

Konsekvensutredning avseende Statens energimyndighets föreskrifter om hållbarhetskriterier för vissa bränslen (STEMFS 2025:XX)

Sammanfattning

Statens energimyndighet (Energimyndigheten) föreslår en ny föreskrift (STEMFS 2025:XX) om hållbarhetskriterier för vissa bränslen som ersätter den tidigare föreskriften (STEMFS 2021:7), med anledning av de föreslagna ändringarna i lagen (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och biobränslen och förslag till ny förordning om hållbarhetskriterier för vissa bränslen. Ändringarna i lagen och ny förordning är i sin tur en implementering av förändringarna av hållbarhetskriterierna i förnybartdirektivet (EU) 2018/2001.

De förändringar som görs i lag och förordning och som har konsekvenser på föreskriftsnivå är framför allt:

- Rapporteringsskyldigheten utökas till att omfatta fler anläggningar som producerar el värme eller kyla från fasta biobränslen och att förnybara bränslen av icke-biologiskt ursprung nu omfattas av hållbarhetskriterier, oavsett vilken typ av ändamål de används för. Det föreslås ingen obligatorisk rapporteringsskyldighet för återvunna kolbränslen, men det nya regelverket möjliggör för aktörer att ansöka om frivilligt hållbarhetsbesked för dessa bränslen.
- Markkriterierna utökas för både agro- och skogsbiomassa. Förändringarna är störst för skogsbiomassa. Producenter av biodrivmedel eller biobränsle från skogsbiomassa behöver t.ex. utfärda ett intyg om att skogsbiomassan inte kommer från otillåtna naturtyper.
- Det införs stegvis nya krav på minskade växthusgasutsläpp för fasta och gasformiga biobränslen, vilket bland annat innebär att även många av de aktörer som idag inte har krav om växthusgasminskning kommer att få det.
- Rapporteringsskyldiga aktörer samt leverantörer av flytande eller gasformiga förnybara bränslen eller återvunna kolbränslen ska rapportera till den av EU-kommissionen inrättade unionsdatabasen. Energimyndigheten ges bemyndigande att meddela föreskrifter om denna rapportering.

Energimyndighetens föreskrift innehåller detaljerade bestämmelser för vad rapporteringsskyldiga aktörer (inklusive de som ansöker om frivilligt hållbarhetsbesked) rent praktiskt behöver göra för att uppfylla de krav som ställs

i lag och förordning. De ändringar som föreslås i och med förslaget till ny föreskrift och som bedöms ha större ekonomiska konsekvenser är:

- Ett införande av undantag från rapporteringsskyldighet i vissa fall vid forskning, utveckling och test.
- Införande av skrivningar kopplat till förnybara bränslen av icke-biologiskt ursprung och återvunna kolbränslen.
- Krav på vad intyget om skogsbiomassa ska innehålla.
- Införande av en skrivning om vilka som ska rapportera in till den av EU-kommissionen inrättade unionsdatabasen

Energimyndighetens bedömning är att det främst är aktörer som redan idag är rapporteringsskyldiga som kommer att påverkas av de nya lagförslagen. Dessa aktörer kan få fler anläggningar som omfattas av lagkrav samt få skärpta krav vad gäller hållbarhetskriterierna. Uppskattningsvis är det 320 aktörer som berörs av ändring av ett eller flera krav. Det medför att de aktörerna behöver inkomma med en anmälan om väsentlig ändring till Energimyndigheten. Dessa aktörer är redan insatta i regelverket, men kostnader omkring 20 000 – 220 000 kronor bedöms tillkomma. Vidare bedömer vi att det endast tillkommer ett fåtal nya rapporteringsskyldiga aktörer. Detta eftersom de flesta kraftvärme- och värmeverk redan har anläggningar som omfattas av regelverket samt att användare av förnybara bränslen av icke-biologiskt ursprung bedöms vara få de närmsta fem åren. Energimyndigheten bedömer inte heller att det kommer tillkomma ansökningar om frivilligt hållbarhetsbesked i någon större omfattning. Detta då vår bedömning är att de flesta kraftvärmeverk redan har ett hållbarhetsbesked och i sådana fall redan idag har ett eventuellt krav på sina leverantörer att ha ett frivilligt hållbarhetsbesked.

Rapporteringen till unionsdatabasen kan dock förväntas bli en betydande administrativ kostnad för aktörerna. Det är inte bara rapporteringsskyldiga aktörer, uppskattningsvis 260, som kommer bli skyldiga att rapportera till unionsdatabasen. Även de som levererar flytande eller gasformiga förnybara bränslen eller återvunna kolbränslen och inte är rapporteringsskyldiga ska rapportera till unionsdatabasen (20–80 aktörer). Det är mycket svårt att uppskatta vilka kostnader rapporteringen till unionsdatabasen kommer att medföra. Energimyndigheten bedömer att mindre aktörer kommer att rapportera in manuellt och kostnaden för det beror på hur många transaktioner de har. En grov uppskattning för aktörer med 10, 20 eller 30 transaktioner per år är en årlig kostnad på 17 000, 30 000 respektive 70 000 kronor. För större företag med en mer komplex verksamhet och mycket transaktioner kan det vara mer fördelaktigt att utveckla en automatiserad lösning. Detta kan medföra initiala kostnader på hundratusentals kronor till flera miljoner samt löpande förvaltningskostnader därefter.

Innehåll

1	Bakgrund	1
1.1	Ärendets beredning	1
1.2	Nuvarande regelverk	1
1.2.1	Hållbarhetskriterierna	2
1.2.2	Kontroll av hållbarhetskriterierna och utfärdande av hållbarhetsbesked	2
1.2.3	Årlig rapportering till Energimyndigheten	3
1.2.4	Frivilligt hållbarhetsbesked	4
1.2.5	Anläggningsbesked.....	5
1.3	Föreslagna förändringar i lag och förordning	5
1.3.1	Ändrad rapporteringsskyldighet	5
1.3.2	Markkriterierna utökas	7
1.3.3	Nya utsläppsminskningsskrav	7
1.3.4	Rapportering till Unionsdatabasen	8
1.4	Problem och målformulering	9
1.5	Nollalternativet	9
2	Beskrivning av förslagen till ändringar i föreskrift och dess alternativa lösningar	9
2.1	Rättsliga förutsättningar.....	10
2.2	Energimyndighetens förslag till ny föreskrift och alternativa lösningar.....	11
2.2.1	Undantag från rapporteringsskyldigheten	12
2.2.2	Ändrade krav på rapportering av uppgifter	12
2.2.3	Intyg för skogsbiomassa	18
2.3	Tydligare krav på kontrollsystem och granskning.....	22
2.3.1	Krav på kontrollsystemet.....	22
2.3.2	Certifierad enligt ett frivilligt certifieringssystem godkänt av kommissionen	23
2.4	Mindre ändringar mot tidigare föreskrift	23
2.4.1	Biomassa som omfattas av hållbarhetsbesked i tidigare led	23
2.4.2	Anläggningsbesked.....	24

2.5	Justering av växthusgasminskningsberäkningen	25
3	Överensstämmelse med EU-regler	25
4	Konsekvenser	25
4.1	Arbetskostnad för intern personal	26
4.2	Konsekvenser för aktörer som enligt förslagen är skyldiga att ha ett hållbarhetsbesked	26
4.2.1	Främst aktörer som redan är rapporteringsskyldiga påverkas	27
4.2.2	Fåtalet nya aktörer förväntas börja rapportera närmaste åren	30
4.2.3	Kostnad för en ny aktör som ansöker om hållbarhetsbesked	30
4.2.4	Kostnad för årlig rapportering till Energimyndigheten	31
4.3	Aktörer som påverkas indirekt och väntas ansöka om ett frivilligt hållbarhetsbesked	32
4.4	Övriga aktörer som påverkas av regelverket	33
4.5	Uppskattning av kostnad för rapportering till unionsdatabasen	34
4.6	Undantag från rapporteringsskyldighet för testverksamhet	37
4.7	Intyget för skogsbiomassa	38
4.7.1	Kostnad för rapporteringsskyldig bedöms vara relativt liten	38
4.7.2	Kostnad för producenten och andra i leverantörskedjan	38
4.8	Påverkan på konkurrensförhållanden	40
4.9	Särskild hänsyn till små företag	40
4.10	Konsekvenser för offentlig sektor	41
4.11	Övriga konsekvenser	42
4.12	Åtgärder som vidtagits för att förslagen inte ska medföra mer långtgående kostnader eller begränsningar än motiverat	43
5	Ikraftträdande och informationsinsatser	43
6	Samråd	43
7	Utvärdering	44

8	Kontaktpersoner	44
	Bilaga 1 Översikt över över skillnad mellan förslag till ny föreskrift och nu gällande föreskrift	45

1 Bakgrund

I det här kapitlet beskrivs bakgrunden till ändringsförslaget, hur nuvarande regelverk fungerar, vad som ändras i tillhörande lag och förordning, syftet med ändringarna och vad nollalternativet är.

1.1 Ärendets beredning

I Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 av den 11 december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor (förnybartdirektivet) finns bestämmelser om främjande av förnybar energi och kriterier för dess hållbarhet samt hur hållbarheten ska kontrolleras. Förnybartdirektivets krav när det gäller hållbarhetskriterier har genomförts i;

- lagen (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och biobränslen (hållbarhetslagen),
- förordningen (2011:1088) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och biobränslen (hållbarhetsförordningen) och
- Statens energimyndighets föreskrifter om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och biobränslen (STEMFS 2021:7).

En tredje reviderad version av förnybartdirektivet (RED III) trädde i kraft i november 2023 och alla medlemsstater ska ha implementerat förändringarna i sin nationella lagstiftning senast 21 maj 2025. Förslaget till nya föreskrifter har tagits fram mot bakgrund av Regeringskansliets promemoria med föreslagna ändringar i hållbarhetslagen och hållbarhetsförordningen¹. Den föreslagna lagstiftningen är en implementering av artiklarna 29-31a i RED III som innehåller reviderade krav vad gäller hållbarhetskriterierna.

I samband med föreskriftsarbetet har en konsekvensutredning tagits fram i enlighet med förordning (2024:183) om konsekvensutredningar.

1.2 Nuvarande regelverk

Nuvarande regelverk för hållbarhetskriterier omfattar *biobränslen* (fasta, flytande samt gasformiga) och *biodrivmedel* (flytande eller gasformiga bränslen som används för motordrift). De som är *rapporteringskyldiga* ska enligt hållbarhetslagen genom ett *kontrollsystem* säkerställa att de biodrivmedel och biobränslen som rapporteras är att anse som hållbara. De rapporteringsskyldiga är enligt hållbarhetslagen (3 kap. 1 §) de som;

¹ Klimat- och näringslivsdepartementet (2024) *Hållbarhetskriterier för vissa bränslen och en ny reduktionsplikt* (Promemoria) <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/departementsserien-och-promemorior/2024/09/promemoria-hallbarhetskriterier-for-vissa-branslen-och-en-ny-reduktionsplikt/>

1. är skattskyldiga för ett biodrivmedel
2. i yrkesmässig verksamhet använder ett flytande biobränsle
3. i yrkesmässig verksamhet använder ett fast biobränsle för produktion av el, värme, kyla eller bränslen i anläggning med en sammanlagd installerad tillförd effekt på minst 20 MW
4. i yrkesmässig verksamhet använder ett gasformigt biobränsle för produktion av el, värme, kyla eller bränslen i en anläggning med en sammanlagd installerad tillförd effekt på minst 2 megawatt, eller
5. inte omfattas av någon av punkterna ovan men ansöker om hållbarhetsbesked av något annat skäl (*frivilligt hållbarhetsbesked*)

1.2.1 Hållbarhetskriterierna

För att ett biobränsle eller biodrivmedel är att anse som hållbart ska det uppfylla hållbarhetskriterierna, vilka utgörs av *markkriterierna* och *kriterierna för minskade växthusgasutsläpp* i 2 kap hållbarhetslagen.² Markkriterierna syftar till att skydda vissa områden med hög biologisk mångfald och hindra att områden med särskilt stora kollager används på ett sätt så att kolförråden går förlorade, vid produktion av biodrivmedel och biobränslen. Kriterierna för minskade växthusgasutsläpp innebär att användningen av biobränslen eller biodrivmedel ska medföra en viss minskning av växthusgasutsläppen, mätt över livscykeln, jämfört med dess fossila motsvarighet.

Huvudregeln för beräkningen av växthusgasutsläpp är att produktionskedjan ska räknas från och med utvinningen eller odlingen av biomassa, inklusive framställning av gödsel för odlingen. Detta gäller inte för biodrivmedel och biobränslen som framställts av avfall eller restprodukter då utsläppen i stället ska räknas från och med omhändertagandet av avfallet eller restprodukterna. Huvudregeln är också att markkriterierna inte gäller för avfall och restprodukter. Om dessa uppkommer direkt i jordbruk, vattenbruk, fiske eller skogsbruk ska däremot markkriterierna tillämpas.

1.2.2 Kontroll av hållbarhetskriterierna och utfärdande av hållbarhetsbesked

Statens energimyndighet (Energimyndigheten) är tillsynsmyndighet för regelverket och beslutar om hållbarhetsbesked. De som är rapporteringsskyldiga måste ha ett hållbarhetsbesked. Ett hållbarhetsbesked är ett bevis på att den rapporteringsskyldige har tillräckliga rutiner för att säkerställa att hållbarhetskriterierna uppfylls för aktuella biodrivmedel och biobränslen. För att kunna få ett hållbarhetsbesked ska den rapporteringsskyldige;

- ha ett kontrollsystem som säkerhetsställer efterlevnad av regelverket

² 2 kap i hållbarhetslagen samt 2 kap i förslaget till reviderad lag som presenteras i Klimat- och näringslivsdepartementet (2024) *Hållbarhetskriterier för vissa bränslen och en ny reduktionsplikt* (Promemoria) <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/departementsserien-och-promemorior/2024/09/promemoria-hallbarhetskriterier-for-vissa-branslen-och-en-ny-reduktionsplikt/>

- anlita en oberoende granskare som kontrollerar att kontrollsystemet är korrekt och tillförlitligt
- ansöka hos Energimyndigheten om ett hållbarhetsbesked för sitt kontrollsystem

Ett beslut om hållbarhetsbesked innebär att de biodrivmedel eller biobränslen som omfattas av hållbarhetsbeskedet ska anses som hållbara. Beskedet gäller tills vidare men ska omprövas, och kan under vissa förutsättningar återkallas. Den som får ett hållbarhetsbesked är skyldig att anmäla väsentliga ändringar i kontrollsystemet till myndigheten, såsom om aktören börjar hantera andra biodrivmedel eller biobränslen.

Antal aktörer med hållbarhetsbesked

I dagsläget finns det cirka 470 aktörer som har ett beslut om ett hållbarhetsbesked. Den största andelen (cirka 60 procent) utgörs av företag inom tillverkningsindustri samt försörjning av el, gas, värme och kyla. Andra typer av aktörer som idag har ett hållbarhetsbesked är leverantörer av biodrivmedel och biobränslen, producenter av densamma samt övriga användare såsom företag inom byggbranschen. Även offentliga verksamheter har hållbarhetsbesked, främst kommuner.

Majoriteten av aktörerna kan kategoriseras som medelstort eller stort företag (cirka 70 procent).³

1.2.3 Årlig rapportering till Energimyndigheten

Sverige har en rapporteringsskyldighet till EU som bestäms av bland annat Styrningsförordningen⁴. De uppgifter som rapporteras in till Energimyndigheten inom ramen för hållbarhetskriterier används i Sveriges återrapportering till EU och som underlag för Energimyndighetens tillsyn.

Med undantag av de aktörer som endast har ett hållbarhetsbesked på frivillig basis och de aktörer som använder fasta eller gasformiga bränslen för produktion av bränsle, ska alla aktörer som har ett hållbarhetsbesked årligen lämna uppgifter till Energimyndigheten. De rapporterade aktörerna rapporterar mängder uppdelade per parti. Ett parti är de mängder som delar samma hållbarhetsegenskaper (såsom exempelvis utsläpp av växthusgaser).

Rapporteringsåret 2023 var det 273 aktörer som rapporterade enligt hållbarhetslagen. Hur många olika partier varje aktör rapporterar skiljer sig mycket mellan olika aktörer, se Tabell 1. Generellt sett rapporterar större organisationer fler partier än mindre organisationer.

³ Storlek på företagen uppdelade efter definitionen för små och medelstora företag i kommissionens rekommendation 2003/361/EG med undantag för företag utan anställda, utländska företag och statliga organisationer, kommuner och regioner.

⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1999 av den 11 december 2018 om styrningen av energiunionen och av klimatåtgärder samt om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 663/2009 och (EG) nr 715/2009, Europaparlamentets och rådets direktiv 94/22/EG, 98/70/EG, 2009/31/EG, 2009/73/EG, 2010/31/EU, 2012/27/EU och 2013/30/EU samt rådets direktiv 2009/119/EG och (EU) 2015/652 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 525/2013.

Tabell 1 Översikt över de organisationer som rapporterade för år 2023, uppdelade i typ av organisation och visar också antalet partier som rapporterades per typ av organisation.

Storlek/typ av företag	Antal	Genomsnittlig omsättning (tkr)	Antal partier		
			Medel	Min	Max
stort företag	85	14 843 179	181	1	3743
medelstort företag	134	766 881	22	1	767
litet företag	12	59 993	8	1	38
mikroföretag	3	8 388	11	9	13
inga anställda	23	6 161 458	11	1	68
statligt/kommunalt/region	11		5	1	25
övriga	5		28	1	101

Kategorin inga anställda är företag utan anställda och för vilka det var oklart vilken kategori de skulle höra hemma i, det rör sig inte bara om små företag utan också bolag i en koncern där det kan finnas anställda i ett annat bolag inom koncernen. Kategorin övriga utgörs av ekonomiska föreningar och kommanditbolag, för dessa saknar vi uppgifter om antal anställda och genomsnittlig omsättning. I övrigt följer indelningen av företag definitionen för små och medelstora företag i kommissionens rekommendation 2003/361/EG. Utöver de organisationer som redovisas i tabellen fanns också ytterligare 20 organisationer som rapporterade, men som nu inte längre har ett hållbarhetsbesked (i vissa fall på grund av att de inte finns kvar som bolag).

