

Avdelningen för förnybar energi och internationellt samarbete
Enheten för drivmedel och hållbara bränslen

Konsekvensutredning avseende föreskrift om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och biobränslen

Innehåll

Bakgrund och syfte med förslaget.....	2
Nollalternativ och alternativa lösningar	3
Bemyndiganden för Statens energimyndighet	5
Vilka berörs?	7
Närmare beskrivning av vilka företag som berörs	7
Påverkas företags kostnader och verksamhet?	8
Påverkas konkurrensförhållanden?	10
Påverkas företag i andra avseenden?.....	11
Behöver särskild hänsyn tas till små företag?	11
Medför regleringen miljömässiga konsekvenser?	11
Medför regleringen sociala konsekvenser?	12
Förslagets överensstämmelse med EU-rätten.....	12
Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser	12
Samråd.....	12
Kontaktpersoner	13

Denna konsekvensutredning avser utfärdande av Statens energimyndighets föreskrift om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och biobränslen och upphävande av föreskriften (STEMFS 2011:2). Konsekvensutredningen är utformad efter de krav som finns i 6 § förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning och följer Regelrådets föreslagna struktur för upprättande av konsekvensutredning.

Bakgrund och syfte med förslaget

Systemet för hållbarhetskriterier infördes i Sverige som en följd av direktiv 2009/28/EG, det så kallade förnybartdirektivet REDI¹. Direktivet togs fram som en del av EU:s 2020-agenda och är ett ramverk för EU att öka andelen förnybar energi. Hållbarhetskriterierna innebär att biobränslen ska leda till en minskning av växthusgasutsläpp, att råvaror endast får komma från vissa typer av marker och att det ska gå att spåra bränslena ända tillbaka till deras ursprung. I svensk rätt har direktivet implementerats genom lagen (2010:598) om hållbarhetskriterier och flytande biobränslen (hållbarhetslagen) och förordningen (2011:1088) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen (hållbarhetsförordningen).

Syftet med hållbarhetskriterierna är att säkerställa att de biobränslen som finns på marknaden faktiskt är hållbara, och att konsumenter ska känna sig trygga när de kommer i kontakt med dessa produkter. Utöver detta handlar det också om att uppnå vissa politiska mål, som ställs både nationellt och på europeisk nivå.

I och med ändringar av förnybartdirektivet genom direktiv (EU) 2018/2001, det så kallade omarbetade förnybartdirektivet REDII², behöver nationell lagstiftning ändras. I propositionen 2020/21:185 Hållbarhetskriterier – genomförande av det omarbetade förnybartdirektivet³ (ändring i hållbarhetslagen), och i remissen av förordning om ändring i förordningen om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen⁴ (ändring i hållbarhetsförordningen), föreslås ändringar som syftar till att genomföra artiklarna 28–31 i det omarbetade förnybartdirektivet. Ändringarna innebär att det införs hållbarhetskriterier för fasta och gasformiga biobränslen som används för produktion av el, värme och kyla i anläggningar med en sammanlagd installerad tillförd effekt på minst 20 megawatt för fasta biobränslen och på minst 2 megawatt för gasformiga biobränslen. Både markkriterier och krav på minskade växthusgasutsläpp införs för dessa bränslen. För produktion av bränslen krävs endast att markkriterierna är uppfyllda. Vidare höjs kraven på minskade växthusgasutsläpp för biodrivmedel

¹ 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

² Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 av den 11 december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor

³ <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2021/04/prop.-202021185/>

⁴ <https://www.regeringen.se/remisser/2021/04/remiss-av-forordning-om-andring-i-forordningen-om-hallbarhetskriterier-for-biodrivmedel-och-flytande-biobranslen/>

och flytande bibränslen som produceras i anläggningar som tagits i drift efter 31 december 2020.

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

Det omarbetade förnybartdirektivet ska vara genomfört i Sverige 30 juni 2021, vilket innebär att de ändringar som krävs i den nationella regleringen ska träda i kraft senast detta datum.

Statens energimyndighet (Energimyndigheten) är tillsynsmyndighet enligt hållbarhetslagen och hållbarhetsförordningen. Energimyndigheten har bemyndigande att meddela föreskrifter inom vissa angivna områden som framgår av ändring i hållbarhetsförordningen. Vissa bemyndiganden är nya med anledning av de nya kraven i förnybartdirektivet.

