

SVEBIO
Svenska Bioenergiföreningen
/Kjell Andersson

2015-09-21

REMISSYTTRANDE

M 2015/3227/R

Till
Miljö- och energidepartementet
103 33 Stockholm

Remissyttrande över Promemorian Anläggningsbesked för biodrivmedel

Svenska Bioenergiföreningen, Svebio, har getts möjlighet att yttra sig över rubricerade promemoria och vill framhålla följande.

Svebios uppfattning i sammanfattning

- . Regeringen måste i den situation som uppkommit prioritera att få en förlängning av skattebefrielsen för biodrivmedel från 1 januari 2016. En situation utan förlängd skattebefrielse och utan ett nytt alternativt stödsystem innebär att marknaden för biodrivmedel kollapsar efter årsskiftet.*
- . Vi tvingas acceptera införandet av nya villkor i enlighet med förändringarna i statsstödsförordningen. Det innebär också att vi måste acceptera modellen med anläggningsbesked. Detta mot bakgrund av att EU-kommissionen ställt villkor för förlängd skattebefrielse.*
- . Svebio anser däremot inte att Sverige måste införliva den definition av "livsmedelsbaserade biodrivmedel" som finns i det nya ILUC-direktivet. Detta direktiv har först för ett par veckor sedan offentliggjorts och Sverige har enligt direktivet fram till 10 oktober 2017 för införlivande. Under den perioden måste en fördjupad analys av hur direktivet ska tillämpas i Sverige genomföras. Även tillämpningen av de reviderade statsstödsreglerna måste utredas närmare.*
- . Mot bakgrund av oklarheterna kring tillämpningen av ILUC-direktivet och mot bakgrund av den mycket korta tiden mellan ett riksdagsbeslut och tillämpningen av det nya regelverket väddar vi till regeringen att verka för att de nya villkoren tillämpas först efter 1 juli 2016. Det skulle ge företagen en möjlighet att anpassa sig efter det nya regelverket.*
- . Det snabba genomförandet hotar att kraftigt störa verksamheten för flera företag, som redan nu genomför upphandling av drivmedel för tiden efter årsskiftet eller som lagrat upp råvara för produktion efter årsskiftet. Ett snabbt genomförande får i vissa fall karaktär av retoraktiv lagstiftning.*
- . Regeringen och Energimyndigheten måste i det fortsatta arbetet samråda nära med branschorganisationerna och de berörda företagen. Vi föreslår, liksom vi gjort tidigare, att det för samråd mellan departementet, berörda myndigheter och branschen inrättas ett **branschråd för biodrivmedelsfrågor.***

Ärendets beredning

Vi beklagar att regeringen ger oss som remissinstans mycket kort remisstid. Vi är också kritiska mot att de närmast berörda företagen inte inkluderats i remisslistan. Den korta tiden från förslag till genomförande, med riksdagsbeslut kort före årsskiftet, skapar stor osäkerhet och betydande ekonomiska risker för de berörda företagen.

Kravet på anläggningsbesked

Införandet av krav på anläggningsbesked innebär ytterligare en ensidig administrativ belastning för de företag som tillhandahåller klimatvänliga biodrivmedel, utöver den redovisning som redan sker enligt hållbarhetslagen. Kravet på kontrollsystem och redovisning av idrifttagande av anläggningar, avskrivningsförhållanden och ytterligare redovisning av råvaruförsörjningen utöver vad som redan sker, leder till ökade kostnader och utgör ett handelshinder. Kravet innebär i första hand svårigheter för företag som handlar med biodrivmedel, och särskilt företag med stor import från många olika leverantörer och producenter. De nya kraven skapar också svårigheter för nyare anläggningar.

Svebio skulle helst se att detta nya hinder för utvecklingen av biodrivmedelsmarknaden kunde avvisas. Samtidigt är det tydligt att en sådan linje skulle riskera möjligheten att nå en uppgörelse med EU-kommissionen om statsstöds godkännande efter årsskiftet. Att inte ha skattebefrielse från 1 januari 2016, och inte heller något annat godkänt stödsystem, innebär att alla biodrivmedel med gällande regelverk måste beläggas med full energi- och koldioxidskatt enligt samma skattesatser som fossila drivmedel. Det skulle snabbt slå ut de förnybara biodrivmedlen från marknaden.

För att inte hamna i en sådan situation är vi beredda att acceptera införandet av anläggningsbesked.

