

## Konsekvensanalys

Denna konsekvensanalys behandlar endast 3 a och 3 b §§ i det remitterade förslaget till ändring av förordning (2011:1088) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen. I förhållande till den bestämmelse som remitterades tidigare har ikraftträdandedatumet flyttats från 1 juli 2018 till 1 januari 2019. Bestämmelsen har också förtydligats.

Konsekvensanalysen bör läsas tillsammans med regeringens proposition Genomförande av ändringar i förnybartdirektivet – ILUC (prop. 2016/17:217, s. 21 f), där det bl.a. förklaras vilka krav som ställs i lagstiftningen och vilka följder det får att ett biodrivmedel producerats från ett ämne som utgör en restprodukt. Nedan finns en sammanfattning av frågan. I propositionen finns också en övergripande konsekvensanalys av lagstiftningen.

Förnybartdirektivets hållbarhetskriterier kan översiktligt delas upp i två delar: krav på minsta växthusgasminskning och markkriterier. När det gäller växthusgasminskningen så anses biodrivmedel eller flytande biobränslen som hållbara om användningen av dessa bränslen medför en minskning av utsläppen av växthusgaser med minst 50 procent i förhållande till utsläppen om fossila bränslen i stället hade använts när det gäller produktion i anläggningar som tagits i drift senast den 5 oktober 2015 och 60 procent när det gäller produktion i anläggningar som tagits i drift efter den 5 oktober 2015. Minskningen avser de utsläpp som uppstår under produktionskedjan. Produktionskedjan omfattar den produktionsprocess som börjar med odling av biomassan, inbegripet framställning av gödsel för odlingen, och som pågår fram till och med användningen av biodrivmedlet eller det flytande biobränslet. När det gäller markkriterierna får råvaran som används för att producera biobränslet inte komma från mark med högt kolinnehåll eller mark med hög biologisk mångfald. För biodrivmedel och flytande biobränslen som framställts av avfall eller restprodukter gäller kravet på minskade växthusgasutsläpp men beräkningen görs från den plats där avfallet eller restprodukten uppstod – dvs. utsläpp som skett i odlingssteget räknas inte med. Huvudregeln är att markkriterierna inte gäller för avfall och restprodukter. Det är bara i fråga om restprodukter som uppkommit direkt i jordbruks-, vattenbruks-, fiske eller skogsbruk som markkriterierna gäller.

Syftet med förordningsbestämmelsen är att det ska ske en snävare bedömning än i idag av vilka ämnen som ska anses utgöra restprodukter. Detta innebär att fler ämnen ska spåras tillbaka till odling av råvaran. Det kommer att leda till att fler ämnen får krav på att markkriterierna ska vara uppfyllda och att utsläpp från odlingssteget inkluderas i beräkningen av klimatprestanda. Det är av stor betydelse att de biodrivmedel som används för att nå de klimatpolitiska målen är hållbara.

## Vilka berörs av förslaget?

Cirka 165 företag, kommuner och andra aktörer har s.k. hållbarhetsbesked som visar att de biodrivmedel eller flytande biobränslen som hanteras anses vara hållbara. Ett flertal av aktörerna ingår dock i koncerner med flera rapporteringsskyldiga bolag. Indirekt påverkas även producenter av biodrivmedel, konsumenter och transportköpare av bestämmelsen.

## Förslagets marknadspåverkan på kort sikt

Vad innebär förslaget för marknaden på kort sikt?

Förslaget till förordningsändring berör endast biodrivmedel från restprodukter. Avfall berörs inte. Förslaget innebär inte någon förändring för de ämnen som utpekats som restprodukter i EU-rättsakter enligt 3 b § i förordningen – såsom tallolja, brunlut och lignin. Förslaget innebär inte heller någon ändring för ämnen som inte har annat användningsområde än energiändamål eller som uppkommit direkt i jordbruks-, vattenbruks-, fiske eller skogsbruksverksamhet.

