

Sandarne, den 12 april 2017

M2017/00720/R

Till Miljö- och energidepartementet

103 33 Stockholm

Arizona Chemical noterar inledningsvis att det saknas representanter från den kemiska förädlingsindustrin på listan över remissinstanser som har beretts tillfälle att yttra sig över promemorian "Genomförande av ändringar i direktivet om förnybar energi – ILUC". Detta är anmärkningsvärt eftersom de författningsförslag som föreslås i promemorian, och som baseras på genomförandet av ILUC-direktivet¹, direkt berör den kemiska, och särskilt den biokemiska, förädlingsindustrin som använder vissa av de råvaror vars användning för produktion av biodrivmedel ILUC-direktivet föreslår stödja.

Arizona Chemical, idag del av Kratonkoncernen, är världens största förädlare av råtallolja på marknaden och har därför på eget initiativ valt att inkomma med synpunkter på promemorian och de föreslagna författningsändringarna. Arizona Chemical's viktigaste bioraffinaderi finns i Sandarne.

Några inledande kommentarer

Råtallolja är en viktig produkt som används vidare vid tillverkningen av hundratals olika nyttiga produkter.

Det blir allt vanligare att produkter som tidigare tillverkades av fossila råvaror tillverkas av förnybara råvaror, såsom råtallolja. Denna positiva och nödvändiga utveckling ökar producenternas möjligheter att erbjuda sina kunder produkter framställda av förnybara råvaror som ett hållbart alternativ till produkter framställda av fossila råvaror. Bioraffinaderier för råtallolja kännetecknas av en effektiv industriell symbios där råtallolja från pappersmassaproduktionen används inom den kemiska förädlingsindustrin, vilket förlänger värdekedjan väsentligt. Råtalloljans värdekedja utgör ett betydande bidrag till den cirkulära ekonomin.

¹ 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 ("ILUC-direktivet"), EUT 2015 L 239 s. 1.

Tillgången på råtalolja är emellertid begränsad eftersom den är direkt beroende av pappersmassaindustrins volym. Råtalolja är en samprodukt vid pappersmasseproduktionen och kan inte produceras på något annat sätt. Ett ton pappersmassa genererar omkring 40-50 kg råtalolja. Ett stort pappersmassabruk kan maximalt producera omkring 1.2 miljoner ton pappersmassa per år, vilket ger omkring 50-60 000 ton råtalolja. Totalt framställs det på global nivå omkring två miljoner ton råtalolja per år, varav omkring 650 000 ton framställs i Europa. I Sverige framställs ca 280 000 ton.

I Europa är den kemiska förädlingsindustrins raffineringskapacitet drygt 600 000 ton råtalolja per år. Om biodrivmedelsindustrin utnyttjar sin fulla kapacitet använder man mer än 300 000 ton råtalolja. Den sammanlagda årliga kapaciteten överskrider således 900 000 ton, vilket är avsevärt mycket mer än den mängd råtalolja som är tillgänglig i Europa. I Sverige är den sammanlagda kapaciteten för den kemiska förädlingsindustrin och biodrivmedelsindustrin ca 350 000 ton.

Det finns således inte tillräckligt mycket råtalolja vare sig i Sverige eller i Europa för att täcka nuvarande behov. Mellanskillnaden måste därför importeras från utanför Europa, vilket förutsätter att tillräckliga volymer finns tillgängliga. Även om tillverkningen av långfibrig pappersmassa, d.v.s. pappersmassa från barrträd, ökar och därigenom också produktionen av råtalolja, så är detta inte tillräckligt för att täcka underskottet.

All ytterligare råtalolja som används för produktion av biodrivmedel minskar direkt den mängd som är tillgänglig för biobaserad förädling av nyttiga produkter. När staten genom olika åtgärder, såsom subventioner och/eller kvoter, främjar användningen av råtalolja för framställning av biodrivmedel leder det till en allvarlig marknadsstörning. Den kemiska förädlingsindustrins bioraffinering av råtalolja konkurrerar utan statligt stöd. Om biodrivmedelsindustrins användning av råtalolja fortsätter att gynnas, riskerar den kemiska förädlingsindustrin inom en snar framtid att inte längre kunna anskaffa tillräckliga mängder råtalolja för sin produktion.

