

Systemet för hållbarhets- kriterier i Sverige

En utvärdering av regelverkets
praktiska tillämpning

ER 2015:21

Böcker och rapporter utgivna av Statens
energimyndighet kan beställas via
www.energimyndigheten.se
Orderfax: 08-505 933 99
e-post: energimyndigheten@cm.se

© Statens energimyndighet

ER 2015:21

ISSN 1403-1892

Förord

Systemet för hållbarhetskriterier har införts i Sverige som en följd av det så kallade förnybartdirektivet. Direktivet är en del av EU:s 2020-agenda och är ett ramverk för EU att öka andelen förnybar energi från omkring 6 procent 2005 till minst 20 procent år 2020. För transportsektorn ska andelen förnybar energi uppgå till minst 10 procent på EU-nivå. När direktivet förhandlades åren 2007–2008 kom hållbarhet för biodrivmedel i fokus för debatten. Frågan om mat kontra energi, avskogning i tropikerna, hot mot savanner och låg växthusgasprestanda för vissa biodrivmedel utgjorde bakomliggande drivkrafter för EU att införa hållbarhetskrav. Samtidigt såg EU att bioenergi i stort utgör en viktig pusselbit för att kunna nå högt ställda ambitioner om förnybar energi. Kriterierna begränsades därför till att omfatta biodrivmedel och flytande biobränslen, medan gasformiga och fasta bränslen för el- och värmeproduktion ännu inte omfattades, eftersom hållbarhetsriskerna där bedömdes som begränsade.

Systemet för hållbarhetskriterier har funnits på plats i Sverige i fem år och halva tiden för direktivets giltighet fram till målfåret 2020 har gått. Sverige har överträffat det nationella målet om 50 procent förnybar energi och kraftigt överträffat transportsektorsmålet och har nu nästan 19 procent förnybar energi för transporter. Biodrivmedel utgör en väsentlig del. Förändringar i regelverken har genomförts både på EU-nivå och till viss del nationellt under denna tid och ytterligare justeringar ska komma på plats före 2020, bl.a. genomförande av det så kallade ILUC-direktivet. Detta tilläggsdirektiv avser hantera indirekta markanvändningsförändringar av biodrivmedelsanvändning i EU. Uppdraget till Energimyndigheten gavs när ILUC-direktivet förväntades genomföras under 2016, men tidsplanen har förskjutits något, varför detta kunnat avgränsas från utredningen.

Utredningen syftar till att undersöka om genomförandet av hållbarhetskriterier i Sverige har varit ändamålsenligt, lyfta fram erfarenheter som vunnits i den praktiska tillämpningen, samt föreslå förbättringar.

Genom intervjuer, enkät, analyser av data och statistik, samt analyser och jämförelser med skriftliga källor har utredningen svarat på de utredningsmål som ställts upp av regeringen i uppdraget till Energimyndigheten. En samhällsekonomisk ansats har använts för delar av analysen, medan stora delar av resultaten baseras på kvalitativ snarare än kvantitativ metod.

Utredningsledare har varit Noak Westerberg, huvudansvarig för den samhällsekonomiska utvärderingen har varit Anna Lock. Projektägare var Klaus Hammes och ansvarig för kvalitetssäkring har varit Paul Westin och Emmi Jozsa.

Eskilstuna den 22/12 2015



Zofia Lublin
Avdelningschef



Noak Westerberg
Utredningsledare

Sammanfattning och slutsatser

Energimyndigheten har fått i uppdrag att utreda hur systemet med hållbarhets-kriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen fungerar i praktiken och föreslå förbättringar utifrån de erfarenheter som vunnits sedan regelverket trädde ikraft. Utredningen har använt en kombination av intervjuer, enkäter, dialog med branschen samt skrivbordsutredning som metod.

De positiva effekter som framkommit är bland annat den svenska tolkningen av massbalans, gemensam och transparent metod för växthusgasberäkning och att systemet har bidragit till att exkludera aktörer. Aktörerna ger även ett positivt omdöme om tillsynsmyndigheten och flera lyfter en bra dialog med myndigheten samt tillgången till enkla ansökningsformulär och e-tjänst. Negativa synpunkter domineras av att systemet upplevs som relativt krångligt och kostsamt. Detta gäller särskilt för mindre aktörer som gärna skulle se att skyldigheten att rapportera enligt hållbarhetslagen flyttas tidigare i aktörskedjan. Det relativt snabba införandet av regelverket i Sverige innebär initialt att mycket resurser gick åt för utredning för de enskilda aktörerna. Detta har varit en följd av att det saknades praxis för hanteringen av hållbarhetskriterier.

Utvärderingen visar att hållbarhetskriterierna i sig inte har haft någon stor påverkan på hållbarheten hos biodrivmedel och flytande biobränslen. Däremot finns det en tydlig indikation på att kriterierna har medfört ökad och mer tillförlitlig information om hållbarhetsegenskaper, vilket påverkar marknadens tillit för dessa bränslen positivt. Till följd av detta upplever aktörerna även en ökad legitimitet för sina biobränslen.

Totalt sett är kostnaden för den administrativa hanteringen av systemet för hållbarhetskriterier omkring 50 miljoner SEK per år. 90 procent av dessa kostnader ligger hos de rapporteringsskyldiga aktörerna. Utsläppsminskningarna som har uppnåtts sedan systemet infördes har uppgått till omkring 10 miljoner ton CO₂e. Systemets additionalitet bedöms i utredningen som relativt låg, endast en femtedel av klimatnyttan bedöms härröras från systemet i sig. Den administrativa kostnaden för olika typer av biodrivmedel per nytta i form av uppnådd utsläppsminskning varierar mycket mellan olika typer av bränslen. Den administrativa kostnaden skiljer sig också kraftigt mellan små och stora aktörer. Den totala administrativa kostnaden har minskat för varje år eftersom införandet av kontrollsystem medförde en ökad kostnad initialt.

Utredningen föreslår ett antal ändringar utifrån olika problem som har uppmärksamats. Dessa sammanfattas nedan men redovisas i sin helhet i kapitel 5.

Det finns en otydlighet om hur vissa råvaror ska definieras för olika ändamål. Förslaget är att lägga till en lista över råvaror utifrån det så kallade ILUC-direktivet. Utredningen visar också att bördan är hög för många små aktörer. Det finns därmed ett behov att undanta vissa aktörer och Energimyndigheten bör utreda denna fråga

vidare. Kopplingen mellan hållbarhetskriterier och utsläppshandeln skulle kunna förtydligas i svensk lagstiftning. Aktörer som inte längre är rapporteringsskyldiga enligt hållbarhetslagen har inte möjlighet att ansöka om att få sitt hållbarhetsbesked återkallat. En ny återkallelsegrund som möjliggör detta föreslås därför. Flera förbättringsförslag angående den rapporteringsmall som används för rapportering enligt hållbarhetslagen har mottagits, dessa kommer att hanteras inom Energi-myndighetens förbättringsarbete.

