

Hållbarhetskriterier

Förslag till implementering av vissa delar av
Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/28/EG om
främjande av användningen av energi från förnybara
energikällor

Förord

Energimyndigheten gavs i regleringsbrev för år 2009 i uppdrag att efter samråd med berörda myndigheter redovisa förslag på hur bestämmelserna om hållbarhetskriterier och beräkningar av växthusgasminskning i Europaparlamentets och rådets direktiv (2009/28/EG) om främjande av energi från förnybara energikällor kan genomföras i Sverige.

Denna rapport innehåller myndighetens förslag till implementering av direktivets bestämmelser om hållbarhetskriterier och beräkning av växthusgasminskning. Rapporten innehåller också en analys av i vilken utsträckning kriterierna redan är uppfyllda för biomassa av svenskt ursprung. Efter önskemål från Näringsdepartementet redovisar myndigheten även vissa författningsförslag. De delar av uppdraget som berör strategiska detaljfrågor och känslighetsanalyser avrapporteras i en särskild rapport under senare delen av oktober månad.

Energimyndigheten har berett Jordbruksverket, Naturvårdsverket, Skatteverket Skogsstyrelsen, SWEDAC och Transportstyrelsen som berörda samrådsmyndigheter möjlighet att lämna synpunkter på rapporten. Därutöver har myndigheten inhämtat synpunkter från ett antal andra berörda organisationer och företag. Myndigheten har i möjligaste mån beaktat inkomna synpunkter i den slutliga versionen av rapporten.

Projektledare för arbetet med rapporten har varit Jonas Paulsson. Därutöver har Matti Parikka och Margareta Petré Axner deltagit i projektgruppen.

Eskilstuna september 2009

Tomas Kåberger
Generaldirektör

Jonas Paulsson
Projektledare

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Inledning	11
1.1 EU:s direktiv om främjande av användning av energi från förnybara energikällor	11
1.2 Uppdraget	12
1.3 Uppdragets redovisning	13
1.4 Avgränsningar	13
1.5 Uppdragets genomförande	13
1.6 Rapportens disposition	14
2 Direktivets hållbarhetskriterier	16
2.1 Direktivet	16
2.2 Artikel 17 - hållbarhetskriterier	16
2.3 Artikel 18 - kontrollsystem	18
2.4 Artikel 19 - beräkning av växthusgaspåverkan	18
2.5 Artikel 20 - genomförandeåtgärder	19
2.6 Bilaga V - beräkningsmetod	19
3 Biodrivmedel och andra flytande biobränslen i Sverige	20
3.1 Biodrivmedel	20
3.2 Andra flytande biobränslen	28
4 System med hållbarhetskriterier i andra länder	32
4.1 Andra länders system	32
5 Implementering	35
5.1 Direktivets krav och svensk lagstiftning	35
5.2 Utformningen av ett svenskt hållbarhetssystem	42
6 Energimyndighetens förslag avseende rapportering, verifiering och oberoende granskning	48
6.1 Direktivet	48
6.2 Rapporteringsskyldiga aktörer	48
6.3 Rapporteringsskyldighetens innebörd	51
6.4 Rapporteringens innehåll	52
6.5 Rapporteringsfrekvens	52
6.6 Den rapporteringsskyldiges verifiering	53
6.7 Oberoende granskning	59
6.8 Krav på oberoende granskare	60
6.9 Krav på massbalanssystem	61
6.10 Stöd- och tillsynsfunktioner för rapportering, verifiering och granskning	61
6.11 Behov av transparens	62

7	Författningsförslag	64
7.1	Lag (2010:000) om hållbarhetskriterier	64
7.2	Förslag till lag om ändring i lagen (2003:113) om elcertifikat.....	73
7.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1776) om skatt på energi	74
8	Referenser	76
Bilaga 1		79
	Analys av kriterierna i artikel 17 i förhållande till befintlig svensk rätt	79
Bilaga 2		90
	Införlivande av direktiv listade i bilaga 2 till (EG) nr 73/2009 (artikel 17.6)	90
Bilaga 3		93
	Möten, samrådmyndigheter m.m.	93

Sammanfattning

I denna rapport presenterar Energimyndigheten sitt förslag till implementering av de delar av förnybarhetsdirektivet (2009/28/EG) som berör hållbarhetskriterier och en analys av i vilket utsträckning hållbarhetskriterierna redan är införlivade i svensk rätt för den biomassa som produceras i Sverige.

Energimyndighetens förslag och bedömningar

En särskild lag om hållbarhetskriterier införs

Myndigheten föreslår att direktivets bestämmelser om hållbarhetskriterier huvudsakligen införlivas i svensk rätt genom att en ny lag skapas, *Lag om hållbarhetskriterier*. Därutöver krävs följdändringar i *lag (1994:1776) om skatt på energi* och *lag (2003:113) om elcertifikat*. Därtill tillkommer följdändringar i ny förordning om statligt stöd till åtgärder för produktion, distribution och användning av biogas och andra förnybara gaser¹.

Ändringar i miljöbalken eller skogsvårdslagen behövs inte men bör utredas

Energimyndigheten ser inte att det krävs ändringar i skogsvårdslagen (1979:429) eller miljöbalken (1998:808) för att införliva direktivets bestämmelser. Med hänsyn till synpunkter som Energimyndigheten fått av branschintressen ser myndigheten dock ett behov av att det utreds huruvida ändringar kan göras i miljöbalken och skogsvårdslagen för att säkerställa att biomassa av svenskt ursprung uppfyller hållbarhetskriterierna. Detta skulle kunna minska den administrativa bördan för i synnerhet jord- och skogsbruksföretag. Detta bör utredas av de myndigheter som har sakkunskap inom de aktuella lagarna.

Innehållet i lag om hållbarhetskriterier

Den lag om hållbarhetskriterier som Energimyndigheten föreslår innehåller direktivets kriterier och krav för vad som är ett hållbart biodrivmedel eller hållbart flytande biobränsle, bestämmelser om den rapportering som krävs samt vilka aktörer som är rapporteringsskyldiga. Energimyndigheten föreslår att det i lagen ges ett tämligen brett bemyndigande till regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att utfärda närmare föreskrifter. Sådana bestämmelser och bilagor som redan nu är omfattande, och kommer att bli ytterligare utvidgade och detaljerade, läggs i myndighetsföreskrifter. Skälet för detta är att det möjliggör snabba ändringar allteftersom kommissionen beslutar om ändringar och tillägg.

Rapporteringsskyldighet

Energimyndigheten föreslår att en rapporteringsskyldighet införs i lag om hållbarhetskriterier. Denna bör motsvara behoven i artikel 18.1 (verifiering) och 18.3 (oberoende granskning) men dessutom överensstämma med bränslekvitetsdirektivets krav. Rapporteringsskyldighet föreslås för aktörer som:

1. levererar biodrivmedel till eget eller annans säljställe i Sverige,

¹ Förväntas beslutas den 1 oktober 2009.

2. yrkesmässigt använder biodrivmedel som inte erhållits via säljställe,
3. yrkesmässigt använder flytande biobränsle *eller*
4. yrkesmässigt levererar flytande biobränsle till användare i Sverige som inte yrkesmässigt använder flytande biobränsle.

Rapporteringskyldighet innebär att aktören ansvarar för att årligen rapportera mängd levererat eller använt biodrivmedel eller flytande biobränsle som uppfyller hållbarhetskriterierna och att visa att denna mängd uppfyller kriterierna. Till rapporteringskyldigheten hör också ett ansvar för att uppgifterna kontrollerats och granskats av en oberoende granskare. Energimyndigheten föreslår att den oberoende granskningen ska utföras av en av kontrollör som är ackrediterad enligt lag (1992:1119) om teknisk kontroll. Ackreditering enligt denna lag görs av SWEDAC, Styrelsen för ackreditering och kontroll.

Direktivet kräver att de ekonomiska aktörerna använder ett massbalanssystem för att verifiera att kriterierna är uppfyllda. Energimyndigheten bedömer att systemgränsen för denna bör vara Sverige.

Undantag från rapporteringskyldighet

Med hänsyn till att rapporteringskyldigheten inte ska innebära en orimligt stor börda för vissa aktörer anser Energimyndigheten att det bör utredas vidare om och i vilken utsträckning rapporteringskyldighet kan undantas för aktörer som leverera eller använder små bränslemängder. Detta görs lämpligen i samband med konsekvensutredningen.

Rapporteringen samordnas med rapportering enligt bränslekvalitetsdirektivet

För aktörer som omfattas av bränslekvalitetsdirektivets bestämmelser om rapportering av växthusgasintensitet m.m. för levererade bränslen och som samtidigt omfattas av den föreslagna rapporteringskyldigheten bör det övervägas om och hur rapportering av uppgifter kan samordnas. Rapportering enligt bränslekvalitetsdirektivets bestämmelser har utretts av Transportstyrelsen samtidigt som Energimyndigheten har utrett förnybarhetsdirektivets bestämmelser.

Bristen på godkända certifieringssystem ett problem

Energimyndigheten bedömer att olika former av frivilliga certifieringssystem som är harmoniserade med direktivets hållbarhetskriterier kommer vara centrala för den verifiering aktörerna har att lägga fram för tillsynsmyndighet och oberoende granskare. Eftersom det för närvarande saknas inarbetade certifieringssystem som är harmoniserade med direktivets krav är det sannolikt att verifieringen inledningsvis efter lagstiftningens ikraftträdande ofta kommer att behöva ske på annat sätt än genom godkända frivilliga certifieringssystem. Även om Energimyndigheten inte gjort en konsekvensanalys ser myndigheten mot bakgrund av inkomna synpunkter från branschintressen stora svårigheter och problem med att godkända certifieringssystem saknas.

Samverkan mellan myndighet och berörda aktörer under 2010

Det snabba ikraftträdande av direktivets bestämmelser i svensk rätt senast 5 december 2010 innebär att lag, förordning och myndighetsföreskrifter måste antas under 2010. Den snabba processen ska sättas i relation till de krav som åläggs rapporteringsskyldiga. Detaljerna i bestämmelserna föreslås utarbetas och fastställas i myndighetsföreskrifter under 2010. Detta betyder att detaljerna måste utarbetas samtidigt som aktörerna bör förbereda sig för de kommande föreskrifterna. Energimyndigheten ser att detta kommer att kräva omfattande samverkan mellan tillsynsmyndigheten och rapporteringsskyldiga aktörer och deras branschföreträdare. Därtill kommer det att krävas betydande stöd till berörda aktörer, samtidigt som tillsynsmyndigheten själv behöver utarbeta rutiner och stöd för verksamheten.

Rättsverkan mellan olika rättsområden

Förnybarhetsdirektivets bestämmelser om hållbarhetskriterier berör flera rättsområden, med olika tillsynsmyndigheter. Energimyndigheten gör bedömningen att en enhetlig tillsyn över hållbarhetskriterierna och förfarande kring rapporteringen ger förutsättningar för att minimera företags administrativa börda. Detta bidrar även till att göra tillsynen kostnadseffektiv.

Energimyndigheten gör bedömningen att de berörda tillsynsmyndigheterna utövar tillsyn inom respektive lagområde där krav på att hållbarhetskriterierna är uppfyllda utgör ett villkor. Tillsynsmyndigheten för lag om hållbarhetskriterier fattar beslut om godkännande och överlämnar dessa beslut till övriga berörda tillsynsmyndigheter. Dessa myndigheter använder sedan besluten som en av flera grunder för tillsyn. Detta förslag till rättsverkan mellan olika rättsområden förutsätter att tidsfrister för tillsyn eller omprövning av beslut är tillräckliga för att tillsyn eller omprövning ska kunna ske efter det att hållbarhetskriteriemyndighetens beslut vunnit laga kraft. Detta betyder att följdändringar måste genomföras i lag om elcertifikat. Energimyndighetens preliminära bedömning är att lagen om skatt på energi inte behöver ändras i detta avseende.

Sekretessbestämmelser

Frågan om sekretess för uppgifter som rapporterats enligt lagen om hållbarhetskriterier behöver enligt Energimyndighetens uppfattning utredas vidare.

Energimyndigheten föreslås som tillsynsmyndighet

Energimyndigheten föreslår sig själv som tillsynsmyndighet för den föreslagna lagen om hållbarhetskriterier. Detta med hänsyn till de beröringspunkter detta har till Energimyndighetens uppdrag att vara statistikansvarig myndighet för energi och tillsynsmyndighet för elcertifikatsystemet. Myndigheten bedömer att det finns samordningsvinster att göra i den löpande förvaltningen. Här avses dock inte samordning som på något sätt kan äventyra myndighetens integritet som statistikansvarig myndighet.

Energimyndigheten har i sitt reviderade budgetunderlag gjort en samlad bedömning av resursbehovet för hållbarhetskriterierna och ett kvotpliktsystem för förnybara drivmedel. Myndigheten avser att i samband med den kommande konsekvensutredningen återkomma med en mer utförlig bedömning av resursbehovet avseende uppgifter enligt hållbarhetskriterierna för myndigheten.

1 Inledning

1.1 EU:s direktiv om främjande av användning av energi från förnybara energikällor

Den Europeiska unionen har sedan 90-talets slut gjort flera insatser för att främja användningen av energi från förnybara källor inom unionen. Insatserna på EU-nivå har under den senaste tioårsperioden utmynnat i ett antal målsättningar, handlingsplaner och direktiv för förnybar energi. De tidiga insatserna för förnybar energi inom EU berörde förnybar elproduktion och främjande av biodrivmedel. År 2001 antogs direktiv om främjande av el producerad från förnybara energikällor² och år 2003 antogs direktiv om främjande av biodrivmedel³. I dessa direktiv antogs mål om att 21 % av elanvändningen inom EU-27 år 2010 ska vara producerade från förnybara källor och att 5,75 % av ersatt bensin- och dieselanvändning för transporter ska utgöras av biodrivmedel. Under senare år har insatserna även kommit att beröra de övriga sektorerna.

Den 23 januari 2008 presenterade Europeiska kommissionen vid sidan om tidigare direktiv förslag till ett omfattande direktiv om främjande av förnybar energi som en del i ett större energi- och klimatpaket. Direktivförslaget omfattade samtliga sektorer och innehöll mer bindande mål och krav för medlemsstaterna än vad som varit fallet i tidigare direktiv. Europaparlamentet och rådet enades om direktivet⁴ i december 2008 och det offentliggjordes den 5 juni 2009 i den Europeiska gemenskapens tidning. Enligt artikel 27 ska direktivets bestämmelser implementeras i nationell lag senast den 5 december 2010.

Det antagna direktivet, vilket i denna rapport benämns **förnybarhetsdirektivet**, lägger fast bindande nationella mål för förnybar energi, inklusive ett bindande minimimål för transportsektorn. För EU som helhet syftar förnybarhetsdirektivet till att öka andelen förnybar energi till 20 % år 2020, vilket kan jämföras med andelen 8,5 % år 2005. Det bindande målet för Sverige år 2020 är 49 %, vilket innebär en ökning med drygt 9 procentenheter i jämförelse med 2005 års nivå enligt beräkningar från Eurostat. Direktivet innehåller en rad åtgärder för att minska hinder och främja användningen av förnybar energi. Direktivet ställer bland annat krav på medlemsstaterna att nationella handlingsplaner ska upprättas. Dessa handlingsplaner ska innehålla nationella mål för olika sektorer samt uppgifter om medel för att nå dessa mål.

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/77/EG av den 27 september 2001 om främjande av el producerad från förnybara energikällor på den inre marknaden för el.

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/30/EG av den 8 maj 2003 om främjande av användningen av biodrivmedel eller andra förnybara drivmedel.

⁴ 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.

Förnybarhetsdirektivet innehåller så kallade **hållbarhetskriterier** för flytande och gasformiga biodrivmedel och andra flytande biobränslen. Ett syfte med dessa kriterier är att förhindra att de åtgärder som medlemsstaterna vidtar för att nå de nationella målen inte ska resultera i att områden med hög biologisk mångfald förstörs. Ett annat syfte är att landområden med stora kollager inte ställs om för produktion av biobränsle om minskningen av kollager inte inom rimlig tid kan kompenseras av minskade växthusgasutsläpp från biobränsle. Direktivets kriterier syftar till att säkerställa hållbarhet och lägger fast att endast biodrivmedel och andra flytande biobränslen som uppfyller direktivets hållbarhetskriterier får beaktas vid beräkning av måluppfyllelsen. Mot bakgrund av att de bindande målen och stimulansåtgärderna skall ge minskade globala utsläpp av växthusgaser lägger direktivet också fast att enbart biodrivmedel och flytande biobränslen som ger upphov till en viss växthusgasreduktion i jämförelse med fossilt alternativ får beaktas i måluppfyllelsen.

Direktivets bestämmelser om växthusgasreduktioner och hållbarhetskriterier för biodrivmedel och andra flytande biobränslen är omfattande. Utöver kriterier för hållbarhet och krav på växthusgasreduktion innehåller direktivet också bestämmelser kring kontroll av överensstämmelse med kriterierna och metod för beräkning av växthusgasminskning.

1.2 Uppdraget

Energimyndigheten gavs i regleringsbrev för 2009 i uppdrag att ge förslag på hur direktivets bestämmelser om växthusgasberäkningar och hållbarhetskriterier kan implementeras i Sverige. Därutöver ingick i uppdragsbeskrivningen att ta reda på huruvida biomassa producerad i Sverige utifrån befintlig lagstiftning uppfyller direktivets hållbarhetskriterier samt att analysera effekter för olika alternativa produktionskedjor och för produktion integrerad med processindustrier.

Uppdragsbeskrivningen enligt regleringsbrevet (av Energimyndigheten indelad i tre delar):

Del 1 *”Energimyndigheten ska efter samråd med berörda myndigheter lämna förslag till hur bestämmelserna om hållbarhetskriterier och beräkningar av klimatgasutsläpp i EU:s direktiv för användningen av energi från förnybara energikällor ska genomföras i Sverige. En centralutgångspunkt för arbetet ska vara Sveriges förutsättningar att nå målen på ett kostnadseffektivt sätt. Utredaren ska även beakta regeringens målsättning om att minska regelbördan och de administrativa kostnaderna inte minst för små och medelstora företag.*

Del 2 *Myndigheten ska särskilt analysera i vilken mån det vid genomförandet skulle vara möjligt för Sverige att hävda att befintligt regelverk säkerställer uppfyllandet av direktivets*

hållbarhetskriterier generellt för all biomassa eller för vissa typer av biomassa från vissa regioner eller typer av producenter.

Del 3 *Utredaren skall vidare på strategiskt viktiga detaljer i detaljreglerna genom känslighetsanalys illustrera betydelsen av alternativ utformning av reglerna för olika produktionskedjor och olika typer av integration med processindustrier.*

Uppdragen ska återrapporteras till Regeringskansliet (Näringsdepartementet enligt tidplan som upprättas av Regeringskansliet (Näringsdepartementet))”

I de kontakter myndigheten haft med Näringsdepartementet har det framkommit preciseringar om att del 1 av uppdraget bör omfatta författningsförslag. Rapportering ska ske senast 1 oktober 2009.

1.3 Uppdragets redovisning

Den del av uppdraget som redovisas i denna rapport avser i första hand de delar av uppdragsbeskrivningen som berör förslag på implementering (del 1). Rapporten omfattar även frågeställningen i vilken utsträckning svensk biomassa uppfyller direktivets hållbarhetskriterier med hänsyn till befintlig lagstiftning (del 2). Del 2 redovisas i en bilaga till denna rapport. Del 3 av uppdraget rapporteras i en särskild promemoria med tillhörande underlagsrapporter. Del 3 beräknas rapporteras under slutet av oktober månad 2009.

1.4 Avgränsningar

Del 1 av uppdraget som avser förslag till implementering och som redovisas i denna rapport har avgränsats till att omfatta förslag till lagändringar som krävs för ett införlivande av direktivets bestämmelser om hållbarhetskriterier. Utöver de lagändringar som föreslås krävs ytterligare författningsändringar. Dessa ändringar beskrivs endast principiellt.

Beträffande författningsförslag har uppdraget avgränsats till förslag till lag. Detta har gjorts i syfte att längre fram i processen av införlivandet av bestämmelserna i svensk rätt kunna ha förutsättningar att snabbt införliva de kompletteringar som kommissionen avser göra vad gäller ett flertal detaljbestämmelser. Förslag till förordningar och myndighetsföreskrifter presenteras därför inte i uppdraget. Författningsförslaget har inte konsekvensanalyserats. En konsekvensutredning kommer dock att krävas innan ett slutligt lagförslag kan läggas fram.

1.5 Uppdragets genomförande

Energimyndigheten har för sin utredning om implementeringen av förnybarhetsdirektivets hållbarhetskriterier lagt ut två konsultuppdrag. Ett av dessa har utförts av advokatbyrån Wistrands, vars rapport behandlar hur

bestämmelserna kan införlivas på det lagtekniska planet⁵. Den andra konsultrapporten har utarbetats av ÅF och behandlar hur systemet med rapportering och granskning kan utformas i Sverige⁶. ÅF:s undersökning genomfördes under våren 2009 genom ett flertal intervjuer med enskilda aktörer och branschorganisationer som direkt eller indirekt berörs av direktivets bestämmelser för hållbarhetskriterier. Vid ett par av dessa branschintervjuer deltog också Energimyndigheten direkt.

Energimyndigheten har under arbetet haft ett antal möten med direkt berörda branschorganisationer och enskilda företag för att klargöra detaljfrågor. Dessa organisationer framgår i bilaga 3. Myndigheten har också haft möten med Skatteverket, Transportstyrelsen och SWEDAC (Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll).

I arbetet med att klargöra i vilken utsträckning kriterierna redan är införlivade i befintlig rätt för biomassa som produceras i Sverige har Energimyndigheten samverkat med Naturvårdsverket, Jordbruksverket och Skogsstyrelsen, vilka bistått med underlag för myndighetens analys.

Energimyndighetens förslag till implementering ska redovisas till regeringen efter samråd med berörda myndigheter. Myndigheten har därför berett Jordbruksverket, Naturvårdsverket, Skatteverket, Skogsstyrelsen, SWEDAC och Transportstyrelsen möjlighet att lämna synpunkter på myndighetens implementeringsförslag. Mot bakgrund av den korta samrådstiden (en vecka) och förslagets detaljeringsgrad har Skogsstyrelsen dock inte haft möjlighet att ge synpunkter på myndighetens implementeringsförslag.

Energimyndigheten har också berett ett antal organisationer och företag möjlighet att ge synpunkter på ett utkast av rapporten. Dessa organisationer och företag framgår i bilaga 3.

Energimyndigheten har i möjligaste mån försökt att beakta inkomna synpunkter från samrådsmyndigheter och övriga. Det korta tidsutrymme som myndighet berett myndigheter och andra intressenter att inkomma synpunkter i kombination med förslagets komplexitet har inneburit att synpunkterna ofta varit översiktliga och preliminära. Energimyndigheten föreslår därför att myndigheter och övriga organisationer på nytt bereds möjlighet att inkomma med mer detaljerade synpunkter på myndighetens rapport.

1.6 Rapportens disposition

Rapporten inleds i kapitel 2 med en beskrivning av de artiklar i direktivet som omfattas av myndighetens implementeringsförslag. Därefter följer ett beskrivande

⁵ Wistrands 2009 Lagtekniska alternativ på det principiella planet för implementering av vissa frågor i Europaparlamentets och rådets direktiv om främjande av användningen av förnybar energi.

⁶ ÅF 2009a. Implementering av hållbarhetskriterier för biodrivmedel.

kapitel (3) rörande de bränslen och de marknader som berörs av de berörda artiklarna och av myndighetens implementeringsförslag. I kapitel 4 görs en internationell utblick till ett antal länder vilka redan har utarbetade nationella system med hållbarhetskriterier. Storbritanniens system presenteras mer ingående.

I kapitel 5 presenteras myndighetens bedömningar och ställningstaganden kring hur direktivets bestämmelser bör implementeras. Detta avsnitt åtföljs i kapitel 6 av ett mer utvecklat förslag i de delar av förslaget som berör rapportering, verifiering och granskning. Slutsatser och bedömningar i kapitel 5 och 6 ligger till grund för förslag till författningstext, som presenteras i kapitel 7. Övriga delar av lagförslaget bygger inte på analys och överväganden i samma grad.

Kapitel 8 innehåller referenser.

I bilaga 1 presenteras en analys av huruvida direktivets kriterier redan är införlivade i svensk rätt för biomassa producerad i Sverige (del 2 av uppdraget).

I bilaga 2 finns uppräknade de EG-rättsakter som avses i artikel 17.6.

I bilaga 3 presenteras de myndigheter och organisationer som beretts möjlighet att lämna synpunkter på ett utkast av rapporten.

2 Direktivets hållbarhetskriterier

I detta kapitel ges en översiktlig beskrivning av de artiklar i direktivet som omfattas av myndighetens implementeringsförslag.

2.1 Direktivet

I förnybarhetsdirektivet åläggs EU:s medlemsstater vidta en rad åtgärder för att öka användningen av förnybar energi. Direktivet innehåller ambitiösa och bindande mål fram till år 2020 för medlemsstaterna, dels mål för total andel förnybar energi och dels mål för användning av förnybar energi i transportsektorn. Målet för den totala andelen förnybar energi i EU år 2020 är 20 % och andelen i transportsektorn 10 %. Det bindande målet för Sverige är 49 % total förnybar energi år 2020, vilket kan jämföras med 2005 då andelen var knappt 40 % enligt beräkningar från EU:s statistikorgan Eurostat.

Direktivets hållbarhetskriterier omfattar biodrivmedel och flytande biobränslen med följande definitioner (artikel 2):

Biomassa: den biologiska nedbrytbara delen av produkter, avfall och restprodukter av biologiska ursprung från jordbruk (inklusive material av vegetabiliskt och animaliskt ursprung), skogsbruk och därmed förknippad industri inklusive fiske och vattenbruk, liksom den biologiskt nedbrytbara delen av industriavfall och kommunalt avfall.

Biodrivmedel: Vätskeformiga eller gasformiga bränslen som framställs av biomassa och som används för transportändamål.

Flytande biobränslen: Vätskeformiga bränslen för andra energiändamål än för transportändamål, inbegripet el, uppvärmning och kylning, som framställs av biomassa.

De bestämmelser i direktivet som behandlar hållbarhetskriterier och som därmed omfattas av Energimyndighetens implementeringsförslag framgår i artiklarna 17-20 samt i bilaga V. Artiklarna beskrivs översiktligt nedan.

2.2 Artikel 17 - hållbarhetskriterier

I direktivets artikel 17 läggs inledningsvis fast att endast sådana biodrivmedel och flytande biobränslen som uppfyller artikelns krav avseende växthusgasutsläpp och hållbarhetskriterier får beaktas vid beräkning av måluppfyllelsen eller vid beräkning av kvoter för energi från förnybara källor. I första stycket i artikel 17 framgår också att finansiellt stöd för användning av biodrivmedel och flytande biobränslen endast får riktas till sådana som uppfyller direktivets hållbarhetskriterier. Eftersom både den nationella måluppfyllelsen och styrmedel för ökad användning (t.ex. skattebefrielse) görs beroende av direktivets

hållbarhetskriterier får direktivet verkningar för såväl befintliga som framtida styrmedel som syftar till att främja användningen av biodrivmedel och andra flytande biobränslen. Reglerna i artikel 17 omfattar samtliga biodrivmedel, både flytande och gasformiga, samt flytande biobränslen som används för annat energiändamål.

Artikel 17 innehåller kriterier för hållbarhet, däribland krav på minskade utsläpp (17.2). Bestämmelserna om minskade växthusgasutsläpp omfattar samtliga biodrivmedel och flytande biobränslen. Övriga kriterier för hållbarhet (17.3-17.6) gäller för samtliga biodrivmedel och flytande biobränslen, med undantag för sådana bränslen som framställts av avfall och restprodukter, utom restprodukter från jordbruk, vattenbruk, fiske och skogsbruk.

