

Energisystem
Emil Berggren, 08 677 25 51
emil.berggren@energiforetagen.se

Datum
2025-05-14

Dnr LI2024/02430

Landsbygds- och
infrastrukturdepartementet
li.remissvar@regeringskansliet.se
hans.nilsagard@regeringskansliet.se

Remissvar på delbetänkandet Ett tydligt regelverk för aktivt skogsbruk SOU 2024:91

Energiföretagen Sverige samlar och ger röst åt omkring 500 företag som producerar, distribuerar, säljer och lagrar energi. Vårt mål är att utifrån kunskap, en helhetssyn på energisystemet och i samverkan med vår omgivning, utveckla energibranschen – till nytta för alla.

Inledning

Biobränsle står idag för två tredjedelar av den totala tillförseln i fjärrvärmesektorn och har varit en avgörande faktor för omställningen mot en fossilfri uppvärmningssektor. Biobränslebaserad fjärr- och kraftvärme är därmed central för att uppnå de klimat- och energipolitiska målen. Om förutsättningarna förändras kommer det inte bara att påverka värmesektorn, utan även andra sektors möjlighet att ställa om till fossilfri och konkurrenskraftig produktion. Det bidrag som fjärr- och kraftvärmen ger till avlastningen av elsystemet blir tydligt först den dag då leveranserna uteblir.

Fjärrvärmebranschen befinner sig i en utmanande situation med höga biobränslepriser som har fördubblats de senaste åren som har lett till att fjärrvärmeprierna behövt höjas relativt kraftigt under de senaste åren. De höga biobränslepriserna är framför allt en effekt av Rysslands anfallskrig mot Ukraina som inneburit ett betydande bortfall av biobränsleimport till den europeiska marknaden. Ungefär två tredjedelar av bränsletillförseln består idag av biomassa i fjärrvärmesektorn. Vi ser med oro på de kraftigt ökade administrativa kostnaderna för användning av biobränsle. Det samlade regelverkstrycket från pågående implementering av avskogningsförordningen (EUDR), förnybartdirektivet (RED III), naturrestaureringslagen (NRL) samt ökade krav på nettoupptag av växthusgaser från markanvändning riskerar att minska incitamenten för skogsägare och skogsindustrin att leverera biomassa till energiändamål.

Sammanfattning

Energiföretagen Sverige tackar för möjligheten att lämna synpunkter på delbetänkandet SOU 2024:91. Vi ser positivt på ambitionen att skapa ett mer förutsägbart och långsiktigt regelverk för skogsbruket, vilket är avgörande inte bara för markägare och skogsindustri, utan även för energisektorns möjligheter att säkerställa tillgången på hållbar biomassa. En tydlig och stabil skogspolitik är en viktig förutsättning för ett robust och fossilfritt energisystem.

Vi vill särskilt lyfta följande:

- Att förändringarna av samrådsplikten enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, även om intentionen är god, riskerar att öka den administrativa bördan och skapa osäkerhet om inte definitioner och vägledning blir tillräckligt tydliga.

- Att förslagen kan påverka Sveriges möjligheter att kvalificera sig som A-land enligt RED III, vilket kan leda till omfattande merkostnader för energiföretag och skogsbrukare.
- Att delbetänkandet saknar en analys av hur förslagen kan påverka energisystemets robusthet och försörjningstrygghet, vilket är avgörande för Sveriges civilförsvar och energiberedskap.
- Att borttagandet av grot-underrättelsen kan bidra till ökad tillgång på biomassa och stärkt försörjningstrygghet – förutsatt att det inte äventyrar Sveriges möjlighet till A-klassificering enligt RED III.
- Att avsaknaden av nationella definitioner för nyckelbegrepp som "urskog" och "gammal skog" skapar rättsosäkerhet och försvårar verifiering enligt A-spåret.
- Att Skogsstyrelsen behöver tillförsäkras tillräckliga resurser för att upprätthålla effektiv tillsyn och kontroll, särskilt i ljuset av RED III och EUDR.