I praktiken retroaktiv lagstiftning

EU:s nya statsstödsregler publicerades 28 juni 2014. I dessa ställs krav på att anläggningar som var i drift efter 31 december 2013 och som är "livsmedelsbaserade" inte ska få statsstöd, vilket för Sveriges del tolkas som att de inte kan omfattas av befrielse från energi- och koldioxidskatt. De företag som planerade, investerade och byggde sådan produktion för drifttagande efter 31 december 2013 kunde inte ha kännedom om vilka statsstödsregler, med skärpta villkor, som EU-kommissionen senare skulle komma att publicera. För företag med integrerad egen råvaruproduktion, där sådd och skörd av råvaran sker under året före produktionen av biodrivmedlet blir situationen än mer absurd; drift definieras i ILUC-direktivet (ny artikel 17a.2) som den tidpunkt då anläggningen börjar producera drivmedel ("så snart det har förekommit fysisk produktion"). För projekt med integrerad produktion, som biogasanläggningen vid Jordberga, inleds i praktiken driften vid sådden av energigrödan. I detta fall handlar det i praktiken om en retroaktivitet på mer än ett år från den tidpunkt driften inleddes till den tidpunkt regelverket publicerades.

Anläggningsbeskedens omfattning och innehåll

I. Drifttagning

Drifftagning bör när det gäller integrerade projekt (integrering mellan odling av råvaran och produktion i fabrik eller anläggning) avse tidpunkten för grödans sådd.

II. Begreppet "Livsmedelsbaserade biodrivmedel"

Begreppet "livsmedelsbaserade biobränslen" är nytt i EU:s politik och begreppet används enbart i de nya statsstödsreglerna (Meddelande från KOM: 2014/C 200/01). I det nyligen publicerade ILUC-direktivet (EU 2015/1513) används formuleringen "biodrivmedel ... som producerats av spannmål och andra stärkelsesrika grödor, socker och oljegrödor och av grödor som odlas som huvudgrödor för i första hand energiändamål på jordbruksmark", medan uttrycket "livsmedelsbaserade" (food-based) undviks.

Förklaringen kan vara att man i behandlingen av direktivet insåg att många av dessa grödor inte är avsedda att användas enbart som livsmedel, eller att de i första hand är fodergrödor. Man har i behandlingen av direktivet också lagt in formuleringen om andra "huvudgrödor för i första hand energiändamål", utan att ange exempel på vilka grödor som avses. I tidigare förslag under behandlingen av direktivet användes ibland uttrycket "land-based" och det finns i direktivet många formuleringar som tyder på att man i första hand vill undvika att använda jordbruksmark.

Varken i Statsstödsreglerna eller i ILUC-direktivet finns någon definition av begreppet "livsmedelsbaserade biodrivmedel".

I promemorian anges att livsmedelsbaserade biodrivmedel är biodrivmedel som framställs från spannmål eller andra stärkelsesrika grödor, sockergrödor och oljegrödor. I texten ges en ytterligare precisering: med stärkelsesrika grödor avses spannmål, så som vete, råg, havre och majs (oavsett om det är enbart sädeskornen eller hela växten som används), rotfrukter (till exempel potatis, jordärtskocka, sötpotatis, maniok och jams) och stamknölar (till exempel taro). Promemorian noterar att det för sockergrödor och oljegrödor inte finns någon definition i EU-dokumentet, men bedömer att sockergrödor bör avse sockerbeter och sockerrör, och att oljegrödor bör avse till exempel raps och oljepalmer. Promemorians exemplifiering stämmer med ILUC-direktivet, utom att detta anger majs som exempel på en växt där användning av "hela växten" exkluderas. ILUC-direktivet innehåller regler om biodrivmedel som får dubbelräknas grundat på sina råvaror, och dessa råvaror listas i bilaga IX. Enligt punkt r) berättigar "vedartade energigrödor" till dubbelräkning, inom kategorin "material som innehåller både cellulosa och lignin". Under punkt s) cellulosa från icke-livsmedel nämns "gräsartade energigrödor med lågt stärkelseinnehåll (till exempel rajgräs, jungfruhirs, miskantus, italienskt rör och täckgrödor före och efter huvudgrödor m.m.)".

Slutsatsen av de olika paragraferna är att de flesta konventionella jordbruksgrödor som innehåller stärkelse, socker eller olja inte ska få stöd, och att detta även gäller helsäd, även om det exempel som ges gäller majs och inte exempelvis vete eller korn. Vedartade energigrödor berättigar till dubbelräkning (salix och poppel, även om det inte ges någon exemplifiering i detta fall). Detsamma gäller gräs av olika slag, liksom täckgrödor före och efter huvudgrödor (mellangrödor). Det är oklart vilka grödor som avses med ILUC-direktivets formulering om "grödor som odlas som huvudgrödor för i första hand energiändamål" och som, utöver stärkelse-, socker- och oljegrödor, inte skulle vara tillåtna.

