

Stockholm 2017-05-02

Miljö- och Energidepartementet
m.registrator@regeringskansliet.se
m.remisser-energi@regeringskansliet.se
christina.nordenbladh@regeringskansliet.se

Remiss av promemorian Reduktionsplikt för minskning av växthusgasutsläpp från bensin och dieselbränsle; DNr: M2017/00723/R

SPBI har fått rubricerade remiss för synpunkter.

Bakgrund

SPBI och drivmedelsbranschen SPBI representerar har sedan länge haft en övergripande inriktning att gå från fossilt till förnybart. Med de styrmedel som från tid till annan använts har en andel förnybart i drivmedelssektorn på 19,0 % uppnåtts om man räknar på energiinnehållet. Resultatet är en effekt av gemensamma ansträngningar med en egen tydlig vilja och pådrivning från branschens sida i samklang med den politiska viljan som har bistått med verkningsfullt styrmedel i form av koldioxidskatt och skattenedsättning för biodrivmedel. Ett styrmedel som SPBI och branschen framhållit som effektivt och teknik- och konkurrensneutralt.

De statsstödsregler som idag finns som en förutsättning gör styrmedlet mindre väl fungerande och SPBI och branschen har sedan ett antal år framhållit att det är dags att byta till någon form av pliktsystem. Frågan är komplex vilket bl. a. visas av att den förra regeringen tvingades dra tillbaka ett förslag till pliktsystem 2014, då det stod klart att det inte kunde accepteras av EU-kommissionen p.g.a. av konflikter med statsstödsprinciperna. Sverige sökte och fick fortsatt godkännande för skattenedsättning under ytterligare en tid, men det stod klart redan då att Sverige behövde byta styrmedel. Det är därmed anmärkningsvärt att det har tagit ytterligare tre år för att ta fram ett nytt förslag. Den onödiga tidsspillan har lett till negativa effekter på marknaden för exempelvis FAME och etanol som har befunnits överkompenserade och därmed belagts med skatt som p.g.a. oljeprisnedgången blivit kraftigt konkurrensutsatta med sjunkande försäljning som följd. En onödig ryckighet som drabbat kommersiella företag på en konkurrensutsatt marknad. Det har dessutom lett till osäkerhet kring det kommande systemet vilket försvårat beslut om investeringar i ny produktionskapacitet.

Det är välkommet, att regeringen nu gör ett försök att komma ifrån beroendet av statsstödsreglerna och sälla sig till alla andra EU-länder och inför ett pliktsystem.

Regeringen har som modell valt ett reduktionspliktsystem, ett alternativ som används i Tyskland även om den vanligaste modellen är någon form av kvotplikt i form av volym- eller energikrav. SPBI välkomnar modellen. Liksom övriga modeller som kan användas får den jobbet gjort.

SPBI hade gärna blivit involverat i framtagningen av förslaget då en involvering av branschen underlättar implementeringen i svensk lagstiftning. Området är mycket komplext och innehåller många detaljer som måste lösas. Kombinerat med en mycket kort remisstid, vilken SPBI tacksamt har fått något förlängd, kvarstår lösa trådar och frågetecken. Förhoppningsvis hinner dessa lösas i det fortsatta arbetet fram till riksdagsproposition.

Då svaret är omfattande finns direkt nedan en kortfattad sammanfattning av de viktigaste punkterna med en hänvisning till mer uttömmande svar.

Sammanfattning

- Tillgång på volymer

EU-kommissionens motstånd mot grödebaserade biodrivmedel skapar en stor osäkerhet kring tillgängligheten. Promemorian andas en tillförsikt av att detta ska lösa sig genom förhandlingar med kommissionen. Historiken ger inte stöd för detta vilket därmed kan påverka fysisk tillgång med kopplade problem. Punkterna 7 och 8.

- Oklara förutsättningar

Såväl Förnybartdirektivet som hållbarhetskriterier och statsstödsregler är uppe för omarbetning på EU-nivå. Detta kombinerat med att den svenska ILUC-implementeringen inte klargör förutsättningar för vissa råvaror samt införande av Bonus-Malus ökar osäkerheten. SPBI:s bedömning blir därmed att det svårligen går att uttala sig om realismen i de föreslagna nivåerna och efterföljande höjningarna av reduktionsplikten under perioden 2018 till och med 2020. Punkterna 1,2 och 3.

- Genomförande av ILUC-direktivet

I Genomförande av ILUC remissen anges att Regeringen avser att återkomma med förordning och föreskrifter om hur bl.a. restprodukter och avfall skall definieras. Detta är helt avgörande för att aktörerna skall veta vilka råvaror som accepteras i det svenska systemet samt vilka reduktionspliktnivåer som är realistiska. Punkt 6.

- Efterfrågan i övriga EU

Promemorian redovisar förutsättningarna för utveckling av efterfrågan på biodrivmedel inom EU men gör ingen konsekvensanalys av tillgången på biodrivmedel. Punkterna 3 och 7.

- Långsiktighet

Förslaget syftar till att skapa en långsiktighet vilket SPBI välkomnar. Samtidigt är osäkerheten kring tillgången på rätt sorts råvaror stor. Det är därför rätt att ha kontrollstationer även om det minskar förutsägbarheten. SPBI menar dock att promemorian ska kompletteras med innehåll, struktur, process, ansvar och deltagande av berörda aktörer för kontrollstationerna. Punkt 1.

- Avsaknad av utkast till förordning och föreskrifter

Promemorian innehåller ingen beskrivning av hur växthusgasberäkningarna ska utföras vilket hindrar konsekvensanalyser. Vidare riskerar avsaknaden av utkast till förordning och föreskrifter medföra att väsentliga synpunkter inte kommer upp i remissvaret. Detta är en brist. Punkt 17.

SPBI har för att kunna analysera förslaget tagit fram en egen modell för beräkningen vilken biläggs remissvaret och är en grund för våra synpunkter. Se bilaga 1 för bensin och 2 för diesel. Punkt 10.

- E10 introduktion

Promemorian innehåller en höjning av reduktionskravet för bensin till 4,2% från 2020. Enligt SPBI:s beräkningar kräver det introduktion av 10% inblandning av etanol i bensin. Något som branschen för övrigt drivit själv och alltså är positiv till. En sådan introduktion är dock mycket komplex och innehåller såväl tekniska som kommunikativa aspekter av rang. SPBI:s bedömning med nuvarande information är att det inte är genomförbart till 2020.

Enligt SPBI:s bedömning har beräkningar gjorts baserat på en GHG reduktion på 75% i promemorian. Det faktiska GHG-reduktionen under 2015 uppgick till 60,1%. SPBI ifrågasätter om tillräckliga volymer av etanol med tillräcklig GHG-reduktion kommer finnas tillgängliga 2020 och saknar en analys av tillgängligheten och konkurrensen om dessa volymer inom EU.

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 en reduktionsnivå på 4,2 % 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.

Promemorian påstår att mindre stationer kan göra valet att inte leverera E10 och därmed inte behöva byta beläggning i sina cisterner. Det är SPBI:s bedömning att detta är en orimlig hållning då en övergång till E10 bör ske på hela marknaden samtidigt. Innebörden är att det kan komma att påverka landsortsstationernas möjlighet att överleva. Punkt 12 och bilaga 3.

- Statsstödsgodkännande

Promemorian tar inte upp om förslaget behöver notifieras enligt 2015/1535 förfarandet. SPBI förstår det också som att Sverige behöver söka om statsstödsgodkännande från den första juli 2018. SPBI har påpekat att branschen behöver minst nio månaders framförhållning när förändringar ska ske till produkter i depånätet. Sverige behöver därmed ha ett statsstödsgodkännande för perioden från den första juli 2018 senast i september 2017 då upphandling av 2018 års volymer sker under oktober och november 2017. Punkt 19.

- Skatteregler höginblandade produkter

Skatteverket har vid revision brutit ned biodrivmedel i molekyler för att avgöra andelen biomassa i biodrivmedlet. Förutsatt att Regeringen vill befrämja introduktionen av höginblandade biodrivmedel menar SPBI att det är orimligt och att påföra den administration som krävs för en sådan uppföljning. I den mån det är Regeringens bedömning att Skatteverkets tolkning av begreppet biomassa är korrekt och nödvändig så behöver en lösning tas fram som möjliggör en praktisk hantering för branschen. Punkt 20.