5 Tydliggörande av samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken

5.3 Lösningförslag

Förslag: *En underrättelse enligt 14 § skogsvårdslagen ska inte utgöra en anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.*

Energiföretagen Sverige ser positivt på intentionen i SOU 2024:91, kapitel 5.3, att genom en uttömmande lista tydliggöra vilka skogsbruksåtgärder som omfattas av samrådsplikt enligt miljöbalken. Förutsägbarhet och tydlighet är avgörande för ett effektivt och hållbart skogsbruk.

Samtidigt noterar vi att det i praktiken finns risker för:

- Ökad administrativ börda om ansvar för tolkning och bedömning flyttas över på skogsägaren.
- Osäkerhet kring tillämpningen av vissa naturtypsdefinitioner som inte kartlagts i förväg.
- Ökat antal samrådsanmälningar av försiktighetsskäl, vilket kan motverka syftet att minska administrationen.
- Risk för Sverige att klassas som ett B-land.

Vi anser därför att:

- Definitioner och kartlager behöver utformas med mycket hög precision och tydlighet.
- Skogsstyrelsen bör ges i uppdrag att säkerställa enkel tillgång till vägledning och tolkningsstöd för skogsägare.
- Konsekvenserna av förändringen noga bör följas upp i särskilda utvärderingar för att säkerställa att de administrativa lättnaderna verkligen uppnås i praktiken.

Energiföretagen Sverige vill särskilt lyfta att den föreslagna förändringen avseende regleringen av samrådsplikt enligt 12 kap. 6 § miljöbalken (kapitel 5.3), kan påverka Sveriges möjligheter att kvalificera sig som A-land enligt RED III och det föreslagna regelverket om hållbarhetskriterier för vissa bränslen.

För att Sverige ska uppfylla markkriterierna på landsnivå enligt 2 kap. 14 § första stycket punkt 1 i lagförslaget krävs ett robust och transparent nationellt system för kontroll och

tillsyn. Om detta inte kan påvisas, och Sverige istället hänvisas till verifiering på skogskällanivå (det så kallade B-spåret), innebär det att varje enskild biomassaleverans måste verifieras mot hållbarhetskriterierna på detaljnivå. Det medför betydande administrativa kostnader, osäkerhet och risker för de rapporteringsskyldiga aktörerna inom energisektorn.

Även om syftet med förändringarna är att skapa tydlighet genom en uttömmande lista över samrådspliktiga åtgärder (SOU 2024:91, kapitel 5.3), finns en risk att ansvarsförskjutningen till skogsägare och eventuella tolkningsutrymmen i listan och definitionerna kan försvaga tillsynssystemets effektivitet. Detta kan i sin tur försämma Sveriges möjligheter att visa efterlevnad av hållbarhetskriterierna på nationell nivå.

Det finns en avsaknad av nationella definitioner av "urskog", "gammal skog" och "skog med stor biologisk mångfald" som används i RED III. Detta skapar betydande osäkerhet för såväl rapporteringsskyldiga som leverantörer. I konsekvensutredningen på Statens energimyndighets föreskrifter (STEMFS 2025:XX) om hållbarhetskriterier för vissa bränslen (avsnitt 1.3.2 Markkriterierna utökas), som nyligen remissbehandlats, nämns att Skogsstyrelsen har tagit fram ett förslag till definition för gammal skog, men detta har ännu inte fastställts. Vi efterlyser därför tydliga nationella definitioner av dessa begrepp innan lagen träder i kraft. I annat fall riskerar de bredare EU-definitionerna att gälla vid ikraftträdandet, vilket kan leda till oproportionerligt omfattande restriktioner för svensk biomassaanvändning och skapa ytterligare osäkerhet för marknadens aktörer.

Den ökade komplexiteten kan leda till minskad tillgång på biobränsle, särskilt från områden där känsliga naturtyper är mer vanliga, exempelvis i Norrlands inland. Bristen på tydlighet i regelverk och vägledning riskerar att skapa rättsosäkerhet, där aktörer inte på förhand kan veta hur de ska agera för att efterleva lagstiftningen. Det kan i sin tur leda till olika tolkningar, ökade kostnader och svårigheter att agera enligt principen om likabehandling.