Såväl den kemiska förädlingsindustrins som biodrivmedelsindustrins användning av råtalolja bidrar till att minska koldioxidutsläppen. Biodrivmedelsindustrins bidrag är dock mindre. Forskningsresultaten visar att tillverkningen av biodiesel står för högre utsläpp av växthusgaser än de sammantagna utsläppen i hela värdekedjan i den kemiska förädlingsindustrins bioraffinering av råtalolja.²

Eftersom tillgången på råtalolja är begränsad är det viktigt att den används på ett så effektivt och hållbart sätt som möjligt. Att främja användandet av råtalolja för tillverkning av biodiesel bidrar mindre till minskningen av växthusgaser än den kemiska förädlingsindustrins användning av råtalolja.³ Forskningsresultaten visar även på att användningen av råtalolja inom den kemiska förädlingsindustrin skapar 20 gånger fler arbetstillfällen och ett fyra gånger så högt ekonomiskt mervärde än dess användning för framställning av biodrivmedel.⁴

² Se Fraunhofer Institute for Environmental, Safety and Energy Technology UMSICHTs slutgiltiga rapport från den 11 maj 2016 "Analysis of the European crude tall oil industry – environmental impact, socio-economic value & downstream potential", Pine Chemicals Association Inc, sidorna 44-46 och 66-67, <http://www.pinechemicals.org/news/292364/New-Study-Shows-the-Impact-and-Value-of-Pine-Chemicals-Industry.htm>, (hämtad 12 april 2017).

³ Ibid.

⁴ Ibid., sidorna 56, 60, 62, 63 och 67.

Det bör vidare framhållas att även om man inom transportsektorn skulle använda *all* den råttalolja som framställs inom Europa för tillverkning av biodrivmedel så skulle endast 0.2 procent av den totala konsumtionen av drivmedel inom EU beröras.⁵ Råttaloljans betydelse för omställningen av drivmedelsbranschen från fossila bränslen till förnybara sådana är således minimal.

Arizona Chemical vill i detta sammanhang understryka att vid antagandet av ILUC-direktivet var EU-lagstiftaren fullt medveten om den negativa effekt som incitament till biodrivmedelsproduktion riskerar att ha på bioekonomins övriga sektorer.⁶

Särskilda kommentarer till förslaget

Förslaget om genomförandet av definitionerna enligt artikel 2 ILUC-direktivet

I promemorian föreslås ändringar av definitionerna "avfall" och "restprodukt" i 1 kap. 2–3 §§ hållbarhetslagen till följd av att åtta nya definitioner införs genom artikel 2 i ILUC-direktivet, vilket utökar de redan befintliga definitionerna som uppräknas i artikel 2 i Förnybartdirektivet⁷.

I den punkt p) som ILUC-direktivet inför i Förnybartdirektivet, definieras avfall som:

"p) *avfall*: i enlighet med definitionen i artikel 3.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG (10). Ämnen som avsiktligt manipulerats eller kontaminerats för att uppfylla definitionen omfattas inte av denna definition,".

Vidare definieras restprodukter, i de nya punkterna t) och v), som:

"t) *restprodukt från bearbetning*: 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,

[...]

v) *restprodukter från jordbruk, vattenbruk, fiske och skogsbruk*: restprodukter som direkt genereras inom jordbruk, vattenbruk, fiske och skogsbruk; restprodukter från relaterad industri eller bearbetning inbegrips inte,"

⁵ Ibid., sidorna 61 och 67f.

⁶ I beaktandesats 13 understryks: "För att på lång sikt säkerställa konkurrenskraften för biobaserade industrisektorer och [...] främja integrerade och diversifierade bioraffinaderier i hela Europa, bör förbättrade incitament i enlighet med [Förnybartdirektivet 2009/28] fastställas på ett sätt som ger företräde för användning av biomassa som inte har högt ekonomiskt värde för annan användning än som biodrivmedel."

⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/28/EG av den 23 april 2009 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor och om ändring och ett senare upphävande av direktiven 2001/77/EG och 2003/30/EG ("Förnybartdirektivet"), EUT 2009 L 140 s. 16.

Arizona Chemical har inga synpunkter på författningsförslagen i promemorian i detta avseende, men vill i sammanhanget påminna om att de definitioner som anges i artikel 2 och även de råvaror som anges i bilaga IX till ILUC-direktivet, ska tolkas och genomföras i ljuset av EU-domstolens rättspraxis.