- Reduktionspliktsnivå diesel

Promemorian utgår ifrån inblandning av 5% FAME och 20% HVO (sid 78) för att uppnå reduktionspliktkravet för 2018.

Att produkten HVO används både till att uppfylla reduktionsplikten och till försäljning på marknadsmässiga villkor med skattenedsättning, HVO100, leder till svåröverskådliga konsekvenser.

SPBI saknar en konsekvensbeskrivning av detta förhållande. Punkterna 9,10 och 11.

- Överföring av utsläppsminskning

Leverans av produkter sker via båt i stora volymer. Det leder med nödvändighet till förskjutningar i samband med årsskiften. I Finland och Danmark har införts en möjlighet till överföring av en mindre del av plikten mellan år. SPBI menar att en sådan möjlighet ska införas i det svenska systemet. Punkt 16.

- Volymmer som räknas mot reduktionsplikten

Förslaget behöver förtydligas gällande vilka volymer som skall räknas in i uppfyllandet av reduktionsplikten. Punkt 21

1. Långsiktighet

I promemorian sätts målen för 1.7.2018 till och med 2020 och ett indikativt mål för 2030. PM:en beskriver också den situation som gäller oklarheter i vad förslagen till nytt förnybartdirektiv (RED II) innebär för Sveriges möjligheter för biodrivmedel. Dessutom gäller dagens energi- och miljöstråktlinjer endast fram till 2020 och uppdatering av dessa planeras göras innan 2020. SPBI förstår därför att det är svårt att fastställa mål bortom 2020 givet dessa föränderliga EU regelverk.

Det är därför bra att regeringen föreslår kontrollstationer, men det innebär samtidigt att osäkerheten ökar då utvecklingen kan gå åt olika håll. Om detta räcker för att skapa tillräcklig minskning av den politiska risken för stora investeringar i ny produktionskapacitet återstår att se.

2. Styrmedel för biodrivmedel

Samt sid 77

Utvecklingen på de globala och regionala biobränslemarknaderna kommer att påverka priserna på biodrivmedel och därmed också pumppriserna på bensin respektive dieselbränsle. På sikt kan även efterfrågan från andra länder påverkas, t.ex. genom kommissionens förslag om ett uppdaterat förnybartdirektiv och en gemensam kvotplikt inom EU för avancerade biodrivmedel. Även utbudet av biodrivmedel kommer att förändras över tid. Dessa effekter är mycket osäkra och svåra att förutspå och är därför inte kvantifierade i denna promemoria.

SPBI sammanställer nedan både beslutade och föreslagna styrmedel för omställning av transportsektorn till fossilfrihet

- Reduktionsplikt enligt art 7a i FQD, gäller skarpt för utgången 2020. Beslutat 2009
- Reduktionsplikt enligt detta förslag
- Kvotplikt som föreslås enligt RED II förslaget för avancerade som skall träda i kraft 2021
- Skattebefrielse för höginblandade biodrivmedel som kräver statsstödgodkännande
- Årliga KPI och BNP uppräknings av energi- och koldioxidskatterna.

PM:en har översiktligt berört de förändringar som kommer inom EU och samtidigt menat att det varit svårt att bedöma.

SPBI menar att dessa styrmedel kommer att både på kort och lång sikt påverka varandra och därför anser SPBI att dessa borde ha konsekvensutretts samtidigt.

3. Reduktionsplikt enligt art 7a i FQD

I senaste uppdateringen av bränslekvalitetsdirektivet (2009/30/EU) finns en art 7a som kräver att drivmedelsleverantörer i hela EU skall minska utsläppen från transportdrivmedel med 6% GHG reduktion vid utgången av 2020

Idag finns förslag till att införa denna reduktionsplikt i Sverige via ändringar i drivmedelslagen. Då detta krav gäller lika i hela EU bedömer SPBI att det kommer att leda till stor efterfrågan på biodrivmedel i hela EU under just 2020.

SPBI vill fästa uppmärksamheten på att JEC (JRC;EU:s forskningsorganisation; EUCar, Concawe) studerat möjligheterna för hur hela EU skall kunna nå målet enligt art 7a. http://iet.jrc.ec.europa.eu/about-jec/sites/iet.jrc.ec.europa.eu/about-jec/files/documents/JEC_Biofuels_2013_report_FINAL.PDF

De bedömde vid studien 2013 att det är svårt att nå 6% GHG reduktion i hela EU. Uppgifter finns om att JEC har uppdaterat studien 2016 och då kommit till samma slutsats. Denna studie verkar dock ännu inte vara publikt tillgänglig.

SPBI menar att detta behöver konsekvensbedömas innan reduktionspliktsnivåerna fastställs.

4. Årliga KPI och BNP uppräknigen av energi- och koldioxidskatterna

Finansdepartementet pekar också på att modellen för beskattning behöver ses över. I promemorian ”Vissa punktskattefrågor inför budgetpropositionen för 2016 (Fi2015/1733)” står det exempelvis:

”Det finns anledning att se över den tekniska konstruktionen av den årliga omräkningen i syfte att i högre grad än i dag förena den med en långsiktig miljöskattepolitik. (s.34)” samt ”I syfte att spegla en hög ambitionsnivå i klimatarbetet och ge en långsiktig signal om vikten av att minska utsläppen av växthusgaser och även bidra till en effektivare energianvändning bör, utöver KPI-utvecklingen, en årlig BNP-omräkning göras av energi- och koldioxidskattesatserna på bensin och dieselbränsle. Härigenom skapas ökade förutsättningar för att stegvis öka omställningstrycket i transportsektorn från användning av bensin och dieselbränsle till andra alternativ som bidrar till minskade växthusgasutsläpp. (s.34)”

Med en kombination av årliga uppräknigen av energi- och koldioxidskatterna samt reduktionsplikt staplar regeringen två styrmedel på varandra. Syftet med båda systemen är att åstadkomma en minskning av koldioxidutsläppen.

SPBI notera att ett för högt skattetryck riskerar att få sidoeffekter som ökad gränshandel som inte på något sätt minskar utsläppen utan enbart flytta volymer från ett land till ett annat.

SPBI menar vidare att om höginblandade produkter även i fortsättningen ska jämföras med den produkt de ersätter vid överkompensationsberäkning kommer höjda skatter inom reduktionsplikten riskera att leda till höjda skatter för höginblandade produkter.

Båda ovanstående punkter måste hanteras utifrån svensk industris konkurrenskraft.

5. RED II förslaget

I förslaget till omarbetat förnybartdirektiv, RED II, sänker Kommissionen andelen biodrivmedel från grödor som får räknas med mot EU målet för förnybar energi. Andelen grödebaserade som får räknas mot målet föreslås till max 7% för 2021 och sjunker till 3,8% till 2030. Samtidigt ser man över hållbarhetskriterierna och föreslår skärpningar i bl.a. uppföljningen av dessa.

I RED II förslaget har man valt att inte fortsätta med en reduktionsplikt enligt art 7a utan föreslår en kvotplikt för bl.a. avancerade biodrivmedel på 1,5% på energibas av försald transportenergi för 2021 och 6,8% vid 2030. Kravet ställs på drivmedelsleverantören och gäller lika i hela EU. Denna kvotplikt bedöms kräva cirka 50 TWh avancerade biodrivmedel med minst 70% GHG reduktion redan 2021 och 200 TWh vid 2030. Kommissionen bedömer att detta krav kommer kräva att det byggs cirka 200 nya anläggningar inom EU till 2030 för produktion av avancerade biodrivmedel.

SPBI bedömer att om förslaget antas i sin nuvarande form kommer det att leda till en ökad efterfrågan och konkurrens om hållbara biodrivmedel. Det är dessutom sannolikt att detta kan leda till brist på avancerade biodrivmedel vilket i en fri marknad leder till att det land som har det mest långtgående styrmedlet för biodrivmedel är det land som får biodrivmedlet. Denna konkurrens mellan medlemsstaters styrmedel kan bli väldigt kostsam samt leda till onödiga transporter. SPBI menar att en harmonisering av styrmedel för biodrivmedel inom EU är önskvärd.