Utöver förslagen ovan har ett antal andra förslag utretts, men bedömningen har varit att behovet av dessa ändringar inte varit tillräckligt stort. Konsulter och oberoende granskares kompetens och möjligheten till ackreditering är ett exempel, bristande sanktionsmöjligheter inom regelverket en annan. Slutsatsen har här varit att kompetensen har upplevts som tillräcklig samt att de sanktionsmöjligheter som finns inom regelverket har varit tillräckliga.

Innehåll

1	Uppdraget	7
1.1	Syfte	7
1.2	Metod och avgränsningar	7
2	Systemet för hållbarhetskriterier	9
2.1	Bakgrund	9
2.2	Tillsynsmyndighetens roll	11
2.3	Berörda aktörer	14
2.4	Sanktionsmöjligheter	18
2.5	Relation till andra regelverk	19
2.6	Andra system för hållbarhetskriterier	25
3	Bränslen som omfattas	31
3.1	Biodrivmedel	31
3.2	Flytande biobränslen	34
3.3	Bränslepriser	35
4	Effekter av systemet	37
4.1	Översikt av effekter, metoder och antaganden	37
4.2	Miljöeffekter	40
4.3	Övriga effekter	48
4.4	Kostnader	50
4.5	Berörda aktörers erfarenheter	58
4.6	Nytta i relation till kostnader	62
4.7	Sammanfattande slutsatser	66
5	Förslag på ändringar	69
5.1	Råvaror	69
5.2	Vissa aktörer bör exkluderas	70
5.3	Bättre koppling till andra svenska regelverk	72
5.4	Återkallelse av hållbarhetsbesked	73
5.5	Förbättrad inrapportering	74
5.6	Inga andra problem	75

6	Bilagor	77
6.1	Övriga tabeller.....	77
6.2	Tvätt av enkätdata	78
6.3	Undersökningsunderlag	79

1 Uppdraget

Hållbarhetskriterierna har införts i hållbarhetslagen med tillhörande förordning. Den svenska utformningen av systemet pekar ut vissa rapporteringsskyldiga aktörer som ska inrätta kontrollsystem för efterlevnad av hållbarhetskriterier och årligen rapportera hållbara mängder biobränslen till Energimyndigheten. Energimyndigheten har i regleringsbrevet för 2014 fått i uppdrag att utvärdera systemet för hållbarhetskriterier och vid behov föreslå förbättringar. Uppdraget har utformats enligt följande:

Statens energimyndighet ska utreda hur systemet med hållbarhetskriterier för biobrivmedel och flytande biobränslen fungerar i praktiken och föreslå förbättringar utifrån de erfarenheter som vunnits sedan regelverket trädde ikraft. Särskild vikt ska läggas vid tillsynsmyndighetens roll och sanktionsmöjligheter; samordningen med andra regelverk, miljöeffekter samt kostnaden och regelbördan för rapporteringsskyldiga. Statens energimyndighet ska i de delar som är relevanta för uppdraget föra en dialog med Skatteverket, Statens jordbruksverk, Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Miljö- och energidepartementet) senast den 1 december 2015. Uppdraget kan enligt särskild överenskommelse mellan företrädare för Regeringskansliet (Miljö- och energidepartementet) och Statens energimyndighet redovisas vid annan tidpunkt än vad som här angivits.

1.1 Syfte

Syftet är att utvärdera och vid behov föreslå förbättringar för det praktiska införandet av hållbarhetskriterier i Sverige avseende:

- Tillsynsmyndighetens roll och sanktionsmöjligheter.
- Samordning med andra regelverk.
- Miljöeffekter.
- Kostnad och regelbörda för berörda aktörer.

1.2 Metod och avgränsningar

Förnybartdirektivets hållbarhetskriterier har utifrån uppdraget inte varit föremål för utvärdering. Avgränsning har istället gjorts till att bara se till det praktiska genomförandet av regelverket i Sverige. Det är dock möjligt att även dra vissa slutsatser om vilka effekter hållbarhetskriterierna har haft utifrån utvärderingens resultat. Effekter av andra styrmedel, såsom skattenedsättningar, elcertifikat och handeln med utsläppsrätter behandlas inte i utredningen. Utredningen fokuserar

istället på att isolera systemets effekter, och därmed bedöma om styrmedlet är additionellt¹. Läs mer om regelverkets koppling till kriterierna och direktivet i stort i avsnitt 2.1.

Utvärderingen har inte explicit studerat hur systemet för hållbarhetskriterier har påverkat mängden biodrivmedel och flytande biobränslen som används. Denna avgränsning har gjorts utifrån bedömningen att prismässiga faktorer såsom skattnedsättning och andra ekonomiska incitament har en större effekt på detta. Fördelningseffekter och konsekvenser för andra aktörer eller statsfinansiella effekter har inte heller inkluderats.

Dialog har förts med andra myndigheter gällande frågor som har koppling till dessa, exempelvis avseende samordningen med andra regelverk. Detta har skett på tjänstemannanivå, det vill säga utan förankring i formella beslutsforum. Vid beaktande av förslag till ändringar som berör andra myndigheter är det därför viktigt med fortsatt dialog med dessa för att säkerställa god förankring.

För att kartlägga rapporteringsskyldigas erfarenheter har enkäter och intervjuer använts som metod. Utredningen har också använt sig av användarrådet för hållbarhetskriterier för att diskutera olika aspekter av regelverket och förslag till ändringar. Resultat från utredningen har redovisats och diskuterats vid forum hållbara bränslen².

Utöver enkät- och intervjuundersökningar har även användarrådet för hållbarhetskriterier tillfrågats för synpunkter och konkreta förslag på förändringar. Användarrådet har även konsulterats vid utformningen av enkätundersökningen.

2.2.1 Jämförelse med andra system

Andra system för hållbarhetskriterier har beskrivits utifrån Energimyndighetens kännedom samt tillgängliga rapporter. Material från relevanta webbsidor har också använts för sammanställningar³.

En viktig källa har varit den utvärdering som brittiska regeringen har låtit genomföra av det brittiska systemet för hållbarhetskriterier⁴. Liksom denna utvärdering syftar den till att utvärdera effektiviteten av styrmedlet och tar upp relaterade kostnader i förhållande till nyttor, främst i form av minskade växthusgasutsläpp.