Punkt 2 i artikel 17 stipulerar krav på växthusgasminskningar gentemot fossilt alternativ. Växthusgasminskningen ska från den 1 april 2013 vara 35 % för biodrivmedel och flytande biobränslen som producerats i anläggningar som var i drift 23 januari 2008. Denna nivå höjs från den 1 januari 2017 till 50 %. För anläggningar som tillkommit efter den 1 januari 2017 är tröskeln 60 %. Fram till den 1 april 2013 är det endast sådana biodrivmedel och flytande biobränslen som producerats i anläggningar som driftsatts efter den 23 januari 2008 som omfattas av kraven i punkt 2.

I artikel 17.3 definieras markområden varifrån råvara för produktion av biodrivmedel och flytande biobränslen ur biologisk mångfaldsperspektiv inte får ha sitt ursprung. Kriteriet i punkt 3 omfattar mark som i januari 2008 eller därefter utgjordes av naturskog och annan trädbevuxen mark, områden som av myndighet utsetts för naturskyddssyften och gräsmark med stor biologisk mångfald. För gräsmark med hög biologisk mångfald ska kommissionen fastställa ytterligare kriterier och geografisk räckvidd.

Artikel 17.4 syftar till att skydda markområden med stora kollager. Kriteriet i punkt 4 innehåller krav om att råvara inte får ha sitt ursprung från mark som i januari 2008 eller därefter varit våtmark (4a) eller kontinuerlig beskogade områden (4b och 4c).

Artikel 17.5 syftar till att förhindra att skörd och odling av biomassa på tidigare odikad torvmark ska ge upphov till avgång av växthusgaser.

Kriteriet i artikel 17.6 omfattar krav och normer för jordbruksråvara som odlats inom gemenskapen och som används för produktion av biodrivmedel och flytande biobränslen. Det rör sig om bestämmelser från befintliga direktiv, som alla är införlivade i Sverige sedan tidigare. Se bilaga 2.

I punkt 7 i artikel 17 åläggs kommissionen redovisa vilka åtgärder som vidtagits för att beakta hållbarhetskriterierna i tredjeländer och medlemsstater där det finns stora biomassatillgångar eller omfattande produktion av biodrivmedel som

används i gemenskapen. Därutöver ska kommissionen utreda vilken inverkan gemenskapens biodrivmedelspolitik haft på tillgång och pris på livsmedel samt enligt punkt 9 senast den 31 december 2009 rapportera om kraven på ett hållbarhetssystem för andra biobränslen än biodrivmedel och flytande biobränsle. Om kommissionen ser det lämpligt ska den lägga fram ett förslag till Europaparlamentet och rådet om en sådan utvidgning av direktivet.

Enligt punkt 8 kan en medlemsstat inte av andra skäl som rör hållbarhet vägra att beakta biodrivmedel och flytande biobränsle för de syften som anges i 17.1, dvs. uppfyllande av nationella mål, mätning av kvoter för förnybar energi eller möjlighet till finansiellt stöd. Det betyder att en medlemsstat inte får införa mer långtgående hållbarhetskriterier för dessa syften.

2.3 Artikel 18 - kontrollsystem

Artikel 18 i direktivet innehåller bestämmelser kring kontrollsystemet av direktivets hållbarhetskriterier (enligt artikel 17). I artikel 18 återfinns krav om massbalanssystem (18.1-18.2) och krav gällande verifiering och granskning (18.1 och 18.3). I punkt 3 regleras också medlemsstaternas rapportering till kommissionen av den information medlemsstaten erhållit av de ekonomiska aktörerna.

I 18.4 regleras möjligheterna för gemenskapen att ingå avtal med ett tredjeland som innebär att råvara från landet ifråga uppfyller hållbarhetskriterierna. I artikel 18.4-18.7 regleras kommissionens möjligheter att besluta att frivilliga eller internationella (certifierings-)system med normer för produktion av biomassa uppfyller kriterierna i 17.3-17.5 eller att frivilliga eller internationella system för att mäta minskningen av växthusgasutsläpp uppfyller direktivets krav i artikel 17.2.

Artikel 18 innehåller även krav på kommissionen om rapportering till Europaparlamentet och rådet (punkt 3 och 9).

2.4 Artikel 19 - beräkning av växthusgaspåverkan

Artikel 19 innehåller bestämmelser om den beräkningsmetod som ska användas vid tillämpningen av artikel 17.2 om minskade växthusgasutsläpp genom användning av biodrivmedel och flytande biobränslen. I 19.1 ges aktörerna möjlighet, givet vissa förutsättningar, att använda sig av tre alternativa metoder för att fastställa olika bränslens växthusgasreduktioner:

- a) Genom fastställda normalvärden enligt del A eller B i direktivets bilaga V.
- b) Genom faktiska värden som beräknats enligt direktivets fastställda metod (del C i bilaga V).
- c) Genom att använda en kombination av faktiska delvärden som beräknats enligt direktivets metod (del C i bilaga V) och disaggregerade normalvärden enligt del D eller E i direktivets bilaga V.

I 19.2 åläggs medlemsstaterna att senast den 31 mars 2010 överlämna en rapport med förteckning över områden (Nuts⁷) där de typiska växthusgasutsläppen är lägre än eller lika höga som de direktivets disaggregerade normalvärden för odling.⁸ Artikel 19:2 har betydelse för 19.3, där tillämpningsområdet för normalvärden och disaggregerade normalvärden för odling regleras. Enligt 19.3 får endast disaggregerade normalvärden för odling användas för sådana områden i gemenskapen som ingår i de förteckningar som upprättas enligt 19.2.

Punkterna 19.4 - 19.6 behandlar rapporteringskrav för kommissionen till Europaparlamentet och rådet. Rapporteringskraven berör förteckningar över områden i tredje länder där växthusgasutsläppen för odling är lägre än vad som anges i bilaga V, uppdatering av normalvärden och typiska värden och konsekvenser av indirekta ändringar av markanvändningen. Punkterna 19.7 och 19:8 reglerar tillägg, anpassningar och ändringar i direktivets bilaga V.

2.5 Artikel 20 - genomförandeåtgärder

Artikel 20 handlar om de kompletteringar som ska göras av direktivets bestämmelser om hållbarhetskriterier och att dessa kompletteringar ska beakta bränslekvalitetsdirektivet.⁹ Artikeln vänder sig inte till medlemsstater vilket innebär att artikeln inte berörs av Energimyndighetens implementeringsförslag.

2.6 Bilaga V - beräkningsmetod

Bilaga V innehåller detaljerade bestämmelser för beräkning av växthusgaspåverkan. I del A i bilagan framgår normalvärden för olika befintliga biodrivmedel och i del B uppskattade normalvärden för framtida biodrivmedel. Tillämpbarheten av dessa normalvärden styrs av artikel 19. I del C i bilaga V framgår metoden för beräkning av faktiska värden och i del D framgår disaggregerade normalvärden för biodrivmedel och flytande biobränsle, vilka används i de fall då faktiska värden kombineras med (disaggregerade) normalvärden enligt bestämmelserna i 19.1 c.

⁷ Nuts utgör nomenklaturen för statistiska territoriella enheter inom gemenskapen och framgår i (EG-förordning 1059/2003/EG).

⁸ På jordbruksdepartementets uppdrag har SLU (Sveriges Lantbruksuniversitet) genomfört dessa beräkningar för svenska förhållanden. *Sveriges lantbruksuniversitet 2009. Utsläpp av växthusgaser vid odling av grödor för biodrivmedel samt produktion av biogas från gödsel. Dnr SLU ua 12-4067/08.*

⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/30/EG av den 23 april 2009 om ändring av direktiv 98/70/EG, vad gäller specifikationer för bensin, diesel och gasoljor och införande av ett system för hur växthusgasutsläpp ska övervakas och minskas, om ändring av rådets direktiv 1999/32/EG, vad gäller specifikationen för bränsle som används av fartyg på inre vattenvägar, och om upphävandet av direktiv 93/12/EEG. (Bränslekvalitetsdirektivet)

3 Biodrivmedel och andra flytande biobränslen i Sverige

I detta avsnitt ges en översikt av de biodrivmedel och flytande biobränslen som omfattas av direktivets hållbarhetskriterier och som därmed berörs av implementeringsförslaget i kapitel 5 och 6. Avsnittet beskriver situationen i Sverige. Frågor som bland annat belyses är nuvarande användning, produktions- och distributionskedjor samt marknadsaktörer.

3.1 Biodrivmedel

3.1.1 Användning av biodrivmedel

Transportsektorns energianvändning står idag för ungefär en fjärdedel av Sveriges totala energianvändning, och har under lång tid varit den sektor där energianvändningen ökat mest. Sedan 1970 har energianvändningen i sektorn ökat med närmare 80 %. Transportsektorns energianvändning domineras av fossila bränslen, även om biodrivmedelanvändningen ökat kraftigt sedan år 2000. Användningen av biodrivmedel uppgick år 2008 till 4,3 TWh, vilket motsvarar drygt 4,9 % av transportsektorns totala användning av bensin, diesel och biodrivmedel¹⁰. De biodrivmedel som främst används i Sverige är etanol, FAME¹¹ och biogas.

Tabell 1 Energianvändning inom transportssektorn år 2008¹²

Bränsle	Enhet	Användning 2008	Användning TWh
Bensin, exkl. etanol	1000m ³	4724	43,0
Diesel, exkl. FAME	1000m ³	4184	41,0
Etanol	1000m ³	422	2,5
FAME	1000m ³	165	1,5
Naturgas	milj. m ³	38	0,4
Biogas	milj. m ³	34	0,3
El	GWh	2989	3,0
Flygbränsle	1000m ³	1215	11,7
EO1	1000m ³	26	0,3
EO2-5	1000m ³	42	0,4
Totalt, exkl. bunkring för utrikes sjöfart			104,1
Bunkring för utrikes sjöfart			
EO1	1000m ³	121	1,2
EO2-5	1000m ³	2171	23,0
Totalt, inkl. bunkring för utrikes sjöfart			128,3

¹⁰ Energimyndigheten 2009. Energiindikatorer 2009. Uppföljning av Sveriges energipolitiska mål. ET 2009:15.

¹¹ FAME är samlingsnamnet för fettsyrametylestrar, av vilka RME (rapsmetylester) är den vanligaste i Sverige idag.

¹² Energimyndigheten 2009. Transportsektorns energianvändning 2008. ER2009:04

Användning av etanol

Etanolanvändningen i transportsektorn delas i statistiken upp i kategorierna låginblandad etanol och övrig etanol. Låginblandad etanol är den etanol som blandas i bensin. I dagsläget är låginblandningen av etanol i bensin begränsad till fem volymprocent. Enligt bränslekvalitetsdirektivet (2009/30/EG) kommer möjligheten att låginblanda öka till 10 % i bensin. Kategorin övrig etanol består av etanol som ingår i bränslena E85 (85 %¹³ etanol och 15 % bensin) och ED95 (95 % etanol och 5 % tändförbättrare)

Etanolanvändningen har under de senaste åren ökat kraftigt. Ökningen under de senaste åren beror främst på ökad användning av övrig etanol, medan användningen av låginblandad etanol minskat något beroende på en minskad bensinanvändning. Ökningen av övrig etanol beror främst på en ökad användning av bränslet E85.

Tabell 2 Användning av etanol, låginblandad och övrig¹⁴, 1000 m³

År	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Låginblandad etanol	0	24	58	125	235	252	248	244	228
Övrig etanol	26	18	18	25	25	33	72	115	194
Total användning av etanol	26	42	76	150	261	285	321	359	422

Användning av FAME

FAME är en samlingsbenämning för fettsyrametylestrar, av vilka bränslet RME (rapsmetylester) är den vanligaste i Sverige idag. FAME inblandas antingen i diesel eller används direkt som fordonsbränsle.

I likhet med användningen av etanol har användningen av FAME ökat kraftigt under senaste åren. Framförallt har användningen av FAME till låginblandning ökat.

Tabell 3 Användning av FAME, låginblandad och övrig¹⁵, 1000 m³

År	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Låginblandad FAME	4	5	9	9	56	125	160
Övrig FAME	1	1	1	2	9	5	5
Total användning av FAME	5	5	9	11	65	130	165

Användning av biogas som drivmedel

Användningen av fordonsgas har ökat stadigt under flera år. Den positiva trenden för fordonsgas beror på att allt fler kommuner väljer att satsa på fordonsgas för att

¹³ Vintertid innehåller bränslet en större andel bensin för att förbättra kallstartegenskaperna och minska emissionerna från motorn

¹⁴ Energimyndigheten 2009. Transportsektorns energianvändning 2008. ER2009:04

¹⁵ Energimyndigheten 2009. Transportsektorns energianvändning 2008. ER2009:04

driva lokaltrafikbussar och distributionsfordon. Det ökande antalet tankstationer som tillhandahåller biogas har även lett till en ökande bilpark av personbilar drivna av fordonsgas.

Fordonsgasen i Sverige utgörs av ren biogas eller en blandning av naturgas och biogas. I dagsläget utgör fordonsgasen en blandning i de regioner där naturgasnätet finns, medan fordonsgasen exempelvis på östkusten till större delen består av biogas.

Tabell 4 Användning av fordonsgas, naturgas och biogas ¹⁶, uttryckt i miljoner m³

År	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Naturgas, preliminär statistik	11	12	13	17	20	22	25	26	38
Naturgas, slutlig statistik	12	11	13	19	20	19	24	25	
Biogas	5	6	9	11	13	16	24	28	34
Total mängd fordonsgas	16	18	22	28	33	38	49	54	72

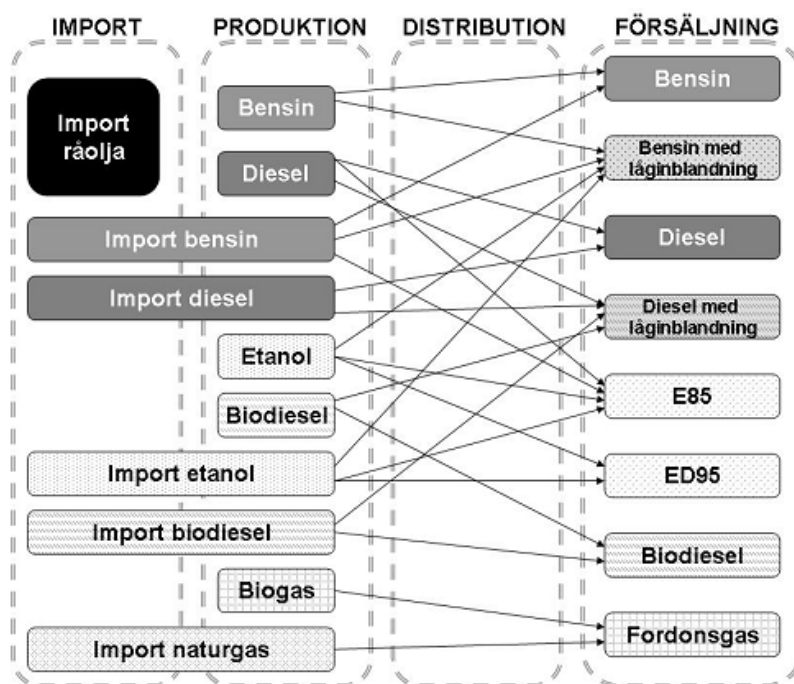
3.1.2 Marknaden för biodrivmedel

Marknaden för biodrivmedel har en nära koppling till marknaden för fossila drivmedel i Sverige. Antalet aktörer på den fossila bränslemarknaden domineras av ett par stora aktörer medan aktörerna på biodrivmedelsmarknaden generellt är flera. Aktörer som är aktiva inom den fossila drivmedelsmarknaden är normalt också aktiva inom biodrivmedelsmarknaden. Den sk. pumplagen¹⁷ gör att alla tankställen som säljer över en viss volym motorbensin eller diesel är skyldiga att tillhandahålla något förnybart drivmedel.

Den nära kopplingen mellan den fossila drivmedelsmarknaden och biodrivmedelsmarknaden åskådliggörs i figur 1 där alternativa varuströmmar fram till färdigt bränsle framgår. Observera att med "import" i figuren avses både införsel från ett annat EU-land och import från ett tredje land.

¹⁶ Energimyndigheten 2009. Transportsektorns energianvändning 2008. ER2009:04.

¹⁷ Lag (2005:1248) om skyldighet att tillhandahålla förnybara drivmedel.



Figur 1 Schematisk beskrivning av varuströmmar på den svenska biodrivmedelmarknaden¹⁸

Etanolmarknaden i Sverige

Etanol framställs oftast genom jäsning (fermentering) av stärkelsrika jordbruksprodukter eller cellulosabaserad råvara. För närvarande finns två fabriker i Sverige som tillverkar etanol på kommersiell basis. Den största anläggningen finns i Norrköping och drivs av Lantmännen Agroetanol. Lantmännen producerar etanol genom jäsning av spannmål och råvaran kommer till ca 95 % från svenska bönder. Den andra svenska etanolfabriken finns i Örnsköldsvik och drivs av SEKAB som tillverkar etanol av en sockerrik lut från Domsjö fabrikers sulfitmassatillverkning. Den sammanlagda produktionskapaciteten av etanol i Sverige var i början av år 2008 ca 71 000 m³ per år. Sedan hösten 2008 har Agroetanols linje 2 tillkommit, vilket utökar kapaciteten med 150 000 m³.

Även om etanol produceras i Sverige, importeras merparten. År 2008 var cirka 90 % av den etanol som användes i Sverige importerad, huvudsakligen från Brasilien.¹⁹

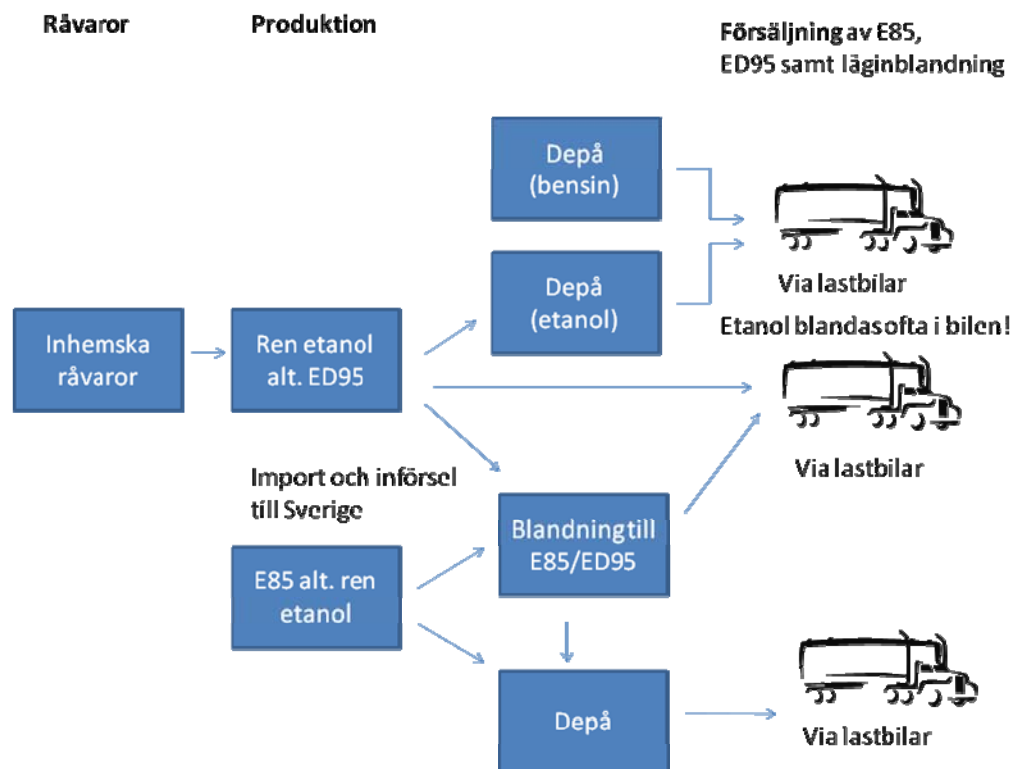
Etanol säljs antingen som E85, ED95 eller låginblandat i bensin. Idag blandas upp till 5 % etanol i 95-oktanig bensin vid låginblandning. Det är framförallt den inhemskt producerade etanolen som används för låginblandning i bensin. Generellt gäller att oljebolagen köper in etanol och sedan sköter blandningen av etanol och bensin själva. Blandningen sker oftast i tankbilarna vid depåerna.

¹⁸ ÅF 2009b

¹⁹ ÅF 2009b

Distributionsförfarandet kan dock variera i olika delar av landet. Vad gäller E85 blandas drivmedlet på olika sätt. En del E85 importeras färdigblandat, medan en del blandas i Sverige. För tyngre fordon med modifierade dieselmotorer finns etanolbränslet ED95, vilket idag används av lätta lastbilar och bussar, men på sikt även av tunga lastbilar.

I Figur 2 illustreras ett flödesschema för hur etanol till låginblandning, E85 och ED95 kan se ut i Sverige idag.



Figur 2 Flödesschema E85, ED95 samt låginblandad etanol²⁰

Marknaden för FAME/RME i Sverige

I Sverige produceras FAME främst från rapsolja som förestras till rapsmetylester, RME. Den största delen av rapsoljan importeras eller förs för närvarande in från annat EU-land men en viss del baseras på raps odlad i Sverige.

RME tillverkas idag såväl småskaligt, där produktionen är mindre än 1 000 m³ per år, som storskaligt. Den största anläggningen är Perstorps fabrik i Stenungsund där produktionskapaciteten är ca 180 000 m³ (160 000 ton) per år. Vid sidan om större anläggningar finns det ett antal mindre och halvstora producenter av RME, varav några drivs som lantbrukarägda bolag.

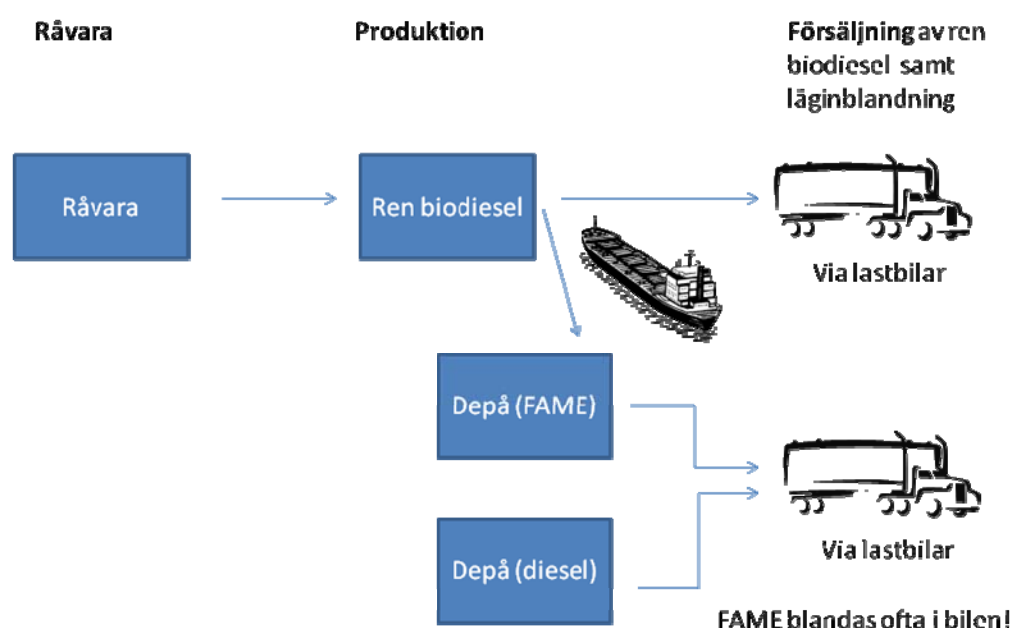
FAME säljs antingen som ren biodiesel eller inblandad i diesel. Idag blandas upp till 5 % FAME i diesel. I Sverige har en svensk standard för biodiesel föreslagits,

²⁰ ÅF 2009a

vilken ställer högre krav på koldegenskaper än vad biodiesel generellt har i Europa²¹.

För att undvika problem vid kyla är det viktigt att det endast är en viss typ av FAME som når landet. FAME lagras dock nästan alltid i en separat tank i depån så att inblandning kan väljas bort om problem skulle uppstå eller kunden så önskar. På samma sätt som för etanol är det generellt oljebolagen som köper in FAME och själva sköter inblandningen inom sin egen distributionslogistik. Blandningen av FAME och diesel utförs oftast i samband med lastning av tankbilarna vid depåerna.

Figur 3 illustrerar hur varuflödet för FAME kan se ut i Sverige idag.



Figur 3 Flödesschema för FAME/RME²²

Marknaden för biogas i Sverige

Det förekommer en viss skillnad mellan marknaden för gasformiga drivmedel och marknaden för flytande drivmedel. Framförallt skiljer sig marknaderna åt när det gäller transport av bränslet. De tre vanligaste sätten att leverera gas till tankstationerna är via ledningsnät från produktionsanläggning, via lastbilar eller via ett större ledningsnät med flera inmatningspunkter t.ex. naturgasnätet.

Biogas produceras vanligen genom rötning där organiskt material bryts ner under anaeroba (syrefria) förhållanden. Idag produceras biogas främst från svenska råvaror som avfall eller slam (från avloppsreningsverk). I viss mån samrötas avfall med grödor. Vid en ökad efterfrågan kan dock andra råvaror för rötning, såsom halm eller avfall komma att importeras. Detta sker bland annat i Tyskland där

²¹ Perstorp Bioproducts 2009. <http://www.perstorpbioproducts.com>

²² ÅF 2009a.

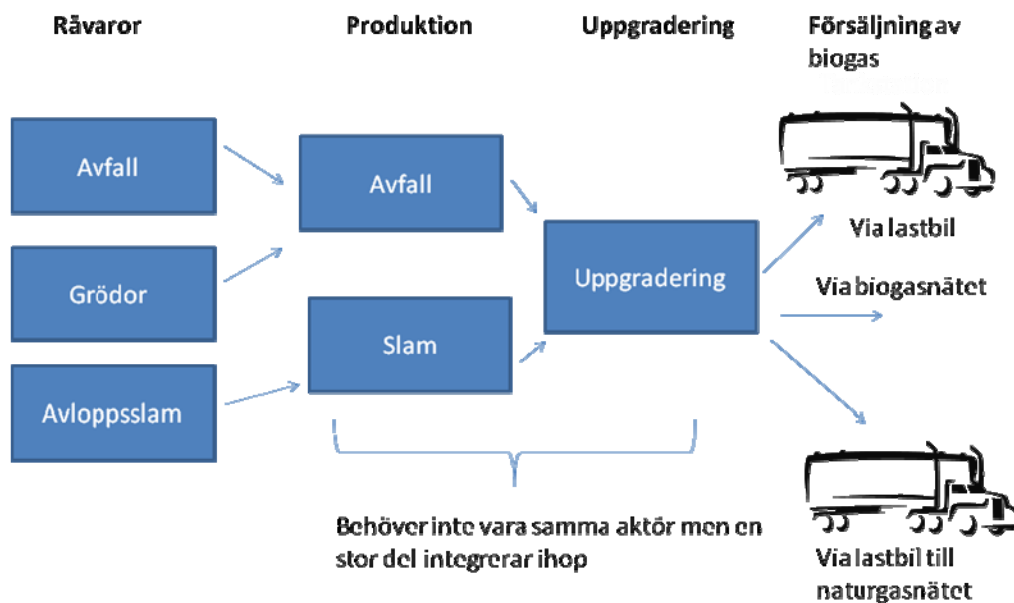
import av råvaror för produktion av biogas för elproduktion är lönsam redan idag på grund av fördelaktiga stödsystem.

Råvarorna rötas först till rågas som sedan måste uppgraderas innan gasen kan användas som fordonsgas eller för inblandning med naturgas. Uppgraderingsanläggningarna är ofta lokaliserade i anslutning till produktionsanläggningar men ibland uppgraderas rågas från flera källor i en och samma uppgraderingsanläggning. Detta är en företeelse som kan komma att öka om antalet små och distribuerade rågasproducenter ökar. Detta kan bli fallet om exempelvis enskilda jordbruk börjar producera rågas. Biogas uppgraderas i dagsläget till naturgaskvalitet i ett 30-tal anläggningar i Sverige.