Energiföretagen Sverige rekommenderar därför att det i det fortsatta beredningsarbetet, samt i utredningens vidare arbete, särskilt analyseras och säkerställs att föreslagna förändringar i skogsvårdslagstiftningen och tillämpningen av miljöbalken inte äventyrar Sveriges möjligheter att kvalificera sig som A-land enligt RED III. Det är också viktigt att konsekvenserna av en eventuell B-klassificering tydligt redovisas.

Mot denna bakgrund menar Energiföretagen Sverige att den föreslagna förändringen av samrådsplikten enligt 12 kap. 6 § miljöbalken (kapitel 5.3) behöver kunna styrkas på ett tydligt och tillförlitligt sätt. Det måste framgå att förändringen inte riskerar att försvaga det tillsynssystem som är nödvändigt för att Sverige ska kunna uppfylla hållbarhetskriterierna för A-klassificering. Tillsyn i samband med både samråd och avverkningsanmälningar är enligt nuvarande bedömningar centralt för att visa att kraven enligt RED III uppfylls.

Vi ser ett behov av att ansvariga myndigheter, såsom Skogsstyrelsen och Energimyndigheten, tillsammans säkerställer att marknadens aktörer får tydlig vägledning och möjlighet till förhandsbesked. Det är också viktigt att tillräckligt med resurser avsätts för att tillsynen ska anses uppfylla kraven på A-land. Detta för att skapa förutsägbarhet, minska administrativa bördor och säkerställa tillgången på hållbart biobränsle.

7 Övriga åtgärder med krav på underrättelse

7.1.2 Lösningförslag

Förslag: *Skogsstyrelsen behöver inte särskilt underrättas om uttag av grenar och toppar (GROT) enligt 14 § skogsvårdslagen.*

Energiföretagen Sverige ser i grunden positivt på förslaget i SOU 2024:91, kapitel 7.1.2, att avskaffa kravet på särskild underrättelse vid grotuttag. Förslaget innebär en administrativ förenkling som minskar onödig byråkrati utan att enligt utredningen äventyra klimatmål, naturvärden eller ett hållbart skogsbruk.

Ur ett energiperspektiv är förenklingen särskilt välkommen, då:

- **Grot är en viktig resurs för förnybar fjärr- och kraftvärme**, och enligt Skogsstyrelsens bedömningar finns potential att öka uttaget med ytterligare cirka 15 TWh.
- **Förenklade uttagsrutiner kan sänka trösklarna för att nyttja grot i samband med avverkning**, vilket är betydelsefullt i en tid av växande konkurrens om biomassa.
- **En stabil och förutsägbar tillgång på grot bidrar till:**
 - Rimliga fjärrvärmepriser för hushåll, industri och företag.
 - Försörjningstrygghet och fossilfri värmeproduktion.
 - Ett robust energisystem, särskilt vid hög efterfrågan på el och värme.

Energimyndigheten har i sin föreslagna fjärr- och kraftvärmestrategi (ER 2023:27) dessutom lyfts behovet av en biostyrmedelsutredning med fokus på ett ökat hållbart uttag av biobränslen, särskilt grot, i syfte att stärka energisystemets motståndskraft. Mot denna bakgrund bedömer Energiföretagen Sverige att det föreslagna borttagandet av grot-underrättelsen kan bidra positivt till branschens utveckling och till att dämpa prisutvecklingen.

Samtidigt är det avgörande att denna förenkling inte riskerar Sveriges möjlighet att klassas som A-land enligt RED III.

Utredningen bedömer att borttagandet inte påverkar Sveriges uppfyllande av RED III, med hänvisning till att hållbarhetskraven tillgodoses genom att grotuttaget innefattas i avverkningsanmälan enligt 14 § skogsvårdslagen samt i samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken om avverkningen sker i skogar med höga bevarandevärden. Samtidigt framgår det av EU:s rättsakter, såsom RED III och EUDR, att kontroll och tillsyn, särskilt i områden med höga bevarandevärden, är centralt för att undvika att biomassa kommer från ohållbara källor.

