

NESTE - REDUKTIONSPLIKT FÖR MINSKNING AV VÄXTHUSGASUTSLÄPP FRÅN BENSIN OCH DIESEL (M2017/00723/R)

Kontaktperson:

Fredrik Törnqvist
Chef Näringspolitik
Neste AB
Mobil +46 70534 8055
fredrik.tornqvist@neste.com

Till:

Regeringskansliet,

Miljö- och energidepartementet

m.registrator@regeringskansliet.se

Kopia: christina.nordenbladh@regeringskansliet.se, m.remisserenergi@regeringskansliet.se

REMISSYTTRANDE ÖVER PROMEMORIAN REDUKTIONSPLIKT FÖR MINSKNING AV VÄXTHUSGASUTSLÄPP FRÅN BENSIN OCH DIESELBRÄNSLE (M2017/00723/R)

Neste lämnar härmed sina synpunkter på rubricerade remiss.

Sammanfattning

- Neste välkomnar att regeringen vill införa en reduktionsplikt för växthusgasutsläpp från bensin och diesel. Ambitionen att skapa långsiktiga spelregler är god, men det är tveksamt om en indikativ nivå till 2030 är tillräcklig för de omfattande investeringar som krävs för att öka biodrivmedelsproduktionen.
- Det är mycket positivt att regeringen föreslår att höginblandade och rena biodrivmedel ges 100 procent befrielse från energi- och koldioxidskatt, och att regeringen ska ansöka om förnyat statsstödsgodkännande för detta. Vi saknar dock en analys av konsekvenserna om ett sådant godkännande inte medges och konstaterar att en förlängning till 2020 fortsatt är en kortsiktig lösning.
- HVO kommer att spela en helt avgörande roll för att klara reduktionsplikten för diesel. De prognoser som ligger till grund för den föreslagna nivån baseras till stor del på Nestes leveranser. Om den möjliga råvarubasen begränsas kan det under överskådlig tid bli mycket svårt att förse marknaden med tillräckliga volymer biodrivmedel.
- Parallellt med förslaget om reduktionsplikt, lägger regeringen även fram förslag i promemorian *Genomförande av ändringar i direktivet om förnybar energi – ILUC* som påverkar genomförandet av reduktionsplikten. Enligt förslaget kan vissa restprodukter som i dag används i stor omfattning för produktion av HVO försvinna från marknaden.
- Inom EU pågår samtidigt en uppdatering av EU:s förnybartdirektiv (RED II). De föreslagna förändringarna riskerar att leda till stor brist på råvaror för biodrivmedelsproduktion till den europeiska marknaden. Regeringen bör därför arbeta för att åstadkomma största möjliga handlingsfrihet för användningen av hållbara biodrivmedel.
- Neste är medveten om hållbarhetsdiskussionen kring restprodukten PFAD, och tar detta på största allvar. Neste bedriver 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 palmolja-plantage år 2020.

1 Nestes roll på den svenska biodrivmedelsmarknaden

Andelen förnybara drivmedel i den svenska transportsektorn har ökat snabbt och Sverige har tagit en ledande position i användningen av avancerade biodrivmedel i Europa. De senaste åren är det förnybar diesel i form av HVO (hydrerade vegetabiliska oljor) som ökat i särklass mest, och den står nu för över hälften av biodrivmedlen. HVO har en mycket hög teknisk kvalitet och kan användas 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 har en bred och växande kundkrets och levererar HVO till både 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, breddades råvarubasen under 2016 till att inkludera restprodukten PFAD. Neste är ett ledande bolag vad gäller hållbarhet och transparens gällande råvaruförsörjning och väl medveten om hållbarhetsdiskussionen kring PFAD. Neste bedriver därför omfattande program för att säkra råvarans hållbarhet och öka transparensen i varuförsörjningskedjan (se avsnitt 4).

Neste använder i dagsläget totalt ett tiotal olika råvaror för att producera HVO, och globalt sett utgjorde avfall och restprodukter nära 80 procent av Nestes råvaruportfölj under 2016. Neste investerar omkring 390 miljoner kronor per år i forskning och utveckling, varav merparten används för att ta fram och pilottesta nya råvaror för biodrivmedel.