6. ILUC

Promemorian ”Genomförande av ändringar i direktivet om förnybar energi”, DNr: 2017/00720/R- ILUC är för närvarande på remiss. Syftet med denna är implementeringen av det s.k. ILUC direktivet, 2015/1513/EU. I promemorian anges att man bl.a. skall se över definitionerna av avfall och restprodukter. Om dessa nya definitioner leder till att tillgången på biodrivmedel producerad från avfall eller restprodukter med hög GHG reduktions begränsas måste även reduktionspliktsnivåerna i denna PM ses över.

SPBI anser att en analys av vad en sådan ny definition av avfall och restprodukter och den åtföljande konsekvensbeskrivningen borde varit klar innan man föreslog reduktionspliktsnivåer. Då detta inte är fallet är det väsentligt med kontrollstationer där hänsyn tas till utvecklingen. Det försämrar långsiktigheten men är nödvändigt för att inte riskera hamna i orimliga konsekvenser. Branschen behöver senast i september 2017 veta vilka definitioner som gäller för avfall och restprodukter för att kunna köpa in rätt biodrivmedel till verksamhetsåret 2018.

I rapporteringen till reduktionsplikten enligt art 7a skall normal ILUC-värden användas för stärkelse, socker och oljegrödor men inte räknas med i uppfyllandet av målet. SPBI utgår ifrån att ILUC värden inte skall ingå i GHG reduktionsberäkningen vid beräkning av reduktionspliktens uppfyllnad. Förslaget behöver förtydligas på denna punkt.

7. Tillgång på volymer

I konsekvensanalysen finns inget omnämnt om hur efterfrågan på biodrivmedel i andra länder bedöms att utvecklas. På sid 45-46 anges följande:

Utvecklingen på biodrivmedelsmarknaden bl.a. avseende vilka volymer som är rimliga att föra ut på marknaden är avgörande för reduktionsnivåerna. Flera av EU:s styrande dokument kommer också att förändras efter 2020 vilket har stor betydelse för utvecklingen på biodrivmedelsmarknaden. Förnybartdirektivet omarbetas för närvarande och kommissionen har bl.a. föreslagit att samtliga medlemsstater ska införa en plikt för drivmedelsleverantörer att säkerställa att en viss andel av den totala mängden drivmedel de levererar ska utgöras av bl.a. avancerade biodrivmedel eller andra biodrivmedel som räknas upp i bilaga IX till direktivet. De nuvarande riktlinjerna för statligt stöd till miljöskydd och energi gäller bara för åren fram t.o.m. utgången av 2020 och kommer därför också att ses över. Mot bakgrund av detta bedöms det inte som rimligt att sätta nivåer för reduktionen som sträcker sig bortom 2020. Inledningsvis bör därför en bestämmelse tas in i lagen som anger nivån för reduktionen fr.o.m. den 1 juli 2018. Det bör också tas in bestämmelser som anger nivån för reduktionen fr.o.m. den 1 januari 2019 och fr.o.m. 1 januari 2020, jfr avsnitt 13.

Tabell 1, 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 EU. Ur kortsiktprognosen från aug 2016 anges att Sverige behöver använda 1 237 000 m3 till att uppfylla reduktionsplikten och ca 250 000 m3 som skattebefriad HVO vilket utgör mer än 65% av hela produktionskapaciteten i EU. Till detta kommer att antagandet om GHG reduktionen angetts till 79,7%. Detta medför sannolikt att de svenska volymerna kommer att utgöras av de med högst GHG reduktion.

SPBI saknar en analys om vilka GHG reduktioner som är möjliga att uppnå inom produktionen av HVO inom EU.

En del av produktionen från vissa anläggningar kommer inte vara aktuell för användning till HVO 100 då den kan vara grödebaserad och uppstartade efter 31.12.2013 och därmed inte uppfyller kraven för skattefrihet. Då kraven på köldegenskaper hos HVO är lägre i andra delar av EU kommer även det kravet att begränsa vilka volymer som kan användas i Sverige. Detta begränsar ytterligare tillgången men kan fortfarande användas för att uppfylla reduktionsplikten.

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. Det finns HVO produktion utanför EU också (USA, Brasilien, Singapore och Kina) och uppgår till cirka 2,7 Mm³. Då Sverige är ett arktiskt land är det möjligt att dessa volymer inte är tillgängliga på grund av koldegenskaperna.

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 koldegenskaper 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.

Biobensin

Vid produktion av HVO produceras dessutom vid vissa anläggningar även små volymer av biobensin. Någon statistik för kommersiellt tillgängliga volymer på marknaden finns inte.

Idag förekommer en omfattande forskning och utveckling som syftar till att producera större volymer av biodrivmedel från bl.a. ligno-cellulosa. Ännu finns ingen storskalig anläggning för produktion av sådan biobensin och produkten är därför inte kommersiellt tillgänglig på marknaden.

Utifrån vad SPBI bedömer med kunskap om tidsåtgång för forskning & utvecklingsarbete och tillståndsprövning är det osannolikt att en sådan storskalig anläggning kan stå klar före mitten på 2020-talet.

FAME /Etanol

Idag är FAME och etanol producerade från grödor och enligt preliminära uppgifter SPBI har tagit del av från andra medlemsstater finns diskussioner om att utnyttja den begränsning nedåt som RED II förslaget tillåter vad gäller grödebaserade biodrivmedel. Enligt vad SPBI har förstått fanns dessutom starka krafter som drev en fullständig utfasning redan till 2030.

En medlemsstat är inte uttryckligen förhindrad att använda en högre andel biodrivmedel från grödebaserade råvaror även om den inte kan räknas in i

måluppfyllelsen och om SPBI förstår regeringens intention rätt är det den vägen man tänker sig för att kunna nå målen 2030.

SPBI har svårt att se att EU-kommissionen kommer att acceptera en radikalt annan linje än den gemensamma.

Även om Sverige kommer att ha en annan inriktning än den EU gemensamma finns det en risk för att produktionsanläggningar kommer att läggas ned i brist på efterfrågan under perioden om andra länder följer den gemensamma linjen.

Sammantaget finns en betydande risk för att tillgången på biodrivmedel under 2020-talet kommer att vara begränsad.

Mot bakgrund av detta menar SPBI att regeringen måste ha en beredskap för att snabbt kunna anpassa reduktionspliktsnivåerna.

8. Kontrollstationer (sid 70)

Bedömning: Kontrollstationer bör införas med start 2019 och var tredje år därefter. I kontrollstationerna ska särskilt reduktionsnivåerna för åren efter 2020 ses över i syfte att på ett sätt som ger förutsättningar för klimatpolitiska och budgetpolitiska mål att samverka med varandra bidra till målet om 70 procent minskade utsläpp från inrikes transporter, utom luftfart, till 2030 jämfört med 2010.

SPBI anser att kontrollstationerna behövs inte minst mot bakgrund av den osäkerhet som finns i kommande EU-regelverk vilken kan påverka tillgången på biodrivmedel. Kontrollstationerna avser enligt förslaget framför allt att diskutera målnivåer efter 2020 men det kan också behövas en beredskap i det fall det skulle bli en stor brist på biodrivmedel exempelvis under 2020 då hela EU:s (energianvändning är 3350 TWh i transportsektorn) skall uppfylla en reduktionsplikt på 6% GHG reduktion enligt art 7a i bränslekvalitetsdirektivet.

9. Reduktionspliktsnivåer

GHG reduktioner hos biodrivmedel

I PM:en beskrivs vilka GHG reduktioner hos biodrivmedel som har antagits för att fastställa reduktionspliktsnivåerna.

Tabell 2; Antagna GHG reduktioner i PM jämfört med utfall 2015

Biodrivmedel	I PM antagen %GHG reduktion	Utfall 2015 %GHG reduktion
HVO	79,7%	76,6%
FAME	65,4%	43,5%
Etanol	75%	60,1%

Utfallet för 2016 GHG reduktioner för biodrivmedel är ännu inte tillgängliga. I Sverige ökades, från och med 1.1.2017, den miniminivå som krävs för att biodrivmedlen skall uppfylla kraven på hållbarhet från 35% till minst 50% GHG reduktion. Det finns i förnybartdirektivet (2009/28/EU) en möjlighet att använda

normalvärden eller en kombination av normalvärden och faktiska beräkningar. I och med höjningen av den lägsta nivån på GHG reduktion till 50% kommer flera biodrivmedelsproducenter att övergå från normalvärden till faktiska beräkning för att klara den högre kravnivån. Detta är en engångshöjning av rent administrativ karaktär och som kommer att leda till högre genomsnittliga GHG reduktioner än det som var utfallet för 2015.