På senare tid har distributionen av den uppgraderade biogasen i ökande omfattning utförts av andra aktörer än producenterna själva. Det finns för närvarande fyra (4) stora distributörer av biogas. Distribution sker antingen via tankbil eller via rörledning. I många fall ägs även biogaspumpen vid tankstationerna av producenten eller distributören.

Biogas säljs idag både som ren biogas och i blandningar med naturgas. I det befintliga naturgasnätet i södra Sverige finns möjligheten för köpare att köpa ren biogas. Detta kräver en noggrann inrapportering av insatta och uttagna mängder biogas till systemet. Rent praktiskt kan man naturligtvis inte skilja metanmolekylerna från varandra utan systemet fungerar som systemet för miljömärkt el, där man kvittar uttag mot insats och konsumenten är garanterad att motsvarande mängd biogas tillförts systemet.

I Figur 4 illustreras hur flödesschemat för biogas kan se ut i Sverige idag.



Figur 4 Flödesschema för biogas²³

I dagsläget finns 92 gastankställen²⁴ i Sverige. Det är dock stora skillnader inom Sverige hur väl utbyggd infrastrukturen för gas är. Merparten av gastankstationerna är lokaliserade till den södra delen av landet och storstadsregioner.

Fyra stora aktörer finns i dagsläget som operatörer av gastankstationer. Tillsammans förfogar dessa aktörer över mer än 75 % av gastankstationerna. En av de större aktörerna har inga egna tankstationer utan är en aktör associerad med andra bolag som driver tankstationerna. Övriga aktörer är enskilda kommuner och mindre kommunala energibolag samt mindre företag och samarbeten. I tabell 5 presenteras den aktuella operatörsfördelningen av gastankstationer.

Tabell 5 Antal gastankstationer i Sverige i december 2008²⁵

Företag	Gastankstationer	Andel [%]
E.ON	24	26
FordonsGas Sverige AB	28	30
AGA Gas AB (tillsammans med olika bolag):	8	9
- Statoil/AGA	- 3	
- Tanka/AGA	- 1	
- Uno-x/AGA	- 1	
- OKQ8/AGA	- 1	
- Shell/AGA	- 2	
Svensk Biogas AB	13	14
Övriga (kommunala bolag, m.m.):	19	21
Summa	92	100

²³ ÅF 2009a

²⁴ Gasföreningen 2009

²⁵ Gasbilen 2009

3.1.3 Framtida biodrivmedel

De biodrivmedel som beskrivits ovan utgör vad man brukar kalla första generationens biodrivmedel. Dessa bedöms vara kommersiellt gångbara de närmaste 10 åren. Först därefter bedöms det finnas förutsättningar med dagens tekniska utvecklingstakt för en andra generationens biodrivmedel, som bygger på teknik för att framställa biodrivmedel från cellulosa. En förestående produkt är etanol utvunnen ur cellulosa. Andra möjliga drivmedel är metanol, DME (dimetyleter), Fischer-Tropsch diesel (FT diesel) och vätgas.

Fischer-Tropsch-drivmedel (kallas även FT-diesel eller syntetisk diesel) tillverkas för närvarande ur naturgas. Det är fullt möjligt att tillverka ett sådant drivmedel ur biomassa som exempelvis skogsrester, grödor, slam eller avfall. Råvaran förgasas för att sedan göras flytande genom så kallad FT-syntes. FT-diesel är blandbart med diesel. Det kan även köras i ren form.

DME är ett gasformigt drivmedel för dieselmotorer som kan framställas ur såväl naturgas som biomassa. DME är en vätska vid lågt tryck och därmed ett energitätare bränsle än gas. Fordonet kommer därför längre på en tankning. DME kan användas som bränsle i vanliga dieselmotorer men kräver ett nytt insprutningssystem och en ny tank. Därför går det inte att växla mellan DME och diesel.

Alkoholerna etanol och metanol har liknande egenskaper som fordonsbränsle. Metanolen kan tillverkas från såväl naturgas som vedråvara. Metanol kan liksom etanol låginblandas i bensen och därmed introduceras gradvis. Etanol och metanol fungerar direkt (utan konvertering) i vissa bränsleceller.

Framväxten av andra generationens biodrivmedel som är baserade på cellulosahaltiga råvaror betyder att skog som råvarukälla i framtiden kommer att bli allt mer betydelsefull. Detta innebär att direktivets hållbarhetskriterier för biodrivmedel inom en snar framtid i allt större utsträckning kommer att beröra skogsbruket.

3.2 Andra flytande biobränslen

Förnybarhetsdirektivets hållbarhetskriterier omfattar utöver gasformiga och flytande biodrivmedel även flytande (vätskeformiga²⁶) biobränslen för andra energiändamål än för transportändamål. Bränslen som ryms inom definitionen och som i dagsläget används i Sverige är biooljor (animaliska och vegetabiliska oljor och fetter), råttoljor och tallbeckolja.

Skogsindustrins avlutar bör inte omfattas av definitionen då dessa i fysikalisk bemärkelse inte torde kunna klassificeras som en biovätska (bio liquids) även om dessa har en flytande form. Avlutarna utgör också en del av den kemiska

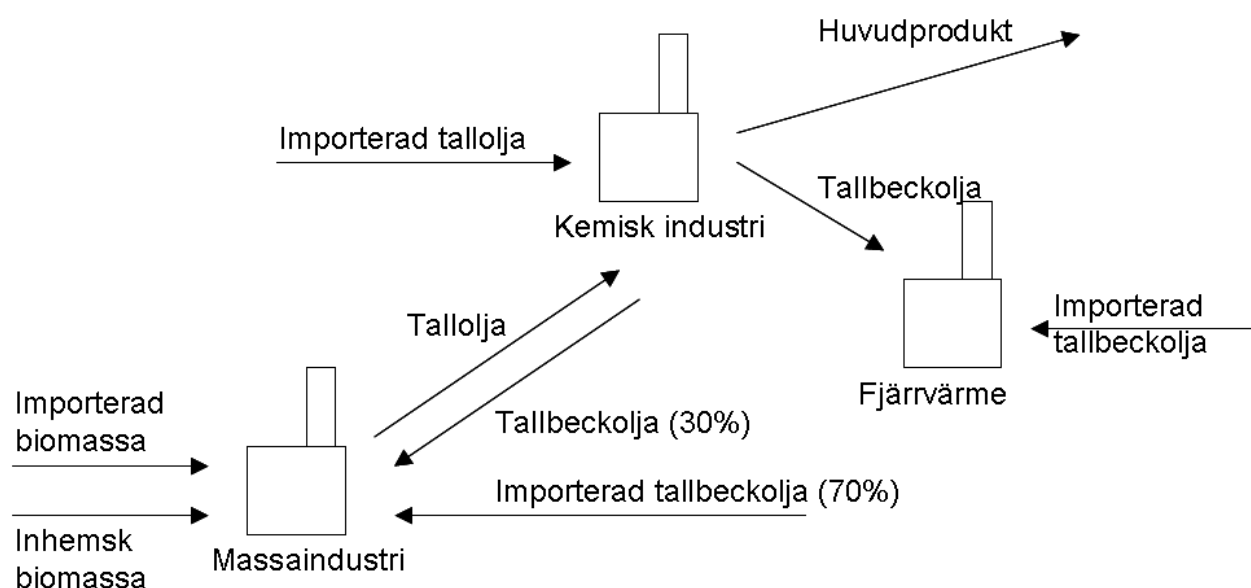
²⁶ Benämningen är *bio liquids* i den engelskspråkliga versionen av direktivet (2009/28/EC)

processen i massabruket vars huvudsyfte är att återföra kokkemikalierna i kemiskt lämplig form för vidare processer.

3.2.1 Råtallolja och tallbeckolja

Vid tillverkning av kemisk pappersmassa bildas biprodukten råtallolja. Råtallolja bildas genom att utlösta extraktivämnen (sulfatsåpa) avskiljs och spjälkas med syra. Råtalloljan försäljs vanligen till kemisk industri där den destilleras och används t ex i färg och fernissa. Härvid uppstår (tall-)beckolja som levereras tillbaka till skogsindustrin för att användas som bränsle. Råtalloljan säljs företrädesvis till Arizona Chemicals fabrik i Sandarne, där den utgör en viktig råvarubas²⁷.

Övrig försäljning sker till kemisk industri belägen i andra europeiska länder. Användningen av råtallolja för bränsleändamål är för närvarande belagd med energiskatt, men det finns förslag på att denna skatt ska slopas från 1 januari 2011²⁸. Tallbeckolja är skattebefriad. Av figur 5 framgår de principiella varuströmmarna för tallolja och tallbeckolja.



Figur 5 Varuströmmar för (rå-)tallolja och tallbeckolja (TB)²⁹

3.2.2 Biooljor

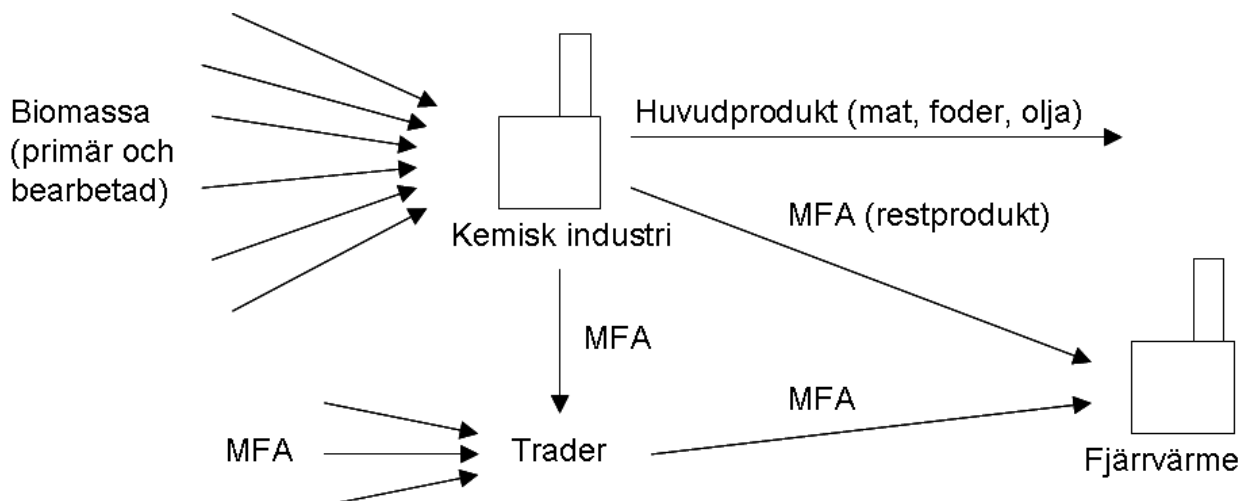
Med begreppet bioolja avses vegetabiliska och animaliska oljor och fetter. De vegetabiliska och animaliska oljorna och fetterna utgör substitut till fossil olja och används främst i värme- och kraftvärmeverk normalt som mellanlast men också i vissa fall för spetslastproduktion. Oljorna och fetterna har olika kvalitet men

²⁷ Skogsindustrierna, Remissvar – EU:s förslag om ny kemikalielagstiftning REACH M2003/3975/Knb

²⁸ DS 2009:24. Effektivare skatter på klimat- och energiområdet. Finansdepartementet

²⁹ Fortum 2009

blandas för att få ett bränsle med rätt egenskaper för den aktuella anläggningen. Konvertering från fossil olja sker normalt till en mix i huvudsak bestående av olika vegetabiliska oljor och fetter, i vissa fall utgörs dock också mixen av oljor och fetter med animaliskt ursprung. Mixen, som vanligtvis går under benämningen MFA (Mixed Fatty Acids), kan bestå av t.ex. olivolja, palmolja och rapsolja. Normalt utgörs oljorna och fetterna av restprodukter från biooljaffinaderier samt livsmedelsindustri. Huvuddelen av den förbrukade mängden bioolja importerar. Av figur 6 framgår den principiella produktionskedjan för MFA.



Figur 6 Varuströmmar för MFA (Mixed Fatty Acids)³⁰

Vissa animaliska och vegetabiliska oljor och fetter (KN-nr 1507-1518) omfattas av energiskattedirektivet³¹ men är för uppvärmningsändamål befriade från skatt i lag om skatt på energi. Skattebefrielsen tar sin grund i ett statsstödsärende³².

3.2.3 Användning av tallbeckolja och bioolja

Användningen av tallbeckolja och bioolja framgår av tabell 6. Den totala användningen var 4,2 TWh år 2007, varav 2,4 TWh var tallbeckolja och 1,8 TWh är utgjordes av olika bioolja (animaliska eller och vegetabiliska oljor och fetter).

³⁰ Fortum 2009

³¹ Rådets direktiv 2003/96/EG av den 27 oktober 2003 om en omstrukturering av gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet, EUT L 283, 31.10.2003, s. 51, Celex 32003L0096.

³² Statsstödsärende N866/2006 om skattefrihet för vissa biobränslen vid användning som bränsle för uppvärmning.

Tabell 6 Användning av tallbeckolja och biooljor 2007³³

	Tallbeckolja GWh	Biooljor GWh	Totalt GWh
Kraftvärme –värmeverk och industri	303	94	397
Fristående värmeverk	648	1 681	2 329
Industri	1 500	-	1 500
Summa	2 451	1 775	4 226

År 2007 användes inom det svenska fjärrvärmesystemet biooljor i 46 fjärrvärmenät av 28 olika företag och tallbeckolja i 8 fjärrvärmenät av 8 olika företag³⁴. Enligt uppgift från SCB för år 2008 användes tallbeckolja för el- och fjärrvärmeproduktion 15 anläggningar ägda av 9 olika företag. Inom industrin användes 2008 tallbeckolja i 14 anläggningar av 11 olika företag (SCB).

³³ Energimyndigheten och SCB

³⁴ Svensk fjärrvärme (2009). Statistik för 2007

4 System med hållbarhetskriterier i andra länder

Vid sidan om förnybarhetsdirektivets hållbarhetskriterier har ett par europeiska länder redan innan förnybarhetsdirektivets antagande utarbetat eller påbörjat implementering av nationella system med hållbarhetskriterier. I följande avsnitt ges en kort beskrivning av i synnerhet Storbritanniens system. Avsnittet tjänar som underlag för Energimyndighetens implementeringsförslag.

4.1 Andra länders system

Storbritannien, Nederländerna och Tyskland är länder som kan anses vara föregångsländer när det gäller system för och användning av hållbarhetskriterier för biobränslen. Alla de tre länderna har infört en kvotplikt för biodrivmedel. Det är dock enbart Storbritannien som har implementerat ett system för inrapportering och granskning av både kvoter och kriterier. Både Nederländerna och Tyskland har sedan några år tillbaka utarbetat system med hållbarhetskriterier vilka är på väg att introduceras. I Tyskland antogs förslaget (BioNachV) av den federala regeringen 2007 (den 5 december 2007). I Nederländerna har ett förslag på hållbarhetskriterier (NTA 8080:2009, Dutch Technical Agreement) lämnats till det europeiska standardiseringsorganets kommitté, CEN/TC 383.

4.1.1 Storbritannien

Storbritanniens system med hållbarhetskriterier är en del av det nationella kvotpliktssystemet för biodrivmedel. Storbritannien har antagit mål för att höja andelen biodrivmedel och för att nå dessa mål antogs den 25 oktober 2007 ett kvotpliktssystem för biodrivmedel³⁵. Kvoterna började gälla 15 april 2008.

De brittiska nationella målen för förnybara drivmedel är kopplade till hållbarhetskriterier. De brittiska hållbarhetskriterierna är inte direkt kompatibla med förnybarhetsdirektivets kriterier men har många likheter. Under de första två åren (2008-2010) finns inget krav att hållbarhetskriterierna måste vara uppfyllda för biodrivmedel som används för uppfyllande av kvotplikten. Efter år 2010 kommer detta dock att ändras till ett krav.

Det brittiska kvotpliktssystemet gäller för alla leverantörer som förmedlar drivmedel över punkten för skatteuppbörd och vars totala levererade volym minst uppgår till 450 000 liter.

³⁵ Brittisk lag: *The Renewable Obligations Order 2007*

Kriterier

De brittiska hållbarhetskriterierna beskrivs i två (2) metastandarder där den ena innehåller miljörelaterade kriterier och den andra innehåller kriterier för sociala aspekter:

- 1) RTFO³⁶ Environmental Meta Standard (C1)
- 2) RTFO Social Meta Standard (C2)

Metastandarderna består i sin tur av olika delar:

RTFO Environmental Meta Standard (C1) består av fem (5) delar:

- 1) Principle 1, Carbon conservation
- 2) Principle 2, Biodiversity conservation
- 3) Principle 3, Soil conservation
- 4) Principle 4, Sustainable water use
- 5) Principle 5, Air quality

RTFO Social Meta Standard (C2) består av två (2) delar:

- 1) Principle 6, Workers rights
- 2) Principle 7, Land rights

Varje del (Principle) kan bestå av flera undergrupper av kriterier som alltid följs av indikatorer.

Det brittiska systemet med hållbarhetskriterier, vilket tar sin grund i de två metastandarderna, beaktar frivilliga certifieringsstandarder. Frivilliga certifieringsstandarder prövas gentemot metastandarderna huruvida krav och kriterier står i överensstämmelse med varandra. En frivillig certifieringsstandard som står i tillräcklig överensstämmelse med metastandarden kan användas av aktörerna i de delar den godkänts av den brittiska tillsynsmyndigheten Renewable Fuel Agency, RFA

Utöver de kriterier som omfattas av de två metastandarderna innehåller systemet också krav på rapportering av växthusgasintensitet för levererade biodrivmedel. Metoden för växthusgasberäkningar baseras på principen ”Well-to-Wheel” där alla signifikanta källorna för växthusgasemissioner ska ingå. En CO₂-kalkylator finns tillgänglig för beräkning av växthusgasminskning. Det är också möjligt att använda standardvärden för bränsleprodukter och produktionskedjor.

Rapportering

Företagens rapportering till RFA sker månadsvis. Vissa mindre leverantörer har dock fått dispens för att rapportera kvartalsvis. För de leverantörer som levererar mer än 450 000 liter biodrivmedel per år avkrävs även en årlig rapport som inkluderar aggregerad data och en beskrivning hur hållbarhetskriterierna har uppfyllts. Den månatliga rapporteringen inkluderar följande data:

- 1) Bränsle

³⁶ RTFO: Renewable Transport Fuel Obligation

- 2) Råvara
- 3) Råvarans ursprung
- 4) Standarder (inkl. kompletterande kontroller)
- 5) Markanvändning (den 30:e november 2005)

Rapportering görs för en administrativ batch, dvs. en viss mängd bränsle med samma hållbarhetsegenskaper (råvara, ursprung, standard och markanvändning den 30:e november 2005) Detta motsvarar nödvändigtvis inte en fysisk batch.

Det brittiska systemet kräver att aktörerna kan verifiera råvarans ursprung för det bränsle som levererats. För detta krävs att aktörerna använder ett system (Chain of Custody, CoC) som uppfyller kravet om en massbalans, dvs. det ska råda jämvikt mellan vad som tillförs och vad som lämnar ett system. Det rör sig således inte om fysisk spårbarhet. Massbalansen ska appliceras på en enskild anläggning, dvs. RFA tillåter inte ett företag att tillämpa en massbalans för samtliga deras globala verksamheter.

Oberoende granskning

Den årliga rapporten ska vara granskad och verifierad av en oberoende granskare. För att kvalificera sig som granskare måste denne ha tillräcklig kompetens och erfarenhet för uppdraget. Därmed avses erfarenhet av att ha arbetat med produktionskedjor för jordbruksprodukter, erfarenhet av att ha arbetat med extern granskning av kol- och hållbarhetsinformation och erfarenhet av att genomföra granskningsutlåtande enligt ISEA 3000³⁷.

Stöd och vägledning

Den brittiska tillsynsmyndigheten RFA, vilken är den myndighet som ansvarar för systemet har för verksamheten utarbetat manualer och verktyg³⁸ för rapportering och beräkning av växthusgasminskningar³⁹. Samtidigt har myndigheten utarbetat ett antal handledningar och information till rapporteringsskyldiga⁴⁰ och de aktörer som utför den oberoende granskningen⁴¹. Detta i syfte att stödja aktörerna i att kunna verifiera att kriterierna är uppfyllda och att beräkning av växthusgasintensitet genomförs på ett korrekt sätt.

³⁷ En internationell standard för verifieringsuppdrag.

³⁸ Renewable Fuels Agency and E4tech (2008). Carbon Calculator version 1.0 User manual.

³⁹ Renewable Fuels Agency (2009) Carbon and Sustainability Reporting Within the Renewable Transport Fuel Obligation - Technical Guidance Part Two Carbon Reporting – Default Values and Fuel Chains.

⁴⁰ Renewable Fuels Agency (2009), Carbon and Sustainability Reporting Within the Renewable Transport Fuel Obligation - Technical Guidance Part 1.

⁴¹ Renewable Fuels Agency (2009), Guidance for Verifiers.

5 Implementering

I detta kapitel ges en överblick över vilka lagstiftningsområden som kan komma att påverkas av införlivandet av förnybarhetsdirektivets bestämmelser om hållbarhetskriterier. Fråga om tillsyn och ansvariga myndigheter behandlas och slutligen presenteras Energimyndighetens förslag. Myndighetens förslag vidareutvecklas i kapitel 6.

5.1 Direktivets krav och svensk lagstiftning

I kap. 5.1 beskrivs hur befintlig svensk lagstiftning berörs av införlivandet av hållbarhetskriterierna.

5.1.1 Krav beträffande implementering

Som framgått i kapitel 2, anges i artikel 17.1 tre syften för vilka det måste säkerställas att biodrivmedel och flytande biobränslen också är hållbara enligt direktivets kriterier. I artikel 17.1 a) pekas direktivets krav rörande nationella mål ut. Här avses underlaget för den måluppföljning Sverige har att rapportera till kommissionen. I svensk rätt finns det relevanta regelverket i bestämmelserna om officiell statistik. Det andra syftet är enligt artikel 17.1 b) mätning av hur kvoter för energi från förnybara energikällor uppfylls. Med kvoter för energi från förnybara energikällor avses enligt definitionen i artikel 2 1 ett nationellt stödsystem där det ställs krav på att energiproducenter låter en viss andel energi från förnybara energikällor ingå i den energi de producerar, eller att energileverantörerna låter en viss andel energi från förnybara energikällor ingå i den energi de levererar eller att energikonsumenter låter en viss andel energi från förnybara energikällor ingå i den energi de konsumerar. För Sveriges del gäller det elcertifikatsystemet och det av Energimyndigheten föreslagna kvotpliktssystemet⁴² för biodrivmedel. Enligt 17.1 c) är det tredje syftet möjlighet att få finansiellt stöd för användning av biodrivmedel och flytande biobränslen.

Enligt uppdragsbeskrivningen ska det implementeringsförslag som myndigheten lägger fram beakta regeringens målsättning om att minska regelbördan och de administrativa kostnaderna, inte minst för små och medelstora företag. Beaktande av administrativ börda för aktörer anges också av direktivets bestämmelser (art 18.3).

Ett förslag till implementering av direktivbestämmelserna om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen måste också ta hänsyn till det kompletteringsarbete kommissionen enligt artikel 18.3 ska vidta i fråga om den lämpliga information som aktörerna ska tillhandahålla för att visa att kriterierna är

⁴² Energimyndigheten 2009. Kvotpliktssystem för biodrivmedel. Energimyndighetens förslag till utformning. ER 2009:27.

uppfyllda och hur kriterierna har respekterats. Kraven på hållbarhet kan komma att omfatta även andra biobränslen än biodrivmedel och flytande biobränslen, då kommissionen enligt art 17.9 senast den 31 december 2009 ska lägga fram en rapport om kraven på ett hållbarhetssystem för energianvändning från andra biobränslen än biodrivmedel och flytande biobränsle, som i lämpliga fall ska åtföljas av förslag på ett sådant system. Ett förslag till implementering i Sverige bör också ta hänsyn till detta.

Vid sidan om förnybarhetsdirektivet återfinns likalydande regler om hållbarhetskriterier också i bränslekvalitetsdirektivet⁴³, vars implementering i svensk rätt utreds av Transportstyrelsen⁴⁴. Myndigheten har vid utformningen av förslaget samrått med Transportstyrelsen, som berörd myndighet, och så långt som varit möjligt beaktat de delar av bränslekvalitetsdirektivets som berör reglerna om hållbarhetskriterier.

5.1.2 Svenska rättsområden som berörs av hållbarhetskriterier

Direktivets bestämmelser om hållbarhetskriterier berör antingen direkt eller har berörningspunkter med befintlig lagstiftning. Den lagstiftning som identifierats ha berörningspunkter med direktivets bestämmelser är: miljöbalken (1998:808), skogsvårdslagen (1979:429), lagen (1994:1776) om skatt på energi, lagen (2003:113) om elcertifikat och lagen (2001:99) om den officiella statistiken. I det följande framgår i vilken utsträckning ändringar i dessa lagar kommer att krävas med anledning av införlivandet av bestämmelserna om hållbarhetskriterier.

I den nya förordningen (2009:X) om statligt stöd till åtgärder för produktion, distribution och användning av biogas och andra förnybara gaser⁴⁵ kommer ändringar att behövas med innebörd att uppfyllda hållbarhetskriterier utgör en förutsättning för att stöd ska beviljas. Andra stödförordningar rörande biodrivmedel eller flytande biobränslen, som kan komma att införas med grund i EG:s gruppundantagsförordning om statligt stöd, kommer också att behöva beakta kravet på uppfyllda hållbarhetskriterier.

Med den modell för rapportering av uppfyllandet av hållbarhetskriterier som Energimyndigheten föreslår, påverkas inte lagen (2005:1248) om skyldighet att tillhandahålla förnybara drivmedel ("pumplagen"). Det förnybara drivmedlets hållbarhet ska, när det kommer till pumpen, redan vara rapporterad av leverantören.

⁴³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/30/EG av den 23 april 2009 om ändring av direktiv 98/70/EG, vad gäller specifikationer för bensen, diesel och gasoljor och införande av ett system för hur växthusgasutsläpp ska övervakas och minskas, m ändring av rådets direktiv 1999/32/EG, vad gäller specifikationen för bränsle som används av fartyg på inre vattenvägar, och om upphävandet av direktiv 93/12/EEG. (Bränslekvalitetsdirektivet).

⁴⁴ Transportstyrelsens uppdragsbeskrivning: *Översyn av de svenska reglerna för motorbränslen och motorfordons avgasrening*. Dnr M2008/268/Mk.

⁴⁵ Förväntas beslutas den 1 oktober 2009.

Andra lagar, som lagen (1998:1707) om motorfordons avgasrening och motorbränslen, kan komma att påverkas av likalydande bestämmelser om hållbarhetskriterier i bränslekvalitetsdirektivet. Detta utreds för närvarande av Transportstyrelsen, och kommer inte att vidare behandlas här.

5.1.3 Miljöbalken och skogsvårdslagen

Direktivets hållbarhetskriterier utgör till stor del bestämmelser om från vilka typer av markområden råvaran för bränslet inte får ha sitt ursprung. Kriterierna berör bränslen som producerats av råvaror som både har inhemskt ursprung och ursprung i annat land. Energimyndigheten har med underlag och stöd från Naturvårdsverket, Jordbruksverket och Skogsstyrelsen analyserat i vilken utsträckning kriterierna i artikel 17 redan är införlivade för biodrivmedel och flytande biobränsle som producerats av råvara med svenskt ursprung. Analysen avser miljöbalken och skogsvårdslagens bestämmelser och återfinns i bilaga 1.

