekonomiska värde och mängd i förhållande till huvudprodukten ska definiera om det är en restprodukt eller inte. Det kan verka trivialt eftersom man redan idag tittar på en restprodukts ekonomiska värde för att det kan indikera om det verkligen är en restprodukt eller om det kan finnas en drivkraft hos producenten att öka mängden av ämnet för att det är värt mycket. Men det är ordet **och** i den här skrivningen som man kan invända mot. SPBI läser innebörden som att ämnet **både** måste ha ett lågt ekonomiskt värde **och** vara en liten mängd i förhållande till huvudprodukten.

Om ämnet har både ett högt värde och är en stor del av produktionen, så är det ju ingen tvekan om att det är en produkt och att producenten strävar efter att producera detta och då anser SPBI att det klargörs egentligen redan av texten under punkten 1.

Men ett ämne kan antingen ha ett högt värde (och liten mängd) eller utgöra en stor mängd (men litet värde) och ändå vara en restprodukt. Det finns tydliga exempel på när det som är värt mycket utgör en liten delmängd av råvaran och att restprodukten med lågt värde kan utgöra en stor mängd. Och det finns även exempel på att restprodukter kan ha ett högt värde men utgöra en liten mängd och då kan det ändå vara rimligt att de fortfarande är restprodukter.

SPBI har haft diskussioner med medlemsföretagen kring tolkningen av detta förslag till förändring av förordningen om hållbarhetskriterier och konstaterar att det finns

flera möjliga sätt att tolka den på. En formulering som inte tydligt pekar ut avsikten och syftet får inte förekomma i lagstiftningen då det kan leda till stor rättsosäkerhet.

Andra tolkningssvårigheter

”2. ämnets utfall i mängd och dess ekonomiska värde i förhållande till huvudprodukten är lågt”

Hur skall ordet lågt tolkas i detta fall? SPBI saknar närmare beskrivning av hur ordet lågt skall tolkas. Förarbetena ger inte heller någon vägledning på denna punkt. Denna osäkerhet i tolkningen gäller både frågan om lågt ekonomiskt värde och låg mängd. Som skrivningen är nu är riskerar bolagen att köpa biodrivmedel från restprodukter som vid tolkning av Energimyndigheten riskerar att inte anses vara hållbara. Detta anser SPBI reser frågetecken kring förutsägbarhet, långsiktighet och ekonomiska risker.

Konsekvensbeskrivning

Om förslaget genomförs bedömer Energimyndigheten att PFAD, TCO och FFA inte längre kan anses vara restprodukter och utgår därför i närtid som hållbara råvaror. SPBI menar att en konsekvensutredning behöver göras över vilka tänkbara råvaror som kan komma att ersätta dessa? Någon sådan finns inte med i remissen eller i propositionen som utgör förarbetet.

Då det är frågan om en fri marknad är det rimligt att tänka sig att de råvaror som kommer att komma ifråga och kommer att vara de billigaste inom ramen för EU: s regelverk. Så som råvarukostnaden på marknaden ser ut just nu är palmolja den billigaste råvaran och som finns tillgänglig i tillräckliga volymer.

Det saknas också ett resonemang om vilka andra råvaror och tänkbara framtida möjliga råvaror för produktion av biodrivmedel som riskerar att fastna i definitionen enligt ändringsförordningen.

Då regeringen samtidigt lagt ett ambitiöst förslag på reduktionsplikt så menar SPBI att en konsekvensutredning behöver göras över vilka tänkbara råvaror som kan ersätta dessa och när i tid dessa nya råvaror kan tänkas vara tillgängliga på marknaden så att det finns möjligheter för aktörerna på marknaden att uppfylla reduktionsplikten redan vid införandet.

Sammantaget menar SPBI att det behövs en konsekvensbeskrivning.

Försvårar genomförandet av reduktionsplikten

I det PM som låg till grund för remissen kring reduktionsplikten angavs att målnivåerna kan komma att ändras till det slutliga förslaget om Energimyndighetens kortsiktprognos visade på förändring av volymerna. Det är, på dieselsidan, en stor förändring mellan Energimyndighetens kortsiktprognosen för augusti 2016 och kortsiktprognosen i juli 2017.

Skillnaderna redovisas i tabell nedan.