Mot bakgrund av de ändringar som föreslås i hållbarhetslagen och hållbarhetsförordningen krävs omfattande ändringar i Statens energimyndighets föreskrifter. Som en följd härav har myndigheten sett behov av att meddela helt nya föreskrifter istället för att göra justeringar i nu gällande föreskrift (STEMFS 2011:2). I flera delar kommer kraven ändå att vara oförändrade i förhållande till aktörerna. För att underlätta för aktörerna som har att följa föreskriften kommer även den vägledning (ER 2020:15) som finns nu att uppdateras och vid behov förändras.

Nollalternativ och alternativa lösningar

Föreslagen föreskrift är utformad i enlighet med ändring i hållbarhetslagen respektive hållbarhetsförordningen, vilka är föranledda av Sveriges skyldighet att genomföra EU-rätten, det omarbetade förnybartdirektivet. Om ingen reglering kommer till stånd skulle detta innebära att vissa frågor som inte reglerats i detalj i lag eller förordning förblir oreglerade. Det i sin tur skulle innebära att aktörerna inte fullt ut har kännedom om vilka krav som ska vara uppfyllda.

Alternativa lösningar finns huvudsakligen avseende regleringen av krav vid utformningen av kontrollsystem (inklusive massbalanssystem) och rapportering. Ett alternativ skulle kunna vara att ställa samma krav på kontrollsystemet oavsett vilken typ av aktör det rör sig om. Det framstår dock som onödigt betungande att kräva ett mer avancerat kontrollsystem än vad som krävs för att säkerställa att den rapporteringsskyldiga uppfyller de krav som är tillämpliga utifrån typ av verksamhet, råvaror och liknande. Detta blir särskilt tydligt för rapporteringsskyldiga som endast köper bränslen från leverantörer som själva omfattas av hållbarhetsbesked. Det framstår som oproportionerligt att kräva att kunden exempelvis ska ta stickprov på leverantörens bränslen om detta redan genomförs inom ramen för leverantörens eget kontrollsystem. I dessa fall föreslås

följaktligen att kontrollsystemet endast behöver säkerställa att samtliga bränslen som används omfattas av hållbarhetsbesked hos leverantören och för det fall anläggningen omfattas av krav på minskade växthusgasutsläpp, att växthusgasutsläppen kan beräknas.

Även för rapporteringsskyldiga som bara använder bränslen som inte träffas av markkriterier vore det möjligt att helt frånga krav på stickprov i produktionskedjan och dylikt. Emellertid är det inte alltid möjligt att vid en okulär kontroll av bränslet avgöra om det omfattas av markkriterier eller inte. Flis kan till exempel komma från hela träd (skogsbiomassa), energiskog på åkermark (agrobiomassa), avverkningsrester (restprodukter från skogsbruk) eller returträ (restprodukter som inte uppkommit i primärproduktionen). Det kan därför vara motiverat att kräva ett mer avancerat kontrollsystem, motsvarande det för råvaror som omfattas av markkriterierna, för att säkerställa att råvarorna verkligen är vad de utges för att vara.

En särskild aspekt av kontrollsystemet handlar om massbalanssystemet, som ska säkerställa hållbarheten när partier med olika egenskaper blandas, och systemgränsen för denna. I nu gällande föreskrifter anges att massbalansen ska vara uppfylld inom en plats med tydlig gräns och att en sådan plats kan utgöras av en rapporteringsskyldigs samtliga skatteupplag enligt lagen (1994:1776) om skatt på energi. I analogi med detta har det vid remitteringen av förslaget om ändring i hållbarhetslagen framkommit önskemål om att en rapporteringsskyldigs samtliga anläggningar ska kunna utgöra en plats. Energimyndigheten bedömer dock att dagens systemgräns är generös jämfört med andra medlemsstater och att en inkludering av en rapporteringsskyldigs samtliga anläggningar skulle gå utöver direktivets bestämmelser. I det tekniska underlag⁵ som beställts av kommissionen anges att om ett företag har flera produktionsanläggningar måste varje plats ha ett eget massbalanssystem. Följaktligen föreslås i föreskriften ett förtydligande att en anläggning är en plats inom vilken massbalansen ska vara uppfylld.