EU-domstolen har i sin rättspraxis fastslagit vissa kriterier som ska vara uppfyllda för att en råvara ska anses utgöra "avfall" respektive en "produkt". EU-domstolen har i detta sammanhang uttalat att en restprodukt är "en sådan produkt som man inte i sig eftersträvat att framställa".⁸ Enligt EU-domstolen innebär detta att en vara, ett material eller en råvara som avsiktligt produceras, t.ex. när produktionen är följden av ett teknikval, inte kan klassificeras som en restprodukt och, följaktligen, inte heller som avfall, utan ska klassificeras som en produkt.⁹

När EU-domstolens kriterier tillämpas på råttallolja är det uppenbart att denna råvara inte ska betraktas som en restprodukt eller avfall, utan som en produkt. Råttallolja är en av de produkter som pappersmassatillverkningen resulterar i när man använder den s.k. sulfatprocessen. Inom ramen för sulfatprocessen produceras råttalloljan avsiktligen genom en separat process som kemiskt omvandlar svartlutsåpa till råttallolja genom upphettning och svavelsyrabehandling.

För att pappersmassaindustrin ska kunna framställa råttallolja krävs särskilda tekniska installationer, vilka kräver kostsamma investeringar. Följaktligen är det ekonomiska överväganden som ligger till grund för investeringar i den tekniska utrustning som krävs för att framställa råttallolja och som avgör om denna ska produceras eller inte.

Råttallolja produceras således avsiktligt genom en separat produktionsprocess, som är följden av ett teknikval, och utgör därför, i enlighet med EU-domstolens rättspraxis, en produkt, och inte en restprodukt eller avfall.

Förslaget om genomförandet av bilaga IX till ILUC-direktivet

I promemorian görs bedömningen att det ställningstagande som man på EU-nivå har gjort att vissa ämnen är att betrakta som restprodukter, innebär att dessa ämnen bör betraktas som restprodukter även i Sverige. Det anges bl.a. att det av del A, punkten o, i bilaga IX till ILUC-direktivet framgår att ett antal råvaror, däribland tallolja, är exempel på restprodukter från skogsbruk och skogsbaserad industri.

Vad gäller bedömningen av om andra ämnen, som inte anges i bilaga IX, är att anse som restprodukter föreslås att det införs ett bemyndigande i hållbarhetslagen som innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om vad som krävs för att ett ämne ska anses vara en restprodukt. Det föreslås vidare att antagandet av dessa föreskrifter bör regleras i förordningsform. Slutligen införs ett test för bedömningen av om ytterligare råvaror, utöver de som anges i bilaga IX, ska betraktas som restprodukter eller inte.

Arizona Chemical delar inte den bedömning som framförs i promemorian.

⁸ Se EU-domstolens avgörande den 24 juni 2008 i mål C-188/07, *Commune de Mesquer*, EUT C 129 av den 9 juni 2007, punkt 41.

⁹ Se t.ex. EU-domstolens beslut av den 15 januari 2004 i mål C-235/02, *Saetti och Frediani*, EGT C 202 av den 24 augusti 2002, punkterna 34, 45 och 47 samt mål C-188/07, *Commune de Mesquer*, punkt 42 ff.

Bilaga IX som infördes i Förnybartdirektivet genom ILUC-direktivet anger de råvaror och bränslen vars bidrag till de mål som anges i artikel 3.4 ska anses vara två gånger så stort som deras energiinnehåll.¹⁰ Med andra ord listas de råvaror som ska räknas dubbelt vid medlemsstaternas rapportering.

Det framgår emellertid inte av bilaga IX att de råvaror som uppräknas ska klassificeras som restprodukter, vilket även lyfts fram i promemorian på sidan 20, första stycket: *"I [bilaga IX] finns alltså inget uttryckligt ställningstagande till att vissa produkter ska anses vara restprodukter men det är tydligt vilka ämnen som man inom EU anser att medlemsstaterna ska främja"*.

Mot bakgrund av det anförda framstår det därför som förvånande att man i den nästföljande mening i promemorian anger att *"I fråga om vissa ämnen är det uppenbart att de ska kategoriseras som avfall eller restprodukter. Av del A punkten o i bilagan framgår exempelvis att trädtoppar, sågspån, svartlut, brunlut, fiberslam, lignin och tallolja är exempel på restprodukter från skogsbruk och skogsbaserad industri"*. Detta påstående är inte korrekt.

