

Promemoria

Hållbarhetskriterier – genomförande av det omarbetade förnybartdirektivet

Promemorians huvudsakliga innehåll

I promemorian föreslås ändringar i lagen (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen, i lagen (2011:1200) om elcertifikat och i lagen (1994:1776) om skatt på energi. De föreslagna lagändringarna genomför artiklarna 28–31 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 av den 11 december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor.

Genom lagändringarna införs hållbarhetskriterier för fasta och gasformiga biobränslen som används för produktion av el, värme, kyla och bränslen i anläggningar med en sammanlagd installerad tillförd effekt på minst 20 megawatt för fasta biobränslen och på minst 2 megawatt för gasformiga biobränslen. Både s.k. markkriterier och kriterier för minskade växthusgasutsläpp införs för dessa bränslen. Vidare höjs kraven på minskade växthusgasutsläpp för biodrivmedel och flytande biobränslen som produceras i anläggningar som har tagits i drift efter den 31 december 2020.

Det införs särskilda hållbarhetskriterier för att skogsbiomassa som används för produktion av biodrivmedel och biobränslen ska anses som hållbar. Om avfall och restprodukter som kommer från jordbruksmark används för framställning av biodrivmedel eller biobränslen, ska det finnas övervaknings- eller förvaltningsplaner för att hantera påverkan på jordbeskaffenheten och markens kollager.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2021.

Innehållsförteckning

1	Lagtext.....	3
1.1	Förslag till lag om ändring i lagen (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen	3
1.2	Förslag till lag om ändring i lagen (2011:1200) om elcertifikat	16
1.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1776) om skatt på energi.....	17
2	Ärendet och dess beredning	19
3	Hittillsvarande reglering om hållbarhetskriterier	19
4	Ändringar som krävs för att genomföra det omarbetade förnybartdirektivet	21
5	Hållbarhetskriterier för fasta och gasformiga biobränslen.....	21
6	Utökade krav på minskade växthusgasutsläpp.....	23
7	Ändrad inriktning på markkriterierna	25
7.1	Markkriterier för agrobiomassa.....	25
7.2	Markkriterier för skogsbiomassa.....	27
7.3	Särskilda regler för avfall och restprodukter	32
8	Särskilda krav på anläggningar som producerar el från biobränslen.....	35
9	Kontroll av hållbarhetskriterierna	36
9.1	Rapporteringskyldiga aktörer.....	36
9.2	Reglerna för kontrollsystem och hållbarhetsbesked ska gälla även för fasta och gasformiga biobränslen.....	39
9.3	Förändringar av uppgiftsskyldigheten.....	42
10	Ändringar av övriga regelverk	45
10.1	Hållbarhetsbesked som villkor för tilldelning av elcertifikat	45
10.2	Hållbarhetsbesked som villkor för skattebefrielse för biogas och biogasol	45
11	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	47
12	Konsekvensanalys.....	48
13	Författningskommentar.....	53
13.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen	53
13.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (2011:1200) om elcertifikat	66
13.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:1776) om skatt på energi.....	67
Bilaga 1	Sammanfattning av Energimyndighetens rapport	69

1 Lagtext

1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen

Härigenom föreskrivs¹ i fråga om lagen (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen

dels att rubriken till lagen samt 1 kap. 1, 2 och 3 §§, 2 kap. 1–6 §§, 3 kap. 1–1 b, 1 d, 1 e och 3 §§ och 3 a kap. 3 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas fyra nya paragrafer, 1 kap. 3 a § och 2 kap. 1 a, 7 och 8 §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Lag om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen

Lag om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och biobränslen

1 kap.

1 §²

Lagen innehåller bestämmelser om kriterier som biodrivmedel och flytande biobränslen ska uppfylla för att anses vara hållbara (hållbarhetskriterier) och om hållbarhetsbesked som ska visa detta. Lagen innehåller även bestämmelser om anläggningsbesked.

Lagen innehåller bestämmelser om kriterier som biodrivmedel och biobränslen ska uppfylla för att anses vara hållbara (hållbarhetskriterier) och om hållbarhetsbesked som ska visa detta. Lagen innehåller även bestämmelser om anläggningsbesked.

2 §³

I denna lag betyder

agrobiomassa: biomassa som produceras inom jordbruket,

biobränslen: fasta, gasformiga eller flytande bränslen som framställs av biomassa och som används för andra energändamål än transporter,

biomassa: den biologiskt nedbrytbara delen av produkter, avfall och restprodukter av biologiskt ursprung från jordbruk, skogsbruk och därmed förknippad industri inklusive fiske och vattenbruk, liksom den biologiskt nedbrytbara delen av industriavfall och kommunalt avfall,

¹ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 av den 11 december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor.

² Senaste lydelse 2020:1044.

³ Senaste lydelse 2020:1044.

biodrivmedel: vätskeformiga eller gasformiga bränslen som framställs av biomassa och som används för transportändamål,

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

livsmedels- eller fodergrödor: stärkelsrika grödor, sockergrödor eller oljegrödor som produceras på jordbruksmark som huvudgrödor, dock inte

1. restprodukter och avfall,
2. material som innehåller både cellulosa och lignin, eller
3. mellangrödor som inte kräver att ytterligare mark tas i anspråk,

flytande biobränslen: vätskeformiga bränslen för andra energiändamål än transportändamål, som framställs av biomassa,

gasformiga biobränslen: gasformiga bränslen för andra energiändamål än transportändamål, som framställs av biomassa,

avfall: ämne eller föremål som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med, dock inte ett ämne som avsiktligt har manipulerats eller kontaminerats för att anses som avfall,

restprodukt: ett ämne som inte är den eller de slutprodukter som en produktionsprocess direkt ska producera eller är huvudsyftet med processen och där produktionsprocessen inte avsiktligt ändrats för att producera ämnet, och

restprodukt: ett ämne som inte är den eller de slutprodukter som en produktionsprocess direkt ska producera eller är huvudsyftet med processen och där produktionsprocessen inte avsiktligt ändrats för att producera ämnet,

produktionskedja: den produktionsprocess som pågår fram till och med användningen av biodrivmedlet eller det flytande biobränslet och börjar med

produktionskedja: den produktionsprocess som pågår fram till och med användningen av biodrivmedlet eller biobränslet och börjar med

– odling av biomassa, *inbegripet framställning av gödsel för odlingen*, eller

– odling av biomassa, eller

– omhändertagandet av avfall eller restprodukter som biodrivmedlet eller det flytande biobränslet framställs av, om inte restprodukterna har uppkommit direkt i en jordbruks-, vattenbruks-, fiske- eller skogsbruksverksamhet.

– omhändertagandet av avfall eller restprodukter som biodrivmedlet eller biobränslet framställs av, om inte restprodukterna har uppkommit direkt i en jordbruks-, vattenbruks-, fiske- eller skogsbruksverksamhet, och

skogsbiomassa: biomassa som produceras inom skogsbruket.

3 §⁴

För att biodrivmedel *eller flytande* biobränslen ska anses som hållbara ska hållbarhetskriterierna i 2 kap. 1–5 §§ vara uppfyllda.

Biodrivmedel och flytande biobränslen som framställts av avfall eller restprodukter ska anses som hållbara även om kriterierna i 2 kap. 2–5 §§ inte är uppfyllda. Om en restprodukt har uppkommit direkt i en jordbruks-, vattenbruks-, fiske- eller skogsbruksverksamhet *gäller dock kriterierna i 2 kap. 2–5 §§.*

För att biodrivmedel *och* biobränslen ska anses som hållbara ska hållbarhetskriterierna i 2 kap. 1–7 §§ vara uppfyllda.

Biodrivmedel och biobränslen som framställts av avfall eller restprodukter ska anses som hållbara även om kriterierna i 2 kap. 2–7 §§ inte är uppfyllda. *Som undantag från första meningen gäller dock*

– kriterierna i 2 kap. 2–7 §§ om en restprodukt har uppkommit direkt i en vattenbruks-, fiske- eller skogsbruksverksamhet, och kriterierna i 2 kap. 2–8 §§ om en restprodukt har uppkommit direkt i en jordbruksverksamhet, och

– kriteriet i 2 kap. 8 § om ett avfall har uppkommit direkt i en jordbruksverksamhet.

Fast kommunalt avfall från biomassa som används för produktion av el, värme och kyla ska anses som hållbart även om hållbarhetskriterierna i 2 kap. inte är uppfyllda.

3 a §

I fråga om fasta eller gasformiga biobränslen gäller 3 § första och andra styckena endast bränslen som används för produktion av el, värme, kyla eller bränslen i anläggningar med en sammanlagd installerad tillförd effekt på minst 20 megawatt för fasta biobränslen och på minst 2 megawatt för gasformiga biobränslen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om vad som avses med anläggningar och sammanlagd installerad tillförd effekt.

⁴ Senaste lydelse 2017:1094.

2 kap.

1 §⁵

För att biodrivmedel *eller* flytande bibränslen ska anses som hållbara ska användningen av *dessa bränslen* medföra *en minskning av* utsläppen av växthusgaser, *jämfört med de utsläpp* som användning av fossila bränslen hade gett, med

1. minst 50 procent, om biodrivmedlet eller det flytande bibränslet har producerats i en anläggning som tagits i drift senast den 5 oktober 2015, *och*

2. minst 60 procent om biodrivmedlet eller det flytande bibränslet har producerats i en anläggning som tagits i drift efter den 5 oktober 2015.

För att biodrivmedel *och* flytande bibränslen ska anses som hållbara ska användningen av *dem* medföra *att* utsläppen av växthusgaser *understiger de utsläpp* som användningen av fossila bränslen hade gett, med

1. minst 50 procent, om biodrivmedlet eller det flytande bibränslet har producerats i en anläggning som tagits i drift senast den 5 oktober 2015,

2. minst 60 procent, om biodrivmedlet eller det flytande bibränslet har producerats i en anläggning som tagits i drift efter den 5 oktober 2015, *och*

3. *minst 65 procent, om biodrivmedlet eller det flytande bibränslet har producerats i en anläggning som tagits i drift efter den 31 december 2020.*

Utsläppen ska räknas från den produktionsprocess som börjar med odling av biomassa, inbegripet framställning av gödsel för odlingen, och som pågår fram till och med användningen av biodrivmedlet eller det flytande bibränslet eller, om biodrivmedlet eller det flytande bibränslet framställs av avfall eller restprodukter, den produktionsprocess som börjar med omhändertagandet av avfallet eller restprodukterna.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om hur minskningen av utsläppen av växthusgaser ska beräknas.

1 a §⁶

En anläggning anses vara tagen i drift enligt 1 § så snart det förekommer fysisk produktion av

För att fasta och gasformiga bibränslen ska anses som hållbara vid produktion av el, värme, kyla eller bränslen ska

⁵ Senaste lydelse 2017:1094. Ändringen innebär bl.a. att andra stycket tas bort.

⁶ Senaste lydelse 2017:1094.

biodrivmedel eller flytande biobränslen på anläggningen.

användningen av dem medföra att utsläppen av växthusgaser understiger de utsläpp som användningen av fossila bränslen hade gett, med

1. minst 70 procent, om anläggningen där biobränslet används har tagits i drift efter den 31 december 2020, och

2. minst 80 procent, om anläggningen där biobränslet används har tagits i drift efter den 31 december 2025.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om hur minskningen av utsläppen av växthusgaser ska beräknas.

1 b §

En anläggning anses vara tagen i drift enligt 1 och 1 a §§ så snart det vid anläggningen förekommer fysisk produktion av biodrivmedel, flytande biobränslen eller el, värme, kyla eller bränslen från fasta eller gasformiga biobränslen.

2 §⁷

För att biodrivmedel eller flytande biobränslen ska anses som hållbara får inte dessa bränslen produceras av råvaror från mark som den 1 januari 2008 eller senare utgjordes av någon av följande typer av områden, oavsett om marken fortfarande har denna beskaffenhet eller ej:

a) naturskog eller annan trädbevuxen mark med inhemska arter, där det inte finns några klart synliga tecken på mänsklig verksamhet och där de ekologiska processerna inte störts i betydande utsträckning,

b) gräsmark med stor biologisk mångfald som i avsaknad av mänsklig verksamhet förblir gräsmark och som bibehåller den naturliga artsammansättningen och sina ekologiska särdrag och processer,

c) gräsmark med stor biologisk mångfald som i avsaknad av mänsklig verksamhet skulle

För att biodrivmedel och biobränslen ska anses som hållbara får de inte produceras av agrobiomassa från mark som den 1 januari 2008 eller senare utgjordes av någon av följande typer av områden, oavsett om marken fortfarande är av detta slag eller inte:

c) gräsmark med stor biologisk mångfald som i avsaknad av mänsklig verksamhet skulle

⁷ Senaste lydelse 2011:1065.

upphöra att vara gräsmark och som är rik på arter och inte skadad, *eller*

d) områden som i lag eller genom beslut av en myndighet har utsetts till *naturskyddsområden*.

Första stycket gäller dock inte

a) om det inom ett område som anges under första stycket c är nödvändigt att samla in råvaror för att bevara markens status som gräsmark *och dessa råvaror används för att producera biodrivmedel och flytande biobränslen*, eller

b) om produktion av råvaror till biodrivmedel och *flytande* biobränslen inte påverkar de syften som gäller för ett sådant område som anges under första stycket d.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om kriterier och geografisk räckvidd för de områden som anges i första stycket *a–c*.

upphöra att vara gräsmark och som är rik på arter och inte skadad,

d) områden som i lag eller genom beslut av en myndighet har utsetts för *naturskydd*, *eller*

e) skog eller annan trädbevuxen mark med stor biologisk mångfald som är rik på arter och inte skadad eller som av en myndighet har konstaterats ha stor biologisk mångfald, om det inte finns belägg för att råvaruuttaget varit oskadligt ur naturskyddssynpunkt.

a) om ett område som avses i första stycket b eller c är mindre än en hektar eller om det inom ett område som anges under första stycket c är nödvändigt att samla in råvaror för att bevara markens status som gräsmark, eller

b) om produktion av råvaror till biodrivmedel och biobränslen inte påverkar de syften som gäller för ett sådant område som anges under första stycket d.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om kriterier och geografisk räckvidd för de områden som anges i första stycket.

3 §⁸

För att biodrivmedel *eller flytande* biobränslen ska anses som hållbara får inte *dessa bränslen* produceras av *råvaror* från mark inom områden som den 1 januari 2008 eller senare har utsetts till skyddsområden för att skydda sällsynta, hotade eller utrotningshotade ekosystem eller arter, som är erkända i internationella avtal eller som ingår i förteckningar som har utarbetats

För att biodrivmedel *och* biobränslen ska anses som hållbara får *de* inte produceras av *agrobiomassa* från mark inom områden som den 1 januari 2008 eller senare har utsetts till skyddsområden för att skydda sällsynta, hotade eller utrotningshotade ekosystem eller arter, som är erkända i internationella avtal eller som ingår i förteckningar som har utarbetats

av mellanstatliga organisationer eller av Internationella naturskyddsunionen. Detta gäller oavsett om marken fortfarande *har denna beskaffenhet* eller *ej*.

Första stycket gäller *dock inte* om produktion av *råvaror* till biodrivmedel och *flytande* biobränslen *inte* påverkar de syften som gäller för ett sådant område som anges i första stycket.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om kriterier och geografisk räckvidd för de områden som anges i första stycket.

av mellanstatliga organisationer eller av Internationella naturskyddsunionen. Detta gäller oavsett om marken fortfarande *är av detta slag* eller *inte*.

Första stycket gäller *endast* om produktion av *agrobiomassa* till biodrivmedel och biobränslen påverkar de syften som gäller för ett sådant område som anges i första stycket.

4 §⁹

För att biodrivmedel *eller flytande* biobränslen ska anses som hållbara får *inte dessa bränslen* produceras av *råvaror* från mark som den 1 januari 2008 utgjordes av någon av följande naturtyper, men som inte längre gör det när råvarorna skördas:

a) våtmarker, varmed avses mark som under hela året eller en betydande del av året är täckt eller mättat av vatten,

b) kontinuerligt beskogade områden, varmed avses markområden som omfattar mer än ett hektar med träd som är högre än fem meter och ett krontak som täcker mer än 30 procent av ytan eller med befintliga träd som kan uppnå dessa värden, eller

c) markområden som omfattar mer än ett hektar med träd som är högre än fem meter och ett krontak som täcker mellan 10 och 30 procent av ytan eller med befintliga träd som kan uppnå dessa värden.

Första stycket gäller dock inte om ändrad markanvändning inom ett område som anges under c medför att kraven i 1 § uppfylls.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om kriterier och geografisk räckvidd för de områden som anges i första stycket.

5 §¹⁰

För att biodrivmedel *eller flytande* biobränslen ska anses som hållbara får *inte dessa bränslen* produceras av *råvaror* från mark som den 1 januari 2008 var torvmark, *såvida* det inte visas att odling och skörd eller avverkning

För att biodrivmedel *och* biobränslen ska anses som hållbara får *de* inte produceras av *agrobiomassa* från mark som den 1 januari 2008 var torvmark, *om* det inte visas att odling och skörd eller

⁹ Senaste lydelse 2011:1065

¹⁰ Senaste lydelse 2011:1065.

av råvaran inte medför dränering av tidigare odikad mark. avverkning av råvaran inte medför dränering av tidigare odikad mark.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om kriterier och geografisk räckvidd för de områden som avses.

6 §

För att biodrivmedel eller flytande biobränslen, som har producerats av jordbruksråvaror som odlats i Europeiska unionen, ska anses som hållbara ska råvaran vara framställd i enlighet med

a) artikel 6.1 och bilaga III i rådets förordning (EG) nr 73/2009 av den 19 januari 2009 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd för jordbrukare inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare, om ändring av förordningarna (EG) nr 1290/2005, (EG) nr 378/2007 samt om upphävande av förordning (EG) nr 1782/2003, och

b) de rättsakter som anges i bilaga II till förordningen, punkterna 1–5 och 9.

För att biodrivmedel och biobränslen som har producerats av skogsbiomassa ska anses som hållbara ska det finnas både en lagstiftning som är tillämplig inom skördeområdet och system för övervakning, kontroll eller förvaltning av samma område som säkerställer att

1. skördeverksamheten sker på ett lagenligt sätt,

2. skogsförnyring sker på skördade arealer,

3. arealer som utsetts för naturskydd skyddas,

4. det vid skörden tas hänsyn till att jordbeskaffenhet och biologisk mångfald ska bevaras, så att skadeverkningarna minimeras, och

5. skörden upprätthåller eller förbättrar skogens produktionskapacitet på lång sikt.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om de system för övervakning, kontroll och förvaltning som avses i första stycket.

7 §

För att biodrivmedel och biobränslen som har producerats av skogsbiomassa ska anses som hållbara ska

1. det land eller den regionala organisation för ekonomisk integration där skogsbiomassan har sitt ursprung vara part i Parisavtalet och

a) ha lagt fram ett nationellt fastställt bidrag (NDC) till Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar (UNFCCC), som omfattar utsläpp från och

upptag inom jordbruk, skogsbruk och markanvändning som säkerställer att förändringar i kollager i samband med skörd av biomassa tillgodoräknas landets åtagande att minska eller begränsa utsläppen av växthusgaser i enlighet med det nationellt fastställda bidraget, eller

b) ha en nationell eller regional lagstiftning som är tillämplig när det gäller utvinning för att bevara och stärka kollager och kolsänkor, i enlighet med artikel 5 i Parisavtalet, och visa att rapporterade utsläpp från sektorn för markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk inte överstiger upptaget.

Om inte villkoren i första stycket är uppfyllda, ska det finnas ett förvaltningssystem för skördeområdet som säkerställer att kollager och kolsänkor i skogen bibehålls eller förbättras på lång sikt.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om hur det ska visas att villkoren i första stycket är uppfyllda och om det förvaltningssystem som avses i andra stycket.

8 §

För att biodrivmedel och biobränslen som produceras av avfall eller restprodukter som har uppkommit direkt i en jordbruksverksamhet ska anses som hållbara ska det finnas övervaknings- eller förvaltningsplaner för att hantera påverkan på jordbeskaffenhet och markens kollager.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om de övervaknings- och förvaltningsplaner som avses i första stycket.

3 kap.

1 §¹¹

Rapporteringskyldig är den som
a) enligt 4 kap. lagen (1994:1776) om skatt på energi är skattskyldig för bränsle som helt eller delvis utgörs av biodrivmedel eller flytande biobränsle, eller

b) i yrkesmässig verksamhet använder flytande biobränsle som varken utgör eller ingår i bränsle som är skattepliktigt enligt lagen om skatt på energi.

Rapporteringskyldig är den som
1. enligt 4 kap. lagen (1994:1776) om skatt på energi är skattskyldig för bränsle som helt eller delvis utgörs av biodrivmedel,

2. i yrkesmässig verksamhet använder ett flytande biobränsle,

3. i yrkesmässig verksamhet använder ett fast biobränsle för produktion av el, värme, kyla eller bränslen i en anläggning med en sammanlagd installerad tillförd effekt på minst 20 megawatt,

4. i yrkesmässig verksamhet använder ett gasformigt biobränsle i en anläggning för produktion av el, värme, kyla eller bränslen med en sammanlagd installerad tillförd effekt på minst 2 megawatt, eller

5. inte omfattas av 1–4 men ansöker om hållbarhetsbesked av något annat skäl.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från rapporteringskyldigheten enligt första stycket.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om rapporteringskyldigheten.

1 a §¹²

Den som är rapporteringskyldig ska genom ett kontrollsystem säkerställa att de biodrivmedel och flytande biobränslen som ska rapporteras är att anse som hållbara.

Den rapporteringskyldige ska genom överenskommelser, direkt eller indirekt, med samtliga aktörer i hela produktionskedjan och genom stickprov hos dessa aktörer säkerställa att kravet i första stycket uppfylls.

En rapporteringskyldigs kontrollsystem ska granskas av en oberoende granskare. Granskaren ska kontrollera att kontrollsystemet är korrekt,

¹¹ Senaste lydelse 2011:1065.

¹² Senaste lydelse 2011:1065.

tillförlitligt och skyddat mot bedrägerier. Granskningen ska också innehålla en utvärdering av den metod för stickprov som ska ingå i kontrollsystemet och stickprovets frekvens. Dessutom ska granskningen innehålla en utvärdering av de uppgifter som den rapporteringsskyldige har lämnat om sitt kontrollsystem.

Den oberoende granskaren ska i ett intyg avge ett utlåtande om kontrollsystemet.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om kontrollsystem och granskning av sådana system.

1 b §¹³

Den som är rapporteringsskyldig ska till tillsynsmyndigheten ge in en beskrivning av sitt kontrollsystem tillsammans med den oberoende granskarens intyg.

Tillsynsmyndigheten ska i ett särskilt beslut fastställa om den rapporteringsskyldiges kontrollsystem uppfyller kraven enligt 1 a § (hållbarhetsbesked).