Att massbalansen ska vara uppfylld inom respektive anläggning kan medföra ökad administration för de rapporteringsskyldiga jämfört med om de hade möjlighet att betrakta alla sina anläggningar samlat. Ett energibolag i en storstad kan ha ett flertal anläggningar som inte ligger på större avstånd från varandra än att det kan vara praktiskt att vid behov flytta bränslen mellan dem. Enligt uppgift följer ett typiskt bolags affärssystem redan idag inleveranserna till varje anläggning med den noggrannhet som krävs avseende till exempel bränslekategori, leverantör, ursprung och certifiering. Däremot rapporteras förbrukning utifrån principen först in-först ut, där hela bolaget är ett lager. Affärssystemen kan därmed redan idag ge underlag för massbalansrapportering för bolagens samlade anläggningar. Däremot krävs manuell hantering, till

⁵ Navigant (2020), REDIIBIO project. Technical Assistance to develop guidance for the implementation of the new bioenergy sustainability criteria set out in the revised Renewable Energy Directive. 3rd Progress Report – for stakeholder consultation.

exempel genom en separat Excel-fil, om bränslet flyttas mellan anläggningar. Detta eftersom spårbarheten inte följer med i affärssystemet.

I direktivet förtydligas vidare att en infrastruktur eller plats för överföring och distribution kan vara en plats inom vilken massbalansen kan vara uppfylld, något som dock gäller i praxis sedan tidigare och delvis redan framgår av föreskrifterna. Detta tillägg föreslås nu föras in i föreskrifterna, men det har också under remitteringen av förslaget om ändring i hållbarhetslagen framkommit önskemål om att en rapporteringsskyldigs hela logistiksystem ska ingå, oavsett om det handlar om gasnät eller exempelvis lastbilar. Av ovan nämnda tekniska underlag framgår dock att transportföretag normalt inte äger bränslet utan bara transporterar det från en plats till en annan och därför krävs inget eget massbalanssystem för transporten. Mot bakgrund av att en alltför vid systemgräns skulle gå utöver direktivets bestämmelser föreslås därför inte krav om att hela logistiksystem ska kunna omfattas oavsett typ.

Vid Sveriges rapportering av de mängder förnybar energi som kan räknas in i landets måluppfyllelse gentemot förnybartdirektivet uppstår en särskild utmaning genom att mindre anläggningar undantas från hållbarhetskraven. De mängder som får räknas med är dels mängder som är verifierat hållbara, dels mängder som använts i anläggningar som inte omfattas av hållbarhetskraven. Mängder som inte omfattas av hållbarhetskraven omfattas inte heller av rapporteringskraven. Däremot samlas information om biobränsleanvändning i Sverige in genom den officiella statistiken, även om det där inte framgår om bränslena används i anläggningar som omfattas av hållbarhetskrav.

För att summera de mängder som får räknas in i måluppfyllelsen – de verifierat hållbara och de som inte omfattas av hållbarhetskraven – skulle alla aktörer som inte omfattas av hållbarhetskraven behöva rapportera in sina mängder. Det framstår som mycket betungande för dessa i huvudsak mindre aktörer, i många fall enskilda företag och privatpersoner. I stället föreslås att de rapporteringsskyldiga även ska rapportera eventuella biobränslemängder som inte är verifierat hållbara och att dessa dras från totalen enligt den officiella statistiken. På så sätt kan de mängder som får räknas med i måluppfyllelsen utläsas. För att kunna allokera mängderna till rätt sektor i Sveriges rapportering enligt förnybartdirektivet behöver de rapporteringsskyldiga även ange hur mycket el respektive värme/kyla som producerats i anläggningen som använt bränslena.

Bemyndiganden för Statens energimyndighet

I hållbarhetsförordningen och förslaget om ändring av den anges Statens energimyndighet som tillsynsmyndighet enligt hållbarhetslagen. I förordningen ges bemyndigande för myndigheten att utfärda närmare föreskrifter varav vissa genomför mer detaljerade bestämmelser i direktivet.

I tabellen nedan presenteras de bemyndiganden som ges Energimyndigheten genom förslag till ändring i hållbarhetsförordningen samt hur dessa föreslås tas om hand.