De nivåer för antagen reduktionspotential som regeringen valt i förslaget är betydligt högre än utfallet för 2015. Vidare är ambitionsnivån på dieselsidan så hög att den kräver höga volymer av HVO. Sammantaget innebär det att man, från en redan begränsad volym HVO på marknaden, måste hitta alla de volymer som är producerade med de mest favoriserade råvarorna, avfall och restprodukter för att få tillgång till volymer med hög GHG reduktion. SPBI saknar ett resonemang om rimligheten i de antagna höga GHG reduktionerna och volymerna som krävs för att nå reduktionspliktsnivåerna och efterlyser ett underlag på vilket dessa nivåer fastställdes.

Möjligen har regeringen valt vägen att sätta ambitionsnivån så högt att man räknat med, alternativt inte sett det som ett problem, att aktörerna inte kan nå de föreslagna nivåerna 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.

10. Beräkning av krav enligt reduktionspliktens nivåer

16 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. hur reduktionsplikten ska uppfyllas,
2. beräkning av den reduktionspliktiga energimängden,
3. beräkning av växthusgasutsläpp och koldioxidekvivalenter,
4. överlåtelse av utsläppsminskning, och
5. redovisning av reduktionsplikt och av överlåtelse om utsläppsminskning

SPBI anser att PM borde innehållit ett exempel på hur man räknar reduktionsplikten. I PM:en står det att detaljerade beräkningar kommer att finnas i föreskrifter. För SPBI:s medlemmar är det av yttersta vikt att man i sina analyser av förslaget förstår hur reduktionsplikten skall beräknas samt hur olika biodrivmedel och GHG reduktioner påverkar utfallet mot målet. Det är inte rimligt att regeringen lägger fram ett förslag som inte tydligt beskriver för aktörerna på marknaden hur de ska beräkna effekterna.

SPBI har därför gjort en egen exempelberäkning utifrån kortsiktprognosen från augusti 2016 samt i PM angivna växthusgasreduktioner. Dessa redovisas för bensin och diesel i bilaga 1 och 2 och utgör basen för våra analyser och kommentarer.

Om Miljö- och Energidepartementet inte delar SPBI:s uppfattning om hur måluppfyllnaden av reduktionsplikten skall räknas är det av yttersta vikt att denna information ges till branschen som då måste göra nya analyser utifrån det avsedda beräkningssättet. Detta bör i så fall meddelas branschen omedelbart då branschen

behöver minst nio månaders förberedelsestid inför införande av en reduktionsplikt. Då ikraftträdande för reduktionsplikten är 1 juli 2018 måste branschen veta vilka förutsättningar som gäller senast i september 2017 för att kunna leverera produkter till marknaden som uppfyller svensk lagstiftning och svenska och europeiska standarder och samtidigt uppnå avsedda GHG-reduktioner.

11. Reduktionspliktsnivåer för dieselbränsle

PM:en utgår ifrån inblandning av 5% FAME och 20% HVO (sid 78) för att uppnå reduktionspliktkravet för 2018.

Att produkten HVO används både till att uppfylla reduktionsplikten och till försäljning på marknadsmässiga villkor med skattebefrielse HVO 100 innebär att det kan bli en överflyttning av volymerna baserat på de olika styrmedlen vilket medför svåröverskådliga effekter.

För att erhålla skattefrihet för HVO100 krävs det att HVO uppfyller minimikravet på GHG reduktionen på 50% och om den producerats från grödor måste dessutom anläggningen varit i drift före 31.12.2013. I och med att dessa volymer säljs på en konkurrensutsatt marknad helt beroende av politiska styrmedel innebär det en stor risk för kraftiga volymssvängningar upp och ned som vi under åren sett för E85- och FAME-volymer.

SPBI ser det som helt uppenbart att aktörer som säljer HVO100 kommer att konkurrera om volymer som kommer att krävas för att nå kraven i reduktionsplikten för andra aktörer.

SPBI menar att det är svårbedömt var de begränsade volymerna av HVO kommer att användas givet dessa två olika styrmedel för samma biodrivmedel vilket kan få effekt på möjligheterna att uppfylla reduktionsplikten.

12. Reduktionspliktsnivåer för bensin

Sid 47

Sammantaget bedöms det som rimligt att reduktionsnivån för bensin fr.o.m. 1 juli 2018 ska vara 2,6 procent. Från och med 1 januari 2020 bör reduktionsnivån för bensin öka till 4,2 procent. Detta bedöms innebära att reduktionsplikten inte längre kan uppfyllas genom en E5 kvalitet. Drivmedelsleverantörerna måste antingen gå över till E10 kvalitet på vissa stationer, öka inblandningen av ETBE i bensin eller blanda in biobensin.

Sid 83

Den totala kostnaden för att anpassa samtliga tankstationer i Sverige uppskattas till 300 miljoner kronor. Reduktionsnivån är dock anpassad så att drivmedelsleverantörerna ska kunna gå över till E10 på ett hanterbart sätt, genom att t.ex. endast leverera E10 vid större tankstationer. Detta kan dock i stället kräva investeringar på depåerna för att kunna hantera stora volymer av flera olika bränslekvaliteter. Reduktionsnivån är också anpassad efter att en viss del av försäljningen kommer vara bensin med lägre etanolhalt då detta krävs för en viss del av fordonsparken.

Det är SPBI:s bedömning att med dagens begränsade tillgång till biobensin kommer 4,2 % reduktionsnivå för bensin innebära en introduktion av E10 på marknaden. SPBI har sedan tidigare varit och är fortsatt positiva till introduktion av E10 och tog 2011 initiativet till att försöka få till en introduktion. SPBI:s uppfattning var och är att det bör ske över hela landet samtidigt för att ge avsedd effekt och på ett tillförlitligt sätt lösa den kommunikativa problematiken för konsument. Initiativet stupade på konkurrenslagstiftningen och den dåvarande regeringens ovilja att hantera frågan. Baserad på den information SPBI har idag är en introduktion av E10 till 2020 inte möjlig. Skälet är framför allt den tekniska problematik kring de ca 3000 cisterner som finns på bensinstationer runt om i Sverige som inte kan ta emot E10. Åtgärden är inte bara förknippad med en kostnad som är bedömd till ca 300 Mkr utan är framför allt en fråga om tillgång på ackrediterad personal som kan genomföra de nödvändiga åtgärderna. En E10 introduktion kan också komma att kräva investeringar på stationsnivå för ytterligare cisternkapacitet då det finns ett krav i lag på att tillhandahålla en bensin med högst 5 procent etanol på marknaden.

SPBI saknar i promemorian ett resonemang om regeringen tänker sig att tillgången på kommersiellt tillgängliga volymer av biobensin och etanol och ställer sig frågande till hur reduktionspliktsnivån har fastställts.

En introduktion innebär ett antal steg och investeringar såsom tillgång till en s.k. ”protection grade” (E5 bensin för äldre fordon som inte klarar E10), byte av tankbeläggningar, fler kvaliteter basbensin på depåer, mm. SPBI:s bedömning är att detta inte är genomförbart inom två år.

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 en reduktionsnivå på 4,2 % 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.

För mer detaljerad information om introduktion av E10 – se bilaga 3.

13. Analyser av kvotpliktsnivåer

SPBI har utifrån sin beräkningsmodell i bilaga 1 och 2 gjort analyser av följande parametrar:

Olika kortsiktprognoser från EM

De kortsiktprognoser som använts som underlag till beräkning av reduktionspliktsnivåerna är baserade på befintliga styrmedel och ger inte nödvändigtvis en korrekt bild av hur marknaden reagerar på ett nytt styrmedel. Energimyndigheten publicerade i mars 2017 en ny kortsiktprognos för 2018. Den

avviker på flera punkter mycket från kortsiktsanalysen från augusti 2016 bl.a. vad gäller volymer HVO för inblandning i diesel, bedömningen av bensinvolymer samt även för volymer av HVO100. Se tabell 3 nedan.

I PM (sid 60) anges också att den kortsiktprognos som Energimyndigheten kommer att presentera i augusti 2017 kan leda till ändring av reduktionspliktsnivåer och omräkning av skatter vilket SPBI ställer sig positiv till.