Utöver rapporteringen till Energimyndigheten finns också i nuvarande hållbarhetslag ett krav om att aktörer ska rapportera till EU-kommissionens unionsdatabas (3 kap 1 e §):

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

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

I praktiken har dock ingen svensk aktör ännu börjat rapportera in till unionsdatabasen.

1.2.4 Frivilligt hållbarhetsbesked

Aktörer kan ha hållbarhetsbesked genom att vara rapporteringsskyldig enligt mer än en punkt i 3 kap. 1 § hållbarhetslagen. Av de cirka 470 aktörer som har ett hållbarhetsbesked är det cirka 170 aktörer som har ett frivilligt hållbarhetsbesked utan att vara rapporteringsskyldig enligt någon annan punkt. Dessa omfattas inte av rapporteringsskyldighet enligt 3 kap. 1 § punkt 1–4 hållbarhetslagen, utan ansöker om hållbarhetsbesked av något annat skäl (se 3 kap. 1 § punkt 5). Det kan röra sig om leverantörer som vill kunna visa hållbarhet för sina bränslen gentemot sina kunder, som i sin tur ofta är rapporteringsskyldiga. Det kan också vara aktörer som behöver hållbarhetsbesked för att kunna motta statligt stöd eller för att det krävs enligt annan lagstiftning (såsom EU:s system för utsläppshandel eller lag (2011:1200) om elcertifikat). Det finns också cirka 80 aktörer som har ett frivilligt hållbarhetsbesked samtidigt som de också omfattas av rapporteringsskyldighet enligt 3 kap. 1 § punkt 1–4 hållbarhetslagen. Det handlar då om att de hanterar

flera biobränslen eller biodrivmedel där det inte är samma krav för alla bränslen eller drivmedel.

Hälften av de med endast frivilligt hållbarhetsbesked återfinns inom tillverkningsindustri och försörjning av el, gas, värme och kyla. Bland de med frivilligt hållbarhetsbesked återfinns också cirka 20 företag inom skogsbranschen, vilka ofta är leverantörer av skogsbiomassa och krävs att inneha hållbarhetsbesked av sina kunder. Här finns också flertalet leverantörer av andra bränslen och drivmedel.

De som har ett frivilligt hållbarhetsbesked är undantagna från den årliga rapporteringen till Energimyndigheten.

1.2.5 Anläggningsbesked

Energimyndigheten utfärdar också anläggningsbesked. En aktör som är rapporteringsskyldig enligt hållbarhetslagen 3 kap. 1 § punkt 1 (skatteskyldig för ett biodrivmedel) eller är skatteskyldig för ett gasformigt biobränsle har rätt att begära ett anläggningsbesked. Utöver att uppfylla kraven för att få begära ett antagningsbesked krävs också att aktören har ett kontrollsystem på plats som säkerställer att skattebefrielse (som är ett statsstöd) inte ges till biodrivmedel eller gasformiga biobränslen som framställts av livsmedels- eller fodergrödor. För biodrivmedel finns undantag om drivmedlet producerats i en anläggning som tagits i drift före 31 december 2013 och den inte är slutgiltigt avskriven. Anläggningsbesked är introducerat för att EU vill begränsa användning av livsmedels- och foderbaserade råvaror för energiändamål, i syfte att undvika att matproduktion trängs undan.

Det finns 249 aktörer som har ett anläggningsbesked, varav 142 av dem också har ett hållbarhetsbesked. De 107 aktörer som endast har ett anläggningsbesked är i större utsträckning mindre aktörer, återfinns oftare inom offentlig verksamhet och utgörs nästan uteslutande av producenter av biogas.

1.3 Föreslagna förändringar i lag och förordning

De föreslagna ändringarna i hållbarhetslagen och hållbarhetsförordningen är en implementering av de förändringar som sker vad gäller hållbarhetskriterierna genom RED III. Dessa förändringar beskrivs mer ingående nedan för att ge en förståelse för hur regelverket ändras och de förändringar som krävs i föreskrifterna.

1.3.1 Ändrad rapporteringsskyldighet

Rapporteringsskyldigheten ändras till att enligt förslag i hållbarhetslagen (3 kap 1 §) omfatta;

1. skattskyldiga för bränsle som helt eller delvis utgörs av biodrivmedel eller av förnybara bränslen av icke-biologiskt ursprung⁵ som används för motordrift,

⁵ flytande och gasformiga bränslen vilkas energiinnehåll hämtas från andra förnybara energikällor än biomassa.

2. de som i yrkesmässig verksamhet använder ett flytande biobränsle,
3. de som i yrkesmässig verksamhet använder ett fast biobränsle för produktion av el, värme eller kyla i en anläggning med en sammanlagd installerad tillförd effekt på minst 7,5 MW,
4. de som i yrkesmässig verksamhet använder ett gasformigt biobränsle för produktion av el, värme eller kyla i en anläggning med en sammanlagd installerad tillförd effekt på minst 2 MW,
5. de som i yrkesmässig verksamhet producerar gasformiga biodrivmedel eller gasformiga biobränslen i en anläggning med ett genomsnittligt biometanflöde på minst 200 kubikmeter per timme,
6. de som i yrkesmässig verksamhet levererar ett gasformigt förnybart bränsle av icke-biologiskt ursprung till en slutkund som använder bränslet i en bränslecell i ett fordon eller fartyg,
7. de som i yrkesmässig verksamhet använder ett förnybart bränsle av icke-biologiskt ursprung för andra ändamål än de som anges i 1 och 6, eller
8. de som inte omfattas av 1–7 men ansöker om hållbarhetsbesked av något annat skäl, (*frivilligt hållbarhetsbesked*).

Fler anläggningar som producerar el, värme eller kyla från fasta bränslen
Effektgränsen för rapporteringsskyldighet för anläggningar som producerar el, värme eller kyla från fasta bränslen föreslås sänkas från 20 MW till 7,5 MW. Detta gör att fler sådana anläggningar kommer att omfattas av krav på hållbarhetsbesked.

Ändrad rapporteringsskyldighet för producenter av bränsle

Kravet på hållbarhetsbesked kommer inte längre gälla för fasta biobränslen som används för produktion av bränslen. Producenter av gasformiga biobränslen och biodrivmedel som har ett genomsnittligt metanflöde över 200 kubikmeter per timme kommer däremot omfattas av krav på hållbarhetsbesked, om de mottar produktionsstöd (enligt 19 § i förslaget till ny hållbarhetsförordning⁶). Tidigare var gränsen formulerad som att anläggningen skulle ha en sammanlagd installerad tillförd effekt på minst 2 MW.

Förnybara bränslen av icke-biologiskt ursprung och återvunna kolbränslen inkluderas

Ändringarna innebär också att förnybara bränslen av icke-biologiskt ursprung nu omfattas av hållbarhetskriterier, oavsett vilken typ av ändamål de används för. Det innebär att användare av förnybara bränslen av icke-biologiskt ursprung, leverantörer av förnybara bränslen av icke-biologiskt ursprung för vissa ändamål samt de som är skatteskyldigas för förnybara bränslen av icke-biologiskt ursprung kommer att omfattas av krav på hållbarhetsbesked. Det föreslås ingen obligatorisk

⁶ Klimat- och näringslivsdepartementet (2024) *Hållbarhetskriterier för vissa bränslen och en ny reduktionsplikt* (Promemoria) <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/departementsserien-och-promemorior/2024/09/promemoria-hallbarhetskriterier-for-vissa-branslen-och-en-ny-reduktionsplikt/>

rapporteringskyldighet för återvunna kolbränslen, men det nya regelverket möjliggör för aktörer att ansöka om frivilligt hållbarhetsbesked.

Regler för vad som får räknas som förnybara bränslen av icke-biologiskt ursprung bestäms närmare av kommissionens delegerade förordning (EU) 2023/1184⁷ och kommer därför inte att regleras i detalj i svensk nationell lagstiftning. Detsamma gäller vilken metod som ska användas för att bedöma minskningen av växthusgasutsläpp för förnybara bränslen av icke-biologiskt ursprung och återvunna kolbränslen, som bestäms i kommissionens delegerade förordning (EU) 2023/1185⁸.

1.3.2 Markkriterierna utökas

Markkriterierna utökas för både agro- och skogsbiomassa. En förändring är att agrobiomassa inte får komma från mark som var gammal skog eller hedmark i januari 2008 eller därefter. Definitionen av gammal skog ska definieras i det land där skogen finns. I Sverige har Skogsstyrelsen tagit fram ett förslag till definition för gammal skog som, om det genomförs, föreslås införas i skogsvårdslagen⁹. Skogsbiomassa får inte komma från utpekade otillåtna naturtyper: urskog och gammal skog, gräsmark, hedmark, skog med stor biologisk mångfald, avvattnad våtmark eller nydikad torvmark. Vid avverkning av skog behöver hänsyn tas i enlighet med principerna för hållbart skogsbruk, vilka har specificerats ytterligare. Producenter av biodrivmedel eller biobränsle från skogsbiomassa behöver även utfärda ett intyg om att skogsbiomassan inte kommer från otillåtna naturtyper. Precis som tidigare gäller kriterierna för skogsbiomassa, vilket inkluderar restprodukter från skogsbruket, men inte restprodukter eller avfall från skogsindustri.

1.3.3 Nya utsläppsminskningsskrav

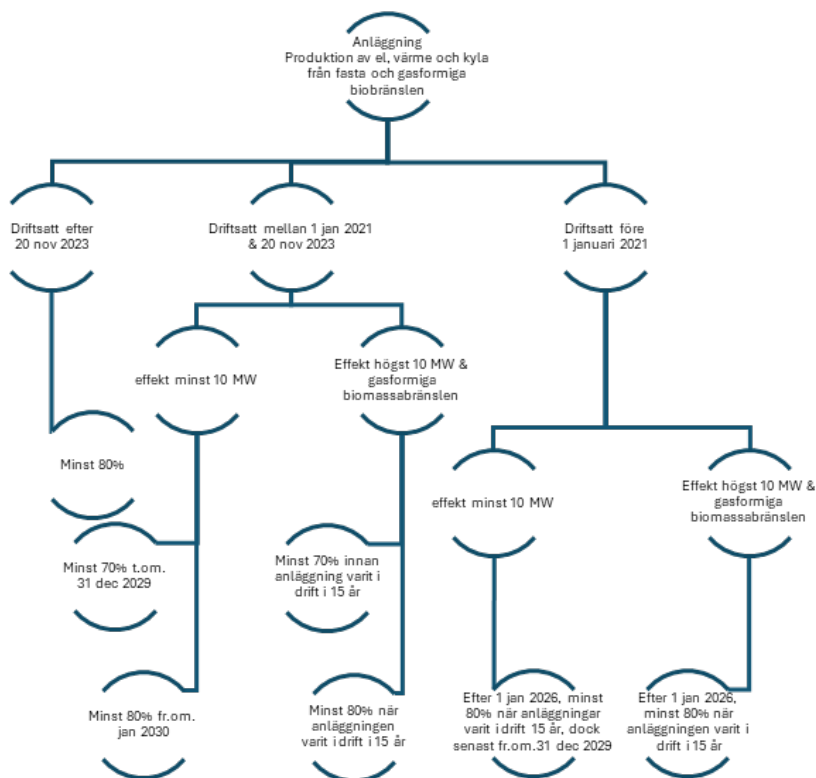
Det införs stegvis nya krav på minskade växthusgasutsläpp för fasta och gasformiga biobränslen. Det finns 117 aktörer som har ett hållbarhetsbesked enligt nuvarande 3 kap. 1 § punkt 3 eller 4 i hållbarhetslagen (yrkesmässig användare av ett fast eller gasformigt biobränsle för produktion av värme, kyla eller el) och som idag inte omfattas av krav på minskade växthusgasutsläpp. Några av de aktörerna kan utgöras av producenter av fasta eller gasformiga bränslen som inte längre kommer vara rapporteringsskyldiga, eftersom 3 kap 1 § i hållbarhetslagen föreslås ändras. Av övriga aktörer kommer alla förr eller senare att omfattas av de nya kraven på minskade växthusgasutsläpp. När aktörerna kommer omfattas beror på

⁷ Kommissionens delegerade förordning (EU) 2023/1184 av den 10 februari 2023 om komplettering av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 genom fastställande av en unionsmetod med närmare regler för produktion av förnybara flytande och gasformiga drivmedel av icke-biologiskt ursprung

⁸ Kommissionens delegerade förordning (EU) 2023/1185 av den 10 februari 2023 om komplettering av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 genom fastställande av ett minimitröskelvärde för minskningen av växthusgasutsläpp från återvunna kolbaserade bränslen och genom specificering av en metod för bedömningen av minskningen av växthusgasutsläpp från förnybara flytande och gasformiga drivmedel av icke-biologiskt ursprung och från återvunna kolbaserade bränslen

⁹ Skogsstyrelsen (2024) *Underlag för kostnadseffektivt genomförande av förnybartdirektivet – slutredovisning* (Rapport 2024/09). <https://www.skogsstyrelsen.se/globalassets/om-oss/rapporter/rapporter-2024/rapport-2024-09-underlag-for-kostnadseffektivt-genomforande-av-fornybartdirektivet.pdf>

när anläggningen driftsattes, anläggningens effekt, om det är ett gasformigt biobränsle samt nuvarande år. Se illustration av kraven i Figur 1.



Figur 1 Diagram som visar de nya kraven på växthusgasminskning. Vilket växthusgasminskningskrav som gäller beror på drifttagningsdatum för anläggningen, anläggningens effekt, typ av bränsle och år.

1.3.4 Rapportering till Unionsdatabasen

Unionsdatabasen är en databas som introducerades med den tidigare versionen av förnybartdirektivet (RED2). EU-kommissionen fick ett uppdrag att införa en databas som ska möjliggöra att spåra flytande och gasformiga drivmedel för transportändamål. Medlemsstaterna fick till uppgift att se till att aktörerna registrerade information i unionsdatabasen. I den senaste revideringen av förnybartdirektivet utökades omfattningen av unionsdatabasen till att även flytande och gasformiga bränslen och återvunna kolbränslen ska registreras och spåras genom databasen. EU-kommissionen får också befogenhet att anta delegerade akter för ”att ytterligare utvidga omfattningen av de uppgifter som ska ingå i unionsdatabasen till att omfatta relevanta uppgifter från produktionsplatsen eller insamlingsstället för den råvara som används för bränsleproduktionen”¹⁰.

Ursprungsgarantier som utfärdats för en mängd gas ska överföras till unionsdatabasen och annulleras när gasen tas ut från det gemensamma europeiska gasnätet. I hållbarhetslagen är nuvarande skrivning att aktörer ska rapportera till unionsdatabasen enligt förnybartdirektivet. Den skrivningen föreslås ändras och

¹⁰ Artikel 31a.2 i 2023/2413 Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2023/2413 av den 18 oktober 2023 om ändring av direktiv (EU) 2018/2001, förordning (EU) 2018/1999 och direktiv 98/70/EG vad gäller främjande av energi från förnybara källor, och om upphävande av rådets direktiv (EU) 2015/652

bemyndigande ges till regeringen eller den myndigheten regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om rapportering till unionsdatabasen. I förslaget till ny hållbarhetsförordning bemyndigas Energimyndigheten att meddela föreskrifter om rapportering till unionsdatabasen för rapporteringsskyldiga enligt 3 kap. 1 § första stycket 1–7 hållbarhetslagen och leverantörer av flytande eller gasformiga förnybara bränslen eller återvunna kolbränslen.

1.4 Problem och målformulering

En reviderad, tredje version av förnybartdirektivet (RED III) trädde i kraft i november 2023 som ställer krav på alla medlemsstater att ha genomfört förändringarna i sin nationella lagstiftning senast 21 maj 2025. Förnybartdirektivets delar om hållbarhetskriterier har tidigare implementerats i Sverige genom hållbarhetslagen, hållbarhetsförordningen och föreskrifterna om hållbarhetskriterier. Dessa regelverk behöver uppdateras för att Sverige ska genomföra implementeringen av RED III. Förslag till ändringar i hållbarhetslagen och förslag till ny hållbarhetsförordning har tagits fram av Regeringskansliet¹¹. Det är Energimyndighetens ansvar att uppdatera föreskrifterna om hållbarhetskriterier, inom ramen för bemyndigandet från regeringen, så att dessa överensstämmer med RED III.

Förslaget till nya föreskrifter om hållbarhetskriterier syftar till att bidra till Sveriges implementering av det reviderade förnybartdirektivet (RED III). Eftersom förslaget till ändring av hållbarhetslagen och hållbarhetsförordningen delvis innebär att regelverket har ändrat struktur och vissa regleringar som tidigare funnits i föreskrifterna nu återfinns i förordningen, bedöms det mest lämpligt att ta fram en helt ny föreskrift för att hantera nödvändiga ändringar. Ytterligare ett syfte med att ta fram nya föreskrifter är att förtydliga formuleringar och förbättra skrivningar utifrån erfarenheter av den praktiska implementeringen av regelverket.