Punkten o, i del A, är den enda punkten i bilaga IX som hänvisar till om de berörda råvarorna utgör avfall och rester, eller produkter. Denna hänvisning har dock ingen betydelse för tillämpningen av bilaga IX.¹¹ Syftet med bilaga IX är enbart att tillåta medlemsstaterna att ge incitament till förbrukningen av biodrivmedel som framställts av de angivna råvarorna. Till skillnad från artikel 2, är syftet med bilaga IX inte att föreskriva definitioner för Förnybartdirektivet. Hänvisningen till *"Biomassafraktioner av avfall och rester från skogsbruk och skogsbaserad industri"* har därför ingen rättslig betydelse, vare sig för bilaga IX, eller för Förnybartdirektivet i dess helhet.

De definitioner som gäller för Förnybartdirektivet föreskrivs i artikel 2. Som nämnts ovan inför ILUC-direktivet bl.a. en definition av *"restprodukter från bearbetning"*. Denna definition är exakt samma definition som föreskrevs i punkt 5.2 i Europeiska kommissionens meddelande om frivilliga system och normalvärden i EU:s hållbarhetssystem för biodrivmedel och flytande biobränslen.¹² Såsom kommissionen har konstaterat är inte råttolja en restprodukt i den betydelse som avses i denna definition.¹³

Vidare noterar Arizona Chemical att det på sidan 20 första stycket i promemorian föreslås, gällande råvaror som inte anges i bilaga IX och som bör anses vara restprodukter, att ett särskilt test ska införas: *"För andra ämnen än de som räknas upp i unionsakterna bör en bedömning även fortsättningsvis göras i de enskilda fallen utifrån de definitioner som föreslås i denna promemoria. Definitionerna är dock generellt hållna och kan behöva utvecklas i en författning för att ge vägledning vid myndighetens bedömningar... Mot bakgrund av att det är huvudsyftet med [produktions]processen som ska bedömas bör ämnet endast anses vara en restprodukt om det ekonomiska värdet liksom utfallet i mängd är lågt i förhållande till huvudprodukten om ämnet har annat användningsområde än energiändamål."* Införandet av det föreslagna testet i svenska

¹⁰ Dels den nationella 10 % målsättningen enligt artikel 3.4 första stycket, dels den icke-bindande nationella målsättningen enligt artikel 3.4 andra stycket e (som anger att medlemsstaterna ska eftersträva en minsta konsumtion av biodrivmedel framställda av råvaror och andra bränslen som anges i del A till bilaga IX till ILUC-direktivet).

¹¹ Såsom kommissionen förklarar: *"Annex IX provides a list of substances eligible for double counting, which is not limited to residues. [...] The question whether tall oil is in fact a 'processing residue' or not is not relevant for the double counting provision"* (svar på en parlamentsfråga från kommissionär Arias Cañete den 28 augusti 2015, P-011765/2015).

¹² EUT 2010 C 160, s. 8.

¹³ *"CTO is not a 'residue' within the meaning of point 5.2 of the Commission's Communication of 2010"* (svar på en parlamentsfråga från kommissionär Arias Cañete den 17 juni 2015, P-007209/2015).

författningar föreskrivs inte i ILUC-direktivet. Ett sådant test strider såväl mot den definition av restprodukter från bearbetning som ILUC-direktivet inför i artikel 2 i Förnybartdirektivet, som mot den rättspraxis från EU-domstolen som nämnts ovan. Ett eventuellt test för prövning av om råvaror utgör restprodukter måste respektera de krav som följer härav.

Slutsats

Enligt Arizona Chemical går det inte att dra några slutsatser från bilaga IX för att avgöra vilka råvaror som ska anses utgöra restprodukter. Den svenska genomförandelagstiftningen bör därför istället grundas på de definitioner av restprodukter som ILUC-direktivet inför i artikel 2 i Förnybartdirektivet. Det följer av dessa definitioner att råttallolja inte utgör en restprodukt, vilket också kommissionen konstaterat. Vad gäller ett eventuellt införande av ett test för att avgöra om en råvara utgör en restprodukt, måste detta respektera de krav som följer av de berörda definitionerna i artikel 2 samt av EU-domstolens rättspraxis avseende begreppen "avfall", "restprodukt" och "produkt".

ARIZONA CHEMICAL AB



Patrik Jakobsson
Verkställande Direktör

Bilaga

Bilaga 1: Fraunhofer UMSICHTs "Analysis of the European crude tall oil industry – environmental impact, socio-economic value & downstream potential", Fraunhofer Institute for Environmental, Safety and Energy Technology