Ett hållbarhetsbesked gäller tills vidare men ska omprövas.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om beskrivning av kontrollsystem samt fastställande och omprövning av hållbarhetsbesked.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om styrkande av hållbarhet hos biodrivmedel och <i>flytande</i> bi- bränslen.	Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om styrkande av hållbarhet hos biodrivmedel och biobränslen.
--	---

1 d §¹⁴

Ett hållbarhetsbesked ska återkallas helt eller delvis av tillsynsmyndigheten om

1. den rapporteringsskyldige eller någon som ingår i den rapporteringsskyldiges produktionskedja bryter mot åtagandena i kontrollsystemet på ett sådant sätt att det med fog kan antas att de biodrivmedel och <i>flytande</i> bi- bränslen som rapporteras inte kan anses vara hållbara,	1. den rapporteringsskyldige eller någon som ingår i den rapporteringsskyldiges produktionskedja bryter mot åtagandena i kontrollsystemet på ett sådant sätt att det med fog kan antas att de biodrivmedel och biobränslen som rapporteras inte kan anses vara hållbara,
---	--

2. den rapporteringsskyldige eller någon som ingår i den rapporteringsskyldiges produktionskedja bryter mot åtagandena i kontrollsystemet på ett sådant sätt att hållbarheten hos de bio-	2. den rapporteringsskyldige eller någon som ingår i den rapporteringsskyldiges produktionskedja bryter mot åtagandena i kontrollsystemet på ett sådant sätt att hållbarheten hos de
---	--

¹³ Senaste lydelse 2011:1065.

¹⁴ Senaste lydelse 2017:1094.

drivmedel och *flytande* biobränslen som den rapporteringsskyldige rapporterar inte kan bedömas på ett tillfredsställande sätt, eller

3. det är uppenbart att de biodrivmedel och *flytande* biobränslen som rapporteras inte kan anses som hållbara trots att åtagandena i kontrollsystemet iakttagas.

Ett hållbarhetsbesked får även återkallas om rapporteringsskyldigheten har upphört.

Återkallelse enligt första stycket får inte ske vid ringa felaktigheter.

Ett beslut om återkallelse gäller omedelbart.

biodrivmedel och biobränslen som den rapporteringsskyldige rapporterar inte kan bedömas på ett tillfredsställande sätt, eller

3. det är uppenbart att de biodrivmedel och biobränslen som rapporteras inte kan anses som hållbara trots att åtagandena i kontrollsystemet iakttagas.

1 e §

Den som är rapporteringsskyldig ska lämna uppgifter till tillsynsmyndigheten

1. om den mängd hållbart biodrivmedel och hållbart flytande biobränsle, som utgör eller ingår i bränsle för vilket den rapporteringsskyldiges skattskyldighet har inträtt enligt 5 kap. lagen (1994:1776) om skatt på energi,

2. om den mängd hållbart flytande biobränsle som avses i 1 § första stycket b och som den rapporteringsskyldige har använt,

3. för bedömningen av hållbarhetskriterier enligt denna lag, och

4. för Sveriges rapportering enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/28/EG, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1513.

Den som är rapporteringsskyldig enligt 1 § första stycket 1–4 ska lämna uppgifter

1. för bedömningen av hållbarhetskriterier enligt denna lag,

2. för Sveriges rapportering enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 av den 11 december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor och för rapportering till den unionsdatabas som inrättas enligt samma direktiv, och

3. om sådana mängder biodrivmedel eller biobränslen som regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om enligt andra stycket 1.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldigheten att lämna uppgifter.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. skyldigheten att lämna uppgifter, och

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

3 §¹⁵

Myndigheter som utövar tillsyn över att lagar följs där uppfyllda hållbarhetskriterier utgör ett villkor för att komma i fråga för en rättighet ska, på begäran från tillsynsmyndigheten enligt denna lag, överlämna uppgifter som kan bidra till att identifiera rapporteringsskyldiga enligt 1 § och om den mängd biodrivmedel och flytande bibränsle som utgör eller ingår i bränsle för vilket den rapporteringsskyldiges skattskyldighet har inträtt enligt 5 kap. lagen (1994:1776) om skatt på energi.

Myndigheter som utövar tillsyn över att lagar följs där uppfyllda hållbarhetskriterier utgör ett villkor för att komma i fråga för en rättighet ska, på begäran av tillsynsmyndigheten enligt denna lag, överlämna uppgifter som kan bidra till att identifiera rapporteringsskyldiga enligt 1 § och om den mängd biodrivmedel som utgör eller ingår i bränsle för vilket den rapporteringsskyldiges skattskyldighet har inträtt enligt 5 kap. lagen (1994:1776) om skatt på energi.

3 a kap.

3 §¹⁶

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om utformningen av kontrollsystemet och de krav som enligt 2 § måste vara uppfyllda för att ett anläggningsbesked ska kunna ges.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om utformningen av kontrollsystemet och de krav som enligt 2 och 2 a §§ måste vara uppfyllda för att ett anläggningsbesked ska kunna ges.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2021.

2. Den rapportering enligt 3 kap. 1 e § som gäller fasta och gasformiga bibränslen som används vid produktion av el, värme, kyla och bränslen ska för 2021 avse juli–december.

¹⁵ Senaste lydelse 2017:1094.

¹⁶ Senaste lydelse 2015:838.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2011:1200) om elcertifikat

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2011:1200) om elcertifikat att 2 kap. 4 § och att rubriken närmast före 2 kap. 4 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Särskilda krav för el som produceras med flytande biobränsle

Särskilda krav för el som produceras med biobränsle

2 kap.

4 §

När el produceras med sådana flytande biobränslen som avses i lagen (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen, får elcertifikat tilldelas endast om biobränslena är att anse som hållbara enligt samma lag.

När el produceras med flytande, fasta eller gasformiga biobränslen, får elcertifikat tilldelas endast om biobränslena omfattas av ett hållbarhetsbesked enligt lagen (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och biobränslen.

För fasta och gasformiga biobränslen gäller första stycket endast om bränslena används i anläggningar med en sammanlagd installerad tillförd effekt på minst 20 megawatt för fasta biobränslen och på minst 2 megawatt för gasformiga biobränslen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2021.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1776) om skatt på energi

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1994:1776) om skatt på energi att 6 a kap. 2 c § och 7 kap. 3 c och 4 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 a kap.

2 c §¹

För biogas eller biogasol som förbrukas som bränsle för uppvärmning medges befrielse från energiskatt med 100 procent och från koldioxidskatt med 100 procent.

Första stycket gäller endast om bränslet vid skattskyldighetens inträde omfattas av ett anläggningsbesked enligt 3 a kap. lagen (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och *flytande* biobränslen.

Första stycket gäller endast om bränslet vid skattskyldighetens inträde omfattas av ett anläggningsbesked enligt 3 a kap. lagen (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och biobränslen.

Om bränslet förbrukas i en sådan anläggning som avses i 1 kap. 3 a § lagen om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och biobränslen, gäller första stycket dessutom endast om förbrukaren vid förbrukningstillfället innehar ett hållbarhetsbesked som omfattar bränslet enligt 3 kap. samma lag.

7 kap.

3 c §²

Avdrag enligt 3 a och 3 b §§ medges endast om

1. motorbränslet eller beståndsdelen omfattas av ett hållbarhetsbesked enligt 3 kap. lagen (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och *flytande* biobränslen och av ett anläggningsbesked enligt 3 a kap. samma lag,

1. motorbränslet eller beståndsdelen omfattas av ett hållbarhetsbesked enligt 3 kap. lagen (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och biobränslen och av ett anläggningsbesked enligt 3 a kap. samma lag,

2. stödmottagaren inte är ett företag utan rätt till statligt stöd, och

3. uppgift lämnas om avdragets fördelning på stödmottagare.

¹ Senaste lydelse 2020:1045.

² Senaste lydelse 2017:1231.

En skattskyldig får göra avdrag för energiskatt med 100 procent och för koldioxidskatt med 100 procent på biogas och biogasol som den skattskyldige har förbrukat eller sålt som motorbränsle.

Första stycket gäller endast om

1. stödmottagaren inte är ett företag utan rätt till statligt stöd,
 2. uppgift lämnas om avdragets fördelning på stödmottagare, och
 3. biogasen eller biogasolen omfattas av ett *anläggningsbesked* enligt 3 a kap. lagen (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och *flytande* biobränslen.
3. biogasen eller biogasolen omfattas av ett *hållbarhetsbesked* enligt 3 kap. lagen (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och biobränslen *och av ett anläggningsbesked enligt 3 a kap. samma lag.*

Om biogasen eller biogasolen förbrukats eller sålts som motorbränsle för transportändamål, gäller skattebefrielse enligt denna paragraf endast om biogasen eller biogasolen dessutom omfattas av ett hållbarhetsbesked enligt 3 kap. lagen om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2021.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för förhållanden som hänförs till tiden före ikraftträdandet.

2 Ärendet och dess beredning

I det hittillsvarande förnybartdirektivet, dvs. Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/28/EG av den 23 april 2009 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor och om ändring och ett senare upphävande av direktiven 2001/77/EG och 2003/30/EG finns krav på att biodrivmedel och flytande biobränslen ska uppfylla kriterier för hållbarhet och för minskade växthusgasutsläpp för att kunna användas för vissa utpekade syften, bl.a. stödgivning. Direktivet har ändrats vid flera tillfällen och omarbetades nyligen i sin helhet genom Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 av den 11 december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor (det omarbetade förnybartdirektivet). Det omarbetade förnybartdirektivet ska vara genomfört senast den 30 juni 2021.

Statens energimyndighet (Energimyndigheten) fick i maj 2019 i uppdrag att utreda bl.a. om kontrollen avseende hållbarhetskriterier och kriterier för minskade växthusgasutsläpp enligt artikel 30 i det omarbetade förnybartdirektivet skulle tas om hand inom det befintliga systemet för hållbarhetskriterier eller om det fanns skäl att ta fram särskilda system för vissa typer av energislag. Uppdraget redovisades i december 2019 genom rapporten Utredning av vissa genomförandefrågor i det omarbetade förnybartdirektivet, deluppdrag 2 om kontroll avseende hållbarhetskriterier och kriterier för minskade växthusgasutsläpp, ER 2019:28 (I2019/02420). Energimyndigheten förordar i rapporten att kontrollen av hållbarhetskriterier och kriterier för minskade växthusgasutsläpp ska tas om hand inom det befintliga systemet för hållbarhetskriterier. Med utgångspunkt i den bedömningen har denna promemoria utarbetats i Infrastrukturdepartementet. I *bilaga 1* finns en sammanfattning av Energimyndighetens rapport.

3 Hittillsvarande reglering om hållbarhetskriterier

I det hittillsvarande förnybartdirektivet ställs krav på att biodrivmedel och flytande biobränslen ska uppfylla vissa s.k. markkriterier och kriterier för minskade växthusgasutsläpp för att finansiellt stöd ska kunna ges. Nedsättning av energiskatt och koldioxidskatt för biodrivmedel är exempel på sådant finansiellt stöd. Förmånsbehandling inom EU:s system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser (EU ETS) är ett annat exempel.

Biodrivmedlet eller det flytande biobränslet måste också uppfylla de nämnda kriterierna för att kunna räknas med i EU:s nationella mål för användningen av förnybar energi som medlemsstaterna ska uppfylla. Kraven gäller också om drivmedlet eller bränslet ska användas vid uppfyllandet av kvoter för energi från förnybara energikällor. Elcertifikatssystemet och reduktionsplikten är exempel på sådana system för kvoter.

Genom hållbarhetskriterierna ställs krav på att råvaror som används för att producera biodrivmedel eller flytande biobränslen inte får komma från mark med högt kolinnehåll eller mark med hög biologisk mångfald (markkriterier), om drivmedlet eller bränslet ska anses som hållbart. Kriterierna för minskade växthusgasutsläpp innebär att användningen av biodrivmedel eller biobränslen ska medföra en minskning av utsläppen av växthusgaser med minst 50 procent i förhållande till utsläppen om fossila bränslen i stället hade använts.

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. Huvudregeln är att markkriterierna inte gäller för avfall och restprodukter. Det är bara i fråga om restprodukter från jordbruk, vattenbruk, fiske eller skogsbruk som direkt har uppkommit i sådan verksamhet som markkriterierna gäller.

I det hittillsvarande förnybartdirektivet finns bestämmelser om hur det ska kontrolleras att markkriterierna och kriterierna för minskade växthusgasutsläpp har uppfyllts av ekonomiska aktörer. Det finns också regler för beräkning av växthusgaspåverkan av biodrivmedel och flytande biobränslen.

Det hittillsvarande förnybartdirektivets krav när det gäller markkriterier och kriterier för minskade växthusgasutsläpp har genomförts i lagen (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen (hållbarhetslagen), förordningen (2011:1088) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen (hållbarhetsförordningen) och i Energimyndighetens föreskrifter om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen (STEMFS 2011:2). Bestämmelser som genomför kriterierna finns även i lagen (2011:200) om elcertifikat, där hållbarhetsbesked är ett villkor för tilldelning av elcertifikat vid elproduktion från flytande biobränslen. Enligt lagen (2017:1201) om reduktion av växthusgasutsläpp genom inblandning av biodrivmedel i bensin och dieselbränslen (reduktionspliktslagen) måste de bränslen som reduktionsplikten uppfylls med omfattas av ett hållbarhetsbesked för att få tillgodoräknas mot plikten. I lagen (1994:1776) om skatt på energi, förkortad LSE, är hållbarhetsbesked i vissa fall ett villkor för nedsättning av energiskatt och koldioxidskatt. I de svenska regelverken används ordet hållbarhetskriterier för såväl markkriterierna som kriterierna för minskade växthusgasutsläpp. Energimyndigheten hanterar frågor om hållbarhetskriterier och är tillsynsmyndighet för systemet.

Det är företag och andra aktörer som omfattas av bestämmelserna om rapporteringsskyldighet i hållbarhetslagen som ska visa att hållbarhetskriterierna är uppfyllda. Den som är rapporteringsskyldig ska därför ha ett kontrollsystem. En oberoende granskare ska kontrollera att kontrollsystemet är uppbyggt på ett sådant sätt att hållbarhetskriterierna uppfylls. Den som är rapporteringsskyldig ska ansöka hos Energimyndigheten om ett hållbarhetsbesked för sitt kontrollsystem. Hållbarhetsbeskedet beslutas av myndigheten och innebär att de biobränslen som den rapporteringsskyldige är skattskyldig för eller använder yrkesmässigt ska anses som hållbara. Beskedet gäller tills vidare men ska omprövas. Det kan under vissa förutsättningar återkallas. Den

som får ett hållbarhetsbesked är skyldig att anmäla väsentliga ändringar i kontrollsystemet till myndigheten. Rapporteringsskyldiga aktörer ska en gång per år rapportera uppgifter till Energimyndigheten om de hållbara biodrivmedel och flytande biobränslen som skattskyldighet har inträtt för enligt 5 kap. LSE eller som använts i yrkesmässig verksamhet om det rör icke-skattepliktiga flytande biobränslen.

4 Ändringar som krävs för att genomföra det omarbetade förnybartdirektivet

Den stora förändringen efter omarbetningen av förnybartdirektivet är att det införs hållbarhetskriterier för användning av fasta och gasformiga biobränslen för produktion av el, värme, kyla och bränslen i anläggningar av viss storlek. Både markkriterier och krav på minskade växthusgasutsläpp införs för dessa biobränslen. Därutöver höjs kraven på minskade växthusgasutsläpp för biodrivmedel och flytande biobränslen som har producerats i en anläggning som tagits i drift efter den 31 december 2020.

För biodrivmedel och biobränslen som framställs av skogsbiomassa införs ändrade krav på hållbarhet som innebär att det ska finnas en lagstiftning i landet där biomassan produceras som bl.a. säkerställer skogsförnygring, skydd av arealer som utsetts för naturskyddsändamål och att det vid skörden tas hänsyn till att jordbeskaffenhet och biologisk mångfald ska bevaras. Det ställs även krav på att landet som skogsbiomassan kommer ifrån ska vara part i Parisavtalet, ha en lagstiftning i enlighet med artikel 5 i Parisavtalet eller ha ett förvaltnings-system för skördeområdet som säkerställer att kollager och kolsänkor i skogen bibehålls eller förbättras på lång sikt. Vidare ställs krav på att det, i fråga om avfall eller restprodukter som kommer från jordbruksmark, ska finnas övervaknings- eller förvaltningsplaner för att hantera påverkan på jordbeskaffenheten och markens kollager. Utöver kraven på hållbarhetskriterier ställs även krav på rapportering av uppgifter till en databas som gör det möjligt att spåra flytande och gasformiga drivmedel.

5 Hållbarhetskriterier för fasta och gasformiga biobränslen

Förslag: Hållbarhetskriterierna för fasta och gasformiga biobränslen ska endast gälla för produktion av el, värme, kyla eller bränslen i anläggningar med en sammanlagd installerad tillförd effekt på minst 20 megawatt för fasta biobränslen och på minst 2 megawatt för gasformiga biobränslen. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om vad som avses med anläggningar och sammanlagd installerad tillförd effekt.

Med bibränslen ska avses gasformiga, fasta eller flytande bränslen som framställs av biomassa och som används för andra energiändamål än transporter. Definitionerna av flytande och gasformiga bibränslen ska utgå.

Skälen för förslaget: I artikel 29 i det omarbetade förnybartdirektivet finns krav på hållbarhet även för fasta och gasformiga bibränslen som används för produktion av el, värme, kyla eller bränslen. Med produktion av bränsle avses produktion av bibränsle från en råvara som uppfyller definitionen av bibränsle, t.ex. en anläggning som producerar biogas eller biodrivmedel från träpellets.

Både kraven på minskade växthusgasutsläpp och markkriterierna måste vara uppfyllda för fasta och gasformiga bibränslen. Kraven gäller dock bara om bränslena används i anläggningar med en sammanlagd installerad tillförd effekt på 20 megawatt eller mer, om det är fasta bibränslen som används, och på 2 megawatt eller mer, om det är gasformiga bibränslen som används. Medlemsstaterna får tillämpa hållbarhetskriterierna och kriterierna för minskade växthusgasutsläpp på anläggningar med lägre sammanlagd installerad tillförd effekt. Det är dock inte aktuellt för Sverige att i nuläget utnyttja den möjligheten.

I direktivet används uttrycket biomassabränslen för fasta och gasformiga bränslen som framställs av biomassa. Sådana bränslen föreslås ingå i uttrycken biodrivmedel (gasformiga bränslen som framställs av biomassa för transportändamål och i mobila arbetsmaskiner) och biobränslen (fasta och gasformiga bränslen som används för andra energiändamål än transportändamål) vid genomförandet. De hittillsvarande definitionerna av flytande bibränslen och gasformiga bibränslen kan därmed utgå.

Hur uttrycken anläggning och sammanlagd installerad tillförd effekt tolkas får avgörande betydelse för vilka anläggningar som kommer att omfattas av kraven på hållbarhet. Energimyndigheten efterfrågar vägledning i sin rapport. Ordet anläggning används i det nuvarande förnybartdirektivet, bl.a. för att reglera vilka anläggningar som omfattas av krav på minskade växthusgasutsläpp. I Meddelande från kommissionen om det praktiska genomförandet av EU:s hållbarhetssystem för biodrivmedel och flytande bibränslen och om beräkningsregler för biodrivmedel (2010/C 160/02), avsnitt 3.1 behandlar Europeiska kommissionen frågan om undantag från kraven på minskade växthusgasutsläpp för anläggningar som var i drift vid en viss tidpunkt (23 januari 2008). Kommissionen anger sammanfattningsvis att det i termen anläggning ingår en eventuell bearbetningsanläggning som används i produktionsprocessen och att hela anläggningen omfattas av kravet på minskade växthusgasutsläpp. Med utgångspunkt i meddelandet omfattar uttrycket anläggning en hel produktionsanläggning, inklusive eventuella bearbetningsanläggningar. Det kan dock inte uteslutas att kommissionen tar fram ytterligare vägledande dokument med detaljerade anvisningar för tolkningen av vad som avses med anläggningar med en sammanlagd installerad tillförd effekt på 20 megawatt eller mer om det är fasta bibränslen som används och på 2 megawatt eller mer om det är gasformiga bibränslen som används. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör därför få meddela föreskrifter om vad som

avses med sådana anläggningar. Nya anvisningar från kommissionen kan då genomföras i förordning eller myndighetsföreskrifter.

När det gäller produktion av el, värme, kyla och bränslen från fasta och gasformiga biobränslen får även den sammanlagda installerade tillförda effekten betydelse för hur anläggningen ska avgränsas. Effekten från flera pannor kan behöva räknas ihop. Anläggningens sammanlagda installerade tillförda effekt blir styrande för huruvida kraven på hållbarhet ska gälla eller inte. Anvisningar för hur beräkningen ska göras är därför viktiga och bör tas in i hållbarhetsregelverket. Bestämmelser om beräkning av en sådan effekt kommer att vara detaljerade. De bör därför inte finnas i hållbarhetslagen. Det bemyndigande som avser anläggningarna bör omfatta en möjlighet att på lägre föreskriftsnivå än lag meddela detaljerade föreskrifter om vad som avses med sammanlagd installerad tillförd effekt och beräkningsregler för sådan effekt.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör även få meddela föreskrifter om krav på kontrollsystem för anläggningsbesked för gasformiga biobränslen. Ändringen är en komplettering av den ändring i hållbarhetslagen som infördes 1 januari 2021 och som bl.a. innebär att anläggningsbesked infördes för gasformiga biobränslen (prop. 2020/21:1, bet. 2020/21:FiU1, rskr. 2020/21:63).

6 Utökade krav på minskade växthusgasutsläpp

Förslag: För att utsläppen av växthusgaser från biodrivmedel och flytande biobränslen ska anses som hållbara ska de understiga de utsläpp som användningen av fossila bränslen hade gett, med minst 65 procent, om biodrivmedlet eller det flytande biobränslet har producerats i en anläggning som tagits i drift efter den 31 december 2020. I fråga om utsläppen av sådana växthusgaser från fasta och gasformiga biobränslen som används vid produktion av el, värme, kyla eller bränslen ska utsläppen understiga de utsläpp som användningen av fossila bränslen hade gett med minst 70 procent, om anläggningen där det fasta eller gasformiga biobränslet används har tagits i drift efter den 31 december 2020, och minst 80 procent, om den anläggning där det fasta eller gasformiga biobränslet används har tagits i drift efter den 31 december 2025.

En anläggning ska anses vara tagen i drift när den fysiska produktionen av biodrivmedel eller flytande biobränslen har inletts, eller när den fysiska produktionen av el, värme, kyla eller bränslen från fasta och gasformiga biobränslen har inletts.

Skälen för förslaget

Krav på minskade växthusgasutsläpp

En viktig del av kravet på hållbarhet är att användningen av biodrivmedel och biobränslen leder till minskade växthusgasutsläpp jämfört med

användningen av fossila bränslen. För biodrivmedel och flytande biobränslen finns sedan tidigare krav på utsläppsminskning med 50 respektive 60 procent, beroende på om den anläggning där drivmedlet eller bränslet produceras har tagits i drift före eller efter den 5 oktober 2015. Genom artikel 29.10 i det omarbetade förnybartdirektivet höjs kravet på minskade utsläpp från dessa bränslen till minst 65 procent, om de har producerats i anläggningar som tagits i drift från den 1 januari 2021. En bestämmelse som genomför det kravet föreslås i hållbarhetslagen.

Kravet på minskade växthusgasutsläpp utvidgas genom artikel 29.10 till att även omfatta fasta och gasformiga biobränslen som används för produktion av el, värme, kyla eller bränslen. Kravet gäller endast för anläggningar med en sammanlagd installerad tillförd effekt på 20 megawatt eller mer om det är fasta biobränslen som används och på 2 megawatt eller mer om det är gasformiga biobränslen som används. Utsläppen ska minska med minst 70 procent för anläggningar där driften inleds från den 1 januari 2021 och med 80 procent för anläggningar där driften inleds från den 1 januari 2026. En bestämmelse som genomför det kravet föreslås i hållbarhetslagen.