1.5 Nollalternativet

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

2 Beskrivning av förslagen till ändringar i föreskrift och dess alternativa lösningar

I det här kapitlet beskrivs rättsliga förutsättningar för de ändringar som den nya föreslagna föreskriften skulle innebära jämfört med nuvarande föreskrift. I de fall

¹¹ Klimat- och näringslivsdepartementet (2024) *Hållbarhetskriterier för vissa bränslen och en ny reduktionsplikt* (Promemoria) <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/departementsserien-och-promemorior/2024/09/promemoria-hallbarhetskriterier-for-vissa-branslen-och-en-ny-reduktionsplikt/>

det funnits en alternativ lösning har den också beskrivits. För fler av ändringarna har det dock funnits få eller inga alternativ. Energimyndighetens bemyndigande omfattar kortfattat (utifrån förslaget till ny hållbarhetsförordning):

- hur kontrollsystemet ska utformas
- vilken information som ska lämnas vid anmälan om hållbarhetsbesked och anläggningsbesked,
- vilken information som ska lämnas vid anmälan om väsentlig ändring och vid omprövning,
- vad utlåntagandet från den oberoende granskaren ska innehålla,
- vilka uppgifter som årligen ska rapporteras till Energimyndigheten,
- vilka aktörer som ska rapportera till unionsdatabasen,
- preciseringar av information till konsumenter, och
- metod samt beräkningar för att bestämma växthusgasutsläpp.

Energimyndighetens förslag innebär att en helt ny föreskrift tas fram som ersätter den tidigare. I detta avsnitt fokuseras på de förslag som innebär förändringar mot nuvarande föreskrift med fokus på de som bedöms ha en större påverkan.

2.1 Rättsliga förutsättningar

I hållbarhetsförordningen och förslaget till hållbarhetsförordning anges Energimyndigheten som tillsynsmyndighet enligt hållbarhetslagen. I förordningen ges bemyndigande för myndigheten att utfärda ytterligare eller närmare föreskrifter varav vissa genomför mer detaljerade bestämmelser i direktivet.

I tabellen nedan presenteras samtliga bemyndiganden som ges Energimyndigheten i förslag till ny hållbarhetsförordning, samt hur dessa tas om hand i den föreslagna föreskriften. Tabellen beskriver alltså inte endast de nytillkomna eller ändrade bemyndigandena, utan samtliga bemyndiganden som ligger till grund för myndighetens förslag.

Förslag till hållbarhetsförordning	Statens energimyndighets får genom bemyndigande meddela
11 §	ytterligare föreskrifter om beräkningen av sammanlagd installerad tillförd effekt och genomsnittligt biometanflöde.
14 §	ytterligare föreskrifter om hur beräkningen av minskningen av utsläppen av växthusgaser enligt 2 kap. 2–4 §§ lagen (2010:598) om hållbarhets-kriterier för vissa bränslen ska göras.
18 §	ytterligare föreskrifter om 1. kriterier och geografisk räckvidd i fråga om de områden som anges i 2 kap. 8–11 §§ lagen (2010:598) om hållbarhetskriterier för vissa bränslen, och 2. hur den rapporteringsskyldige ska visa att villkoren i 2 kap. 12–14 §§ samma lag är uppfyllda.
20 §	1. närmare föreskrifter om rapporteringsskyldigheten, och 2. ytterligare föreskrifter om undantag från rapporteringsskyldigheten.
28 §	ytterligare föreskrifter om hur kontrollsystemet ska utformas.

29 §	närmare föreskrifter om 1. innehållet i den beskrivning av kontrollsystemet som enligt 3 kap. 1 b § lagen (2010:598) om hållbarhetskriterier för vissa bränslen ska ges in till tillsynsmyndigheten, och 2. anmälan av väsentliga ändringar i kontrollsystem enligt 3 kap. 1 c § samma lag.
32 §	ytterligare föreskrifter om omprövning av hållbarhetsbesked.
34 §	ytterligare föreskrifter om vad som krävs för att styrka hållbarheten hos förnybara bränslen i samband med att hållbarhetsbesked lämnas för en avgränsad tidsperiod.
38 §	ytterligare föreskrifter om förhållandet mellan de nationella och internationella system som avses i 35 § och den rapporteringsskyldiges kontrollsystem.
40 §	ytterligare föreskrifter om vilket underlag som ska sparas enligt 39 §.
45 §	ytterligare föreskrifter om granskning av kontrollsystem.
47 §	ytterligare föreskrifter om skyldigheten att lämna uppgifter enligt 46 § och om undantag från den skyldigheten.
49 §	ytterligare föreskrifter om skyldigheten att informera konsumenter enligt 48 §.
50 §	föreskrifter om att uppgifter för rapportering till den unionsdatabas som inrättas enligt direktiv (EU) 2018/2001 ska lämnas av 1. den som är rapporteringsskyldig enligt 3 kap. 1 § första stycket 1–7 lagen (2010:598) om hållbarhetskriterier för vissa bränslen, och 2. den som levererar flytande eller gasformiga förnybara bränslen eller återvunna kolbränslen.
55 §	föreskrifter om verkställigheten av 51–54 §§.

2.2 Energimyndighetens förslag till ny föreskrift och alternativa lösningar

I korthet innebär förslaget till nya föreskrift jämfört med nuvarande föreskrift:

- Ett införande av undantag från rapporteringsskyldighet i vissa fall vid forskning, utveckling och test
- Införande av skrivningar kopplat till förnybara bränslen av icke-biologiskt ursprung och återvunna kolbränslen, då de efter ändringar i lag och förordning omfattas av regelverket för hållbarhetskriterier
- Krav på vad intyg om skogsbiomassa ska innehålla (intyget införs genom lag- och förordningsändringar)
- Förändringar av vilka uppgifter som ska rapporteras årligen till Energimyndigheten
- Följdändringar utifrån ändringar i förordningen, där en del text antingen flyttas från förordningen eller till förordningen
- Krav på kontrollsystem och massbalanssystem har justerats för att bättre harmonisera med genomförandeförordning (EU) 2022/996
- Förtydligande av exempelvis vilka krav som gäller för aktörer som endast använder biobränslen som omfattas av hållbarhetsbesked hos leverantörer och vad som menas med bränslets ursprung
- Mindre ändringar i växthusgasberäkningar utifrån ändringar i förnybartdirektivet

- Redaktionella ändringar, såsom exempelvis omformuleringar och flytt av paragrafer och kapitel
- Krav på vissa aktörer att rapportera till kommissionens unionsdatabas

En mer komplett översikt över föreslagna ändringar jämfört med nuvarande föreskrift kan ses i Bilaga 1.

2.2.1 Undantag från rapporteringsskyldigheten

Energimyndigheten föreslår att den som omfattas av 3 kap. 1 § första stycket 1–7 hållbarhetslagen och använder ett biodrivmedel, biobränsle eller ett förnybart bränsle av icke-biologiskt ursprung i en anläggning eller del av anläggning som endast används för forskning eller utveckling, eller endast för att prova nya produkter eller nya processer ska undantas från rapporteringsskyldighet.

Syftet är att aktörer som endast testar ett nytt bränsle i sin panna eller i en anläggning för forskning och utveckling ska undvika kostsam administration. Dessa verksamheter omfattar mycket små volymer men ger upphov till kostsam administration för både rapporteringsskyldiga aktörer och Energimyndigheten. Aktörerna kommer att bli rapporteringsskyldiga för det bränslet om processen och/eller bränslet i förlängningen används stadigvarande i verksamheten.

I arbetet med förslaget till föreskrift har Energimyndigheten inte övervägt några andra undantag från rapporteringsskyldigheten. Ett alternativ till att införa undantag är att lämna rapporteringsskyldigheten som det är. Det skulle dock innebära fortsatt kostsam administration för vissa aktörer.

2.2.2 Ändrade krav på rapportering av uppgifter

Majoriteten av de aktörer som är rapporteringsskyldiga är även skyldiga att årligen lämna uppgifter till Energimyndigheten. Syftet med rapporteringen är att ta in uppgifter som behövs för Sveriges rapportering av de mängder förnybar energi som kan räknas in i måluppfyllelsen gentemot förnybartdirektivet, enligt de krav på återrapportering till EU-kommissionen som finns i Styrningsförordningen¹².

Uppgifterna används också för att göra en övergripande tillsyn och som planeringsunderlag för riktad tillsyn. I och med förslaget till ändring i hållbarhetslag och ny hållbarhetsförordning införs också krav på rapportering till den av EU-kommissionen inrättade unionsdatabasen.

Förändring av rapportering om biodrivmedel och biobränslen till Energimyndigheten

Energimyndigheten har gjort en översyn av de uppgifter som begärs vid den årliga rapporteringen. För att förenkla för aktörerna föreslår Energimyndigheten att ta bort frågeställningar som upplevts som oklara och ersatt dem med andra som gör det enklare att göra rätt. Ett antal uppgifter som inte längre ses som nödvändiga föreslås också tas bort. Utifrån de föreslagna ändringarnas bedöms den

¹² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1999 av den 11 december 2018.

administrativa kostnaden dock vara oförändrad för aktörerna när det gäller den årliga rapporteringen till Energimyndigheten.

Följande frågeställningar föreslås tas bort

1. Uppgift om bibränslet eller biodrivmedlet är certifierat enligt ett nationellt eller internationellt system godkänt av kommissionen (STEMFS 2021:7, 5 kap. 1 § 9.) Uppgiften har uppfattats olika av olika aktörer, vilket gjort att inte alla aktörer rapporterat på samma sätt. Vissa aktörer har rapporterat om varje parti omfattats av certifiering och andra om deras verksamhet omfattats av certifiering. Aktörerna anger i sin anmälan om hållbarhetsbesked om deras verksamhet är certifierad. Skulle en aktör inte ha kvar sin certifiering är det en ändring som de behöver anmäla till Energimyndigheten. Utifrån det behöver Energimyndigheten inte ta in varje år huruvida verksamheten är certifierad eller inte. Uppgiften om de enskilda partierna är certifierade är en uppgift som Energimyndigheten ursprungligen ville få in. Utifrån att uppgiften har rapporterats olika av olika aktörer har de inrapporterade värdena inte kunna användas. Därför föreslår Energimyndigheten att inte längre begära in uppgiften för att förenkla och förtydliga för aktörerna.
2. Tillgodoräknanden som har åberopats i växthusgasberäkningen (STEMFS 2021:7, 5 kap. 4 § 4.). Denna information behövs inte längre vid återrapporering av måluppfyllelse av förnybartdirektivet till kommissionen.
3. Ytterligare uppgifter om bibränslen som används för produktion av el, värme och kyla (total mängd som inte omfattas av hållbarhetsbesked, total mängd el, värme och kyla som producerats från samtliga bibränslen, STEMFS 2021:7, 5 kap. 7 §). Uppgifterna har samlats in för att göra beräkningar till Sveriges återrapporering för uppfyllandet av målen om andel förnybar energi. Frågeställningen har dock tolkats olika och kvaliteten på de inlämnade uppgifterna har varit låg. Frågeställningen ändras för att förenkla för aktörerna och höja kvaliteten, se punkt 2 nedan.

Följande förändringar har införts

1. Rapporteringen av råvara ändras till att vara samma oavsett om den rapporteringsskyldiga har krav på växthusgasminskning eller inte (se föreslagen föreskrift 6 kap 3 § 5.) I nuvarande föreskrift kan de utan växthusgasminskningskrav välja en av sju råvarukategorier (i STEMFS 2021:7, 5 kap 4 § 5.). Utifrån aktörernas rapportering anser Energimyndigheten att den möjligheten inte utgör en förenkling utan snarare verkar göra det svårare för företagen att förstå vad de ska rapportera. Därför föreslås att alla aktörer rapporterar råvara på samma sätt, det vill säga själva väljer vilken råvara som de har och behöver inte tolka vilken råvarukategori den tillhör.
2. Uppgifter om ohållbara mängder behövs för underlaget till Sveriges rapportering till EU. Enligt förslag till ny föreskrift föreslås nu alla rapporteringsskyldiga rapportera in ohållbara mängder (6 kap 2 § och 3 § 1-3), dvs. mängder som inte uppfyller samtliga hållbarhetskriterier (och är

att likställa med fossila motsvarigheter). Aktörerna föreslås för dessa mängder också uppge bränslekategori och användningsområde. Enligt tidigare föreskrift var det bara användare av biobränslen för produktion av el, värme och/eller kyla som skulle rapportera in dessa. Skillnaden för aktören blir i och med den föreslagna ändringen i praktiken dock liten. Även de aktörer som inte omfattades av krav på rapportering av ohållbara mängder i tidigare version av föreskrifterna rapporterade in dessa mängder då hållbarhetslagen, drivmedellagen och reduktionspliktslagen samrapporteras. För drivmedelslag och reduktionsplikt har även fossila komponenter rapporterats.

Nya krav på rapportering av uppgifter för förnybara bränslen av icke-biologiskt ursprung till Energimyndigheten

Då rapporteringen enligt förslag till ändringar i hållbarhetslagen och hållbarhetsförordningen även ska omfatta uppgifter om förnybara bränslen av icke-biologiskt ursprung behöver Energimyndigheten föreskriva om vilka uppgifter som ska rapporteras in för dessa bränslen. Förnybara bränslen av icke-biologiskt ursprung skiljer sig från de andra förnybara bränslena som regelverket omfattar, och de får därför ett eget avsnitt i föreskrifterna kopplat till rapportering. Samma grundläggande uppgifter föreslås dock rapporteras in för dem som för andra förnybara bränslen, såsom exempelvis mängd. Därutöver finns uppgifter som behöver rapporteras in unikt för förnybara bränslen av icke-biologiskt ursprung, utifrån de specifika krav som finns för dessa bränslen, se Tabell 2.

Tabell 2 Uppgifter som föreslås rapporteras in för förnybara bränslen av icke-biologiskt ursprung och syftet för att uppgifterna behöver samlas in

Insamlad uppgift	Syfte
Bränslekategori	Bedömning av uppfyllande av hållbarhetskriterier enligt 3 kap 1e § hållbarhetslagen, tillsyn och för Sveriges rapportering av måluppfyllnad enligt förnybartdirektivet. Vissa av målen i förnybartdirektivet rör endast vätgas. Energimyndighetens förslag är att endast två bränslekategorier finns att välja på, vätgas eller övriga förnybara bränslen av icke-biologiskt ursprung.

Insamlad uppgift	Syfte
Användningsområde: - till motordrift - i en bränslecell i ett fordon eller fartyg, - som råvara till produktion av ett drivmedel - som annan råvara inom industrin - till elproduktion - till värmeproduktion (inbegripet kyla), eller - till kraftvärmeproduktion	Sveriges rapportering av måluppfyllnad enligt förnybartdirektivet. Det finns separata mål om andel förnybart inom industrisektorn, transporter och uppvärmningssektorn. Det finns fler mål kopplat till förnybar vätgas än det finns för andra förnybara bränslen, därför blir användningsområdena fler för förnybara bränslen av icke-biologiskt ursprung jämfört med andra förnybara bränslen.
Mängd	Bedömning av uppfyllande av hållbarhetskriterier enligt 3 kap 1e § hållbarhetslagen, tillsyn och Sveriges rapportering av måluppfyllnad enligt förnybartdirektivet
Effektivt värmevärde	Bedömning av uppfyllande av hållbarhetskriterier enligt 3 kap 1e § hållbarhetslagen, tillsyn och Sveriges rapportering av måluppfyllnad enligt förnybartdirektivet
Mängden el från direkt anslutning respektive från nätet	Bedömning av uppfyllande av hållbarhetskriterier enligt 3 kap 1e § hållbarhetslagen, tillsyn och Sveriges rapportering av måluppfyllnad enligt förnybartdirektivet.
Utsläpp av växthusgaser	Bedömning av uppfyllande av hållbarhetskriterier enligt 3 kap 1e § hållbarhetslagen, tillsyn och Sveriges rapportering av måluppfyllnad enligt förnybartdirektivet

För förnybara bränslen av icke-biologiskt ursprung kommer även krav införas om rapportering av uppgifter om mängd el som räknats som förnybar enligt

kommissionens delegerade förordning (EU) 2023/1184¹³, samt utsläpp av växthusgaser enligt kommissionens delegerade förordning (EU) 2023/1185¹⁴.

Rapportering av mängder el kommer att krävas för att Sverige ska kunna återrapporera till kommissionen, för bedömning av om hållbarhetskriterierna uppfylls (enligt 3 kap 1e § hållbarhetslagen) och för att kunna bedriva tillsyn. Kommissionens delegerade förordning (EU) 2023/1184 ställer krav på att producenter av förnybara bränslen av icke-biologiskt ursprung ska tillhandahålla dessa uppgifter och på en detaljerad nivå (men inte till vem som uppgifterna ska tillhandahållas). Enligt Energimyndigheten förslag ska de rapporteringsskyldiga för förnybara bränslen av icke-biologiskt ursprung rapportera mängder av förnybar el, men inte på samma detaljnivå. De aktörer som behöver ett hållbarhetsbesked för förnybara bränslen av icke-biologiskt ursprung, behöver säkerhetsställa att det förnybara bränslet av icke-biologiskt ursprung som de levererar eller använder, uppfyller de krav som ställs i kommissionens förordning (EU) 2023/1184, för att få räknas som ett förnybart bränsle av icke-biologiskt ursprung. Det gör att de kan förväntas ha eller kunna ställa krav på producenten att ta del av de här uppgifterna. Energimyndigheten föreslår att uppgifterna om förnybar el rapporteras årligen avseende kalendermånad. Uppgifterna behöver delas upp på kalendermånad, eftersom kommissionens delegerade förordning (EU) 2023/1184 ställer krav på den förnybara elen som ska uppfyllas för varje enskild kalendermånad.