För diesel bedömer Energimyndigheten att ren HVO kommer att dubblas från 250 000 m³ till 500 000 m³ och att volymer flyttar från drop-in volymer, dvs det som skall uppfylla reduktionsplikten i dieselbränslet, till försäljning av ren HVO.

Om man behåller samma antagande om GHG reduktioner som i PM ser man att det är svårt att med dessa antagna volymer att nå den målnivån på 19,3% reduktion för diesel som kommer att föreslås i propositionen. SPBI:s beräkningar, utifrån antagandet om befintliga GHG reduktioner i PM, jämfört med de volymer som Energimyndigheten i kortsiktprognosen för 2018 från juli 2017 anger kommer blandas i diesel visar att det skulle krävas ytterligare cirka 160 000 m³ HVO för att nå en reduktionspliktsnivå av 19,3%

Förslaget i till ändring i av denna förordning om hållbarhetskriterier, §3a, innebär att restprodukter såsom PFAD och TCO omklassificeras från restprodukt till produkt. 2016 utgjorde PFAD 23% och TCO 4% av HVO volymen. Restprodukter har ofta en mycket högre GHG reduktion än andra råvaror såsom exempelvis vegetabiliska oljor. Om man utgår ifrån GHG reduktionen på 79,7% för HVO som angavs i reduktionsplikts PM innebär denna omklassificering av PFAD och TCO att den genomsnittliga GHG reduktionen hos HVO sjunker. Om man antar att volymerna från PFAD och TCO ersätts med vegetabilisk olja med en antagen GHG reduktion av 55% innebär det att den genomsnittliga GHG reduktionen för HVO sjunker till ca 74% som genomsnitt för HVO. För att nå en målnivå av 19,3% med denna lägre GHG reduktion bedömer SPBI genom sina beräkningar att det krävs ytterligare cirka 70 000 m³ HVO.

Under 2017 har en ökande andel av HVO varit baserad på PFAD och då innebär det ytterligare sänkning av den genomsnittliga GHG reduktionen vilket leder till ytterligare ökade volymer HVO för att uppfylla reduktionsplikten.

Sammanställning av beräkningar och antaganden

Produkt	Kortsiktprognos för 2018; aug 2016	Kortsiktprognos för 2018; juli 2017
Bensin fossil, m ³	2 281 000	2 829 000
Etanol, m ³	146 000	137 000
Total bensin, m³	2 427 000	2 966 000
Diesel, fossil, m ³	4 598 000	4 402 000
FAME, låginbl, m ³	371 000	351 000
HVO låginbl, m ³	1 237 000	949 000
Diesel totalt	6 206 000	5 702 000
Höginblandade biodrivmedel, m³		

HVO100	250 000	500 000
B100	110 000	12 000
Etanol (E85, ED 95)	73 000	80 000
GHG reduktion	Antaget i PM	Antaget i PM
Etanol	75,0%	75,0%
FAME	65,4%	65,4%
HVO	79,7%	79,7%
Resultat baserat på kortsiktprognosen		
Bensin, %GHG reduktion	3,13%	2,39%
Reduktionspliktsnivåer i propositionen, bensin	2,6%	2,6%
Diesel, % GHG red	19,58%	17,07%
Reduktionspliktsnivåer i propositionen, diesel	19,3%	19,3%
Ytterligare HVO volym för att nå reduktionspliktsnivån 19,3%		ca+160 000 m3 HVO
Begränsning av PFAD/TCO, FFA ger sänkning av GHG från 79,7% enl PM till 74% om 27% tas bort o ersätts med 55%GHG		ca+70 000 m3 HVO

Sverige skulle då hamna på ett behov av ca 1 200 000 m3 HVO/år för att uppfylla reduktionsplikten. Denna volym stämmer med Energimyndighetens kortsiktprognos från augusti 2016. Då Sverige dessutom bedömer att HVO100 uppgår till 500 000 m3 (förutsatt att statstödsgodkännande för skattebefrielse av HVO 100) innebär det att Sverige behöver köpa 1 700 000 m3 HVO.

Nedan visar på vilka volymer som finns tillgängligt.