¹ Vid utvärdering av en åtgärd (styrmedel) måste man ta hänsyn till vad som hade skett ändå, dvs om åtgärden är additionell. Om man inte gör det finns en risk för dubbelräkning. Full additionalitet finns när en åtgärd verkligen åstadkommer något nytt. Om en del av det åtgärden sägs åstadkomma hade skett ändå är den inte helt additionell. Bristande additionalitet kan t.ex. förekomma om många åtgärder samtidigt riktas mot samma problem, eller om åtgärden (styrmedlet) inte har för avsikt att åstadkomma den aktuella åtgärden (effekten).

² Forum för rapporteringsskyldiga aktörer som tillsynsmyndigheten anordnar en gång per år, omkring 80 deltagare.

³ Frivilliga certifieringssystem har webbsidor som innehåller information om systemens utformning och omfattning, dessa har använts för sammanställning.

⁴ Renewable Transport Fuel Obligation: Post implementation review, 2014.

2 Systemet för hållbarhetskriterier

2.1 Bakgrund

Regelverket, som ställer krav på vissa hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen, trädde i kraft i Sverige 2010 och har sedan 2011 också varit en förutsättning för att bland annat få skattebefrielse för biodrivmedel. Kriterierna kommer ursprungligen från förnybartdirektivet⁵ och gäller för alla medlemsstater inom EU. Energimyndigheten är utsedd tillsynsmyndighet för hållbarhetskriterier⁶ och har även varit delaktig vid utformandet av regelverket.

2.1.1 Förnybartdirektivet

Direktivet syftar till att främja användningen av energi från förnybara källor. Bland annat innehåller det olika mål för andel förnybart:

- 20 procent förnybar energi totalt⁷
 - Fördelat mellan medlemsstater beroende på förutsättningar
- 10 procent förnybart inom transportsektorn⁸

För att kunna tillgodoräknas dessa mål samt kunna tillgodoräkna sig ekonomiskt stöd eller stöd i form av att ingå i en kvotplikt, måste biodrivmedel och flytande biobränslen uppfylla ett antal hållbarhetskriterier⁹. Dessa kriterier finns i artikel 17 och ställer krav på att biobränslena ska bidra till minskade växthusgasutsläpp (nivån anges i direktivet) samt att mark med stora naturvärden och kollager inte får tas i anspråk¹⁰ för odling av biomassa till produktion av biodrivmedel och flytande biobränslen. Kravet på oförändrad markanvändning för dessa marktyper syftar till att undvika stora växthusgasutsläpp vid odlingen samt undvika att biologisk mångfald minskas (detta kan betraktas som kriteriernas syften).

Kriteriernas syften motsvarar exempel på vad som inom nationalekonomisk teori brukar utgöra marknadsmisslyckanden som beror på förekomsten av externa effekter¹¹. Enligt teorin har t.ex. reducerad biologisk mångfald och utsläpp av växthusgaser inget givet pris på någon marknad, om inte styrmedel införs för

⁵ Direktiv 2009/28/EG

⁶ 2 § förordning (2011:1088) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen

⁷ 49 procent bördefördelat mål för Sverige med ett nationellt mål om 50 procent.

⁸ Detta mål är samma för alla, alltså inte bördefördelat.

⁹ Förnybartdirektivet artikel 17.1 c

¹⁰ Avser att markens status förändras. Dock är det tillåtet att ta ut råvara från exempelvis mark naturskydd om uttaget inte strider mot naturskyddets syften.

¹¹ En extern effekt utgör en nytta eller en kostnad som inte direkt berör den som använder varan/tjänsten, t.ex. utsläpp till vatten som drabbar boende runt en fabrik utan kompensation. För en introduktion till miljöekonomisk teori, se t.ex. Kolstad, Charles D, Environmental Economics, kapitel 5, Oxford University, år 2000.

att exempelvis reglera detta eller skapa ett pris. Förekomst och storlek på just dessa marknadsmisslyckanden i ljuset av befintliga styrmedel har inte ingått att analysera inom uppdragets ramar.

Direktivet anger vidare mer specifika syften för medlemsstaters regelverk. Regelverkets huvudsakliga syfte handlar om att tillhandahålla tillfredsställande och tillförlitlig information för att avgöra om hållbarhetskriterierna är uppfyllda.

Direktivet innehåller också beskrivningar av metoder för beräkning av växthusgasutsläpp i livscykelperspektiv för biobränslen. För att medge spårbarhet i hela livscykeln ska ekonomiska aktörer tillämpa massbalansprincipen, vilken medger att olika partier av biomassa eller biobränslen med olika egenskaper kan blandas. Hållbarhetsegenskaperna¹² ska dock hållas isär, och inga mängder som inte har tillförts blandningen får tas ut från den.

2.1.2 Regelverkets målhierarki

Direktivet ger en tämligen tydlig målhierarki för det svenska regelverket. Regelverket ska ge den tillfredsställande och tillförlitliga informationen som behövs för att andelen förnybart ska kunna öka utan att odling sker på mark med höga naturvärden och stora kollager. Kriterierna och regelverket utgör således begränsningar för det förnybara.

Utifrån denna målhierarki är regelverkets utformning central, liksom vad som rapporteras in. Ett alltför rigoröst regelverk riskerar att störa de förnybara marknaderna. Ett alltför lindrigt regelverk riskerar att släppa igenom ohållbara biot drivmedel och flytande biobränslen.

Föreliggande utredning konstaterar att nuvarande inrapportering¹³ fokuserar på klimatprestanda och ursprungsland för råvaror. Utredningens enkät har försökt inhämta kompletterande information om eventuellt förändrad markanvändning. Bland de som svarat på enkäten har antingen sådana markförändringar inte skett, eller så har regelverket inte haft någon betydelse för sådana förändringar. Mer om detta i avsnitt 4.2.3

2.1.3 Svensk lagstiftning

Energimyndigheten gavs i regleringsbrevet för 2009 i uppdrag att redovisa förslag på hur hållbarhetskriterierna kunde genomföras i Sverige. Detta uppdrag redovisades i en särskild rapport¹⁴ som även inkluderade förslag till lagtext. Hållbarhetslagen¹⁵ infördes 2010, men ändrades 2011 för att inkludera bestämmelserna om hållbarhetsbesked. En förordning¹⁶ har också meddelats som ger Energimyndigheten bemyndigande att meddela föreskrifter samt andra detaljbestämmelser.