Kommissionens delegerade förordning (EU) 2023/1184 anger att mängderna för förnybar el ska tillhandahållas per timme samt att den ska rapporteras för varje alternativt krav var för sig. Från 2030 gäller hårdare krav i den delegerade förordningen som gör att kraven behöver uppfyllas för varje enskild timme. En alternativ lösning skulle vara att ställa krav på att uppgifterna rapporteras per timme utifrån skrivningen i kommissionens delegerade förordning (EU) 2023/1184. Energimyndigheten anser dock att det skulle vara för kostsamt för aktörerna och mängderna kan rapporteras på en mer övergripande nivå och per kalendermånad för att undvika kostsam administration.

Alternativ lösning till den årliga rapporteringen till Energimyndigheten

Eftersom 3 kap 1e § hållbarhetslagen ställer krav på rapportering av uppgifter varje år finns inget alternativ till årlig rapportering till Energimyndigheten.

Energimyndigheten bedömer inte heller att det skulle vara möjligt att ta in färre uppgifter än idag eftersom det då inte skulle vara möjligt att bedöma uppfyllandet av hållbarhetskriterier såsom hållbarhetslagen förordar.

¹³ Kommissionens delegerade förordning (EU) 2023/1184 av den 10 februari 2023 om komplettering av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 genom fastställande av en unionsmetod med närmare regler för produktion av förnybara flytande och gasformiga drivmedel av icke-biologiskt ursprung

¹⁴ Kommissionens delegerade förordning (EU) 2023/1185 av den 10 februari 2023 om komplettering av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 genom fastställande av ett minimitröskelvärde för minskningen av växthusgasutsläpp från återvunna kolbaserade bränslen och genom specificering av en metod för bedömningen av minskningen av växthusgasutsläpp från förnybara flytande och gasformiga drivmedel av icke-biologiskt ursprung och från återvunna kolbaserade bränslen

Rapportering till unionsdatabasen

I hållbarhetslagen finns sedan tidigare ett krav på att vissa aktörer ska rapportera in uppgifter till den unionsdatabas som EU-kommissionens ska upprätta enligt förnybartdirektivet. Utifrån ändringar i förnybartdirektivet utökas det kravet i lagstiftningen till att omfatta fler aktörer och ett bemyndigande införs att Energimyndigheten får meddela föreskrifter om att uppgifter ska lämnas. De aktörer som Energimyndigheten har möjlighet att ställa krav på när det gäller rapportering till unionsdatabasen är de som är rapporteringsskyldiga enligt 3 kap. 1 § första stycket 1–7 hållbarhetslagen och de som levererar flytande eller gasformiga förnybara bränslen eller återvunna kolbränslen. I Energimyndighetens föreskrifter föreslås följande i kap. 7:

1 § Uppgifter till den unionsdatabas som inrättas enligt förnybartdirektivet ska lämnas av

- 1. den som är rapporteringsskyldig enligt 3 kap. 1 § första stycket 1, 2, 4, 6 eller 7 hållbarhetslagen, och*
- 2. den som levererar flytande eller gasformiga förnybara bränslen eller återvunna kolbränslen.*

Det finns många oklarheter kring unionsdatabasen. Exempelvis anges i förnybartdirektivet bara översiktligt vilka uppgifter som aktörerna ska rapportera in och någon ytterligare precisering saknas i hållbarhetslagen, hållbarhetsförordningen eller i delegerade förordningar. Därför bedömer Energimyndigheten att det i dagsläget inte går att tydligare föreskriva om hur rapporteringen ska göras eller vilka uppgifter som avses. Energimyndigheten anser ändå att det behöver finnas ett krav i föreskriften om rapportering då det finns ett krav på EU-nivå. EU-kommissionen ansvarar för unionsdatabasen och en delegerad förordning med ytterligare krav för unionsdatabasen har nyligen varit ute på offentligt samråd. Efter samrådet kan ytterligare krav gällande vilka aktörer som ska omfattas och vad som ska rapporteras in införas.

För aktörer som ska rapportera in uppgifter i unionsdatabasen ska lämnade uppgifter granskas av den oberoende granskaren vid omprövning av hållbarhetsbeskedet. Det kravet införs utifrån att det finns ett krav på alla medlemsländer att säkerhetsställa att de uppgifter som rapporteras till unionsdatabasen är korrekta och verifierade.

En alternativ lösning till att införa krav på rapportering till unionsdatabasen skulle vara att avvakta tills regleringen på EU-nivå blir tydligare och kommissionen antagit sin delegerade förordning. Svenska aktörer skulle då undvika den administration som kommer med unionsdatabasen ett tag till. En nackdel är att den delegerade förordningen kan komma att tas i kraft med kort varsel och svenska aktörer behöver då snabbt rätta sig efter den, samtidigt som det tar tid att uppdatera Energimyndighetens föreskrift. Det kan också vara en konkurrensnackdel för svenska aktörer som exporterar, om andra medlemsländer inför regler som missgynnar de som står utanför unionsdatabasen.

I dagsläget inte möjligt att ersätta rapporteringen till Energimyndigheten med uppgifterna i Unionsdatabasen

De aktörer som är rapporteringsskyldiga enligt 3 kap. 1 § första stycket 1, 2, 4, 6 eller 7 hållbarhetslagen kommer att rapportera årligen till Energimyndigheten och till unionsdatabasen. Undantagna är de som undantas från rapporteringsskyldighet enligt förslaget till 19 § hållbarhetsförordning (användare av flytande biobränslen och förnybara bränsle av icke-biologiskt ursprung under vissa nivåer) samt de som föreslås undantas enligt 2 kap. 1 § i förslaget till nya föreskrifter (användare av bränslen i forskning, utveckling och test).

En alternativ lösning som utvärderats är om rapporteringen till unionsdatabasen skulle kunna ersätta den årliga rapporteringen till Energimyndigheten för de aktörer som behöver rapportera till unionsdatabasen. I dagsläget ser inte Energimyndigheten någon möjlighet att ta bort den årliga rapporteringen till Energimyndigheten. Den data som kommer tillhandahållas, åtminstone initialt, till Energimyndigheten från unionsdatabasen, bedöms inte vara tillräckliga för Sveriges återrapportering till EU eller för bedömning av om hållbarhetskriterier är uppfyllda. I stället kommer aktörerna att behöva rapportera både till Energimyndigheten och till unionsdatabasen. Beroende på hur unionsdatabasen utvecklas är det möjligt att i framtiden se över om det räcker att aktörerna rapporterar till unionsdatabasen, för att minska aktörernas uppgiftsbelastning.

Utöver de som är rapporteringsskyldiga enligt 3 kap. 1 § första stycket 1-7 hållbarhetslagen har Energimyndigheten också bemyndigande att föreskriva att den som levererar flytande eller gasformiga förnybara bränslen eller återvunna kolbränslen, utan att träffas av rapporteringsskyldighet enligt ovan, ska rapportera till unionsdatabasen. Bränsleleverantörer som inte omfattas av skyldighet att rapportera årligen till Energimyndigheten kommer endast att behöva rapportera till unionsdatabasen.

2.2.3 Intyg för skogsbiomassa

De nya markkriterierna för skogsbiomassa ställer krav på att biodrivmedel och biobränslen inte får produceras av skogsbiomassa från utpekade otillåtna naturtyper, det vill säga från mark som 1 januari 2008 eller senare var urskog, gammal skog, skog med stor biologisk mångfald, gräsmark, hedmark, våtmark som avvattnats eller torvmark som nydikats. Att skogsbiomassan inte kommer från dessa otillåtna naturtyper ska enligt förslaget till ny hållbarhetsförordning (26 §) dessutom intygas av den som producerat biodrivmedlet eller biobränslet:

”Den som är rapporteringsskyldig för ett biodrivmedel eller biobränsle som är producerat av skogsbiomassa ska inom ramen för kontrollsystemet inhämta ett intyg från den anläggning som producerat drivmedlet eller bränslet, som intygar att skogsbiomassan inte kommer från ett sådant område som avses i 2 kap. 12 § första stycket 7 lagen (2010:598) om hållbarhetskriterier för vissa bränslen.”

Då kravet på inhämtande av intyg finns i förordningen, är Energimyndighetens utrymme att meddela ytterligare föreskrifter begränsat till hur intyget ska hanteras och utformas inom ramen för kontrollsystemet. Vid tillsyn behöver det kunna

kontrolleras att marktkriterierna uppfyllts och att det inte avsiktligt eller av misstag utfärdas ett intyg för biodrivmedel eller biobränsle som producerats av skogsbiomassa från otillåtna naturtyper. Biodrivmedel eller biobränsle som inte uppfyller marktkriterierna får inte klassas som hållbara. En avvägning har gjorts mellan att hålla nere den administrativa bördan för rapporteringsskyldiga såväl som producenter, och att säkerställa att aktörerna inom ramen för kontrollsystemet inhämtar tillräckligt med uppgifter för att det ska fungera tillförlitligt och möjliggöra tillsyn. Följande aspekter har övervägts vad gäller kraven på intyget:

- Om definitioner behöver införas, till exempel av ”den anläggning som producerat drivmedlet eller bränslet”.
- Vilken information intyget behöver omfatta, till exempel id-nummer, anläggning, organisationsnummer, geografiskt område för avverkning, koordinater eller mängd.
- Intygets omfattning, till exempel ett parti, en viss bränslekategori eller alla leveranser från ett företag.
- Intygets giltighetsperiod, till exempel tidsbegränsat eller tills vidare.
- Kvalitetskrav, till exempel vem som får utfärda intyget eller om underskrift ska krävas av firmatecknare.
- Vad som intygas, till exempel specificering av otillåtna naturtyper och listade kriterier.

Intyget omfattar biobränslen och biodrivmedel som produceras från skogsbiomassa (till exempel grenar och toppar, bränsleved och träddelar). I dagsläget kommer detta endast bli aktuellt för fasta biobränslen då det inte finns någon kommersiell produktion av biodrivmedel eller produktion av flytande och gasformiga biobränslen från skogsbiomassa. Biodrivmedel och flytande biobränslen som produceras från restprodukter från skogsindustrin (till exempel tallolja och sågspån) träffas inte av kravet.

Energimyndighetens förslag till föreskriftstext

Energimyndighetens förslag om vilka uppgifter som intyget ska innehålla finns i föreslagen föreskrift, 3 kap. 5 §, och lyder;

§ 5 Ett intyg enligt 26 § hållbarhetsförordningen ska innehålla uppgifter om

- 1. vilken producent som utfärdat intyget, med namn och organisationsnummer,*
- 2. att skogsbiomassan inte kommer från ett sådant område som avses i 2 kap. 12 § första stycket 7 hållbarhetslagen, och*
- 3. vilken biomassa intyget omfattar*

Ingen definition av vem som är producent införs

Även om kravet på intyg idag inte är aktuellt för biodrivmedel eller gasformiga och flytande biobränslen är det bra om föreskrifterna tar höjd för att i framtiden även fungera för dessa. För biodrivmedel är det rimligt att tänka sig att det är raffinaderiet som är producent av biodrivmedel. För biogas och flytande biobränsle bör det också finnas en anläggning för produktion. För fasta biobränslen som grenar och toppar (grot), brännved och flis är det inte lika tydligt vem som är producent. I den officiella energistatistiken menas med produktion av biobränsle den sönderdelning som skett av trädråvara till flis, kross, spån, bark eller brännved. I avskogningsförordningen¹⁵ ställer regelverket vissa krav på alla aktörer som producerar och säljer någon av de relevanta råvarorna inom EU, vilket exemplifieras med den som själv avverkar och säljer virke eller den som köper stående skog som ska avverkas. Dessa aktörer kan då också ses som producenter. Vid dialog med branschen har det framförts önskemål om att i möjligaste mån harmonisera begrepp och tillämpning med andra regelverk, och avskogningsförordningen har nämnts specifikt. Då leverantörskedjorna ser olika ut för de olika bränsleslagen bedöms det inte vara lämpligt att införa en definition av den anläggning som producerat drivmedlet eller bränslet i föreskriften. Energimyndigheten avser därför i stället att i vägledningen till regelverket vägleda om vem som är att anse som producent i olika leverantörskedjor. Att hantera definitionen i vägledningen möjliggör också bättre anpassning och samordning av begrepp med avskogningsförordningen där det fortsatt finns en del oklarheter.

Låga krav på intyget för att möjliggöra flexibel utformning och minskad administration

Intyget kan praktiskt utformas och hanteras på olika sätt i kontrollsystemet, beroende på vem som är rapporteringsskyldig och vem som är producent och hur deras affärsförbindelser ser ut. I hållbarhetslagen (3 kap 1a §) finns redan krav på att den rapporteringsskyldige genom överenskommelser med samtliga aktörer i produktionskedjan ska säkerställa att hållbarhetskriterierna uppfylls. Intyget bör därför kunna utformas och hanteras inom kontrollsystemet på det sätt som passar den rapporteringsskyldige och dess avtalsparter bäst. För att minska administrationen för aktörerna föreslås en flexibel utformning av intyget som kan anpassas till olika leveranskedjor. Därför föreslår Energimyndigheten att inte föreskriva om giltighetstid, omfattning eller särskilda kvalitetskrav på intyget (såsom underskrift av firmatecknare). Detta förväntas hanteras genom de krav som ställs i avtal inom ramen för kontrollsystemet.

Avverkningsanmälan som intyg bedöms inte vara en alternativ lösning

En alternativ lösning som Energimyndigheten utvärderat är om avverkningsanmälan skulle kunna användas som intyg om skogsbiomassa.

¹⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/1115 av den 31 maj 2023 m tillhandahållande på unionsmarknaden och export från unionen av vissa råvaror och produkter som är förknippade med avskogning och skogsförstörelse och om upphävande av förordning (EU) nr 995/2010

Enligt Skogsstyrelsens förslag¹⁶ ska anmälningsplikten utökas till att särskilt deklarerar avverkning som sker i urskog och gammal skog. Avverkningsanmälan omfattar dock inte information om en mark som var våtmark 1 januari 2008 har avvattnats eller om en mark som var torvmark 1 januari 2008 har nydikats. Det finns också vissa oklarheter i Skogsstyrelsens förslag vad gäller naturtypen skog med stor biologisk mångfald.

Avverkningsanmälan görs i normalfallet av skogsägaren, om denne själv avverkar, eller av en virkesköpare som ombesörjer avverkning och transport. Avverkningsanmälan görs per avverkningstrakt, vilket är ett avgränsat markområde på 0,5 hektar eller mer. Ett större skogsbolag gör ett mycket stort antal avverkningsanmälningar varje år, vilket också gäller andra större markägare eller virkesköpare.

Energimyndigheten bedömer att avverkningsanmälan inte kommer att fungera som intyg, då det i sådana fall skulle behöva hanteras en mycket stor mängd intyg, eftersom avverkningsanmälan görs per trakt, vilket kan vara små arealer. Avverkningsanmälan innehåller inte heller all den information som behövs för att intyga att skogsbiomassan inte kommer från någon av de otillåtna naturtyperna.

Avverkningsanmälan till Skogsstyrelsen möjliggör tillsyn

De uppgifter som Energimyndigheten bedömer som nödvändiga för att kunna bedriva tillsyn för intyget är vilken producent som utfärdat det, att skogsbiomassan inte kommer från otillåtna naturtyper samt vilken levererad mängd skogsbiomassa som det omfattar. Om avverkning sker i urskog eller gammal skog kommer detta, (enligt Skogsstyrelsens förslag), att deklarerar i samband med att en avverkningsanmälan görs till Skogsstyrelsen. Avverkningsanmälan görs i normalfallet av skogsägaren, om denne själv avverkar, eller av en virkesköpare som ombesörjer avverkning och transport (som ombud). Uppgifterna i en producents intyg kan kontrolleras mot uppgifter från Skogsstyrelsen, som kan söka ut information från samtliga avverkningsanmälningar från en viss producent (skogsägare eller ombud) för att se om avverkning har anmälts i urskog eller gammal skog¹⁷. Detta innebär att vi kan kontrollera om det finns risk att skogsbiomassa från en viss producent kommer från otillåtna naturtyper. Därefter kan fördjupade kontroller göras för en viss leveranskedja om risken bedöms hög att felaktigt rapporterad hållbar skogsbiomassa kan förekomma. Eftersom intyget är ett komplement till kravet i 2 kap. 12 § hållbarhetslagen, bedöms denna möjlighet till tillsyn som tillräcklig för att kunna följa upp att regelverkets syfte säkerställs vad gäller urskog och gammal skog (förutsatt att Skogsstyrelsens förslag genomförs).

Vad gäller gräsmark och hedmark behövs i närtid inga extra kontroller vid slutavverkning. Detta eftersom skog på sådan mark inte hunnit bli tillräckligt gammal för att uppnå lägsta lagliga ålder för slutavverkning, (enligt

¹⁶ Skogsstyrelsen (2024) *Underlag för kostnadseffektivt genomförande av förnybartdirektivet – slutredovisning* (Rapport 2024/09). <https://www.skogsstyrelsen.se/globalassets/om-oss/rapporter/rapporter-2024/rapport-2024-09-underlag-for-kostnadseffektivt-genomforande-av-fornybartdirektivet.pdf>

¹⁷ Enligt uppgift per mejl från Skogsstyrelsen 2024-10-29

Skogsstyrelsens föreskrifter till skogsvårdslagen¹⁸), om status den 1 januari 2008 var en gräsmark. För att få avvattna en våtmark eller nydika en torvmark efter den 1 januari 2008 krävs ett tillstånd från Mark- och miljödomstolen. Om osäkerheter om markens historik kvarstår efter till exempel fältbesök i samband med planering kan detta således kontrolleras hos länsstyrelsen.

Då det i dagsläget inte finns några kommersiella volymer av biodrivmedel eller flytande och gasformiga biobränslen från skogsbiomassa har inte någon bedömning gjorts av hur tillsyn kan bedrivas för dessa. Om det förändras kommer Energimyndighetens metoder för tillsyn att ses över för att inkludera även de bränsleslagen.