En anläggning är tagen i drift när den fysiska produktionen inletts

Den tidpunkt då en anläggning har tagits i drift är avgörande för hur stor utsläppsminskningen måste vara. En anläggning anses, enligt artikel 29.10 i det omarbetade förnybartdirektivet, vara tagen i drift när den fysiska produktionen av biodrivmedel och flytande biobränslen har inletts eller när den fysiska produktionen av el, värme eller kyla från fasta och gasformiga biobränslen har inletts. Regleringen i hållbarhetslagen om när en anläggning ska anses vara tagen i drift måste anpassas så att den avser även anläggningar för produktion av el, värme, kyla eller bränsle från fasta och gasformiga biobränslen.

Bedömningen av när en anläggning som producerar el, värme, kyla eller bränslen från fasta och gasformiga biobränslen har tagits i drift ska göras utifrån det datum då anläggningen började att använda biobränsle. En anläggning som producerar el, värme, kyla eller bränslen och senast 31 december 2020 använt någon form av fast eller gasformigt biobränsle omfattas med andra ord överhuvudtaget inte av kravet på minskade växthusgasutsläpp. En anläggning som däremot är byggd före den 31 december 2020 men som först därefter börjar använda fasta eller gasformiga biobränslen för att producera el, värme, kyla eller bränslen omfattas av regelverket. En anläggning som använder biogas som samdistriberats med naturgas i ett gasnät och producerar el, värme, kyla eller bränslen bör anses ha använt biobränslen. Vad som avses med en anläggning beskrivs i avsnitt 5 där det också föreslås att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om vad som avses med en anläggning.

Hur utsläppen av växthusgaser ska beräknas bör regleras i föreskrifter på lägre normnivå

Utsläppen av växthusgaser ska beräknas utifrån de utsläpp som uppkommer under hela produktionsprocessen från odling av biomassa till användning av biodrivmedlet eller biobränslet. För restprodukter och

avfall ska dock utsläppen räknas från det att restprodukten eller avfallet uppstod. Detta gäller även avfall och restprodukter som först bearbetas till en produkt som sedan bearbetas ytterligare till biodrivmedel eller biobränslen. Detta framgår av artikel 29.1.

I det omarbetade förnybartdirektivet finns detaljerade regler i artikel 31 om utsläppen av växthusgaser ska beräknas. Utsläppen kan antingen beräknas som ett faktiskt värde i enlighet med en beräkningsmetod som beskrivs i direktivet eller beräknas utifrån så kallade normalvärden. Ett normalvärde är en bedömning av hur stora utsläppen är i en hel produktionskedja (t.ex. produktion av etanol från vete) eller en del av en produktionskedja (t.ex. transport av råvara med lastbil en viss sträcka). Syftet med att ta fram normalvärden är att underlätta beräkningarna och att minska den administrativa bördan. Det finns inte normalvärden för alla produktionskedjor. Om det inte finns några normalvärden behöver utsläppen beräknas antingen genom endast faktiska beräkningar eller genom en kombination av faktiska beräkningar och användning av normalvärden för delar av produktionskedjan, om sådana finns.

Reglerna för beräkning av växthusgasutsläpp från biodrivmedel och flytande biobränslen har endast ändrats i begränsad omfattning. Vid beräkning av växthusgasutsläpp från produktion av el, värme och kyla från flytande biobränslen ska beräkningen nu även omfatta omvandlingen till el, värme och kyla. Endast den som använder biobränslet kan därmed göra beräkningen av hur mycket växthusgasutsläppen minskat, vilket skiljer sig åt från den hittillsvarande tillämpningen. Ett flertal normalvärden har tillkommit eller ändrats. Det jämförelsevärde för utsläppen från fossila bränslen som biodrivmedel jämförs med vid bedömningen av om kravet på minskning av växthusgasutsläppen är uppfyllt har ökat från 83,8 g CO₂eq/MJ till 94 g CO₂eq/MJ. För produktion av el, värme och kyla från fasta och gasformiga biobränslen har det tillkommit helt nya regler om hur minskningar av utsläppen av växthusgaser ska beräknas.

Reglerna om beräkning av utsläpp av växthusgaser är detaljerade och tekniskt komplicerade. Dagens reglering finns därför i huvudsak i föreskrifter på lägre normnivå med stöd av bemyndigandet i 2 kap. 1 § hållbarhetslagen. Bemyndigandet behöver inte ändras med anledning av omarbetningarna i direktivet. Den nuvarande beräkningsregeln i 2 kap. 1 § bör flyttas från lagen och med stöd av nämnda bemyndigande tas in i hållbarhetsförordningen.

7 Ändrad inriktning på markkriterierna

7.1 Markkriterier för agrobiomassa

<p>Förslag: De bestämmelser i hållbarhetslagen som syftar till att skydda mark med hög biologisk mångfald, förhindra ändrad markanvändning på mark med stora kollager och förhindra dränering av torvmark ska endast gälla agrobiomassa. Bestämmelserna ska även omfatta fasta och gasformiga biobränslen. Det ska införas ett nytt hållbarhetskriterium</p>

som avser skogar och annan trädbevuxen mark med stor biologisk mångfald.

Med agrobiomassa ska avses biomassa som produceras inom jordbruket.

Skälen för förslaget

Vissa markkriterier ändras så att de endast avser agrobiomassa

De s.k. markkriterierna i artikel 29.2–5 syftar till att skydda mark med hög biologisk mångfald, förhindra ändrad markanvändning på mark med stora kollager och förhindra dränering av torvmark. De har tidigare gällt för både agrobiomassa och skogsbiomassa. Den viktigaste förändringen i det omarbetade förnybartdirektivet är att dessa markkriterier endast gäller agrobiomassa, dvs. biomassa som produceras inom jordbruk. Nämnade bestämmelser i direktivet utökas även från att hittills endast ha gällt för biodrivmedel och flytande biobränslen till att omfatta fasta och gasformiga biobränslen som används för andra energiändamål än transporter.

Skydd av marker med hög biologisk mångfald

Mark som har stort värde för den biologiska mångfalden omfattar mark vars status i januari 2008 utgjordes av naturskog, skogar och annan trädbevuxen mark med stor biologisk mångfald, vissa naturskyddsområden och gräsmark med stor biologisk mångfald. För att biodrivmedel och biobränslen ska anses vara hållbara är det som huvudregel inte tillåtet att använda biomassa från sådan mark. Det är dock tillåtet att använda råvaran, om det finns belägg för att uttag av råvara från ett naturskyddsområde inte påverkar naturskyddsändamålet eller om skörd av råvara på en icke-naturlig gräsmark är nödvändig för att bevara markens status som gräsmark med stor biologisk mångfald.

Bestämmelserna om skydd av marker med hög biologisk mångfald finns i 2 kap. 2 och 3 §§ hållbarhetslagen. Bestämmelserna måste anpassas så att de endast gäller agrobiomassa. De måste också ändras så att de även omfattar fasta och gasformiga biobränslen som används för andra energiändamål än transporter. Det bör också läggas till ett nytt hållbarhetskriterium, som avser skogar och annan trädbevuxen mark med stor biologisk mångfald. Biodrivmedel eller biobränslen som produceras från agrobiomassa som kommer från sådan mark bör inte anses som hållbara. Agrobiomassa från gräsmarker med stor biologisk mångfald som är mindre än en hektar bör kunna undantas från det aktuella hållbarhetskriteriet.

Skydd av mark med stora kollager

För att biodrivmedel eller biobränslen ska anses vara hållbara är det inte tillåtet att vid produktionen använda biomassa från mark som den 1 januari 2008 hade höga kollager men som inte längre har det. Mark med stora kollager är våtmarker, kontinuerligt skogsbeklädda skogsområden och mark som omfattar mer än en hektar träd som är högre än fem meter och trädkronor som täcker mellan 10 och 30 procent av ytan. Detta gäller dock inte om marken hade samma status som i januari 2008 vid tidpunkten då råvarorna anskaffades.

Bestämmelsen om skydd av marker med stora kollager finns i 2 kap. 4 § hållbarhetslagen. Den måste anpassas så att den endast gäller agrobiomassa. Den behöver också ändras så att den omfattar fasta och gasformiga biobränslen som används för andra energiändamål än transporter.

Skydd av odikade torvmarker

För att biodrivmedel och biobränslen ska anses som hållbara får inte dessa bränslen produceras av biomassa från mark som den 1 januari 2008 var torvmark, om det inte visas att odling och skörd eller avverkning av råvaran inte medför dränering av tidigare odikad mark. Syftet är att förhindra att odikade torvmarker dräneras, eftersom detta leder till att kol som är bundet i marken frigörs i form av utsläpp av koldioxid.

Bestämmelsen om skydd av odikade torvmarker finns i 2 kap. 5 § hållbarhetslagen. Den måste anpassas så att den endast gäller agrobiomassa. Den behöver också ändras så att den omfattar fasta och gasformiga biobränslen som används för andra energiändamål än transporter.

Bestämmelserna om jordbruksråvaror som odlats i unionen tas bort

Enligt det omarbetade förnybartdirektivet gäller hållbarhetskriterierna och kriterierna om minskade växthusgasutsläpp oberoende av biomassans geografiska ursprung. De särskilda kraven på jordbruksråvaror som odlats i unionen har tagits bort. Bestämmelserna om detta i 2 kap. 6 § hållbarhetslagen kan därför utgå.

7.2 Markkriterier för skogsbiomassa

Förslag: Det ska införas nya hållbarhetskriterier för att biodrivmedel och biobränslen som produceras av skogsbiomassa ska anses som hållbara. Med skogsbiomassa ska avses biomassa som produceras inom skogsbruket.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela ytterligare föreskrifter om system för övervakning-, kontroll- och förvaltning av de nya hållbarhetskriterierna.

Skälen för förslaget

Markkriterier för att minimera risken för användning av skogsbiomassa som kommer från ohållbar produktion

Omarbetningen av förnybartdirektivet innebär att markkriterier tagits fram för att minimera risken för användning av skogsbiomassa som kommer från ohållbar produktion vid framställning av biobränslen och biodrivmedel. Markkriterierna för skogsbiomassa, som finns artikel 29.6–9, har sin grund i ett s.k. riskbaserat förfarande. Med det menas att i de fall biomassan kommer från länder med låg risk för att biomassan ska vara ohållbar kan hållbarhetskriterierna uppfyllas på ett betydligt enklare sätt än om biomassan inte är tagen från ett sådant land. Artiklarna är därför

uppdelade i A- och B-alternativ beroende på förutsättningarna i det land där råvaran är odlad.

Om skogsbiomassan har skördats i ett land med en nationell eller regional lagstiftning som är tillämplig inom skördeområdet och det finns övervaknings- och kontrollsystem som säkerställer vissa i artikeln angivna förutsättningar, räcker det att visa på att skogsbiomassan kommer från ett sådant land ("A-alternativet") för att skogsbiomassan ska anses som hållbar. Lagstiftningen och kontrollsystemen ska visa att skördeverksamheten sker på ett lagenligt sätt, att skogsföryngring sker på skördade arealer, att arealer som utsetts för naturskyddsändamål (inklusive sådana arealer på våtmarker och torvmarker) skyddas, att det vid skörden tas hänsyn till att bevara jordbeskaffenhet och biologisk mångfald och att skörden upprätthåller eller förbättrar skogens produktionskapacitet på lång sikt. Om det inte kan visas att skogsbiomassan kommer från ett land som uppfyller dessa förutsättningar, ska det finnas förvaltningssystem för området som skogsråvaran kommer från som säkerställer att motsvarande krav är uppfyllda ("B-alternativet").

I Sverige används i mycket hög utsträckning svensk skogsbiomassa för produktion av el, värme, kyla och bränslen. Användningen av skogsbiomassa för produktion av biodrivmedel är i nuläget låg. Det som används är tallolja, som är en restprodukt från massatillverkning. Även lignin och sågspån, som är råvaror som kan komma att användas för produktion av biodrivmedel de närmaste åren, utgör restprodukter från industriella processer.

Markkriterierna behöver inte vara uppfyllda för att restprodukter ska anses som hållbara. Ett undantag är om restprodukten har uppkommit direkt i skogsbruket, då gäller markkriterierna. Skogsstyrelsen redovisar i rapporten Underlag för genomförande av direktivet om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor (rapport 2019/15) lagstiftning, övervakning, kontroll och andra åtgärder som är relevanta när det gäller hållbarhetskriterierna för skogsbiomassa i det omarbetade förnybartdirektivet. Mot bakgrund av redovisningen i den rapporten bedöms svensk skogsbiomassa uppfylla direktivets krav för att vara ett s.k. A-land, se nedan.

Direktivets krav gäller även för importerade biodrivmedel och biobränslen och för råvaror som importeras för att i Sverige producera sådana drivmedel eller bränslen. I dessa fall behöver det kontrolleras hur det land där råvaran har sitt ursprung uppfyller kravet. De nya hållbarhetskriterierna som avser skogsbiomassa kommer att omfattas av befintliga bestämmelser om kontrollsystem i hållbarhetslagen. Några ytterligare lagbestämmelser för att säkerställa kontrollfunktionen behövs inte men genomförandet kan kräva nya bestämmelser på lägre normnivå. I 3 kap. 1 a § hållbarhetslagen finns ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela ytterligare föreskrifter om styrkande av hållbarhet hos biodrivmedel och biobränslen. Med stöd av det bemyndigandet kan föreskrifter meddelas i förordning eller myndighetsföreskrifter.

Svensk lagstifning uppfyller kraven för A-alternativet

Bestämmelser om avverkning finns bestämmelser främst i skogsvårdslagen (1979:429), skogsvårdsförordningen (1993:1096) och Skogsstyrelsens föreskrifter (SKSF 2011:7) och allmänna råd till skogsvårdslagen. Att dessa bestämmelser följs kontrolleras genom den tillsyn som Skogsstyrelsen utövar enligt skogsvårdslagen, lagen (2014:1009) om handel med timmer och trävaror och förordningen (2015:1010) om handel med timmer och trävaror. Vidare finns bestämmelser om områdesskydd till skydd för biologisk mångfald, meddelade med stöd av 7 kap. miljöbalken, och bestämmelser om artskydd i artskyddsförordningen (2007:845), meddelade med stöd av 8 kap. miljöbalken. Att dessa bestämmelser följs kontrolleras genom tillsyn enligt miljötillsynsförordningen (2011:13) av bl.a. länsstyrelsen och Skogsstyrelsen. Europaparlaments och rådets förordning (EU) nr 995/2010 av den 20 oktober 2010 om fastställande av skyldigheter för verksamhetsutövare som släpper ut timmer och trävaror på marknaden har också betydelse för att det svenska regelverket följs, även om EU-förordningen inte innehåller några bestämmelser om hur avverkning får utföras.

Återbeskogning av avverkade områden regleras främst i skogsvårdslagen, skogsvårdsförordningen samt Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till skogsvårdslagen. Dessutom finns det kompletterande bestämmelser om plantval, markberedning och liknande som måste beaktas vid återbeskogning. I en ansökan om tillstånd till avverkning av fjällnära skog och i en underrättelse om avverkning av skog ska markägaren ange hur återväxten av skogen ska tryggas (14 och 16 §§ skogsvårdslagen). Efter avverkning i ädellövskog ska ny ädellövskog anläggas på området (25 § skogsvårdslagen). Att dessa bestämmelser följs kontrolleras genom den tillsyn Skogsstyrelsen utför i enlighet med skogsvårdslagen. Enligt Skogsstyrelsens årliga återväxtuppföljning håller förnyngningarna hög kvalitet. Vid uppföljningarna 2017/18–2019/20 hade 91 procent godtagbar kvalitet, vilket ska jämföras med drygt 70 procent vid millennieskiftet.

Vilka områden som utses för naturvårdsändamål och särreglering av verksamhet på sådana områden, inklusive sådana områden som är våtmarker och torvmarker, regleras främst genom 7 kap. miljöbalken och förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. Där finns regler om bl.a. nationalparker, naturreservat, biotopskyddsområden och Natura 2000. Att bestämmelserna följs kontrolleras genom den tillsyn som länsstyrelser, Skogsstyrelsen och kommuner bedriver enligt miljötillsynsförordningen och som Skogsstyrelsen utför i enlighet med skogsvårdslagen, lagen om handel med timmer och trävaror och förordningen om handel med timmer och trävaror. I områden där det är särskilt angeläget att våtmarker bevaras är det förbjudet att utföra markavvattning enligt 11 kap. 14 § miljöbalken och 4–4 c §§ förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter. Länsstyrelsen bedriver tillsyn över förbudet enligt miljötillsynsförordningen (2011:13).

Skördeverksamhet, dvs. avverkning, ska bedrivas inom ramen för den allmänna svenska miljörelaterade regleringen. För skogsbruk finns den allmänna regleringen för bevarande av biologisk mångfald dels i

föreskrifter meddelade av Skogsstyrelsen med stöd av 30 § skogsvårdslagen, dels i artskyddsförordningen. Artskyddsförordningen genomför rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter och Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar. Att dessa bestämmelser följs övervakas och kontrolleras genom den tillsyn som länsstyrelsen och Skogsstyrelsen utför i enlighet med miljötillsynsförordningen och skogsvårdslagen. Om en skogsbruksåtgärd bedöms kunna riskera en fridlyst arts bevarandestatus negativt, krävs dispens från förbud i artskyddsförordningen. Skogsstyrelsen får kännedom om åtgärder som ska utföras i skogen genom en avverkningsanmälan enligt skogsvårdslagen eller en anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Om åtgärden bedöms kunna skada naturmiljön får Skogsstyrelsen förelägga om de försiktighetsåtgärder som behövs för att begränsa eller motverka skadan. Om sådana åtgärder inte är tillräckliga, kan Skogsstyrelsen förbjuda åtgärden. Som framgår ovan finns det också bestämmelser om områdesskydd för att skydda biologisk mångfald.

I Skogsstyrelsens föreskrifter, meddelade med stöd av 30 § skogsvårdslagen, finns det också bestämmelser som syftar till att bevara jordbeskaffenhet, bl.a. om hänsyn till markkvalitet och biologisk mångfald i samband med att skogsbruksåtgärder vidtas. Bestämmelser finns också i föreskrifterna om skyddszoner vid vattendrag, gödsling, terrängkörning och markberedning. Skogsstyrelsen utövar tillsyn enligt skogsvårdslagen över att bestämmelserna följs.

Att trygga skogens möjlighet att fortsatt leverera skogsråvara har länge varit en uppmärksam fråga i Sveriges skogspolitik. Redan i 1903 års skogsvårdslag gavs Skogsvårdsstyrelsen möjlighet att ingripa mot sådan avverkning som äventyrade återväxten. Detta återspeglas i dagens skogspolitik med de två jämställda målen för miljö och produktion, vilka beslutades av riksdagen 1993. I skogsvårdslagens portalparagraf (1 §) tydliggörs att skogsskötseln ska ske så att skogen uthålligt ger en god avkastning. Flera andra paragrafer i skogsvårdslagen har bäring på kriteriet. Det gäller särskilt 5 § om skyldigheten att anlägga ny skog, 10 § om tillåtna avverkningsformer och lägsta ålder för förnygringsavverkning och 11 § om ransoneringsregler. Den formella regleringen sammanfaller i princip med den reglering för avverkningsverksamhet som framgår ovan. Skogsstyrelsen utövar tillsyn över att bestämmelserna följs.

Vid Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) bedrivs riksskogstaxeringen som är en stickprovsinventering där ca 11 000 provtytor per år inventeras och utgör grunden för skattningar om skogen tillstånd och förändring i Sverige. Den svenska riksskogstaxeringen är, tillsammans med den norska och finska, världens äldsta och har snart genomförts under 100 år. Integrerat med riksskogstaxeringens fältarbete utförs även den s.k. Markinventeringen på permanenta provtytor. Där utförs en noggrann beskrivning av markförhållandena. Riksskogstaxeringen utgör en del av Sveriges officiella statistik och används för uppföljning och utvärdering av skogs- och miljöpolitiken. I det här sammanhanget används data från riksskogstaxeringen för att övervaka att skogens skötsel och nyttjande inte leder till att skogens produktionspotential försämras. Det görs konkret genom att virkesförrådet i skogen och skogens tillväxt följs.

Riksskogstaxeringen visar på en stabil trend av ökande virkesförråd, i princip en fördubbling sedan mätningarnas början. Det går även att via riksskogstaxeringen följa utvecklingen av skötselåtgärder som röjning och gallring så att de genomförs på ett sätt som är ändamålsenligt för skogens produktionskapacitet. Skogsstyrelsen genomför en återväxtuppföljning för att kunna följa att föryngring av skog efter föryngringsavverkning sker på ett sätt som är ändamålsenligt för skogens framtida produktionskapacitet. Återväxtuppföljningen är en årlig stickprovsinventering på ca 500 avverkningsytor och visar på 91 procent godkända föryngringar.

Sammanfattningsvis är bedömningen att Sverige har nationell lagstiftning och övervaknings- och kontrollsystem som säkerställer att kriterierna uppfylls så att risken för användning av skogsbiomassa som kommer från ohållbar produktion minimeras. Därmed uppfyller skogsbiomassa som skördas i Sverige kriterierna för A-alternativet i det omarbetade förnybartdirektivet.

Markkriterier för att säkerställa att kollager och kolsänkor i skogen bibehålls eller förbättras på lång sikt

Vid omarbetningen av förnybartdirektivet har det också tillkommit bestämmelser som syftar till att säkerställa att kollager och kolsänkor i skogen upprätthålls eller förbättras på lång sikt. Detta anses vara säkerställt om det land eller den regionala organisation för ekonomisk integration där skogsbiomassan har sitt ursprung är part i Parisavtalet, har lagt fram ett nationellt fastställt bidrag för Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar (UNFCCC) samt har nationell eller regional lagstiftning i enlighet med artikel 5 i Parisavtalet som är tillämplig när det gäller utvinning för att bevara och stärka kollager och kolsänkor, och det finns belägg för att rapporterade utsläpp från sektorn för markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk inte överstiger upptaget. Om det inte kan visas att dessa förutsättningar är uppfyllda, ska det finnas förvaltningssystem för området som skogsråvaran kommer ifrån för att säkerställa att kollager och kolsänkor i skogen bibehålls eller förbättras på lång sikt. Med utgångspunkt i vad Skogsstyrelsen redovisar i sin rapport är bedömningen att Sverige uppfyller kraven. För Sveriges del gäller Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/841 av den 30 maj 2018 om inbegripande av utsläpp och upptag av växthusgaser från markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk i ramen för klimat- och energipolitiken fram till 2030 och om ändring av förordning (EU) nr 525/2013 och beslut nr 529/2013/EU, den s.k. LULUCF-förordningen. Förordningen fastställer medlemsstaternas åtaganden för sektorn för markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk som bidrar till att unionen kan uppnå målen i Parisavtalet och målet för minskning av växthusgasutsläppen under perioden 2021–2030. Förordningen fastställer även regler för bokföring av utsläpp och upptag inom LULUCF och för kontroll av medlemsstaternas fullgörande av dessa åtaganden.

Direktivets krav gäller även för importerade biodrivmedel och biobränslen och för råvaror som importeras för att i Sverige producera sådana drivmedel eller bränslen. Det behöver därför göras en kontroll även i dessa fall av hur det land där råvaran har sitt ursprung uppfyller kravet.