Regeringens förslag innebär enligt Energimyndighetens bedömning att råvarorna palm fatty acid distillate (PFAD), teknisk majsolja och fria fettsyror inte längre kommer att anses vara restprodukter. Det innebär att för biodrivmedel från dessa råvaror ska växthusgasutsläppen räknas från och med odling av råvaran och det krävs spårbarhet för att kontrollera att markkriterierna är uppfyllda. Råvarorna används idag för att producera s.k. HVO (hydrerad vegetabilisk olja). PFAD uppkommer i produktionen av palmolja till livsmedelsindustrin. Eftersom det normalt saknas hållbarhetskrav i livsmedelssektorn finns det idag sällan spårbarhet i de processer där PFAD uppkommer. Detsamma bedöms gälla för teknisk majsolja. I praktiken innebär detta att nuvarande volymer av dessa råvaror kommer att försvinna från marknaden. Under 2016 uppgick andelen HVO från dessa råvaror till minst 27 procent av den totala volymen HVO som användes i Sverige.<sup>1</sup> Det kan finnas fler ämnen som i och med de nya bestämmelserna kommer att klassificeras om men som ännu inte identifierats av Energimyndigheten eftersom det saknas tillräcklig marknadsinformation.

HVO-marknaden är uppdelad i två delar. Låginblandad HVO som blandas in i vanlig diesel och ren HVO (HVO100) som framförallt används i lastbilar och bussar. År 2016 såldes ca 954 000 m<sup>3</sup> HVO till låginblandning och 267 000 m<sup>3</sup> HVO100. Det innebär att ungefär 2/3 av all användning av biodrivmedel utgjordes av HVO. Enligt den preliminära statistiken var försäljningen januari till oktober 2017 ca 729 000 m<sup>3</sup> låginblandning och ca 448 000 m<sup>3</sup> HVO100, vilket för helåret innebär en något sjunkande volym låginblandning och en dubbelning av mängden HVO100.<sup>2</sup> När reduktionsplikten införs 1 juli 2018 kommer låginblandad HVO att omfattas av plikten medan HVO100 fortsatt ges skattebefrielse.

---

<sup>1</sup> Mängden PFAD var ungefär 23 %. Volymen teknisk majsolja och fria fettsyror är inte känd då den inte särredovisas i rapporteringen till Energimyndigheten men uppskattas till mellan 4 och 7 %.

<sup>2</sup> Om volymerna extrapoleras över hela året skulle totala användningen bli 875 000 m<sup>3</sup> låginblandning och 538 000 m<sup>3</sup> HVO100. I och med att användningen av HVO100 är ökande kommer dock slutliga användningen under 2017 sannolikt att bli något högre än så.

Det saknas statistik över råvaror för den HVO som använts under 2017 eftersom det rapporteras till Energimyndigheten under första kvartalet 2018. Information från drivmedelsbolagen tyder dock på att andelen HVO från PFAD ökat till mellan 40 och 50 procent under 2017 samt att det redan under 2016 fanns brist på HVO som inte kom från palmolja eller PFAD. Det är oklart vilka råvaror som kommer att ersätta PFAD. Bedömningen är att råvaran främst kommer att ersättas av palmolja, då det på nuvarande marknad är den råvara som finns i tillräckliga volymer till lägst pris. Utöver detta kan det eventuellt vara möjligt att använda en något större mängd använd matolja som idag används för produktion av fame (fettstyretylster) och produktionen från raps kan komma att öka något. Sammanfattningsvis bedöms förslaget på kort sikt leda till en brist på HVO som inte kommer ifrån palmolja.

#### Vad kommer en brist på HVO innebära på kort sikt?

Den reduktionsplikt som införs 1 juli 2018 innebär ett krav på att minska utsläppen av växthusgaser med 19,3 procent för dieselbränslen. Den 1 januari 2019 höjs kravet till 20 procent. Andelen biodrivmedel som behöver blandas in beror på hur låga växthusgasutsläpp de biodrivmedel som används har. Enligt drivmedelslagen (2011:319) får dieselbränsle innehålla maximalt 7 volymprocent fame. Det finns däremot ingen begränsning för andelen syntetisk biodiesel som HVO så länge bränslekrav på bl.a. lägsta densitet följs. I propositionen för reduktionsplikt anges att andelen HVO förväntas bli ungefär 20 volymprocent från och med 1 juli 2018. Det innebär att tillgången till HVO är helt avgörande för att kunna uppfylla reduktionsplikten.