Alternativ lösning till utformningen av intyget för skogsbiomassa

Det finns inget alternativ till intyget i sig eftersom kravet på intyg kommer från överordnad lagstiftning. De alternativ som finns rör vilken information som är på själva intyget. Såsom nämnts tidigare skulle högre krav kunna ställas på intyget såsom giltighetstid och att exempelvis en firmatecknare ska underteckna det. Fördelen med högre krav är att intyget skulle kunna ses som mer tillförlitligt. Nackdelen är att den skulle öka aktörernas kostnader kopplat till intyget trots att det som intyget ska garantera redan är täckt av andra delar av lagstiftningen.

2.3 Tydligare krav på kontrollsystem och granskning

För att förtydliga föreskrifterna har ett antal ändringar gjorts i delar som har upplevts som otydliga av aktörer och där formuleringarna inte bidragit till önskat resultat. Dessa skrivningar i nuvarande föreskrift har ofta resulterat i att Energimyndigheten behövt begära kompletteringar vid handläggning av ärenden. Genom att förtydliga skrivningarna bedöms det blir lättare att göra rätt från början, vilket minskar administrationen för både Energimyndigheten och aktörerna.

Ett alternativ till att genomföra de förtydliganden som beskrivs i det här kapitlet skulle vara att använda de formuleringar som finns i nuvarande föreskrift. Fördelen är att aktörerna inte behöver läsa och förstå de nya formuleringarna. Nackdelen är, såsom nämns ovan, fler kompletteringar vid handläggning av ärenden och mer administration för Energimyndigheten och aktörerna.

2.3.1 Krav på kontrollsystemet

I kraven på utformning av kontrollsystemet förtydligas att riskbedömningen som kontrollsystemet ska baseras på behöver hållas aktuell. Detta tillämpar de flesta aktörer redan, men vid omprövning av hållbarhetsbesked har Energimyndigheten noterat att riskbedömningen ofta brister då den inte har uppdaterats. Skrivningarna om krav som ställs på massbalanssystemet har justerats för att bättre harmonisera med de krav som ställs i kommissionens genomförandeförordning (EU) 2022/996 (som fastställer regler för att säkerställa effektiv och harmoniserad verifiering av hållbarhet och kriterier för minskade växthusgasutsläpp). Energimyndigheten

¹⁸ SKSFS 2011:7. Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till Skogsvårdslagen.
<https://www.skogsstyrelsen.se/globalassets/lag-och-tillsyn/grundforeskrifter-samt-andringar/sksfs-2011-7/sksfs-2011-7-skogsstyrelsens-foreskrifter-och-allmanna-rad-till-skogsvardslagen-.pdf>

föreslår en tydligare koppling mellan de krav som ställs på kontrollsystemets utformning, att granskaren ska granska mot dessa krav och kraven i hållbarhetsförordningen, samt det som ska beskrivas i granskningsutlåtandet. Regelverket blir då mer logiskt att förstå och följa, vilket bedöms minska administrationen för myndigheten och aktörerna. Vid anmälan om väsentlig ändring förtydligas att det också behöver beskrivas vilka risker som tillkommer och hur de riskerna ska hanteras. För att bedöma den väsentliga ändringen och avgöra om en oberoende granskning krävs behövs dessa uppgifter i praktiken. Tillägget är ett förtydligande så att aktörerna lättare ska kunna skicka in en komplett anmälan och på så vis få mindre administration och snabbare få ett beslut

Nya krav som ställs på kontrollsystemet och granskningen gäller förnybart bränsle av icke-biologiskt ursprung där det genom kontrollsystemet ska säkerställas att den förnybara el som används uppfyller kraven i den delegerade förordningen (EU) 2023/1184¹⁹, samt att mängderna använd förnybar el ska dokumenteras.

2.3.2 *Certifierad enligt ett frivilligt certifieringssystem godkänt av kommissionen*

Ett förtydligande föreslås gällande vilken information en rapporteringsskyldig som är certifierad enligt ett frivilligt certifieringssystem godkänt av kommissionen behöver skicka in vid ansökan om hållbarhetsbesked och omprövning av densamma.

2.4 Mindre ändringar mot tidigare föreskrift

För att förenkla föreskrifterna har ett par ändringar föreslagits utifrån tidigare föreskrift där formuleringarna har varit svåra för aktörerna att tolka, inte fyllt sitt syfte eller där skrivningarna inneburit en stor administrativ börda sett till betydelsen för att säkerställa att regelverkets krav uppfylls.

2.4.1 *Biomassa som omfattas av hållbarhetsbesked i tidigare led*

I nuvarande föreskrift finns undantag för aktörer som endast använder biomassa som omfattas av hållbarhetsbesked hos den som levererat biomassan och inte omfattas av krav på minskade växthusgasutsläpp. Dessa rapporteringsskyldiga undantas från krav på kontrollsystemet i nuvarande föreskrift (3 kap 3 §). Det var dock inte syftet med skrivningen utifrån beskrivningen i konsekvensutredningen för nuvarande föreskrift. Utan ett skriftligt kontrollsystem är tillsyn och säkerhetsställande att aktörerna uppfyller kraven i lag och förordning i stort sett omöjlig, vilket gjort det att det inte gått att tillämpa skrivningen till fullo som den ser ut nu.

De formuleringar som ställer krav på uppdaterad riskbedömning och dokumentation i kontrollsystemet bör gälla för alla aktörer. I och med de utökade markkriterierna och kravet på intyg för skogsbiomassa finns nya risker som

¹⁹ Kommissionens delegerade förordning (EU) 2023/1184 a den 10 februari 2023 om komplettering om komplettering av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 genom fastställande av en unionsmetod med närmare regler för produktion av förnybara flytande och gasformiga drivmedel av icke-biologiskt ursprung

tillkommer för produktionskedjor som hanterar sådana bränslen. Det är också nya bränslen som omfattas av regelverket om hållbarhetskriterier och formuleringarna behöver därför fungera även för dessa bränslen. Riskbedömningen avgör hur omfattande kontrollsystemet ska vara för att hantera verksamhetens aktuella risker. En förenkling blir därför aktuell för verksamheter med låga risker som en direkt följd av riskbedömningen.

Eftersom kravet på stickprov följer redan av 3 kap. 1a § i lagen - ”[d]en rapporteringsskyldige ska genom överenskommelser, direkt eller indirekt, med samtliga aktörer i hela produktionskedjan och genom stickprov hos dessa aktörer säkerställa att kravet i första stycket uppfylls” och i 23 § i förordningen ”[k]ontrollsystemet ska omfatta en metod och rutiner för stickprov, med undantag för avfall och restprodukter som uppkommit i den egna verksamheten” – bedöms det nödvändigt med en paragraf som förtydligar vilka krav som ställs på stickprov för aktörer som endast hanterar biomassa som omfattas av hållbarhetsbesked hos den som levererat biomassan. Därför införs en ny skrivning i 3 kap 3 §:

”Rapporteringsskyldiga som endast använder biobränsle som omfattas av hållbarhetsbesked hos den som levererat bränslet, behöver endast kontrollera att levererat bränsle omfattas av hållbarhetsbeskedet för att uppfylla kravet på metod och rutiner för stickprov enligt 23 § hållbarhetsförordningen.”

2.4.2 **Anläggningsbesked**

I nuvarande föreskrifter finns detaljerade krav på utformningen av kontrollsystemet vid begäran om anläggningsbesked. Krav på kontrollsystem för anläggningsbesked finns också i förordningen. Ett anläggningsbesked är ett bevis på att aktören har rutiner som säkerställer livsmedel- och foderbaserade råvaror inte används i produktionen av biodrivmedel eller biobränsle. Anläggningsbeskedet behöver visas upp för Skatteverket för att en aktör ska kunna få skattebefrielse för biodrivmedlet eller biobränslet.

I praktiken är flera av de verksamheter som begär ett anläggningsbesked att betrakta som okomplicerade, till exempel avloppsreningsverk som rötar avloppsslam och mindre producenter av biogas från gödsel. De detaljerade kraven på kontrollsystemets utformning och vad en begäran om anläggningsbesked ska innehålla, har därför inneburit en onödigt stor administrativ börda sett till risken att livsmedel- och foderbaserade råvaror används. För att förenkla för aktörerna och möjliggöra en mer anpassad hantering av anläggningsbesked föreslås kraven förkortas till: *”Den som begär anläggningsbesked ska i begäran beskriva hur kontrollsystemet uppfyller kraven i 51 eller 52 §§ hållbarhetsförordningen” (se 5 kap. 1 §).*

En alternativ lösning är att använda den skrivning som finns i nuvarande föreskrift. Fördelen är att det då finns detaljerade krav för aktörerna att hålla sig till när de ska utforma sitt kontrollsystem. Nackdelen är att Energimyndigheten bedömer att det skulle innebära en onödigt stor administrativ börda för vissa verksamheter.

2.5 Justering av växthusgasminskningsberäkningen

Energimyndigheten föreslår införande de ändringar i metoden för växthusgasutsläppsberäkningar som finns i RED III. Förändringarna innebär i korthet en begränsning av tillgodoräkandet av bonusar (som innebär en minskning i beräkningen av det totala växthusgasutsläppet, om vissa krav är uppfyllda). Aktörer kan idag räkna med en bonus på sina växthusgasutsläpp vid förbättrade jordbruksmetoder (e_{sca}), men det får nu endast göras om åtgärderna inte riskerar att inverka negativt på den biologiska mångfalden. Den andra ändringen innebär att bonus vid minskning av utsläpp genom avskiljning och ersättning av koldioxid, (e_{ccr}) endast ska kunna tillgodoräknas fram till 1 januari 2036. Förändringen skulle vara ett strikt genomförande av RED III, det finns ingen möjlighet för enskilda medlemsländer att behålla bonusarna oförändrade. Energimyndigheten ser därför inget alternativ till att införa ändringarna.

Ändringarna medför att vissa rapporteringsskyldiga aktörer inte längre kan använda sig av dessa bonusar i växthusgasberäkningarna. De rapporteringsskyldiga aktörer som påverkas bedöms dock vara få. Det är framför allt biogasproducenter med gödsel som substrat som använt sig av bonusar, och dessa kommer fortsatt kunna nyttja dem när de nya reglerna träder i kraft.

3 Överensstämmelse med EU-regler

Förändringarna av lag (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och biobränslen och förordning (2011:1088) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och biobränslen är en följd av Sveriges skyldighet att genomföra EU-rätten och utformas utifrån de krav som ställs i den senaste revideringen av förnybartdirektivet. De förändringar som föreslås i Energimyndighetens föreskrifter om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och biobränslen är en direkt följd av de lag- och förordningsändringar som föreslås. Förslaget till ändringar i föreskrifter bedöms därför inte behöva anmälas enligt direktiv (EU) 2015/1535 eller direktiv (EU) 2006/123/EG.

4 Konsekvenser

Energimyndighetens föreskrifter innehåller detaljerade krav på vad aktörerna behöver göra för att uppfylla de krav som ställs i lag och förordning. I Regeringens promemoria²⁰ görs en konsekvensanalys av lag- och förordningsändringarna. Eftersom föreskriften är så starkt knuten till de överordnade kraven i lag och förordning är det svårt att enbart göra en konsekvensanalys av de förändringar som föreslås på föreskriftsnivå. Vilka aktörer som påverkas av förändringarna i föreskriften avgörs till exempel främst i lag och förordning. Därför förs i detta kapitel ett resonemang om konsekvenser för olika aktörer med anledning av de förändringar som görs i lag och förordning som har bäring på föreskrifterna, och

²⁰ Klimat- och näringslivsdepartementet (2024) *Hållbarhetskriterier för vissa bränslen och en ny reduktionsplikt* (Promemoria) <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/departementsserien-och-promemorior/2024/09/promemoria-hallbarhetskriterier-for-vissa-branslen-och-en-ny-reduktionsplikt/>

om möjligt ekonomiska uppskattningar av densamma. Vidare görs också uppskattningar av de förändringar som görs i föreskriften som har ekonomiska konsekvenser för aktörerna.

4.1 Arbetskostnad för intern personal

Det kan variera mellan olika aktörer vilken typ av yrkesgrupp det är som utför arbete kopplat till regelverket, såsom att upprätta kontrollsystem, anmäla/ansöka till Energimyndigheten och rapportering. Det kan vara ingenjörer, ekonomer eller andra yrkesgrupper, vilket innebär att även lönenivåerna kan variera. Dessutom kan lönenivåerna skilja sig geografiskt. Tabell 3 visar lönenivåerna för olika relevanta yrkesgrupper.

Tabell 3 Genomsnittlig månadslön för några olika yrkesgrupper år 2023, hämtat från SCB²¹

Yrkesgrupp	Genomsnittlig månadslön
Civilingenjörsyrken inom kemi och kemiteknik	51 500 kr
Ingenjörer och tekniker inom kemi och kemiteknik	42 500 kr
Övriga civilingenjörsyrken	54 200 kr
Övriga ingenjörer och tekniker	43 700 kr
Redovisningsekonomer	43 000 kr
Ekonomiassistenter m.fl.	35 500 kr
Övriga ekonomer	53 200 kr

För beräkningarna i den här konsekvensutredningen har en antagen lön på 50 000 kronor per månad använts. Ett lönepåslag på 84 procent har använts för att täcka in semesterersättning, arbetsgivaravgift och overhead. Utifrån en årsarbetstid på 1920 timmar ger det en timkostnad på 575 kronor.

4.2 Konsekvenser för aktörer som enligt förslagen är skyldiga att ha ett hållbarhetsbesked

Förslagen berör i huvudsak producenter, leverantörer och användare av biodrivmedel, biobränslen och förnybara bränslen av icke-biologiskt ursprung, det vill säga de aktörer som är rapporteringsskyldiga enligt förslaget till 3 kap. 1 § första stycket 1–7 hållbarhetslag. Här avses inte de aktörer som ansöker om ett

²¹ SCB (u.å.) Lönestatistik – Hur mycket tjänar...? Hämtat 2025-02-12 från: <https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/lonesok/Search?lon=administra>

frivilligt hållbarhetsbesked (enligt förslaget till ändring av 3 kap. 1 § första stycket 8 samma lag).

4.2.1 **Främst aktörer som redan är rapporteringsskyldiga påverkas**

Energimyndighetens bedömning är att det främst är aktörer som redan idag är rapporteringsskyldiga som kommer att påverkas av de nya lagförslagen. De aktörerna kan få fler anläggningar som omfattas av lagkrav samt påverkas av de skärpta hållbarhetskriterierna (markkriterierna och/eller krav på växthusgasminskning) för biodrivmedel och biobränslen. Här ingår också de aktörer som idag har ett frivilligt hållbarhetsbesked men som enligt förslaget till ny hållbarhetslag i stället blir rapporteringsskyldiga enligt 3 kap. 1 § första stycket 1–7.

Samtliga ovan nämnda aktörer är insatta i regelverket sedan tidigare, vilket innebär att de inte behöver lika lång tid för att sätta sig in i förändringarna och vad de behöver göra för att efterleva det nya regelverket. I Tabell 4 görs en uppskattning av hur många dessa aktörer är. Vissa av aktörskategorierna i tabellen överlappar, vilket är bra att ha med sig när tabellen läses. Aktörer som påverkas av de ändrade markkriterierna påverkas till exempel också ofta av ändrade växthusgasminskningskrav. Överlapp mellan typ av aktör innebär att kolumnen ”uppskattat antal” inte går att summera för att beräkna antalet väsentliga ändringar som Energimyndigheten kommer att behöva handlägga. Med hänsyn till de överlapp som finns, är det cirka 320 aktörer som behöver göra en väsentlig ändring. För att se en illustration över överlappen och antal aktörer i varje kategori, se Figur 2.