Förordning 2011:1088	Statens energimyndighet får meddela ytterligare/närmare föreskrifter om	Hur bemyndigandet tas om hand
3 c §	vad som avses med anläggning	Energimyndighetens förslag meddelar inga ytterligare föreskrifter.
3 d §	vad som avses med sammanlagd installerad tillförd effekt	Energimyndighetens förslag meddelar inga ytterligare föreskrifter.
6 a §	hur utsläppen av växthusgaser enligt 2 kap. 1 och 1 a §§ hållbarhetslagen ska beräknas	Föreskrivs ytterligare genom förslag till föreskrift, kapitel 7.
7 §	kriterier och geografisk räckvidd för de områden som anges i 2 kap. 2–5 §§ hållbarhetslagen <i>Anm: gäller för biodrivmedel och biobränslen som har producerats av Agrobiomassa från mark</i>	Energimyndighetens förslag meddelar inga ytterligare föreskrifter. Föreslås förtydligas genom vägledning.
8 §	hur det ska visas att villkoren i 2 kap. 6–8 §§ hållbarhetslagen är uppfyllda <i>Anm: gäller för biodrivmedel och biobränslen som har producerats av skogsbiomassa, eller producerats av avfall eller restprodukter från jordbruksverksamhet</i>	Energimyndighetens förslag meddelar inga ytterligare föreskrifter. Föreslås förtydligas genom vägledning.
13 §	om rapporteringsskyldigheten och undantag från rapporteringsskyldigheten <i>Anm: gäller för rapporteringsskyldig enligt 3 kap. 1 § 1-5 hållbarhetslagen</i>	Föreskrivs ytterligare genom förslag till föreskrift, kapitel 2 och 3.
13 a §	om redovisning av uppgifter <i>Anm: den som är rapporteringsskyldig enligt 3 kap. 1 § 2-4 hållbarhetslagen ska på sin webbplats informera konsumenter om biobränslenas typ och ursprung</i>	Föreskrivs ytterligare genom förslag till föreskrift, kapitel 5.
13 b §	om skyldigheten att lämna uppgifter och om undantag från den skyldigheten	Föreskrivs ytterligare genom förslag till föreskrift, kapitel 5.
16 §	om vad som krävs för att styrka hållbarheten hos biodrivmedel och biobränslen, om kontrollsystem och om granskning av sådana system den beskrivning av kontrollsystem som avses, omprövning av hållbarhetsbesked och anmälan av väsentliga ändringar i kontrollsystem	Föreskrivs ytterligare genom förslag till föreskrift, kapitel 2, 3 och 4.
17 §	vad som krävs för att styrka hållbarheten hos biodrivmedel och biobränslen i samband med att hållbarhetsbesked ges för en avgränsad tidsperiod <i>Anm: statens energimyndighet får ge ett hållbarhetsbesked för en avgränsad tidsperiod enligt första stycket 17 § hållbarhetsförordningen</i>	Föreskrivs ytterligare genom förslag till föreskrift, kapitel 4.
18 §	förhållandet mellan de nationella och internationella system som avses	Energimyndigheten meddelar inga ytterligare föreskrifter. Föreslås förtydligas genom vägledning.

De bemyndiganden som ges för myndigheten innebär inte ytterligare krav för staten, kommuner eller regioner utöver de konsekvenser för myndigheter och domstolar som behandlats i konsekvensanalysen vid remitteringen av förslaget om ändringar i hållbarhetslagen. Energimyndigheten gör därför bedömningen att

föreslagna ändringar inte kan få sådana effekter på kostnader för staten, kommuner eller regioner att medgivande krävs av regeringen⁶.

Vilka berörs?

De som berörs av regleringen är de som är eller föreslås bli rapporteringsskyldiga enligt hållbarhetslagen:

- den som är skattskyldig för biodrivmedel
- den som yrkesmässigt använder flytande biobränslen
- den som yrkesmässigt använder fasta biobränslen för el, värme, kyla eller bränslen i en anläggning med en sammanlagd installerad tillförd effekt om minst 20 MW
- den som yrkesmässigt använder gasformiga biobränslen för el, värme, kyla eller bränslen i en anläggning med en sammanlagd installerad tillförd effekt om minst 2 MW
- andra som ansöker om hållbarhetsbesked (företrädesvis leverantörer av biobränslen eller aktörer med mindre anläggningar som mottar statligt stöd)

Som noteras i den konsekvensanalys som gjorts för i ändring i hållbarhetslagen gäller hållbarhetskriterierna 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. Sådana aktörer är i huvudsak jordbruks- och skogsbruksverksamheter, industriella verksamheter som ger upphov till restprodukter och avfall samt producenter av biodrivmedel och biobränslen.