Reduktionsplikten och skattebefrielsen är konkurrerande styrmedel om en viss mängd HVO. Det är svårt att fastställa exakt hur marknaden kommer agera vid en brist och om bränslen i första hand kommer att allokeras till reduktionsplikten eller till HVO100-marknaden. Om det uppkommer en brist på HVO100-marknaden kommer det leda till en minskad försäljning eller att marknaden övergår till HVO från palmolja. Om det uppkommer en brist i reduktionsplikten kommer drivmedelsleverantörerna att behöva betala reduktionspliktsavgift eller övergå till HVO från palmolja. I det senare fallet behövs en större volym jämfört med om HVO från PFAD eller teknisk majsolja använts eftersom växthusgasutsläppen är högre när beräkningen görs från och med odling av råvaran.

För globala produkter som etanol och fame finns ett tydligt marknadspris från bl.a. råvarubörsen i Rotterdam. Det är idag inte fallet för HVO som är en liten marknad globalt. Den svenska marknaden försörjs av tre producenter varav en endast levererar en mindre volym och en samraffinerar diesel och säljer den själv. I praktiken är det således endast en producent som försörjer drivmedelsleverantörerna med HVO och som därmed kan styra prissättningen. Det är därför mycket svårt att göra antaganden om eventuella prisseffekter av förslaget och hur marknaden kommer reagera på dem.

Med hänsyn till reduktionspliktsavgiftens storlek är bedömningen att det är troligast att drivmedelsbolag vid en bristsituation i första hand kommer att välja att uppfylla reduktionsplikten framför att sälja HVO100 och betala reduktionspliktsavgift. Det kan dock finnas

undantag till detta antagande utifrån prissättningen på marknaden, utformning av kontrakt samt vilka växthusgasutsläpp de aktuella partierna av HVO har då plikten premierar biodrivmedel med låga växthusgasutsläpp. Vissa aktörer har också krav på sig att leverera en vis typ av drivmedel till följd av att de mottagit medel från Klimatklivet.

Sammanfattningsvis görs bedömningen att bestämmelserna framförallt kommer få betydelse för marknaden för HVO100 som vid en bristsituation kan komma att minska eller övergå till HVO från palmolja. Beroende på hur stor bristen är kan den även få viss betydelse för möjligheten att uppfylla reduktionsplikten.

Beräknat utifrån 2016 års försäljning och råvaruanvändning skulle ungefär 890 000 m<sup>3</sup> HVO återstå på marknaden om HVO från PFAD och teknisk majsolja räknats bort. Utifrån ett marknadsantagande om att 40 till 50 procent av den HVO som säljs i Sverige idag kommer från PFAD eller teknisk majsolja skulle med 2017 års prognosticerade försäljning ungefär 700 000 till 840 000 m<sup>3</sup> återstå på marknaden. Detta bör endast ses som en indikation då det kan tillkomma volymer från andra marknader och försvinna volymer från Sverige till andra marknader beroende på den globala efterfrågan. Det är inte möjligt att fullt ut beräkna hur stor volym HVO som krävs för att uppfylla reduktionsplikten eftersom det beror på volymen dieselbränsle som säljs under året och vilka växthusgasutsläpp de biodrivmedel som används har ur ett livscykelperspektiv. I propositionen om reduktionsplikt uppskattades att inblandningen skulle uppgå till åtminstone 20 procent HVO i dieselbränsle som omfattas av plikten. Utifrån att den genomsnittliga utsläppsminskningen på kort sikt kan komma att sjunka något då PFAD och teknisk majsolja inte längre är tillgängliga råvaror kan efterfrågan på HVO till reduktionsplikten försiktigt uppskattas till ungefär 1,2 miljoner m<sup>3</sup>.