Energimyndighetens slutsatser från genomgången är att det i svensk rätt saknas motsvarighet till kraven vad gäller minskade växthusgasutsläpp enligt artikel 17.2 med tillhörande beräkningsmetod i artikel 19 och bilaga V i direktivet. Vad avser kriterierna i artikel 17.3-17.6 återfinns vissa lagrum som delvis berör kriterier för den biomassa som är inhemskt producerad. Den analys myndigheten gjort av kriteriernas innehåll och omfattning visar att befintlig rätt i stora delar ligger i linje med direktivets krav men att detta inte kan anses utgöra ett säkerställande av att råvara av svenskt ursprung alltid uppfyller kriterierna. Skillnader mellan direktivets bestämmelser och miljöbalkens och skogsvårdslagstiftningens bestämmelser utgörs främst av regelverk kring omläggning mellan olika ägoslag (ändrad markanvändning). Ett införlivande av direktivet förutsätter dock att det säkerställs att kriterierna är uppfyllda för de syften som anges i artikel 17.1, dvs. uppföljning av nationella mål, kvoter för förnybar energi och möjlighet till finansiellt stöd.

Ett införlivande av direktivets kriterier i artikel 17.3-17.5 för biodrivmedel och flytande biobränslen som producerats av råvaror med svenskt ursprung kan tänkas ske genom legala inskränkningar i markanvändningen. Detta skulle medföra lagändringar i miljöbalken och skogsvårdslagen med innebörd att råvaror till biodrivmedel och flytande biobränslen endast får produceras om de uppfyller kraven på hållbarhet.

En svårighet med ett sådant införlivande är att det enbart kan gälla för råvara som odlas i Sverige. Direktivets krav är att hållbarhetskriterierna ska gälla för biodrivmedel och flytande biobränslen vid mätning av nationell måluppfyllelse, vid mätning av en kvot för förnybara bränslen och för möjligheten att få finansiellt stöd. För samtliga dessa syften används även bränslen eller bränsleråvaror från andra länder, som inte omfattas av regler om markanvändning i Sverige.

Energimyndighetens bedömning

Energimyndighet bedömer det inte som lämpligt att införliva direktivets krav på hållbarhetskriterier genom legala förbud i den nationella lagstiftning som reglerar markens användning. Genom att direktivet endast omfattar sådan råvara som används för energiändamål, och tills vidare enbart råvara för biodrivmedel och flytande bibränslen, kan legala förbud enligt myndighetens uppfattning ge upphov till icke önskvärda inlåsnings effekter i den svenska markanvändningen. Direktivet omfattar inte produkter från jord- och skogsbruk som används för annat ändamål än energi, dvs. för livsmedel eller industriella ändamål. Detta betyder att legala förbud i markanvändningen skulle påverka även annan produktion i jord- och skogsbruk. Eftersom det främst är restprodukter från jord- och skogsbruk som i dagsläget används för energiändamål bedöms det inte lämpligt att införliva direktivets krav genom legala inskränkningar i markanvändningen med hänsyn till de effekter detta skulle få på annan produktion i jord- och skogsbruk. En inskränkning i markanvändningen skulle också innebära ett behov av ytterligare lagstiftning för bränslen och råvaror från annat land.

För att undvika dubbla regelverk, som skulle innehålla olika bestämmelser beroende på om bränslet har svenskt ursprung eller ursprung i ett annat land, anser Energimyndigheten att direktivet bör införlivas genom att marknadens aktörer i Sverige åläggs skyldigheter och ansvar. Detta förslag är enligt myndighetens uppfattning det som står i bäst överensstämmelse med direktivets lydelse i artikel 18.3. Detta innebär att aktörer på relevanta punkter i produktions- och handelskedjan ges ansvar för att kriterierna är uppfyllda. Det är dessa aktörer som ska kunna säkerställa att råvaran till bränslet producerats i enlighet med direktivets krav.

Energimyndigheten gör bedömningen att det ansvar och de skyldigheter som åläggs marknadens aktörer står i god överensstämmelse med till exempel den rådande svenska målstyrda skogspolitiken som i avsaknad av detaljregler kring skogens brukande tar sin grund i ett starkt sektorsansvar. En detaljreglering av skogsmarkens brukande, som legala inskränkningar, skulle stämma mindre bra överens med den befintliga svenska skogspolitiken som i hög utsträckning bygger på principen om frihet under ansvar.

Sammantaget gör Energimyndigheten bedömningen att ingen ändring krävs i miljöbalkens eller skogsvårdslagens bestämmelser om markanvändning för att införliva förnybarhetsdirektivets hållbarhetskriterier. Det nya systemet med hållbarhetskriterier bör ligga vid sidan av regleringen i dessa lagar, även om flera aktörer kommer att beröras av såväl miljöbalken/skogsvårdslagen som den nya lag som Energimyndigheten längre fram i denna rapport föreslår för hållbarhetskriterier. Införlivandet av hållbarhetskriterierna kommer enligt myndighetens bedömning inte heller att kräva upphävande av några bestämmelser i miljöbalken eller skogsvårdslagen.

Med hänsyn till synpunkter som Energimyndigheten fått från branschintressen ser myndigheten ett behov av att det utreds huruvida ändringar kan göras i miljöbalken och skogsvårdslagen för att säkerställa att biomassa av svenskt ursprung uppfyller hållbarhetskriterierna. Detta skulle medföra att aktörer längre fram i produktionskedjan endast skulle behöva ha kontroll över att råvaran är av svenskt ursprung, vilket skulle minska den administrativa bördan för aktörer i jord- och skogsbruk. I detta ligger också att utreda huruvida det bör säkerställas att svensk biomassa alltid ska uppfylla hållbarhetskriterierna. En sådan utredning bör lämpligen utföras av de myndigheter som har sakkunskap inom aktuella lagar.

5.1.4 Den officiella statistiken

Lagen om den officiella statistiken innehåller bestämmelser om den svenska officiella statistiken och i förordningen om den officiella statistiken regleras ansvaret för den officiella statistikens olika statistikområden. Energimyndigheten är sedan myndighetens tillkomst år 1998 statistikansvarig myndighet för statistikområdena:

- 1) Tillförsel och användning av energi
- 2) Energibalanser
- 3) Prisutveckling inom energiområdet

Den officiella energistatistikens omfattning och innehåll styrs av bland annat Europaparlamentets och rådets förordning (EG/1099/2008) om energistatistik. Den officiella energistatistiken och den energistatistik som Sverige rapporterar till EU:s statistikorgan *Eurostat* är central i uppföljningen av förnybarhetsdirektivets bindande nationella mål. Enligt artikel 5 i förnybarhetsdirektivet ska medlemsstaterna säkerställa samstämmighet mellan de uppgifter som används för beräkning av mål och de statistikuppgifter som lämnas enligt energistatistikförordningen.

Den svenska officiella statistiken innehåller vissa uppgifter om biodrivmedel och flytande bibränslen som krävs för måluppföljningen. Den befintliga statistiken för biodrivmedel och flytande bibränslen saknar emellertid underlag för särredovisning av de bränslemängder som uppfyller hållbarhetskriterierna.

Den officiella statistiken omgärdas av en rad bestämmelser som syftar till att säkerställa att uppgifterna är tillförlitliga. Hit hör sekretessbestämmelser som hindrar att uppgifter som berör enskilda företag kan spridas eller användas i tillsynsverksamhet.

Energimyndighetens bedömning

Den officiella statistiken omgärdas av starkt sekretess, vilket är ett skäl att inte lägga bestämmelserna om hållbarhetskriterier i det regelverket. Det skulle sannolikt försvåra tillsynen över hållbarhetskriterierna. Energimyndigheten ser därför inte ändringar i det regelverk som berör den officiella statistiken som en möjlig väg att införliva direktivets krav på hållbarhetskriterier.

Som framgått ovan är den officiella energistatistikens datainsamling en förutsättning för mätningen av uppfyllandet av förnybarhetsdirektivets och andra mål avseende användningen av förnybar energi. Den rapportering som görs om hållbarhetskriterier behövs därför inom den officiella statistiken.

Energimyndighetens gör bedömningen att inga ändringar krävs i lag om officiell statistik för att införliva direktivets hållbarhetskriterier.

5.1.5 Styrmedel

Elcertifikatlagen

Införlivandet av direktivets krav om att biodrivmedel och flytande biobränslen inte får räknas in i kvoter för förnybara energikällor om de inte uppfyller kriterierna (17.1) medför att det i lagen om elcertifikat måste införas bestämmelser om att hållbarhetskriterierna ska vara uppfyllda. I artikel 17.8 anges också att för de syften, som återfinns i artikel 17.1 a)-c) får medlemsstaterna inte av andra skäl som rör hållbarhet vägra att beakta biodrivmedel och flytande biobränslen som erhållits i enlighet med hållbarhetskriterierna. Detta torde innebära att förordningen (2003:120) om elcertifikat bör ändras så att den, vad avser flytande biobränslen, anger att flytande biobränslen som uppfyller hållbarhetskriterierna är elcertifikatberättigade.

I elcertifikatsystemet är det för närvarande endast ett fåtal flytande bränslen, som dessutom används i begränsad omfattning, som omfattas av förnybarhetsdirektivet. Men kommissionen ges i art 17.9 i uppdrag att senast den 31 december 2009 framlägga en rapport om hållbarhetskriterier för andra typer av biobränslen. Rapporten ska i lämpliga fall åtföljas av förslag på ett hållbarhetssystem för annan energianvändning av biomassa. Det kan således på några års sikt förväntas komma bestämmelser som påverkar elcertifikatsystemet i större utsträckning.

Den föreslagna lagen om kvotplikt för biodrivmedel

Energimyndigheten har i ett regeringsuppdrag, som rapporterades till Näringsdepartementet den 15 september 2009, föreslagit att en kvotplikt för biodrivmedel införs. Förslaget innebär en skyldighet för främst oljebolag att leverera en viss mängd biodrivmedel i förhållande till sina leveranser av bensin och diesel. Alla gasformiga och flytande biodrivmedel, som uppfyller hållbarhetskriterier som fastställs i EG:s förnybarhetsdirektiv för att öka användningen av förnybar energi, kan användas för att uppfylla kvotplikten. Det framlagda förslaget i Energimyndighetens utredning avser att garantera en viss mängd biodrivmedel på marknaden, men inriktningen i förslaget är också att samtidigt skapa förutsättningar för utvecklingen av nya tekniker samt att utnyttja synergieffekter genom att ta hand om samhällets restprodukter och avfall. I rapporten ingår ett lagförslag, där definitionen av ”biodrivmedel” innefattar att hållbarhetskriterierna enligt förnybarhetsdirektivet ska vara uppfyllda.

Befrielse från energiskatt

Kraven i artikel 17.1 påverkar reglerna för när skattebefrielse får beviljas enligt energiskattelagen. I Ds 2009:24 Effektivare skatter på klimat- och energiområdet föreslås en ändring i lagen om skatt på energi med innebörd att skattefriheten för vegetabiliska och animaliska oljor och fetter m.m. som används som bränsle för uppvärmning samt för biogas som används som bränsle för uppvärmning eller som drivmedel, villkoras av att bränslena uppfyller hållbarhetskriterierna. I Ds 2009:24 framgår också att i den mån skattelättnader ges genom regeringsbeslut (pilotprojektsdispenser) efter 2010 bör det säkerställas att denna skattelättnad villkoras av att hållbarhetskriterierna är uppfyllda.

Energimyndighetens bedömning

Energimyndigheten gör följande bedömning avseende de regelverk där bestämmelser om hållbarhetskriterier behöver införas. Det är för närvarande lagen om elcertifikat och lagen om skatt på energi.

Det har i förnybarhetsdirektivet bestämts att kommissionen ska fortsätta arbetet med att ta fram ett förslag till Europaparlamentet och rådet på bestämmelser om hållbarhetskriterier också för fasta biobränslen. Det finns också bestämmelser i direktivet som ska utvecklas och göras mer detaljerade genom kommissionens arbete i kommittéer. Energimyndighetens anser att det med anledning härav inte är lämpligt att införa bestämmelser rörande själva kriterierna i flera olika svenska lagar. För det talar såväl arbetsekonomi som kostnadseffektivitet. Därför bör det i elcertifikatlagen respektive energiskattelagen endast införas bestämmelser om förutsättningarna för att biodrivmedel och flytande biobränslen ska få gynnas av respektive styrmedel som hänvisar till en ny lag, lagen om hållbarhetskriterier, som innehåller kriterierna. Därigenom kommer de väntade utvidgningarna av reglerna om hållbarhetskriterier i förnybarhetsdirektivet samt eventuella framtida regler om fasta biobränslen att kräva lagändringar endast i en svensk lag.

Det kan förefalla ligga nära till hands att bestämmelserna om hållbarhetskriterier införs i miljöbalken. Detta är emellertid enligt Energimyndighetens uppfattning mindre lämpligt. Myndigheten har ovan redovisat bedömningen att befintliga bestämmelser i miljöbalken som rör markanvändning inte påverkas eller inte behöver ändras i samband med införlivandet av hållbarhetskriterierna. Syftet med de nya bestämmelserna är i stället att peka ut ett ansvar av administrativ art hos vissa aktörer på den svenska bränslemarknaden. Den sortens bestämmelser lämpar sig enligt Energimyndighetens uppfattning inte för miljöbalkens systematik, som huvudsakligen rör fysiska förhållanden på platsen för antingen en miljöfarlig verksamhet eller en skyddsvärd naturmiljö.

Det är därför myndighetens bedömning att en ny lag om hållbarhetskriterier bör införas.

5.2 Utformningen av ett svenskt hållbarhetssystem

I följande avsnitt presenteras Energimyndighetens förslag rörande regelverk, kontroll och tillsyn.

5.2.1 Kontrollen av att hållbarhetskriterierna är uppfyllda

Lagen om hållbarhetskriterier behöver enligt Energimyndighetens uppfattning, utöver kriterier på vad som är ett hållbart biodrivmedel eller flytande biobränsle, också innehålla bestämmelser om hur kontrollen ska ske av att hållbarhetskriterierna är uppfyllda. Vidare behövs regler om erforderliga myndighetsfunktioner.

Införlivandet av bestämmelserna i förnybarhetsdirektivets artikel 18.1 och 3⁴⁶ kan ske på huvudsakligen två sätt. Det kan krävas i lag att informationen ska rapporteras regelbundet till en tillsynsmyndighet, som beslutar om godkännande av uppfyllandet av hållbarhetskriterierna. Eller så begär tillsynsmyndigheten i ett särskilt beslut att en aktör visar att hållbarhetskriterierna är uppfyllda och gör sedan en bedömning av om så är fallet.

För en betydande delkvantitet av de bränslen för vilka hållbarhetskriterierna gäller är både rapporteringsskyldigheten som sådan och vilken aktör som ska ansvara för den bestämda i ett annat direktiv. I bränslekvalitetsdirektivet⁴⁷, som ska införlivas i svensk rätt vid samma tidpunkt som förnybarhetsdirektivet, finns samma bestämmelser om hållbarhetskriterier och kontrollen av att de är uppfyllda. I bränslekvalitetsdirektivet gäller hållbarhetskriterierna för biodrivmedel och syftet för vilket kriterierna ska vara uppfyllda är för mätning av uppfyllande av de krav som åläggs leverantörer av drivmedel att minska växthusgasutsläppen per energienhet från bränslen och energi under hela livscykeln.

Energimyndighetens uppfattning är därför att en lagstiftad rapporteringsskyldighet bör införas. Denna bör överensstämma med bränslekvalitetsdirektivets krav men utöver dessa motsvara behoven i förnybarhetsdirektivets artikel 18.1 och 18.3. En sådan lösning tar hänsyn till såväl kostnadseffektivitet som företags administrativa börda. I kapitel 6 presenteras Energimyndighetens förslag till mer detaljerade bestämmelser om rapportering.

Beräkning av växthusgasminskning

Ett av hållbarhetskriterierna är minskade växthusgasutsläpp (17.2). Dessa ska beräknas på det sätt som anges i artikel 19, och enligt de detaljkompletteringar

⁴⁶ Enligt art 18.1 ska medlemsstaten kräva att de ekonomiska aktörerna ska visa att hållbarhetskriterierna är uppfyllda. Artikel 18.3 anger att medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att se till att de ekonomiska aktörerna tillhandahåller tillförlitlig information om uppfyllande av hållbarhetskriterierna och att de på begäran gör de uppgifter som låg till grund för informationen tillgänglig för medlemsstaten.

⁴⁷ Direktiv 2009/30/EG, för full titel, se avsnitt 5.1.1

som ska fastställas enligt artikel 19.8. Bestämmelserna kommer att vara detaljerade och precisa och ger därför föga utrymme för medlemsstatens överväganden vid införlivandet av dessa i den nationella rätten.

5.2.2 Regelverk

Energimyndigheten föreslår att en ny lag införs, *Lag om hållbarhetskriterier*. Denna lag föreslås innehålla direktivets kriterier och krav för vad som är ett hållbart biodrivmedel eller hållbart flytande biobränsle, bestämmelser om den rapportering som krävs samt bestämmelser om vilka aktörer som är rapporteringsskyldiga.

I lagförslaget ges ett tämligen brett bemyndigande till regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att utfärda närmare föreskrifter. Detta har som främsta skäl att det i flera avseenden fortfarande saknas bestämmelser i direktivet, som ska kompletteras av kommissionen och beslutas i föreskrivande kommitté. I fråga om hållbarhetskriterier för fasta biobränslen, ska kommissionen rapportera och, om så är lämpligt, framlägga förslag till Europaparlamentet och rådet på ett sådant system.

Därutöver finns den praktiska synpunkten att många bestämmelser finns i omfattande bilagor, som inte lämpar sig för införlivande i lag. Energimyndigheten föreslår att i förordning till lagen ges ett vidarebemyndigande till tillsynsmyndigheten, som möjliggör att de bestämmelser som nu finns i omfattande bilagor till direktivet kan införlivas i myndighetsföreskrifter. Dessa bilagor kommer dessutom att i vissa fall kompletteras med ytterligare detaljbestämmelser.

Det har varit Energimyndighetens vägledande princip att sådana bestämmelser och bilagor som redan nu är omfattande, och kommer att bli ytterligare utvidgade och detaljerade, läggs i myndighetsföreskrifter. Skälet för detta är att det möjliggör snabba ändringar allteftersom kommissionen beslutar om ändringar och tillägg. I Energimyndighetens författningsförslag ges således bemyndigande för tillsynsmyndigheten att utfärda närmare föreskrifter om rapportering av växthusgasminskning. Avsikten är att direktivets bestämmelser i art 19, inklusive den 8-sidiga bilagan innehållande tabeller och formler, införs i myndighetsföreskrifter. Där kommer också detaljkompletteringar att införas vartefter dessa fastställs.

En utförlig beskrivning av Energimyndighetens förslag rörande rapportering, verifiering och oberoende granskning ges i kapitel 6.

I kapitel 7 presenteras Energimyndighetens författningsförslag med kommentarer.

Sekretessbestämmelser

Frågan om sekretess för uppgifter som rapporterats enligt lagen om hållbarhetskriterier behöver enligt Energimyndighetens uppfattning utredas vidare, av skäl som framgå nedan.

Rapporteringen har två syften, varav det ena är att ingå i statistik som utgör underlag för en bedömning av om Sverige uppfyller sitt nationella mål enligt förnybarhetsdirektivet. Alla uppgifter som rapporteras in till hållbarhetskriteriemyndigheten kommer att ingå i detta underlag. Av skäl som framgår i 5,1,4 bör denna rapportering inte ligga inom ramen för den officiella statistiken. Sekretess i sådan verksamhet som avser framställning av statistik regleras i 24 kap. 8 § i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). För att denna bestämmelse ska gälla i en viss myndighets verksamhet vid sidan av den särskilda verksamhet som den officiella statistiken utgör, ska den myndigheten och den avsedda verksamheten pekats ut i 7 § i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641). Om rapporteringen av hållbarhetskriterier ses som en statistikverksamhet, bör enligt Energimyndighetens uppfattning den myndighet som utses till tillsynsmyndighet och den rapportering som avses i hållbarhetskriterielagen, tas in i 7 § i offentlighets- och sekretessförordningen.

Det andra syftet är att utgöra underlag för kontroll av att förnybart bränsle som gynnas, antingen genom någon typ av kvotsystem eller genom finansiellt stöd från staten, verkligen är berättigat till denna förmån. Det är Energimyndighetens bedömning att dessa syften inte med nödvändighet omfattar alla rapporterade uppgifter. Bestämmelser som skyddar sekretessen i statlig verksamhet som består i utredning, planering, prisreglering, tillståndsgivning, tillsyn eller stödverksamhet finns i 30 kap. 23 § i offentlighets- och sekretesslagen. Det är enligt Energimyndighetens bedömning emellertid osäkert om lagreglerad inrapportering av uppgifter ingår i någon av de angivna verksamheterna.

5.2.3 Tillsyn

Förnybarhetsdirektivets krav på hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen som används för vissa specifika syften berör flera olika rättsområden i Sverige, med olika tillsynsmyndigheter. Det medför att det förutom överväganden rörande utformning av det svenska regelverket, måste göras en bedömning av hur tillsynen ska organiseras.

Rapportering och godkännandebeslut

Rapporteringsskyldighet angående hållbarhetskriterier bör enligt Energimyndighetens uppfattning pekats ut i lag. I lagen bör det även anges att det ska finnas en tillsynsmyndighet och vilka befogenheter denna har. Denna tillsynsmyndighet bör ha till uppgift att ta emot de rapporteringsskyldigas rapporter om levererad eller förbrukad mängd biodrivmedel och flytande

biobränsle som uppfyller hållbarhetskriterierna. Rapporterna ska åtföljas av ett intyg från en oberoende granskare⁴⁸.

Som framgått ovan behövs resultatet av en hållbarhetskontroll i flera befintliga regelverk, som den officiella statistiken, elcertifikatsystemet och skattebefrielse enligt energiskattelagen. Därtill kommer den rapportering som ska göras enligt bränslekvalitetsdirektivet.

En fråga är om rapportering och godkännandebeslut ska handläggas i de olika tillsynsmyndigheterna, Energimyndigheten, Skatteverket, den tillsynsmyndighet som får tillsyn för de berörda delarna i bränslekvalitetsdirektivet och tillsynsmyndigheten för en eventuell kvotplikt för förnybara drivmedel.

Energimyndigheten gör bedömningen att en enhetlig tillsyn över själva hållbarhetskriterierna, huruvida de är uppfyllda och förfarandet kring rapporteringen, är ägnad att minimera företags administrativa börda. Det bidrar också till att göra tillsynen så kostnadseffektiv som möjligt.

Rättsverkan inom andra tillsynsområden

När det gäller de juridiska följdverkningarna av att ett bränsle inte godkänns som hållbart, kan detta lösas på olika sätt. Att hållbarhetskriteriemyndigheten skulle utöva tillsyn och besluta om eventuella sanktioner inom de olika rättsområdena, där hållbarhetskriterierna utgör ett villkor, skulle enligt Energimyndighetens bedömning emellertid inte leda till ett arbetsekonomiskt eller effektivt tillsynsarbete. I sig utgör uppfyllda hållbarhetskriterier ett av flera villkor en elcertifikatberättigad elproducent eller en skattebefriad bränsleanvändare/-leverantör måste uppfylla. Det mest effektiva torde därför vara att de olika tillsynsmyndigheterna utövar den tillsyn de har kompetens för. Hållbarhetskriteriemyndighetens beslut att inte godkänna uppfyllandet av hållbarhetskriterierna blir då en av flera möjliga grunder att bedriva tillsyn.

Energimyndigheten föreslår därför att en bestämmelse införs i lagen att hållbarhetskriteriemyndigheten överlämnar sitt beslut om godkännande till övriga berörda myndigheter.

Detta förfarande medför emellertid vissa problem på grund av tidspannet mellan de olika myndigheternas beslut och tidsfristerna som finns i elcertifikatlagen och lagen om skatt på energi för tillsyn respektive omprövning. Hållbarhetskriteriemyndighetens beslut kan, som framgår i avsnitt 6.5, inte fattas förrän tidigast mot slutet av andra kvartalet under rapporteringsåret. Ett beslut att inte godkänna en rapporterad mängd bränsle som hållbart måste av rättssäkerhetsskäl kunna överklagas. Det kan således dröja tills ett lagakraftvunnet beslut föreligger.

⁴⁸ Detaljer kring rapportering, verifiering och granskning presenteras i kapitel 6.

Elcertifikat

Elcertifikatlagens bestämmelser i 6 kap. 7 § rörande den sanktionsavgift som en anläggningsinnehavare ska betala då elcertifikat har tilldelats på grund av oriktiga eller vilseledande uppgifter innebär att tillsynsmyndigheten får besluta om sanktionsavgift senast två år från tilldelningen av elcertifikat.

Med hänsyn till att den elproduktion som felaktigt tilldelats elcertifikat inte kan bli underlag för hållbarhetskriteriemyndighetens beslut om godkännande förrän en god bit in på följande kalenderår, är den nuvarande tidsfristen i 6 kap 7 § elcertifikatlagen för kort. Det skulle i praktiken bli omöjligt att utfärda någon sanktion mot den elproducent som fått certifikat för ett icke hållbara bränsle. Energimyndigheten föreslår därför att elcertifikatlagen ändras så att samma frist gäller för den felaktiga rapporteringen för elcertifikat från biobränsle som för en kvotpliktig som annullerat felaktigt antal elcertifikat.

Skattebefrielse

För närvarande gör den skattskyldige avdrag i sin deklaration för den del av bränsleanvändningen som skatt inte ska betalas för och betalar in skatt i enlighet med deklarationen. Deklarationen godkänns av Skatteverket utan någon närmare prövning. Om verket senare finner att någon uppgift varit felaktig och det inte funnits grund för skattenedsättning, kan verket ompröva beslutet med följd att den felande skatten måste betalas in. Ett sådant beslut måste fattas inom två år från deklarationens inlämnande, om inte den skattskyldige t.ex. lämnat oriktiga uppgifter i deklarationen. Då kan Skatteverket göra en omprövning som går den skattskyldige emot under sex år från deklarationstillfället. Om det vid beslutet om godkännande av hållbarhetskriterierna visar sig att någon del av det använda/levererade bränslet inte uppfyllt hållbarhetskriterierna, och deklaration alltså inte varit korrekt, kan Skatteverket således ompröva skattebeslutet inom sex år. Det innebär att Skatteverket redan har en betydligt längre frist för att ompröva ett godkännande som avgetts på felaktiga grunder.

Energimyndigheten lägger här inte fram förslag till några följdändringar till lagen om hållbarhetskriterier i lagen om skatt på energi, utöver bestämmelsen om att uppfyllda hållbarhetskriterier är en förutsättning för skattebefrielse för biodrivmedel och flytande biobränslen. Det är myndighetens preliminära bedömning att ytterligare bestämmelser i energiskattelagen inte är nödvändiga för att implementera kraven på hållbarhet. Därutöver gör Energimyndigheten bedömningen att någon typ av närmare föreskrifter eller anvisningar kommer att behövas för att hantera hållbarhetskriterierna inom energiskatteområdet. Det är emellertid en fråga som bäst utreds av Skatteverket.

5.2.4 Tillsynsmyndighet

Till frågan om hur kontrollen av att hållbarhetskriterierna är uppfyllda ska organiseras, hör även frågan om vilken eller vilka myndigheter som ska ha uppgifter i hållbarhetssystemet.

Energimyndigheten har genom utredningsarbetet sett vilka arbetsuppgifter som följer av det nya systemet för hållbarhetskriterier och har kunnat konstatera att flera av Energimyndighetens nuvarande uppdrag ger goda förutsättningar för ett uppdrag som tillsynsmyndighet för hållbarhetskriteriesystemet. Det gäller uppdragen att vara statistikansvarig myndighet för energi, och tillsynsmyndighet inom elcertifikatsystemet. Det är Energimyndighetens bedömning att erfarenheterna från dessa uppdragsområden är värdefulla i arbetet med att genomföra hållbarhetskriteriesystemet. Myndigheten bedömer också att det finns samordningsvinster att göra i den löpande förvaltningen. Dock avses härmed inte samordning som på något sätt kan äventyra myndighetens integritet som statistikansvarig myndighet.