De nya hållbarhetskriterier som avser skogsbiomassa kommer, som nämns ovan att omfattas av befintliga bestämmelser om kontrollsystem i hållbarhetslagen. Några ytterligare lagbestämmelser för att säkerställa kontrollfunktionen behövs inte, men genomförandet kan kräva nya bestämmelser på lägre normnivå. I 3 kap. 1 a § hållbarhetslagen finns ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela ytterligare föreskrifter om styrkande av hållbarhet hos biodrivmedel och biobränslen. Med stöd av det bemyndigandet kan föreskrifter meddelas i förordning eller myndighetsföreskrifter.

Föreskrifter om system för övervakning-, kontroll- och förvaltning

Kommissionen ska senast den 31 januari 2021 anta genomförandeakter som ska ge vägledning i fråga om vilket underlag som krävs för att visa att markkriterierna för skogsbiomassa följs. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör därför få meddela ytterligare föreskrifter om system för övervakning-, kontroll- och förvaltning för att säkerställa att skogsbiomassa som används vid framställning av biodrivmedel och biobränslen ska anses som hållbar och att kollager och kolsänkor i skogen bibehålls eller förbättras på lång sikt. Föreskrifterna bör även kunna avse bevis för att rapporterade utsläpp från sektorn för markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk inte överstiger upptaget från kollager och kolsänkor.

7.3 Särskilda regler för avfall och restprodukter

Förslag: Det ska finnas övervaknings- eller förvaltningsplaner för att hantera påverkan på jordbeskaffenheten och markens kollager för att ett biodrivmedel eller biobränsle som har producerats av avfall eller restprodukter som har uppkommit direkt i en jordbruksverksamhet ska anses som hållbart. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om sådana övervaknings- och förvaltningsplaner.

De nya hållbarhetskriterierna för att biodrivmedel och biobränslen som framställts av skogsbiomassa ska anses som hållbara ska gälla för restprodukter som har uppkommit direkt i en jordbruks-, vattenbruks-, fiske- eller skogsbruksverksamhet.

Fast kommunalt avfall från biomassa som används för produktion av el, värme och kyla ska anses som hållbart även om hållbarhetskriterierna inte är uppfyllda.

Skälen för förslaget

Krav på övervaknings- och förvaltningsplaner

Vid omarbetningen av direktivet har det tillkommit ett krav i artikel 29.2 på att operatörer eller nationella myndigheter ska ha övervaknings- eller förvaltningsplaner för att hantera påverkan på jordbeskaffenheten och markens kollager om ett avfall eller en restprodukt som används för framställning av biobränslen eller biodrivmedel kommer från jordbruksmark. En bestämmelse som motsvarar direktivets krav föreslås

därför i hållbarhetslagen. Direktivets uttryck operatör bör bytas ut mot aktör i bestämmelsen.

Det står inte i direktivet att det är avfall och restprodukter som har uppkommit direkt i en jordbruksverksamhet som avses. Det framstår dock som den enda rimliga tolkningen. Den innebär att kravet exempelvis träffar avfall från en äppelodling men inte avfall från äpplen som använts i restaurangverksamhet. Andra exempel på restprodukter som uppkommer direkt i en jordbruksverksamhet är halm, skal och agnar.

Kravet på övervaknings- och förvaltningsplaner måste vara uppfyllt för att ett biodrivmedel eller biobränsle som har framställts av avfall eller restprodukter ska anses som hållbart. Att kravet är uppfyllt ska säkerställas genom det kontrollsystem som den som är rapporteringsskyldig ska ha enligt nuvarande bestämmelser i hållbarhetslagen. Information om hur sådan påverkan övervakas och hanteras ska rapporteras av de ekonomiska aktörerna inom ramen för etablerade kontrollsystem. Någon ytterligare reglering för att övervaknings- och förvaltningsplanerna ska omfattas av kontrollsystemet krävs inte.

I Sverige finns regelverk och rådgivningsåtgärder som säkerställer att påverkan på jordbeskaffenheten och markens kollager kontrolleras, se vidare nedan. Bedömningen är att biomassa med svenskt ursprung uppfyller det omarbetade direktivets krav på att nationella myndigheter ska ta fram övervaknings- eller förvaltningsplaner. Någon kompletterande reglering eller något kompletterande uppdrag behöver därför inte tas fram. Inte heller behöver några särskilda rutiner införas i kontrollsystemet för kontroll av svensk biomassa från avfall eller restprodukter som uppkommit direkt i jordbruksverksamhet. Eftersom direktivets krav även gäller för importerade produkter, måste däremot rutiner för kontroll av att kravet är uppfyllt upprättas av en rapporteringsskyldig som använder biodrivmedel eller biobränslen som är producerade av utländska råvaror.

Kommissionen kan komma att meddela detaljerad vägledning i fråga om de planer för övervakning och förvaltning som krävs enligt artikeln. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör därför få meddela föreskrifter om sådana övervaknings- och förvaltningsplaner.

Redovisning av åtgärder som säkerställer att kravet på övervaknings- och förvaltningsplaner är uppfyllt för biomassa från Sverige

Enligt 2 kap. 3 § miljöbalken ska alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. I samma syfte ska bästa möjliga teknik användas. Försiktighetsmått ska vidtas så snart det finns skäl att anta att en verksamhet eller åtgärd kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Kraven gäller enligt 2 kap. 7 § i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Om jordbruksverksamhet eller jordbruksåtgärder medför olägenhet för miljön genom påverkan på markkvalitet eller kolinnehåll, är jordbrukaren alltså i normalfallet skyldig att vidta försiktighetsåtgärder.

Tillsyn över jordbruk utövas av kommunerna och länsstyrelserna enligt 26 kap. 3 § miljöbalken och miljötillsynsförordningen (2011:13). Om det

uppdagas problem med jordkvalitet eller markpackning, kan tillsynsmyndigheten besluta om förelägganden om försiktighetsmått eller förbud enligt 26 kap. 9 § miljöbalken. Förelägganden kan förenas med vite enligt 26 kap. 14 §. Om jordbruksverksamheten är anmälnings- eller tillståndspliktig, ska anmälan och ansökan ange vilka försiktighetsåtgärder som behövs enligt 25 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd eller 19 kap. 5 § och 22 kap. 1 § miljöbalken. De jordbruksföretag som är tillståndspliktiga ska årligen lämna en miljörapport till sin tillsynsmyndighet enligt 26 kap. 20 §. Miljörapporten ska bl.a. innehålla uppgifter om vilka åtgärder som har vidtagits för att uppfylla villkoren i tillståndet och verksamhetens påverkan i andra avseenden än de som omfattas av tillståndsvillkoren.

Utöver de allmänna krav som redovisas ovan och som ställs på den som bedriver jordbruksverksamhet övervakas jordbeskaffenhet och kollager i marken regelbundet på ett nationellt plan. Sedan mitten av 1990-talet finns det ett jordprovtagningsprogram i syfte att följa viktiga miljö- och bördighetsparametrar. Inom programmet har det konstaterats att kolhalten i marken ökar i 18 av 21 län bl.a. genom att åtgärder för att öka mullhalten i jorden har vidtagits på nationell nivå. Svensk åkermark fungerar därför som en kolsänka.

Miljöövervakning sker även inom ramen för miljökvalitetsmålet Ett rikt odlingslandskap, där en indikator är hektarskörd. Skördenivåer mäts årligen. Ökad skörd bidrar till högre mullhalt (kolinlagring) och högre mullhalt leder till högre skörd. Uppföljningen visar på en positiv trend för jordkvalitet och mullhalt. Miljöövervakning av bl.a. kolinnehåll görs även av Naturvårdsverket genom (regelbunden) inventering av mark och grödor. Inventeringen och även pågående forskning visar på en positiv trend för markkol.

På Jordbruksverkets webbplats finns tillsynsvägledningarna för egenkontroll. Vägledningarna inkluderar områden som kontrollrapporter för beskrivning av rutiner vid växtodling, kopia av växtodlingsplan, markkartor och jordartsbedömning. Via rådgivningen Greppa Näringen erbjuder Jordbruksverket flera olika rådgivningspaket där rådgivningen anpassas efter de unika förutsättningarna på varje gård. Greppa Näringens lantbrukare brukar tillsammans nära hälften av Sveriges åkerareal och ca 8 100 lantbrukare får återkommande gårdsbesök. Det finns ett särskilt rådgivningspaket för ökad mullhalt och bördighet. Greppa Näringens rådgivare kan erbjuda kvalificerad och kostnadsfri rådgivning som hjälper lantbrukarna att hitta långsiktiga lösningar. I denna rådgivning får lantbrukarna ökad kunskap om växtföljdens sammanlagda påverkan på den långsiktiga bördigheten och mullhalten i fält. Detta bidrar därmed till att uppnå de nationella miljömålen ingen övergödning, grundvatten av god kvalitet, giftfri miljö och begränsad klimatpåverkan.

Restprodukter från jordbruk, vattenbruk, fiske eller skogsbruk som direkt har uppkommit i sådan verksamhet

Markkriterierna gäller bara för restprodukter från jordbruk, vattenbruk, fiske eller skogsbruk som direkt har uppkommit i sådan verksamhet. De nya hållbarhetskriterierna för att biodrivmedel och biobränslen som

framställts av skogsbiomassa ska anses som hållbara ska även gälla för dessa restprodukter, jfr avsnitt 7.2.

Bearbetning av produkter

I artikel 29.1 i det omarbetade förnybartdirektivet förtydligas att markkriterierna inte gäller avfall eller restprodukter som först bearbetats till en produkt som sedan bearbetas ytterligare till biodrivmedel eller biobränsle. Samma tolkning bör göras av det svenska regelverket. Detta förtydligas i författningskommentaren.

Undantag för fast kommunalt avfall

Enligt artikel 29.1 i det omarbetade förnybartdirektivet ska el, värme och kyla som produceras av fast kommunalt avfall inte omfattas av kraven på minskning av växthusgasutsläppen jämfört med användning av fossila bränslen. De omfattas inte heller av markkriterierna. Ett undantag från markkriterierna för fast kommunalt avfall bör tas in i hållbarhetslagen.

Energimyndigheten föreslår i sin rapport att uttrycket fast kommunalt avfall ska definieras för att undvika tillämpningsproblem och att definitionen bör vara densamma som i 15 kap. 3 § miljöbalken. Av definitionen av kommunalt avfall i miljöbalken framgår bl.a. att avfall från jord- och skogsbruk samt bygg- och rivningsavfall inte utgör kommunalt avfall. Hållbarhetskriterierna gäller dock endast för biomassa, vilket utesluter delar av det avfall som omfattas av miljöbalkens definition. Undantaget i det omarbetade direktivet gäller dessutom endast för fast avfall. Det innebär att miljöbalkens definition av kommunalt avfall inte bör tas in i hållbarhetslagen. Däremot bör begreppet kommunalt avfall i hållbarhetslagen tolkas utifrån definitionen i miljöbalken.

8 Särskilda krav på anläggningar som producerar el från biobränslen

<p>Bedömning: Aktörer som är rapporteringsskyldiga bör lämna uppgifter om el som produceras från biobränslen.</p>
--

Skälen för bedömningen

Direktivet ställer särskilda krav på elproduktionsanläggningar

Enligt artikel 29.11 i det omarbetade förnybartdirektivet ska anläggningar som producerar el från fasta och gasformiga biobränslen uppfylla vissa krav på energieffektivisering eller krav på avskiljning och lagring av koldioxid genom användning av biomassa. Kraven måste vara uppfyllda för att den producerade elen ska kunna tillgodoräknas i bidraget till unionsmålet för förnybar energi, för mätning av hur skyldigheter för förnybar energi uppfylls och för att finansiellt stöd ska kunna ges. Olika krav gäller beroende på vilken sammanlagd installerad tillförd effekt som anläggningen har. Inga krav ställs dock på anläggningar med lägre effekt

än 50 megawatt. Om en anläggning endast producerar el, krävs dessutom att anläggningen inte använder fossila bränslen som huvudsakligt bränsle. Det får inte heller finnas en kostnadseffektiv potential för tillämpning av högeffektiv kraftvärme. Kraven gäller endast anläggningar som tas i drift eller ställs om till användning av fasta eller gasformiga biobränslen efter den 25 december 2021. Rätten till offentligt stöd som beviljats enligt ett stödsystem som godkänts senast den 25 december 2021 ska inte påverkas av bestämmelsen.

Rapportering av uppgifter

Artikel 29.11 är ny i det omarbetade förnybartdirektivet. För Sveriges del får den endast betydelse i förhållande till vilken el som ska få tillgodoräknas i bidraget till unionsmålet för förnybar energi och i rapporteringen av andelen energi från förnybara energikällor. I fråga om mätning av hur skyldigheter för förnybar energi uppfylls skulle kravet i artikeln kunna få betydelse, eftersom elcertifikatssystemet är en sådan skyldighet. Anläggningar får dock inte godkännas för tilldelning av elcertifikat efter den 31 december 2021. Den 26–31 december 2021 måste det därför säkerställas att Energimyndigheten, som är den myndighet som godkänner anläggningar i elcertifikatssystemet, endast godkänner anläggningar som uppfyller kraven som ställs i direktivet. Direktivets bestämmelse får inte heller betydelse för möjligheten att få finansiellt stöd. De stöd som ges till användning av biobränslen, bl.a. genom befrielse från koldioxidskatt enligt LSE i de fall det rör gasformiga biobränslen, har godkänts före den 25 december 2021 och berörs inte av artikeln. Det måste givetvis bevakas att det efter nämnda datum inte godkänns några sådana stöd.

För att Sverige ska kunna rapportera endast sådan el som enligt direktivet får tillgodoräknas medlemsstaterna behöver det samlas in uppgifter om elproduktion från elproducenter som omfattas av hållbarhetsregelverket. Det finns redan en bestämmelse i hållbarhetslagen om att aktörer som är rapporteringsskyldiga enligt den lagen ska lämna uppgifter till Energimyndigheten för bl.a. Sveriges rapportering enligt det nuvarande förnybartdirektivet. Enligt 3 kap. 1 e § hållbarhetslagen får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om skyldigheten att lämna uppgifter. Med stöd av det bemyndigandet kan därför föreskrifter meddelas i förordning eller myndighetsföreskrifter om insamling av uppgifter om elproduktion som är relevanta för att säkerställa en korrekt rapportering.

9 Kontroll av hållbarhetskriterierna

9.1 Rapporteringsskyldiga aktörer

Förslag: Rapporteringsskyldig ska den vara som enligt lagen om skatt på energi är skattskyldig för bränsle som helt eller delvis utgörs av biodrivmedel och den som i yrkesmässig verksamhet använder ett
--

flytande biobränsle. Även den som i yrkesmässig verksamhet använder ett fast biobränsle för produktion av el, värme, kyla eller bränslen ska vara rapporteringsskyldig om biobränslet används i en anläggning med en sammanlagd installerad tillförd effekt på minst 20 megawatt. Den som i yrkesmässig verksamhet använder ett gasformigt biobränsle i en anläggning för produktion av el, värme, kyla eller bränslen med en sammanlagd installerad tillförd effekt på minst 2 megawatt ska också bli rapporteringsskyldig liksom den som ansöker om hållbarhetsbesked av något annat skäl.

Med biodrivmedel ska även avses flytande eller gasformiga bränslen som framställs av biomassa och som används i mobila arbetsmaskiner.

Skälen för förslaget

Rapporteringsskyldighet

Av artikel 30 i det omarbetade förnybartdirektivet framgår att medlemsstaterna ska kräva att de ekonomiska aktörerna, genom att använda ett massbalanssystem, ska visa att hållbarhetskriterierna har uppfyllts. Vem som träffas av denna skyldighet måste bedömas med utgångspunkt i vilka aktörer som är ansvariga för att rapportera in statistik om användning av förnybar energi för bidraget till unionsmålet, vilka aktörer som omfattas av olika typer av nationella kvotsystem för förnybar energi såsom elcertifikatssystemet och reduktionsplikten och vilka aktörer som omfattas av nationella stödsystem för förnybar energi. Genom att hållbarhetskriterierna utvidgas till fasta och gasformiga biobränslen så kommer fler aktörer och verksamheter att beröras av kraven.

I hållbarhetsregelverket används uttrycket rapporteringsskyldig för den aktör som ansvarar för att visa att hållbarhetskriterierna är uppfyllda. Den som är rapporteringsskyldig är enligt dagens regelverk den som enligt 4 kap. LSE är skattskyldig för bränsle som helt eller delvis utgörs av biodrivmedel eller flytande biobränsle eller som i yrkesmässig verksamhet använder flytande biobränsle som inte är skattepliktigt enligt LSE.

Energimyndigheten anger i sin rapport att det bör förtydligas att rapporteringsskyldigheten för biodrivmedel även avser biodrivmedel som används i luftfart. Att så är fallet framgår av den befintliga definitionen av biodrivmedel då luftfart är en del av transportsektorn.

Förändringar av rapporteringsskyldigheten för flytande biobränslen

I det omarbetade förnybartdirektivet har anvisningarna för beräkning av växthusgasutsläppen från flytande biobränslen ändrats så att även energiomvandlingen till den el, värme och kyla som produceras ska beaktas. Detta framgår av bilaga V, del C, punkt b. Ändringen innebär att det endast är användaren av det flytande biobränslet, och inte leverantören som kan göra beräkningen. I dag är det den som är skattskyldig för ett flytande biobränsle som är rapporteringsskyldig, dvs. leverantören av bränslet. Från och med den 1 januari 2021 är inte skattepliktiga flytande biobränslen som förbrukas för uppvärmning längre befriade från energi- och koldioxidskatt, vilket innebär att det inte längre finns något behov av ett hållbarhetsbesked för skatteredovisningen av flytande biobränslen. Det finns inte heller alltid en koppling mellan den som kan ta del av

skattebefrielse för gasformiga biobränslen och skattskyldighet för dessa bränslen enligt LSE. Rapporteringsskyldigheten för biobränslen bör därför inte längre kopplas till skattskyldigheten i LSE. Skyldigheten bör i stället, vilket Energimyndigheten föreslår i sin rapport, läggas på den som använder biobränslen i yrkesmässig verksamhet, dvs. samma krav som i dag gäller för icke skattepliktiga flytande biobränslen.

Flytande biobränslen som används i mobila arbetsmaskiner är skattepliktiga motorbränslen enligt LSE och dessa är skattebefriade med krav på hållbarhetsbesked. Den som är skattskyldig för ett sådant bränsle bör därför förbli rapporteringsskyldig. Detta kan åstadkommas genom att flytande biobränslen som används i mobila arbetsmaskiner i stället anses vara biodrivmedel enligt hållbarhetslagen. Ett sådant synsätt överensstämmer med Energimyndighetens tillämpning av dagens lagstiftning. Det som avses med mobila arbetsmaskiner är exempelvis skördetröskor, skogsmaskiner eller gruvlastare. Det är samma aktörer som säljer drivmedel till transportsektorn och till mobila arbetsmaskiner vilket också talar för att användningen av flytande och gasformiga biobränslen bör anses vara biodrivmedel. Definitionen av biodrivmedel bör ändras så att det framgår tydligt av lagen att även flytande och gasformiga bränslen som framställs av biomassa och som används i mobila arbetsmaskiner utgör biodrivmedel.

Flytande eller gasformiga biobränslen som används i stationära motorer bör däremot inte anses vara biodrivmedel. Det innebär att endast yrkesmässiga användare av sådana biobränslen blir rapporteringsskyldiga och får ett hållbarhetsbesked. Om en aktör måste ha ett hållbarhetsbesked för att få skattenedsättning för flytande biobränslen som används i stationära arbetsmaskiner, vilka utgör motorbränslen enligt LSE, så är det möjligt för aktören att frivilligt ansöka om hållbarhetsbesked enligt det förslag som redovisas nedan.

Rapporteringsskyldig vid produktion av el, värme, kyla och bränsle från fasta och gasformiga biobränslen

Energimyndigheten föreslår i sin rapport att rapporteringsskyldigheten för anläggningar som producerar el, värme, kyla och bränsle från fasta och gasformiga biobränslen också bör läggas på den som i yrkesmässig verksamhet använder bränslen i sådana anläggningar. Eftersom hållbarhetskriterierna enligt förslaget endast ska gälla för anläggningar med en sammanlagd installerad tillförd effekt som uppgår till eller överskrider 20 megawatt, om det är fasta biobränslen som används, och som uppgår till eller överskrider 2 megawatt, om det är gasformiga biobränslen som används, så bör den rapporteringsskyldighet som föreslås ha samma begränsningar.

En möjlighet att frivilligt ansöka om hållbarhetsbesked införs

Det kan finnas behov av att även andra än de som omfattas av den rapporteringsskyldighet som är kopplad till förnybartdirektivets syften har möjlighet att ansöka om hållbarhetsbesked. Ett sådant behov kan t.ex. uppkomma om det ställs krav på att biobränslen ska omfattas av ett hållbarhetsbesked i någon annan lagstiftning eller om det krävs för att

anläggningen ska kunna ta emot statliga stöd. En möjlighet att frivilligt ansöka om hållbarhetsbesked bör därför införas.

Energimyndigheten föreslår i sin rapport att det ska införas en möjlighet för bränsleleverantörer att få något som myndigheten benämner leverantörsbesked och som visar att de bränslen som levererats uppfyller hållbarhetskriterierna. Om det införas en möjlighet att frivilligt ansöka om hållbarhetsbesked saknas det behov av leverantörsbesked och myndighetens förslag behöver inte införas.

Aktörer som frivilligt ansöker om hållbarhetsbesked kommer inte att omfattas av skyldigheten att lämna uppgifter enligt 3 kap. 1 e § hållbarhetslagen. Om en leverantör frivilligt ansöker om hållbarhetsbesked för flytande, gasformiga eller fasta biobränslen för produktion av el, värme, eller kyla kommer kontrollsystemet för beräkning av utsläpp av växthusgaser endast att behöva omfatta utsläppen som uppstått fram till det att aktören säljer bränslet. Energiomvandlingen till den el, värme och kyla som sedan produceras ska beaktas även vid denna beräkning. Det framgår av bilaga VI, del B, punkt d i det omarbetade förnybartdirektivet. Innebörden är att endast användaren av bränslet kan göra den slutliga beräkningen för att visa att kriteriet om minskade växthusgasutsläpp är uppfyllt.

Den sekretessbrytande bestämmelsen bör ändras

I dag omfattar den sekretessbrytande bestämmelsen i 3 kap. 3 § hållbarhetslagen både information om biodrivmedel och flytande biobränslen. Syftet med informationen är den ska kunna bidra i tillsynsmyndighetens arbete med att identifiera rapporteringsskyldiga. Rapporteringsskyldigheten för flytande biobränslen kopplas inte längre till skattskyldigheten. Den sekretessbrytande bestämmelsen bör därför ändras så att skyldigheten att överlämna uppgifter endast omfattar biodrivmedel och inte flytande biobränslen. Genom att definitionen av biodrivmedel enligt förslaget ovan även ska omfatta biodrivmedel i mobila arbetsmaskiner så omfattas även dessa uppgifter av den sekretessbrytande bestämmelsen.