Skogsstyrelsen har i sin översyn av RED III betonat att tillsyn i samband med både avverkningsanmälningar och samråd är avgörande för att Sverige ska kunna klassas som A-land. Myndigheten har även pekat på behovet av ett uttalat krav på samråd vid uttag från särskilt känsliga skogstyper, såsom urskog eller naturligt föröryngrad skog, för att möta kraven i EUDR.

Utredningen medger själv att en minskad underrättelseplikt enligt 14 § skogsvårdslagen potentiellt kan försvaga uppfyllandet av EU-rättsliga krav. Om skyldigheten att underrätta om grotuttag tas bort krävs därmed tydliga alternativa mekanismer för att styrka att

uttaget skett enligt gällande regelverk. I annat fall finns en risk att Sverige klassas som högriskland, med sämre konkurrensvillkor på EU:s biobränslemarknad som följd.

Det är därmed centralt att Skogsstyrelsen i det fortsatta utredningsarbetet klargör hur förslaget samverkar med övriga regelverksförändringar, och hur Sverige fortsatt kan uppfylla kraven för A-klassificering. En sådan klassificering är avgörande för att undvika onödig administrativ belastning på branschens aktörer.

Sammanfattningsvis välkomnar Energiföretagen Sverige förslaget, under förutsättning att det inte försvagar Sveriges möjlighet att klassas som A-land. Om dessa förutsättningar uppfylls, utgör förslaget ett värdefullt bidrag till en fortsatt hållbar och konkurrenskraftig fjärrvärmesektor.

9 Hantering av underrättelser om skogliga åtgärder

9.1.2. Lösningförslag

Förslag: *Tiden mellan att en underrättelse om skogsbruksåtgärd kommit in till Skogsstyrelsen och tidpunkten då åtgärden får påbörjas kortas från sex veckor till tio dagar. Tiden räknas från den dag då en komplett anmälan kommit in till Skogsstyrelsen.*

Energiföretagen Sverige noterar förslaget i SOU 2024:91, kapitel 9.1, att förkorta tiden mellan inkommen underrättelse och tillåten åtgärd från sex veckor till tio arbetsdagar. Förslaget syftar till att effektivisera myndighetens hantering av underrättelser och i vissa fall möjliggöra ett mer flexibelt skogsbruk.

För grotuttag och andra restprodukter från avverkning är dock ledtiderna ofta långa, och planeringen sker vanligtvis med god framförhållning. För dessa flöden bedöms därför tidsförkortningen ha en marginell praktisk betydelse. Undantaget kan vara vissa aktörer, såsom mindre handlare eller uppköpare av avverkningsrätter, som agerar mer kortsiktigt i marknaden, men dessa bedöms utgöra en begränsad andel.

Det är däremot avgörande att en eventuell förkortning av handläggningstiden inte sker på bekostnad av kontroll och tillsyn. För att Sverige även fortsatt ska kunna uppfylla kraven i RED III och EUDR krävs ett robust system för övervakning av avverkningspraxis, särskilt i områden med höga bevarandevärden.

Energiföretagen Sverige vill därför betona vikten av att tillräckliga resurser säkerställs hos Skogsstyrelsen för att genomföra erforderlig tillsyn även vid en kortare tidsfrist, så att Sverige inte riskerar att försvagas i bedömningen som A-land enligt RED III.

Energimyndighetens inspel Skogsstyrelsens rapport 2024/09

Energiföretagen Sverige vill särskilt uppmärksamma Energimyndighetens inspel på Skogsstyrelsens rapport 2024/09 om huruvida svensk lagstiftning uppfyller de utökade hållbarhetskriterierna för skogsbiomassa enligt RED III.