Neste har ett starkt fokus på att utveckla kostnadseffektiva tekniker för att bland annat omvandla skogsavfall till biobränsle och att utveckla nya råvaror som exempelvis alger. Det finns en växande nordisk marknad för biobränslen då även Norge och Finland nyligen har fastställt mycket höga mål för andelen biodrivmedel. Ländernas stora skogsresurser förväntas spela en stor roll för att nå målen. Nestes bedömning är dock att biodrivmedel baserade på skogsråvara inte kommer att vara kommersiellt tillgängliga i någon större omfattning förrän om tidigast 3–5 år.

2 Synpunkter på remissen

2.1 God ansats, men bristande långsiktighet

Syftet med den föreslagna reduktionsplikten är enligt promemorian att skapa stabila och långsiktiga spelregler, inte minst för att producenter av biodrivmedel ska kunna fatta nödvändiga beslut om investeringar i produktionsanläggningar. Ansatsen är god, men i praktiken föreslås bara reduktionsplikt för åren 2018–2020. Därefter påpekar regeringen att det finns stora osäkerheter kring vilka volymer biodrivmedel som finns tillgängliga på marknaden, bland annat till följd av förändringarna i EU:s styrande dokument. Det är positivt med kontrollstationer längs vägen för att "korrigera kursen" men vi menar att lagförslaget är allt för kortsiktigt. Vi välkomnar att regeringen ger en indikativ reduktionsnivå för

2030, men det är tveksamt om denna är tillräckligt bindande för de omfattande investeringar som krävs för att omvandla bland annat skogsråvaror till biodrivmedel.

2.2 Beräkning av växthusgasutsläpp och volymer

Det framgår av promemorian att "regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om beräkning av växthusgasutsläpp och av koldioxidekvivalenter". Det saknas dock räkneexempel vilket gör det svårt att beräkna vilka volymer som behöver uppnås för att klara kraven. Avsaknaden av exempel gör att aktörerna får förlita sig på antaganden. Vi föreslår att räkneexempel utarbetas, vilket även underlättar konsekvensanalyser då tillgängliga produkter och råvaror ska ställas mot den efterfrågade mängden per år.

2.3 Överkompensationsberäkningar

Regeringen anger att det bör övervägas att söka underlätta hanteringen och öka förutsägbarheten för marknadsaktörerna vid överkompensationsberäkningarna. Detta till exempel genom att skapa förutsättningar för att kunna utgå från marknadspriset för vissa höginblandade biodrivmedel i stället för att låta Energimyndigheten samla in uppgifter om företagets produktionskostnader. Neste menar att marknadspriser kan vara vilseledande som indikation på överkompensation. Priset på insatsvaror kan ändras snabbt vid ett begränsat utbud, vilket kan leda till ändrade produktionskostnader. Detta belyses bäst utifrån en längre tidsperiod, enligt den metod som Energimyndigheten använder i dag.

2.4 Fortsatt osäkerhet kring höginblandade och rena biodrivmedel

Neste är positiva till förslaget att höginblandade och rena biodrivmedel ges 100 procent befrielse från energi- och koldioxidskatt. Regeringen skriver att en ansökan om förnyat statsstöds godkännande bör göras för de flytande biodrivmedel som ges fortsatt skattebefrielse från och med den 1 juli 2018. Det är bra, men Neste saknar en analys av konsekvenserna av om ett sådant godkännande inte medges.

I promemorian påpekas att möjligheterna att lämna statligt stöd till "livsmedelsbaserade" biodrivmedel kan vara begränsade efter 2020. Regeringen konstaterar att EU:s nya statsstödsriktlinjer för miljöskydd och energi inte väntas förrän tidigast 2018, och att ett godkännande troligen inte kan ges för längre tid än vad 2014 års statsstödsriktlinjer medger. Därmed ansöks om förlängt godkännande till utgången av 2020, vilket är en alltför kortsiktig lösning. Det är viktigt att regeringen ökar sina ansträngningar för att ändra EU:s synsätt när det gäller grödebaserade biodrivmedel, så att Sverige kan få långsiktiga villkor för samtliga hållbara höginblandade och rena biodrivmedel.

3 Utmaningar för att klara reduktionsplikten

3.1 HVO nödvändigt för att klara reduktionsplikten

Enligt regeringens förslag gällande reduktionsplikt för diesel ska reduktionsnivån vara 19,3 procent år 2018 för att öka till 21 procent 2020. Vilken volym biodrivmedel som krävs för att klara dessa växthusgasreduktioner beror på hur klimateffektiva de biodrivmedel som används är. HVO spelar en helt

avgörande roll för att nå målen och reducera utsläppen. Av regeringens promemoria avseende reduktionsplikt skrivs 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".