¹² Information om exempelvis bränslets råvara, ursprungsland, utsläppsminskning etc.

¹³ Rapportering enligt hållbarhetslagen, se även avsnitt 2.2.5.

¹⁴ Energimyndighetens rapport ER 2009:30

¹⁵ *Lag (2010:598) om hållbarhetskriterier för biot drivmedel och flytande biobränslen.*

¹⁶ *Förordning (2011:1088) om hållbarhetskriterier för biot drivmedel och flytande biobränslen.*

Hållbarhetslagen har också ändrats under slutet av 2015 för att inkludera så kallade anläggningsbesked. Denna lagändring hanteras inte inom denna utvärdering.

2.2 Tillsynsmyndighetens roll

Energimyndigheten utsågs i 2 § hållbarhetsförordningen som tillsynsmyndighet för hållbarhetslagen. För att uppfylla detta hanterar myndigheten ansökningar, rapportering, anmälningar och tillsyn. Informationsinsatser och dialog förs också, exempelvis med användarrådet för hållbarhetskriterier och informationsträffen ”Forum: hållbara bränslen” som arrangeras årligen.

2.2.1 Hållbarhetsbesked

Hållbarhetsbesked är en central komponent i det svenska regelverket för hållbarhetskriterier. Det fungerar som ett bevis på att en rapporteringsskyldig aktör kan säkerställa att hållbarhetskriterierna uppfylls, vilket är en förutsättning för att kunna:

- Få skattebefrielse för biodrivmedel.
- Få elcertifikat för el producerad med hjälp av flytande biobränslen.
- Räkna utsläppen från flytande biobränslen som noll i systemet för handel med utsläppsrätter.

Att hållbarhetskriterierna uppfylls ska säkerställas genom ett kontrollsystem. Riktlinjer för hur ett kontrollsystem ska utformas finns fastställda i förordning 2011:1088 samt Energimyndighetens föreskrifter STEMFS 2011:2.

Kontrollsystem ska granskas av en oberoende granskare. Den rapporteringsskyldige ska enligt 3 kap. 1b § hållbarhetslagen ansöka om hållbarhetsbesked. Till ansökan ska bifogas den oberoende granskarens utlåtande samt ett intyg som styrker granskarens kompetens och oberoende gentemot den rapporteringsskyldige aktören.

Energimyndigheten bedömer utifrån detta om kontrollsystemet kan anses vara tillräckligt utifrån verksamhetens art och utformning. Bedömningen utgör således ett förhandsbesked för att säkerställa att hållbarhetskriterierna kommer att uppfyllas. Det är dock först vid omprövning det görs en granskning av hur kontrollsystemet har efterlevts och huruvida de biobränslen som har hanterats kan anses uppfylla hållbarhetskriterierna. Energimyndigheten publicerar löpande en lista över aktörer med giltigt hållbarhetsbesked på myndighetens webbplats¹⁷.

2.2.2 Specifika mängder

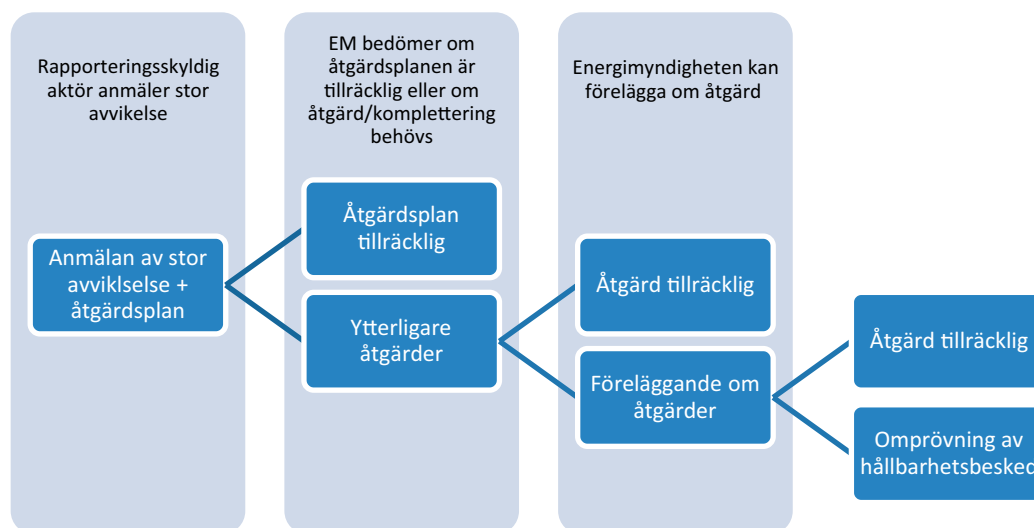
I det fall en rapporteringsskyldig inte har ansökt om hållbarhetsbesked när skattskyldighet har inträtt finns möjligheten att ansöka om hållbarhetsbesked för specifika mängder. Förfarandet kan även tillämpas om en aktör har fått sitt hållbarhetsbesked återkallat för att visa hållbarhet för de biobränslen som sålts eller använts innan dess att aktören hunnit beviljas ett nytt hållbarhetsbesked.

¹⁷ <http://www.energimyndigheten.se/hbk>

En sådan ansökan ska innehålla en beskrivning av samtliga mängder som avses och beskrivning av underlaget som använts för att bedöma hållbarheten hos dessa. Bedömningen ska göras av en oberoende granskare varför ett utlåtande samt intyg om oberoende och kompetens ska bifogas ansökan.

2.2.3 Stora avvikelser

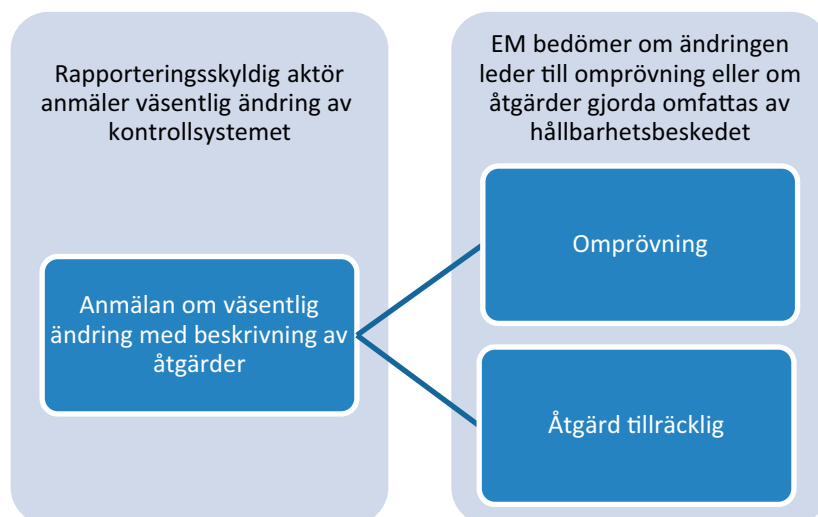
Ett krav i föreskrifterna om hållbarhetskriterier är att stora avvikelser ska anmälas till Energimyndigheten. Exempel på stora avvikelser anges i Energimyndighetens vägledning, det gemensamma för dessa är att de innebär att hållbarhet inte kan bevisas eller att kontrollsystemets rutiner inte följs. Anmälan ska innehålla en åtgärdsplan för avvikelsen. Energimyndigheten bedömer om åtgärdsplanen är tillräcklig, om inte kan Energimyndigheten besluta att aktören ska omprövas, se Figur 1.