9.2 Reglerna för kontrollsystem och hållbarhetsbesked ska gälla även för fasta och gasformiga biobränslen

Förslag: Den som är rapporteringsskyldig ska ha ett kontrollsystem även för fasta och gasformiga biobränslen som används för produktion av el, värme, kyla eller bränslen i en anläggning med en sammanlagd installerad tillförd effekt på minst 20 MW (fast biobränsle) eller på minst 2 MW (gasformigt biobränsle). Befintliga bestämmelser om hållbarhetsbesked och återkallelse av hållbarhetsbesked ska gälla även för dessa biobränslen.

Skälen för förslaget

Krav på kontrollsystemet

Systemet med hållbarhetskriterier och hållbarhetsbesked bygger på att de rapporteringsskyldiga aktörerna upprättar ett kontrollsystem som granskas av en oberoende part och sedan godkänns av tillsynsmyndigheten. De krav som kontrollsystemet ska uppfylla regleras i 3 kap. 1 a § hållbarhetslagen samt på förordnings- och föreskriftsnivå. I huvudsak ska den rapporteringsskyldige genom överenskommelser, direkt eller indirekt, med samtliga aktörer i hela produktionskedjan och genom stickprov hos dessa aktörer säkerställa att de biobränslen som hanteras är hållbara. Den oberoende granskaren ska kontrollera att kontrollsystemet är korrekt, tillförlitligt och skyddat mot bedrägerier. Granskningen ska också innehålla en utvärdering av den metod för stickprov som ska ingå i kontrollsystemet och stickprovets frekvens. Dessutom ska granskningen innehålla en utvärdering av de uppgifter som den rapporteringsskyldige har lämnat om sitt kontrollsystem.

Med anledning av att hållbarhetskriterierna efter omarbetningen av direktivet även omfattar fasta och gasformiga biobränslen för produktion av el, värme, kyla och bränsle i vissa anläggningar måste det göras en ändring i hållbarhetslagen så att bestämmelsen om kontrollsystem gäller även för dessa bränslen. Befintliga regler i hållbarhetslagen om hållbarhetsbesked och återkallelse av sådana besked måste också anpassas så att fasta och gasformiga biobränslen omfattas.

I artikel 30.3 i det omarbetade förnybartdirektivet har det tillkommit ett krav på att de ekonomiska aktörerna ska kontrollera att råvaror inte avsiktligt ändrats eller tagits ur bruk så att partiet eller en del av det blivit avfall eller restprodukt. Detta bör kunna hanteras inom ramen för det kontrollsystem som aktörerna måste ha enligt befintliga bestämmelser i hållbarhetsregelverket. Några lagändringar krävs inte. Däremot krävs ändringar i hållbarhetsförordningen och i anslutande myndighetsföreskrifter. Dessa ändringar kan göras med stöd av bemyndigandet i 3 kap. 1 a § hållbarhetslagen.

Som anges ovan ska kontrollsystemet genomgå en oberoende granskning. I det omarbetade förnybartdirektivet finns särskilda bestämmelser som avser kontroll av att skogsbiomassa är hållbar. För skogsbiomassa är det tillräckligt att använda första- eller andrapartsgranskning upp till skogsbiomassans första samlingspunkt när skogsbiomassan kommer från s.k. A-länder. Det är då tillräckligt att säljare eller köpare upp till denna samlingspunkt försäkrar att det finns den typ av lagstiftning samt kontroll- eller övervakningssystem som framgår av kriterierna. Om det finns en generell analys och bedömning av en myndighet som innebär att kriterierna för A-länder bedömts vara uppfyllda i en viss region, så bör det endast behövas en försäkran om att råvaran producerats i den region som bedömningen gäller för. Energimyndigheten anser att en sådan analys och bedömning bör göras för svensk skogsbiomassa och ges tillräcklig status för att kunna användas av aktörer och tillsynsmyndighet. Detta gäller också för de särskilda krav som ställs på restprodukter och avfall från jordbruksmark. Utgångspunkten är att Skogsstyrelsen ska ges ett återrapporteringskrav i sitt regleringsbrev om

att följa upp huruvida lagstiftningen har utvecklats på ett sätt som påverkar bedömningen att Sverige är ett A-land.

Massbalanssystemet

En grundläggande del av kontrollsystemet för hållbarhetskriterierna är att de ekonomiska aktörerna ska använda ett massbalanssystem. Detta är också ett krav enligt både det nuvarande och det omarbetade förnybartdirektivet. Det är massbalanssystemet som utgör den metod med vilken råvaror och biobränslen spåras tillbaka i produktionskedjan. Syftet med massbalanssystemet är att det ska vara möjligt att blanda råvaror, biodrivmedel eller biobränslen med olika hållbarhetsegenskaper, som utsläpp av växthusgaser, och sedan kunna ta ut samma parti med samma hållbarhetsegenskaper från blandningen. I svensk rätt framgår kraven på massbalanssystemet av hållbarhetsförordningen och på föreskriftsnivå.

I det omarbetade förnybartdirektivet finns bestämmelserna om massbalanssystemet i artikel 30.1. Jämfört med dagens regler har ett antal förändringar skett. Det har tydliggjorts att en infrastruktur eller plats för överföring och distribution kan vara en plats inom vilken massbalansen kan vara uppfylld. Detta har dock gällt i praxis sedan tidigare och framgår redan delvis av Energimyndighetens föreskrifter. Det har tillkommit ett krav som avser situationen när partier med råvaror med olika energiinnehåll blandas för ytterligare bearbetning. Partiernas storlek ska då anpassas i förhållande till deras energiinnehåll. Det har även tillkommit krav på att massbalanssystemet ska säkerställa att varje parti med biobränsle endast räknas en gång i de nationella bidragen till unionsmålet för förnybar energi samt innehålla information om huruvida stöd har tillhandahållits till produktionen av det partiet samt i så fall om typen av stödsystem. I artikel 30.2 finns detaljerade regler om hur bearbetning av ett parti råvara ska fördelas mellan produkter.

De nya kraven bör införas i hållbarhetsförordningen. Då systemet med hållbarhetskriterier utökas till att även gälla produktion av el, värme, kyla och bränsle från fasta och gasformiga biobränslen krävs även ändringar på föreskriftsnivå för att anpassa regelverket till de produktions- och leveranskedjor som gäller för sådana biobränslen. Ändringarna i förordning och myndighetsföreskrifter kan göras med stöd av bemyndigandet i 3 kap. 1 a § i hållbarhetslagen.

Frivilliga certifieringssystem

Enligt artikel 30.4–7 i det omarbetade förnybartdirektivet får kommissionen besluta att vissa frivilliga nationella eller internationella system innehåller tillförlitliga uppgifter för att visa att markkriterierna och kriterierna för minskade utsläpp av växthusgaser är uppfyllda. Frivilliga system kan även användas för att bl.a. visa att kraven på rapportering av uppgifter till unionsdatabasen är uppfyllda och för att certifiera biodrivmedel och biobränslen med låg risk för indirekt ändring av markanvändning. Om en ekonomisk aktör lägger fram bevis eller uppgifter i enlighet med ett frivilligt system, får en medlemsstat inte kräva att leverantören tillhandahåller ytterligare bevis på överensstämmelse med hållbarhetskriterierna för de syften som omfattas av systemet. Detta regleras i dag i hållbarhetsförordningen som behöver anpassas så att även

fasta och gasformiga bibränslen som används för produktion av el, värme, kyla eller bränslen i anläggningar av viss storlek omfattas.

Av det omarbetade förnybartdirektivet framgår även att medlemsstaternas behöriga myndigheter ska övervaka den verksamhet som bedrivs av certifieringsorgan som utför oberoende granskning inom ramen för ett frivilligt system. Energimyndigheten bör genom en ändring av myndighetens instruktion få i uppgift att utöva sådan tillsyn.

Hållbarhetsbesked för en avgränsad tidsperiod

Enligt hållbarhetsförordningen får Energimyndigheten ge ett hållbarhetsbesked för en avgränsad tidsperiod. En förutsättning är att den rapporteringsskyldige genom ett massbalanssystem kan styrka att kraven för hållbarhetsbesked är uppfyllda för de biodrivmedel och flytande biobränslen som under den perioden läggs till grund för avdrag enligt LSE eller används i yrkesmässig verksamhet om det rör sig om icke-skattepliktiga flytande biobränslen. Bestämmelsen bör ändras så att den även omfattar fasta och gasformiga biobränslen som används för produktion av el, värme, kyla eller bränslen i anläggningar av viss storlek.

9.3 Förändringar av uppgiftsskyldigheten

Förslag: Uppgiftsskyldigheten ska gälla aktörer som är rapporteringsskyldiga med undantag för aktörer som har ansökt om hållbarhetsbesked av något annat skäl än att det krävs enligt hållbarhetslagen. Uppgiftsskyldigheten ska även omfatta uppgifter för rapportering till den unionsdatabas som ska inrättas enligt det omarbetade förnybartdirektivet och för sådana mängder biodrivmedel eller biobränslen som regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om att den som är rapporteringsskyldig ska informera konsumenter om vilken typ av biobränsle som används i den yrkesmässiga verksamheten och om bränslets geografiska ursprung.

Skälen för förslaget

Rapportering av uppgifter till Energimyndigheten

Det huvudsakliga syftet med rapportering av uppgifter enligt hållbarhetslagen är att visa att markkriterierna och kriteriet om minskade växthusgasutsläpp är uppfyllda. Statistik om användning av förnybar energi för redovisning enligt det nuvarande förnybartdirektivet samlas i huvudsak in genom den officiella statistiken. För vissa specifika uppgifter som ska rapporteras enligt det direktivet används dock den rapportering som görs enligt hållbarhetslagen. Det gäller bl.a. för redovisning av hur stor mängd biodrivmedel som har producerats av de råvaror som anges i bilaga 9 till direktivet.

I 3 kap. 1 e § hållbarhetslagen finns en uppräkningslista av vilka uppgifter som ska lämnas till tillsynsmyndigheten. Energimyndigheten föreslår i sin rapport att de bestämmelser som avser specifika mängder ska flyttas från

lagen till förordning eller myndighetsföreskrifter. Myndighetens förslag bör genomföras. Bestämmelserna som förslaget gäller är detaljerade. Det ska också vara möjligt att anpassa dem med kortare tidsintervall än vad en lagändring kräver. Flera vägledningar från kommissionen utarbetas för närvarande, och bestämmelserna om vilka uppgifter som ska rapporteras kan behöva ändras med anledning av dessa. Det bör därför anges i lagen att även sådana uppgifter som regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om ska lämnas. Det befintliga bemyndigandet i 3 kap. 1 e § kan sedan användas för att meddela bestämmelser i förordning eller myndighetsföreskrifter.

Energimyndigheten föreslår i sin rapport att den totala användningen av förnybar energi precis som i dag ska samlas in inom den officiella statistiken. För att underlätta för aktörer som inte är rapporteringsskyldiga enligt hållbarhetslagen, men som rapporterar uppgifter till den officiella statistiken, föreslår myndigheten att rapporteringsskyldiga enligt hållbarhetslagen ska rapportera in både verifierade hållbara mängder och icke verifierade hållbara mängder biobränsle. Vid produktion av el och såld värme (fjärrvärme) kommer också mängden producerad el och sådan värme att behöva rapporteras. Med denna information som underlag föreslår myndigheten att den icke verifierade mängden i samband med målberäkningar avräknas från den totala mängden förnybar energi i den officiella statistiken.

Det är angeläget att underlätta den administrativa bördan för aktörer som träffas av en uppgiftsskyldighet. Det finns därför mycket som talar för att Energimyndighetens förslag även i denna del bör genomföras. Förslaget bör dock analyseras vidare. Bestämmelser om vilka mängder som ska rapporteras bör sedan tas in i förordning eller myndighetsföreskrifter med stöd av bemyndigandet i 3 kap. 1 e § hållbarhetslagen.

Rapportering av information till unionsdatabasen

Enligt artikel 28 i det omarbetade förnybartdirektivet ska kommissionen inrätta en unionsdatabas som gör det möjligt att spåra förnybara flytande och gasformiga drivmedel. Berörda ekonomiska aktörer ska föra in uppgifter i databasen om de transaktioner som gjorts och om hållbarhetsegenskaperna hos dessa drivmedel, inklusive deras växthusgasutsläpp under hela livscykeln. Uppgifter ska rapporteras från produktionsplatsen till den drivmedelsleverantör som släpper ut drivmedlet på marknaden. En medlemsstat får använda eller upprätta nationella databaser som är kopplade till unionsdatabasen i syfte att säkerställa att de uppgifter som förs in omedelbart överförs mellan databaserna.

Huruvida en nationell databas bör inrättas beror delvis på hur unionsdatabasen utformas, vilket inte är klarlagt i nuläget. Rapporteringen av uppgifter till unionsdatabasen kan komma att gå utöver vad som i dag behöver rapporteras enligt hållbarhetslagen. Det finns i dag t.ex. inget krav på att rapportera uppgifter löpande under året. Ett särskilt krav på att rapportera uppgifter till unionsdatabasen föreslås därför i 3 kap. 1 e § hållbarhetslagen. Föreskrifter om vilka uppgifter som ska rapporteras in och hur de ska rapporteras in är detaljerade och bör framgå av föreskrifter

på lägre normnivå. Sådana föreskrifter kan tas fram med stöd av bemyndigandet i 3 kap. 1 e § hållbarhetslagen.

Enligt nämnda paragraf ska de uppgifter som efterfrågas lämnas till tillsynsmyndigheten. Denna bestämmelse bör utgå. Det är osäkert om en nationell databas som tar emot uppgifter för vidarebefordran till unionsdatabasen ska inrättas eller om aktörerna ska rapportera direkt till unionsdatabasen. Båda alternativen bör göras möjliga. Föreskrifter om vart uppgifterna ska lämnas kan tas fram med stöd av bemyndigandet i 3 kap. 1 e § hållbarhetslagen.

Vissa uppgifter om biodrivmedel och biobränslen ska göras tillgängliga för konsumenter

Enligt artikel 30.3 i det omarbetade förnybartdirektivet ska information om geografiskt ursprung och typ av bränsleråvara när det gäller biodrivmedel och biobränslen per bränsleleverantör göras tillgänglig för konsumenter på operatörers, leverantörers eller berörda behöriga myndigheters webbplatser. Informationen ska uppdateras årligen. Vad som avses med bränsleleverantör definieras i artikel 2.38 i det omarbetade förnybartdirektivet. En bränsleleverantör är en enhet som levererar bränsle till marknaden och som ansvarar för överföring av bränsle genom en punkt för punktskatteuppbörd eller, för el, om ingen punktskatt ska uppbäras eller om det är vederbörligen motiverat, annan relevant enhet som utsetts av en medlemsstat.

I drivmedelslagen (2011:319), drivmedelsförordningen (2011:346) och anslutande myndighetsföreskrifter finns det krav på drivmedelsleverantörer att redovisa viss miljöinformation om biodrivmedel, bl.a. på leverantörens webbplats. Redovisningen omfattar information om geografiskt ursprung och typ av bränsleråvara. Direktivet är i denna del därmed redan genomfört.

I fråga om biobränslen krävs dock genomförandeåtgärder. För svensk del bör det inte vara bränsleleverantörerna som träffas av kravet på att göra de aktuella uppgifterna tillgängliga. Direktivet ger också medlemsstaterna möjlighet att utse någon annan än denna leverantör. Kravet på att hållbarhetskriterierna ska vara uppfyllda träffar inte heller leverantörer av biobränslen utan dem som yrkesmässigt använder sådana bränslen. I fråga om fasta och gasformiga biobränslen träffar kravet yrkesmässig användning vid produktion av el, värme, kyla och bränslen i anläggningar av viss storlek. I stället för att låta bränsleleverantörerna omfattas av kravet bör det vara de som är rapporteringsskyldiga som ska informera konsumenterna om typ av bränsleråvara och biobränslenas geografiska ursprung. Samma tillvägagångssätt som användes vid införandet av kravet på redovisning av miljöinformation i drivmedelslagen bör användas. Ett bemyndigande föreslås därför i hållbarhetslagen. Den närmare utformningen av direktivets informationskrav kan därmed införas i hållbarhetsförordningen och i anslutande myndighetsföreskrifter.

10 Ändringar av övriga regelverk

10.1 Hållbarhetsbesked som villkor för tilldelning av elcertifikat

Förslag: När el produceras med flytande, fasta eller gasformiga biobränslen, ska elcertifikat få tilldelas endast om biobränslena omfattas av ett hållbarhetsbesked enligt lagen om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och biobränslen.

För fasta och gasformiga biobränslen ska kravet gälla endast om bränslena används i anläggningar med en sammanlagd installerad tillförd effekt på minst 20 megawatt för fasta biobränslen och på minst 2 megawatt för gasformiga biobränslen.

Skälen för förslaget: Elcertifikatssystemet är ett sådant system som omfattas av kravet i artikel 29.1.b på mätning av hur skyldigheter avseende förnybar energi uppfylls. Hållbarhetskriterierna måste därför vara uppfyllda för biobränslen som används för produktion av el som tilldelas elcertifikat.

Enligt 2 kap. 4 § lagen (2011:1200) om elcertifikat får elcertifikat endast tilldelas för produktion av el från flytande biobränslen om biobränslena är att anse som hållbara enligt hållbarhetslagen. Det bör förtydligas att det som avses är att biobränslena ska omfattas av ett hållbarhetsbesked. Det ger bättre överensstämmelse med formuleringarna i andra lagar där det finns krav på hållbarhetsbesked, bl.a. LSE. Bestämmelsen i elcertifikatslagen behöver anpassas så att även produktion av el från fasta biobränslen i anläggningar som har en sammanlagd installerad tillförd effekt på minst 20 megawatt omfattas. Detsamma gäller i fråga om produktion av el från gasformiga biobränslen i anläggningar med en sammanlagd installerad tillförd effekt på mer än 2 megawatt. Någon motsvarande begränsning för anläggningars storlek i fråga om elproduktion där flytande biobränslen används finns inte.

10.2 Hållbarhetsbesked som villkor för skattebefrielse för biogas och biogasol

Förslag: Befrielsen från energiskatt och koldioxidskatt som medges för biogas och biogasol som förbrukas som bränsle för uppvärmning ska ges endast om förbrukaren vid förbrukningstillfället innehar ett hållbarhetsbesked som omfattar bränslet. Detta ska gälla endast förbrukning i sådana anläggningar där användningen medför rapporteringsskyldighet enligt hållbarhetslagen.

Avdrag för energiskatt och koldioxidskatt på biogas och biogasol som en skattskyldig har förbrukat eller sålt som motorbränsle ska ges endast om bränslet omfattas av ett hållbarhetsbesked, utan begränsning till transportändamål.

Skälen för förslaget: En förutsättning för möjligheten att få finansiellt stöd för användning av biodrivmedel, flytande bibränslen och biomassabränslen är enligt artikel 29 i det omarbetade förnybartdirektivet att bränslet ska uppfylla de hållbarhetskriterier och de kriterier för minskade växthusgasutsläpp som fastställs i direktivet. Skattelättnader är en form av finansiellt stöd som omfattas av kraven.

Med biomassabränslen förstås enligt det omarbetade förnybartdirektivet gasformiga och fasta bränslen som framställs av biomassa. I denna promemoria ingår sådana bränslen i uttrycken biodrivmedel (gasformiga bränslen som framställs av biomassa för transportändamål och i mobila arbetsmaskiner) och biobränslen (fasta och gasformiga bränslen som används för andra energiändamål än transportändamål). Begreppet biomassabränsle i direktivet inkluderar biogas och biogasol både för uppvärmningsändamål och för motordrift.

I fråga om gasformiga biobränslen som används i anläggningar som producerar el, värme eller kyla eller bränslen begränsas kravet i artikel 29 i det omarbetade förnybartdirektivet till användning i anläggningar med en sammanlagd installerad tillförd effekt som uppgår till eller överskrider 2 megawatt, se vidare i avsnitt 5.

Den 29 juni 2020 beslutade kommissionen att godkänna Sveriges skattebefrielser för biogas och biogasol för uppvärmning (SA.56125) respektive motordrift (SA.56908). Besluten innebär att icke livsmedelsbaserad biogas och biogasol som används för uppvärmning respektive motordrift fortsatt kan skattebefrias i Sverige. Kommissionens beslut gäller i tio år, vilket medför möjligheter till en stabil och långsiktig hantering av dessa bränslen.

Kommissionen beslutade vidare den 8 oktober 2020 att godkänna Sveriges statsstödsansökan för skattebefrielse av rena och höginblandade biodrivmedel (SA.55695). Beslutet innebär att rena och höginblandade biodrivmedel, som E85, rapsbaserad biodiesel och HVO som inte omfattas av reduktionsplikten, kan fortsätta att skattebefrias i Sverige även under 2021.

De tre statsstödsgodkännandena innehåller som villkor att Sverige anpassar sin lagstiftning utifrån de hållbarhetskrav som finns i det omarbetade förnybartdirektivet. När det gäller de aktuella flytande motorbränslena samt biogas och biogasol för transportändamål finns redan i dag krav på hållbarhetsbesked för att medges skattebefrielse enligt lagen om skatt på energi, förkortad LSE. Några sådana krav har hittills inte funnits beträffande biogas eller biogasol för uppvärmningsändamål eller för användning i stationära motorer.

Det föreslås därför att systemet med hållbarhetsbesked som villkor för skattebefrielse utökas till att omfatta även biogas och biogasol som används som bränsle för uppvärmning. I enlighet med vad som framgår av kraven i det omarbetade förnybartdirektivet föreslås detta begränsas till förbrukning i anläggningar med en sammanlagd installerad tillförd effekt som uppgår till eller överskrider 2 megawatt, dvs. samma anläggningar som medför rapporteringsskyldighet enligt hållbarhetslagen, se vidare avsnitt 5 och 9.1.

Begreppet motorbränsle i LSE respektive ”motor fuel” i statsstödsgodkännandet avseende biogas och biogasol för motordrift (SA.56908) omfattar inte endast bränslen som förbrukas för

transportändamål, utan även förbrukning i stationära motorer. Kravet på att biogas och biogasol, som förbrukats eller sålts som motorbränsle, omfattas av ett hållbarhetsbesked som villkor för skattebefrielse föreslås därför utvidgas till att gälla oavsett ändamålet med förbrukningen. I praktiken utvidgas det nuvarande kravet till att gälla även förbrukning i stationära motorer. Detta ligger i linje med vad som sedan tidigare gäller för flytande biobränslen som används i stationära motorer.

När det gäller biogas och biogasol som förbrukas som bränsle för uppvärmning kan skattebefrielse för stödmottagare i praktiken uppnås på två sätt. Om en skattskyldig själv förbrukar bränslet, får denne göra avdrag i sin punktskattedeklaration. Om någon som inte är skattskyldig har förbrukat bränslet medger beskattningsmyndigheten, efter ansökan från förbrukaren, återbetalning av skatten på bränslet.

Som framgår av avsnitt 9.1 föreslås användare av gasformiga bränslen som producerar el, värme eller kyla i anläggningar med en sammanlagd installerad tillförd effekt som uppgår till eller överskrider 2 megawatt bli rapporteringsskyldiga med möjlighet att ansöka om ett hållbarhetsbesked. Det innebär att den som genom avdrag eller återbetalning kan beviljas befrielse från energiskatt och koldioxidskatt, vid förbrukningstillfället alltid kan förväntas ha ett eget hållbarhetsbesked som omfattar gasen. Därmed är det lämpligt att villkoret för skattebefrielse är att gasen omfattas av ett hållbarhetsbesked som innehas av förbrukaren.

11 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2021. Den rapportering som gäller fasta och gasformiga biobränslen som används vid produktion av el, värme, kyla och bränslen ska för 2021 avse juli–december.