Under föregående remittering av förordningsbestämmelse har bl.a. *Colabitoil Sweden AB*, *Energifabriken AB*, *Neste AB*, *Svenska Petroleum & Biodrivmedel Institutet (SPBI)*, *ST1 Sverige AB*, *Sveriges Bussföretag*, *Sveriges Åkeriföretag* och *Transportföretagen* ansett att förslaget medför en risk för att det inte kommer att finnas tillräckliga mängder biodrivmedel på marknaden.

### **Marknaden på längre sikt**

Tillgången på biodrivmedel är beroende av de globala och regionala biodrivmedels-marknaderna och svår att kvantifiera. Ökad efterfrågan från andra länder, t.ex. genom bränslekvalitetsdirektivets krav som gäller för 2020 eller genom krav i förnybartdirektivet som nu förhandlas i EU, kan minska tillgången kortsiktigt men kan samtidigt leda till förutsättningar för ökad produktion. På samma sätt förväntas införandet av reduktionsplikten leda till förutsättningar för ökad produktion i Sverige. Förhandlingarna av förnybartdirektivet kan också eventuellt innebära minskade möjligheter att använda vissa ämnen, där bl.a. användningen av palmolja varit föremål för debatt i Europaparlamentet. Det är den globala marknaden som sätter ramarna för tillgången till HVO på längre sikt. Mycket talar för att flera olika råvaror kommer att behöva användas för biodrivmedelsproduktion.

## **Konsekvenser för miljön**

Som tidigare nämnts är syftet med förordningsbestämmelsen att det ska ske en snävare bedömning av vilka ämnen som ska anses utgöra restprodukter för att fler ämnen ska spåras tillbaka till odlingen av råvaran. Det innebär krav på att markkriterierna ska vara uppfyllda och att beräkning av klimatprestanda ska inkludera utsläpp från odlingssteget.

Vad gäller PFAD, som är ett av de ämnen som till följd av förordningsändringarna inte längre kommer utgöra en restprodukt, innebär dagens situation att ämnet kan komma från oljepalm som t.ex. odlats på mark med hög biologisk mångfald eller höga kollager. De utsläpp som uppstår vid odling av oljepalmen räknas inte heller med i växthusgasberäkningen. Det bedöms att man inom ett par år kan ha möjlighet att spåra PFAD tillbaka till odlingen. Det skulle i så fall göra att råvaran blir tillgänglig för marknaden igen förutsatt att odlingen uppfyller markkriterierna, men växthusgasutsläppen kommer bli betydligt högre. I praktiken kommer PFAD att få liknande egenskaper som palmolja i reduktionsplikten.

Sammanfattningsvis bedöms förslaget innebära att risken för att biodrivmedel som används i Sverige kommer från odling som skett på marker med hög biologisk mångfald eller höga kollager minskar betydligt. Risken kommer också minska för att biodrivmedel används där växthusgasutsläppen i ett livscykelperspektiv i praktiken är betydligt högre än vad som anges. Det finns därmed goda skäl att tillämpa en striktare tolkning av definitionen av restprodukt i förnybartdirektivet än vad som hitintills varit fallet. Även om förslaget kan medföra en brist på HVO med högre kostnader som följd bedöms det inte utgöra något hinder mot Sveriges klimatmål till 2030 då det på längre sikt förväntas tillkomma produktion från nya råvaror.

## **Nollalternativ**

Om förordningsbestämmelsen inte genomförs förväntas PFAD vara den dominerande råvaran för den HVO som används i reduktionsplikten och som säljs på HVO100-marknaden.

## **Offentligfinansiella konsekvenser**

Om PFAD ersätts med palmolja blir de offentligfinansiella effekterna försumbara, men i den mån en minskad försäljning av HVO100 leder till en ökad dieselanvändning kan det komma att innebära ökade offentligfinansiella inkomster. Detta för att fossila delen av dieseln är betydligt högre beskattad än motsvarande förnybara inslag. Om drivmedelsleverantörerna tvingas betala en reduktionspliktsavgift till följd av att de inte uppfyller reduktionsplikten kommer även detta innebära en intäkt till staten. Det bör i denna diskussion understrykas att syftet med förslaget inte är att öka de offentligfinansiella intäkterna.