Närmare beskrivning av vilka företag som berörs

I detta avsnitt beskrivs de företag som träffas av förslagen.

Skattskyldiga för biodrivmedel samt anläggningar som använder flytande biobränslen

Biodrivmedel och flytande biobränslen omfattas redan idag av hållbarhetskraven men nu sker viss förskjutning genom att rapporteringsskyldigheten för flytande biobränslen, som varit delat mellan skattskyldiga och användare, konsekvent läggs hos användaren. För biodrivmedel däremot är det de skattskyldiga som fortsatt är rapporteringsskyldiga. Dessa skattskyldiga utgörs i huvudsak av de som säljer drivmedel, men även yrkesmässiga användare av drivmedel, som större industriverksamheter, kan vara skattskyldiga. Det befintliga regelverket för biodrivmedel och flytande biobränslen omfattar drygt 130 rapporteringsskyldiga aktörer.

Anläggningar som använder fasta och/eller gasformiga biobränslen

Användare av fasta och/eller gasformiga biobränslen har inte tidigare omfattats av hållbarhetskraven. Användarna är i huvudsak värmeverk och kraftverk men också vissa industrier med stor biobränsleanvändning, framför allt inom massa- och pappersindustri. Energimyndigheten har i tidigare utredning (ER 2019:28)

⁶ Enligt förordning (2014:570) om regeringen medgivande till beslut om vissa föreskrifter.

uppskattat att omkring 200–300 anläggningar för fasta biobränslen och ytterligare ett tiotal anläggningar för gasformiga biobränslen kan komma att omfattas. En aktör kan äga fler än en anläggning, vilket innebär att antalet aktörer som träffas är lägre än antalet anläggningar. Vad gäller gasformiga biobränslen pekar bedömningar från Energigas Sverige på att antalet anläggningar som träffas sannolikt är en underskattning.

Utöver de anläggningar som producerar el, värme och/eller kyla tillkommer också anläggningar som producerar bränslen, förutsatt att produktionen ges finansiellt stöd. Eftersom bestämmelsen endast träffar den som använder *bränslen*, i motsats till *råvaror*, bedömer Energimyndigheten att det i praktiken handlar om den som använder biobränslen som normalt kan användas direkt för förbränning och bearbetar dessa vidare till mer förädlade bränslen. Det kan exempelvis handla om den som i yrkesmässig verksamhet bearbetar sågspån till pellets eller som uppgraderar biogas till fordonsgaskvalitet. Hur många som träffas av detta beror på hur kommande stödsystem utformas, inte minst i beredningen av Biogasmarknadsutredningen (SOU 2019:63) och Energimyndighetens pågående uppdrag att utreda styrmedel för ökad inhemsk produktion av biodrivmedel.

Aktörer som frivilligt ansöker om hållbarhetsbesked

Förutom de som föreslås bli rapporteringsskyldiga enligt 3 kap 1 § 1–4 i förslaget till hållbarhetslag införs också en möjlighet att frivilligt ansöka om hållbarhetsbesked. Det kan dels vara leverantörer som vill kunna visa hållbarhet för sina bränslen gentemot sina kunder, dels andra aktörer som behöver hållbarhetsbesked för att kunna motta statligt stöd eller för att det krävs enligt annan lagstiftning. I ändring i hållbarhetslagen anges att det som åsyftas med annan lagstiftning är utsläppshandelssystemet EU ETS. I och med att den föreslagna definitionen av anläggning i ändring i hållbarhetsförordningen överensstämmer med anläggningsbegreppet i EU ETS kommer de aktörer som behöver hållbarhetsbesked enligt EU ETS ändå att vara rapporteringsskyldiga. Frivilligt hållbarhetsbesked blir därför främst aktuellt för bränsleleverantörer och för anläggningar för fasta och gasformiga bränslen som ligger under respektive effektgräns (20 MW och 2 MW) och som mottar statligt stöd, exempelvis genom Klimatklivet eller biogasstöd.

I remitteringen av förslaget om ändring i hållbarhetslagen anges att antalet aktörer som kommer utnyttja möjligheten att frivilligt ansöka om hållbarhetsbesked är osäkert.

Påverkas företags kostnader och verksamhet?