Skälen för förslaget: Det omarbetade förnybartdirektivet ska vara genomfört i svensk rätt senast den 30 juni 2021. Användning av biobränslen sammanställs vanligen månadsvis hos rapporteringsskyldiga aktörer, bl.a. vid redovisning av skatt. Därför bör inte de författningar som genomför direktivet träda i kraft detta datum. I stället bör de träda i kraft den 1 juli 2021.

Den rapportering som gäller fasta och gasformiga biobränslen som används vid produktion av el, värme, kyla och bränslen ska för 2021 avse juli–december, eftersom hållbarhetskriterierna för sådana bränslen ska gälla först från och med halvårsskiftet. En övergångsbestämmelse för att tydliggöra detta för aktörerna föreslås.

Beslut om hållbarhetsbesked bör gälla från och med det datum då ansökan kom in till myndigheten, under förutsättning att det kontrollsystem som beskrivs i ansökan fanns på plats när ansökan lämnades in. Om en aktör inte hinner ansöka om hållbarhetsbesked i tid, finns det en möjlighet att retroaktivt ansöka om hållbarhetsbesked för en

avgränsad tidsperiod enligt 17 § hållbarhetsförordningen. Någon övergångsbestämmelse i anslutning till detta behövs därför inte.

12 Konsekvensanalys

Bedömning: De nya kraven på hållbarhetskriterier för fasta och gasformiga biobränslen som används för produktion av el, värme, kyla och bränslen bedöms omfatta 200–300 anläggningar. Den skogsbiomassa som används i Sverige har i hög utsträckning sitt ursprung i Sverige. Eftersom svensk skogsbiomassa bedöms uppfylla kraven för att Sverige ska vara ett s.k. A-land innebär regelverket endast mindre administrativa kostnader för aktörerna, bl.a. för rapportering av uppgifter till Energimyndigheten. Övriga förslag som lämnas i promemorian förväntas inte heller leda till några större konsekvenser för aktörerna. Förslagen bedöms inte leda till några offentligfinansiella effekter.

Skälen för bedömningen

Nollalternativ och alternativa utformningar

Förslagen i hållbarhetslagen följer av Sveriges skyldighet att genomföra EU-rätten och har utformats utifrån de krav som ställs i det omarbetade förnybartdirektivet.

Ändringarna i LSE syftar till att uppfylla kraven i artikel 29, där en förutsättning för möjligheten att få finansiellt stöd för användning av biodrivmedel och biobränslen är att bränslet ska uppfylla de hållbarhetskriterier som fastställs i direktivet. Detta innebär att de statsstödsgodkännanden som Sverige har fått innehåller villkor om att Sverige anpassar sin lagstiftning till de hållbarhetskrav som finns i det omarbetade förnybartdirektivet. När det gäller biobränslen för motordrift finns redan i dag krav på hållbarhetsbesked för att få skattebefrielse enligt LSE. Förslaget innebär att liknande krav införs för biogas och biogasol för uppvärmningsändamål och för stationära motorer.

Att inte införa hållbarhetskriterier skulle innebära att Sverige bryter mot direktivet och att de stöd i form av skattebefrielse som finns för biogas och biogasol blir otillåtna. Medlemsstaterna har också möjlighet att införa en hårdare lagstiftning än vad direktivet föreskriver. Det skulle till exempel kunna vara att kräva hållbarhetsbesked från samtliga anläggningar, oavsett installerad effekt. En sådan lösning har bedömts vara administrativt betungande och därför valts bort.

Förslaget berör framförallt användare av biobränsle

Förslaget berör främst de som är rapporteringskyldiga enligt 3 kap. 1 § hållbarhetslagen. För biodrivmedel är det i huvudsak den som säljer drivmedel som är rapporteringsskyldig, men även yrkesmässiga användare av drivmedel, som större industriverksamheter, kan vara rapporterings-

skyldiga. För produktion av el, värme, kyla och bränsle kommer det i normalfallet inte att vara den säljer biobränsle som är rapporteringsskyldig utan den som producerar el, värme eller kyla. Hur många aktörer som kommer att vara rapporteringsskyldiga beror delvis på hur en anläggning och dess sammanlagda effekt definieras. Vad som avses med anläggning och sammanlagd installerad tillförd effekt kommer att tydliggöras på lägre normnivå än lag.

Det befintliga regelverket för biodrivmedel och flytande biobränslen omfattar drygt 130 rapporteringsskyldiga aktörer. Preliminära uppskattningar från Energimyndigheten visar att rapporteringsskyldigheten för de nya kraven på fasta biobränslen förväntas omfatta omkring 200–300 anläggningar. En aktör kan dock äga flera anläggningar. Ett flertal aktörer har därutöver redan i dag hållbarhetsbesked, då de använder flytande bioljor för produktion av el, värme eller kyla. De är därmed redan rapporteringsskyldiga. För gasformiga biobränslen uppskattar Energimyndigheten att ett tiotal anläggningar där användning sker i anslutning till produktionen kan ha en sammanlagd installerad tillförd effekt som överstiger 2 megawatt och därmed bli rapporteringsskyldiga enligt hållbarhetslagen. Därtill kommer anläggningar för el- och värmeproduktion som inte sker i anslutning till produktionen. Inga svenska gårdsanläggningar bedöms kunna överstiga effektgränsen om 2 megawatt. Uppgifter från branschen indikerar dock att antalet anläggningar sannolikt är fler än vad Energimyndigheten uppskattat.

I 3 kap. 1 § införs en möjlighet att frivilligt ansöka om hållbarhetsbesked. Det kan t.ex. röra sig om företag som säljer biobränslen till anläggningar som producerar el, värme eller kyla. Antalet aktörer som kommer att utnyttja denna möjlighet är osäkert.

Hållbarhetskriterierna gäller normalt för hela produktionskedjan och kommer därmed indirekt att beröra alla aktörer som är involverade i produktionskedjan från odling av biomassa till användning av biodrivmedel eller biobränslen. Det bedöms i huvudsak beröra jordbruk- och skogsbruksverksamheter, industriella verksamheter som ger upphov till restprodukter och avfall som samt producenter av biodrivmedel och biobränslen.

Offentligfinansiella effekter

Kravet på hållbarhetsbesked bedöms inte påverka mängden bränsle som medges skattebefrielse. Förslagen bedöms därför inte leda till några offentligfinansiella effekter.

Effekter för miljön

Syftet med hållbarhetskriterierna är att säkerställa att de biodrivmedel och biobränslen som används i Sverige är hållbara. Det ställs krav både på den råvara som används i produktionen och på att användning av biobränslen ska leda till en viss minskning av utsläppen av växthusgaser jämfört med användning av fossila bränslen. De biobränslen som används för produktion av el, värme, kyla eller bränslen i Sverige bedöms redan i dag uppfylla de hållbarhetskriterier som ställs i det omarbetade direktivet. Dessutom bedöms att mängden bränsle som används inte påverkas. Det

innebär att de direkta miljöeffekterna är försumbara. Kravet på hållbarhetskriterier är dock en förutsättning för att Sverige även fortsättningsvis ska kunna medge befrielse från koldioxid- och energiskatt för vissa biobränslen. Därmed medför förslaget indirekt positiva effekter för miljön genom att skapa långsiktiga förutsättningar för biobränslen.

Förenlighet med EU-rätten

Förslagen överensstämmer med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

Administrativa kostnader för rapporteringsskyldiga

De administrativa kostnaderna för de aktörer som redan i dag är rapporteringsskyldiga förväntas i huvudsak inte förändras genom de förslag som lämnas i denna promemoria, även om det kan behövas mindre ändringar av kontrollsystem. Det nya kravet att lämna uppgifter till unionsdatabasen kommer dock att innebära en ökad uppgiftsbörda. Vilka uppgifter som ska rapporteras in till databasen och när detta ska ske kommer att fastställas på föreskriftsnivå.

Aktörer som producerar el, värme eller kyla har tidigare endast omfattats av hållbarhetskriterierna om de använt flytande biobränslen. De kommer därmed att behöva uppfylla de krav som ställs i hållbarhetslagen. De behöver upprätta ett kontrollsystem, genomföra en oberoende granskning av kontrollsystemet, vid behov ompröva kontrollsystemet på Energimyndighetens begäran och förvalta kontrollsystemet i enlighet med lagstiftningen. Förvaltningen av kontrollsystemet kan t.ex. avse kontroller och stickprov hos leverantörer. Ett flertal av de aktörer som nu kommer att beröras av krav på fasta biobränslen bedöms redan sedan tidigare ha hållbarhetsbesked för att de använt flytande bioolja. Den administrativa bördan av att ta fram ett kontrollsystem bedöms då vara begränsad till att komplettera kontrollsystemet med rutiner för de bränslen som tillkommer.

Den administrativa kostnaden för de aktörer som i nuläget omfattas av hållbarhetslagen har uppskattats av Energimyndigheten i rapporten Systemet för hållbarhetskriterier i Sverige: En utvärdering av regelverkets praktiska tillämpning (ER 2015:21). Den genomsnittliga årliga kostnaden för en rapporteringsskyldig under den tid systemet varit i gång när studien gjordes uppskattades till omkring 300 000 kronor per år. Kostnaden varierar dock stort mellan företag. Ansökningarna om hållbarhetsbesked och upprättande av kontrollsystem utgjorde 14 procent av kostnaden och resterande 86 procent utgjordes av kostnader för att förvalta kontrollsystemet och rapportera uppgifter till Energimyndigheten enligt 3 kap. 1 e § hållbarhetslagen och tillhörande föreskrifter. Detta kan ge viss ledning i hur kostnaderna kommer att fördelas även för de aktörer som nu tillkommer i systemet med hållbarhetskriterier.

Finansiellt stöd till biodrivmedel och biobränslen ska villkoras av att dessa bränslen är hållbara. Det viktigaste svenska stödet för dessa bränslen är de skattelättnader som beskrivs i avsnitt 10.2. Om aktörerna vid skattskyldighetens inträde inte med säkerhet skulle veta att hållbarhetskriterierna är uppfyllda, skulle en ekonomisk risk uppstå i form av ett eventuellt krav på betalning av skatt på bränslet. En sådan risk skulle vara förknippad med osäkerhet och kostnader. Det finns alltså en

alternativkostnad som bör beaktas vid bedömningen av de ökade administrativa kostnaderna.

Administrativa kostnader för andra aktörer än de rapporteringsskyldiga

Enligt hållbarhetslagen ska ett kontrollsystem omfatta överenskommelser, direkt eller indirekt, med samtliga aktörer i hela produktionskedjan och stickprov hos dessa aktörer. Det innebär att kontrollsystemet kan omfatta en lång kedja, beroende på var biomassa kommer från. Exempel på aktörer i produktionskedjan är aktörer som arbetar med uttag av biomassa och åkerier som transporterar biomassa till förädlingsföretag eller transporterar den färdiga produkten till den rapporteringsskyldige. I vissa fall kan det vara en komplicerad kedja från det att råvaran produceras till dess att bränslet används. I praktiken kommer därför lagstiftningen även att innebära en viss administrativ kostnad för tidigare aktörer i produktionskedjan, som jord- och skogsbruksverksamheter och producenter av biobränsle. För svenska aktörer inom jord- och skogsbruk förväntas dock den ytterligare bördan vara mycket begränsad, då Sverige är ett så kallat A-land vid tillämpningen av hållbarhetskriterierna för skogsbiomassa och då Sverige bedöms uppfylla de nya kraven som ställs på restprodukter och avfall från jordbruksmark.

För biobränslen som används för produktion av el, värme, kyla eller bränslen kommer den som i yrkesmässig verksamhet använder bränslet att vara rapporteringsskyldig. De aktörer som levererar biobränslen till rapporteringsskyldiga aktörer kommer därmed att få en avgörande roll i systemet då det är de som kommer att behöva se till att deras kunder får rätt information om hållbarhetsegenskaper hos levererade bränslen. Möjligheten för bränsleleverantörer att själva ansöka om hållbarhetsbesked kommer att underlätta denna hantering då kontrollsystemet hos den som producerar el, värme, kyla eller bränslen då kan bygga på att biobränslen endast köps in från aktörer med hållbarhetsbesked.

Förslagen förväntas inte ha några övriga större effekter på de aktuella verksamheterna

Införandet av hållbarhetskrav på produktion av el, värme, kyla eller bränslen från fasta och gasformiga biobränslen förväntas inte leda till mer än försumbara effekter på de aktuella verksamheterna utöver de administrativa kostnaderna. Merparten av de fasta biobränslen som används i Sverige utgörs av restprodukter från svenskt skogsbruk som uppfyller hållbarhetskriterierna för skogsbiomassa. Även de fasta biobränslen som importeras till Sverige bedöms i dag uppfylla hållbarhetskriterierna. Detsamma gäller för den biogas som används för produktion av värme, kyla, el och bränsle.

Påverkan på konkurrensförhållanden mellan företag och påverkan på små företag

Det förväntas inte uppstå någon påverkan på konkurrensförhållanden mellan företag. Enligt Energimyndighetens rapport Systemet för hållbarhetskriterier i Sverige: En utvärdering av regelverkets praktiska tillämpning (ER 2015:21) är kostnaden för att uppfylla hållbarhetslagens

krav betydligt högre för små företag än för stora företag om kostnaden slås ut per megawattimme energi som ett företag levererar. Ett mindre företag kan inte slå ut kostnader för att upprätta kontrollsystem m.m. på en lika stor energimängd, vilket därmed ger en ökad börda. De krav som ställs på kontrollsystemet är dock normalt sett betydligt mindre för företag som köper biodrivmedel eller biobränsle från en aktör med hållbarhetsbesked. Det bör kunna leda till minskade kostnader i de fall det mindre företaget har en större leverantör som kan hjälpa till med att t.ex. samla in information från aktörer tidigare i produktionskedjan.

Konsekvenser för myndigheter och domstolar

Statens energimyndighet kommer att få ökade kostnader för att ta fram föreskrifter och vägledning till regelverket, anpassa it-system till det nya regelverket, för att granska ansökningar om hållbarhetsbesked och längre fram för att granska de uppgifter som de rapporteringsskyldiga ska lämna till tillsynsmyndigheten. Ökade kostnader ska finansieras inom befintliga ramar.

Energimyndighetens beslut enligt hållbarhetslagen får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Förslaget bedöms dock inte leda till någon ökad ärendetillströmning till domstolarna. Utgångspunkten är att alla aktörer som är rapporteringsskyldiga kommer att ansöka om hållbarhetsbesked och uppfylla de krav som ställs på kontrollsystemet. Hållbarhetssystemet för biodrivmedel och flytande biobränslen har funnits sedan 2010. Hittills har endast ett beslut prövats i domstol. Eventuella ökade kostnader ska finansieras inom befintliga ramar.

Förslaget kommer att medföra viss merkostnad för Skatteverket i form av utökad kontroll, vilket ska finansieras inom befintliga ramar.

Övrigt

Förslagen bedöms inte påverka den kommunala självstyrelsen, brottsligheten, det brottsförebyggande arbetet, jämställdheten mellan män och kvinnor, sysselsättningen och den offentliga servicen i olika delar av landet, eller möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

13 Författningskommentar

13.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen

Lagen (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen får en ny rubrik. Även fasta och gasformiga biobränslen omfattas av lagen. Ordet flytande tas därför bort.

1 kap. Inledande bestämmelser

1 § Lagen innehåller bestämmelser om kriterier som biodrivmedel och biobränslen ska uppfylla för att anses vara hållbara (hållbarhetskriterier) och om hållbarhetsbesked som ska visa detta. Lagen innehåller även bestämmelser om anläggningsbesked.

I paragrafen regleras lagens innehåll. Ändringen görs med anledning av att hållbarhetskriterierna ska gälla även för fasta och gasformiga biobränslen. Övervägandena finns i avsnitt 5.

Ordet flytande tas bort eftersom biobränslen i lagen kommer att omfatta även fasta och gasformiga bränslen som används för produktion av el, värme, kyla och bränslen i anläggningar av viss storlek, jfr den nya definitionen av biobränslen i 2 § och, i fråga om anläggningarnas storlek, 3 a §.

2 § I denna lag betyder

agrobiomassa: biomassa som produceras inom jordbruket,
biobränslen: fasta, gasformiga eller flytande bränslen som framställs av biomassa och som används för andra energiändamål än transporter,

biomassa: den biologiskt nedbrytbara delen av produkter, avfall och restprodukter av biologiskt ursprung från jordbruk, skogsbruk och därmed förknippad industri inklusive fiske och vattenbruk, liksom den biologiskt nedbrytbara delen av industriavfall och kommunalt avfall,

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

livsmedels- eller fodergrödor: stärkelserika grödor, sockergrödor eller oljegrödor som produceras på jordbruksmark som huvudgrödor, dock inte

1. restprodukter och avfall,

2. material som innehåller både cellulosa och lignin, eller

3. mellangrödor som inte kräver att ytterligare mark tas i anspråk,

avfall: ämne eller föremål som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med, dock inte ett ämne som avsiktligt har manipulerats eller kontaminerats för att anses som avfall,

restprodukt: ett ämne som inte är den eller de slutprodukter som en produktionsprocess direkt ska producera eller är huvudsyftet med processen och där produktionsprocessen inte avsiktligt ändrats för att producera ämnet,

produktionskedja: den produktionsprocess som pågår fram till och med användningen av biodrivmedlet eller biobränslet och börjar med

– odling av biomassa, eller

– omhändertagandet av avfall eller restprodukter som biodrivmedlet eller biobränslet framställs av, om inte restprodukterna har uppkommit direkt i en jordbruks-, vattenbruks-, fiske- eller skogsbruksverk-samhet, och

skogsbiomassa: biomassa som produceras inom skogsbruket.

I paragrafen finns definitioner av ord och uttryck som används i lagen. Ändringar görs i huvudsak för att hållbarhetskriterierna även ska gälla för fasta och gasformiga bibränslen som används för produktion av el, värme, kyla och bränslen i anläggningar av viss storlek. Övervägandena finns i avsnitt 5 och 9.1.

Det införs nya definitioner av agrobiomassa och skogsbiomassa. Definitionerna har samma lydelse som i direktiv (EU) 2018/2001. Med *agrobiomassa* avses biomassa som produceras inom jordbruket. En definition av vad som avses med skogsmark finns i 2 § 1 skogsvårdslagen. Med *skogsbiomassa* avses biomassa som producerats i skogsbruk, vilket motsvarar råvaror som producerats på skogsmark.

Definitionerna av flytande och gasformiga bibränslen ersätts av en definition av *biobränslen* som utöver flytande och gasformiga bränslen även omfattar fasta bränslen som framställs av biomassa. Med gasformiga biobränslen avses att bränslet i rumstemperatur och normalt lufttryck uppträder i gasform. Med gasformiga biobränslen avses därmed även gaser som komprimerats till vätskeform. För att ett bränsle ska vara ett biobränsle ska det användas för andra energiändamål än transporter. De energiändamål som nämns i direktivet är produktion av el, värme, kyla eller bränslen, jfr 3 a §. Kravet på hållbarhetskriterier gäller endast sådan produktion med fasta och gasformiga biobränslen i anläggningar av viss storlek vilket också framgår av 3 a §.

I definitionen av *biodrivmedel* ersätts ordet vätskeformiga av flytande. Ingen ändring i sak avses. Vidare ändras definitionen så att den anger att även flytande eller gasformiga bränslen som framställs av biomassa och som används i mobila arbetsmaskiner omfattas. Med mobila arbetsmaskiner avses exempelvis skördetröskor, skogsmaskiner eller gruvlastare.

Den del av definitionen av *produktionskedja* där det står att framställning av gödsel för odlingen av biomassa inbegrips tas bort ur lagtexten. Ingen ändring i sak avses. Även ordet flytande tas bort ur definitionen av produktionskedja eftersom även fasta och gasformiga biobränslen ska omfattas.

3 § För att biodrivmedel och biobränslen ska anses som hållbara ska hållbarhetskriterierna i 2 kap. 1–7 §§ vara uppfyllda.

Biodrivmedel och biobränslen som framställts av avfall eller restprodukter ska anses som hållbara även om kriterierna i 2 kap. 2–7 §§ inte är uppfyllda. *Som undantag från första meningen gäller dock*

– kriterierna i 2 kap. 2–7 §§ om en restprodukt har uppkommit direkt i en vattenbruks-, fiske- eller skogsbruksverksamhet, och kriterierna i 2 kap. 2–8 §§ om en restprodukt har uppkommit direkt i en jordbruksverksamhet, och

– kriteriet i 2 kap. 8 § om ett avfall har uppkommit direkt i en jordbruksverksamhet.

Fast kommunalt avfall från biomassa som används för produktion av el, värme och kyla ska anses som hållbart även om hållbarhetskriterierna i 2 kap. inte är uppfyllda.

I paragrafen regleras vilka hållbarhetskriterier som ska vara uppfyllda för att biodrivmedel och biobränslen ska anses vara hållbara. Ändringarna

görs med anledning av att ytterligare hållbarhetskriterier har lagts till i 2 kap. Övervägandena finns i avsnitt 5 och 7.3.

I *första stycket* ändras hänvisningen så att den även omfattar de nya hållbarhetskriterierna i 2 kap. 6 och 7 §§ som avser biodrivmedel och biobränslen som framställs av skogsbiomassa. Det görs även en språklig ändring.

I *andra stycket* ändras också hänvisningen så att den omfattar de nya hållbarhetskriterierna i 2 kap. 6 och 7 §§. I första och andra strecksatsen i andra stycket hänvisas även till det nya kriteriet i 2 kap. 8 § som avser biodrivmedel och biobränslen som framställs av avfall eller restprodukter som har uppkommit direkt i en jordbruksverksamhet. Innebörden av andra stycket är följande. Endast hållbarhetskriteriet i 2 kap. 1 §, dvs. kravet på minskning av växthusgasutsläpp, gäller för avfall och restprodukter som används för framställning av hållbara biodrivmedel och biobränslen. Markkriterierna i 2 kap. 2–7 §§ gäller inte. Undantag i fråga om markkriteriernas giltighet finns i två strecksatser. De gäller för restprodukter som har uppkommit direkt i en vattenbruks-, fiske- eller skogsbruksverksamhet. För restprodukter och avfall som uppkommit direkt i en jordbruksverksamhet gäller även kriteriet i 2 kap. 8 §. För avfall som har uppkommit direkt i en jordbruksverksamhet gäller alltså kriterierna i 2 kap. 1 och 8 §§. Även avfall och restprodukter som först bearbetas till en produkt som sedan bearbetas ytterligare till biodrivmedel eller biobränslen omfattas av undantaget i andra stycket.

I ett nytt *tredje stycke* införs ett undantag från hållbarhetskriterierna i 2 kap. för fast kommunalt avfall från biomassa som används för produktion av el, värme och kyla. Uttrycket fast kommunalt avfall har samma betydelse som i 15 kap. 3 § miljöbalken. I 2 § finns en definition av biomassa.

3 a § I fråga om fasta eller gasformiga biobränslen gäller 3 § första och andra styckena endast bränslen som används för produktion av el, värme, kyla eller bränslen i anläggningar med en sammanlagd installerad tillförd effekt på minst 20 megawatt för fasta biobränslen och på minst 2 megawatt för gasformiga biobränslen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om vad som avses med anläggningar och sammanlagd installerad tillförd effekt.