Energimyndigheten föreslår därför sig själv som tillsynsmyndighet enligt lagen om hållbarhetskriterier.

Energimyndigheten har i sitt reviderade budgetunderlag gjort en samlad bedömning av resursbehovet för hållbarhetskriterierna och ett kvotpliktsystem för förnybara drivmedel. Myndigheten avser att i samband med den kommande konsekvensutredningen återkomma med en mer utförlig bedömning av resursbehovet avseende uppgifter enligt hållbarhetskriterierna för myndigheten

Energimyndigheten förväntar att tillsynsmyndigheten kommer att behöva visst stöd från andra myndigheter. Det torde särskilt gälla Jordbruksverket, Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen.

6 Energimyndighetens förslag avseende rapportering, verifiering och oberoende granskning

6.1 Direktivet

Artikel 18.1 kräver av medlemsstaten att i de fall då biodrivmedel och flytande biobränsle används för uppföljning av nationella mål, används i kvoter för förnybar energi eller ligger till grund för finansiellt stöd ska de ekonomiska aktörerna *visa* att hållbarhetskriterierna är uppfyllda. I artikel 18.3 åläggs medlemsstaten att se till att de ekonomiska aktörerna tillhandahåller information om hur hållbarhetskriterierna har beaktats. Dessutom ska medlemsstaten kräva att de uppgifter och den information som aktörerna tillhandahåller genomgått en oberoende granskning.

Energimyndigheten föreslår att kraven i artikel 18.1 och 18.3 införlivas i svensk rätt genom att bestämda aktörer tilldelas ansvar och skyldighet för rapportering till en tillsynsmyndighet. Rapporteringen föreslås ligga till grund för den officiella statistikens behov av data, för Sveriges behov av information som ska lämnas till kommissionen enligt 18.3 andra stycket och för behov att säkerställa att endast sådana biodrivmedel och flytande biobränslen som uppfyller kriterierna används i nationella kvoter för förnybar energi och för berättigande till finansiellt stöd.

Det förslag till rapportering som myndigheten presenterar omfattar följande delar:

1. Rapporteringsskyldiga aktörer
2. Rapporteringsskyldighetens innebörd
3. Rapporteringens innehåll
4. Rapporteringens frekvens
5. Verifiering
6. Oberoende granskning

I det nedanstående redogörs för respektive del. Slutsatserna ligger till grund för författningsförslaget i kapitel 7.

6.2 Rapporteringsskyldiga aktörer

Energimyndigheten föreslår som framgår i avsnitt 5.2.1 att en rapporteringsskyldighet införs i den nationella lagstiftningen för vissa utpekade aktörer. Denna rapporteringsskyldighet syftar till att säkra det nationella behovet av uppgifter om mängder av de biodrivmedel och flytande biobränslen som uppfyller kriterierna, underlag om hur det har säkrats att kriterierna är uppfyllda samt uppgifter om den oberoende granskning aktörerna enligt 18.3 har att göra. Rapporteringsskyldigheten syftar till att införliva direktivets krav i 18.1 om att

aktörerna ska visa att kriterierna är uppfyllda för syftena i 17.1. Rapporteringsskyldigheten kan principiellt åläggas följande ekonomiska aktörer: importörer, producenter, leverantörer/distributörer eller användare.

I ÅF:s undersökning⁴⁹ framgår av branschintervjuerna att distributörer av biodrivmedel vanligtvis är den mest lämpade aktörsgruppen och att mätpunkten bör överensstämma med skattepunkten för skattepliktiga bränslen. För biogas framgår att rapporteringen kan utföras av innehavare av uppgraderingsanläggningar, alternativt de som levererar gas till slutkund. Flytande biobränsle för andra ändamål än för transporter studerades inte i ÅF:s uppdrag.

Val av rapporteringsskyldiga aktörer styrs av syftet med rapportering men också utifrån aktörernas möjligheter att rapportera tillförlitliga uppgifter. Kunskap om huruvida hållbarhetskriterierna är uppfyllda finns normalt i början av produktionskedjan medan det är först i slutet som det finns kunskap om levererade och använda bränslemängder. Ett av rapporteringens syfte är att ge underlag till den svenska måluppföljningen och de uppgifter som Sverige som nation har att redovisa till kommissionen i de delar av förnybarhetsdirektivet som berör hållbarhetskriterier. Eftersom de merparten av uppgifter som krävs för måluppföljningen kommer att ta sin grund i den officiella energistatistikens datakällor är det i statistiskt avseende önskvärt att mätpunkten i hög grad harmoniserar med den som används i den officiella energistatistikens undersökningar och den för vilken statistikrapportering ska ske till Eurostat. Direktivets krav om att finansiellt stöd inte får lämnas till sådan användning som inte överensstämmer med hållbarhetskriterierna innebär också att rapporteringsskyldighet så långt som möjligt bör harmonisera med lagstiftning som finansiellt stödjer användning av de bränslen som omfattas av kriterierna, i det här fallet energiskattelagen. Vidare krävs följdändringar i lag om elcertifikat på grund av kravet för kvoter för energi från förnybara energikällor. Detta gäller även annan lagstiftning som medför rapporteringsskyldighet. Exempel på sådana är det av Energimyndigheten nyligen framlagda förslaget om en kvotplikt för biodrivmedel och rapporteringsskyldighet enligt bränslekvalitetsdirektivet⁵⁰, som utretts av Transportstyrelsen.

Energimyndighetens föreskrifter (STEMFS 2006:1 och STEMFS 2007:1) omfattar föreskrifter om skyldighet att lämna uppgifter till den officiella energistatistiken. Enligt dessa föreskrifter är *importörer, producenter och distributörer* av flytande biodrivmedel och fossila drivmedel skyldiga att månatligen redovisa bestämda uppgifter. Användningen av flytande biobränsle och andra bränslen för el, fjärrvärme och fjärrkyla redovisas enligt föreskrifterna årligen av *producenter* och användning av bränsle inom industrin av *företag som*

⁴⁹ ÅF 2009a

⁵⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv (2009/30/EG) av den 23 april 2009 om ändring av direktiv 98/70/EG, vad gäller specifikationer för bensin, diesel och gasoljor och införandet av ett system för hur växthusgasutsläpp ska övervakas och minskas, om ändring av rådets direktiv 1999/32/EG, vad gäller specifikationen för bränsle som används av fartyg på inre vattenvägar, och om upphävandet av direktiv 93/12/EEG.

tilldelats SNI-kodsklassificering 10-37. Övrig användning av flytande biobränsle redovisas i förekommande fall av ägare till flerbostadshus, lokalfastigheter och specialfastigheter. Därtill förekommer undersökningar till övriga användningsgrupper såsom småhus, jordbruk m.m.

I lag om elcertifikat är det enligt 2 § *innehavaren* av en godkänd produktionsanläggning som är berättigad till elcertifikat.

Direktivet kräver att en eventuell skattebefrielse enligt LSE måste villkoras av att kriterierna är uppfyllda. Idag är vissa flytande biobränslen som omfattas av energiskattedirektivet⁵¹ beskattade enligt LSE. Några av dessa omfattas av en skattenedsättning. Denna skattenedsättning kommer således att villkoras med att kriterierna i direktivet är uppfyllda. De skattskyldiga aktörerna framgår av LSE.

I bränslekvalitetsdirektivet åläggs *”leverantörer som ansvarar för överföring av bränsle genom punkt för punktskatteuppbörd, eller om ingen punktskatt ska uppbäras, vilken annan aktör som helst som utsetts av medlemsstaten”* att minska sina växthusgasutsläpp enligt fastställda nivåer och rapportera uppgifter om bränslemängder, växthusgasintensitet och hållbarhetskriterier.

Energimyndigheten föreslår rapporteringsskyldighet för aktörer som:

1. levererar biodrivmedel till eget eller annans säljställe i Sverige
2. yrkesmässigt använder biodrivmedel som inte erhållits via säljställe
3. yrkesmässigt använder flytande biobränsle *eller*
4. yrkesmässigt levererar flytande biobränsle till användare i Sverige som inte yrkesmässigt använder flytande biobränsle.

Rapporteringsskyldighet enligt 1 omfattar de leveranser som drivmedelsleverantörer levererar till egna eller andra återförsäljare som säljer till allmänheten, dvs. leveranser till tankstationer belägna i Sverige som säljer biodrivmedel för slutlig konsumtion varifrån tappning sker direkt till det fordon där drivmedlet förbrukas. Med säljställe avses därmed: försäljningsställe för biodrivmedel där bränslet finns tillgängligt för allmänheten genom en eller flera bränslepumpar avsedda för tankning direkt i det fordon där bränslet är avsett att förbrukas. Villkoret om att säljstället ska vara beläget i Sverige betyder att leveranser till säljställen i grannländer i den mån det förekommer inte omfattas av rapporteringen

Leveranser avser både hög- och låginblandningar av biodrivmedel. Med biodrivmedel avses enligt artikel 2 *”vätskeformiga eller gasformiga bränslen som framställs av biomassa och som används för transportändamål”*.

⁵¹ Rådets direktiv 2003/96/EG av den 27 oktober 2003 om en omstrukturering av gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet, EUT L 283, 31.10.2003, s. 51, Celex 32003L0096.

Skyldighet enligt 2 omfattar aktörer som i yrkesverksamhet använder biodrivmedel men som inte erhållit denna via säljställe, exempelvis viss användning av biogas i kommunal verksamhet. Här villkoras inte att säljstället ska vara beläget i Sverige. Detta görs för att inte åkeriföretag som tankar på säljställen i våra grannländer inte ska bli rapporteringsskyldiga om de använder bränslet inom Sverige.

Användare enligt 3 omfattar aktörer som yrkesmässigt använder flytande biobränsle för andra ändamål än transport. Med flytande biobränsle avses enligt artikel 2 ”*vätskeformiga bränslen för andra energiändamål än transport, inbegripet el, uppvärmning och kylning, som framställs av biomassa*”. Kategorin omfattar fjärrvärmeanläggningar, fjärrkylanläggningar och tillverkningsindustri, men även andra näringsgrenar i den mån flytande biobränslen används för andra energiändamål än transport.

Aktörer som omfattas av 4 utgörs av de som levererar flytande biobränsle till privata användare i Sverige.

Energimyndigheten ser ett behov av att möjligheten till undantag från rapporteringsskyldighet utreds. Frågan om hur undantag lämpligen kan utformas innehåller flera frågeställningar. En fråga är om det är möjligt att undanta aktörer från rapporteringsskyldighet för måuppföljningssyftena, som avgörs av om Sverige för uppföljningen av de nationella målen kan bortse från de volymer som används eller levereras av dessa aktörsgrupper. Det kan exempelvis röra sig om aktörer som använder mindre volymer av flytande biobränsle för värmeproduktion eller för vilka rapporteringsskyldigheten innebär en orimligt stor administrativ börda. När det gäller frågan om undantag från rapportering som ligger till grund för rätten att få elcertifikat eller för möjligheten att få finansiellt stöd, utgör rapportering som visar att hållbarhetskriterierna är uppfyllda ett villkor för att få certifikat respektive skattebefrielse. I de fallen har företaget, även om det är litet eller använder respektive levererar små mängder, ett eget intresse av att rapportera uppfyllandet av hållbarhetskriterierna. Energimyndigheten anser att det bör utredas vidare om och i vilken omfattning rapporteringsskyldighet kan undantas för aktörer som använt eller levererat mindre mängder bränslen. Detta görs lämpligen i samband med konsekvensutredningen.

I syfte att minska bördan för aktörer som omfattas av bränslekvalitetsdirektivets bestämmelser om rapportering av växthusgasintensitet m.m. för levererade bränslen och som samtidigt omfattas av den föreslagna rapporteringsskyldigheten bör det övervägas om och hur rapportering av uppgifter kan samordnas.

6.3 Rapporteringsskyldighetens innebörd

Rapporteringsskyldighet innebär att aktören ansvarar för att rapportera mängden levererat eller använt bränsle som uppfyller direktivets hållbarhetskriterier i 17.2-17.6 och för att visa att dessa mängder uppfyller hållbarhetskriterierna i 17.2-17.5.

Det bör noteras att kravet i artikel 18.1 om att aktörerna ska visa att kriterierna är uppfyllda inte gäller kriteriet i 17.6.

Till rapporteringsskyldigheten hör också ett ansvar för att uppgifterna som rapporteras kontrollerats av en oberoende granskare och att rapporteringen görs inom föreskriven tid.

Rapporteringen ska göras till den tillsynsmyndighet som regeringen utser få tillsyn för lagen.

I syfte att underlätta för tillsynsmyndigheten att få vetskap om rapporteringsskyldiga aktörer ska rapporteringsskyldiga anmäla sig till tillsynsmyndigheten senast två veckor efter rapporteringsskyldighetens inträde. En anmälan i ett tidigt stadium skapar förutsättningar för tillsynsmyndigheten att informera om rapporteringsskyldighetens innebörd. Detta bedöms som viktigt då verifiering måste kunna göras från tidpunkten för rapporteringsskyldighetens inträde vilket kan betyda upp till 16 månader till dess att rapportering ska ske till tillsynsmyndigheten. Rapporteringstidpunkt behandlas i avsnitt 6.5.

6.4 Rapporteringens innehåll

Direktivet innehåller inga specifika bestämmelser om vad rapporteringen ska innehålla utan detta styrs av vilka uppgifter som krävs gentemot syftena i 17.1 a-c och av kravet att aktörerna ska visa att kriterierna är uppfyllda och krav om oberoende granskning enligt 18.1 och 18.3. Kommissionen ska enligt 18.3 komplettera direktivet med en förteckning av lämplig och relevant information som ekonomiska aktörer har att lägga fram.

Med hänsyn till behov av statistik för måluppföljning för syftet i 17.1 a och behov av underlag för den nationella rapporteringen till kommissionen enligt 18.3 gör myndigheten bedömningen att rapporteringen minst bör omfatta:

- a) Levererad eller använd mängd av olika bränslekategorier
- b) Information om hur hållbarhetskriterierna i 17.2-17.6 har beaktats
- c) Granskningsrapport

En samordnad rapportering enligt bränslekvalitetsdirektivet krav samt behov av uppgifter gentemot syftena i 17.1 b-c kräver ytterligare uppgifter än vad som framgår ovan. Detaljerna i rapporteringens innehåll fastställs lämpligen i myndighetsföreskrifter där även kommissionens kompletterande förteckning över relevant information beaktas.

6.5 Rapporteringsfrekvens

Rapporteringsfrekvensen styrs av medlemsstatens rapporteringskrav enligt artikel 22 och av de behov av uppgifter som erfordras för hantering och tillsyn av de styrmedel som främjar användningen av dessa bränslen. Enligt artikel 22 ska

medlemsstaten vartannat år till kommissionen rapportera den sektorsvisa (el, värme och kyla samt transport) och den totala andelen energi från förnybara källor för vart och ett av de två föregående kalenderåren. Detta betyder att rapporteringen som minimum ska ske årligen.

Den granskningsrapport och den information som rapporteringsskyldig har att rapportera till tillsynsmyndigheten bedöms i många fall kräva tämligen stora resurser för många aktörer. Tätare rapportering än årlig i dessa delar bedöms därför inte som rimligt mot bakgrund av den börda detta innebär. När det gäller rapportering av uppgifter om använd eller levererad mängd biodrivmedel och flytande bibränsle bör denna kunna ske mer frekvent utan att detta innebär en orimligt stor börda. Huruvida en sådan rapportering krävs styrs av behoven för hantering och tillsyn av de åtgärder som främjar användningen av dessa bränslen, dvs. skattebefrielse och elcertifikat. Det är också beroende på hur myndighetstillsynen utformas och samordnas mellan berörda myndigheter.

Energimyndigheten föreslår mot bakgrund av ovan en årlig rapportering. Vidare föreslås att rapportering sker senast 1 maj året efter det kalenderår som rapporten avser. Det ger enligt Energimyndighetens bedömning tillräcklig tid för den oberoende granskningen av de verifikationer den rapporteringsskyldige samlat under det föregående året.

6.6 Den rapporteringsskyldiges verifiering

6.6.1 Principer och utgångspunkter

Direktivet ställer krav på bevisning av att kriterierna i 17.2-17.5 är uppfyllda. Aktörernas verifiering anges i artikel 18, dels direkt mot medlemsstaten, men också indirekt inför den oberoende granskaren. De rapporteringsskyldiga ska enligt artikel 18.1 *visa* att hållbarhetskriterierna är uppfyllda, i 18.3 *tillhandahålla* tillförlitlig information om hur kriterierna har respekterats och på begäran göra de uppgifter som ligger till grund för information *tillgänglig* för medlemsstaten. I artikel 17.3 anges att informationen i 18.3 ska genomgå en tillfredsställande oberoende granskning samt vad denna granskning ska omfatta. Utifrån granskningens omfattning kan det konstateras att aktörerna ska kunna visa att de system som används för att säkra efterlevnaden av kriterierna är korrekta, tillförlitliga och skyddade mot bedrägeri. För fullgörandet av granskningen krävs också att aktörerna ska kunna ge förutsättningar för utvärdering av de provtagningar som gjorts och den metod som används för denna samt förutsättningar för granskaren att bedöma tillförlitligheten av de uppgifter som rapporteras. Det system som aktörer använder för att säkra att hållbarhetskriterierna är uppfyllda ska enligt 18.1 följa principen om en massbalans. Därmed avses ett system som säkerställer att vad som tas från en blandning har samma hållbarhetsegenskaper, i samma mängder, som vad som tillförts blandningen.

Direktivet ger i nuläget, med undantag för vad som anges i 18.7, ingen ytterligare vägledning om vad som är en tillräcklig bevisning av att kriterierna är uppfyllda eller hur aktörerna ska visa att kriterierna i 17.2-17.5 är uppfyllda.

Undantaget i artikel 18.7 avser fallet då en rapporteringsskyldig aktör lägger fram bevis eller uppgifter som erhållits i enlighet med sådana system och avtal som varit föremål för beslut av kommissionen. Detta rör sig om avtal med tredjeländer, beslut om att frivilliga certifieringssystem visar att kriterierna är uppfyllda och att frivilliga system för att mäta minskningen av växthusgasutsläpp innehåller tillförlitliga uppgifter för syftena i 17.2. I dessa fall kan medlemsstaten inte kräva ytterligare bevisning om att kriterierna är uppfyllda. Några sådana beslut har ännu inte fattats av kommissionen.

Energimyndigheten bedömer att olika former av certifieringssystem som är harmoniserade med direktivets hållbarhetskriterier i 17.3-17.5 och krav vad gäller växthusgasminskningar i 17.2 kommer att vara centrala för den bevisning som aktörerna har att lägga fram för tillsynsmyndigheten och som underlag för den oberoende granskningen. För närvarande saknas sådana inarbetade certifieringssystem som är harmoniserade med direktivets krav. Vid tidpunkten för ikraftträdandet av de svenska författningarna som införlivar direktivet är det därför sannolikt att bevisningen i viss utsträckning komma att behöva ske på annat sätt än genom återopande av uppgifter och information från frivilliga godkända certifieringssystem. Det är dock troligt att direktivets beviskrav i kombination med incitament i form av exempelvis skattebefrielse kommer att påskynda processen att anpassa befintliga certifieringssystem eller införande av nya certifieringssystem som harmoniserar med direktivets krav. Avsaknaden av godkända certifieringssystem vid ikraftträdandet kan förväntas innebära problem för bevisningen av att kriterierna är uppfyllda. Det bedöms också ta tid för marknadens aktörer att utarbeta godkända certifieringssystem, men också att inarbeta systemen. Detta behandlas mer ingående i avsnitt 6.10.

Den variationsrikedom som finns mellan de produktionskedjor som omfattas av direktivet vad avser aktörer, råvara och handelsströmmar gör det inte ändamålsenligt att i föreskrifter detaljreglera den verifiering som måste ske mellan kedjans aktörer för att rapporteringsskyldig ska kunna visa att kraven är uppfyllda. Föreskrifter som reglerar verifikationsplikt mellan aktörer kommer endast att beröra transaktioner som sker inom landets gränser. Sådana föreskrifter kan inte anses vara ändamålsenliga då både råvara och bränsle som omfattas av direktivets hållbarhetsbestämmelser i många fall produceras utanför Sverige. Energimyndigheten gör därför bedömningen att ansvaret för verifiering lämpligen åläggs rapporteringsskyldig och i de fall då det krävs spårbarhetsverifiering löses detta genom att den rapporteringsskyldige i sina affärsrelationer bakåt i kedjan ställer krav om verifierbar information om att hållbarhetskriterierna är uppfyllda. Det formella ansvaret åläggs därför den rapporteringsskyldige medan övriga aktörer i produktionskedjan styrs genom avtal.

6.6.2 Roller och ansvar

Ansvaret för att visa att kriterierna är uppfyllda åligger den rapporteringsskyldige. Denne har att *verifiera*⁵² att uppgifterna är korrekta både för tillsynsmyndighet och oberoende granskare. Detta ansvar ska jämföras med den oberoende granskarens roll och ansvar.

Den oberoende granskarens funktion är att kontrollera och granska de uppgifter som den rapporteringsskyldige lägger fram till tillsynsmyndigheten. Granskarens ansvar omfattar ansvar för kontrollens och granskningen genomförande. Därutöver ansvarar granskaren för granskningsrapportens innehåll.

Genom att rapporterade uppgifter till tillsynsmyndigheten blir kontrollerade av en oberoende granskare bör den rapporteringsskyldiges verifiering för tillsynsmyndighet i normalfallet vad gäller detaljeringsgrad skilja sig mot den som sker mot den ackrediterade kontrollören genom att den förra bör kunna vara mindre detaljerad. På begäran av tillsynsmyndighet ska dock rapporteringsskyldig kunna göra samma detaljerade verifiering inför tillsynsmyndigheten som rapporteringsskyldig alltid har att göra för den oberoende granskaren för att denna ska kunna ha tillräckligt underlag för att kontrollera och ta ställning till rapporterade uppgifters tillförlitlighet.

6.6.3 Rapporteringsskyldiges verifiering för tillsynsmyndighet

Frivilliga certifieringssystem och standarder, som harmoniserar med direktivets krav och som kommer att godkännas av kommissionen, kommer enligt Energimyndighetens uppfattning sannolikt att utvecklas. Det bedöms därför som naturligt att de rapporteringsskyldigas verifiering i första hand tar sin grund i olika certifieringar och standarder. Att verifiering görs genom godkända certifieringar och standarder betyder inte att kravet på oberoende granskning upphör. Det är rimligt att i de fall då inte godkända certifieringssystem används bör granskningen normalt ske med en högre grad av noggrannhet än då godkända certifieringssystem finns. I godkända certifieringssystemen bör det normalt finnas rutiner, exempelvis oberoende kontroll och granskning, som i hög grad säkerställer att system och uppgifter är tillförlitliga. Det finns då inte samma behov av granskning som när sådana rutiner saknas. Detta betyder dock inte att det frivilliga certifieringssystemets granskningssystem ersätter kravet på granskning utförd av en ackrediterad kontrollör.

Granskningsrapporten utgör en grund för den verifiering den rapporteringsskyldige ska lägga fram för tillsynsmyndigheten. Kravet från tillsynsmyndighetens sida bör därför i normalfallet bestå i att den rapporteringsskyldige kan visa ett utfall från granskningen som stödjer att de rapporterade uppgifterna är tillförlitliga och i att den rapporteringsskyldige i en

⁵² Begreppet *verifiera/verifiering* används i rapporten inte likartat med hur begreppet används i bestämmelserna inom utsläppshandelssystemet, där *kontrollören verifierar* uppgifter. Detta kan möjligen orsaka begreppsförvirring varför det bör utredas närmare om annat begrepp är mer lämpligt.

redogörelse ska visa hur hållbarhetskriterierna för rapporterade bränslemängder har säkrats. Den rapporteringsskyldige ska dock på begäran kunna lämna uppgifter som ligger till grund för försäkran om att kriterierna är uppfyllda.

Den oberoende granskningen kan tänkas få olika inriktning beroende på om godkända certifieringssystem används eller inte. Principiellt bör det därför finnas tre olika sätt som en aktör kan använda för att inför tillsynsmyndigheten visa att hållbarhetskriterierna och krav på växthusgasminskning är uppfyllda:

- a) Använda ett/en (certifierings-) system/standard som godkänts av kommissionen och visa att en oberoende granskning skett som stödjer riktigheten av redovisade uppgifter.
- b) Använda ett/en (certifierings-) system/standard som ännu inte prövats av kommissionen men som godkänts av den nationella tillsynsmyndigheten och visa att en oberoende granskning skett som stödjer riktigheten av redovisade uppgifter.
- c) Genom att visa att en oberoende granskning gentemot hållbarhetskriterierna och krav på växthusgasminskning enligt direktivets krav skett som stödjer korrektheten av redovisade uppgifter samt beskriva hur hållbarhetskriterierna har säkrats.

Alternativ a) omfattar fallet då kommissionen godkänt certifieringssystemet enligt 18.4 och aktören använder detta.

Alternativ b) avser fallet då kommissionen inte prövat certifieringssystemet men när tillsynsmyndigheten genom myndighetsbeslut beslutat att certifieringssystemet står i överensstämmelse med direktivets bestämmelser.

I alternativ c) sker verifieringen direkt mot direktivets kriterier. I detta fall krävs också information om hur kriterierna har säkrats. När rapporteringsskyldig använder ett certifieringssystem för att verifiera att kriterierna är uppfyllda utgör systemet som sådant svaret på hur kriterierna säkrats. I alternativ a) - c) krävs det således inte någon ytterligare information om hur den rapporteringsskyldige säkrat att kriterierna är uppfyllda.

6.6.4 Rapporteringsskyldiges verifiering för granskare

De krav som ställs på granskaren förutsätter att den rapporteringsskyldige kan verifiera och tillhandahålla uppgifter som gör det möjligt för den oberoende granskaren att kontrollera och ge ett utlåtande av att uppgifterna som rapporteras till tillsynsmyndigheten kan antas vara tillförlitliga. Detta förutsätter att rapporteringsskyldig kan verifiera:

1. de system som används för säkerställande av att hållbarhetskriterierna är uppfyllda
2. de uppgifter som används för säkerställande av att hållbarhetskriterierna är uppfyllda

3. de beräkningar som gjorts för fastställandet av minskade växthusgasutsläpp.

Verifiering av system (1) innebär att visa att de system som används för säkerställande av att kriterierna är uppfyllda använts för de rapporterade biobränslemängderna och att systemet följer direktivets krav vad avser hållbarhetskriterier och massbalans.

Verifiering av uppgifter (2) innebär att kunna verifiera de uppgifter som genererats i och av systemet enligt (1) och som använts för säkerställande av att hållbarhetskriterierna är uppfyllda.

Verifiering av beräkningar (3) innebär att verifiera de beräkningar som gjorts för beräkning av växthusgasminskning.

Verifiering av system (1), uppgifter (2) och beräkningar (3) förutsätter att rapporteringsskyldiga aktörer kan verifiera ursprunget av den råvara som använts för produktion av biobränslet. Detta verifieringskrav gäller hållbarhetskriterierna (artikel 17.3-17.5) men även vid beräkningen av växthusgasminskning (17.2). Kravet vid beräkning av växthusgasminskning gäller då faktiska värden används men även i de fall då normalvärden används då det måste kunna verifieras om det skett ändrad markanvändning eller inte. Kollagerförändringen vid ändrad markanvändning styr tillämpligheten av normalvärden i 19:1 a.

En verifiering av ursprung förutsätter att det finns ett system mellan de aktörer i produktionskedjan som har underliggande information och uppgifter om var råvara för bränslet producerats, och kännedom om förhållandena där, och de aktörer som ansvarar för rapporteringen i slutet av produktionskedjan. Ett sådant system benämns vanligtvis med den engelska benämningen som "Chain of Custody". Det system för Chain of Custody som aktörerna ska använda ska enligt artikel 18.3 följa principen om ett massbalanssystem, dvs. den tillförda mängden med vissa egenskaper överensstämmer med den uttagna mängden med samma egenskaper. För att det ska vara möjligt att koppla en viss kvantitet till en viss källa är det nödvändigt att varje länk i spårbarhetskedjan verifierar kopplingen till den kvantitet som uppfyller kriterierna genom massbalansberäkningar. Systemet ska vara tillförlitligt och hindra att missbruk sker, såsom dubbelräkning.