Förslaget till föreskrifter innebär konsekvenser av olika slag för de företag som berörs av regleringen. Konsekvenserna skiljer sig för ett företag som redan har hållbarhetsbesked men kan behöva justera sitt kontrollsystem med anledning av nya bestämmelser jämfört med företag som inte tidigare omfattats av hållbarhetskrav. De rapporteringsskyldigas kontrollsystem ska vara utformade med

utgångspunkt i en riskbedömning av verksamheten. Hur stora kostnaderna blir för en viss aktör beror därmed på vilka produktionskedjor aktören hanterar.

Energimyndighetens bedömning är att de fasta och gasformiga bränslen som används i Sverige idag i allmänhet medför låga risker. Det minskar kraven på kontrollsystemets omfattning och de kostnader som är förknippade därmed. Detta gäller särskilt inhemsk skogsbiomassa, där regeringen i förslaget till hållbarhetslag bedömt att Sverige är ett så kallat A-land. Det innebär att den rapporteringsskyldige inte själv måste visa att avverkningen skett med lämplig hänsyn till kolsänkor, naturskyddade områden och liknande eftersom detta förutsätts säkerställas genom nationell lagstiftning.

Möjligheten att köpa bibränslen från leverantörer med eget hållbarhetsbesked minskar behovet av ett omfattande kontrollsystem hos den som använder bränslena. För användare som väljer att uteslutande köpa sin biomassa från leverantörer med hållbarhetsbesked och som inte omfattas av krav på minskade växthusgasutsläpp – vilket bara gäller anläggningar som tas i bruk från 2021 – ställs inga andra krav på kontrollsystemet än att det ska säkerställa att biomassan omfattas av hållbarhetsbesked hos leverantören. Den tillkommande kostnaden för kontrollsystemet blir därmed begränsad. Däremot kan det antas att leverantörens kostnader för att inrätta och upprätthålla ett kontrollsystem kan komma att avspeglas i priset på bränslen.

Ett flertal av de aktörer som nu kommer att beröras av hållbarhetskrav på fasta bibränslen bedöms redan inneha hållbarhetsbesked för sin användning av flytande bibränslen. Den administrativa bördan av att utvidga kontrollsystemet bedöms därför vara begränsad till att komplettera kontrollsystemet med rutiner för de bränslen som tillkommer. Aktörer som idag är rapporteringsskyldiga för biodrivmedel eller flytande bibränslen, oavsett om de dessutom använder fasta eller gasformiga bränslen eller ej, kan vidare behöva se över sitt kontrollsystem så att det möter de nya bestämmelser som även träffar befintliga aktörer, såsom att kontrollsystemet ska säkerställa att det inte fuskas med jungfruliga råvaror för att avsiktligt göra dem till avfall eller restprodukter.

De aktörer som idag inte har hållbarhetsbesked och som ansöker om detta behöva upprätta ett kontrollsystem, vilket medför kostnader. De kostnader som uppkommer kopplar bland annat till kravet att genomföra en oberoende granskning av kontrollsystemet vid anmälan om rapporteringsskyldighet eller omprövning av hållbarhetsbesked. Även förvaltningen av kontrollsystemet i enlighet med lagstiftningen medför kostnader. Förvaltningen av kontrollsystemet kan exempelvis avse kontroller och stickprov hos leverantörer.

I Energimyndighetens rapport Systemet för hållbarhetskriterier i Sverige: En utvärdering av regelverkets praktiska tillämpning (ER 2015:21) uppskattas den genomsnittliga årliga kostnaden för en rapporteringsskyldig - under den tid som systemet varit igång - till 300 000 kronor per år. Kostnaden kan variera avsevärt mellan företag av varierande storlek. Fram till år 2015 hade rapportering enligt

hållbarhetslagen visat att dessa kostnader uppgick till 14 procent av kostnaden för ansökningar om hållbarhetsbesked och upprättande av ett kontrollsystem, varav 4 procent för införande och 10 procent för oberoende granskning. Resterande 86 procent utgjordes av kostnader för att förvalta kontrollsystemet och rapportera uppgifter till Energimyndigheten enligt 3 kap. 1 e § hållbarhetslagen och tillhörande föreskrifter. Förutom administrativa kostnader för de rapporteringsskyldiga tillkommer kostnader för faktiska åtgärder i produktionskedjan. I utvärderingen uppskattades de totala kostnaderna under den period systemet varit i bruk till i genomsnitt 2 866 000 kronor per aktör.

