

Infrastrukturdepartementet
i.e.remissvar@regeringskansliet.se
i.remissvar@regeringskansliet.se
andreas.kannesten@regeringskansliet.se

Remiss av Promemorian Hållbarhetskriterier – genomförande av det omarbetade förnybartdirektivet. Dnr: I2021/00533

Drivkraft Sverige har fått rubricerade remiss för synpunkter och lämnar följande remissvar.

Sammanfattning

- Drivkraft Sverige anser att denna promemoria borde ha remitterats skyndsamt efter publikation av det omarbetade förnybartdirektivet 2018, och därmed gett berörda företag nödvändig förutsägbarhet i god tid avseende lagstiftningen hållbarhetskriterierna.
- Den sena remitteringen medför att föreskrifter och vägledning knappt hinner färdigställas innan implementering
- Drivkraft Sverige föreslår att hållbarhetsförordningen tar bort det ekonomiska villkoret för bedömning av restprodukter, då begränsningen för råvaror med hög risk för indirekt markanvändning införs inom reduktionsplikten.
- Drivmedelsleverantören har inte möjlighet att veta i vilken verksamhet som biodrivmedlet eller det flytande biobränslet har använts. Det betyder att samma last kan hamna under två olika definitioner enligt 1 Kap §2.
- Drivkraft Sverige anser att kravet på miljöinformation i Förnybartdirektivet är överimplementerat i Sverige och ger konsumenterna vilseledande information avseende hållbarhet och klimatnytta.
- Drivkraft Sverige yrkar på att Energimyndigheten ges i uppdrag att utveckla en möjlighet till ett förhandsgranskningsförfarande för nya råvaror.
- Drivkraft Sverige anser att all lagstiftning som berör hållbarhetskriterierna skall samlas i en sammanhållen lagstiftning.
- Drivkraft Sverige anser att Sverige skall verka för att rapportering till Unionsdatabasen görs en gång per år och inte löpande under året.

- Drivkraft Sverige anser att hållbarhetskriterierna för uppfyllnad av art 7a enligt rapporteringen i drivmedelslagen skall harmoniseras med hållbarhetslagstiftningen i den nya Förnybartdirektivet.

Varför kommer promemorian så sent?

Det omarbetade förnybartdirektivet publicerades i december 2018. Under 2019 arbetade Energimyndigheten med implementeringsfrågor rörande hållbarhetskriterier, huvudsakligen med biomassa och gasformiga bränslen. Det hölls en hearing i januari 2020 och Drivkraft Sverige (då SPBI) lämnade skriftliga synpunkter på Energimyndighetens rapport ER 2019:28.

Därefter händer ingenting förrän i februari 2021 för implementering den 1 juli 2021. Drivkraft Sverige har, efter genomläsning, svårt att förstå varför detta dokument inte remitterats tidigare. Såvitt Drivkraft Sverige kan bedöma finns det inga politiska ställningstaganden i implementeringsförslaget som skulle inneburit långa och svåra förhandlingar inom och mellan Regeringens samarbetspartier. Det mesta i remissen är en implementering av Förnybartdirektivets artiklar 28-31 med inte särskilt många ändringar.

Drivkraft Sverige anser att detta arbete borde ha genomförts mycket tidigare och redan under 2019 eller åtminstone tidigt 2020. Det hade gett företagen denna viktiga information för att möjliggöra att tidigt säkra volymer av hållbara råvaror för produktion av hållbara biodrivmedel. Den möjligheten har därmed gått förlorad.

Det som tillkommit jämfört med Förnybartdirektivet är att regelverket som krävs enligt statsstödsgodkännande för skattebefrielse för biogas och biogasol som transportbränsle och för uppvärmning. Drivkraft Sverige anser att det hade kunnat kompletterats med en mindre insats som att införa anläggningsbesked då statsstödsgodkännandet är begränsat till icke-livsmedelsbaserade biogas och biogasol.