Regeringen konstaterar att den sålda volymen HVO har ökat kraftigt de senaste åren, men bedömer att det finns förutsättningar att ytterligare öka volymen under 2018–2020. Regeringen hänvisar till Energimyndighetens prognos som bedömer att det kommer vara 25 procent biodrivmedel i diesel 2018. För att inte störa marknaden när reduktionsplikten införs, ligger denna prognos till grund för den föreslagna reduktionsnivån för 2018.

Eftersom Neste är den klart största leverantören av HVO till den svenska marknaden baseras Energimyndighetens prognos till stor del på Nestes leveranser. Med dagens tillgängliga råvaror ser vi stora möjligheter att ytterligare öka tillförseln av förnybara drivmedel till den svenska marknaden. Om den möjliga råvarubasen begränsas (se nedan) kan det dock tvärtom bli mycket svårt att klara de föreslagna nivåerna. 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.

Möjliga konsekvenser av regeringens förslag beskrivs i mer detalj i Nestes remissvar gällande *Genomförande av ändringar i direktivet om förnybar energi – ILUC*.

3.2 Genomförande av ILUC

Samtidigt som regeringen lade fram sitt förslag om reduktionsplikt, lade regeringen även fram promemorian *Genomförande av ändringar i direktivet om förnybar energi – ILUC*. I den promemorian föreslås att "ytterligare föreskrifter om vad som krävs för att ett ämne ska anses vara en restprodukt" får meddelas. Regeringen skriver att "ämnet endast [ska] 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".

Regeringen vill 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. Den sannolika konsekvensen av förslaget är att ämnen i stället för att klassas som restprodukt får en ny klassning som biprodukt. Detta skulle innebära att det ställs krav spårbarhet som kan vara mycket svåra att klara för restprodukter som uppstår sent i en bearbetningsprocess, oaktat dess ekonomiska värde.

En i dag viktig råvara för framställning av HVO är så kallad PFAD (Palm Fatty Acid Distillate), en oätlig fettsyra som uppstår när palmolja raffinerar till livsmedelskvalitet. Enligt definitionen av "restprodukt" i EU:s hållbarhetskriterier och den svenska Hållbarhetslagen, samt enligt Energimyndighetens bedömning, är PFAD att betrakta som en restprodukt.

Det är dock viktigt att poängtera att ett "ekonomiskt test" kan komma att påverka många råvaror, ett exempel är teknisk majsolja. 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.

De prognoser som ligger till grund för målsättningen i reduktionsplikten de kommande åren baseras på att

dagens råvaror fortsatt kan användas. Ändras förutsättningarna på råvarusidan genom ILUC-implementeringen kan utbudet av HVO på den svenska marknaden komma att påverkas dramatiskt.

När det gäller PFAD bedriver Neste ett omfattande program för att öka transparensen i varuförsörjningskedjan, med målet att all PFAD som Neste använder ska vara 100 procent spårbar ner till palmolja-plantage år 2020 (se vidare avsnitt 4). Programmet är en del av Nestes arbete för att bidra till en mer hållbar palmoljaindustri och motverka risken för avskogning.

3.3 Uppdatering av EU:s förnybartdirektiv (RED II)

I december 2016 presenterade EU-kommissionen förslag till en uppdatering av EU:s förnybartdirektiv (RED II), som en del av det så kallade "vinterpaketet". Medlemsländerna och Europaparlamentet ska under två års tid förhandla fram en slutgiltig lösning som ska träda i kraft 2021. Som regeringen konstaterar i sin promemoria kan detta få stor betydelse för utvecklingen på den svenska biodrivmedelsmarknaden.

I förslaget till uppdaterat förnybartdirektiv definieras avancerade biobränslen mycket snävt, enligt en kort lista av råvaror i del A i Annex IX i direktivet. I dag använder Neste bland annat animaliska fetter (AF cat III), teknisk majsolja (TCO) och fettsyror (PFAD) som inte är listade i Annex IX. Samtidigt begränsas användningen av råvaror från del B i Annex IX, vilket gör att man går miste om en stor mängd biodrivmedel som är baserade på avfall och restprodukter med upp till 90 procents växthusgasminskning. Dessutom föreslås ett tak för grödebaserade råvaror på max 7 procents inblandning (volym) 2021 som sedan ska minska till 3,8 procent 2030.