SPBI anser att Energimyndighetens kortsiktprognos för 2018 i augusti 2017 bör bygga på noggranna analyser av vilka konsekvenser en förändring av styrmedlen från skattebefrielse till det nu föreslagna reduktionspliktsystemet kombinerat med skattefrihet för höginblandade biodrivmedel innebär.

SPBI menar att det är bra att man anpassar reduktionspliktsnivåerna mot en säkrare prognos baserat på kommersiell tillgång till volymer av hållbara biodrivmedel samt att man gör en rimlig bedömning av möjliga GHG reduktionsnivåer. I juni 2017 kommer sannolikt utfallet över GHG reduktioner för 2016 finnas tillgängliga. SPBI noterar att det på marknaden skett en övergång från konservativa normalvärden till faktiska värden och som gett en engångshöjning av GHG reduktioner. Detta förhållande måste beaktas i översynen av reduktionspliktsnivåerna mot kortsiktprognosen som publiceras i augusti 2017.

SPBI har flera gånger uttalat att för att kunna förbereda ett reduktionspliktssystem behöver man veta förutsättningarna minst nio månader innan införande. Det betyder att SPBI:s medlemsföretag senast i september 2017 måste känna till fastställda nivåer och avgifter.

Ur tabell 3 nedan kan man se följande:

- Analyserna visar att förutsättningarna utifrån vilket målnivåerna sätts kan få stora konsekvenser.
- Analysen är gjord utifrån den totala volymen bensin och diesel på marknaden och effekterna kan bli väldigt olika för olika aktörer och riskerar därmed att inte vara konkurrensneutrala.

Tabell 3; Analys utifrån olika volymer och GHG reduktioner

Produkt	Utfall 2016	Kortsiktprognos för 2018; aug 2016	Kortsiktprognos för 2018; mars 2017
Bensin fossil, m3	3 180 975	2 281 000	2 857 000
Etanol, m3	157 214	146 000	139 000
Total bensin, m3	3 338 189	2 427 000	2 996 000
Diesel, fossil, m3	4 654 268	4 598 000	4 752 000
FAME, låginbl, m3	262 798	371 000	274 000
HVO låginbl, m3	943 805	1 237 000	1 038 000
Diesel totalt	5 860 871	6 206 000	6 064 000
GHG reduktion	Utfall 2015	Antaget i PM	Antaget i PM
Etanol	60,1%	75,0%	75,0%
FAME	48,1%	65,4%	65,4%
HVO	76,6%	79,7%	79,7%
Bensin, %GHG red	2,02%	3,13%	2,40%
+/i ton CO2 mot målet, 2,6%	-57 294	+37 324	-17 668
5 kr/kg CO2 i kvotpliktavgift	286 MSEK		88 MSEK
Diesel, % GHG red	14,49%	19,58%	16,37%
+/- ton CO2 mot målet, 19,3%	-935 470	+58 769	-600 000
4 kr/kg CO2 i kvotpliktavgift	3 814 MSEK		2 400 MSEK
Höginblandade biodrivmedel, m3	Utfall 2016	Kortsiktprognos för 2018; aug 2016	Kortsiktprognos för 2018; mars 2017
HVO100	262 544	250 000	453 000
B100	78 405	110 000	12 000
Etanol (E85, ED 959)	57 760	73 000	47 000

Sid 84

Reduktionsplikten är också utformad så att liknande mängder biodrivmedel initialt kan förväntas före och efter ikraftträdandet.

SPBI menar att reduktionspliktnivåerna har fastställt utifrån kortsiktprognosen för 2018 i augusti 2016. SPBI menar vidare att man inte kan utgå från att utfallet blir lika före och efter införandet av ett nytt styrmedel som väsentligt avviker från det som gäller före införandet av reduktionspliktsystemet. Bl.a. har man vid beräkningen utgått från en kraftig höjning av biodrivmedlens GHG prestanda utan att presentera en analys av hur man kommit fram till just dessa nivåer.

Energiinnehåll dieselbränsle

I PM:en anges att energiinnehållet för drivmedel skall tas ur förnybartdirektivets (2009/28/EU) Bilaga III. Då Sverige har en avvikande dieselkvalité, MK1, från EU:s dieselkvalité som är enligt MK3, stämmer inte energiinnehållet i Bilaga III för svensk diesel. I Bilaga III anges 36 MJ/m³ medan Energimyndigheten i sina prognoser använder ett energivärde på 35,28 MJ/m³ vilket bättre speglar det verkliga energiinnehållet i svensk Mk1 diesel. Denna skillnad leder till att GHG reduktionen i kvotuppfyllnaden underskattas med cirka 0,3%. Se analys nedan.

I art 7a beräkningen enligt direktiv 2015/652/EU anges att man skall använda energiinnehållet i JRC-EUCar-Concawe (JEC) Well-to-tank report (version 4) från juli 2013 som anger energiinnehållet i diesel till 35,9 MJ /m³.

SPBI förordar att då Sverige har en avvikande dieselkvalité mot resten av EU använder det verkliga energiinnehållet för Mk1 diesel på 35,28 MJ/m³ vid beräkningen av reduktionspliktens måluppfyllnad.

Tabell 4 Energiinnehåll Mk1 diesel jmf bilaga III

Produkt	Utfall 2016	Kortsiktprognos för 2018; aug 2016	Kortsiktprognos för 2018; mars 2017
Diesel, 35,28 MJ/m ³	14,72%	19,88%	16,64%
Diesel, 36 MJ/m ³	14,49%	19,58%	16,37%

14. Energiinnehåll i drivmedel

Biodrivmedel	Energiinnehåll MJ/liter
Etanol	21
ETBE	27
Biobensin	32
FAME	33
HVO	34
Bensin	32
Diesel	35,28

Då koldioxidreduktionen anges i g CO₂/MJ ger ett högre energiinnehåll i biodrivmedlet en större minskning av GHG emissionerna vid samma volym.

15. Fossila komparatorn

I RED II förslaget anges att den fossila komparatorn mot vilken biodrivmedlens GHG prestanda jämförs med kommer att ändras från 83,8 g CO₂ eq/MJ till 94 g CO₂ eq/MJ. Denna ändring innebär att reduktionspliktsnivåerna kan behöva justeras. Det är dock okänt för SPBI om denna ändring innebär att beräkningsmetodiken av GHG prestandan hos biodrivmedel också ändras i RED II för att ta hänsyn till denna ändring. SPBI har gjort en analys utifrån att de inte ändrar GHG prestanda beräkningen.

Tabell 5, Byte fossil komparator i enligt med förslag i RED II

Produkt	Utfall 2016	Kortsiktprognos för 2018; aug 2016	Kortsiktprognos för 2018; mars 2017
Bensin, (94 g CO ₂ /MJ)	1,88%	3,02%	2,31%
Bensin, (83,8 g CO ₂ /MJ)	2,02%	3,13%	2,40%
Diesel, (94 g CO ₂ /MJ)	13,87%	18,96%	15,86%
Diesel, (83,8 g CO ₂ /MJ)	14,49%	19,58%	16,37%

16. Överlåtelse av utsläppsminskning

7 §

Om den som har en reduktionsplikt har minskat utsläppen mer än vad som anges i denna lag får överskottet från föregående kalenderår överlätas och tillgodoräknas någon annan som har en reduktionsplikt för samma bränsle och år om aktörerna skriftligen har kommit överens om det.

SPBI anser att det är bra att denna flexibilitet finns.

SPBI anser dock att man behöver utöka flexibiliteten med en möjlighet för en aktör att balansera en mindre andel överskott/underskott till nästkommande år. Danmark och Finland har denna möjlighet att en del av kvoten till kommande år. Flexibiliteten har införts för att undvika oönskade och oförutsedda marknadseffekter vid slutet av kalenderåret. Att acceptera en viss flexibilitet i systemet ger en ökad möjlighet att hantera logistikproblem kring årsskiften.

17. Avsaknad av utkast till Förordning och föreskrifter

Förordningsförslag borde funnits med i PM. Angivande av avgiftsnivåer och andra regelverk som skall finnas i förordningen för att kunna konsekvensutredas.

Dubbla sanktionsavgifter, sid 54

SPBI har i remissbehandlingen av implementering av reduktionsplikten enligt bränsle kvalitetsdirektivets art 7a påpekat att detta innebär att Sverige kommer att ha dubbla reduktionspliktsystem och riskerar dubbla sanktionsavgifter. Denna fråga är särskilt aktuell under 2020.