Tabell 4 Översikt av aktörer med hållbarhetsbesked som behöver göra en väsentlig ändring. Vissa aktörer kommer att ingå i mer än en av dessa kategorier och det går därför inte att summera grupperna rakt av. Det är cirka 320 aktörer som behöver göra en väsentlig ändring

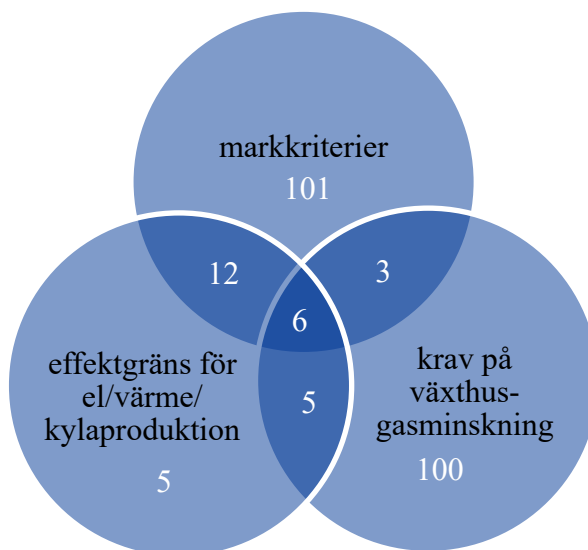
Typ av aktör och ändrade lagkrav som de påverkas av	Uppskattat antal
Aktörer som påverkas av ändrade markkriterier	210 (varav cirka 100 är rapporteringsskyldiga för och har hållbarhetsbesked för fast biobränsle)
Kraftvärmeverk och industrier som använder ett fast biobränsle för produktion av el, värme eller kyla och har minst en anläggning över 20 MW som nu har ytterligare anläggningar som omfattas	≤ 30 (vissa kan redan ha ett hållbarhetsbesked för flera anläggningar än vad lagen i dagsläget kräver)
Användare av fasta, gasformiga och flytande biobränslen samt leverantörer av biodrivmedel som omfattas av nya krav på växthusgasminskning	220
Kraftvärmeverk och industrier som idag endast har ett frivilligt hållbarhetsbesked och använder ett fast biobränsle för produktion av el, värme eller kyla i en anläggning med en sammanlagd installerad effekt på 7,5–20 MW.	Ett fåtal aktörer (<5)

Producenter av gasformiga biodrivmedel eller gasformiga biobränslen i en anläggning med ett genomsnittligt biometanflöde på minst 200 kubikmeter per timma och som mottar produktionsstöd och idag endast har ett frivilligt hållbarhetsbesked.	Max 38 aktörer, troligen ≤10
--	------------------------------

Antalet kraftvärmeverk och industrier har uppskattats genom att använda Biokraftkartan²² och jämföra aktörerna som äger anläggningarna med de aktörer som har hållbarhetsbesked

²² Bioenergitidningen (2024) Biokraft 2024, *Bioenergi*, (5), <https://bioenergitidningen.se/wp-content/uploads/sites/2/2024/11/biokraftkartalow2024.pdf>

Antal aktörer som kan behöva anmäla väsentlig ändring:



Figur 2 Illustration som visar hur många aktörerna som behöver göra väsentlig anmälan utifrån ändrade krav fördelar sig och överlappar (utifrån de aktörer som var rapporteringsskyldiga i januari 2025)

De aktörer som behöver göra en väsentlig ändring behöver:

- uppdatera sitt kontrollsystem utifrån ändrade lagkrav (inkluderar också uppdatering av interna system och dokument),
- anlita en oberoende granskare som kontrollerar kontrollsystemet (beror på produktionskedjan och förändringens omfattning),
- anmäla väsentlig ändring till Energimyndigheten

Det kan också tillkomma arbetsuppgifter såsom att tolka lagen, utbilda personal och ha dialog med leverantörer. Vid beräkningen av vad en väsentlig ändring kostar används lönekostnad på 575 kronor per timme för aktörens personal (se 4.1). Vi antar också en timkostnad på 2 000 kronor för den oberoende granskaren. För en beräkning av kostnaden utgår vi från att det tar:

- 16–80 arbetstimmar för aktören att uppdatera sitt kontrollsystem vilket innebär en kostnad på cirka 9 200 - 46 000 kronor.
- 16–40 arbetstimmar för en oberoende granskare att kontrollera kontrollsystemet vilket medför en kostnad på cirka 32 000–80 000 kronor (om oberoende granskning krävs).
- Cirka 10 arbetstimmar för aktören att ta fram det underlag som behövs för att anmäla den väsentliga ändringen till Energimyndigheten, vilket kostar cirka 6 000 kronor.
- 8–160 arbetstimmar för aktören för att göra andra aktiviteter kopplat till den väsentliga ändringen, såsom att tolka det nya regelverket, ha interna utbildningar, dokumentera och se över avtal med sina leverantörer. Det medför en kostnad på cirka 4 600 – 92 000 kronor.

Ovan beräkningar ger en total kostnad på cirka 20 000 – 220 000 kronor för en väsentlig ändring.

Utöver anmälan om väsentlig ändring kommer även alla rapporteringsskyldiga enligt 3 kap 1 § första stycket 1–2 eller 4–7 hållbarhetslagen behöva (med vissa undantag) rapportera till EU-kommissionens unionsdatabas, se 4.5.

4.2.2 Fåtalet nya aktörer förväntas börja rapportera närmaste åren

Energimyndigheten uppskattar att endast ett fåtal aktörer tillkommer som rapporteringsskyldiga enligt förslaget i 3 kap. 1 § punkt 1–7 hållbarhetslagen. Nya aktörer bedöms kunna vara:

- ett fåtal kraftvärmeverk och industrier som använder fast biobränsle (med en sammanlagd installerad effekt på 7,5–20 MW) som inte tidigare har haft hållbarhetsbesked, samt
- aktörer som träffas av utvidgningen av regelverket till att inkludera förnybara bränslen av icke-biologiskt ursprung.

Vad gäller förnybara bränslen av icke-biologiskt ursprung förväntas ett fåtal sådana aktörer inkomma med anmälan om hållbarhetsbesked inom ett femårsperspektiv. På 5–10 års sikt kan det däremot inkomma flera, men det är svårt att bedöma idag.

I Tabell 5 nedan görs en mer ingående beskrivning av nya aktörer som träffas av regelverket och som kan inkomma med anmälan om hållbarhetsbesked. I tabellen beskrivs också översiktligt vilka åtgärder som behöver vidtas för att de ska få ett hållbarhetsbesked samt de kostnader som det medför.

4.2.3 Kostnad för en ny aktör som ansöker om hållbarhetsbesked

En utvärdering²³ av systemet för hållbarhetskriterier som gjordes 2015 uppskattade den genomsnittliga årliga kostnaden för en rapporteringsskyldig, under den tid som systemet varit i gång, till 300 000 kronor per år. De år som utvärderingen omfattar var det endast skattskyldiga för drivmedel som hade lagkrav, vilket var omkring 40 aktörer. Kostnaden varierade också stort mellan olika företag. Ansökningar om hållbarhetsbesked och upprättande av kontrollsystem utgjorde 14 procent av kostnaden, varav 4 procent för inrättande av kontrollsystem och 10 procent för oberoende granskning. Resterande 86 procent utgjordes av kostnader för att förvalta kontrollsystemet och rapportera uppgifter till Energimyndigheten. Förutom administrativa kostnader för de rapporteringsskyldiga, tillkommer kostnader för faktiska åtgärder i produktionskedjan.

I promemorian ”Hållbarhetskriterier för vissa bränslen och en ny reduktionsplikt”²⁴ görs också bedömningen att aktörer som är rapporteringsskyldiga för förnybara bränslen av icke-biologiskt ursprung bör kunna

²³ Energimyndigheten (2015), Systemet för hållbarhetskriterier i Sverige: En utvärdering av regelverkets praktiska tillämpning (ER 2015:21)

²⁴ Klimat- och näringslivsdepartementet (2024) *Hållbarhetskriterier för vissa bränslen och en ny reduktionsplikt* (Promemoria) <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/departementsserien-och-promemorior/2024/09/promemoria-hallbarhetskriterier-for-vissa-branslen-och-en-ny-reduktionsplikt/>

ha ett enklare kontrollsystem än de flesta som är rapporteringsskyldiga för biobränslen eftersom det inte krävs att några marktkriterier är uppfyllda. Dessa aktörers kostnader kan därför vara lägre.

Tabell 5 Översikt av de aktörer som förväntas bli rapporteringsskyldiga, uppskattat antal samt vilka krav de omfattas av samt uppskattning av vilka kostnader det kan medföra

Typ av aktör	Uppskattat antal	Nya krav och kostnad
Kraftvärmeverk och industrier som använder ett fast biobränsle för produktion av el, värme eller kyla i en anläggning med en sammanlagd installerad på 7,5–20 MW	Ett fåtal aktörer (<5)	Omfattas nu av rapporteringsskyldigheten enligt förslaget till hållbarhetslag. De behöver: • inrätta ett kontrollsystem, • anlita en oberoende granskare som kontrollerar kontrollsystemet, • anmäla hållbarhetsbesked hos Energimyndigheten • löpande rapportera uppgifter till unionsdatabasen för varje transaktion inom 72 timmar (gäller ej fasta bränslen). • löpande rapportera uppgifter till Energimyndigheten per parti varje år Kostanden för detta varierar stort mellan företag. En uppskattning är att det kostar cirka 300 000 utslaget per år (inkl. inrättande av kontrollsystem, ansökan och oberoende granskning). Detta är förmodligen en överskattning för ett litet eller mellanstort företag. För uppskattning av kostnader för rapportering till unionsdatabasen, se 4.4
Producenter av gasformiga biodrivmedel eller gasformiga biobränslen i en anläggning med ett genomsnittligt biometanflöde på minst 200 kubikmeter per timme och som mottar produktionsstöd	Få eller inga (för att få produktionsstöd behöver de ett hållbarhetsbesked)	
Den som är skattskyldig för förnybara bränslen av icke-biologiskt ursprung som används för motordrift	I ett femårsperspektiv så ser vi uppskattningsvis endast ett fåtal aktörer (<5)	
Leverantörer av gasformiga förnybara bränslen av icke-biologiskt ursprung för användning i en bränslecell i ett fordon eller fartyg		
Övriga användare av förnybara bränslen av icke-biologiskt ursprung (dvs. inte för motordrift eller användning i bränslecell i fordon eller fartyg), om användningen överstiger 2 GWh per år i genomsnitt	I ett femårs-perspektiv finns uppskattningsvis inga sådana anläggningar som kommer över gränsen på 2 GWh per år	

4.2.4 **Kostnad för årlig rapportering till Energimyndigheten**

De uppskattade kostnaderna för att efterleva regelverket är gamla, och inte heller riktigt representativa då andra aktörskategorier har tillkommit för rapporteringsskyldiga sedan senaste utvärderingen. Energimyndigheten kontaktade därför ett mindre antal aktörer via telefon och mejl (kraftvärmeverk och biogasaktörer) samt Drivkraft Sverige (som är branschorganisation för drivmedel) för att få en grov uppskattning av hur mycket tid som aktörerna ägnar åt rapportering till Energimyndigheten. Vi valde att prata med kraftvärmeverk och biogasaktörer som representanter för fasta och gasformiga biobränslen som inte var med i utvärderingen 2015. Enligt vår bedömning, som baseras på den aktörskontakten, lägger drivmedelsleverantörer mer tid på rapportering än andra aktörskategorier som vi haft dialog med (kraftvärmeverk och gasproducenter). Enligt branschorganisationen lägger en drivmedelsleverantör upp till cirka 320 timmar per år på rapportering, det ska dock förtydligas att det även inkluderas rapporteringstid utifrån drivmedelslag (2011:319) och lag (2017:1201) om

reduktion av växthusgasutsläpp från vissa fossila drivmedel (då alla tre regelverk samrapporteras). Utifrån en antagen lönekostnad för personal på 575 kronor per timme (se 4.1) skulle en arbetstidsåtgång på 320 timmar innebära en kostnad på knappt 200 000 kronor år. Det matchar uppskattningen från 2015 på totalt 300 000 kronor per år, sett till att merparten av kostnaden skulle utgöras av förvaltning och rapportering till Energimyndigheten.

Variationen för övriga aktörer var väldigt stor från fyra timmar per år till 25 procent av en heltid (genomsnittet var 80 timmar per år). Med undantag för ett kraftvärmeverk rapporterar samtliga aktörerna vi pratade med också enligt drivmedelslagen (men omfattas inte av reduktionsplikt). När det gäller de fåtal biogasaktörer som vi kontaktade, lade de större aktörerna mer tid på rapportering än de mindre. Bland kraftvärmeverk var variationen stor och det gick inte att se något sådant mönster, medianen var 8 timmar men en aktör lade 25 procent av en heltid. En arbetstidsåtgång på fyra timmar till 25 procent av en heltid (antaget vara 475 timmar) och samma antagande om lönekostnad som ovan, skulle innebära en variation i kostnad för rapportering på cirka 5 000 kr – 300 000 kr per år.

4.3 Aktörer som påverkas indirekt och väntas ansöka om ett frivilligt hållbarhetsbesked

Det finns också aktörer som indirekt påverkas av förslagen i lagstiftningen. Här avses främst företag tidigare i leverantörskedjan som inte omfattas direkt av regelverket, men som av olika skäl kan välja att ansöka om ett frivilligt hållbarhetsbesked (dvs. enligt 3 kap. 1 § första stycket 8 i förslag till hållbarhetslag). Ett sådant exempel är leverantörer av biobränsle från skogsbiomassa vars kunder, som ofta är kraftvärmeverk, kan kräva att de har ett hållbarhetsbesked. Då vår bedömning är att de flesta kraftvärmeverk redan har ett hållbarhetsbesked (se Tabell 4 och Tabell 5), bedömer vi också att det inte tillkommer så många ansökningar om frivilligt hållbarhetsbesked från leverantörer av skogsbiomassa som en följd av att effektgränsen för kraftvärmeverk sänks (från 20 MW till 7,5 MW).

En annan aktörskategori som kan ansöka om frivilligt hållbarhetsbesked är producenter av återvunna kolbränslen. De omfattas inte av någon obligatorisk rapporteringsskyldighet enligt föreslagna förändringar i hållbarhetslagen. Det är dock möjligt för producenter av återvunna kolbränslen att ansöka om hållbarhetsbesked frivilligt enligt ändringsförslaget. Det finns bestämmelser i hållbarhetslagen som möjliggör för dem att kunna visa att hållbarhetskriterierna är uppfyllda. Vi förväntar oss dock endast att ett fåtal (eller inga) sådana aktörer inkommer med anmälan om hållbarhetsbesked i ett femårsperspektiv. En översikt över de aktörer som förväntas ansöka om ett frivilligt hållbarhetsbesked kan ses i Tabell 6.

Tabell 6 Översikt av aktörer som förväntas ansöka om ett frivilligt hållbarhetsbesked, uppskattat antal samt en uppskattning av vilka kostnader som det kommer medföra för dem

Typ av aktör	Uppskattat antal	Åtgärder för att få hållbarhetsbesked	Kostnad

Leverantörer av skogsbiomassa	≤ 25	Kommer att ansöka om hållbarhetsbesked då deras kunder kommer införa krav på det De behöver: • inrätta ett kontrollsystem, • anlita en oberoende granskare som kontrollerar kontrollsystemet, • ansöka om hållbarhetsbesked hos Energimyndigheten Vissa av dessa har redan idag ett frivilligt hållbarhetsbesked.	Kostanden för detta varierar stort mellan företag. En uppskattning är att det kostar upp till cirka 300 000 utslaget per år (inkl. inrättande av kontrollsystem, ansökan och oberoende granskning). Detta är förmodligen en överskattning för ett litet eller mellanstort företag och inkluderar också rapportering vilka dessa aktörer inte kommer att göra.
Producenter och användare av återvunna kolbränslen som vill ansöka om ett hållbarhetsbesked	Få eller inga aktörer	Omfattas inte av någon obligatorisk rapporteringsskyldighet enligt föreslagna förändringar i hållbarhetslagen. Det är dock möjligt för producenter av återvunna kolbränslen att ansöka om hållbarhetsbesked frivilligt enligt förslaget. Det finns bestämmelser i hållbarhetslagen som möjliggör för dem att kunna visa att hållbarhetskriterierna är uppfyllda.	

4.4 Övriga aktörer som påverkas av regelverket

Producenter av drivmedel eller biobränsle från skogsbiomassa ska enligt förslag till ny hållbarhetsförordning utfärda ett intyg att skogsbiomassan inte kommer från otillåtna naturtyper. Dessa aktörer kan antas ha liten eller ingen kunskap om regelverket (såvida de inte har ett frivilligt hållbarhetsbesked idag för att deras kunder kräver det). Leverantörerna av skogsbiomassa kan ha ett frivilligt hållbarhetsbesked idag (vi har ett 20-tal sådana aktörer med frivilligt hållbarhetsbesked), och större skogsbolag har en större andel av marknaden. Men teoretiskt skulle det kunna röra sig om 270 företag som påverkas, se Tabell 7, men troligtvis utgör de som levererar bränslesortiment en betydligt mindre mängd av dessa.

Andra aktörer som påverkas av regelverket är de som enligt Energimyndighetens förslag till nya föreskrifter ska rapportera uppgifter till unionsdatabasen. Dessa utgörs av leverantörer av flytande eller gasformiga förnybara bränslen (som inte omfattas av rapporteringsskyldighet). De aktörerna kan precis som producenter av drivmedel och biobränslen antas ha liten eller ingen kunskap om regelverket. Antalet sådana aktörer och deras kostnader finns beskrivna i 4.5.

Tabell 7 Översikt över aktörer som behöver utfärda intyg för skogsbiomassa

Typ av aktör	Uppskattat antal	Åtgärder för att klara förändrade lagkrav	Uppskattad kostnad
Producenter av drivmedel eller	270	Utfärda intyg för skogsbiomassa i överenskommelse med köpare/rapporteringsskyldig.	1 200 – 12 000 kr per år

bränsle från skogsbiomassa			
----------------------------	--	--	--

De 270 producenter av drivmedel eller bränsle från skogsbiomassa är antalet virkesköpande företag

4.5 Uppskattning av kostnad för rapportering till unionsdatabasen

Kravet på rapportering till unionsdatabasen kommer från överordnad lagstiftning. Ursprungligen är det ett krav som införs genom förnybartdirektivet. Rapporteringen till unionsdatabasen kan dock förväntas bli en betydande administrativ börda för aktörerna. Det är inte bara aktörer som omfattas av rapporteringsskyldighet som kommer bli skyldiga att rapportera till unionsdatabasen. Även de som levererar flytande eller gasformiga förnybara bränslen eller återvunna kolbränslen och inte är rapporteringsskyldiga ska rapportera till unionsdatabasen. Se en översikt över de aktörer som ska rapportera i Tabell 8.

Tabell 8 Aktörer som kommer omfattas av krav på rapportering till unionsdatabasen

Typ av aktör	Uppskattat antal	Uppskattad kostnad
Leverantörer av flytande eller gasformiga förnybara bränslen (som inte är rapporteringsskyldiga)	20–80	17 000 kronor – 1,1 miljoner kronor per år
Alla rapporteringsskyldiga enligt hållbarhetslagen 3 kap 1§ 1,2,4, 6 eller 7 (med vissa undantag)	260	

Det är svårt att uppskatta antalet leverantörer av gasformiga förnybara bränslen och återvunna kolbränslen som inte har ett hållbarhetsbesked. Utifrån kontakt med branschorganisationen Energigas Sverige samt genom en jämförelse av gasleverantörer på gasnät enligt Edielportalen²⁵ och aktörer med hållbarhetsbesked så uppskattades antalet till cirka 10-40 leverantörer. Det inkluderar utöver gasleverantörer på gasnät också leverantörer av gasol i bulk, leverantörer av biogas som inte är skatteskyldiga för biogasen samt ett fåtal leverantörer av förnybar vätgas.