Figur 1. Hantering av en anmälan om stor avvikelse.

2.2.4 Väsentliga ändringar

Enligt 3 kap. 1 c § i hållbarhetslagen ska väsentliga ändringar av ett kontrollsystem anmälas till tillsynsmyndigheten. Tillsynsmyndigheten har inte meddelat några ytterligare bestämmelser av väsentliga ändringar i föreskrifter, men beskriver i stället detta i sin Vägledning. Ett exempel är om man börjar hantera nya typer av bränslen som inte kan hanteras av befintligt kontrollsystem eller inte ingår i hållbarhetsbeskedet. Ett annat exempel är byte av leverantör om detta medför att den riskbedömning som ligger till grund för kontrollsystemet inte täcker de risker som den nya leverantören innebär. Energimyndigheten bedömer om åtgärderna som vidtagits i samband med ändringen är tillräckliga eller om hållbarhetsbeskedet ska omprövas, se Figur 2.



Figur 2. Hantering av en anmälan om väsentlig ändring.

2.2.5 Rapportering

Rapportering görs till Energimyndigheten varje år senast den 1 april. Rapporteringen ska inkludera hållbara mängder biobränsle som antingen förts över skattepunkt (skattepliktiga) *eller* använts i yrkesmässig verksamhet (icke skattepliktiga). Rapporteringen ska innehålla de olika partiernas hållbarhetsegenskaper¹⁸.

Energimyndigheten sammanställer årligen en rapport med statistik kring denna rapportering. Den senaste publicerade versionen finns tillgänglig på Energi-myndighetens webbplats¹⁹.

2.2.6 Omprövning

Ett hållbarhetsbesked ska omprövas vid en tidpunkt som Energimyndigheten beslutar. Omprövningen ska göras av en oberoende granskare och syftet är att följa upp att aktören har följt sina rutiner och att det går att styrka att de mängder biobränslen som hanterats har uppfyllt hållbarhetskriterierna. Granskaren skriver utifrån omprövningen ett utlåtande som ska skickas in till Energimyndigheten. Utöver utlåtandet ska intyg om oberoende och kompetens bifogas ansökan.

Sedan regelverket om hållbarhetskriterier trädde i kraft har samtliga aktörer som meddelats hållbarhetsbesked även anmodats att ompröva sina hållbarhetsbesked²⁰ vid minst ett tillfälle.

Hur ofta omprövning av hållbarhetsbesked ska göras finns inte beslutat i formell mening. Energimyndigheten har gjort bedömningen att hållbarhetsbesked bör omprövas ungefär vartannat år. Ett längre omprövningsintervall kan dock vara

¹⁸ Se 5 kap. 1 § STEMFS 2011:2

¹⁹ Hållbara biodrivmedel och flytande biobränslen 2014, ET 2015:12

²⁰ Lista över godkända omprövningar finns på Energimyndighetens webbplats.

lämpligt för vissa rapporteringsskyldiga aktörer²¹. Detta kan handla om verksamheter med särskilt låg risk, exempelvis i pappermassafabriker i det fall man endast använder ett flytande biobränsle som har fallit ut som en restprodukt i den egna verksamheten.

2.2.7 Tillsyn

Tillsynen syftar till att identifiera och korrigera felaktigheter i hanteringen av hållbarhetskriterier. Energimyndigheten har haft som ambition att kombinera en stödjande, utvecklande tillsyn med reaktiv, korrigerande tillsyn. Utöver detta kan den tillsyn som har genomförts delas in i två kategorier:

- Skrivbordstillsyn
- Platsbesök

Skrivbordstillsynen innebär att handlingar begärs in från en aktör utifrån en specifik frågeställning. Detta görs med stöd av 4 kap. 2 § i hållbarhetslagen. Handlingarna granskas sedan av handläggare på Energimyndigheten och i det fall frågeställningen anses vara tillfredsställande besvarad avslutas tillsynsärendet. Om brister identifieras kan Energimyndigheten förelägga aktören att göra ändringar i sitt kontrollsystem.

Platsbesök har använts där frågeställningarna för tillsynen har varit mer komplexa eller där hållbarhetsriskerna värderats högre. Fördelen med platsbesök är att det medger bättre kommunikation och en djupare förståelse för hur aktören har lagt upp sitt kontrollsystem. Det underlättar även för tillsynsmyndigheten att förklara och motivera de ändringar som eventuellt är nödvändiga.

Totalt har omkring 50 rapporteringsskyldiga aktörer varit föremål för tillsyn, såväl reaktiv som planerad. Energimyndigheten har samlat erfarenheten av den tillsyn som man hittills har bedrivit i en intern rapport. I rapporten identifieras vissa förslag på hur framtida tillsyn kan förbättras.