På sid 54 behandlar PM frågan lite översiktligt:

Om en aktör är skyldig att betala en avgift enligt drivmedelslagen (2011:319) för att de krav på utsläppsminskningar som regleras i den lagen inte har uppfyllts bör det anses finnas synnerliga skäl för att minska reduktionspliktsavgiften med samma belopp för att undvika dubbla avgifter.

SPBI saknar en förordning där avsikten fastställs mer tydligt att avsikten inte är att en aktör skall betala dubbla sanktionsavgifter. Ordet ”bör” och ”anses” bör uttryckas tydligt i en § i en förordning och som ”skall”.

18. 3.3 Pumplagen

Det är viktigt att ha klart för sig att det finns tre parter inblandade i ansträngningarna att öka användningen av biodrivmedel. Dels skall det finnas fordon som går att använda på aktuella biodrivmedel, dels skall det finnas biodrivmedel och dessutom skall konsumenten välja dem. Om inte förslaget klarar ut frågeställningarna kring dessa tre parter kommer inte heller den ökande användningen.

Fram till detta förslag har den svenska linjen varit att i huvudsak använda sig av ekonomiska styrmedel, där det blir lönsamt för konsumenten att använda sig av biodrivmedlet för att därigenom skapa ett marknadstryck för de övriga parterna.

Detta har sedan blandats med tvingande lagstiftning genom den s.k. pumplagen på ett stelbent, ineffektivt och kostnadsdrivande sätt. Det ekonomiska styrmedlet baserat på konsumenten har lett till såväl val av fordon som val av drivmedel. Det förslag som nu är framlagt ändrar på den grundläggande inriktningen att använda sig av ekonomisk stimulans för konsumenten, för att därigenom sätta tryck på aktörerna att förse marknaden med såväl fordon som drivmedel, till att via tvingande lagstiftning mot drivmedelsbolagen öka utbudet av drivmedel utan kopplade åtgärder mot vare sig fordons- som konsumentensidan. Detta paras med en skattefrihet kring det som i förslaget benämns höginblandade biodrivmedel. Det betyder vidare att det är via tvångsmedel mot en av tre parter som det önskade målet skall uppnås. Denna förändring för självklart med sig en mängd olika problemställningar vilket har framgått under utredningen och vilket också visar sig i utredningsförslaget. Dessa områden kommer att behandlas detaljerat nedan.

Det är SPBI:s uppfattning att pumplagen har spelat ut sin roll och skall därför avvecklas för att öka aktörernas möjlighet till att sälja förnybara produkter för vilka det finns en efterfrågan.

Sid 72 - 73

17.2.1 Frågan om reduktionsplikten omfattning

För att bidra till de mål som reduktionsplikten syftar till på det mest kostnadseffektiva sättet bör som huvudregel alla motorbränslen och alla sektorer ingå i plikten. Höginblandade drivmedel kommer dock bli betydligt dyrare per liter än fossila drivmedel om de beläggs med samma skatt per liter. En reduktionsplikt som omfattar samtliga drivmedel skulle därmed sannolikt få till konsekvens att försäljningen av höginblandade biodrivmedel skulle sjunka drastiskt eller helt upphöra. De investeringsbeslut som tagits i fordonsparker och infrastruktur skulle då gå om intet. Det gäller i synnerhet de investeringar som gjorts inom busstrafik och viss lastbilstrafik för att gå över från fossila drivmedel till höginblandade biodrivmedel. Konsekvenserna skulle även bli stora för den kollektivtrafik som satsat på 100 procent förnybara drivmedel vilket kan leda till att biljetpriserna inom kollektivtrafiken måste höjas till följd av kraftigt ökade drivmedelskostnader.

SPBI delar uppfattningen att höginblandade biodrivmedel inte kan ingå i reduktionsplikten. Däremot delar inte SPBI regeringens beskrivning i investeringar och infrastruktur. SPBI noterar att fordonsgas inte omfattas av reduktionspliktsförslaget. Vidare hanteras biogasens skattebefrielse genom separat statstödsgodkännande fram till och med 2020. Det innebär att infrastruktur och fordon för gas inte omfattas av problemställningen.

För E85 är investeringen i infrastruktur redan gjord och befintliga fordon kan tanka E85 och kan också köras på bensin.

HVO100 och B100 (FAME) har i allt väsentligt samma förutsättningar för infrastruktur och fordon som den som finns för diesel.

ED 95, som är ett flytande biodrivmedel, kräver däremot speciellt anpassade fordon och anpassningar i logistikkedjan och omfattas därför av problemställningen.

SPBI noterar därmed att skälet som regeringen anger för att ge skattebefrielse för alla höginblandade biodrivmedel inte gäller generellt för alla biodrivmedel.

19. Statsstödsgodkännande

SPBI noterar att läget är liknande som inför kvotpliktsystemet som var tänkt att införas den 1 maj 2014. Upphävandet av kvotpliktlagen i ett mycket sent skede kostade branschen 10-tals miljoner kronor och detta måste undvikas.

Efter vad SPBI erfarit avser regeringen att söka statsstödsgodkännande gällande från den 1 juli 2018 för höginblandade biodrivmedel. SPBI vill upplysa om att upphandlingarna för volymer till 2018 pågår under oktober/november 2017 och att ett godkänt statsstöd då måste föreligga i september för dessa volymer. Utan statsstödsgodkännande blir det en upphandling mot okänt styrmedel. SPBI noterar vidare att EU-kommissionen återkommande har villkorat sina statsstödsgodkännande vilket varje gång resulterat i ny lagstiftning som i vissa fall i praktiken inte går att efterleva. Det innebär att statsstödsgodkännandet och dess villkor är av stor betydelse för aktörerna på marknaden.

Sid 69

Först när de statsstödsriktlinjer för miljöskydd och energi som kommer att gälla efter utgången av 2020 beslutats på EU-nivå blir det möjligt att bedöma förutsättningarna för ett statsstödsgodkännande för skattebefrielse för samtliga hållbara höginblandade biodrivmedel efter utgången av 2020. Det bedöms dock finnas förutsättningar att få ett nytt statsstödsgodkännande för fortsatt skattebefrielse för hållbara biodrivmedel som inte framställts från livsmedelsråvaror.

SPBI noterar i förslaget ovan att regeringen bedömer att det finns förutsättningar för nytt statsstödsgodkännande för fortsatt skattebefrielse efter 2020.

SPBI ställer sig tveksam till att Kommissionen skulle bevilja fortsatt skattebefrielse för biodrivmedel även om de är producerade från andra råvaror än livsmedel efter 2020, då Kommissionen i RED II förslaget har föreslagit en EU gemensam kvotplikt som kommer att 2021 kräva cirka 50 TWh avancerade biodrivmedel mm. Det innebär att de kommer finnas en efterfrågan inom EU för dessa biodrivmedel för uppfyllandet av denna kvotplikt vilket torde medför att en skattebefrielse inte är nödvändigt för att få avsättning för produkterna på marknaden. Detta samtidigt som den föreslagna reduktionsplikten ökar efterfrågan ytterligare på icke livsmedelsbaserade biodrivmedel.

Skatteregler höginblandade produkter

20. Biomassa

Energiskattedirektivet definierar biomassa vilket har införlivats i svensk lagstiftning. Skatteverket har vid revision brutit ned biodrivmedel i molekyler för att avgöra andelen biomassa i biodrivmedlet. Detta har skapat en stor osäkerhet i branschen om vilka avdragsregler som gäller för produkter som HVO och FAME. Osäkerheten ligger i att ett och samma biodrivmedel kan anses ha framställts genom olika stor andel av biomassa. Det skulle kunna variera utifrån insatsråvara, framställningsmetod eller producent. Utgångspunkten för branschen har varit innehåll av fossilt kol men

Skatteverket har i sin revision ansett att väte producerat från naturgas lämnar molekyler som ej har sitt ursprung i biomassa i en färdig HVO. För att komplicera det hela ytterligare har Skatteverket tagit ut både energiskatt och koldioxidskatt på den andel som man ej ansett vara biomassa oaktat avsaknaden av kolatomer i vätet. Detta kan ställas mot regeringens skrivelse 2016/17:98 sid 13:

Normen för koldioxidskatt utgår från att skatten är avsedd att utgöra ett pris på utsläpp av koldioxid från fossila bränslen. Enligt normen skall skatten därför vara proportionell mot det koldioxidutsläpp som respektive fossilt bränsle ger upphov till. Implicit speglar skattenivån en monetär värdering av den skada som en enhet utsläppt koldioxid från fossilt bränsle medför.