När det gäller leverantörer av flytande förnybara bränslen är det också okänt vilket antal som skulle behöva rapportera till unionsdatabasen och som inte redan rapporterar till Energimyndigheten. Energimyndigheten uppskattar att det kan finnas cirka 5–10 leverantörer av flytande förnybara bränslen som inte också är leverantörer av biodrivmedel (de senare omfattas redan av krav på rapportering till Energimyndigheten). Troligtvis har alla eller i stort sett alla av dessa leverantörer ett frivilligt hållbarhetsbesked. Det innebär att det totalt, inkluderat leverantörer av gasformiga biobränslen, finns cirka 15–50 aktörer som kan behöva rapportera till

²⁵ Svenska Kraftnät (u.å.) *Aktörslista*. Hämtad 2025-01-29 från: <https://www.ediel.se/Portal/PartyList/PartyList/Search>

Unionsdatabasen, och som inte också omfattas av krav på rapportering till Energimyndigheten.

Till unionsdatabasen ska aktörerna rapportera varje transaktion av flytande och gasformiga förnybara bränslen och återvunna kolbränslen. Rapportering av varje transaktion ska ske inom 72 timmar från det att transaktionen genomfördes. Rapporteringen behöver inte vara komplett avseende alla uppgifter vid första rapportering utan den ska gå att komplettera senare. En aktör kan rapportera till unionsdatabasen på flera sätt. Enligt uppgifter från EU-kommissionen går det att rapportera manuellt via en webbsida, genom en godkänd serviceleverantör och genom en godkänd åtkomstpunktsleverantör. Aktörer som är certifierade genom ett frivilligt certifieringssystem ska kunna rapportera genom det certifieringssystemet och den serviceleverantör som det frivilliga certifieringssystemet har avtal med.

Det är mycket svårt att uppskatta kostnaden för rapporteringen till unionsdatabasen. Det beror bland annat på hur många transaktioner varje aktör behöver rapportera, vilka IT-stöd de har idag och om de är certifierade enligt ett frivilligt certifieringssystem. Aktörer med ett mindre antal transaktioner kan förväntas välja att rapportera dem manuellt. Alternativet är att köpa ett IT-system eller utveckla sitt IT-system för att möjliggöra automatiserad rapportering till unionsdatabasen. Kostnaden för en mer automatisk rapportering beror på vilka tekniska krav som ställs för rapportering till unionsdatabasen och hur aktörens IT-system ser ut. Det kan det röra sig om initiala kostnader på flera hundratusen kronor upp till flera miljoner kronor. Därtill tillkommer också löpande förvaltningskostnader. Utifrån den information som finns idag om unionsdatabasen är det inte möjligt att skatta kostnaderna för den typen av mer automatiserad rapportering till unionsdatabasen.

För aktörer som kan förväntas göra en manuell rapportering har Energimyndigheten gjort en uppskattning av rapporteringskostnaderna. För att skatta antalet transaktioner har vi utgått från de partier som aktörerna rapporterade enligt hållbarhetslagen för år 2023, se Tabell 9. Det är dock oklart hur många transaktioner varje parti utgör. Det beror på vilka leveransförhållandena varje aktör har. Vi har talat med ett 10-tal aktörer som använder flytande eller gasformiga förnybara bränslen och uppskattat att antal transaktioner per parti varierar stort. En aktör kunde ha leveranser som i genomsnitt utgjorde cirka 8 partier (alltså färre transaktioner/leveranser än antal partier) medan en annan aktör hade cirka 10 leveranser/transaktioner per parti. Ett antagande har därför gjorts om att varje parti består av 1–10 transaktioner. Vi har också antagit att varje transaktion tar i genomsnitt en timme att rapportera in. Det är möjligt att EU-kommissionen utvecklar fler verktyg i framtiden, såsom att ladda upp information om flera transaktioner i ett och samma kalkylblad, som kan spara tid vid manuell rapportering.

Tabell 9 Översikt över aktörer som rapporterade för rapporteringsåret 2023 och statistik över det antal partier av flytande och gasformiga bränslen och drivmedel som aktörerna rapporterade

Storlek/typ av företag	Antal	Genomsnittlig omsättning (tkr)	Antal partier		
			Medel	Min	Max
stort företag	85	14 843 179	181	1	3743
medelstort företag	134	766 881	22	1	767
litet företag	12	59 993	8	1	38
mikroföretag	3	8 388	11	9	13
inga anställda	23	6 161 458	11	1	68
statligt/kommunalt/region	11		5	1	25
övriga	5		28	1	101

Kategorin inga anställda är företag utan anställda och för vilka det var oklart vilken kategori de skulle höra hemma i, det rör sig inte bara om små företag utan också bolag i en koncern där det kan finnas anställda i ett annat bolag inom koncernen. Kategorin övriga utgörs av ekonomiska föreningar och kommanditbolag, för dessa saknar vi uppgifter om antal anställda och genomsnittlig omsättning. I övrigt följer indelningen av företag definitionen för små och medelstora företag i kommissionens rekommendation 2003/361/EG. Utöver de organisationer som redovisas i tabellen fanns också ytterligare 20 organisationer som rapporterade, men som nu inte längre har ett hållbarhetsbesked (i vissa fall på grund av att de inte finns kvar som bolag).

Fyra olika scenarion har tagits fram totalt för att uppskatta kostnaderna:

- en aktör som rapporterar 10 transaktioner på ett år
- en aktör som rapporterar 30 transaktioner på ett år
- en aktör som rapporterar 100 transaktioner på ett år
- en aktör som rapporterar 3 800 transaktioner på ett år men använder kortare tid för rapportering av varje transaktion

I alla fyra fallen antar vi att varje aktör behöver använda cirka 20 timmars arbetstid utöver den tid som används för inmatande av transaktioner varje år. Aktörerna kommer behöva hantera behörigheter i systemet, hålla sig uppdaterade om reglerna och eventuellt introducera ny personal till det löpande arbetet. Lönekostnaden utgår från en timkostnad på 575 kronor per timme (se 4.1).

Utifrån aktörsdialog har det framkommit att det inte är omöjligt att även större aktörer väljer att rapportera manuellt. För att ta höjd för det togs ett scenario fram som utgår från det största antalet partier rapporterade till Energimyndigheten för år 2023, det vill säga 3 800 partier. Utifrån ett antagande om en transaktion per parti så motsvarar det 3 800 transaktioner per år. Utöver det antogs att varje transaktion skulle ta 30 minuter att rapportera i stället för en timme såsom för de andra tre scenarion. Den kortare rapporteringstiden utgick ifrån att rapportering av ett väldigt stort antal transaktioner borde innebära skalfördelar jämfört mot rapportering av ett litet antal transaktioner.

De uppskattade kostnaderna för de tre olika scenariona kan ses i Tabell 10.

Tabell 10 Uppskattade arbetskostnader (per aktör) för rapportering till unionsdatabasen för utifrån fyra olika scenarion

	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3	Scenario 4
Antal transaktioner att registrera varje år	10	30	100	3 800

	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3	Scenario 4
Total arbetstidsåtgång varje år	30	50	120	1 920
Uppskattad årlig arbetskostnad	17 000 kr	29 000 kr	69 000 kr	1 100 000 kr

Det ska dock betonas att de första tre presenterade scenarion är för aktörer med ett mindre antal transaktioner att registrera. Aktörer kan ha många fler transaktioner, utifrån de inrapporterade partierna så kan det handla om flera tusen transaktioner varje år. Troligen kommer dessa aktörer välja ett mindre manuellt rapporteringssätt. För dessa aktörer förväntas kostnaderna i så fall att handla om initial IT-kostnad och löpande IT-kostnader utöver arbetskostnader för rapporteringen.

Energimyndigheten behöver säkerhetsställa att uppgifterna till unionsdatabasen är korrekta. Enligt Energimyndighetens förslag kommer det att göras genom att en oberoende granskare vid omprövning av hållbarhetsbesked också granskar inrapporterade uppgifter till unionsdatabasen. Det kommer att innebära ytterligare en kostnad för aktörerna utöver själva rapporteringskostnaden som beskrivs ovan. Den oberoende granskaren kan förväntas fakturera fler timmar för granskningen när det till kommer uppgifter att granska. Det är dock svårt att uppskatta hur mycket mer tid det kan ta jämfört med övrig granskningstid. Enligt uppskattning (se avsnitt 4.2.1) kostar en oberoende granskning 32 000 – 80 000 kr och beror på omfattning av verksamheten som ska granskas. Om vi skulle anta att omfattningen skulle öka med 25 procent för att också granska de inrapporterade uppgifterna till unionsdatabasen, skulle det innebära en ytterligare kostnad på 8 000 – 20 000 kr. En omprövning förväntas ske var tredje år. Kostnaden för ytterligare granskning av uppgifterna till unionsdatabasen är således mindre jämfört med den administrativa kostnad som själva rapporteringen till unionsdatabasen kommer att kräva.

4.6 Undantag från rapporteringsskyldighet för testverksamhet

Energimyndigheten föreslår ett undantag från rapporteringsskyldigheten för mängder som endast används för forskning eller utveckling eller för att prova nya produkter och nya processer. Detta för att minska administrationen för sådana aktörer. Det är dock svårt att säga hur många aktörer det rör sig om, men de flesta företag bedriver projekt för att utveckla, optimera och effektivisera verksamheten. Huruvida detta inkluderar att även testa biodrivmedel, biobränsle eller ett förnybart bränsle av icke-biologiskt ursprung i anläggningen är svårt att uppskatta.

Energimyndigheten bedömer däremot att det blir en relativt stor kostnadsbesparing för de företag som idag bedriver testverksamhet. Om testverksamheten skulle innebära att aktören behöver ansöka om ett hållbarhetsbesked (dvs. inte är rapporteringsskyldig för någon annan del i sin verksamhet), kan det medföra en årlig kostnad på cirka 300 000 (se 4.2.3). Om aktören i stället behöver göra en väsentlig ändring för att få ett hållbarhetsbesked för de mängder som ingår i testverksamheten, kan det medföra en kostnad på cirka 20 000–220 000 kronor (uppskattning kommer från avsnitt 4.2.1).

4.7 Intyget för skogsbiomassa

Kravet ställs på den rapporteringsskyldige att inom ramen för sitt kontrollsystem inhämta ett intyg från den anläggning som producerat ett biodrivmedel eller biobränsle från skogsbiomassa. Kravet träffar alltså den rapporteringsskyldige, men genom avtal kommer det även att träffa producenten av skogsbränsle. För båda aktörerna kan det därför förväntas medföra en ökad administrativ kostnad.

4.7.1 Kostnad för rapporteringsskyldig bedöms vara relativt liten

Enligt Energimyndighetens förslag, se 2.2.3, regleras endast vissa grundläggande krav på intygets innehåll, vilket ger parterna stora frihetsgrader att själva utforma detaljerna i intyget, så att det passar dem och deras affärsförbindelser. Den rapporteringsskyldige måste således komma överens med producenten om hur intyget ska utformas och vilken information det ska innehålla, samla in intygen, samt säkerställa att dessa dokumenteras i kontrollsystemet (där intygen ska kunna kopplas till aktuella partier som omfattas). Detta kommer troligtvis hanteras genom de krav som ställs i avtal inom ramen för kontrollsystemet.

Skogsbiomassa används idag framför allt av värmeverk och kraftvärmeverk, men även av industrier såsom massabruk och sågverk. Skogsindustrier använder däremot främst sina egna industriella restprodukter. Kraftvärmeverk, värmeverk och industrier med hållbarhetsbesked kan antingen förlita sig på att leverantörerna har hållbarhetsbesked eller ha egna rutiner för att säkerställa markkriterierna. De aktörer som förlitar sig på leverantörernas hållbarhetsbesked ställer krav på hållbarhetsbesked i sina avtal. Aktörer med egna rutiner för att säkerställa markkriterierna ställer i avtalen istället krav på leverantörerna att kriterierna uppfylls och att leverantörerna lämnar underlag för bedömning av dem. I dessa avtal kommer troligtvis kravet på intyg för skogsbiomassa att införas, till exempel som ett tillägg till de rutiner och blanketter som redan används för att kontrollera att markkriterierna uppfylls.

Om det redan finns en process för hantering av krav enligt ovan, bedömer Energimyndigheten att kostnaden för att kontrollsystemet också ska hantera informationen i intygen är liten. Dock tar det viss tid att sätta sig in i de nya kraven och förstå dem för att kunna ställa krav. Uppskattningsvis kan det då röra sig om 30 timmar för att förstå regelverket, samt 2 timmer för att komma överens med leverantör/producent om intygets utformning. Detta skulle innebära en kostnad på cirka 23 000, 28 800, 40 000 eller 51 000 kronor om man har 5, 10, 20 eller 30 leverantörer. Beräkningarna utgår från en antagen lönenivå på 575 kronor per timme för personal (se 4.1). Vår bedömning är att många som använder fast biobränsle har färre leverantörer.

4.7.2 Kostnad för producenten och andra i leverantörskedjan

Energimyndighetens tolkning är att en producent för skogsbränsle är den aktör som sätter ut bränslet på marknaden, vilket då blir samma aktör som omfattas av vissa

krav på hantering och rapportering av uppgifter enligt avskogningsförfordningen²⁶. Detta innebär att producenten antingen är en enskild skogsägare som själv avverkar och eventuellt också transporterar till industri eller en virkesköpare som sedan ansvarar för avverkning och vidare transport. Att enskilda privata skogsägare själva avverkar och levererar skogsbränsle är mindre vanligt, men förekommer och är särskilt viktigt exempelvis vid granbarkborreangrepp. Vanligast är att skogsägaren sluter ett avtal med virkesköpare. Virkesköparen kan i sin tur genomföra avverkningen i egen regi eller anlita ett företag som ombesörjer avverkningen, samt eventuellt ytterligare ett företag som tar hand om grot och andra bränslesortiment. Det kan också finnas en eller flera mellanhänder i form av bränsleköpare från att skogen är avverkad, till att skogsbiomassan kommer till slutanvändaren.

Den administrativa bördan bedöms vara relativt liten

Energimyndigheten bedömer att producenten av skogsbiomassa oftast är virkesköpande företag, dvs. skogsägarföreningar, stora skogsbolag samt andra virkesköpare i form av till exempel mindre sågverkskoncerner och enskilda sågverk samt mindre massa- och pappersbruk. Antal virkesköpande företag i Sverige, uppgick under 2020 till cirka 270 enligt statistik från Skogsstyrelsen²⁷. Samtidigt ska tilläggas att vissa bolag har stora marknadsandelar och samlar en stor mängd av Sveriges skogsägare som sina leverantörer. Det är inte heller säkert att alla virkesköpande företag hanterar bränslesortimenten, utan handlar bara med sågtimmer och/eller massaved.

Virkesköpande företag är sällan användare av biobränsle och omfattas då inte av regelverket om hållbarhetskriterier idag, men vissa av dessa har redan idag ett frivilligt hållbarhetsbesked (troligen för att deras kunder kräver det). Kunskapen om regelverket kan därför förväntas vara hög hos de bolag som redan idag har ett frivilligt hållbarhetsbesked, men låg hos merparten virkesköpande aktörer. Alla virkesköpande aktörer handlar dock inte med bränsle, utan en del handlar endast med sågtimmer och massaved. Kravet på utökad deklaration vid avverkningsanmälan, är ett förslag från Skogsstyrelsen för att Sverige ska klara marktkriterierna för skogsbiomassa på nationell nivå. Denna utökade deklaraionsplikt förenklar och tillgängliggör information som behövs för att producenten ska kunna utfärda intyget.

Många bränsleanvändare ställer redan idag krav i avtal med leverantörerna att skogsbiomassan ska omfattas av hållbarhetsbesked, eller ha rutiner för säkerställande av marktkriterier. Om det redan finns en process för hantering av sådana krav i avtal och uppföljning genom blanketter för egenkontroll, kan ett tillägg som omfattar utfärdande av intyg medföra liten eller ingen ytterligare administration.

För producenter som genom interna rutiner säkerställer att all skogsbiomassa som hanteras uppfyller kraven, är det framför allt en engångsaktivitet att gå genom

²⁶ I förslaget till avskogningsförfordning finns krav på att aktörer ska lämna in en förklaring om tillbörlig aktsamhet innan de importerar, exporterar eller tillhandahåller en produkt på marknaden (bland annat för träprodukter).

²⁷ 01. Antal virkesköpande företag per län. 2019-2020 efter Län och År. PxWeb, hämtad 2024-12-19

verksamheten och att identifiera risker. Därefter kan all levererad biomassa omfattas av intyget. För producenter som inte kan intyga att all hanterad skogsbiomassa uppfyller kravet, behövs i stället någon slags kontroll för varje parti som behöver omfattas av intyg. Uppskattningsvis kan utfärdande av intyg röra sig om ett administrativt arbete på 2–20 timmar per år för varje producent. Detta inkluderar överenskommelse med köpare eller slutanvändare om hur intyget ska utformas. Utifrån en antagen lönenivå på 575 kronor per timme för personal (se 4.1) skulle det då röra sig om en kostnad på ca 1200–12 000 kr per år och leverantör. Utifrån ett antagande om att samtliga 270 virkesköpande företag berörs, skulle det leda till en total kostnad för alla dessa på cirka 300 000 kr till 3 miljoner kr per år, vilket är en överskattning då alla virkesköpare troligtvis inte hanterar bränslesortimenten. Ovan beräkningar gäller om lagstiftningen i övrigt är tydlig vad gäller utpekande av otillåtna naturtyper i svensk lagstiftning.