Föreskrifter och vägledning

Denna remiss inför endast Förnybartdirektivets regelverk i lagen om hållbarhetskriterier och ger Energimyndigheten bemyndigande att implementera detaljer i föreskrifter och vägledning. En tidigare remittering av detta PM hade gett Energimyndigheten mer tid att utarbeta och remittera föreskrifter och vägledning. Dessa hållbarhetskriterier skall börja gälla den 1 juli 2021 och det gör att det är mycket kort om tid tills hela regelverket är känt för aktörerna till att det börjar gälla. Utöver detta finns ingen uppgift om Förordningen om hållbarhetskriterier, SFS 2011:1088 också skall revideras. Hade aktörerna på marknaden känt till hela regelverket i god tid hade de kunnat hantera exponeringar och säkra kontrakt för hållbara råvaror för produktion av biodrivmedel. Det är mycket riskfyllt att utan fastställda regelverk upphandla råvaror med exponering att i ett senare skede inte uppfylla alla regelverk rörande hållbarhetskriterierna. Även efter denna remiss kommer osäkerhet i utvecklingen av de andra regelverken att kvarstå.

Definition av restprodukter

I hållbarhetslagen finns en definition av restprodukter angiven i Lagen om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och biobränslen, SFS 2010:589, §2.

I förordningen om hållbarhetskriterier, SFS 2011:1088, §3a finns dessutom ytterligare en definition av restprodukter som är kopplad till ett ekonomiskt villkor. Denna infördes i syfte av att hindra att PFAD betraktades som restprodukt. Utöver PFAD drog den med sig några andra råvaror som det inte fanns något särskilt skäl att förhindra. I promemorian om reduktionsplikten för bensen och diesel – kontrollstation (remiss I2020/03425) föreslås att råvaror med hög risk för indirekt ändrad markanvändning inte bör få användas för uppfyllnad av reduktionsplikten. Det betyder att PFAD och palmolja inte får användas som råvara till biodrivmedel för att uppfylla reduktionsplikten. Denna bestämmelse hänvisar till EU:s delegerade förordning, 2019/807. I den förordningen finns ett undantag för produkter som är certifierat i enlighet med kriterierna i den delegerade förordningen för låg risk för indirekt markanvändning.

Drivkraft Sverige anser därför att hållbarhetskriterieförordningen (SFS 2011:1088) kan revideras och det ekonomiska villkoret för definitionen av restprodukter i §3a kan tas bort. Det skulle kunna frigöra att fler råvaror skulle kunna bli tillgängliga för produktion av biodrivmedel. De kan då anses vara en restprodukt som inte anses vara ett problem ur markanvändningssynpunkt men som idag exkluderas till följd av det ekonomiska villkoret. Exempel på sådana råvaror som i den förordningen tappade sin klassning som restprodukter var t.ex. teknisk majsolja och vissa fria fettsyror. Det skulle också bli lättare för aktörerna att bedöma om råvaran kan betraktas som en restprodukt eller inte om den inte behöver bedömas mot det ekonomiska kriteriet.

Ett möjligt hinder skulle kunna vara olika tidpunkter för ikraftträdande. Begränsningen av att råvaror med hög risk för indirekt ändrad markanvändning föreslogs att träda i kraft den 1 januari 2022 och dessa ändringar i hållbarhetslagen föreslås träda i kraft 1 juli 2021. Det skulle potentiellt kunna innebära att PFAD åter blev betraktad som en restprodukt under 5 eller 6 månader under 2021. Drivkraft Sverige föreslår därför att en ändring av hållbarhetsförordningen enligt ovan träder i kraft den 1 januari 2022.

Definition av biobränslen och biodrivmedel

Lag 2010:598, 1 Kap, 2§

Biobränsle: fasta, gasformiga eller flytande bränslen som framställs av biomassa och som används för andra energiändamål än transporter.

Biodrivmedel: flytande eller gasformiga bränslen som framställs av biomassa och som används för transportändamål och i mobila arbetsmaskiner

Eftersom reduktionsplikten omfattar all bensen och diesel (färgad diesel undantagen) så kommer samma biodrivmedel, i samma last att kunna hamna under två olika definitioner. Eftersom diesel, som i stor omfattning används i stationära såväl som mobila arbetsmaskiner, och som i ökande omfattning tankas på

drivmedelsstationerna, att innehålla biodrivmedel och flytande biobränsle. Drivmedelsleverantören har ingen möjlighet att veta i vilken verksamhet som biodrivmedlet eller det flytande biobränslet har använts. De kan därmed inte heller veta vilken del av biodrivmedlet som skall kategoriseras som flytande biobränsle eller som biodrivmedel.