SPBI:s uppfattning är att ordet biomassa är irrelevant när man pratar om hållbara biodrivmedel då man i beräkningen av växthusgasprestandan tar hänsyn till hur mycket fossilt kol som finns i Well-To-Wheel beräkningen. Ur Skatteperspektivet får definitionen av biomassa däremot en stor påverkan om molekylerna inte får ha annat ursprung än biomassa. Till detta kommer frågan om eventuellt innehåll av vatten som är en abiotisk produkt.

Som SPBI påpekat tidigare är drivmedelshantering i massbalans och man säljer aldrig slut ett lager av produkt innan man fyller på nytt utan inleveranser sker med beaktande av försäljningsprognoser och t.ex. krav på att ständigt hålla beredskapslager. Det innebär att leveranser av olika ursprung blandas i samma cistern. I praktiken kan det innebära att en cistern innehåller ett och samma biodrivmedel som kan anses ha framställts genom olika stor andel biomassa.

Branschens uppgift är att samla in den av riksdagen beslutade punktskatten och det är helt oacceptabelt att det kan råda osäkerhet kring vilken skatt som får dras av. Att dela upp produkterna i molekyler vilket i princip innebär att man måste hantera varje batch av produkt för sig medför osäkerhet och innebär en kraftig ökning av den administrativa bördan då all sådan uppföljning måste ske sidoordnat affärsredovisningen.

SPBI hemställer därför att regeringen som en del av införandet av reduktionsplikten för de bränslen som har fortsatt skattebefrielse;

- Förtydligar/inför energiskattedirektivets möjlighet till undantag för innehåll av vatten enligt artikel 16.1 i energiskattedirektivet. Detta bör även omfatta väte i produkter vars ursprung är vatten.
- I det fall regering anser att direktivet måste tolkas på sätt att biomassa måste hanteras på molekylnivå ur ett Skatteperspektiv, inför schablonvärden för aktuella biodrivmedel, såsom Regeringen gjort för FAME.
- Det måste också klargöras om koldioxidskatt skall utgå på molekyler som inte genererar fossilt koldioxidutsläpp.

21. Vilka volymer är reduktionspliktiga?

SPBI har efter kontakt med handläggare på departementen förstått det som att den volym som är grunden för beräkningen av reduktionsplikten är den där skattskyldighet har inträtt (sid 5, Lagtext 1.1 2§ ”reduktionspliktig energimängd”).

För rapportering av reduktionsplikten har SPBI uppfattat det som att motsvarande definition av biomassa som för rapportering enligt hållbarhetslagstiftningen skall gälla. Skatteverkets tolkning av biomassa ska inte användas utan produkterna anses helt förnybara i enlighet med hållbarhetslagstiftningen som följer regelverket i förnybartdirektivet och där massbalans är tillåtet.

SPBI anser att förslaget inom detta område måste förtydligas.

Övriga synpunkter

22. KN nummer som ingår i reduktionsplikten

SPBI har efter genomgång konstaterat att vissa KN nummer som ingår i reduktionsplikten är från Drivmedelslagen men omfattar kvaliteter som idag är olagliga att överlåta som bensin och diesel för användning i vägtransport och arbetsmaskiner. Det gäller följande KN Nr

Bensin: 27 10 11 51: RON <98 och blyad

27 10 11 59: RON >98 och blyad.

Blyad bensin är förbjuden för motortrafik i Sverige sedan 1994.

Dieselbränsle: 27 10 19 45 : omfattar diesel med svavelhalt 0,05%S – 0,2% S och som inte får användas på väg eller i arbetsmaskiner då kravet i hela EU är dieselbränsle är svavelfritt med max 10 mg S/kg.

För tydligheten skull och för att inte ge intrycket att dessa KN nummer är i Sverige tillåtna drivmedelskvaliteter anser SPBI att dessa skall tas bort från omfattningen av reduktionsplikten och även ur drivmedelslagen.

23. Standarder

I arbetet med att blanda i biodrivmedel är det viktigt att de färdiga drivmedlen uppfyller standarder som gör att drivmedlet accepteras i fordonen. Det betyder för flera biodrivmedel att det finns gränser för hur mycket som kan blandas i för att de ska fungera som tänkt i huvuddelen av alla fordon och att avgasutsläppen ska hållas inom lagstiftade nivåer. De syntetiska biodrivmedlen har en inblandningsfördel över etanol som idag har en max tillåten inblandning på 10% vol samt FAME som endast får bl.a. in upp till 7% vol. Det finns dock även en bortre gräns för de syntetiska biodrivmedlen som HVO och biobensin och dessa måste beaktas då man fastställer framtida kvotplikter efter 2020.

De olika biodrivmedlen har olika köldegenskaper vilket kan begränsa deras användning vintertid. FAME, där Sverige använder RME som har bäst

köldegenskaper, men kan ändå behöva begränsas FAME-inblandningen framför allt i norra Sverige under vintern. Detta är också ett förhållande som måste beaktas då man fastställer kvotnivåer.

SPBI menar att regeringen måste ta hänsyn till denna typ av situationer i det slutliga förslaget. Ett sätt att hantera detta är att ge tillsynsmyndigheten möjlighet att bevilja dispens.

24. Alkylatbensin

SPBI ser positivt på att alkylatbensin undantas från reduktionsplikten och att det tydligt uttrycks i förslaget. Detta då det idag inte finns några förnyelsebara komponenter att tillgå som ryms inom produktens tekniska standard.

25. Bonus-Malus förslaget

Bonus-Malus förslaget är för närvarande på remiss och dessa effekter vad gäller fordonsflottans sammansättning måste beaktas när man konsekvensutreder ett reduktionspliktsystem och nivåerna. En större förändring av fordonsflottans sammansättning påverkar reduktionspliktsnivåerna. Ett exempel är att i kortsiktprognosen för 2018 från Energimyndigheten i augusti 2016 bedömde att bensinvolymerna skulle minska kraftigt. Bensinvolymerna revideras sedan uppåt med 23% i kortsiktprognosen för 2018 i mars 2017 baserat på att försäljningen av bensinfordon blivit större än förväntat under 2016.

SPBI anser att de möjliga ändringar som förslaget till Bonus-Malus för fordon för med sig ökar osäkerheten i reduktionspliktsnivåerna.

26. Statistik

Uppföljningen av försäljningsutvecklingen av olika produkter kommer att försvåras av Energimyndighetens beslut att slopa uppföljningen per drivmedelskvalité i insamlingen och publiceringen av statistik.

SPBI anser att statistiken per kvalité skall kvarstå.

27. Inga generella undantag baserat på volym

SPBI anser att det inte får finnas några generella undantag baserat på volym från reduktionsplikten då det annars riskerar att uppstå snedvridning av konkurrensen på marknaden.

Ulf Svahn

Ebba Tamm

Göran Lindell

Bilaga 1, Beräkningsexempel för bensin

Produkt	Kortsiktprognos augusti 2016, m3					
Bensin fossil	2 281 000	m3				
Etanol låginblandad	146 000	m3				
ETBE	0	m3				
Biobensin	0	m3				
Total bensin	2 427 000	m3				
Fossil komparator	83,8 g CO ₂ /MJ					
Biodrivmedel till bensin	m3	% bio	Antagen GHG reduktion			
Etanol	146 000	6,4%	75,0%	21,0	g CO ₂ /MJ	CO ₂ kvar i biodrivmedel
ETBE	0	0,0%	75,0%	21,0	g CO ₂ /MJ	
Biobensin	0	0,0%	75,0%	21,0	g CO ₂ /MJ	
Referensutsläpp från vilket reduktionen räknas	Försålda volymer		Energiinnehåll	Energimängd	Bas	GHG emission
Drivmedel	m3		GJ/m3	1000 GJ	g CO₂/MJ	ton CO₂ eq
Bensin, fossil	2 281 000		32	72 992	93,3	6 810 154
Etanol	146 000		21	3 066	93,3	286 058
ETBE	0		27	0	93,3	0
Biobensin	0		32	0	93,3	0
Verkliga emissioner				76 058		7 096 211
Verkliga emissioner	Försålda volymer		Energiinnehåll	Energimängd	Verkligt värde	GHG emission
Drivmedel	m3		GJ/m3	1000 G J	g CO₂/MJ	ton CO₂ eq
Bensin, fossil	2 281 000		32	72 992	93,3	6 810 154
Etanol	146 000		21	3 066	21,0	64 233
ETBE	0		27	0	21,0	0
Biobensin	0		32	0	21,0	0
				76 058		6 874 386
					g CO ₂ /MJ	90,38
Bensin	Reduktionskrav, %	Reduktion ton CO₂ enl krav	Verkliga ton CO₂ reduktion	Uppfyllnad %	Skillnad +/-, ton CO₂	
	2,6%	184 501	221 825	3,13%	37 324	