2.3 Berörda aktörer

2.3.1 Rapporteringsskyldiga aktörer

Den som är rapporteringsskyldig enligt hållbarhetslagen är skyldig att varje år rapportera de mängder hållbara biodrivmedel och flytande biobränslen som har försålts respektive använts under föregående kalenderår. Vem som är rapporteringsskyldig avgörs i 3 kap. 1 § hållbarhetslagen:

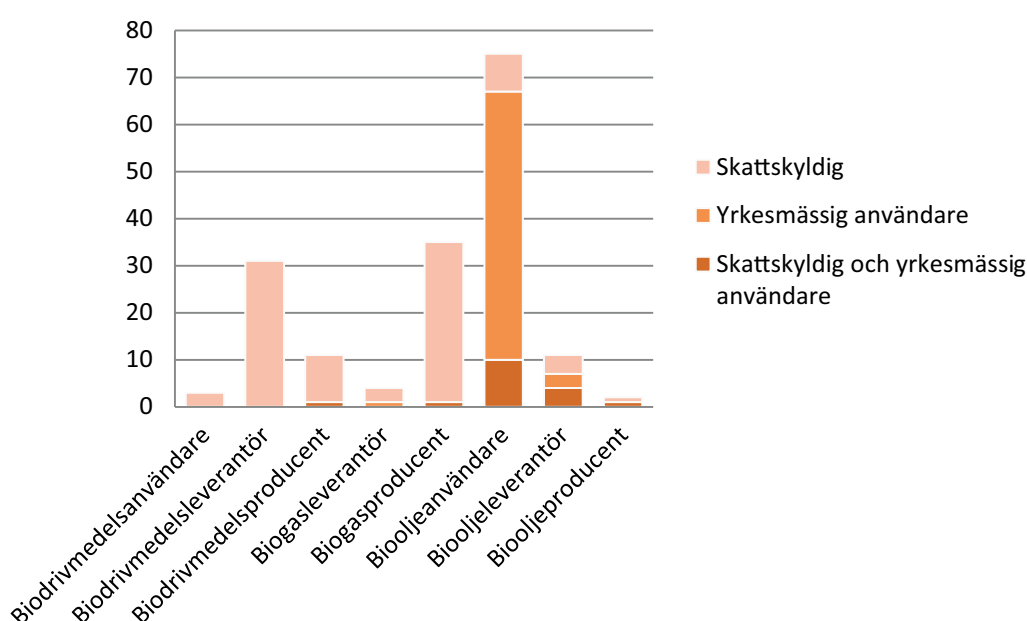
1 § Rapporteringsskyldig är den som

- a) enligt 4 kap. lagen (1994:1776) om skatt på energi är skattskyldig för bränsle om helt eller delvis utgörs av biodrivmedel eller flytande biobränsle, eller*
- b) i yrkesmässig verksamhet använder flytande biobränsle som varken utgör eller ingår i bränsle som är skattepliktigt enligt lagen om skatt på energi.*

²¹ Se även förslag på ändring i avsnitt 5.2.2.

Den första kategorin (a) utgörs företrädelsevis av biodrivmedelsleverantörer, men det finns också ett mindre antal användare av skattepliktiga flytande biobränslen. Den andra kategorin (b) utgörs av olika typer av verksamheter där förbränning av flytande biobränslen sker. Exempel på detta är värme- och kraftvärmeverk samt olika typer av industrier (företrädelsevis massa-pappersbruk) som använder flytande biobränslen som inte är skattepliktiga.

Antalet rapporteringsskyldiga aktörer är drygt 170 organisationer i Sverige. Av dessa är 56 procent skattskyldiga och 35 procent är yrkesmässiga användare. Resterande nio procent är både skattskyldiga och yrkesmässiga användare. Figur 3 redovisar hur fördelningen av rapporteringsskyldighet ser ut mellan olika kategorier av verksamhet.



Figur 3. Fördelning av rapporteringsskyldiga aktörer mellan olika kategorier samt fördelning mellan olika typer av rapporteringsskyldighet för varje kategori²².

Källa: Energimyndigheten, ansökningar om hållbarhetsbesked.

Det är den som är rapporteringsskyldig som ska se till att hållbarhetskriterierna är uppfyllda för de bränslen denne är rapporteringsskyldig för. Tabell 1 redovisar en sammanställning av de olika aktiviteter som är nödvändiga för detta ändamål.

²² Vissa rapporteringsskyldiga aktörer passar in på flera olika verksamhetskategorier, i det fallet har den kategori som är mest framträdande tilldelats.

Tabell 1. Krav som ställs på rapporteringsskyldiga aktörer

	Vad?	Vem?
Inrätta kontrollsystem	Utgå ifrån en riskbedömning. Skall hantera spårbarhet av bränsle och råvaror enligt massbalansprincipen. Metod för beräkning av växthusgaser.	Rapporteringsskyldig aktör
Oberoende granskning	Krav på kompetens och oberoende, bedöms från fall till fall av Energimyndigheten. Ett skriftligt utlåtande ska finnas från granskningen.	Rapporteringsskyldig aktör, Oberoende granskare
Ansöka om hållbarhetsbesked	Ska innehålla en sammanfattad beskrivning av kontrollsystemets utformning samt granskarens utlåtande.	Rapporteringsskyldig aktör
Rapportera hållbara mängder	Rapportering av hållbara mängder som hanterats under föregående år. Information om hållbarhetsegenskaper (växthusgasminskning, råvarans ursprungsland etc.)	Rapporteringsskyldig aktör
Omprövning	Sker på tillsynsmyndighetens initiativ. Oberoende granskning av ett urval av rutiner i kontrollsystemet samt ett urval av mängder.	Tillsynsmyndigheten, Rapporteringsskyldig aktör, Oberoende granskare
Tillsyn	Sker på tillsynsmyndighetens initiativ. Innefattar kontroll av särskilda delar av kontrollsystem.	Tillsynsmyndigheten, Rapporteringsskyldig aktör

2.3.2 Oberoende granskare

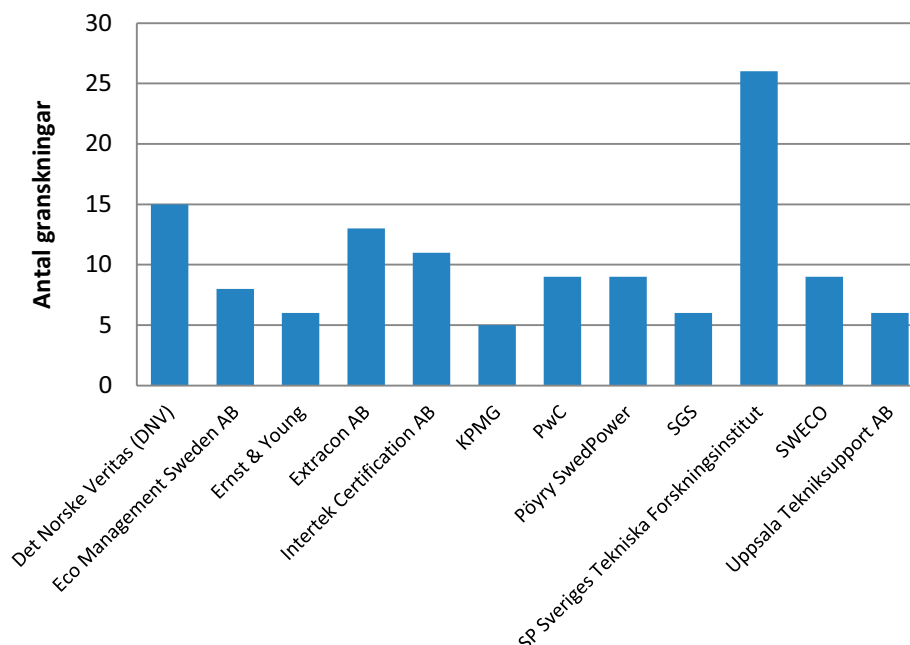
Systemet med hållbarhetskriterier använder sig av oberoende granskare i två olika situationer; vid ansökan respektive omprövning av hållbarhetsbesked. En oberoende granskare ska styrka sin kompetens samt sitt oberoende gentemot den granskade aktören. Kompetensen som behövs varierar från fall till fall, därför bedömer Energi-myndigheten granskarens kompetens utifrån varje enskilt fall. Någon lista över oberoende granskare som är ”godkända” finns alltså inte.