Enligt rapporten har Energimyndigheten framhållit att det nuvarande regelverket inte är tillräckligt för att säkerställa att skogsbiomassa inte härrör från urskog, gammal skog eller skogar med stor biologisk mångfald. I myndighetens utlåtande anges att den svenska lagstiftningen:

"...inte är tillräcklig för att säkerställa att hänsyn tas på ett sätt som undviker försämring av urskog och gammal skog eller omvandling av sådan skog till skogsplantage."

Vidare uttrycks att:

"...nuvarande lagstiftning inte är tillräcklig för att säkerställa att skogsbiomassa inte kommer från urskog och gammal skog samt skog med stor biologisk mångfald som av en myndighet har konstaterats ha stor biologisk mångfald och där råvaruuttaget inte har varit oskadligt ur naturskyddssynpunkt."

Mot denna bakgrund konstateras att det i dagsläget saknas nationella definitioner och ett regelverk som tydligt uppfyller EU:s krav, vilket medför att verifiering av hållbarhet enligt det förenklade A-spåret inte är möjlig. Det innebär i praktiken att svensk skogsbiomassa riskerar att behöva verifieras enligt det mer resurskrävande B-spåret.

Energiföretagen Sverige uppmanar därför Skogsstyrelsen att i det fortsatta utredningsarbetet noggrant beakta Energimyndighetens bedömning och redovisa hur man avser att säkerställa att dessa brister hanteras i slutbetänkandet. Ett särskilt fokus bör läggas på att ta fram tydliga nationella definitioner och att säkerställa att tillsynssystemet är tillräckligt robust för att Sverige ska kunna uppfylla kraven i RED III och EUDR för att klassificeras som ett lågriskland.

Detta är avgörande för att upprätthålla konkurrenskraften inom den svenska kraft- och fjärrvärmesektorn och för att undvika rättsosäkerhet och ökade kostnader för marknadens aktörer. Som även framhålls i SOU 2024:19 (kap. 6.4.4) kan bristande efterlevnad av regelverken medföra att Sverige klassificeras som ett högriskland, vilket skulle försämra våra konkurrensmöjligheter på den europeiska biobränslemarknaden.

Om nödvändiga förändringar i svensk lagstiftning, inklusive införandet av nationella definitioner och ett effektivt tillsynssystem, inte genomförs i tid innan RED III träder i kraft, finns en betydande risk att Sverige klassas som ett B-land. Det skulle innebära att varje enskild aktör måste verifiera hållbarheten för skogsbiomassa på detaljnivå, en process som medför rättsosäkerhet, risk för felbedömningar och brist på enhetlig vägledning.

Felaktig rapportering kan i sin tur leda till att biobränsle i efterhand inte bedöms uppfylla hållbarhetskriterierna, vilket kan innebära att aktörer går miste om möjligheten att tilldela utsläppsfaktorn noll inom EU ETS, samt bli återbetalningsskyldiga för eventuella erhållna stöd eller undantag. Detta skulle kunna få betydande ekonomiska konsekvenser för fjärrvärme- och kraftvärmeföretag och riskerar att undergräva förtroendet för hela hållbarhetscertifieringssystemet.

Bristande analys av konsekvenser för beredskap och energisäkerhet

Även om delbetänkandet främst fokuserar på skogspolitiska och miljörättsliga frågor, anser Energiföretagen Sverige att konsekvenserna för energiberedskap och försörjningssäkerhet också måste beaktas. Förändringar som påverkar uttag och tillgång på skoglig biomassa kan få betydande effekter på fjärrvärme- och kraftvärmesektorns förmåga att upprätthålla samhällsviktig verksamhet, särskilt vid störningar och krissituationer.

Fjärrvärme och kraftvärme är centrala delar av Sveriges civilförsvarsplanering. Tillgången på hållbar biomassa är därför inte enbart en marknadsfråga utan en förutsättning för robust värmeförsörjning även i kris- och krigslägen.

Energiföretagen Sverige rekommenderar att ett helhetsperspektiv, där energisystemets funktion och beredskap beaktas, införlivas i betänkandets fortsatta arbete.



Sara Emanuelsson

Enhetschef, Energiföretagen