## EU-rättsliga konsekvenser

Förslaget är en del av genomförandet av det s.k. ILUC-direktivet<sup>3</sup>. Vad gäller 3 a § är det fråga om en generell reglering. Direktivets definition av restprodukt ger ett utrymme för medlemsstaterna att tolka hur bedömningen på detaljnivå ska göras i avsaknad av riktlinjer eller vägledande avgöranden från EU-domstolen. Det är inte fråga om att ställa ytterligare krav. Vad gäller 3 b § är det uppenbart utifrån vissa EU-rättsakter att vissa ämnen utgör restprodukter. Av del A, punkten o, i bilaga IX i förnybartdirektivet framgår exempelvis att trädtoppar, sågspån, svartlut, brunlut, fiberslam, lignin och tallolja är exempel på restprodukter från skogsbruk och skogsbaserad industri. I avsnitt 5.2 i kommissionens tolkningsmeddelande 2010/C 160/02 anges att råglycerin, talloljebeck och gödsel utgör restprodukter. Av bilaga V avsnitt C punkten 18 i förnybartdirektivet framgår att skörderester som halm, bagass, skal, majscolvar och nötskal, liksom bearbetningsrester inklusive råglycerin, dvs. glycerin som inte är raffinerat, utgör restprodukter och ska ha värdet noll när det gäller växthusgasutsläppen över en livscykel, fram till dess att materialen samlas in. Eftersom man på EU-nivå tar ställning till att vissa ämnen är att betrakta som restprodukter bör samma ämnen betraktas som restprodukter även i Sverige.

## Konsekvenser för konsumenter och transportköpare

Om en brist uppstår så att reduktionsplikten inte kan uppfyllas ska den reduktionspliktige betala en reduktionspliktsavgift. Ett teoretiskt scenario där inget biodrivmedel alls blandas i diesel skulle innebära en maximal pumpprisökning på ca 1,3 kr per liter. Bedömningen är dock, baserat på bl.a. *SPBI:s* remissvar, att drivmedelsbolagen vid en brist primärt kommer välja att uppfylla plikten genom att låginblanda HVO från palmolja om de har möjlighet. Eftersom sådan HVO har sämre växthusgasprestanda behöver en större volym blandas i vilket kan ha en viss påverkan på priset vid pump. Som tidigare nämnts är det dock svårt att göra antaganden till följd av hur prissättningen av HVO fungerar. Prisökningen kan dock förväntas bli lägre än i det mest extrema scenariot som beskrivs ovan. På sikt förväntas nya råvaror med lägre växthusgasutsläpp tillkomma på marknaden.

Vad gäller påverkan på HVO100-marknaden är det främst den privata och offentliga bussbranschen samt åkerinäringen som använder detta drivmedel. En eventuell brist kan leda till att bolagen måste övergå till fossil diesel eller använda HVO från palmolja vilket också *Sveriges Busföretag* flaggat för. Detta kan ha negativ påverkan om bolagen t.ex. har åtagit sig att köra på 100 procent förnybara drivmedel.

Sammantaget är bedömningen att förslaget kan bidra till något ökade drivmedelspriser på kort sikt.

---

<sup>3</sup> 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.

## **Konsekvenser för biodrivmedelsproducenter och drivmedelsleverantörer**

Försäljningen av HVO har ökat kraftigt de senaste åren och i synnerhet marknaden för HVO100 har haft en närmast explosionsartad utveckling. Vad gäller HVO100-marknaden kan en brist ge negativa konsekvenser i form av minskad försäljning och svårigheter att uppfylla avtal mot större konsumenter som efterfrågar detta drivmedel. Det kan inte uteslutas att det på kort sikt kan uppstå konkurrenssnedvridningar mellan drivmedelsleverantörer till följd av bristsituationen. På längre sikt förväntas dock denna risk minska eller elimineras då fler producenter förväntas komma in på marknaden. En eventuell brist i uppfyllandet av reduktionsplikten kommer av drivmedelsbolagen att tas ut mot konsument genom ett ökat pumppris.

För biodrivmedelsproducenter görs bedömningen att förslaget på kort sikt innebär att producenter som använder PFAD och teknisk majsolja för produktion av HVO kan komma att få en minskad försäljning i Sverige.