Ovan nämnda siffror avser som sagt den genomsnittliga årskostnaden för den tid som systemet varit igång. Det innebär att den faktiska kostnaden för nya aktörer blir högre inledningsvis med de initiala kostnader som uppstår för exempelvis anmälan eller ansökan om hållbarhetsbesked, upprättande av kontrollsystem samt oberoende granskare.

I utvärderingen av systemet för hållbarhetskriterier uppskattades den totala kostnaden för den administrativa hanteringen av systemet för hållbarhetskriterier till omkring 50 miljoner kronor per år. Av dessa kostnader utgjorde 90 procent kostnader för de rapporteringsskyldiga aktörerna. Den totala kostanden förväntas öka med det stora antalet nya rapporteringsskyldiga som använder fasta och gasformiga bibränslen.

I rapporten (ER2015:21) kunde det konstateras att totala administrativa kostnader för rapporteringsskyldiga aktörer kraftigt varierade per producerad energimängd beroende på en aktörs storlek. För en liten anläggning (årlig produktion lägre än 10 GWh) är kostnaderna generellt högre än för en större anläggning (årlig produktion högre än 10 GWh). För leverantörer av biodrivmedel uppskattades snittkostnaden till 27 kr/MWh för liten anläggning, jämfört med 2 kr/MWh för stor anläggning. Motsvarande siffror för leverantörer av biogas uppskattas till 19 kr/MWh för liten anläggning respektive 3 kr/MWh för stor anläggning. För leverantörer av flytande biobränslen uppskattas kostnaden vara 9 kr/MWh för liten anläggning, samt 1 kr/MWh för stor anläggning. Skillnaden i kostnader mellan en stor och liten aktör förväntas vara oförändrade efter implementeringen av det omarbetade förnybartdirektivet.

För anläggningar som omfattas av lagstiftningen förväntas generellt den totala kostnaden per energimängd vara högre för ett värmeverk jämfört med ett kraftvärmeverk. Även det är en indikation om att kostnader till följd av lagstiftningen kommer se olika ut beroende på typ av anläggning och aktör. För att bedöma vilka möjligheter aktörerna har att bära denna kostnad behöver emellertid hänsyn tas till att olika produkter, såsom el, värme, kyla eller bränslen, också betingar olika pris.

Påverkas konkurrensförhållanden?

Kostnaden för att uppfylla kraven i förslaget förväntas generellt vara högre för små företag än för stora företag i förhållande till deras omsättning. Å andra sidan

finns det en effektgräns avseende anläggningar för fasta och gasformiga biobränslen, innebärande att mindre anläggningar (under 20 respektive 2 MW) inte omfattas av regelverket. Detta skapar en tröskeleffekt som kan påverka konkurrensförhållanden mellan aktörer som ligger strax över respektive strax under gränsen. Vidare innebär den riskbaserade ansatsen att aktörer som hanterar produktionskedjor med stora risker ur hållbarhetskänseende måste ha ett mer omfattande kontrollsystem än aktörer som hanterar produktionskedjor med lägre hållbarhetsrisker. Det senare är dock fullt i linje med förorenaren-betalar-principen⁷.

Påverkas företag i andra avseenden?

Förslaget leder inte till någon ytterligare påverkan på berörda företag än den som redan har redovisats.

Behöver särskild hänsyn tas till små företag?

Förslaget till ändringar i hållbarhetslagen innefattar vilka företag som omfattas av rapporteringsskyldigheten och innebär att mindre anläggningar som använder fasta eller gasformiga bränslen undantas. Behovet av tydlig information till aktörer i samband med anmälan om hållbarhetsbesked och vid granskning av kontrollsystem gäller alla aktörer oavsett storlek. Vid framtagande av information behöver dock hänsyn tas till att små företag vanligen inte har samma förutsättningar att ta del av information i samma utsträckning som större företag har. Mot denna bakgrund är det viktigt att den information som lämnas är lättillgänglig för samtliga aktörer.

Medför regleringen miljömässiga konsekvenser?