Bilaga 2, Beräkningsexempel för diesel

Produkt	Kortsiktprognos för 2018; aug 2016				
	Diesel fossil	4 598 000	m3		
	HVO	1 237 000	m3		
	FAME	371 000	m3		
	Total diesel	6 206 000	m3		
Fossil komparator				83,8 g CO ₂ /MJ	
				Utfall 2015	
Biodrivmedel till diesel	m3	% bio	Antagen GHG reduktion		
HVO	1 237 000	26,9%	79,7%	17,0	g CO ₂ /MJ CO ₂ kvar i biodrivmedel
FAME	371 000	6,4%	65,4%	29,0	g CO ₂ /MJ
Referensutsläpp från vilket reduktionen räknas	Försålda volymer		Energiinnehåll	Energimängd	Bas
Drivmedel	m3		GJ/m3	1000 GJ	g CO₂/MJ
Diesel fossil	4 598 000		36	165 528	95,1
HVO	1 237 000		34	42 058	95,1
FAME	371000		33	12 243	95,1
				219 829	
					20 905 738
Verkliga emissioner	Försålda volymer		Energiinnehåll	Energimängd	Verkligt värde
Drivmedel	m3		GJ/m3	1000 GJ	g CO₂/MJ
Diesel fossil	4 598 000		36	165 528	95,1
HVO	1 237 000		34	42 058	17,0
FAME	371 000		33	12 243	29,0
				219 829	
					16 812 162
					g CO ₂ /MJ 76,48
					Uppfylld
Diesel	Reduktionskrav, %	Reduktion ton CO₂ enl krav	Verkliga ton CO₂ reduktion	%	Skillnad +/-, ton CO₂
	19,3%	4 034 807	4 093 576	19,58%	58 769

Bilaga 3

Praktiska frågor kring eventuellt införande av E10

SPBI har under förra kvotpliktsutredningen (2013) redovisat att flertalet bensinstationstankar har problem med beläggingsmaterialet och som kommer att behöva bytas ut för att klara en högre inblandning av etanol. SPBI redovisade en då en uppskattad tidplan för utbyte av beläggingsmaterialet och bedömde då tiden för utbyte av beläggningarna kan ta upp till 8 år. En ny genomgång visar att denna bedömning fortfarande gäller.

De 8 år branschen har räknat fram som behövs för totalt utbyte baseras på de idag tillgängliga resurser som har kompetens för att kunna utföra arbetet enligt gällande regelverk och som är behöriga för arbete i bensincisterner. SPBI bedömer det som sannolikt att denna tid förkortas genom en ökad efterfrågan i marknaden men att detta skall ställas i relation till de år som promemorian som föreslår för höjd reduktionspliktsnivå för bensin. SPBI anser att tiden fram till höjningen av reduktionspliktsnivån till 4,2% som kräver att i stort sett hela marknaden tillhandahåller en E10 kvalitet är fullständigt orealistisk.

Drivmedelsbolagen lagrar och hanterar en så kallad baskvalitet för bensin (BOB) till vilken etanol tillsätts för att få den färdiga produkten E5 eller E10. E5 och E10 har olika specifikation för basbensinen. Den samverkan inom depåsystemen som används av drivmedelsbolagen och som ger både logistik och miljöfördelar förutsätter att man har samma baskvalité på de olika depåerna.

Att införa E10 i olika regioner kräver utbyte av bensinkvalité på depåer och informationsinsatser som måste riktas till alla bilister i hela Sverige även, om deras hemregion inte berörs, om vad denna nya kvalité innebär. Det är SPBI:s uppfattning att en större övergång från E5 till E10 måste ske samordnat och under en begränsad tidsperiod för hela landet.

Sid 83

Mindre drivmedelsstationer kan göra valet att inte leverera E10 och därmed inte behöva byta beläggning.

Sid 88

Sammantaget förväntas införandet av en E10-kvalitet inte ge några eller endast marginella effekter på tillgängligheten av drivmedel på landsbygden.

SPBI förstår inte detta påstående då en försäljning av endast E5 inte uppfyller reduktionspliktsnivån för 2020. I PM skriver regeringen att man kan avtala att leverantören ska överföra utsläppsminskningar enligt förslaget i avsnitt 8. Detta är dock inte en kostnadsfri åtgärd. Om SPBI:s analys stämmer att det krävs att i stort sett all bensin måste vara E10 finns det begränsat utrymme att sälja E5. Dessutom finns problemet med konsumentprisrelationen mellan E5 och E10. Sammantaget kommer detta med stor sannolikhet att påverka mindre drivmedelstationer på landsbygden.

Tidpunkt för införande

Erfarenheter från Finland visar att det är olämpligt att införa en E10 kvalitet i januari. Kunderna upplever då att bränsleförbrukningen ökar vilket den gör till följd av det lägre energiinnehållet och upplevelsen förstärks av att det dessutom är kallt i januari som oavsett drivmedel leder ökad drivmedelsförbrukning. Även ur denna synpunkt är höjningen av reduktionsnivån från 1 januari en olämplig tid på året för införande av en E10.

Depåer

Att införa E10 i olika regioner kräver utbyte av basbensinkvalité på depåer och informationsinsatser som måste riktas till alla bilister i hela Sverige även, om deras hemregion inte berörs, om vad denna nya kvalitet innebär. Det är SPBI:s uppfattning att en större övergång från E5 till E10 måste ske samordnat och under en begränsad tidsperiod för hela landet.

Sid 83

Detta kan dock i stället kräva investeringar på depåerna för att kunna hantera stora volymer av flera olika bränslekvaliteter.

Promemorian gör bedömningen att det kan krävas investeringar på depåer för att kunna hantera stora volymer av flera olika bränslekvaliteter. SPBI vill peka på att bygga ut cisternkapacitet på depåerna kräver miljötillstånd vilket brukar ta cirka 4 år att erhålla. Det är dessutom så att den tydliga inriktningen i samhället är att gå från fossilt till förnybart vilket ställer investeringar i cisternkapacitet i ett speciellt perspektiv. Att göra en sådan utbyggnad för en fordonsflotta under avveckling är inte rimligt. Idag utgör blyfri 98, vilket är den andra bensinkvalitén som förekommer på den svenska marknaden, mindre än 3% av den totala bensinvolymen. Därför är inte depåsystemet dimensionerat ifall det skulle bli en stor efterfrågan på E5 kvalitet som i så fall utgörs av blyfri 98. En sådan efterfrågan skulle också innebära att reduktionspliktsnivån inte enkelt kan nås. Att bygga ut depåkapaciteten i en vikande volymmarknad då fordonen blir allt energieffektivare är inte heller särskilt sannolikt.

E5 för äldre fordon: Tillgång till en kvalitet med max 5% etanol och 2,7%wt syre (3.2 sid 31)

Kvalitén för denna äldre fordonsflotta ska inte finnas överallt och alltid vid implementering av E10.

Dessa fordon utgörs av en äldre fordonsflotta och minskande som BilSweden bedömt uppgår till mindre än 11% av den totala fordonsflottan. Dessa äldre bilar har dessutom mycket kortare körsträckor och utgör mindre andel av den totala körsträckan.

SPBI anser att man bör vara försiktig i hur stor tillgång som man bedömer att det måste finnas för den äldre fordonsflottan då dessa fordon är i minskande och under utskrotning. I bränslekvalitetsdirektivet (recital 30) anges att man skall bedöma det geografiska behovet av denna kvalité i samarbete med aktörerna. Det ansåg man 2009 men sedan dessa har fordonsflottan minskat ytterligare vilket gör det orimligt att kräva att denna kvalité skall finnas överallt och alltid.