Där det finns certifieringssystem med spårbarhetsverifiering, vilka uppfyller massbalansprincipen och som innehåller de krav på information som krävs för verifiering av att hållbarhetskriterierna och krav på växthusgasminskning är uppfyllda, bör dessa system kunna användas för att generera den verifiering som krävs. Den rapporteringsskyldige har då att visa att råvaran för bränslet har producerats och behandlats i enlighet med de aktuella kraven av samtliga aktörer i produktionskedjan. Det bedöms dock i nuläget vara svårt att använda existerande certifieringsstandarder:

1. Certifieringsstandarder saknar spårbarhetsverifiering.
2. Certifieringsstandarder innehåller inte växthusgasdata eller den information som krävs för direktivets hållbarhetskriterier.
3. Spårbarhetsinformation (Chain of custody) saknas mellan vissa aktörer i produktionskedjan.

Avsaknaden av existerande certifieringssystem med spårbarhetsverifiering gör det nödvändigt för rapporteringsskyldiga leverantörer och användare att ställa upp egna system för denna verifiering, åtminstone till dess sådana system utvecklats inom de frivilliga certifieringssystemen.

Systemet för spårbarhetsverifiering kräver att varje aktör i produktionskedjan som vid någon punkt i juridiskt avseende äger produkten eller råvaran för produkten skapar en administration som är nödvändig för verifieringen. Om någon aktör i produktionskedjan övertar ägandet av produkten eller råvaran och inte har de relevanta verifikationsdokumenten upphör spårbarheten vid denna punkt och aktörer längre fram i produktionskedjan kan inte verifiera råvarans ursprung. Konsekvensen blir att den rapporteringsskyldige inte kan verifiera att kriterierna är uppfyllda för tillsynsmyndighet eller oberoende granskare.

I praktiken förutsätter ett system för Chain of Custody att varje aktör i produktionskedjan utarbetar och fastställer ansvar och rutiner för hantering av den information som krävs för spårbarhetsverifieringen och verifiering av hållbarhetskriterier och växthusgasminskningar i slutet av produktionskedjan. Ett företag som säljer bränslet eller råvara för bränslet måste på en faktura eller annat dokument vartill fakturan hänvisar kunna specificera relevant information. Den information som normalt⁵³ bör ingå är: beskrivning av produkten (med uppgift om råvara), produktmängd, överensstämmelse med artikel 17.3 – 17.5 samt uppgift om ändrad markanvändning. Används faktiska värden för beräkning av växthusgasminskning ska det finnas uppgift om växthusgasutsläpp för ett eller flera steg i livscykeln beräknad som gram koldioxidekvivalenter i förhållande till produktmängden. Enlig massbalansprincipen kan en aktör inte sälja en större mängd med vissa uppgifter om hållbarhet och växthusgaser än vad denna aktör köpt in. För vilken nivå massbalansprincipen bör gälla behandlas i avsnitt 6.9.

Utöver specifikation vid försäljning av produkter krävs att aktörerna i produktionskedjan har ordnad hantering av dokument vars information ska överensstämma med uppgifterna på fakturaspecifikationerna. Det erfordras dokument med information om överensstämmelse med artikel 17.3-17.5, erforderligt växthusgasdata och ev. ändrad markanvändning för de produkt- och råvarumängder som köps in av aktören och för de produkter som försålts. Dessutom krävs dokument som innehåller uppgifter om lager och uppgifter om konverteringsfaktorer (t.ex. rapsfrö till rapsolja) om sådana används.

⁵³ Med undantag för avfall och restprodukter enligt 17.1.

6.7 Oberoende granskning

6.7.1 Principer för införlivande

En oberoende granskning ska enligt artikel 18⁵⁴ göras av de rapporter som de rapporteringsskyldiga rapporterar till tillsynsmyndigheten. Av artikel 18.3 framgår att granskningen ska omfatta en kontroll av att de system som aktörerna använder för att säkerställa att hållbarhetskriterierna och krav på växthusgasminskningar är uppfyllda är *korrekta, tillförlitliga och skyddade mot bedrägerier*. Den oberoende granskningen ska också omfatta utvärdering av den provtagning som gjorts vad avser metod och frekvens och bedömning av uppgifternas tillförlitlighet. Mer vägledning avseende granskningens omfattning och innehåll saknas i direktivet.

Den oberoende granskningens innehåll och omfattning bör konkretiseras i föreskrifter, allmänna råd och vägledningar. Energimyndigheten gör bedömningen att det är lämpligt att i lag och förordning fastställa principer för granskningens omfattning och utförande samt bestämmelser om de krav som ska ställas på den som kan utföra den oberoende granskningen. Detaljerade bestämmelser, om exempelvis granskningsmetod får utarbetas av tillsynsmyndigheten och utfärdas i form av myndighetsföreskrifter, allmänna råd eller andra instruktioner och vägledningar. En sådan konstruktion gör det även möjligt att snabbt kunna införliva de förtydliganden som kommissionen avser att göra enligt 18.3 tredje stycket. Kravet på ackreditering enligt lag om teknisk kontroll gör det lämpligt att tillsynsmyndighetens föreskrifter utarbetas i samråd med SWEDAC.

Myndigheten ser att granskningen principiellt kan utformas på olika sätt och vara mer eller mindre långtgående. Antingen utgör granskningen enbart en kontroll av bestämda delar, vilka fastställts i detaljerade föreskrifter. Granskningsrapporten utgör i detta fall förteckning av utfallet från de olika kontrollpunkterna. Granskaren har i detta alternativ mer rollen som *kontrollör* än *granskare*. En mer långtgående granskning skulle innebära att kontrollerna också åtföljs av ett samlat utlåtande kring huruvida uppgifterna kan anses vara tillförlitliga.

Energimyndigheten anser att granskningen utöver en kontroll också bör inbegripa ett samlat granskningsutlåtande. Detta ställer större krav på granskningen, men betyder samtidigt att tillsynsmyndighetens verksamhet i högre grad kan ta sin grund i den granskning som genomförts. Detta betyder att regelverk och tillsyn kring granskningsverksamheten blir viktig.

6.7.2 Granskningens utförande

Energimyndigheten anser att den oberoende granskningen bör ta sin grund i en metod som syftar till att inhämta tillräckligt med underlag för kontroll av huruvida

⁵⁴ Motsvarande rapporterings- och granskningskrav framgår av artikel 7a i bränslekvalitetsdirektivet.

de uppgifter den redovisningsskyldige rapporterar kan anses vara riktiga. Granskningen bör vara stickprovsbaserad och behovsstyrd. Granskningen ska därför inte omfatta en fullständig kontroll av alla uppgifter eller av uppgifter som genom andra kontroller eller av andra skäl med fog kan anses vara tillförlitliga. Granskning ska utmynna i en granskningsrapport med ett granskningsutlåtande.

Den rapporteringsskyldiges rapporteringskrav utgör grunden för granskningen. Kontroll av att dennes system för och processer för säkerställandet av att kriterierna är uppfyllda utgör viktiga delar i granskningen även om detta inte är det primära syftet med granskningen. Granskningen ska fokusera på de uppgifter och den information som den rapporteringsskyldige rapporterar till tillsynsmyndigheten, även om detta innebär att testa och kontrollera de system som genererat informationen. Konkretisering av principer och instruktioner för granskningens utförande föreslås fastställas av den föreslagna tillsynsmyndigheten.

6.8 Krav på oberoende granskare

Den aktör som utför granskningen ska enligt direktivet vara oberoende. Mot bakgrund av den höga detaljeringsgraden och komplexiteten i beräkning av växthusgasminskning samt innehållet i hållbarhetskriterierna gör Energimyndigheten bedömningen att granskningen bör utföras av tekniska kontrollörer som är ackrediterade för uppgiften enligt lagen (1992:1119) om teknisk kontroll. Detta krav är en förutsättning för den betydelsefulla roll granskaren föreslås få för den rapporteringsskyldiges verifiering av att kriterierna är uppfyllda mot tillsynsmyndigheten.

En konstruktion med krav på ackreditering återfinns inom utsläppshandelssystemet och för energideklarationer. En ackreditering är en reglering av den oberoende granskningen som har en rad fördelar. Den ger förutsättningar för ett säkerställande av kompetens och oberoende då ackrediteringen kan återkallas. En ackreditering innebär också att rollerna mellan rapporteringsskyldig, granskare och tillsynsmyndighet renodlas och att myndighetens oberoende kan säkerställas. En ackreditering är också ett öppet system som bedöms kunna ge en konkurrens effektiv lösning. Initialt kan en brist på ackrediterade kontrollörer befaras men denna kan enligt Energimyndighetens bedömning antas minska allteftersom nya aktörer erhåller ackreditering. Ackrediteringskrav kan för små aktörer innebära stora kostnader, vilka bör beaktas vid frågan om undantag från rapporteringsskyldighet, se avsnitt 6.2.

Den myndighet som ger ackreditering enligt lagen om teknisk kontroll är SWEDAC, Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll.

Kompetenskravet för den ackrediterade kontrollören bör regleras och omfatta tillräcklig kompetens för kontroll av kriterier och för de uppgifter som omfattas av granskningen. I likhet med kraven på ackrediterad kontrollör enligt Naturvårdsverkets föreskrifter om utsläppsrätter för koldioxid (NFS 2007:5) bör

kompetenskraven minst vara de som anges i standarden SS-EN 45011. Kompetenskraven i denna standard är att granskaren ska vara kompetent för den verksamhet som utförs och vara kompetent för att göra erforderliga tekniska bedömningar.

6.9 Krav på massbalanssystem

Det system som aktörer använder för att visa att kriterierna är uppfyllda ska enligt artikel 18.1 följa principen om en massbalans. Med detta avses principen om att vad som tillförs systemet minus den mängd som tas från systemet motsvarar mängden som är kvar i systemet.

Uppgifter som framkom i ÅF:s undersökning vid branschintervjuerna visar att den enda praktiska lösningen vad gäller spårbarhet är att massbalansprincipen används och att denna inte kräver spårbarhet för fysiska flöden. Kravet avseende massbalans framgår av direktivet, men direktivet innehåller dock ingen information om för vilken systemgräns massbalansen ska vara uppfylld. Enligt ÅF:s undersökning är minsta möjliga avgränsning för biodrivmedel depå eller nät. Enligt uppgift från branschaktörerna har det framförts åsikter om att man bör se hela Sverige, Europa eller världen som ett system för att underlätta varuutbyte och minska logistikkostnader. Anledningen till varför massbalansen är viktig är att det sker omlastning av drivmedel i hamnar och depåer där varorna blandas. Aktörerna kan därför inte rapportera exakt var en fysisk kvantitet har kommit från, däremot kan de visa vad som köpts och vad de tillfört systemet. Dagens drivmedelmarknad är inte uppbyggd på ett sådant sätt att det finns förutsättningar för en fysisk spårbarhet.

Energimyndigheten bedömer att systemgränsen för massbalansen bör vara Sverige. De bindande målen är nationella och kräver statistikuppgifter på nationell nivå för uppföljning, vilket innebär att det saknas motiv för att kräva att massbalansen ska vara uppfylld på lägre nivå. Myndigheten har heller inte funnit anledning, med hänsyn till de förändringar som måste vidtas i lag om skatt på energi, lag om elcertifikat eller i Energimyndighetens förslag till kvotplikt för förnybara drivmedel, att kräva en massbalans för en annan skala. Det viktiga är dock att aktören, som anges i 18:1 använder *ett* massbalanssystem för samtliga syften i artikel 17.1 a, b och c. Massbalansen bör gälla för volymtermer.

6.10 Stöd- och tillsynsfunktioner för rapportering, verifiering och granskning

Ett ikraftträdande av direktivets bestämmelser i svensk rätt senast 5 december 2010 förutsätter att lag och förordning samt även myndighetsföreskrifter, i den mån direktivets bestämmelser läggs i myndighetsföreskrifter, antas under 2010. Antaganden av lag, förordning och föreskrift innebär att det svenska åtagandet är uppfyllt i rättsligt avseende gentemot EU. Detta snabba införlivande i svensk rätt ska dock sättas i relation till de krav som åläggs rapporteringsskyldiga och vad

dessa har att göra för att leva upp till antagna bestämmelser. Energimyndigheten ser tämligen stora svårigheter för många aktörer med det snabba införlivandet.

Det förslag som myndigheten presenterar pekar ut vilka aktörer som kommer att bära ansvar för rapportering och vad detta ansvar innebär. Förslaget innebär sammantaget att ansvaret för att rapportera, visa och granska åläggs marknadsaktörerna. Detaljerna i dessa delar föreslås fastställas i myndighetsföreskrifter under 2010. Detta betyder att detaljerna måste utarbetas samtidigt som aktörerna bör förbereda sig för de kommande föreskrifterna. Detta kommer att kräva omfattande samverkan mellan tillsynsmyndigheten och rapporteringsskyldiga aktörer och deras branschföreträdare. Därtill kommer det att krävas betydande stöd till aktörer, samtidigt som tillsynsmyndigheten själv ska utarbeta rutiner och stöd för verksamheten.

Utöver komplexiteten och detaljeringsgraden i bestämmelserna ska det snabba införlivandet vägas mot de förutsättningar som aktörer har att ändra ingångna avtal med längre tidsfrister och den osäkerhet de oklara reglerna skapar på rådande marknad och för inhemsk produktion av biodrivmedel och flytande biobränslen. Det ska också noteras att råvaran för det bränsle som används vid inledningen av 2011 kan ha producerats ett eller ett par år tidigare.

Mot bakgrund av ovan ser Energimyndigheten ett stort behov av att detaljerna i regelverket klargörs och fastställs skyndsamt, samtidigt som berörda aktörerna informeras om rapporteringsskyldigheten och vad denna innebär. Utöver detaljerade myndighetsföreskrifter krävs vägledning och stöd till rapporteringsskyldiga. Dessa uppgifter föreslås falla på den föreslagna tillsynsmyndigheten. Till detta hör skyldigheten för rapporteringsskyldig att anmäla sig till tillsynsmyndigheten, vilket behandlas i avsnitt 6.3.

Myndigheten ser behov av att allmänna råd och handböcker bör utarbetas för den praktiska verksamheten och tillsynen. Dessa handböcker syftar till att åskådliggöra och förklara regelverket. Därutöver, i syfte att underlätta och åstadkomma enhetlighet vid beräkning av växthusgasminskning, kommer verktyg för beräkning av växthusgasminskning att vara en förutsättning. Sådant beräkningsverktyg bör vara gemensamt inom EU:s medlemsstater eller harmoniserade på annat sätt mot andra verktyg som används. Verktöget bör kunna vara gemensamt för tillsynsmyndighet, rapporteringsskyldig och oberoende granskare.

6.11 Behov av transparens

En viktig aspekt i rapporterings- och kontrollsystemet är transparens. För trovärdighet gentemot olika intressenter är det nödvändigt att de finns möjlighet till inblick i systemet. Ekonomiskt känsliga uppgifter ska skyddas genom sekretessbestämmelser, men systemet bör kunna ge tillräcklig information för att ge det tilltro.

I artikel 18:3 åläggs medlemsstaten att i aggregerad form till kommissionen lägga fram information om granskning och hur aktörerna beaktat hållbarhetskriterierna. Denna information ska sedan offentliggöras i sammanfattad form där ekonomiskt känsliga uppgifter behandlas konfidentiellt. Energimyndigheten anser att sammanställning av den information som Sverige har att rapportera till kommissionen åläggs tillsynsmyndigheten för den föreslagna lagen om hållbarhetskriterier. Tillsynsmyndigheten bör därutöver, inom ramen för vad som är möjligt med hänsyn till känslig information för enskilda aktörer, verka för en transparens om hur bedömningar gjorts och hur systemet fungerar. Detta i syfte att ge systemet stöd av olika intressentgrupper i samhället.

7 Författningsförslag

7.1 Lag (2010:000) om hållbarhetskriterier

Kapitel 1 Inledande bestämmelser

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen. (Art. 17.1 a-b)

Endast biodrivmedel och flytande biobränslen som är hållbara enligt kriterierna i denna lag får beaktas vid mätning av uppfyllandet av Sveriges nationella mål för andelen energi från förnybara energikällor, vid mätning av hur kvoter för energi från förnybara energikällor uppfylls och för möjlighet att få finansiellt stöd från staten för användning av biodrivmedel och flytande biobränslen. (art. 3.4, 5.1 och 17.1)

Vid beräkningen av minskade utsläpp av växthusgaser från biodrivmedel och flytande biobränslen ska bestämmelserna i denna lag tillämpas. (17.2)

Paragrafen anger lagens huvudsakliga ändamål och tillämpningsområde. Syftet är att införliva i svensk rätt bestämmelser om att vissa former av förnybar energi, för att beaktas för angivna syften, ska uppfylla vissa kriterier på hållbarhet. Bestämmelserna finns i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/28/EG om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor och om ändring och ett senare upphävande av direktiven 2001/77/EG och 2003/30 (förnybarhetsdirektivet). Lagen innehåller därför bestämmelser om hur hållbarheten ska visas och vem som ansvarar för att göra det.

För närvarande finns kvoter för energi från förnybara energikällor i elcertifikatlagen (2003:113). Andra stödsystem i form av kvoter för energi från förnybara energikällor kan utvecklas i framtiden, och därför bör inte lagens ändamålsparagraf begränsas till elcertifikat. I princip gäller detsamma för finansiellt stöd från staten. Statligt stöd kan utgå i form av hel eller delvis skattebefrielse eller av investerings- eller driftsbidrag och nya former kan tillkomma likaväl som nu förekommande kan tas bort. I stället har förnybarhetsdirektivets vidare begrepp använts i bestämmelsen.

Definitioner

2 § I denna lag används följande beteckningar med den betydelse som här anges.

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

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

säljställe: försäljningsställe för biodrivmedel där bränslet finns tillgängligt för allmänheten genom en eller flera bränslepumpar avsedda för tankning direkt i det fordon där bränslet är avsett att förbrukas,

I denna paragraf definieras vad som avses med begrepp som används i lagen. De definitioner som anges här överensstämmer i förekommande fall med samma definitioner i förnybarhetsdirektivet .

Tillsynsmyndighet

3 § Regeringen ska utse en tillsynsmyndighet som ska handlägga de frågor som enligt denna lag, eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen, ligger på tillsynsmyndigheten.

Kapitel 2 Hållbarhetskriterier

1 § Ett biodrivmedel eller ett flytande biobränsle är hållbart om kriterierna i 2-6 §§ är uppfyllda. Bränslen som framställts av avfall och restprodukter, utom restprodukter från jordbruk, vattenbruk, fiske och skogsbruk är hållbara även om kriterierna i 3-6 §§ inte är uppfyllda. (17.1)

Tillsynsmyndigheten prövar om hållbarhetskriterierna är uppfyllda.

Första styckets andra mening innehåller en bestämmelse som innebär att bränslen som framställts av avfall och av restprodukter från annat än jordbruk, vattenbruk, fiske och skogsbruk endast behöver uppfylla hållbarhetskriteriet i 2 §.

2 § För att få beaktas för de syften som avses i 1 kap 1 § andra stycket ska biodrivmedel eller flytande biobränslen medföra en minskning av växthusgasutsläppen med minst 35 % i jämförelse med den fossila motsvarigheten. (17.2 första st) För biodrivmedel och flytande biobränslen som har producerats i anläggningar som var i drift den 23 januari 2008 gäller bestämmelsen från och med den 1 april 2013. (17.2 3 st)

Från och med den 1 januari 2017 ska biodrivmedel och flytande biobränslen för att vara hållbara medföra minskade växthusgasutsläpp med minst 50 % i jämförelse med den fossila motsvarigheten. (17.2 första st)

Från och med den 1 januari 2018 ska biodrivmedel och flytande biobränslen för att vara hållbara medföra minskade växthusgasutsläpp med minst 60 % i jämförelse med den fossila motsvarigheten om bränslet producerats i anläggningar vars produktion startat den 1 januari 2017 eller senare. (17.2 andra st)

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får utfärda närmare föreskrifter om hur minskningen av växthusgaser ska beräknas.

I paragrafen anges den minskning av växthusgasutsläpp, som ska vara för handen vid användning av biodrivmedel eller flytande biobränslen för att dessa ska få räknas som hållbara. Minskningen sker i flera steg från lagens ikraftträdande till den 1 januari 2018. Bestämmelsen i första styckets andra mening innebär att anläggningar som fanns innan planer för dessa bestämmelser först blev kända vid publiceringen av kommissionens förslag till förnybarhetsdirektiv den 23 januari 2008, får en tidsfrist på ca ett och ett halvt år efter att lagen trätt i kraft. De som tillkommit efter detta datum kan anses ha haft möjlighet att planera för kraven. De högsta kraven, som tillkommer det sista året, 2018, gäller för anläggningar som då är nya.

I bilaga till direktivet finns bestämmelser för beräkning av växthusgaspåverkan av biodrivmedel, flytande biobränslen och deras fossila motsvarigheter. Bilagan är tämligen omfattande och detaljerad, och kommer vid fortsatta preciseringar, efter beslut i föreskrivande kommitté, att utökas ytterligare. Regeringen avser därför att utfärda föreskrifter om beräkning av växthusgasminskningar i förordning.

3 § För att få beaktas för de syften som avses i 1 kap 1 § andra stycket får biodrivmedel eller flytande biobränslen inte produceras av råvaror från mark som den 1 januari 2008 eller senare utgjordes av något av följande, oavsett om marken fortfarande har denna beskaffenhet.

- 1. Skog 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.**
- 2. Gräsmark med stor biologisk mångfald som i avsaknad av mänsklig verksamhet skulle förbli gräsmark, med bibehållen naturlig artsammansättning och ekologiska särdrag och processer.**
- 3. Gräsmark som i avsaknad av mänsklig verksamhet skulle upphöra att vara gräsmark och som är rik på arter och inte skadad, om inte insamlandet av råvaran är nödvändig för att bevara markens status som gräsmark.**
- 4. Områden som för naturvårdssyften utsetts i lag eller i beslut av behörig myndighet och områden som för att skydda sällsynta, hotade eller utrotningshotade ekosystem eller arter som är erkända i internationella avtal eller ingår i förteckningar som utarbetats av mellanstatliga organisationer eller av Internationella naturskyddsunionen. Om det finns belägg för att produktionen av råvaror till biodrivmedel och flytande biobränslen inte påverkar dessa naturskyddssyften gäller inte bestämmelsen. (17.3 a)-c))**

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får utfärda närmare föreskrifter om ytterligare kriterier och geografisk räckvidd för gräsmark. (art 17.3 sista stycket)

De beskrivna markområdena utgör områden med höga biologiska värden. Syftet enligt direktivet är att hindra att dessa markområden tas i anspråk för odling av biomassa för energiändamål om detta riskerar att skada de biologiska värdena.

För gräsmark som avses i punkterna 2 och 3 ska kommissionen fastställa kriterier och geografisk räckvidd. De ska, sedan de fastställts, införlivas i föreskrifter från regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, tillsynsmyndigheten. De bestämmelser och avtal som avses i punkt 4 återfinns, i den utsträckning de gäller i Sverige, i 7 kap. miljöbalken.

De beskrivna marktypernas förekomst i Sverige behandlas i bilaga 1.

4 § För att få beaktas för de syften som avses i 1 kap 1 § andra stycket får biodrivmedel eller flytande biobränslen inte produceras av råvaror från mark som den 1 januari 2008 eller senare utgjordes av något av följande, men som inte längre gör det.

1. Våtmarker, varmed avses mark som under hela året eller en betydande del av året är täckt eller genomdränkt av vatten.

2. Kontinuerligt beskogade områden, varmed avses mark som omfattar mer än en hektar med träd som är högre än 5 meter och ett krontak som täcker mer än 30 % av ytan eller med befintliga träd som kan uppnå dessa värden.

3. Mark som omfattar mer än en hektar med träd som är högre än 5 meter och ett krontak som täcker mellan 10 % och 30 % av ytan eller med befintliga träd som kan uppnå dessa värden, om det inte kan visas att kollagret i området före och efter omställning är sådant att när beräkningsmetoden i 3 kap 2 § tillämpas, kriterierna i 1 § uppfylls.

Bestämmelserna i första stycket gäller inte om marken vid tidpunkten för råvarornas anskaffande hade samma beskaffenhet som den 1 januari 2008.
(art 17.4)

De beskrivna marktyperna avser mark med stora kollager. Syftet är enligt direktivet att hindra att dessa marktyper läggs om för odling av biomassa för energiändamål, vilket skulle frigöra stora mängder växthusgaser. Det sker exempelvis då skogsmark eller våtmark läggs om till jordbruksmark som i sin tur används för odling av energigrödor.

Om marken vid tiden för råvarornas anskaffande hade samma beskaffenhet som den 1 januari 2008, utgör bestämmelserna i denna paragraf inte något hinder för att bränslet i fråga räknas som hållbart, om övriga kriterier är uppfyllda. Detta avser fallet då markens beskaffenhet ändras under tiden mellan skörd och slutlig användning.

De beskrivna marktypernas förekomst i Sverige behandlas i bilaga 1.

5 § För att få beaktas för de syften som avses i 1 kap 1 § andra stycket får biodrivmedel eller flytande biobränslen inte produceras av råvaror från mark som var torvmark den 1 januari 2008, om det inte kan visas att odling och skörd av råvaran inte medför dränering av tidigare odikad mark. (17.5)

Syftet med bestämmelsen är att förhindra att odling, t. ex genom dikningsåtgärder medför dränering av odikad mark. Detta syftar till att bevara de kollager som finns i torvmark.

De beskrivna marktypernas förekomst i Sverige behandlas i bilaga 1.

6 § Då råvaran till biodrivmedel eller flytande biobränsle utgörs av jordbruksråvaror som odlas i gemenskapen ska denna råvara, för att bränslet ska få beaktas för de syften som avses i 1 kap 1 § andra stycket, framställas i enlighet med kraven och normerna i de bestämmelser som avses under rubriken Miljö i del A och i punkt 9 i bilaga till rådets förordning (EG) nr 73/2009 av den 19 januari 2009 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd till jordbrukare inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödsystem för jordbrukare samt i enlighet med de minimikrav för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden som anges i artikel 6 i den förordningen. (17.6)

De bestämmelser som avses under rubriken Miljö i del A och i punkt 9 i bilaga i till den nämnda EG-förordningen finns i befintliga direktiv, som alla redan är införlivade i svensk rätt. Direktivets hållbarhetskriterier omfattar således även dessa sedan tidigare gällande bestämmelser. Dessa rör följande områden: bevarande av vilda fåglar genom att skydda, bevara och återställa tillräckligt varierande och stora livsmiljöer, skydd för grundvatten mot förorening genom vissa farliga ämnen, skydd för miljön, särskilt marken, när avloppsslam används i jordbruket, skydd av vatten mot förorening orsakad av nitrater som härrör från jordbruket, bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, samt god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden för jordbruksmark. Mer information om vilka direktivbestämmelser det är och var de införlivats i svensk lagstiftning finns i avsnitt 2.2 och bilaga 2.

Kapitel 3 Rapportering

1 § Rapporteringsskyldiga enligt denna paragraf ansvarar för att rapportera mängd levererat eller använt bränsle som uppfyller hållbarhetskriterierna i 2 kap. 2-6 §§ samt för att visa att denna mängd uppfyller hållbarhetskriterierna i 2 kap. 2-5 §§.

Skyldig att rapportera är

- den som levererar biodrivmedel till eget eller annans säljställe i Sverige,
- den som yrkesmässigt använder biodrivmedel som inte erhållits via säljställe,
- den som yrkesmässigt använder flytande biobränsle, eller
- den som yrkesmässigt levererar flytande biobränsle till användare i Sverige som inte yrkesmässigt använder flytande biobränsle.