Paragrafen är ny och innebär en begränsning av hållbarhetskriterierna för fasta eller gasformiga biobränslen. Övervägandena finns i avsnitt 5.

I *första stycket* begränsas hållbarhetskriterierna i fråga om fasta eller gasformiga biobränslen till att endast gälla bränslen som används för produktion av el, värme, kyla eller bränslen. Giltigheten begränsas också till sådan produktion i anläggningar av viss storlek, 20 megawatt eller mer för fasta biobränslen och 2 megawatt eller mer för gasformiga biobränslen.

I Meddelande från kommissionen om det praktiska genomförandet av EU:s hållbarhetssystem för biodrivmedel och flytande biobränslen och om beräkningsregler för biodrivmedel (2010/C 160/02) avsnitt 3.1, anges vad som avses med anläggning. Kommissionen anger i meddelandet att en anläggning även inkluderar en eventuell bearbetningsanläggning som används i en produktionsprocess. Vidare anges att det inte är tillåtet att ta

hänsyn till produktionsanläggningar som lagts till endast för att undkomma kravet på minskade växthusgasutsläpp. Är en bearbetningsanläggning i drift före en tidsgräns (i detta fall 23 januari 2008) så ska hela anläggningen, enligt meddelandet, omfattas av kravet på minskade växthusgasutsläpp. Med anläggning avses alltså en hel produktionsanläggning, inklusive eventuella bearbetningsanläggningar.

Bemyndigandet i *andra stycket* får betydelse t.ex. om kommissionen meddelar ytterligare vägledning om vad som avses med anläggning. Föreskrifter kan då meddelas i förordning eller, efter regeringens bemyndigande, i föreskrifter på myndighetsnivå. Bemyndigandet omfattar även detaljerade föreskrifter om vad som avses med sammanlagd installerad tillförd effekt och beräkningsregler för sådan effekt.

2 kap. Hållbarhetskriterier

1 § För att biodrivmedel och flytande bibränslen ska anses som hållbara ska användningen av dem medföra att utsläppen av växthusgaser *understiger de utsläpp som användningen av fossila bränslen hade gett*, med

1. minst 50 procent, om biodrivmedlet eller det flytande bibränslet har producerats i en anläggning som tagits i drift senast den 5 oktober 2015,

2. minst 60 procent, om biodrivmedlet eller det flytande bibränslet har producerats i en anläggning som tagits i drift efter den 5 oktober 2015, och

3. minst 65 procent, om biodrivmedlet eller det flytande bibränslet har producerats i en anläggning som tagits i drift efter den 31 december 2020.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om hur minskningen av utsläppen av växthusgaser ska beräknas.

I paragrafen regleras hur stora utsläppsminskningar av växthusgaser som krävs för att biodrivmedel och bibränslen ska anses vara hållbara. Ändringarna görs med anledning av att kraven för biodrivmedel och flytande bibränslen höjs om de produceras i anläggningar som tas i drift efter utgången av 2020. Övervägandena finns i avsnitt 6.

I *första stycket* införs en ny *tredje punkt*. I den ställs krav på 65 procent lägre utsläpp för biodrivmedel och flytande bibränslen som har producerats i anläggningar som tas i drift efter utgången av 2020. I övrigt ändras stycket språkligt. Hittillsvarande andra stycket utgår. Den beräkningsregel som stycket innehållit kan meddelas i förordning eller myndighetsföreskrifter med stöd av bemyndigandet som finns i andra stycket.

1 a § För att fasta och gasformiga bibränslen ska anses som hållbara vid produktion av el, värme, kyla eller bränslen ska användningen av dem medföra att utsläppen av växthusgaser *understiger de utsläpp som användningen av fossila bränslen hade gett*, med

1. minst 70 procent, om anläggningen där bibränslet används har tagits i drift efter den 31 december 2020, och

2. minst 80 procent, om anläggningen där bibränslet används har tagits i drift efter den 31 december 2025.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om hur minskningen av utsläppen av växthusgaser ska beräknas.

Paragrafens innehåll ändras och den hittillsvarande bestämmelsen flyttas till en ny 1 b §. Genom den nya lydelsen införs krav på växthusgasminskningar för fasta och gasformiga biobränslen för vissa användningsområden. Övervägandena finns i avsnitt 6.

I *första stycket* ställs krav på växthusgasminskningar för fasta och gasformiga biobränslen som används vid produktion av el, värme, kyla eller bränslen. För att kravet ska gälla så ska anläggningarna där fasta och gasformiga biobränslen används ha en viss storlek, jfr 1 kap. 3 a §. Vilken kravnivå som gäller beror på när anläggningen tagits i drift. I 1 b § regleras när en anläggning ska anses vara tagen i drift.

I ett nytt *andra stycke* införs ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela ytterligare föreskrifter om hur minskningen av utsläppen av växthusgaser ska beräknas. Beräkningsregler för växthusgasutsläppen finns alltså i förordningen som ansluter till lagen och i myndighetsföreskrifter.

1 b § En anläggning anses vara tagen i drift enligt 1 och 1 a §§ så snart det vid anläggningen förekommer fysisk produktion av biodrivmedel, flytande biobränslen eller el, värme kyla eller bränslen från fasta eller gasformiga biobränslen.

Paragrafen är ny. Den reglerar när en anläggning ska anses vara tagen i drift. Paragrafens innehåll har flyttats från hittillsvarande 1 a §. Det görs även ändringar med anledning av att hållbarhetskriterierna ska gälla för användning av fasta och gasformiga biobränslen som används för produktion av el, värme, kyla och bränslen. Övervägandena finns i avsnitt 5.

Kraven på utsläppsminskningar av växthusgaser i 1 och 1 a §§ är satta med utgångspunkt i när en anläggning tas i drift.

2 § För att biodrivmedel och biobränslen ska anses som hållbara får de inte produceras av *agrobiomassa* från mark som den 1 januari 2008 eller senare utgjordes av någon av följande typer av områden, oavsett om marken fortfarande är av detta slag eller inte:

a) naturskog eller annan trädbevuxen mark med inhemska arter, där det inte finns några klart synliga tecken på mänsklig verksamhet och där de ekologiska processerna inte störts i betydande utsträckning,

b) gräsmark med stor biologisk mångfald som i avsaknad av mänsklig verksamhet förblir gräsmark och som bibehåller den naturliga artsammansättningen och sina ekologiska särdrag och processer,

c) gräsmark med stor biologisk mångfald som i avsaknad av mänsklig verksamhet skulle upphöra att vara gräsmark och som är rik på arter och inte skadad,

d) områden som i lag eller genom beslut av en myndighet har utsetts för naturskydd, eller

e) skog eller annan trädbevuxen mark med stor biologisk mångfald som är rik på arter och inte skadad eller som av en myndighet konstaterats ha stor biologisk mångfald, om det inte finns belägg för att råvaruuttaget varit oskadligt ur naturskyddssynpunkt.

Första stycket gäller dock inte

a) om ett område som avses i första stycket b eller c är mindre än en hektar eller om det inom ett område som anges under första stycket c är nödvändigt att samla in råvaror för att bevara markens status som gräsmark, eller

b) om produktion av råvaror till biodrivmedel och biobränslen inte påverkar de syften som gäller för ett sådant område som anges under första stycket d.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om kriterier och geografisk räckvidd för de områden som anges i första stycket.

I paragrafen finns en begränsning av vilka marktyper som råvaran till biodrivmedel och bibränslen får komma ifrån om drivmedlet och bränslet ska anses som hållbart. Ändringarna görs bl.a. med anledning av att paragrafen endast ska gälla agrobiomassa. Övervägandena finns i avsnitt 7.1.

Eftersom markkriterierna i paragrafen endast ska gälla för biomassa som produceras inom jordbruket byts ordet råvaror ut mot agrobiomassa i *första stycket* där det också görs ett par språkliga ändringar. Det finns en definition av agrobiomassa i 1 kap. 2 §. Paragrafen var tidigare begränsad till att gälla biodrivmedel och flytande bibränslen. Ordet flytande tas bort ur första stycket eftersom hållbarhetskriterierna även ska gälla för användning av fasta och gasformiga bibränslen som används för produktion av el, värme, kyla och bränslen. För att det hållbarhetskriteriet ska gälla, ska anläggningarna där fasta och gasformiga bibränslen används ha en viss storlek, jfr 1 kap. 3 a §. I punkt d har ”till naturskyddsområden” ersatts av ”för naturskydd” eftersom uttrycket naturskyddsområden inte används i svensk rätt. Ett nytt hållbarhetskriterium som avser skogar och annan trädbevuxen mark med stor biologisk mångfald läggs till i en ny *punkt e*. Biodrivmedel eller bibränslen får inte produceras från agrobiomassa som kommer från sådan mark. I *andra stycket punkten a* införs en begränsning av markkriterierna för vissa typer av gräsmark så att de inte gäller för områden som är mindre än en hektar. Ordet flytande tas bort och det görs även en språklig ändring. Den språkliga ändringen innebär ingen ändring i sak. Ordet flytande tas även bort i *punkten b*. I *tredje stycket* tas hänvisningen till första stycket a–c bort eftersom bemyndigandet ska omfatta alla de områden som anges i punkterna a–e i första stycket.

3 § För att biodrivmedel och bibränslen ska anses som hållbara får *de* inte produceras av *agrobiomassa* från mark inom områden som den 1 januari 2008 eller senare har utsetts till skyddsområden för att skydda sällsynta, hotade eller utrotningshotade ekosystem eller arter, som är erkända i internationella avtal eller som ingår i förteckningar som har utarbetats av mellanstatliga organisationer eller av Internationella naturskyddsunionen. Detta gäller oavsett om marken fortfarande är av detta slag eller inte.

Första stycket gäller *endast* om produktion av *agrobiomassa* till biodrivmedel och bibränslen påverkar de syften som gäller för ett sådant område som anges i första stycket.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om kriterier och geografisk räckvidd för de områden som anges i första stycket.

4 § För att biodrivmedel och bibränslen ska anses som hållbara får *de* inte produceras av *agrobiomassa* från mark som den 1 januari 2008 utgjordes av någon av följande naturtyper, men som inte längre gör det när råvarorna skördas:

a) våtmarker, varmed avses mark som under hela året eller en betydande del av året är täckt eller mättat av vatten,

b) kontinuerligt beskogade områden, varmed avses markområden som omfattar mer än ett hektar med träd som är högre än fem meter och ett krontak som täcker

mer än 30 procent av ytan eller med befintliga träd som kan uppnå dessa värden, eller

c) markområden som omfattar mer än ett hektar med träd som är högre än fem meter och ett krontak som täcker mellan 10 och 30 procent av ytan eller med befintliga träd som kan uppnå dessa värden.

Första stycket gäller dock inte om ändrad markanvändning inom ett område som anges under c medför att kraven i 1 § uppfylls.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om kriterier och geografisk räckvidd för de områden som anges i första stycket.

5 § För att biodrivmedel och biobränslen ska anses som hållbara får de inte produceras av *agrobiomassa* från mark som den 1 januari 2008 var torvmark, om det inte visas att odling och skörd eller avverkning av råvaran inte medför dränering av tidigare odikad mark.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om kriterier och geografisk räckvidd för de områden som avses.

I paragraferna 3–5 §§ finns begränsningar av vilka marktyper som råvaran till biodrivmedel och biobränslen får komma ifrån om biodrivmedlet ska anses som hållbart. Ändringarna görs för att vissa hållbarhetskriterier endast ska avse *agrobiomassa* och för att hållbarhetskriterierna även ska gälla för fasta och gasformiga biobränslen som används för produktion av el, värme, kyla och bränslen i anläggningar av viss storlek. Övervägandena finns i avsnitt 5 och 7.1.

Omarbetningarna av direktiv (EU) 2018/2001 innebär att 3–5 §§ endast ska avse *agrobiomassa* och inte *skogsbiomassa*. Ordet råvaror ersätts därför av *agrobiomassa* i 3 § första och andra styckena, 4 § första stycket och 5 § första stycket. I 4 § första stycket tas orden ”eller avverkas” bort av samma skäl. I första styckena i 3–5 §§ görs även språkliga ändringar.

I 3 § andra stycket och 5 § första stycket tas ordet flytande bort, eftersom bestämmelserna omfattar alla biobränslen, även fasta och gasformiga, som används vid produktion av el, värme, kyla eller bränslen. En definition av biobränslen finns i 1 kap. 2 §. I 3 § andra stycket görs även språkliga ändringar.

6 § För att biodrivmedel och biobränslen som har producerats av *skogsbiomassa* ska anses som hållbara ska det finnas både en lagstiftning som är tillämplig inom skördeområdet och system för övervakning, kontroll eller förvaltning av samma område som säkerställer att

1. skördeverksamheten sker på ett lagenligt sätt,
2. skogsförnyring sker på skördade arealer,
3. arealer som utsetts för naturskydd skyddas,
4. det vid skörden tas hänsyn till att jordbeskaffenhet och biologisk mångfald ska bevaras, så att skadeverkningarna minimeras, och
5. skörden upprätthåller eller förbättrar skogens produktionskapacitet på lång sikt.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om de system för övervakning, kontroll och förvaltning som avses i första stycket.

Paragrafen är ny. Genom den införs ett nytt hållbarhetskriterium som gäller *skogsbiomassa*. Övervägandena finns i avsnitt 7.2.

Första stycket gäller för det land som skogsbiomassan kommer ifrån. Att kraven uppfylls ska visas genom det kontrollsystem som de rapporteringskyldiga ska ha enligt hållbarhetslagen, jfr 3 kap. 1 a §. Anvisningar för att visa att skogsbiomassa är hållbar finns i direktiv (EU) 2018/2001. Hur det ska visas att hållbarhetskriteriet är uppfyllt beror på om skogsbiomassan kommer från ett s.k. A-land eller ett B-land.

Ett A-land har en nationell eller regional lagstiftning som är tillämplig inom skördeområdet och system för övervakning och kontroll som säkerställer att kraven för att skogsbiomassan ska anses som hållbar är uppfyllda. Det är tillräckligt att använda första- eller andrapartsgranskning upp till skogsbiomassans första samlingspunkt när skogsbiomassan kommer från ett A-land. Det är då tillräckligt att säljare eller köpare upp till denna samlingspunkt försäkrar att det för skördeområdet finns den typ av övervaknings- och kontrollsystem eller förvaltningssystem som framgår av kriteriet. Om det finns en generell analys och bedömning av en myndighet som innebär att kriterierna för A-länder är uppfyllda krävs endast en försäkran om att råvaran har producerats i den region som bedömningen gäller för.

Om det inte kan visas att skogsbiomassan kommer från ett A-land, ska det finnas system för övervakning och kontroll eller förvaltning för området som skogsråvaran kommer från som säkerställer att motsvarande krav är uppfyllda (B-land). Uttrycket skördeområde används i direktivet men definieras inte där. Bedömningen är att det motsvarar uttrycket ursprungsområde som finns i direktivet och att uttrycket ska tolkas på samma sätt som där, jfr artikel 2.30 i direktiv (EU) 2018/2001. Med skördeområde avses alltså ett geografiskt avgränsat område där bränsleråvaran för skogsbiomassan tas, för vilket det finns tillförlitlig och oberoende information och där förhållandena är tillräckligt homogena för att riskerna i fråga om skogsbiomassans hållbarhet och lagenlighet ska kunna bedömas.

De arealer som avses i första stycket *tredje punkten* ska enligt direktivet inkludera arealer på våtmarker eller torvmarker och ha utsetts enligt internationell eller nationell rätt eller av relevant behörig myndighet. Kommissionen ska i enlighet med artikel 29.8 ta fram genomförandeakter för de underlag som ska visa att hållbarhetskriterierna för skogsbiomassa är uppfyllda. Bemyndigandet i *andra stycket* gör det möjligt att genomföra sådana bestämmelser i den förordning som ansluter till lagen eller, efter regeringens bemyndigande, i föreskrifter på myndighetsnivå.

7 § För att biodrivmedel och biobränslen som har producerats av skogsbiomassa ska anses som hållbara ska

1. det land eller den regionala organisation för ekonomisk integration där skogsbiomassan har sitt ursprung vara part i Parisavtalet och

a) ha lagt fram ett nationellt fastställt bidrag (NDC) till Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar (UNFCCC), som omfattar utsläpp från och upptag inom jordbruk, skogsbruk och markanvändning som säkerställer att förändringar i kollager i samband med skörd av biomassa tillgodoses landets åtagande att minska eller begränsa utsläppen av växthusgaser i enlighet med det nationellt fastställda bidraget, eller

b) ha en nationell eller regional lagstiftning som är tillämplig när det gäller utvinning för att bevara och stärka kollager och kolsänkor, i enlighet med artikel 5 i Parisavtalet, och visa att rapporterade utsläpp från sektorn för

markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk inte överstiger upptaget.

Om inte villkoren i första stycket är uppfyllda, ska det finnas ett förvaltningssystem för skördeområdet som säkerställer att kollager och kolsänkor i skogen bibehålls eller förbättras på lång sikt.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om hur det ska visas att villkoren i första stycket är uppfyllda och om det förvaltningssystem som avses i andra stycket.

Paragrafen är ny. Genom den införs ytterligare ett hållbarhetskriterium som gäller skogsbiomassa. Övervägandena finns i avsnitt 7.2.

I paragrafens första och andra stycke finns krav som ska vara uppfyllda för att skogsbiomassa ska anses vara hållbar. Att kraven uppfylls ska visas genom det kontrollsystem som aktörerna ska ha enligt 3 kap. 1 a § hållbarhetslagen. Om det finns en generell analys och bedömning av en myndighet som innebär att kraven har bedömts vara uppfyllda i en viss region, så krävs det endast en försäkran om att råvaran producerats i den region som bedömningen gäller för. Kommissionen ska i enlighet med artikel 29.8 ta fram genomförandeakter för de underlag som ska visa att hållbarhetskriterierna för skogsbiomassa är uppfyllda. Bemyndigandet i tredje stycket gör det möjligt att genomföra sådana bestämmelser i den förordning som ansluter till lagen eller, efter regeringens bemyndigande, i föreskrifter på myndighetsnivå.

8 § För att biodrivmedel och bibränslen som produceras av avfall eller restprodukter som har uppkommit direkt i en jordbruksverksamhet ska anses som hållbara ska det finnas övervaknings- eller förvaltningsplaner för att hantera påverkan på jordbeskaffenhet och markens kollager.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om de övervaknings- och förvaltningsplaner som avses i första stycket.

Paragrafen är ny. Genom den införs ett hållbarhetskriterium som gäller biomassa från avfall eller restprodukter som har uppkommit direkt i en jordbruksverksamhet. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.

Att kravet på övervaknings- eller förvaltningsplaner i första stycket uppfylls ska visas genom det kontrollsystem som de rapporteringsskyldiga ska ha enligt hållbarhetslagen, jfr 3 kap. 1 a §. Enligt artikel 30.8 ska kommissionen anta genomförandeakter bl.a. för kontroll av efterlevnaden av hållbarhetskriterierna. Bemyndigandet i andra stycket gör det möjligt att genomföra sådana bestämmelser i den förordning som ansluter till lagen eller, efter regeringens bemyndigande, i föreskrifter på myndighetsnivå.

3 kap. Rapportering, hållbarhetsbesked och kontrollsystem

1 § Rapporteringsskyldig är den som

1. enligt 4 kap. lagen (1994:1776) om skatt på energi är skattskyldig för bränsle som helt eller delvis utgörs av biodrivmedel,

2. i yrkesmässig verksamhet använder ett flytande bibränsle,

3. i yrkesmässig verksamhet använder ett fast bibränsle för produktion av el, värme, kyla eller bränslen i en anläggning med en sammanlagd installerad tillförd effekt på minst 20 megawatt,

4. i yrkesmässig verksamhet använder ett gasformigt bibränsle i en anläggning för produktion av el, värme, kyla eller bränslen med en sammanlagd installerad tillförd effekt på minst 2 megawatt, eller

5. inte omfattas av 1–4 men ansöker om hållbarhetsbesked av något annat skäl.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från rapporteringsskyldigheten enligt första stycket.

Paragrafen innehåller bestämmelser om rapporteringsskyldighet. Den ändras i huvudsak med anledning av att hållbarhetskriterierna ska gälla även för användning av fasta och gasformiga bibränslen som används för produktion av el, värme, kyla och bränslen. Övervägandena finns i avsnitt 9.1.

Första stycket första punkten ändras så att den bara gäller biodrivmedel. Genom ändringarna i *andra punkten* utvidgas rapporteringsskyldigheten för den som använder flytande bibränslen i yrkesmässig verksamhet. Den gäller alltså inte längre bara för den som yrkesmässigt använder flytande bibränslen som varken utgör eller ingår i bränslen som är skattepliktiga enligt lagen om skatt på energi. I *tredje och fjärde punkterna*, som är nya, läggs rapporteringsskyldigheten för anläggningar som producerar el, värme, kyla och bränsle från fasta och gasformiga bibränslen på den som i yrkesmässig verksamhet använder sådana bränslen. Eftersom hållbarhetskriterierna endast ska gälla för anläggningar med en sammanlagd installerad tillförd effekt som uppgår till eller överskrider 20 MW, om det är fasta bibränslen som används, och som uppgår till eller överskrider 2 MW, om det är gasformiga bibränslen som används, har rapporteringsskyldigheten samma begränsningar.

Femte punkten innebär att en rapporteringsskyldighet införs för den som frivilligt ansöker om hållbarhetsbesked. Syftet är att aktörer ska kunna utnyttja möjligheten exempelvis om det ställs krav på att bibränslen ska omfattas av ett hållbarhetsbesked i annan lagstiftning, om det krävs för att en anläggning ska kunna ta emot statliga stöd eller om en bränsleleverantör vill ansöka om hållbarhetsbesked för att förenkla för sina kunder.

Upplysningsbestämmelsen i hittillsvarande tredje stycket utgår.

1 a § Den som är rapporteringsskyldig ska genom ett kontrollsystem säkerställa att de biodrivmedel och bibränslen som ska rapporteras är att anse som hållbara.

Den rapporteringsskyldige ska genom överenskommelser, direkt eller indirekt, med samtliga aktörer i hela produktionskedjan och genom stickprov hos dessa aktörer säkerställa att kravet i första stycket uppfylls.

En rapporteringsskyldigs kontrollsystem ska granskas av en oberoende granskare. Granskaren ska kontrollera att kontrollsystemet är korrekt, tillförlitligt och skyddat mot bedrägerier. Granskningen ska också innehålla en utvärdering av den metod för stickprov som ska ingå i kontrollsystemet och stickprovets frekvens. Dessutom ska granskningen innehålla en utvärdering av de uppgifter som den rapporteringsskyldige har lämnat om sitt kontrollsystem.

Den oberoende granskaren ska i ett intyg avge ett utlåtande om kontrollsystemet.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om kontrollsystem och granskning av sådana system.

1 b § Den som är rapporteringsskyldig ska till tillsynsmyndigheten ge in en beskrivning av sitt kontrollsystem tillsammans med den oberoende granskarens intyg.

Tillsynsmyndigheten ska i ett särskilt beslut fastställa om den rapporteringsskyldiges kontrollsystem uppfyller kraven enligt 1 a § (hållbarhetsbesked).

Ett hållbarhetsbesked gäller tills vidare men ska omprövas.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om beskrivning av kontrollsystem samt fastställande och omprövning av hållbarhetsbesked.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om styrkande av hållbarhet hos biodrivmedel och biobränslen.