Genom att regeringen bedömt att Sverige som land uppfyller markkriterierna för skogsbiomassa och restprodukter från jordbruk väntas de nya hållbarhetskraven inte medföra några direkta konsekvenser för miljömålen *Levande skogar* och *Ett rikt odlingslandskap*. Däremot kan de nya hållbarhetskriterierna innebära ökade hållbarhetskrav på importerade råvaror från länder som inte som land uppfyller ovan nämnda markkriterier. Råvaror för biodrivmedel och flytande biobränslen omfattas redan och biogasimporten består företrädesvis av import från Danmark, ett land som också omfattas av kraven i det omarbetade förnybartdirektivet. Det förekommer även en del import av fasta biobränslen från länder utanför EU. Här kan de nya kraven komma att påverka vilka råvaror som kan användas.

Utöver de direkta miljökonsekvenserna finns en indirekt konsekvens där ett pålitligt system för hållbarhetskriterier kan påverka legitimiteten för biobränsle som energikälla och därmed dess roll i omställningen till fossilfrihet. Både direkta och indirekta miljökonsekvenser beror dock mer på regelverket i dess helhet än på de vägval som görs i förslaget till föreskrifter.

⁷ Förorenaren-betalar-principen är en vedertagen princip inom miljöpolitiken och innebär att den som orsakar skador i miljön ska betala de samhällsekonomiska kostnader som uppstår.

Medför regleringen sociala konsekvenser?

De sociala konsekvenser som förslaget kan innebära förväntas vara små eftersom det inte direkt påverkas människors sätt att leva, bo, arbeta, förhålla sig till varandra eller möjligheten att delta i samhället. Dock kan förslaget tänkas ha viss påverkan på konsumenternas ställning utifrån den redovisning av information om biobränslen som ska publiceras för konsumenter på de rapporteringsskyldigas webbplatser. Mer lättillgänglig information underlättar för konsumenter och juridiska personer att göra medvetna val vid tecknande av el- och värmeavtal.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Ändring av lagen om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen är en följd av Sveriges skyldighet att genomföra EU-rätten och har utformats utifrån de krav som ställs i det omarbetade förnybartdirektivet. Förslaget utgör ett strikt genomförande av direktivet och det har inte funnits utrymme för olika nationella lösningar vid genomförandet. Ny föreskrift om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen är därmed en direkt följd av de lagändringar som föreslås. Förslaget inte bedömts behöva anmälas enligt direktiv (EU) 2015/1535 eller direktiv (EU) 2006/123/EG.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Det omarbetade förnybartdirektivet ska enligt sin lydelse vara genomfört i medlemsstaternas lagstiftning senast den 30 juni 2021. Ändringar i hållbarhetslagen ska enligt proposition 2020/21:185 träda i kraft den 1 juli 2021 även merparten ändringar i hållbarhetsförordningen träder i kraft samma datum. Energimyndighetens nu remitterade föreskrifter förväntas träda i kraft tidigast i slutet av juli 2021.

Energimyndigheten bedömer att det finns ett behov av informationsinsatser. Bland annat för att nå de företag som utifrån utvidgningen av direktivet vad det gäller fasta och gasformiga biobränslen nu träffas i nationell lagstiftning. Statens energimyndighet har upparbetade informationskanaler via webbplats, E-tjänster och nyhetsbrev för hållbara bränslen. Information om ny föreskrift kommer att lämnas i samtliga kanaler. Myndigheten avser vidare att uppdatera befintlig vägledning (ER 2020:15).

Samråd

Energimyndigheten har under arbetet med föreskrifterna fört diskussioner med berörda företag och intresseorganisationer. För att involvera rätt intressenter i rätt tid har en intressentanalys genomförts. I analysen definierades primärintressenter respektive sekundärintressenter utifrån behovet att kontakta intressenten underhand respektive vid remittering. Primärintressenter är intressenter som i hög grad påverkas av förändringarna i regelverket medan sekundärintressenter är sådana som påverkas i lägre grad men ändå kan tänkas ha synpunkter på utformningen.

Datum
2021-05-03

Diariernr
2021-002638

Primärintressenter har därmed involverats under arbetets gång, bland annat genom referensgruppsmöte och andra typer av avstämningar, medan sekundärintressenter endast kontaktas vid remitteringen.

Kontaktpersoner

För eventuella frågor angående denna konsekvensutredning eller förslaget på föreskrift kontakta:

Elin Larsson

016-544 24 82

elin.larsson@energimyndigheten.se eller hbk@energimyndigheten.se