Uppgifter enligt första stycket ska verifieras av en oberoende kontrollör som är ackrediterad för uppgiften enligt lagen ([1992:1119](#)) om teknisk kontroll och ges in till tillsynsmyndigheten senast den 1 maj året efter det kalenderår som rapporten avser.

Regeringen får utfärda föreskrifter om undantag från rapporteringsskyldighet enligt denna paragraf.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får utfärda närmare föreskrifter om rapportering som avses i denna paragraf.

I första stycket framgår att hållbarheten som avses i 6 § inte behöver visas av den rapporteringsskyldige. Detta hänger samman med att i 6 § avses bestämmelser som redan är införlivade i svensk rätt, och erforderliga kontroll- och sanktionssystem kan därför antas vara på plats i svensk lagstiftning.

I andra stycket pekas de rapporteringsskyldiga ut. Den som levererar biodrivmedel är i de flesta fall ett oljebolag, som levererar exempelvis etanol eller RME till ett säljställe för drivmedel, som antingen ägs av samma bolag eller av ett annat företag. Det är den ingående mängden etanol och RME i det levererade bränslet som avses, oavsett vilken proportion blandningen har eller när blandningen görs. Om oljebolaget levererar exempelvis etanol från sin depå till annat land, ska den inte rapporteras, eftersom det är användningen i Sverige som ingår i mätningen av uppfyllande av de nationella målen. Andra som levererar biodrivmedel till ett säljställe kan vara uppgraderingsanläggningar för biogas. Ett exempel på någon som yrkesmässigt använder biodrivmedel som inte erhållits via säljställe är användning av biogas i viss kommunal verksamhet. Yrkesmässigt användande av flytande biobränsle sker i fjärrvärmeanläggningar, elproduktionsanläggningar men också i viss mån inom andra näringsgrenar. En yrkesmässig leverans flytande biobränsle till någon som inte yrkesmässigt använder flytande biobränsle sker då biooljor levereras till privatkund som i Sverige använder denna för uppvärmningsändamål eller annat ändamål än transport.

Verifiering av en oberoende kontrollör avser att säkerställa att de uppgifter som lämnas av den rapporteringsskyldige är korrekta. Utförligare resonemang om denna funktion finns i avsnitt 6.6 - 6.8.

Då flera av de företag som kan beröras av kraven på rapportering är små företag, vars administrativa börda bör begränsas, ges ett bemyndigande till regeringen att i förordning utfärda bestämmelser om undantag från delar av eller hela rapporteringsskyldigheten som avses i detta kapitel.

Regeringen avser att utfärda närmare föreskrifter om hur rapporteringen av levererade eller använda mängder biodrivmedel och flytande biobränslen ska fullgöras.

2 § Beräkning av växthusgasminskning som ingår i rapportering som avses i 1 § ska göras enligt metod som regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer utfärdar närmare föreskrifter om. (19.1)

En metod finns bestämd i en bilaga till förnybarhetsdirektivet. Den är tämligen omfattande och såpass teknisk till sin natur att den lämpligen införs i myndighetsföreskrifter. Regeringens bemyndigande omfattar därför också

möjligheten att bemyndiga tillsynsmyndigheten att utfärda närmare föreskrifter om rapporteringen.

3 § Rapporteringsskyldig ska, för att visa att mängden biodrivmedel eller flytande biobränsle uppfyller hållbarhetskriterierna enligt 1 §, använda ett massbalanssystem som

- a) medger att partier med råvaror eller biobränslen med olika hållbarhetsegenskaper kan blandas,**
- b) kräver att information om hållbarhetsegenskaperna hos och storleken på de partier som avses i led a förblir kopplad till blandningen, och**
- c) fastställer att summan av alla partier som tas från blandningen ska beskrivas ha samma hållbarhetsegenskaper, i samma mängder, som summan av alla partier som har tillförts blandningen.**

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får utfärda närmare föreskrifter om massbalanssystem. (18.1)

Det system som används för att säkerställa att kriterierna är uppfyllda behöver inte vara utformade så att det finns en fysisk koppling mellan en viss bränslemängd och dess hållbarhetsegenskaper. Däremot ska systemen uppfylla kravet om en massbalans. Detta innebär att kopplingen istället görs på systemnivå. Massbalans betyder, vid bortseende från lagereffekter, att den levererade produktmängden överensstämmer med den inköpta produktmängden. En återförsäljare som exempelvis kan verifiera att 30 % av de totala inköpta bränslemängderna uppfyller kriterierna kan inte sälja mer än 30 % av den totala bränslemängden som hållbar.

Krav avseende massbalans gäller för samtliga led i produktionskedjan. För syften som anges i 1 kap. 1 § ska rapporteringsskyldig använda ett massbalanssystem. Detta betyder att rapporteringsskyldig inte kan använda flera massbalanssystem med olika bilder över lagersituationen.

Regeringen avser att utfärda föreskrifter som anger Sverige som systemgräns för massbalansen. Ett utförligare resonemang om systemgränsen finns i avsnitt 6.9.

4 § Den som är rapporteringsskyldig enligt denna lag ska skriftligen anmäla sig för registrering hos tillsynsmyndigheten senast två veckor efter det att rapporteringsskyldigheten inträdde.

Tillsynsmyndigheten ska registrera den som anmält sig som rapporteringsskyldig.

Denna paragraf syftar till att underlätta tillsynsmyndighetens arbete med att finna de rapporteringsskyldiga. En anmälan ger också förutsättningar för tillsynsmyndigheten att redan från ett tidigt stadium informera om

rapporteringskyldighetens innebörd. Ett utförligare resonemang om skäl för anmälan finns i avsnitten 6.3 och 6.10.

5 § Regeringen får utfärda föreskrifter om att myndigheter som utövar tillsyn över efterlevnaden av lagar där uppfyllda hållbarhetskriterier utgör ett villkor för att gynnas ska, på begäran från tillsynsmyndigheten över hållbarhetskriterier, överlämna uppgifter som kan bidra till att identifiera rapporteringskyldiga.

Skälet bakom denna bestämmelse är att tillsynsmyndigheten kan ha behov att ta del av uppgifter som finns t.ex. hos Skatteverket om vilka som gjort avdrag i deklarationen enligt lagen (1994:1776) om skatt på energi också är rapporteringskyldig enligt denna lag. Om den rapporteringskyldige inte rapporterar om uppfyllda hållbarhetskriterier kan han ändå göra avdrag för skattebefrielse för förnybar energi. Tillsynsmyndigheten kan genom en begäran till Skatteverket erhålla uppgift om vilka företag som är rapporteringskyldiga. På samma sätt kan upplysningar om elcertifikatberättigade elproducenter från kontoföringsmyndigheten enligt lagen om elcertifikat bidra till att alla rapporteringskyldiga elproducenter blir kända för tillsynsmyndigheten för hållbarhetskriterier. Med hänsyn till att nya styrmedel för förnybar energi kan tillkomma, bör regeringen ges bemyndigande att föreskriva om skyldighet att överlämna upplysningar till tillsynsmyndigheten för hållbarhetskriterierna.

Kapitel 4 Tillsyn

1 § Tillsyn över efterlevnaden av lagen och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen utövas av den tillsynsmyndighet som regeringen bestämmer.

Tillsynen avser rapporteringskyldigas fullgörande av vad som åligger dem enligt lagen och de föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

2 § Tillsynsmyndigheten har rätt att på begäran få de upplysningar och ta del av de handlingar som behövs för tillsynen. En begäran får förenas med vite.

Genom paragrafen ges tillsynsmyndigheten rätt att få de upplysningar och att ta del av de handlingar som behövs för tillsynen. Rätten är således begränsad till de upplysningar myndigheten behöver för att kunna utöva sitt tillsynsansvar. I normalfallet kan detta förväntas ske med samarbetsvilja, men tillsynsmyndigheten kan ha behov av att i tvingande ordning få de upplysningar eller få ta del av de handlingar som behövs för tillsynen. En begäran från myndigheten ska således kunna förenas med vite.

3 § Tillsynsmyndigheten får meddela de förelägganden som behövs för att trygga efterlevnaden av de föreskrifter som omfattas av tillsynen. Ett föreläggande får förenas med vite.

Paragrafen omfattar sådana förelägganden som behövs för att trygga efterlevnaden av lagen och de föreskrifter som omfattas av tillsynen. Även förelägganden enligt denna paragraf får förenas med vite.

4 § Om det finns anledning att anta att den som omfattas av tillsynen har begått brott, får denne inte föreläggas vid vite att medverka i utredning av en fråga som har samband med den gärning som brottsmisstanken avser.

Av rättssäkerhetsskäl får inte den som omfattas av tillsynen och som kan antas ha begått brott, föreläggas vid vite att medverka i utredning av en fråga som har samband med den gärning som brottsmisstanken avser.

Kapitel 5 Straff och skadestånd

1 § Till böter eller fängelse i högst sex månader döms den som uppsåtligen

1. bryter mot skyldigheten att göra en anmälan enligt 4 kap 2 § kap.

2. inte lämnar en rapport senast det datum som anges i 3 kap. 1 §.

Är ett brott som avses i första stycket att anse som grovt, ska dömas till fängelse i högst två år. I ringa fall döms inte till ansvar.

2 § Till ansvar enligt denna lag döms inte om gärningen är belagd med straff enligt brottsbalken.

3 § Den som har åsidosatt ett vitesföreläggande döms inte till ansvar enligt denna lag för en gärning som omfattas av föreläggandet.

4 § Rätt till ersättning av staten har den som lider skada på grund av tekniskt fel i datastödet för hantering av detta system.

Ersättningen ska sättas ned med skäligt belopp eller helt falla bort, om den skadelidande har medverkat till skadan genom att utan skälig anledning låta bli att vidta åtgärder för att bevara sin rätt eller om den skadelidande på något annat sätt har medverkat till skadan genom eget vållande.

5 § Utöver vad som följer av 4 § gäller bestämmelserna i 48 § personuppgiftslagen (1998:204) om skadestånd vid behandling av personuppgifter enligt denna lag.

6 § Staten företräds i ärenden om ersättning enligt 4 § av den myndighet som regeringen bestämmer.

Kapitel 6 Överklaganden

1 § Beslut av tillsynsmyndigheten enligt 2 kap 1 § andra stycket får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Regeringen får meddela föreskrifter om överklagande av andra beslut enligt denna lag eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

Övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 5 december 2010.
2. En anmälan enligt 3 kap. 4 § ska vid lagens ikraftträdande göras senast den 1 april 2011.

7.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2003:113) om elcertifikat

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2003:113) om elcertifikat att 2 kap. 1 § och 4 kap. 7 § ska ha följande lydelse

Nuvarande lydelse

Berättigad att bli tilldelad elcertifikat är innehavaren av en enligt [5 §](#) godkänd produktionsanläggning där el produceras med användande av en eller flera av följande förnybara energikällor:

1. vindkraft,
2. solenergi,
3. vågenergi,
4. geotermisk energi, eller
5. biobränslen.

Om flera produktionsanläggningar för vindkraft finns i närheten av varandra och gemensamt matar in el på ledningsnätet, ska de anses som separata anläggningar vid tillämpningen av denna lag.

Om produktionskapaciteten till följd av investeringar i produktionshöjande åtgärder varaktigt ökats i en anläggning som avses i [1](#) eller [1 a §](#) efter utgången av år 2006, ska den ökade produktionen av förnybar el berättiga innehavaren att bli tilldelad elcertifikat.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, tillsynsmyndigheten får meddela föreskrifter om

1. vad som avses med biobränslen i [första stycket 5](#), och
2. villkoren för att tilldelas elcertifikat enligt [tredje stycket](#).

Föreslagen lydelse

2 kap

1 §

Berättigad att bli tilldelad elcertifikat är innehavaren av en enligt [5 §](#) godkänd produktionsanläggning där el produceras med användande av en eller flera av följande förnybara energikällor:

1. vindkraft,
2. solenergi,
3. vågenergi,
4. geotermisk energi, eller
5. biobränslen.

Om flera produktionsanläggningar för vindkraft finns i närheten av varandra och gemensamt matar in el på ledningsnätet, ska de anses som separata anläggningar vid tillämpningen av denna lag.

Bränslen som omfattas av lagen (2010:000) om hållbarhetskriterier, är berättigade till elcertifikat om de uppfyller den lagens krav på hållbarhet.

Om produktionskapaciteten till följd av investeringar i produktionshöjande åtgärder varaktigt ökats i en anläggning som avses i [1](#) eller [1 a §](#) efter utgången av år 2006, ska den ökade produktionen av förnybar el berättiga innehavaren att bli tilldelad elcertifikat.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, tillsynsmyndigheten får meddela föreskrifter om

1. vad som avses med biobränslen i [första stycket 5](#), och
2. villkoren för att tilldelas elcertifikat enligt [tredje stycket](#).

4 kap.

7 §

Om elcertifikat har tilldelats anläggningens innehavare på grund av oriktiga eller vilseledande uppgifter vid en ansökan om godkännande enligt 2 kap. 5 §, vid rapportering enligt 2 kap. 4 § andra och tredje styckena eller i en ansökan om en förlängd tilldelningsperiod enligt 2 kap. 10 § och om uppgifterna har haft betydelse för innehavarens rätt att få elcertifikat, *skall* anläggningens innehavare betala en sanktionsavgift till staten för de elcertifikat som felaktigt har tilldelats innehavaren.

Frågor om att ta ut en sådan avgift prövas av tillsynsmyndigheten. Därvid *skall* bestämmelserna om kvotpliktsavgift i 5 kap. 1 § andra stycket tillämpas varvid perioden för beräkning av certifikatpriset *skall* vara den tolv månadersperiod som föregår dagen för beslutet. Ett sådant beslut får inte avse elcertifikat som har tilldelats anläggningens innehavare mer än två år före tillsynsmyndighetens beslut.

Om elcertifikat har tilldelats anläggningens innehavare på grund av oriktiga eller vilseledande uppgifter vid en ansökan om godkännande enligt 2 kap. 5 §, vid rapportering enligt 2 kap. 4 § andra och tredje styckena eller i en ansökan om en förlängd tilldelningsperiod enligt 2 kap. 10 § och om uppgifterna har haft betydelse för innehavarens rätt att få elcertifikat, *ska* anläggningens innehavare betala en sanktionsavgift till staten för de elcertifikat som felaktigt har tilldelats innehavaren.

Frågor om att ta ut en sådan avgift prövas av tillsynsmyndigheten. Därvid *ska* bestämmelserna om kvotpliktsavgift i 5 kap. 1 § andra stycket tillämpas varvid perioden för beräkning av certifikatpriset *ska* vara den tolv månadersperiod som föregår dagen för beslutet. Ett sådant beslut får inte avse elcertifikat som har tilldelats anläggningens innehavare mer än två år före tillsynsmyndighetens beslut, *utom då det gäller rapportering enligt 2 kap. 4 § tredje stycket, såvitt avser uppfyllandet av hållbarhetskriterier, då ett beslut får avse elcertifikat som tilldelats anläggningens innehavare mer än sex år före beslutet.*

7.3 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

dels att 7 kap 3 § ska ha följande lydelse

dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 7 kap. 4 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap

3 §

En skattskyldig får göra avdrag för skatt på bränsle som han har förbrukat eller sålt som bränsle för uppvärmning och som utgör en energiprodukt enligt

1. KN-nr 1507-1518,
2. KN-nr 2905 11 00, som inte är av syntetiskt ursprung, eller
3. KN-nr 3824 90 99.

Första stycket gäller också om bränslena ingår som en beståndsdel i ett annat bränsle.

För produkt enligt KN-nr 3824 90 99 gäller första och andra stycket endast för skatt på den del av bränslet som framställs av biomassa.

Första-tredje styckena gäller endast i den mån bränslet uppfyller de hållbarhetskriterier som gäller enligt 2 kap. 2-6 §§ lagen (2010:000) om hållbarhetskriterier.

4 §

En skattskyldig får göra avdrag för skatt på metan som framställts av biomassa och som han har förbrukat eller sålt som motorbränsle eller som bränsle för uppvärmning.

Första stycket gäller endast i den mån bränslet uppfyller de hållbarhetskriterier som gäller enligt 2 kap. 2-6 §§ lagen (2010:000) om hållbarhetskriterier.

8 Referenser

2001/77/EG. Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/77/EG av den 27 september 2001 om främjande av el producerad från förnybara energikällor på den inre marknaden för el.

2003/30/EG. Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/30/EG av den 8 maj 2003 om främjande av användningen av biodrivmedel eller andra förnybara drivmedel.

2003/96/EG. Rådets direktiv 2003/96/EG av den 27 oktober 2003 om en omstrukturering av gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet, EUT L 283, 31.10.2003, s. 51, Celex 32003L0096.

2009/28/EG. 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.

2009/30/EG. Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/30/EG av den 23 april 2009 om ändring av direktiv 98/70/EG, vad gäller specifikationer för bensen, diesel och gasoljor och införande av ett system för hur växthusgasutsläpp ska övervakas och minskas, m ändring av rådets direktiv 1999/32/EG, vad gäller specifikationen för bränsle som används av fartyg på inre vattenvägar, och om upphävandet av direktiv 93/12/EEG.

Energimyndigheten 2009. Energiindikatorer 2009. Uppföljning av Sveriges energipolitiska mål. ET 2009:15.

Energimyndigheten 2009. Kvotpliktssystem för biodrivmedel. Energimyndighetens förslag till utformning. ER 2009:27.

Energimyndigheten 2009. Transportsektorns energianvändning 2008. ER 2009:04.

Finansdepartementet 2009. Ds 2009:24. Effektivare skatter på klimat och energiområdet.

FAO. Global Forest Resources Assessment. Country Reports –Sweden, FRA 2005/002.

Fehrenbach, H., Giegrich, J., Reinhardt, G., Schmitz, J., Sayer, U., Gretz, M., Lanje, K. 2008. Criteria for a Sustainable Use of Bioenergy on a Global Scale. UmweltBundes AMT.

Fortum 2009. District Heating, RES Directive and Bioliquids. Power point-presentation av Erik Dotzauer.

Gasbilen 2009. Information hämtad från www.gasbilen.se.

Hånell, B. 2006. Dikad skogsmark och myr med djup torv som resurser för uthålligt torvbruk i Sverige. Sveriges lantbruksuniversitet.

Jordbruksverket 2005. Ängs- och betesmarksinventeringen 2002-2004. Rapport 2005:1.

Lag (2003:113) om elcertifikat.

Lag (1998:1707) om motorfordons avgasrening och motorbränslen.

Lag (2001:99) om officiell statistik.

Lag (1994:1776) om skatt på energi.

Lag (2005:1248) om skyldighet att tillhandahålla förnybara drivmedel.

Lag (1992:1119) om teknisk kontroll.

Miljöbalken (1998:808).

Naturvårdsverket 2009. Yttrande: *Stubbskörd: Preliminära rekommendationer*, Dnr: 374-3846-09 Nl.

Näringsdepartementet 2006. Statsstödsärende N866/2006 om skattefrihet för vissa biobränslen vid användning som bränsle för uppvärmning.

Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Perstorp Bioproducts 2009. Information hämtad från www.perstorpbioproducts.com.

Renewable Fuels Agency and E4tech 2008. Carbon Calculator version 1.0 User manual.

Renewable Fuels Agency 2009. Carbon and Sustainability Reporting Within the Renewable Transport Fuel Obligation - Technical Guidance Part Two Carbon Reporting – Default Values and Fuel Chains.

Renewable Fuels Agency 2009. Carbon and Sustainability Reportin Within the the Renewable Transport Fuel Obligation -Technical Guidance Part 1.

Renewable Fuels Agency 2009. Guidance for Verifiers.
SCB 2008. Skyddad natur 31 dec 2007. MI 41 SM 0801.

SIS, Standardisering i Sverige. Svensk standard SS-EN 45011.

Skogsindustrierna 2004. Remissvar –EU:s förslag om ny kemikalielagstiftning REACH M2003/3975/knb.

Skogsstyrelsen 1979. Skogsvårdslagen (1979:429)

Skogsstyrelsen 2008. Protokoll Nr 152. Rutin för Skogsstyrelsens arbete vid omläggning av skogsmark till annat ändamål än virkesproduktion m.m.

Skogsstyrelsen 2009. Skogsstyrelsens preliminära rekommendationer gällande stubbskörd.

Svensk fjärrvärme 2009. Statistik för 2007 hämtad från www.svenskfjarrvarme.se.

Sveriges Lantbruksuniversitet 2008. Skogsdata 2008. Umeå.

Sveriges Lantbruksuniversitet 2009. Utsläpp av växthusgaser vid odling av grödor för biodrivmedel samt produktion av biogas från gödsel. Dnr. SLU ua 12-4067/08.

The Renewable Transport Fuels Obligations Order 2007.

ÅF 2009a. Rapport till Energimyndigheten. Implementering av hållbarhetskriterier för biodrivmedel.

ÅF 2009b. Rapport till Energimyndigheten. Bränslemarknader, inhemsk produktion av biodrivmedel och kvotpliktssystem.

Wistrands 2009. Lagtekniska alternativ på det principella planet för implementering av vissa frågor i Europaparlamentets och rådets direktiv om främjande av användningen av förnybar Energimyndigheten.

Bilaga 1

Analys av kriterierna i artikel 17 i förhållande till befintlig svensk rätt

Befintligt regelverk och kraven i artikel 17

I detta avsnitt görs en analys av kraven i artikel 17 (punkterna 1-6) gentemot befintligt regelverk. Analysen syftar till att ta reda på huruvida det befintliga svenska regelverket kan antas utgöra en garanti för att biomassa som produceras i Sverige uppfyller kraven i artikel 17 eller i vilken utsträckning direktivets kriterier redan kan anses vara införlivade i svensk rätt.

Analysen har genomförts av Energimyndigheten med juridiskt stöd från Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen och Jordbruksverket. Eftersom det finns utrymme för tolkning av artikelns krav och innebörd görs en bedömning av hur det svenska regelverket för biomassa av svenskt ursprung förhåller sig till de kriterier som framgår av artikeln.

Punkt 1

Artikel 17.1 anger för vilka syften kriterierna i artikeln måste vara uppfyllda, dels för att beaktas i nationella mål och dels för att kunna ges möjlighet för finansiellt stöd. Dessa delar i artikeln utgör inte kriterier för hållbarhet, men innehåller vissa uppgifter om tillämpningsområde för punkterna 2-6 i artikeln.

I punkt 1 framgår att om biobränslet har producerats av avfall och restprodukter, utom restprodukter från jordbruk, vattenbruk, fiske och skogsbruk, behöver endast hållbarhetskriteriet i artikel 2 beaktas. Detta innebär att olika regler gäller för om råvaran till bränslet utgörs av avfall eller restprodukt. Vad som avses med avfall respektive restprodukt definieras inte i direktivet.

Det bör noteras att:

1. Avfall endast behöver uppfylla kravet om utsläppsminskning enligt punkt 2.
2. Restprodukter från **andra områden** än jordbruk, vattenbruk, fiske och skogsbruk endast behöver uppfylla kravet om utsläppsminskning enligt punkt 2. Hit hör exempelvis restprodukter från industri- service- och hushållssektorerna

Punkt 2

Punkt 2 ställer krav på växthusgasminskningar vid användning av biodrivmedel och flytande biobränsle. Några sådana krav återfinns inte i det svenska regelverket

som berör dessa bränslen, och inte heller för övriga biobränslen. Befintliga styrmedel som främjar användningen av biodrivmedel, främst dagens skattebefrielse, innehåller inga krav av den här typen.

Samlad bedömning

Det befintliga svenska regelverket innehåller inga tillämpbara bestämmelser för punkt 2.

Punkt 3 – allmänt

Punkt 3 pekar ut markområden varifrån biomassa, med vissa undantag, inte får ha sitt ursprung. Punkt 3 inbegriper både sådan biomassa som kommer från mark med de beskrivna biologiska kvaliteterna samt biomassa som producerats på mark som från den 1 januari 2008 eller därefter haft dessa kvaliteter. Punkt 3 anger således markområden varifrån biomassa nu eller i framtiden inte får ha sitt ursprung för att användas för syftena i 17.1, detta gäller oavsett markens biologiska kvalitet vid skördetillfället. Biomassa kan dock skördas från områden som omfattas av 17.3 b och c, givet att denna skörd inte påverkar naturvårdssyftena. Formuleringen i första stycket "*oavsett om marken fortfarande har denna status*" är central och är beroende på tolkning gentemot artikel 17.1 av betydelse för vilka konsekvenser som artikeln föranleder. Detta exemplifieras här med tre olika fall:

1. En allmän väg byggs genom ett område som omfattas av artikeln. Denna vägbyggnation innebär att biomassa skördas, vilket skadar naturvärdena i området. Biomassa som uppstår vid byggnationen kan inte anses uppfylla kriterierna. Inte heller torde den biomassa som eventuellt i framtiden skördas för siktröjning av vägrenen kunna beaktas för syftena i artikel 17.1. Denna slutsats gäller givet att biomassan betraktas som rest- eller huvudprodukt inom jord- och skogsbruk.
2. Samma åtgärd som i exempel 1 ovan med villkoret att biomassan som skördas inte är en restprodukt inom jord- eller skogsbruk. Enligt 17.2 gäller inte 17.3 om biomassan utgörs av avfall, eller restprodukter utanför jord- och skogsbruk. Givet att biomassan skulle kunna betraktas som en restprodukt från anläggningsarbeten (SNI 2007/NACE: F 42) skulle biomassan kunna användas för syftena i artikel 17.1.⁵⁵
3. En gräsmark uppfyllde kriterierna i 3 c i januari 2008 men har genom avsaknad av hävd spontant övergått till skogsmark och genom denna naturliga process förlorat de biologiska kvaliteterna som är knutna till gräsmarken. Sker avverkning i denna skog i annat syfte än att återställa markens beskaffenhet som gräsmark kan inte den avverkade trädbiomassan användas för syftena i artikel 17.1.

Skrivningen "*oavsett om marken fortfarande har denna status*" bör jämföras med skrivningen för mark med höga kolförråd enligt 17.4, se nedan.

⁵⁵ Om saken gäller byggande av skogsbilväg bör detta vara att betrakta som en skogsvårdsåtgärd som ryms inom befintligt skogsbruk. Utfallet skulle då bli som i exempel 1.

Punkt 3 a

Definitionen överensstämmer med FAO-definitionen av "Primary forest and other wooded land". Omfattningen av "Primary forest and other wooded land" i Sverige uppgick enligt den senaste FRA⁵⁶- rapporteringen till 4,6 miljoner hektar för år 2000. Den svenska rapporteringen görs av Skogsstyrelsen med uppgifter från Riksskogstaxeringen. För den svenska rapporteringen för år 2000 gjordes en uttolkning av FAO-definitionen gentemot Riksskogstaxeringens variabelinnehåll. Följande definition av "primary forest and other wooded land" användes vid i rapporteringen år 2005:

"Land considered as undisturbed by man. The definition includes national parks, nature reserves, all sub-alpine birch forests, the rest of the sub-alpine forest older than 100 years, all low productive forest with a production capacity less than 1 m³ o.b/ha/years⁵⁷, and all other forest older than the lowest recommended final felling age where no treatments whatsoever have been conducted over the last 25 years. It excludes (a) power lanes, roads railways, agricultural land and urban land; (b) excludes areas influenced by ditching and (c) excludes areas influenced by fellings during the last 50 years."

Till kommande rapportering år 2010 omarbetas definitionen i betydande delar för att bättre kunna ligga till grund för statistikjämförelser över tid samt för att kunna redovisa skattningar som med större säkerhet verkligen omfattar *primary forest and other wooded land*. Rapporteringen av *primary forest and other wooded land* till FRA 2010 framgår av tabell 1:

Tabell 7 Rapportering till FRA 2010 av *primary forest and other wooded land*, 1000 ha

Typ av skog	1000 ha
Skog äldre än 120 år inom formella skydd	422
Improduktiv skog som betecknas fjällbjörkskog	1 030
Improduktiv skog som betecknas fjällbarrskog	783
Skog med "naturskogskaraktär" enl. rikstaxeringen	382
Totalt	2 619

Skillnaden gentemot rapporteringen 2005 ligger i huvudsak i den improduktiva skogsmarken.