HVO produktionsvolymer i EU (Källor: Greenea samt egna uppgifter)

Bolag	Produkt	Produktion m3	Land	Huvudsaklig råvara	Uppstart
Neste	Ren HVO	250 000	Finland	Avfall/restprod	2007
Neste	Ren HVO	250 000	Finland	Slaktavfall	2009

Neste	Ren HVO	1 400 000	Holland	Grödor/restprod	2011
UPM	Ren HVO	100 000	Finland	Tallolja	2014
ENI	Ren HVO	500 000	Italien	Grödor/avfall	2014
Preem	Samprocessad	200 000	Sverige	Tallolja	2010/2014

Ovanstående tabell visar att Sverige behöver använda en stor andel av den idag tillgängliga produktionskapaciteten av HVO inom och där en stor del av restprodukterna inte längre är tillgängliga i Sverige. Den totala årliga kapaciteten inom EU är idag runt 2,7 miljoner m³ och Sverige behöver cirka 65% av den totalt tillgängliga produktionsvolymen av HVO.

Då flera av dessa anläggningar idag använder palmolja som råvara för sin HVO produktion är det inte osannolikt att användningen av HVO från palmolja som uppfyller EU:s hållbarhetskriterier kan komma att öka i Sverige. Eftersom en genomsnittlig GHG reduktion hos HVO från palmolja kan ligga runt 55% kan den förväntas i första hand användas till HVO 100 där det räcker att ha minst 50% GHG reduktion medan reduktionsplikten ger en fördel till biodrivmedel med högre GHG reduktion förutsatt att det finns sådan att köpa. En del av produktionen från vissa anläggningar kommer inte vara aktuell för användning till HVO100 då den kan vara grödebaserad och uppstartade efter 31.12.2013 och därmed inte uppfyller kraven för skattefrihet. Dessa volymer kan dock användas för att uppfylla reduktionsplikten då det där inte finns krav på uppstartsdatumet för anläggningarna. Sverige kan inte neka biodrivmedelsvolymen som uppfyller EU:s hållbarhetskriterier.

Då kraven och tillgängligheten på HVO med goda köldegenskaper är lägre i andra delar av EU kommer även det kravet att begränsa vilka volymer som kan användas i Sverige. Detta begränsar ytterligare tillgången och kan endast säsongvis användas för att uppfylla reduktionsplikten även om det kan finnas hinder i infrastrukturen som kan begränsa även dessa möjligheter.

Under 2018 kommer enligt Argus Media ytterligare ca 1,3 Mm³ HVO produktion att tas i drift. Dessa kommer att huvudsakligen vara baserade på råvaror från grödor.

SPBI bedömer att Sverige svårligen kan ta en så stor andel av de tillgängliga volymerna HVO med de bästa GHG reduktionerna givet att fler länder har reduktionspliktsystem redan nu och skall uppfylla reduktionsplikten enligt artikel 7a i Bränslekvalitetsdirektivet 2020 samt den av EU-kommissionens föreslagna kvotplikt för avancerade biodrivmedel efter 2020.

Noterbart är också att flera av de anläggningar i EU som producerar HVO eller som kommer att producera HVO samprocessar tillsammans med dieselproduktionen. Eftersom denna samprocess sker med MK3 diesel och dessutom kan ha sämre köldegenskaper är dessa volymer sannolikt inte tillgängliga för Sverige.

Sammantaget finns endast ett fåtal producenter av HVO, med begränsad tillgång till råvara och ett begränsat antal anläggningar som kan försörja den svenska marknaden med HVO vilket påverkar säkerheten i försörjningen negativt.

Certifikat

Om ett biodrivmedel från en råvara som bedömts som restprodukt i ett annat EU land och omfattas av ett certifikat från ett av EU Kommissionen godkänt certifieringssystem får ett annat medlemsland inte sätta upp ytterligare villkor för att godkänna det som ett hållbart biodrivmedel. SPBI undrar hur förslaget till ändringen av denna §3a i förordningen om hållbarhetskriterier kan komma att påverka volymer som omfattas av ett sådant certifikat. Detta behöver klargöras.

Notifiering

Eftersom denna förändring av förordningen kan utgöra ett handelshinder anser SPBI att denna förändring måste notifieras enligt 2015/1535 förfarandet.

Ulf Svahn

Ebba Tamm