Vid ansökan om hållbarhetsbesked fokuserar granskningen på det kontrollsystem som aktören har utformat. Vid ansökan om hållbarhetsbesked för specifika mängder²³ ska granskningen istället fokusera på att de mängder som har hanterats kan anses vara hållbara. Vid omprövning av hållbarhetsbesked²⁴ ska granskningen omfatta ett urval av både rutiner i den rapporteringsskyldiges kontrollsystem och mängder som har hanterats.

Omkring 40 olika företag har genomfört oberoende granskningar i samband med ansökningar om hållbarhetsbesked och omprövningar. Antalet granskningar som genomförts per granskningsföretag varierar från någon enstaka till 26 stycken för ett och samma företag. Figur 4 visar ett antal företag som agerat oberoende granskare.

²³ Se 2.2.2 Specifika mängder

²⁴ Se 2.2.6 Omprövning



Figur 4. Antalet granskningar som genomförts av bolag som genomfört minst 5 granskningar i samband med ansökan om hållbarhetsbesked. Övriga företag (27 stycken) har sammanlagt genomfört 43 granskningar.

Källa: Energimyndigheten, Lista över aktörer som meddelats hållbarhetsbesked.

2.3.3 Skatteverket

Skatteverket ansvarar för att ta in punktskattedeklarationer för energi- och koldioxid-skatt och beslutar även om skattenedsättning för biodrivmedel och flytande bio-bränslen. Energimyndigheten meddelar Skatteverket beslut om utfärdade och återkallade hållbarhetsbesked. På så sätt kan Skatteverket säkerställa att de bränslen som aktörer deklarerar skatteavdrag för omfattas av ett giltigt hållbarhetsbesked.

2.3.4 Renewable Fuels Regulators Club

I syfte att harmonisera implementeringen och tillämpningen har gruppen Renewable Fuels Regulators Club (REFUREC)²⁵ skapats. Initiativet till detta har tagits av Storbritanniens myndighet Road Traffic Agency i samband med förnybartdirektivets tillkomst. I nuläget finns ett tjugotal medlemmar som utgörs av olika nationella myndigheter som ansvarar för att hållbarhetskriterierna uppfylls i respektive land. Det administrativa ansvaret för gruppen roterar mellan olika medlemmar och möten och workshops anordnas i nuläget två gånger per år. Energimyndigheten var ordförande (administrativt ansvarig) under 2014 och 2015. Vid dessa möten diskuteras olika praktiska aspekter av hållbarhetskriteriernas tillämpning även med representanter för EU-kommissionen. Även hanteringen av frivilliga certifieringssystem kan vara aktuellt och representanter för olika sådana system har därför deltagit vid flera tillfällen. Utöver återkommande möten används grupperingen även som ett informellt nätverk för utbyte och diskussion av aktuell information och frågor.

²⁵ <http://www.refurec.org/>

2.4 Sanktionsmöjligheter

Som tillsynsmyndighet har Energimyndigheten vissa möjligheter att utfärda sanktioner. Tanken är att detta ska fungera som ett verktyg för att se till att regelverket följs. I det fall tillsynsmyndigheten uppmärksammar att någon aktör bryter mot lagen ska dessa sanktionsmöjligheter kunna användas som ett sätt att tvinga aktören att göra rätt. Detta avsnitt sammanställer de sanktionsmöjligheter som Energimyndigheten har, hur dessa har använts samt behov av ytterligare sanktionsmöjligheter eller ändringar av befintliga.

I huvudsak kan tillsynsmyndighetens sanktionsmöjligheter delas upp i följande kategorier:

- Återkallelse av hållbarhetsbesked
- Föreläggande

2.4.1 Återkallelse

Det finns tre olika grunder för tillsynsmyndigheten att återkalla ett hållbarhetsbesked, dessa beskrivs i hållbarhetslagens tredje kapitel:

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

- a) den rapporteringsskyldige eller någon som ingår i den rapporterings-skyldiges produktionskedja bryter mot åtagandena i kontrollsystemet på ett sådant sätt att det med fog kan antas att de biodrivmedel och flytande biobränslen som rapporteras inte kan anses vara hållbara,*
- b) den rapporteringsskyldige eller någon som ingår i den rapporterings-skyldiges produktionskedja bryter mot åtagandena i kontrollsystemet på ett sådant sätt att hållbarheten hos de biodrivmedel och flytande biobränslen som den rapporteringsskyldige rapporterar inte kan bedömas på ett tillfredsställande sätt, eller*
- c) det är uppenbart att de biodrivmedel och flytande biobränslen som rapporteras inte kan anses som hållbara trots att åtagandena i kontrollsystemet iaktas.*

För en aktör som är rapporteringsskyldig för skattepliktiga biobränslen innebär en återkallelse att aktören inte längre är berättigad skattebefrielse för dessa bränslen och ett beslut om återkallelse gäller omedelbart (dock inte retroaktivt). För användare av icke skattepliktiga flytande biobränslen innebär återkallelsen att det inte är möjligt att få elcertifikat för elproduktion samt att räkna emissionerna som noll i utsläppshandelssystemet.

Återkallelsegrunderna har inte visat sig vara ändamålsenliga i de fall det har varit önskvärt att återkalla ett hållbarhetsbesked. Det vanligast förekommande exemplet där lämplig återkallelsegrund saknas är när en aktör upphör att vara rapporteringsskyldig. Detta har förekommit hos drivmedelsleverantörer som valt att köpa in bränslen beskattade istället för under uppskovsförfarande.