Det är också oklart vad som gäller för grödor som tillkommit jämfört en "normal växtföljd", för att utnyttja marken bättre, hålla marken odlad året runt och minska växtnäringsläckage. Är sådana nya mellangrödor förbjudna om de innehåller stärkelse,

socker eller olja? Denna fråga hanteras i ILUC-direktivets motivtext punkt 27, där det ges en öppning för att undanta produktion från system med "överskottsproduktion", om man kan visa att man inte trängt undan annan produktion. Frågan om nya växtföljder som ger utrymme för ökad produktion och inkluderar energigrödor, men inte ökar markbehovet, bör utredas i samband med den svenska implementeringen av ILUC-direktivet.

Förutom ovan listade oklarheter är uttrycket "livsmedelsbaserade biodrivmedel" ologiskt. Grödorna har inte odlats för att vara livsmedel, utan för att ge energi. De skiljer sig därför inte från andra energigrödor, som lagrar sin energi i andra kolväten. Mot bakgrund av de olika definitionerna och de oklarheter som finns kring begreppet "livsmedelsbaserade biodrivmedel" anser vi att detta begrepp inte bör användas i den svenska lagtexten.

III. Fullständig avskrivning

Kravet på "fullständig avskrivning enligt normala avskrivningsregler" skapar stor osäkerhet för de berörda företagen, särskilt för importörer och handlande företag med många leverantörer. Nya uppgifter måste tas in på kort tid, och det är osäkert om leverantörerna är beredda att öppna sina böcker. Följden kan bli problem att få fram drivmedel som svarar mot behovet.

Det finns också oklarhet om hur begreppet ska tolkas. Många anläggningar har byggts ut i flera steg och delar av anläggningen kan vara avskriven. Innebär kravet på "fullständig avskrivning" då att hela produktionen från anläggningen är tillåtlig, eller att bara en del av produktionen är tillåtlig? Vilka avskrivningstider innefattas i "normala redovisningsregler"? Vilka avskrivningsregler ska tillämpas för produktion i annat land med andra "normala redovisningsregler"?

Frågor av det här slaget måste klaras ut innan rapporteringen sker, för att garantera rättssäkerheten.

Problem orsakade av den korta införandetiden

Riksdagen kan fatta beslut om anläggningsbesked först i slutet av året, och det nya regelverket ska tillämpas redan från 1 januari. De berörda företagen gör redan nu inköp av de biodrivmedel som ska finnas på marknaden efter årsskiftet. Lagstiftningen är ny och innehåller en rad oklarheter, enligt vad vi redovisat ovan.

För att inte riskera svårigheter för företagen och avbrott i försörjningen med biodrivmedel föreslår vi:

- . Att utarbetandet av föreskrifter enligt lagen sker parallellt med riksdagsbehandlingen, och att detta sker i nära samråd med branschens företrädare.
- . Att den svenska regeringen i förhandlingarna med EU-kommissionen utverkar att regelverket vad beträffar villkoret med anläggningsbesked inte behöver tillämpas förrän från 1 juli 2016, men att skattebefrielse ändå kan tillämpas från 1 januari.
- . Att ett branschråd för biodrivmedelsfrågor inrättas.

Avslutande synpunkter

Sverige har idag den högsta andelen förnybara drivmedel i transportsektorn av alla EU:s medlemsstater, och även den högsta andelen så kallade avancerade biodrivmedel, från sådana råvaror som EU vill gynna genom ILUC-direktivet. De svenska grödebaserade

biodrivmedlen har goda klimatprestanda och klarar EU:s hållbarhetskrav med god marginal. Den framgångsrika svenska politiken för biodrivmedel har i huvudsak byggt på skattebefrielse, som gynnat alla typer av biodrivmedel.

Under senare år har osäkerheten kring styrmedlen ökat kraftigt och biodrivmedelsbranschen har tvingats arbeta med allt kortare framförhållning. Vi vet idag ingenting om vilka villkor som gäller efter årsskiftet. Promemorian illustrerar detta läge av total osäkerhet för våra företag. Vi vädjar till den svenska regeringen att skingra osäkerheten genom att snarast skapa långsiktiga styrmedel som ger branschen arbetsro och möjlighet att utvecklas vidare och att genomföra investeringar i ny produktionskapacitet.

Svenska Biobränsleföreningen

Gustav Melin
VD

Kjell Andersson
Näringspolitisk chef