Med en strikt tolkning av det uppdaterade förnybartdirektivet kan antalet tillgängliga råvaror för biodrivmedelsproduktion begränsas kraftigt, vilket i sin tur begränsar den tillgängliga mängden biodrivmedel för den svenska marknaden. Regeringen bör därför arbeta för att åstadkomma största möjliga handlingsfrihet för användningen av hållbara biodrivmedel från andra råvaror än de på Annex IX-listan, och för att ändra EU:s synsätt när det gäller användning av grödebaserade biodrivmedel.

3.4 Konsekvenser för pris vid pump

Regeringen bedömer den föreslagna reduktionsplikten innebära att priserna vid pump för bensin och dieselbränsle i genomsnitt förblir oförändrade 2018 och stiger något 2019 respektive 2020. Påverkan på priset antas vara begränsad eftersom energi- och koldioxidskatten sänks för att kompensera för att de inblandade biodrivmedlen beskattas fullt ut.

De föreslagna förändringarna i regeringens promemoria om genomförande av ILUC-direktivet kan dock få stora konsekvenser för priset på biodrivmedel. En omklassning av industriella restprodukter som används idag, exempelvis PFAD, skulle på kort sikt innebära att tillgången till HVO på den svenska marknaden kan komma att halveras och förmodligen leda till ökade priser på biodrivmedel för såväl privat- som yrkestrafik. I Norge där PFAD vid årsskiftet omklassades till biprodukt ersattes denna med certifierad palmolja (Crude Palm Oil, CPO). Prisnivån till användare för ren HVO har sedan dess ökat med 2–3 norska kronor, vilket lett till att bland annat bussbolag valt att i stället köra på fossil diesel.^{1,2}

¹ <http://www.bussmagasinet.se/2017/03/prischock-pa-fossilfritt-far-bussforetag-valja-diesel/>

När det gäller låginblandade bränslen påpekar regeringen att priset vid pump begränsas av reduktionspliktsavgiften ”som i praktiken sätter en gräns för hur mycket dyrare ett biodrivmedel kan vara innan de reduktionspliktiga bolagen i stället sannolikt väljer att betala avgiften.” Merkostnaden beräknas maximalt kunna bli fyra kronor. Samtidigt skulle detta innebära att fossila, i stället för förnybara drivmedel används.

Ett högre drivmedelspris har klimatfördelar både eftersom det påverkar körbeteendet och underlättar nya investeringar i biodrivmedelsproduktion. Man bör dock vara medveten om att tillgången till biodrivmedel de närmaste åren kommer att vara beroende av råvaror från grödor, industriella restprodukter och avfall. Nestes bedömning är att biodrivmedel baserad på skogsråvara inte kommer att vara kommersiellt tillgängliga i någon större omfattningen förrän om tidigast 3–5 år.

4 Hållbarhet

Regeringens förslag att se över definitionen av restprodukt, och inkludera dess ekonomiska värde och mängd i förhållande till 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 palmoljaindustrin i Sydostasien. Neste har banat väg för detta arbete, och är fast besluten om att fortsätta vara drivande i utvecklingen även när det gäller PFAD.

4.1 Spårbarhet för PFAD

PFAD uppkommer sent i processen när livsmedels- och kemikalieindustrin renar rå palmolja 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 (CPO) kan härledas till en eller två kvarnar, kan ett lastfartyg med PFAD ha sitt ursprung i 100–300 kvarnar, som i sin tur samlat 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.

- 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 palmoljaplantage.