4.8 Påverkan på konkurrensförhållanden

Kostnaden för att uppfylla kraven i det nya regelverket för hållbarhetskriterier förväntas generellt bli högre för små företag än för stora företag sett till omsättningen hos företagen. Det finns dock effektgränser som gör att mindre anläggningar inte omfattas av regelverket (7,5 MW för användare av fast biobränsle och 2 MW för användare av gasformigt biobränsle). Företag som förlitar sig på att deras leverantörer har hållbarhetsbesked omfattas också av mindre krav, vilket gör att mindre företag som använder sig av sådana leverantörer kan få lägre kostnader.

Införandet av ett krav på intyg för skogsbiomassa kommer att innebära kostnader för företagen. De kostnaderna skulle kunna drabba mindre företag hårdare. Det är dock ett krav som kommer omfatta inte bara svenska aktörer utan alla aktörer i EU, eftersom kravet härstammar från förnybartdirektivet.

Utifrån att administration ökar kopplat till biobränslen och biodrivmedel skulle det kunna innebära ett försämrat konkurrensläge mot fossila bränslen och drivmedel. De senare omfattas dock av högre skatter och förväntat ökade kostnader för utsläppsrätter inom EU:s handel med utsläppsrätter.

Möjligheten till att ansöka om ett frivilligt hållbarhetsbesked är positivt för svenska aktörer jämfört med aktörer i andra delar av EU. Ett frivilligt hållbarhetsbesked bedöms vara billigare än ett certifikat från ett frivilligt certifieringssystem som är godkänt av EU-kommissionen. I flera medlemsländer är frivilliga certifieringssystem enda alternativet. Det kan vara gynnsamt speciellt för mindre aktörer för vilka kostnaden av en certifiering skulle vara större sett till deras omsättning.

4.9 Särskild hänsyn till små företag

Regelverket för hållbarhetskriterier bygger på att aktörerna ska ha ett kontrollsystem för att säkerställa att hållbarhetskriterierna uppfylls. Detta kontrollsystem ska utformas på en riskbedömning av verksamheten. Denna riskbaserade ansats tar hänsyn till företagets verksamhet och komplexitet. Om man antar att mindre företag har en verksamhet som är mindre komplex och har lägre

risker, har de också lägre kostnader för att uppfylla regelverket. Energimyndighetens förslag till ändringar som ska minska den administrativa bördan och förtydliga föreskrifterna är också positivt för små företag med mindre resurser för specialister.

Om enskilda skogsägare själva utför avverkning av sin skog och säljer det vidare, kommer de att behöva utfärda intyget för skogsbiomassa om bränslesortiment från avverkningen levereras till en slutanvändare som är rapporteringsskyldig. Detta skulle innebära att enskilda skogsägare behöver sätta in sig i regelverket och förstå vilka krav de måste uppfylla och tillsammans med köpare utforma ett sådant intyg. Enligt en uppskattning från Skogsstyrelsen utgör leveransvirke, det vill säga sådant virke som enskilda skogsägare själva avverkar och säljer, endast en liten andel av total virkesförsäljningsvolym (mindre än 10 procent)²⁸. Andelen av bränslesortimentet som enskilda skogsägare säljer i förhållande till total såld volym av skogsbränsle är troligtvis ännu lägre, då de ofta inte har maskiner för att ta om hand om till exempel grot. Därför bedömer vi att enskilda skogsägare i låg utsträckning kommer att få en ökad administrativ börda med anledning av införandet av ett intyg för skogsbiomassa.

4.10 Konsekvenser för offentlig sektor

Såsom beskrivits ovan finns det offentliga organisationer som har ett hållbarhetsbesked idag, exempelvis vissa kommuner. Påverkan på de offentliga organisationer som har hållbarhetsbesked har inkluderats i beskrivning av påverkan på aktörer ovan, se 4.2 - 4.3.

Förändringar av regelverket i stort förväntas öka Energimyndighetens kostnader för ärendehandläggning, tillsyn och stöd till aktörer på området.

I genomsnitt användes 3 250 arbetstimmar per år under perioden 2023–2024 till ärendehandläggning och tillsyn exklusive arbetstid som krävs för omprövningar. Arbetet med omprövningar varierar mellan olika år men uppskattningsvis krävs i genomsnitt 400 arbetstimmar per år till arbete med omprövningar, utifrån de företag som berörts av omprövningar under 2023–2024. Cirka 1 250 arbetstimmar användes till arbetet med rapportering, men tidsåtgången inkluderar också den rapportering som sker kopplat till regelverket för reduktionsplikt och drivmedelslagen.

Ett fåtal aktörer (se 4.2.2) förväntas ansöka om hållbarhetsbesked första gången. Det är också ett tiotal aktörer (se 4.2.2) som förväntas börja rapportera till Energimyndigheten (som haft ett frivilligt hållbarhetsbesked tidigare). Det kommer också vara cirka 200–400 aktörer (se 4.2.1) som redan har ett hållbarhetsbesked men kommer behöva anmäla väsentlig ändring utifrån nya krav.

Utifrån att det endast är ett fåtal aktörer som förväntas ansöka om hållbarhetsbesked som inte haft tidigare förväntas inte antalet aktörer med

²⁸ Skogsstyrelsen (2025) *Virkespriserna steg 2024*, hämtat 2025-02-12 från: <https://www.skogsstyrelsen.se/nyhetslista/virkespriserna-steg-2024/>

hållbarhetsbesked öka nämnvärt. Ökningen av antalet rapportering kommer uppskattningsvis öka med knappa 5 procent, om vi antar en ökning med ett tiotal aktörer.

Det är också cirka 280–340 aktörer som förväntas börja rapportera till unionsdatabasen. Myndigheten kommer att behöva ge stöd till de aktörerna och svara på frågor och utöva tillsyn. Det är oklart hur Energimyndighetens tillsyn kopplat till unionsdatabasen kommer att se ut, då informationen från kommissionen är inkomplett. Uppskattningsvis bör arbetet ta i alla fall hälften av tid som krävs för arbete med nuvarande rapportering, alltså drygt 600 timmar.

För att kunna uppskatta de årliga ökade kostnaderna för ärendehandläggning, antas att arbetsåtgången för rapporteringsärenden ökar linjärt med antalet rapportering aktörer och arbetsåtgången för löpande ärenden ökar linjärt med det totala ökade antalet aktörer. När det gäller tillsyn och omprövning kommer arbetsbördan inte bara bero på den totala ökningen i aktörer, utan också att kraven skärps och att fler aktörer också omfattas av högre krav. Reglerna för omprövning ändras också, omprövning ska göras utifrån en riskanalys och därmed blir intervallet olika för olika företag. Därutöver tillkommer också de nya intygen för skogsbiomassa som behöver granskas vid tillsyn. Detta gör det svårt att uppskatta de utökade kostnaderna, ett antagande om en ökning av arbetsåtgång med 15 procent har gjorts. Se resultatet av uppskattningen av de årliga kostnaderna i Tabell 11.

Utöver den årliga kostnaden kommer också hantering av alla anmälningar om väsentlig ändring av existerande aktörer också tillkomma som en engångskostnad. Utifrån statistik över tidigare ärendehandläggning tar varje ärende uppskattningsvis tre timmar. Utifrån den uppskattningen har en uppskattad engångskostnad beräknats se Tabell 11.

Tabell 11 Uppskattade öknings i kostnader kopplat till handläggning och tillsyn samt ytterligare stöd kopplat till rapporteringen till unionsdatabasen. En timkostnad på 518 kr har använts, vilket inte innefattar overhead

	Årliga kostnader	Engångskostnader
Ärendehandläggning och tillsyn (ej kopplat till unionsdatabasen)	160 000 kr	0
Stöd och tillsyn kopplat till unionsdatabasen	310 000 kr	0
Hantering av väsentliga ändringar kopplat till nya regelverket	0	470 000 kr
Summa	470 000 kr	470 000 kr

4.11 Övriga konsekvenser

Syftet med regelverket för hållbarhetskriterier är att säkerhetsställa att de förnybara bränslen som används i Sverige är hållbara (oavsett bränslenas ursprung).

Regelverket ställer krav både på vilka typer av marker som råvarorna får lov att komma ifrån och hur stor minskning av växthusgasutsläpp som de förnybara bränslena ska ge, i förhållandena till sin fossila motsvarighet. Regelverket för hållbarhetskriterier och föreslagna föreskrifter utgör del i detta, genom att bidra till att säkerhetsställa låg miljöpåverkan från förnybara bränslen.

Förslaget till föreskriftsändringar förväntas inte medföra några konsekvenser för hushåll, personer med nedsatt funktionsförmåga, barn och unga, äldre personer, integration, boendesegregation, jämställdhet eller folkhälsa.

4.12 Åtgärder som vidtagits för att förslagen inte ska medföra mer långtgående kostnader eller begränsningar än motiverat

De största förändringarna genomförs i överordnad lagstiftning vilket begränsar möjligheterna att minska kostnader och påverkan på aktörerna utifrån föreskrifterna.

Översyn har gjorts över vilka uppgifter som begärs in från aktörer vid den årliga rapporteringen och legat till grund för förslaget att plocka bort uppgifter som kan inhämtas på annat sätt. Ett undantag liknande det som finns i EU ETS föreslås för att undanta de som använder ett förnybart bränsle eller biodrivmedel för forskning och utveckling eller för att prova nya produkter och processer. Båda åtgärderna syftar till att minska onödig administration för aktörerna.

Kravet på intyg för skogsbiomassa ställs av överordnad lagstiftning och sedan har detaljerna för vad intyget ska innehålla och se ut lämnats till föreskrifterna. Förslaget till krav i föreskrifterna har utformats utifrån att intyget ska bara innehålla den mest nödvändiga informationen och att aktörerna ska ha frihet att anpassa själva formatet på intyget. Det skulle exempelvis kunna vara en del av ett avtal mellan två aktörer.

5 Ikraftträdande och informationsinsatser

För att underlätta för aktörerna avser Energimyndigheten att föreskrifterna ska träda i kraft samtidigt som överordnad lag och förordning. Om föreskrifterna kan träda i kraft samtidigt som lag och förordning, minskar risken att förvirring om vad som gäller uppstår.

Det kan finnas behov av speciella informationsinsatser, särskilt till de aktörer som inte har haft hållbarhetsbesked tidigare och ska göra en anmälan för första gången och de aktörer som behöver rapportera till unionsdatabasen. Det är också många aktörer som kan behöva anmäla väsentlig ändring, informationsinsatser riktad mot dessa aktörer och de oberoende granskarna kan underlätta övergången till de nya reglerna.

6 Samråd

Energimyndigheten har inför och under arbetet med föreskrifterna fört dialog med berörda företag, intresseorganisationer och myndigheter. Två öppna dialogmöten har hållits kopplat till förändringarna i direktiv och nationell lagstiftning.

Deltagarna har bjudits in att komma med inspel under dialogmötena, men också att mejla in synpunkter. Flera möten har också genomförts med branschorganisationer,

framförallt kopplat till skog och skogsbiomassa, där vi gjort bedömningen att de största förändringarna kommer att genomföras.

Förslaget till föreskriftsändring kommer att remitteras till bransch och berörda myndigheter under våren 2025. I samrådet ges aktörer möjlighet att ge synpunkter på de planerade ändringarna.

7 Utvärdering

Energimyndigheten föreslår att en första utvärdering av föreskriftsändringarna görs tidigast tre år efter ikraftträdande. Rapportering av uppgifter till Energimyndigheten görs året efter rapporteringsåret vilket gör att det tar tid innan föreskriftsändringarna slår igenom fullt ut. Det gör att det tar tid innan det finns ett underlag för en utvärdering.

8 Kontaktpersoner

Eva Nordlander, eva.nordlander@energimyndigheten.se 016-544 21 32

Hanna Hanning, hanna.hanning@energimyndigheten.se 016-544 23 45

Bilaga 1 Översikt över skillnad mellan förslag till ny föreskrift och nu gällande föreskrift

Kapitel i föreskrift	Förändringar i kapitlet	Bemyndigande i förslag till ny förordning
Kapitel 1 - inledande bestämmelser	Redaktionella ändringar - definitioner som lagts till och omformuleras för att göra föreskrifterna enklare att läsa och förstå	
Kapitel 2 - rapporteringsskyldighet och hållbarhetsbesked	Förtydligande och förenklingar * Redaktionella ändringar - såsom nytt kapitelnamn och att text om anläggningsbesked flyttat till ett eget kapitel i föreskriften * Förtydligande av krav på information som anmälan för hållbarhetsbesked ska innehålla (efter flytt från förordning) Följdändringar utifrån ändringar i förordningen * ändringar i text och flytt av text Nya skrivningar * Nytt undantag för de som använder förnybart bränsle för forskning eller utveckling samt endast för test av nya produkter eller processer	20, 29, 32, 34 och 38 §§

Kapitel i föreskrift	Förändringar i kapitlet	Bemyndigande i förslag till ny förordning
Kapitel 3 Kontrollsystem för att säkerhetsställa att förnybara bärnslen och återvunna kolbränslen är hållbara	Förtydligande och förenklingar * Redaktionella ändringar - namnbyte av kapitel, förtydligande av vissa skrivningar * Förtydligande omfattar bland annat tydliggörande om vad kontrollsystemets dokumentation ska innehålla och om vad en anmälan om väsentlig ändring ska innehålla *Förenkling för aktörer som endast använder biobränsle som omfattas av hållbarhetsbesked hos den som levererat bränslet, genom att förtydliga vilka krav som ställs på stickprov för dessa aktörer *skrivningarna om krav på kontrollsystem och massbalanssystem har justerats för att bättre harmonisera med genomförandeförordning 2022/996 Nya skrivningar * Ny skrivning kopplat till RFNBO, rapporteringsskyldiga för RFNBO ska säkerhetsställa genom sitt kontrollsystem av förnybar el för produktion av RFNBO uppfyller krav enligt annan lagstiftning * Krav på vad intyg om skogsbiomassa ska innehålla	28 och 29 §§
Kapitel 4 - oberoende granskning	Förtydligande och förenklingar * förtydligande om vad den oberoende granskarens utlåtande ska innehålla (istället för text som bara säger att krav ska uppfyllas) * förtydligande om vad som ska granskas vid omprövning, om anmälan om hållbarhetsbesked för avgränsad tidsperiod Nya skrivningar *anpassning till att RFNBO och återvunna kolbränslen nu omfattas av regelverket * den oberoende granskaren föreslås nu också ha i uppgift att granska att uppgifterna till unionsdatabasen är korrekta	32 och 45 §§

Kapitel i föreskrift	Förändringar i kapitlet	Bemyndigande i förslag till ny förordning
Kapitel 5 - anläggningsbesked	Förtydligande och förenklingar *Nytt kapitel, text om anläggningsbesked från annan del av föreskriften flyttas hit Följdändringar utifrån ändringar i förordningen *texten om anläggningsbesked förkortas då de delar av den tidigare skrivningen nu återfinns i hållbarhetsförordningen	55 §
Kapitel 6 - årlig rapportering av uppgifter	Förtydligande och förenklingar * redaktionella förändringar * referenser till fler punkter i hållbarhetslagen (eftersom den utökats) * ändringar av listan över uppgifter som ska rapporteras (3 §) för att göra den mer lättläst * tagit bort krav på att lämna uppgifter om total mängd el och/eller värme som producerats av biobränslen (nuvarande 5 kap 7 §) Nya skrivningar * ny skrivning om att icke-hållbara mängder ska rapporteras (ersätter uppgift om total mängd biobränslen som inte omfattas av hållbarhetsbesked i nuvarande 5 kap 7§) * vissa uppgifter behöver inte längre rapporteras * nya paragrafer kopplat till rapportering av uppgifter om RFNBO	47 §
Kapitel 7 rapportering till unionsdatabasen	Nya skrivningar *nytt kapitel och nytt krav i föreskriften utifrån nytt krav och bemyndigande i överordnad lagstiftning	50 §
Kapitel 8 information till konsumenter	Förtydligande och förenklingar * förtydligande att det förordningen menar med bränslets ursprung är råvarans ursprung Nya skrivningar * nytt kapitel * förtydligande att informationen ska uppdateras årligen (eftersom informationen ska utgå från de uppgifter som lämnas till myndigheten årligen)	49 §

Kapitel i föreskrift	Förändringar i kapitlet	Bemyndigande i förslag till ny förordning
Kapitel 9 minskade utsläpp av växthusgaser	Förtydligande och förenklingar * ihopslagning av två kapitel i föreskriften * rättningar av skrivfel och andra ändringar för att göra paragrafer tydligare och mer lättlästa Följdändringar utifrån ändringar i förordningen * t.ex. vilka växthusgaser som avses i kraven på minskade växthusgasutsläpp, samt utsläpp till följd av ändrad markanvändning Nya skrivningar * Mindre ändringar kopplat till Esca och Eccr utifrån ändringar i förnybartdirektivet	14 §
Bilagor	Förtydligande och förenklingar *Bilaga 3-8 uppdaterade för att förtydliga vad de omfattar, samt ändringar i numrering *Bilaga 9-10 redaktionella ändringar Nya skrivningar *Bilaga 1 uppdaterad med nya bränslekategorier för att förenkla för aktörerna att välja rätt kategori och för att ge oss möjlighet till bättre uppföljning av rapporterade mängder vid tillsyn. *Ny bilaga 2 med värmevärden för förnybara bränslen (hämtad från direktivets bilaga 3) *Bilaga 11 uppdaterat utifrån uppdateringen av motsvarande bilaga i förnybartdirektivet	