Drivkraft Sverige anser att definitionen av biodrivmedel bör utökas så att allt som ingår i reduktionsplikten och även i rapporteringen enligt bränslekvalitetsdirektivets art 7a rapportering omfattas.

Drivkraft Sverige saknar en tydligare definition en stationär arbetsmaskin som inte ingår i definitionen av mobil arbetsmaskin. Drivmedelsbolagen kan inte veta var deras drivmedel används och dessutom om definitionen och gränsdragningen mellan mobila och stationära arbetsmaskiner är oklar blir det än svårare.

Då färgad diesel inte ingår i reduktionsplikten och används i vissa användningar som skulle kunna vara både mobila och stationära arbetsmaskiner behöver de stationära arbetsmaskiner som använder drivmedel med biodrivmedel definieras tydligt i lagstiftningen. Exempel på vad som skulle kunna utgöra stationära arbetsmaskiner skulle exempelvis kunna vara följande: Stenkrossar, bensindrivna elkraftverk, spannmålstorkar. En annan möjlig otydlighet kan vara om en arbetsmaskin betraktas som mobil om det transporteras på flak till en stationär plats där den används.

Miljöinformation om biodrivmedel

Miljöinformation om biodrivmedels ursprung och bränsleråvara som skall göras tillgänglig för konsumenter och överlämnas till Kommissionen regleras i artikel 30.3.

Den skall göras tillgänglig för konsumenter på operatörers, leverantörers eller berörda myndigheters webbplatser och skall uppdateras årligen.

I Promemorian har det angivits att de krav på miljöinformation för drivmedel som genomförts innebär att kravet i RED II, art 30, p3 är genomfört. Detta krav på information som skall klistras upp på pumpar är en kraftig överimplementering av det krav som finns i direktivet samtidigt som det är utformat på ett sätt som vilseleder konsumenterna. Drivkraft Sverige anser att Sverige skall följa kravet i direktivet med information på drivmedelsbolagens hemsidor, som också finns i kravet på miljöinformation om drivmedel, hade varit tillräckligt för att uppfylla kravet på information enligt direktivet. Det kan ge konsumenterna en korrekt information på ett bättre sätt.

Förhandsgodkännande av råvaror

PM:et för reduktionsplikten utgår i konsekvensbeskrivningen att biodrivmedlen huvudsakligen kommer att vara producerade av avfall och restprodukter. Då klassificeringen av avfall och restprodukter kräver tolkning av hållbarhetsförordningens ekonomiska villkor föreslår Drivkraft Sverige att det införs en möjlighet till ett förfarande med förhandsgodkännande av tillsynsmyndigheten för klassificering som avfall eller restprodukt. Drivkraft Sveriges medlemmar har varit i kontakt med Energimyndigheten som är tillsynsmyndighet för hållbarhetskriterier och efterfrågat riktlinjer om hur det ekonomiska villkoret skall tolkas och beräknas.

Energimyndigheten har inte velat ta fram vägledning eller svarat på frågor om detta utan har hänvisat till att den bedömningen skall aktörerna göra själv. Detta skapar en stor osäkerhet om vilka råvaror som vid rapporteringen ändå måste bedömas av tillsynsmyndigheten.

En självklassificering av en råvara som avfall eller restprodukt av biodrivmedelsproducenterna som i efterhand vid rapporteringstillfället inte godkänns av tillsynsmyndigheten kan innebära att dessa biodrivmedel inte betraktas som avfall eller restprodukt alternativt inte kan anses vara hållbara. Det kan innebära krav på omräkning av GHG-prestandan och kanske också eventuellt underkännande av stora volymer biodrivmedel till följd av olika tolkningar av aktör och tillsynsmyndighet. Detta är ett risktagande som kan bli mycket dyrbart för aktörerna om stora volymer biodrivmedel blir underkända. För att minska denna risk för en sådan exponering, som också kan utgöra ett hinder för nya råvaror till biodrivmedel, är ett förfarande med möjlighet till förhandsgodkännande ett sätt att minska denna risk.