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

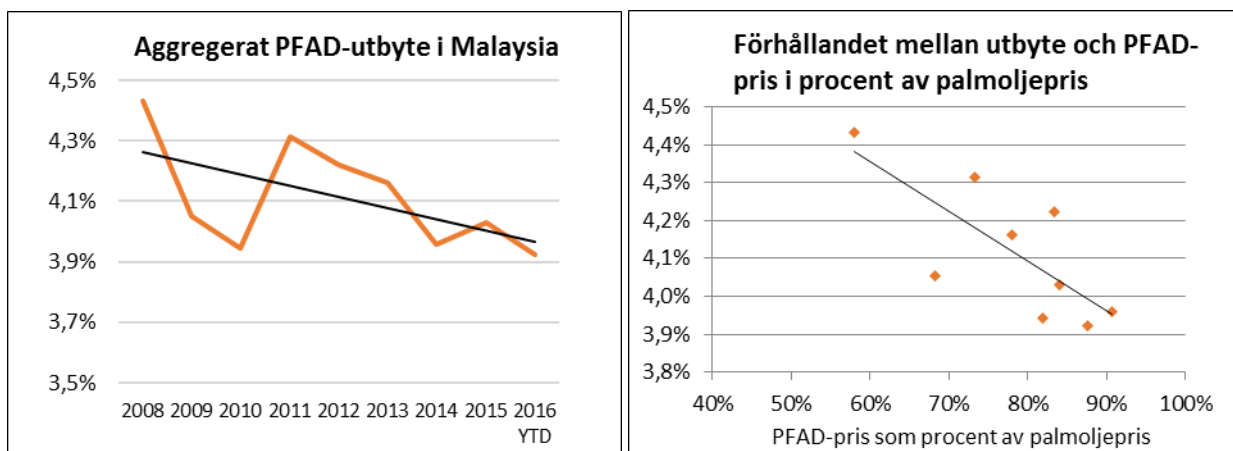
För att åstadkomma full spårbarhet ner till plantage kommer ett omfattande samarbete med livsmedelsindustrin att vara nödvändigt, och Neste har därför bjudit in föregångare från livsmedelsindustrin för att aktivt delta i projektet. Genom samarbetet kommer programmet ha stor inverkan på spårbarhet även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

² <https://lastebil.no/Aktuelt/Nyhetsarkiv/2017/Stopper-HVO-testen>

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.

4.2 Effekter av förändrad efterfrågan på PFAD

Det har framförts argument om att ökad efterfrågan på PFAD skulle driva på ökad produktionen av palmolja. Utbudet på PFAD är dock en funktion av palmoljeproduktion och efterfrågan på PFAD driver inte investeringar i palmoljeindustrin. Värdet av PFAD är cirka 4 procent av värdet av raffinerad palmolja, när man beaktar pris och volym utifrån en ton raffinerad rå palmolja. Raffinaderiet vill minimera andelen PFAD för att istället få ut så mycket som möjligt av den raffinerade palmoljan, eftersom denna har ett högre pris. Av figuren till vänster nedan framgår att producenterna över tid lyckats med sina ansträngningar att minimera uppkomsten av PFAD, även sedan efterfrågan ökat från drivmedelsproducenter. Av figuren till höger framgår att detta även gäller under perioder då priset på PFAD har legat nära priset på raffinerad palmolja. (Källa: MPOB Statistics, Informa Economics, Analysis)



4.3 Indirekta effekter

Förutom till drivmedel används PFAD i dag främst till produktion av djurfoder och billiga tvålar. Det har framförts argument om att efterfrågan på PFAD indirekt kan öka efterfrågan av palmolja, som en följd av att producenter av djurfoder och tvål kan behöva använda annan råvara om PFAD i större omfattning efterfrågas av biodrivmedelsproducenter. Neste har låtit analysföretaget Informa Economics studera sambanden.

Eftersom tvål har ett högre marknadsvärde än djurfoder, är det vid tillverkning av djurfoder som det först skulle bli aktuellt att byta råvara. Ersättningsråvaror är främst animaliska fetter (tallow) och vegetabiliska oljor. Eftersom palmolja har en negativ effekt på näringsupptaget, föredras animaliska fetter som ersättning, eller andra vegetabiliska oljor. Eftersom djurfoder i stor utsträckning används där själva djuruppfödningen sker finns ofta ett stort överskott på animaliska fetter i närmiljön.

När det gäller tvålproduktion sker en allt större övergång till flytande tvål där PFAD inte är aktuellt som råvara. I takt med att befolkningen ökar i utvecklingsländer så ökar dock även efterfrågan på hård tvål,

som kan baseras på PFAD. Invånare i utvecklingsländer äter samtidigt allt mer kött, vilket innebär att utbudet på animaliska fetter ökar och dessa förväntas ersätta PFAD som insatsvara till tillverkning av hård tvål.

4.4 Fördjupade analyser av hållbarhetsaspekter

Eftersom det finns en oro kring hållbarheten hos PFAD, samtidigt som det skulle få mycket stora konsekvenser på den svenska biodrivmedelsmarknaden om den skulle uteslutas som råvara, kommer Neste att fortsätta att öppet redovisa sitt arbete med att analysera och säkerställa hållbarheten i produkten.