Skogar som omfattas av definitionen är i Sverige i stor utsträckning omgärdade av formellt skydd, dvs. nationalparker, naturreservat, biotopskyddsområde, naturvårdsavtal eller genom bestämmelser i Skogsvårdslagen (SVL). När dessa skogstyper omfattas av ett formellt skydd innebär detta normalt att det råder betydande inskränkningar i avverkningsmöjligheterna. Det bör dock noteras att ett formellt skydd inte innebär ett generellt förbud mot avverkning och uttag av virke och övrig trädbiomassa:

⁵⁶ FAO, . Global Forest Resources Assessment, . Country Reports –Sweden, . FRA 2005/002.

⁵⁷ 1 m³ o.b/ha/year = 1 m³ pb/ha/år = 1 kubikmeter fastmätt på bark per hektar och år.

- a) För naturreservat bestäms begränsningarna i markanvändningen av de för varje reservat beslutade föreskrifterna.
- b) Inom biotopskyddsområden får uttag ske, dock inte om naturmiljön kan skadas.
- c) Begränsningar i områden som omfattas av naturvårdsavtal fastställs i respektive naturvårdsavtal.
- d) På de skogliga impedimenten (improduktiv skogsmark och träd- och buskmark) råder enligt föreskrifter till SVL avverkningsförbud. Enstaka träd får dock avverkas om naturmiljöns karaktär inte förändras.

Uppskattningsvis 380 000 hektar (skog med ”naturskogskaraktär”) av den totala arealen på 2,6 miljoner hektar återfinns inom den produktiva skogsmarken enligt Skogsvårdslagen (SVL). Utöver SVL:s generella hänsynsregler (30 § SVL) saknar denna areal skydd mot avverkning. Vissa delar av arealen kan sannolikt återfinnas i skogsbrukets egna s.k. frivilla avsättningar inom ramen för miljö kvalitetsmålet *Levande skogar*. En frivillig avsättning är dock i sig ingen garanti för att avverkning inte ska ske.

Uppfyller området kriterierna för nyckelbiotop är åtgärden enligt Skogsstyrelsens bedömning samrådspliktig enligt 12 kap. 6§ Miljöbalken (MB). Beslut om förbud mot avverkning kan fattas enligt 12 kap. 6§ MB. Innebär förbudet att pågående markanvändning inom berörd del av fastighet avsevärt försvåras har markägaren rätt till ersättning enligt 31 kap. MB.

Samlad bedömning

Varken de formella naturvårdsinstrumenten enligt Miljöbalken eller hänsynsparagraferna i Skogsvårdslagen utgör hundra procentiga garantier för att biomassa från Sverige inte har sitt ursprung i ”*Primary forest and other wooded land*”. Problemet praktiska betydelse är som störst för de delar som ligger inom den produktiva skogsmarken och som saknar formellt skydd. Dessa områden kan till stor del återfinnas i skogsbrukets frivilliga avsättningar, vilket inte innebär ett formellt skydd, men väl ett skydd genom frivilliga insatser inom det av riksdagen antagna miljö kvalitetsmålet *Levande skogar*. Områdena ges också i viss omfattning ett skydd genom Skogsvårdslagens hänsynsregler (30 § Skogsvårdslagen).

Punkt 3 b

I Sverige används ett flertal olika skyddsformer för naturvårdssyften. De olika skyddsformerna regleras i 7 kap. Miljöbalken. I samband med beslut om skydd fastställs begränsningarna i den nuvarande markanvändningen. Begränsningarna utformas och styrs av skyddssyftet.

Samlad bedömning

Det befintliga regelverket kring formella skyddsformer i Miljöbalken, inkl. tillsynsverksamhet, utgör en god garant för att eventuella uttag i formella skyddsområden inte påverkar naturskyddssyftena.

Punkt 3 c

Vad avser punkt 3 c ska kommissionen fastställa kriterier och geografisk räckvidd. Den bedömning och analys som redovisas kan därför komma att ändras efter det att dessa kriterier blivit kända och fastställda i enlighet med det föreskrivande förfarandet med kontroll som avses i artikel 25.4.

Gräsmarker av typen *i* torde vara svåra att hitta i Sverige. Dessa gräsmarker är ofta resultat av återkommande bränder och de förekommer vanligen i Mellanamerika, Afrika och på vissa håll i Asien (savann och stäpp). En möjlig tolkning är att vissa alvarmarker avses, men på lång sikt kommer även dessa att förbuskas om de inte betas.

I Sverige är det främst typen *ii* som är aktuellt. Här bör ängar och hagmarker med höga naturvärden kunna räknas in. Senaste ängs- och betesmarksinventeringen gjordes 2002-2004⁵⁸. I denna inventering har totalt 270 126 ha bedömts som värdefulla marker, varav 6 661 ha äng, 228 919 ha betesmark och 34 546 ha restaurerbara ängs- och betesmarker. Bland betesmarkerna har 15 104 ha identifierats som skogs- eller fåbodbeten.

Arealen ängs- och betesmarker som sköts med miljöersättning uppgick år 2007 till ca 466 500 ha, varav 458 000 ha var betesmark och 8 500 ha slåtteräng. Befintliga ängs- och betesmarker vilka torde kunna omfattas av artikeln bör därför i hög utsträckning rymmas inom den areal som omfattas av dagens miljöstöd. För närvarande sker en del uppskärpningar av skötsel av sådana områden och som är ett krav för stödberättigande

Ängs- och betesmarker omfattas av miljökvalitetsmålet *Ett rikt odlingslandskap*. Av landets äng- och betesmarker var vid utgången av 2007 18 518 ha formellt skyddade i naturreservat och nationalpark⁵⁹. Därtill tillkommer vissa skyddade arealer i övriga skyddsformer.

Råvara från mark som var ängs- och betesmark 1 januari 2008 och som genom avsaknad av hävd övergått till skogsmark, alternativt överförs till åkermark, får enligt artikeln inte användas för syftena i punkt 1, givet att avverkningen inte syftar till att återställa marken som gräsmark. Under de senaste decennierna har jordbruksarealen minskat genom att jordbruksmark har lagts om till främst skogsmark. Statistik över ändrad markanvändning är dock osäker.

Bestämmelser kring att ta jordbruksmark ur produktion återfinns i 12 kap. 9 § MB, i förordning (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket samt i Jordbruksverkets föreskrifter (SJVFS 1999:119) om hänsyn till natur- och kulturmiljövärden i jordbruket. I förordningens 3 § (1998:915) anges anmälningsplikt till länsstyrelse för att ta jordbruksmark ur produktion om inte åtgärden är av ringa betydelse för jordbruket på brukningsenheten eller att natur- och kulturmiljövärdena inte är av

⁵⁸ Jordbruksverket, 2005. Ängs- och betesmarksinventeringen 2002-2004, . Rapport 2005:1.

⁵⁹ SCB, 2008. Skyddad natur 31 dec 2007, . MI 41 SM 0801.

ringa betydelse. Länsstyrelsen har med stöd av 12 kap. 6 § MB möjlighet att meddela förelägganden eller förbud om åtgärden kan komma att väsentligt ändra naturmiljön.

Kan en verksamhet eller en åtgärd som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsskydd komma att väsentligt ändra naturmiljön ska en anmälan för samråd göras till länsstyrelsen enligt 12 kap. 6 § MB. Här har länsstyrelsen möjlighet att förelägga den sökande att vidta olika åtgärder eller att förbjuda verksamheten.

En långtgående igenväxning av jordbruksmark utan aktiva beskogningsåtgärder orsakar att marken betraktas som skogsmark, oberoende av om anmälan därefter gjorts till länsstyrelse eller ej.⁶⁰

Enligt Jordbruksverkets föreskrifter (SJVFS 1999:119) 12 § får nyodling eller kultivering i ängs- och betesmark inte ske om natur- eller kulturvärden kan skadas av åtgärden. Denna hänsyn gäller enligt 2 § i den utsträckning som pågående markanvändning inom den berörda delen av fastigheten inte avsevärt försvåras.

Samlad bedömning

Miljöersättningssystemet, tillsammans med annat befintligt regelverk, utgör inte hundraprocentiga garantier för att uttag som inte främjar den biologiska mångfalden inte kan ske från mark som omfattas av artikel 17.3 c. Hänsynsreglerna för jordbruket ger visst generellt skydd upp till intrångsbegränsningen. Vid större behov av hänsyn krävs insatser i form av beslut om formellt skydd. Får inte marken detta skydd hindrar inte det befintliga regelverket från skadliga (i direktivets mening) uttag från befintliga ängs- och betesmarker.

Har mark som 1 januari 2008 hade statusen betes- och ängsmark med hög biologisk mångfald övergått till annat ägoslag finns det inga absoluta förbud mot att uttag eller skörd från detta nya ägoslag.

Ytterligare kriterier och geografisk avgränsning utgör ett osäkerhetsmoment, vilket kan komma att ändra slutsatserna.

Punkt 4 allmänt

Syftet med punkt fyra är att skydda mark med stora kolförråd. Kriteriet är att biomassa inte får ha sitt ursprung från mark som 1 januari 2008 hade en viss status och som inte längre har denna status. Detta tolkas som att skörd kan ske från dessa marker så länge statusen innan skördetillfället är lika med den som rådde 1 januari 2008. Punkt 3 är i jämförelse med punkt 4 ur detta perspektiv mer restriktiv då användning av den biomassa som har sitt ursprung i områden som uppfyller markstatusen vid skördetillfället ändå får användas för syftena i 17.1.

⁶⁰ Skogsstyrelsen 2008. Protokoll Nr 152. Rutin för Skogsstyrelsens arbete vid omläggning av skogsmark till annat ändamål än virkesproduktion m.m.

I likhet med punkt 3 kan biomassa som har sitt ursprung från mark som uppfyllde statusvillkoren 1 januari 2008 och där ägoslaget förändrats inte anses uppfylla kraven. Hit hör exempelvis råvara från mark som uppfyllde kriterierna 2008 men som nu används för t.ex. jordbruksändamål.

Punkt 4 a

Punkt 4 a syftar till att förhindra att våtmarker tas i anspråk för odling av biomassa. Arealen myrmark uppgår i Sverige till ca 4,6 milj. ha.⁶¹

Markavvattning kräver, med få undantag, alltid tillstånd enligt Miljöbalkens (1998:808) 11 kap. All dikning i befintlig våtmark är tillståndspliktig markavvattning. Ett undantag är markavvattning som görs i samband med torvtäkt, i de fall där särskilt tillstånd (koncession) har lämnats enligt lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter, med mera.

Ett generellt förbud mot markavvattning gäller enligt förordning (1998:1388) om vattenverksamhet m.m. i större delen av södra och mellersta Sverige samt i samtliga Ramsarområden. Länsstyrelse kan vid särskilda skäl meddela dispens mot förbud. Särskilda skäl för dispens kan vara att komplettera befintlig markavvattning i ett redan kraftigt påverkat område. Men naturvärdena i området och dess omgivning får inte försämrats ytterligare av ingreppet. Ett annat särskilt skäl kan vara kompensationsdikning, i de fall vattenproblem uppkommit på grund till exempel vägbygge på intilliggande mark.

Samlad bedömning

I syfte att värna om våtmarkerna ger nuvarande regler kring markavvattning och en restriktiv tillämpning av dispensreglerna i Miljöbalken ett bra skydd för våtmarker. Regelverket utgör dock inga hundra procentiga garantier för att våtmarker inte kan tas i anspråk för andra ändamål, vilka kan direkt eller indirekt utmynna i skörd av biomassa.

Punkt 4 b

Definitionen harmoniserar tämligen väl med definitionen i SVL och även med FAO-definitionen av *forest*. Definitionen i artikeln ryms i princip inom den från årsskiftet (1998/1999) ändrade skogsmarksdefinitionen i SVL:

2 § I denna lag avses med skogsmark: mark inom ett sammanhängande område där träden har en höjd av mer än fem meter och där träd har en kronslutenhet av mer än tio procent eller har förutsättningar att nå denna höjd och kronslutenhet utan produktionshöjande åtgärder.

2 a § Som skogsmark eller träd- och buskmark enligt 2 § anses inte sådana områden där marken i väsentlig utsträckning används för jordbruksändamål, hör

⁶¹ SLU, 2008. Skogsdata 2008, Umeå.

till byggnader eller anläggningar eller används för annat ändamål än att tillgodose intressen som kan hänföras till träden och vegetationen.

Skillnaderna gentemot definitionen i SVL ligger i kronslutenheten och att artikelns definition saknar markanvändningsrekvisit⁶². Att markanvändningsrekvisit saknas innebär att Salix på jordbruksmark bör kunna rymmas inom definitionen. Detta skulle innebära att i de fall då salixplanterad jordbruksmark läggs om till spannmålsproduktion skulle denna spannmål inte kunna användas för syftena i artikel 17.1. En praktisk tolkning av detta dock sannolikt att Salix kommer att betraktas som en jordbruksgröda.

Större delen av den svenska skogsmarken uppfyller och omfattas av artikelns definition.

Formuleringen av artikeln, i kombination med den inledande tolkningen ovan, innebär att verksamhet som bedrivs inom vad som ryms inom pågående markanvändning inte påverkas av kriteriet. Skogsbruk på skogsmark, genom trakthyggesbruk med uttag av grot är pågående markanvändning och utgör därför som skogsbruksmetod inget hinder för uppfyllandet av artikel 17.4 b. Även uttag av stubbar är enligt Skogsstyrelsens bedömning pågående markanvändning.⁶³ Naturvårdsverket anser dock att stubbskörd enligt nu föreslagen modell inte kan anses utgöra pågående markanvändning⁶⁴. Det ska särskilt noteras att 17.4 inte avser denna typ av sk. pågående eller ändrad markanvändningen utan hur markens tillstånd förändrats mellan januari 2008 till skördetillfället.

Definitionen av skog enligt 4 b ryms inom skogsmarksdefinitionen enligt SVL. Artikeln innebär att biomassa som har sitt ursprung från mark som 1 januari 2008 var skogsmark, men som därefter övergått till annat ägoslag inte kan användas för syftena i artikel 17.1. Bestämmelser kring omläggning av skogsmark till annat ägoslag återfinns i SVL samt MB.

SVL hindrar enligt 2 § inte att produktiv skogsmark tas i anspråk för annat ändamål. Enligt 15 § skogsvårdsförordning (1993:1096) samt Skogsstyrelsens föreskrifter (SKFS 1993:2) till 14 § SVL råder anmälningsskyldighet till Skogsstyrelsen för annan avverkning än sådan röjning och gallring som främjar skogens utveckling. Enligt föreskrifterna behöver anmälan inte göras för avverkning av område som skall användas för verksamhet, vars tillåtlighet prövats enligt annan lag, t.ex. kraftledning, annan väg än skogsbilväg, järnväg, bostadsbebyggelse, industrimark, salutäkt, golfbana och skidanläggning.

⁶² Avsaknad av markanvändningsrekvisit skiljer också definitionen mot FAO-definitionen av *forest*.

⁶³ Skogsstyrelsen. 2009. Skogsstyrelsens preliminära rekommendationer gällande stubbskörd.

⁶⁴ Naturvårdsverket 2009. Yttrande: *Stubbskörd: Preliminära rekommendationer*, Dnr: 374-3846-09 N1

I en anmälan om omläggning anges när och för vilket ändamål skogsmarken ska tas i anspråk. Skogsstyrelsen tar ställning till om marken är möjlig att använda för på det sätt som anges i anmälan, men gör ingen bedömning av lämpligheten t.ex. markens foderproducerande förmåga vid omläggning till jordbruksmark eller förlusten av framtida produktion av trädbiomassa.

En omläggning av skogsmark berörs också av vissa regler i miljöbalken. Skogsstyrelsen är tillsynsmyndighet enligt 12 kap. 6 § MB för omläggning vid skogsbruksåtgärder som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön, t.ex. byggande av skogsbilväg och byggande av traktorväg som innebär grävning och schackning i större omfattning. Samråd vid omläggning i övrigt är däremot en åtgärd som faller inom länsstyrelsens tillsynsområde, eftersom den inte utgör en skogsbruksåtgärd, exempelvis avverkning i nyckelbiotop för omläggning till betesmark.

En åtgärd som innebär uppodling av annan mark än jordbruksmark för produktion av foder, livsmedel eller annan liknande jordbruksproduktion ska enligt 9 kap. 6 § MB och 21 § förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd anmälas till kommunen innan åtgärden vidtas. Omläggning av skogsmark till åkermark hanteras således av kommunen enligt särskilda bestämmelser och utgör därmed inget samrådärende enligt 12 kap. 6 § MB.

Eftersom Skogsvårdslagen, med tillhörande förordning och föreskrift, eller bestämmelserna i Miljöbalken inte hindrar att mark kan tas i anspråk för annat ändamål utgör regelverket inte en försäkran för att skogsmark inte kan omföras till annat ägoslag varifrån biomassa sedan skördas och används. Omfattningen av problemet med att skogsmark omförs till jordbruksmark eller annat ägoslag som jordbruksmark, väg, kraftledning, eller byggnation, bedöms i relation till den totala skogsmarken vara ett marginellt problem. Detta betyder dock inte att omförning till annat ägoslag inte förekommer. Enligt Skogsstyrelsens register över avverkningsanmälningar för åren 2006, 2007 och 2008 framgår att cirka 15 000 ha per år anmälts för annat ändamål.

Samlad bedömning

Den svenska lagstiftning som behandlar ändringar i markanvändning från skogsmark till jordbruksmark eller annat ägoslag utgör inte en garanti för att kriteriet i 4 b alltid är uppfyllt för biomassa som skördas i Sverige.

Punkt 4 c

Punkten 4 c består av två delar:

1. Mark med träd som uppnår eller kan uppnå given höjd och kronslutenhet.
2. Kollagret i området före och efter omställning är sådant att när metoden som anges bilagan uppfyller kravet i punkt 2 i artikel 17.

Vad som beskrivits för punkt 4 b ovan gäller också för del 1. Kronslutenhet mellan 10 och 30 procent ryms inom skogsmarksdefinitionen enligt SVL.

Del 2 ovan i punkt 4 c avser kollagret i området och hänvisar till punkt 2 som avser minskningen av växthusgaser genom användning av biodrivmedel och biovätskor. Huruvida biomassa från denna mark kan användas för syftena i 17.1 är således styrt både av hur kollagret förändras i området och vilka växthusgasminskningar som användningen av biobränslet ger.

Det svenska regelverket vad gäller ändring från skogsmark till annat ägoslag innehåller inga här tillämpliga bestämmelser kring kollager. Inte heller finns bestämmelser kring utsläppsminskningar vid användning av biobränsle som har sitt ursprung från denna typ av mark.

Samlad bedömning

Det svenska regelverket innehåller inte bestämmelser som kan anses utgöra en garanti för att kraven för svensk biomassa i punkt 4 c ska vara uppfyllda.

Punkt 5

Punkt 5 syftar till att förhindra att odikade torvmarker blir föremål för odling och skörd av biomassa som kan ge upphov till växthusgaser. De odikade torvmarkerna (torvlager > 1 meter) omfattar i Sverige ca 365 0000 hektar⁶⁵. Det regelverk som främst berörs är det som berör markavvattning vilket regleras av Miljöbalkens bestämmelser och som översiktligt beskrivits under punkt 4 a.

Samlad bedömning

I syfte att värna om våtmarkerna ger nuvarande regler kring markavvattning och en restriktiv tillämpning av dispensreglerna i Miljöbalken ett bra skydd för tidigare odikad torvmark. Regelverket utgör dock inga hundra procentiga garantier för att odikad torvmark inte kan bli föremål för markavvattningsåtgärder.

Punkt 6

Enligt punkt 6 i artikel 17 ska jordbruksvaror som odlats i gemenskapen och som används för produktion av biodrivmedel och flytande biobränslen som beaktas för de syften som anges i artikelns punkt 1 a, 1 b och 1 c, införskaffas i enlighet med krav och normer i en rad redan införlivade direktiv med bestämmelser inom djur- och naturskydd. Av sammanhanget (och av jämförelse med direktivets engelska och franska versioner) kan slutsatsen dras att med ”*införskaffas*” avses inte inköp eller mottagande av leverans av råvara, utan hur denna framtagits. Direktivets hållbarhetskriterier omfattar således även dessa sedan tidigare gällande bestämmelser. Dessa rör följande områden: bevarande av vilda fåglar genom att skydda, bevara och återställa tillräckligt varierande och stora livsmiljöer, skydd för grundvatten mot förorening genom vissa farliga ämnen, skydd för miljön, särskilt marken, när avloppsslam används i jordbruket, skydd av vatten mot

⁶⁵ Hånell, B. 2006. Dikad skogsmark och myr med djup torv som resurser för ett uthålligt torvbruk i Sverige. Sverige lantbruksuniversitet. SLU.

förorening orsakad av nitrater som härrör från jordbruket, bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, samt god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden för jordbruksmark.⁶⁶

Samlad bedömning

Eftersom kraven i artikel 17.6 berör redan införlivade EG-direktiv uppfyller svensk biomassa kriteriet i punkt 6.

⁶⁶ En genomgång av samtliga direktiv som berörs av art 17.6 och dessas införlivande i svensk rätt finns i bilaga 2.

Bilaga 2

Införlivande av direktiv listade i bilaga 2 till (EG) nr 73/2009 (artikel 17.6)

Nedan finns uppräknade de direktiv som finns listade under Miljö i del A och punkt 9 i bilagan till den EG-förordning, (EG) nr 73/2009 och de minimikrav som finns i artikel 6 i den förordningen, som avses i artikel 17.6 i förnybarhetsdirektivet.

79/409/EEG om bevarande av vilda fåglar

Art 3.1, 3.2 b, 4.1, 4.2 och 4.4 samt art 5 a, b och d.

Enligt EU: s rättsdatabas CELEX är direktivet genomfört genom:

1. Naturvårdslag, SFS 1964: 8222. Naturvårdsförordning, SFS 1976: 484,
- 2 a. Förordning om ändring i naturvårdsförordningen, SFS 1996: 2032
- b. Förordning om ändring i naturvårdsförordningen, SFS 1996: 1657,
3. Lag om skötsel av jordbruksmark, SFS 1979: 4254. Skogsvårdslag, SFS 1979: 4295. Lag om hushållning av naturresurser m. m., SFS 1987: 126. Jaktlag, SFS 1987: 2597. Jaktförordning, SFS 1987: 9058. Statens naturvårdsverks kungörelse med föreskrifter om jakt (jaktkungörelse), Statens naturvårdsverks författningssamling (SNFS) 1994: 39. Lag om åtgärder beträffande djur och växter som tillhör skyddade arter, SFS 1994: 1818

→ Miljöbalken 7-8kap.

Rådets direktiv 80/68/EEG av den 17 december 1979 om skydd för grundvatten mot förorening genom vissa farliga ämnen

Art 4 och 5

SFS 1969:387	Miljöskyddslag (1969:387)
SFS 1980:100	Sekretesslag (1980:100)
SFS 1985:426	Lag (1985:426) om kemiska produkter
SFS 1985:835	Förordning (1985:835) om kemiska produkter
SFS 1985:841	Förordning (1985:841) om miljöfarligt avfall
SFS 1989:364	Miljöskyddsförordning (1989:364)
SNFS 1993:15	Statens naturvårdsverks kungörelse med föreskrifter om förbud mot utsläpp av viss ämnen i grundvatten (upphävd och ersatt av SNFS 1996:11)
SNFS 1996:11	Statens naturvårdsverks föreskrifter om skydd för grundvatten mot förorening med vissa ämnen

(En s.k. korsreferenslista (eller parallelluppställning), där man mera i detalj kan se hur införlivandet av detta direktiv skett, finns hos Kommerskollegium.)

Rådets direktiv 86/278/EEG av den 12 juni 1986 om skyddet för miljön, särskilt marken, när avloppsslam används i jordbruket

Art 3

SFS 1998:944	Förordning om förbud m.m. i vissa fall i samband med hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter
SNFS 1994:2	Statens naturvårdsverks kungörelse med föreskrifter om skydd för miljön, särskilt marken, när avloppsslam används i jordbruket (i dess lydelse enligt Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2001:5) om ändring i nämnda kungörelse)

Rådets direktiv 91/676/EEG av den 12 december 1991 om skydd av vatten mot förorening orsakad av nitrater som härrör från jordbruket

Art 4 och 5

SFS 1998:808	Miljöbalken
SFS 1998:899	Förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd
SFS 1998:915	Förordning om miljöhänsyn i jordbruket
SJVFS 2004:62	Statens jordbruksverks föreskrifter om miljöhänsyn i jordbruket vad avser växtnäring

Anm. En s.k. korsreferenstabell (eller parallelluppställning), som mera i detalj anger hur direktivet genomförts i Sverige, finns hos Kommerskollegium

Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter

Art 6 och 13.1 a

NFS 1994:3	Naturvårdsverkets kungörelse med föreskrifter om jakt
NFS 1999:7	Naturvårdsverkets föreskrifter om artskydd, ändrade genom NFS 1999:12
SFS 1971:948	Väglag
SFS 1987:10	Plan- och bygglag
SFS 1987:259	Jaktlag
SFS 1987:905	Jaktförordning
SFS 1993:787	Fiskelag

SFS 1994:1716	Förordning om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen
SFS 1995:1649	Lag om byggande av järnväg
SFS 1998:1252	Förordning om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.
SFS 1998:179	Artskyddsförordning
SFS 1998:1835	Förordning med instruktion för Centrum för kunskap om ekologisk hållbarhet
SFS 1998:808	Miljöbalken
SFS 1998:900	Förordning om tillsyn enligt miljöbalken
SFS 1999:712	Förordning om ändring i jaktförordningen (1987:905)

Anm. En s.k. korsreferenstabell (eller parallelluppställning), som mera i detalj anger hur direktivet genomförts i Sverige, finns hos Kommerskollegium.

Rådets direktiv 91/414/EEG av den 15 juli 1991 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden

Art 3

KIFS 1998:8	Kemikalieinspektionens föreskrifter om kemiska produkter och biotekniska organismer
SFS 1980:100	Sekretesslag; ändrad genom SFS 1992:548
SFS 1980:657	Sekretessförordning
SFS 1988:534	Djurskyddslag
SFS 1988:539	Djurskyddsförordning
SFS 1998:808	Miljöbalken
SFS 1998:900	Förordning om tillsyn enligt miljöbalken
SFS 1998:940	Förordning om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken
SFS 1998:942	Förordning om kemikalieavgifter m.m.
SFS 1998:947	Förordning om bekämpningsmedel
SFS 2006:1010	Förordning om växtskyddsmedel
SLVFS 1998:31	Statens livsmedelsverks kungörelse med föreskrifter om bekämpningsmedelsrester i livsmedel

Anm. En s.k. korsreferenstabell (eller parallelluppställning), som mera i detalj anger hur direktivet genomförts i Sverige, finns hos Kommerskollegium.

Bilaga 3

Möten, samrådmyndigheter m.m.

Möten inom del 1 av uppdraget

Myndigheter

SWEDAC (090602)

Transportstyrelsen (090527 och 090818)

Skatteverket (090904)

Branschorganisationer och företag

Fortum (090304)

Lantmännen (090904)

Lunds energi (090313)

SPI, Svenska petroleuminstitutet (090423 och 090904)

Svenska biogasföreningen (090423 och 090904)

Myndigheter och organisationer som beretts möjlighet att ge synpunkter på rapporten (del 1 och 2 av uppdraget)

Samrådsmyndigheter

Jordbruksverket

Naturvårdsverket

Skatteverket

Skogsstyrelsen

SWEDAC

Transportstyrelsen

Övriga organisationer och företag

Fortum

Lantmännen

Lunds energi

Naturskyddsföreningen

Skogsindustrierna

SPI, Svenska petroleuminstitutet

Svenska biogasföreningen

Svanen

Svebio

Svensk energi

Svenska trädbränsleföreningen

Svensk fjärrvärme

WWF