Drivkraft Sverige yrkar på att Energimyndigheten ges i uppdrag att utveckla ett förhandsgranskningsförfarande för nya råvaror.

Samla allt om hållbarhetskriterier i samma lagstiftning

Drivkraft Sverige anser att all information som berör hållbarhetskriterier skall samlas under samma lagstiftning. Det betyder att de regler som rör hållbarhet för t.ex. uppfyllnad av reduktionsplikten skall finnas i denna lagstiftning. Det underlättar för aktörer att inte behöva studera flera relaterade lagstiftning som berör hållbarhetskriterierna.

Unionsdatabasen

Enligt Förnybartdirektivet art 28 p2 kommer Kommissionen inrätta en unionsdatabas att inrättas som gör det möjligt att spåra förnybara flytande och gasformiga drivmedel. Drivkraft Sverige anser att Sverige skall verka för att sådan rapportering görs en gång per år och inte löpande under året. Det gör att information i Unionsdatabasen bättre kan stämmas av mot vad som rapporteras i de svenska systemen för hållbarhetskriterier, reduktionsplikt och enligt drivmedelslagen.

Massbalans

Massbalans är en viktig bestämmelse för aktörerna att hantera uppfyllnad av bl.a. reduktionsplikten. Det finns dock otydligheter i den nu gällande lagstiftningen vad gäller föreskrifter och vägledning och här anser Drivkraft Sverige att det behövs en större genomgång tillsammans med branschen för att förtydliga hur massbalans är avsett att fungera i verkligheten och vad som är praktisk möjligt i dagens värdekedja. Drivkraft Sveriges medlemsföretag är angelägna att delta i ett sådant arbete och kan peka på otydligheter i dagens föreskrifter och vägledning som behöver förtydligas.

Enligt 3 Kap 1e§

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. skyldigheten att lämna uppgifter, och

2. att den som är rapporteringsskyldig ska informera konsumenter om vilken typ av biobränsle som används i den yrkesmässiga verksamheten och om bränslets geografiska ursprung.

Som Drivkraft Sverige uppfattar det så gäller p2 ovan inte drivmedelsleverantörers egen förbrukning av drivmedel. Drivkraft Sverige anser att det behöver förtydligas.

Rapportering av icke verifierad mängd

De som är rapporteringsskyldiga lämnar uppgifter till den officiella statistiken och här föreslås att de skall dela upp rapporterade volymer i verifierad och icke verifierad mängd. Då det förnärvarande också pågår en översyn av insamlingen av den officiella statistiken är det bra om det samordnas så att det finns en egen rad för icke verifierade mängder.

Art 7a i bränslekvalitetsdirektivet

Art 7a i Bränslekvalitetsdirektivet (FQD) ställer krav på drivmedelsleverantörerna att minska växthusgasutsläppen med 6% (=reduktionsplikt) till 2020 jämfört med en baslinje från 2010. Detta krav gäller för alla drivmedelsleverantörer i hela EU. Initialt såg det ut som att detta endast skulle gälla för 2020 och sedan upphöra. Nu finns indikationer på att DG CLIMA anser att detta krav gäller även efter 2020 och därmed fortsätter. Det pågår för närvarande en utredning om hur art 7a i FQD fortsättningsvis skall hanteras. I FQD finns även hållbarhetskriterier (HBK) inskrivna som är fullt ut harmoniserade med RED I. DG CLIMA menar att det i samband med att RED II fastställdes har medfört att hållbarhetskriterierna inte längre fullt ut är harmoniserade med FQD. Drivkraft Sverige har inte närmare studerat skillnaderna men anser att det inte är möjligt att ha olika regelverk för hållbarhetskriterier för olika reduktionsplikter. Det är också DG CLIMAs inställning till detta och menar på att de måste ändras i Bränslekvalitetsdirektivet. Drivkraft Sverige ser dock inte att det finns en påbörjad process för att sådan förändring som kommer hinna genomföras innan RED II skall vara implementerad. Detta bör dock beaktas i samband med Sveriges kontakter med EU Kommissionen och redas ut vad som gäller för hållbarhetskriterierna för rapportering enligt drivmedelslagen som är den rapportering för uppföljningen av art 7a i FQD.

Johan G Andersson
VD

Ebba Tamm
Produkt- och Miljöexpert