1 d § Ett hållbarhetsbesked ska återkallas helt eller delvis av tillsynsmyndigheten om

1. den rapporteringsskyldige eller någon som ingår i den rapporteringsskyldiges produktionskedja bryter mot åtagandena i kontrollsystemet på ett sådant sätt att det med fog kan antas att de biodrivmedel och biobränslen som rapporteras inte kan anses vara hållbara,

2. den rapporteringsskyldige eller någon som ingår i den rapporteringsskyldiges produktionskedja bryter mot åtagandena i kontrollsystemet på ett sådant sätt att hållbarheten hos de biodrivmedel och biobränslen som den rapporteringsskyldige rapporterar inte kan bedömas på ett tillfredsställande sätt, eller

3. det är uppenbart att de biodrivmedel och biobränslen som rapporteras inte kan anses som hållbara trots att åtagandena i kontrollsystemet iaktas.

Ett hållbarhetsbesked får även återkallas om rapporteringsskyldigheten har upphört.

Återkallelse enligt första stycket får inte ske vid ringa felaktigheter.

Ett beslut om återkallelse gäller omedelbart.

Paragraferna 1 a, 1 b och 1 d §§ innehåller bestämmelser om kontrollsystem, hållbarhetsbesked och återkallelse av sådana besked. Ändringarna görs för att hållbarhetskriterierna även ska gälla för fasta och gasformiga biobränslen som används för produktion av el, värme, kyla och bränslen i anläggningar av viss storlek. Övervägandena finns i avsnitt 9.2.

I 1 a § första stycket, 1 b § femte stycket och 1 d § första stycket 1–3 tas ordet flytande bort, eftersom bestämmelserna omfattar alla biobränslen till följd av ändringarna i direktivet. En definition av biobränslen finns i 1 kap. 2 §.

1 e § Den som är rapporteringsskyldig enligt 1 § första stycket 1–4 ska lämna uppgifter

1. för bedömningen av hållbarhetskriterier enligt denna lag,

2. för Sveriges rapportering enligt *Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 av den 11 december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor och för rapportering till den unionsdatabas som inrättas enligt samma direktiv, och*

3. om sådana mängder biodrivmedel och biobränslen som regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om enligt andra stycket 1.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. skyldigheten att lämna uppgifter, och

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

Paragrafen innehåller bestämmelser om uppgiftsskyldighet. Den ändras för att rapporteringen av uppgifter ska överensstämma med kraven i det omarbetade förnybartdirektivet. Övervägandena finns i avsnitt 9.3.

I *första stycket* utgår hittillsvarande första och andra punkterna. Detaljerade bestämmelser om vilka uppgifter som ska rapporteras kan i stället införas i förordning eller myndighetsföreskrifter. De meddelas med stöd av bemyndigandet i andra stycket 1. Även regleringen om att uppgifterna ska lämnas till tillsynsmyndigheten utgår. Det kan bli aktuellt att rapportering av uppgifter ska göras direkt till den unionsdatabas som ska inrättas enligt det omarbetade förnybartdirektivet. Bestämmelser som anger till vem uppgifterna ska lämnas kan meddelas i förordning eller myndighetsföreskrifter med stöd av bemyndigandet i andra stycket 1.

De tidigare tredje och fjärde punkterna numreras om och blir första och andra punkterna. I nya *andra punkten* ändras hänvisningen från direktiv 2009/28/EG till direktiv (EU) 2018/2001 och det anges att uppgifter ska rapporteras även till unionsdatabasen. Den nya *tredje punkten* avser föreskrifter om specifika mängder där rapporteringen kan samordnas med rapportering enligt den officiella statistiken.

Hittillsvarande bemyndigande i andra stycket ges punktform och utvidgas så att det i en ny *andra punkt* även omfattar föreskrifter om att den som är rapporteringsskyldig ska informera konsumenter om vilken typ av biobränsle som används i den yrkesmässiga verksamheten och bränslets geografiska ursprung.

3 § Myndigheter som utövar tillsyn över att lagar följs där uppfyllda hållbarhetskriterier utgör ett villkor för att komma i fråga för en rättighet ska, på begäran av tillsynsmyndigheten enligt denna lag, överlämna uppgifter som kan bidra till att identifiera rapporteringsskyldiga enligt 1 § och om den mängd biodrivmedel som utgör eller ingår i bränsle för vilket den rapporteringsskyldiges skattskyldighet har inträtt enligt 5 kap. lagen (1994:1776) om skatt på energi.

Paragrafen innehåller en sekretessbrytande bestämmelse. Den ändras med anledning av att bestämmelserna om vem som är rapporteringsskyldig för biobränslen ändras. Övervägandena finns i avsnitt 9.1.

Den uttryckliga bestämmelsen om att överlämna uppgifter om de mängder av flytande biobränslen för vilken den rapporteringsskyldiges skattskyldighet har inträtt tas bort, eftersom rapporteringsskyldighet för dessa bränslen inte längre kopplas till skattskyldighet enligt lagen om skatt på energi. Det görs även en språklig ändring.

3 a kap. Anläggningsbesked

3 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om utformningen av kontrollsystemet och de krav som enligt 2 och 2 a §§ måste vara uppfyllda för att ett anläggningsbesked ska kunna ges.

Paragrafen innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om bl.a. kontrollsystemet. Den ändras så att bemyndigandet omfattar även krav på kontrollsystem för gasformiga biobränslen. Övervägandena finns i avsnitt 5.

Bemyndigandet utvidgas så att det även gäller föreskrifter som regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela om krav på kontrollsystem för anläggningsbesked för gasformiga biobränslen. Ändringen är en komplettering av den ändring i lagen som trädde i kraft den 1 januari 2021.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2021.
2. Den rapportering enligt 3 kap. 1 e § som gäller fasta och gasformiga biobränslen som används vid produktion av el, värme, kyla och bränslen ska för 2021 avse juli–december.

Rapportering som gäller fasta och gasformiga biobränslen som används vid produktion av el, värme, kyla och bränslen ska avse juli–december 2021, eftersom hållbarhetskriterierna för sådana bränslen gäller först från och med halvårsskiftet 2021.

13.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2011:1200) om elcertifikat

2 kap. Tilldelning av elcertifikat

Särskilda krav för el som produceras med biobränsle

4 § När el produceras med *flytande, fasta eller gasformiga* biobränslen, får elcertifikat tilldelas endast om biobränslena omfattas av ett hållbarhetsbesked enligt *lagen (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och biobränslen*.

För biobränslen som är fasta eller gasformiga gäller första stycket endast om bränslena används i anläggningar med en sammanlagd installerad tillförd effekt på minst 20 megawatt för fasta biobränslen och på minst 2 megawatt för gasformiga biobränslen.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om att hållbarhetsbesked krävs för tilldelning av elcertifikat. Den ändras med anledning av att hållbarhetskriterierna i lagen om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och biobränslen (hållbarhetslagen) även ska gälla för el som produceras av fasta och gasformiga biobränslen.

Paragrafen gäller elproduktion med biobränslen, oavsett konsistens (flytande, fasta eller gasformiga). Ordet flytande tas bort ur rubriken till bestämmelsen eftersom även fasta och gasformiga biobränslen omfattas. Det är ett krav för tilldelning av elcertifikat att sådana bränslen anses som hållbara. I *första stycket* förtydligas att det som avses är att biobränslena ska omfattas av ett hållbarhetsbesked som tagits fram i enlighet med bestämmelserna i hållbarhetslagen. Eftersom hållbarhetslagens rubrik har ändrats så görs en följdändring av den lagens rubrik i första stycket.

Elproduktion med fasta eller gasformiga biobränslen omfattas av kravet på hållbarhet endast om de är av en viss storlek. Detta återspeglas i *andra stycket*, som är nytt. Någon motsvarande begränsning för anläggningars storlek i fråga om elproduktion där flytande biobränslen används finns inte.

13.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:1776) om skatt på energi

6 a kap. Skattebefriade användningsområden m.m.

2 c § För biogas eller biogasol som förbrukas som bränsle för uppvärmning medges befrielse från energiskatt med 100 procent och från koldioxidskatt med 100 procent.

Första stycket gäller endast om bränslet vid skattskyldighetens inträde omfattas av ett anläggningsbesked enligt 3 a kap. lagen (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och biobränslen.

Om bränslet förbrukas i en sådan anläggning som avses i 1 kap. 3 a § lagen om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och biobränslen, gäller första stycket dessutom endast om förbrukaren vid förbrukningstillfället innehar ett hållbarhetsbesked som omfattar bränslet enligt 3 kap. samma lag.

I paragrafen regleras befrielse från energiskatt och koldioxidskatt för biogas och biogasol som förbrukas som bränsle för uppvärmning. Övervägandena finns i avsnitt 10.2.

Ändringen i *andra stycket* är en följdändring med anledning av att ordet flytande tas bort i rubriken till lagen om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen.

Tredje stycket är nytt och innebär ytterligare ett villkor för skattebefrielse vid förbrukning i anläggningar som producerar el, värme eller kyla med en sammanlagd installerad tillförd effekt som uppgår till eller överskrider 2 MW. Lagtekniskt knyts kravet till sådana anläggningar som avses i 1 kap. 3 a § lagen om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och biobränslen, se kommentaren till ändringarna i den paragrafen. Villkoret är att skattebefrielse i dessa situationer endast medges om förbrukaren vid förbrukningstillfället innehar ett hållbarhetsbesked som omfattar bränslet. Detta krav gäller oavsett om den skattskyldige själv gör avdrag i egen deklaration eller om någon som inte är skattskyldig ansöker om återbetalning.

7 kap. Avdrag

3 c § Avdrag enligt 3 a och 3 b §§ medges endast om

1. motorbränslet eller bestånds-delen omfattas av ett hållbarhetsbesked enligt 3 kap. lagen (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och biobränslen och av ett anläggningsbesked enligt 3 a kap. samma lag,

2. stödmottagaren inte är ett företag utan rätt till statligt stöd, och

3. uppgift lämnas om avdragets fördelning på stödmottagare.

I paragrafen regleras villkor för avdrag för skatt på biodrivmedel. Övervägandena finns i avsnitt 10.2.

Ändringen i *första punkten* är en följdändring med anledning av att ordet flytande tas bort i rubriken till lagen om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen.

4 § En skattskyldig får göra avdrag för energiskatt med 100 procent och för koldioxidskatt med 100 procent på biogas och biogasol som den skattskyldige har förbrukat eller sålt som motorbränsle.

Första stycket gäller endast om

1. stödmottagaren inte är ett företag utan rätt till statligt stöd,
2. uppgift lämnas om avdragets fördelning på stödmottagare, och
3. biogasen eller biogasolen omfattas av ett *hållbarhetsbesked* enligt 3 kap. lagen (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och biobränslen och av ett *anläggningsbesked enligt 3 a kap. samma lag*.

I paragrafen regleras avdrag som en skattskyldig får göra för biogas och biogasol som denne förbrukat eller sålt som motorbränsle. Övervägandena finns i avsnitt 10.2.

Ändringen i *andra stycket* innebär att skattebefrielsen villkoras av att bränslet omfattas av ett hållbarhetsbesked oavsett om bränslet används för transportändamål eller andra ändamål. Därutöver görs en följdändring med anledning av att ordet flytande tas bort i rubriken till lagen om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen.

Hittillsvarande *tredje stycket* där det fanns ett krav på hållbarhetsbesked för bränsle som sålts eller förbrukats för transportändamål omfattas efter ändringarna av *andra stycket*.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2021.
2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet.

Av *första punkten* framgår att lagen träder i kraft den 1 juli 2021.

Av *andra punkten* framgår att äldre bestämmelser ska fortsätta att gälla för förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet. Detta innebär exempelvis följande.

I fråga om situationer där en skattskyldig gör avdrag för skatt vid egen förbrukning av ett bränsle ska förbrukningen ha skett före ikraftträdandet för att äldre bestämmelser ska vara tillämpliga. I det fall en skattskyldig gör avdrag för skatt på bränsle som sålts som motorbränsle ska försäljningen ha skett före ikraftträdandet för att äldre bestämmelser ska vara tillämpliga. I det fall en förbrukare som inte är skattskyldig ansöker om återbetalning av skatt på ett bränsle ska förbrukningen ha skett före ikraftträdandet för att äldre bestämmelser ska vara tillämpliga.

Sammanfattning

I denna rapport presenterar Energimyndigheten ett förslag till inriktning för genomförande av artikel 30 om kontroll i det omarbetade förnybartdirektivet¹ (RED2). Myndigheten föreslår att de utökade kraven på kontroll av hållbarhetskriterier och kriterier för minskade växthusgasutsläpp tas om hand inom det befintliga systemet för hållbarhetskriterier och att regelverket anpassas och justeras på en rad punkter i syfte att genomföra direktivets krav och samtidigt underlätta för berörda aktörer. Därutöver finns specifika frågeställningar som behöver utredas närmare under det fortsatta genomförandet.

Energimyndighetens förslag

En utvidgning av befintligt system föreslås men det finns behov av anpassningar

Energimyndigheten föreslår att det befintliga regelverket för hållbarhetskriterier utvidgas till att även omfatta fasta och gasformiga biobränslen för el, värme och kyla. Detta innebär att nuvarande Lag (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen (HBL) utökas med bestämmelser om kontroll, hållbarhetskriterier och krav på minskade växthusgasutsläpp även för fasta och gasformiga biomassabränslen för el, värme och kyla. Även om kraven på kontroll föreslås tas om hand inom det befintliga systemet finns behov av anpassningar och justeringar av regelverket som en följd av direktivets förändringar och för att underlätta myndigheters och berörda aktörers tillämpning av de bestämmelser som ges av direktivet. Energimyndigheten bedömer bland annat att följande anpassningar är nödvändiga i HBL:

1. Rapporteringsskyldigheten behöver justeras och utökas
2. Rapportering även av icke verifierad hållbar mängd för fasta och gasformiga biobränslen bör införas
3. Hållbarhetsbesked för leverantör, s.k. leverantörsbesked bör införas
4. Definitioner behöver utredas och införas

Rapporteringsskyldighet behöver utökas till fler aktörer

Energimyndigheten föreslår att rapporteringsskyldigheten utökas i lagen till att även omfatta anläggningar som använder fasta och gasformiga biomassabränslen samt att rapporteringsskyldigheten för flytande biobränslen ändras. Energimyndigheten föreslår att rapporteringsskyldig enligt HBL ska vara den som enligt 4 kap. lagen (1994:1776) om skatt på energi är skattskyldig för bränsle som helt eller delvis utgörs av biodrivmedel, eller

i yrkesmässig verksamhet använder bränsle som helt eller delvis utgörs av flytande biobränsle, eller

i yrkesmässig verksamhet använder bränsle som helt eller delvis utgörs av fast biomassa-bränsle i anläggning för produktion av el, värme eller kyla med en sammanlagd installerad tillförd effekt som uppgår till eller överskrider 20 MW, eller

i yrkesmässig verksamhet använder bränsle som helt eller delvis utgörs av gasformigt biomassa-bränsle i anläggning för produktion av el, värme eller kyla med en sammanlagd installerad tillförd effekt som uppgår till eller överskrider 2 MW.

Följden av myndighetens förslag att utöka rapporteringsskyldigheten till att omfatta även de som använder fasta och gasformiga biobränslen blir att bestämmelserna om kontrollsystem och hållbarhetsbesked även gäller för dessa aktörer. Energimyndigheten bedömer i nuläget att det inte är möjligt att genom särregleringar införa undantag för kontroll och oberoende granskning utöver vad direktivet medger. Detta innebär att alla rapporteringsskyldiga kommer att behöva ha ett kontrollsystem men att omfattningen av detta och därmed kostnaden för att upprätta och hantera kontrollsystemet blir en följd av den riskbedömning som ska ligga till grund för utformningen av kontrollsystemet. För aktörer som hanterar bränslen med låga risker bedömer Energimyndigheten även att vägledningar och mallar som tillhandahålls av tillsynsmyndigheten kan underlätta och begränsa bördan. Frågan om att kontrollsystemet ska vara utformat enligt en riskbedömning är redan omhändertaget i HBL och kräver inga justeringar.

Rapportering även av icke verifierad mängd

I syfte att hålla nere uppgiftslämnarbördan för aktörer som inte är rapporteringsskyldiga men som lämnar uppgifter till den officiella statistikens undersökningar föreslås att rapporteringsskyldiga ska rapportera både verifierade hållbara mängder och icke verifierade hållbara mängder. Med denna information som underlag föreslås att den icke verifierade mängden i samband med målberäkningar avräknas från den totala mängden förnybar energi som ges av den officiella statistikens undersökningar. Detta betyder att den officiella statistikens undersökningar inte behöver ändras på ett sätt som annars skulle öka bördan för inte minst mindre aktörer som inte omfattas av rapporteringsskyldighet enligt HBL.

Leverantörsbesked bör införas

Energimyndigheten föreslår att det i HBL införas en möjlighet för bränsleleverantörer som levererar till rapporteringsskyldiga att efter begäran erhålla ett hållbarhetsbesked för vad dessa levererar till rapporteringsskyldiga, ett s.k. leverantörsbesked. Detta bedöms underlätta och minska de totala kostnaderna för aktörerna samtidigt som det minskar

riskerna för att inte minst mindre aktörer kommer att stängas ute från marknaden. Förslaget är dock förenat med kostnader för tillsynsmyndigheten och det innebär också att kostnader förskjuts bakåt i produktionskedjan då det kan antas att leverantörer mer eller mindre kommer förutsättas ha ett sådant leverantörsbesked gentemot sina kunder.

Specifika frågeställningar behöver utredas vidare

Energimyndigheten har under utredningen identifierat vissa centrala frågeställningar som behöver klargöras under det fortsatta genomförandet med att utvidga befintligt system. Detta gäller bland annat vissa definitioner, beräkningsregler, normalvärden, massbalansregleringar, tillgängliggörande av information, kontroll av förnybara flytande och gasformiga drivmedel av icke-biologiskt ursprung samt behov av anpassningar i angränsande lagstiftningar. Dessa detaljer behöver utredas vidare men Energimyndigheten gör bedömningen att utfallet av dessa frågor inte påverkar myndighetens inriktningsförslag om att utvidga befintligt system.

Begrepp behöver definieras

Energimyndigheten föreslår att begreppen ”anläggning” och ”sammanlagd installerad effekt” utreds vidare, för att i lag eller i tillhörande föreskrifter närmare precisera vad som avses. Hur dessa begrepp definieras får avgörande betydelse för vilka aktörer som blir rapporteringsskyldiga och ska uppfylla kriterierna i direktivet. I samband med utredning av begreppet anläggning är det viktigt att beakta att en av intentionerna med avgränsningarna 20 resp. 2 MW i direktivet var att minska bördan för mindre aktörer.

Begreppet ”fast kommunalt avfall” styr huruvida bestämmelser om växthusgasminskning ska tillämpas eller inte. Då begreppet inte är definierat föreslås att en definition införs i HBL som överensstämmer med regeringens förslag till definition till miljöbalken med anledning av införandet av det förändrade avfallsdirektivet där begreppet definieras.

Behov i annan lagstiftning behöver utredas

Bestämmelser om att hållbarhetskriterier ska vara uppfyllda finns i flera lagstiftningar. Dessa lagstiftningar innebär också ett krav för rapporteringsskyldig aktör att ansöka om hållbarhetsbesked och uppfylla kriterierna. I samband med de uppdaterade hållbarhetskriterierna och den utvidgning av befintligt regelverk som Energimyndigheten föreslår kan det behövas justeringar i dessa regelverk. Dessa frågor behöver utredas vidare inom respektive lagområde. Detta gäller även sekretessregler som påverkar förutsättningarna för tillgängliggörande av rapporterad information.

Vägledning och samverkan med berörda branscher behövs

Regelverket i direktivet är detaljerat och komplicerat. Även det svenska regelverket kommer att bli omfattande och tekniskt komplicerat. I syfte att underlätta för aktörer att göra rätt ser Energimyndigheten att behovet av vägledning kommer att vara stort framöver. För att vägledningen ska bli effektiv är det viktigt att denna utarbetas i nära samverkan med berörda branschorganisationer. Energimyndigheten vill därför uppmana branschorganisationer att vara delaktiga i tillsynsmyndighetens arbete med detaljfrågor som kräver vägledningar. Detta gäller också initiativ till framtagande av verktyg för beräkning av växthusgasminskning.

Utgångspunkter och överväganden för förslaget

Utgångspunkter för förslaget

Energimyndighetens förslag tar sin utgångspunkt i de krav som direktivet ställer, nuvarande system för biodrivmedel och flytande biobränslen, angränsande lagstiftningar samt hur olika fasta och gasformiga biobränslen som används i Sverige träffas av direktivets nya bestämmelser. En utgångspunkt i myndighetens förslag har också varit att förenkla för aktörer och myndigheter genom att finna lösningar inom ramen för vad som är möjligt enligt direktivets krav.

Detaljbestämmelser begränsar handlingsutrymmet

Energimyndigheten kan konstatera att direktivet innehåller en mängd detaljerade bestämmelser, gällande vilka syften kriterierna ska vara uppfyllda för, vilka aktörer som ska åläggas verifieringskrav samt vilka krav på kontroll som ska ställas på efterlevnaden. Denna detaljeringsgrad utgör en betydande begränsning av det handlingsutrymme som finns för olika alternativa lösningar för utformning av kraven på kontroll. När det gäller bestämmelser kring krav på kontroll liknar upplägget i RED2 det i RED1, även om nya bränslekedjor och aktörer nu omfattas. Det är därför naturligt att utgå från befintligt system men beakta de förutsättningar som gäller fasta och gasformiga biobränslen för el, värme och kyla i Sverige.

Stor variation av bränslen med olika risker behöver beaktas

Fasta och gasformiga biobränslen för el, värme och kyla i Sverige omfattar en betydande mängd av olika kategorier av biobränslen med stor variation vad gäller egenskaper och produktionskedjor. Även om bränsleråvaran i nuläget i betydande grad kan hänföras till Sverige förekommer import av bränslen. Den variation som finns bland dessa råvaror, bränslen och försörjningskedjor innebär olika risker för att kriterierna inte ska anses vara uppfyllda. Det är myndighetens bedömning att flera risker kan bedömas vara låga för en stor andel av de fasta och gasformiga biobränslen som i Sverige används för el, värme och kyla. Detta betyder att kraven på

kontroll bör vara anpassade till den variation som finns bland dessa råvaror, bränslen och försörjningskedjor och samtidigt även kunna ta hänsyn till dess särart. Bilaga 1

Kraven förutsätter starka incitament från angränsande lagstiftning

Den skyldighet som direktivet ålägger ekonomiska aktörer att verifiera, granska och rapportera uppgifter som Sverige som medlemsstat ska rapportera vidare till kommissionen förutsätter att tillräckliga incitament och drivkrafter ges de aktörer som åläggs dessa skyldigheter. Genom incitament eller krav från andra styrande regelverk som skattenedsättning och EU:s handelssystem för utsläppsrätter (EU ETS) skapas drivkrafter för aktörer. Energimyndighetens förslag förutsätter att sådana drivkrafter kommer att ges av angränsande regelverk som är tillräckligt kraftiga för att ge förutsättningar för att uppfylla de krav på underlag för vidare rapportering och målberäkningar som direktivet ålägger Sverige som medlemsstat. Myndigheten har inte inom uppdraget utrett huruvida tillräckliga incitament finns för alla de bränslekategorier som omfattas av den föreslagna rapporteringsskyldigheten.