2.4.2 Föreläggande

Bestämmelsen om föreläggande finns i hållbarhetslagens fjärde kapitel som definierar området tillsyn:

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

Detta innebär i praktiken att tillsynsmyndigheten kan kräva av en rapporterings-skyldig aktör att denne ska vidta vissa åtgärder om myndigheten i något sammanhang, exempelvis tillsyn, har uppmärksammat att aktören handlar på ett sätt som är felaktigt i förhållande till regelverket.

Förelägganden har använts inom tillsyns-, omprövnings- och rapporteringsärenden. Vid tillsyn har Energimyndigheten genom förelägganden begärt att aktörer ska genomföra ändringar i sina kontrollsystem i det fall felaktigheter har förekommit²⁶. Ett exempel på detta är att man inte har ställt tillräckliga krav på ursprungsland för råvaran. I det fallet har Energimyndigheten begärt att rutiner för spårbarhet och inköp ändras samt att avtal med leverantörer förtydligas avseende kravet på spårbarhet.

För övriga ärenden har förelägganden främst använts med anledning av att handlingar som Energimyndigheten har begärt in inte har inkommit i tid, exempelvis rapportering av hållbara mängder eller utlåtande i samband med omprövning. Energimyndighetens erfarenhet är att förelägganden har haft en önskvärd verkan i de fall de har använts.

Ett föreläggande kan överklagas och så länge ingen dom har beslutats finns det inget legalt krav för den rapporteringsskyldige att genomföra de ändringar som har förelagts. Det finns inte heller någon retroaktivitet i det beslut som fattas.

2.5 Relation till andra regelverk

Detta avsnitt beskriver övergripande regelverkets förhållande till några relevanta angränsande regelverk. Fokus läggs på att beskriva hur samordningen går till i praktiken och en bedömning av hur väl detta fungerar.

2.5.1 Statsstöd

Under 2014 har de statsstödsregelverk inom EU som är mest centrala för biot drivmedel uppdaterats. Det rör rambestämmelserna för forskning och innovation, gruppundantagsförordningen samt miljö- och energiskyddsriktlinjerna.

Statsstödsreglerna tillåter inte att överkompensation sker, exempelvis genom att skattenedsättningar medför att biobränslen blir billigare än marknadspriset för normbränslena, vilka utgörs av bensin och diesel samt naturgas. Därför sker en

²⁶ I det fall den åtgärd som tillsynsmyndigheten har förelagt vidtas finns möjligheten att återkalla hållbarhetsbeskedet. Detta har dock inte behövt tillämpas hittills.

rapportering till Energimyndigheten i syfte att övervaka att ingen överkompensation sker på den svenska marknaden för biodrivmedel. Även flytande biobränslen övervakas av Energimyndigheten på motsvarande sätt.

Tabell 2. Lista över relevanta bestämmelser inom området statsstöd

Typ	Nummer (länk)	Namn
EU-fördrag	EU-fördraget	Fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt samt Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna
EU-förordning	651/2014/EU	Förordning genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget (allmän gruppundantagsförordning)
Meddelande från EU-kommissionen	2014/C 200/01	Riktlinjer för statligt stöd till miljöskydd och energi för 2014–2020

2.5.2 Lagen om skatt på energi

Lag (1994:1776) om skatt på energi reglerar skatter på bränslen och el och är anpassad till energiskattedirektivet. Energiskattedirektivet styr hur medlemsstaterna får beskatta energivaror och bränslen. Direktivet fastställer gemensamma regler för vad som utgör skattepliktiga varor samt när och på vilka varor som undantag kan göras. Minimiskattenivåer regleras för produkter som används till uppvärmning, el och motorbränslen.

I lagen²⁷ medges att en skattskyldig aktör får göra avdrag för skatt på vissa biobränslen²⁸. Lagen anger att skatteavdrag endast får göras för andelen biodrivmedel som framställts av biomassa. Det villkor som anges för att avdrag ska beviljas är att bränslet omfattas av ett hållbarhetsbesked. Med anledning av detta har Energimyndigheten som rutin att alltid meddela Skatteverket när ett beslut om hållbarhetsbesked har fattats. Det görs genom att den digitala kopia på beslutet som expedieras till den rapporteringsskyldige aktören även skickas till Skatteverket²⁹. Skattnedsättning villkoras av EU:s regler för statsstöd, läs mer om statsstöd i 2.5.1.

Tabell 3. Lista över relevant lagstiftning inom energibeskattnings

Typ	Nummer (länk)	Namn
EU-direktiv	2003/96/EG	Rådets direktiv 2003/96/EG av den 27 oktober 2003 om en omstrukturering av gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet
Svensk lag	SFS 1994:1776	Lag om skatt på energi
Svensk förordning	SFS 2010:178	Förordning om skatt på energi

²⁷ 7 kap. 3–4 § lag (1994:1776) om skatt på energi

²⁸ Se även Tabell 10 för redovisning av tillåtna skatteavdrag.

²⁹ storforetagsregionen@skatteverket.se

2.5.3 Drivmedelslagen

Utöver det övergripande syftet att reglera kvaliteten på drivmedel innehåller bränslekvalitetsdirektivet krav på att drivmedelsleverantörer år 2020 ska ha nått en växthusgasminskning om 6 procent jämfört med en fossil motsvarighet³⁰. Ursprung ska också rapporteras för fossila drivmedel³¹. Minskningen avser växthusgasutsläppen under hela livscykeln per energienhet från bränslen och energi som levererats och kan ske genom användning av biodrivmedel eller uppströms utsläppsminskningar. De biodrivmedel som används för att uppnå målet måste uppfylla hållbarhetskriterier enligt direktivet.

Ett tilläggsdirektiv till bränslekvalitetsdirektivet (EU) 2015/652 som fastställer beräkningsmetoder och rapporteringskrav beslutades den 20 april 2015. Den viktigaste förändringen är metoden för växthusgasberäkningar, en ny fossil motsvarighet samt tilldelade vägda normalvärden för bensin respektive diesel. Energimyndigheten har hittills tagit emot årliga rapporteringar från företagen om mängder drivmedel, ingående fossila- och biokomponenter samt gjort beräkningar kring växthusgasminskning utifrån de rapporterade uppgifterna. Under 2016 kommer föreskrifter att utfärdas som genomför tilläggsdirektivet.

Tabell 4. Lista över relevant lagstiftning inom drivmedel

Typ	Nummer (länk)	Namn
EU-direktiv	98/70/EG	Europaparlamentets och rådets direktiv om kvaliteten på bensin och dieselbränslen och om ändring av rådets direktiv 93/12/EEG
EU-direktiv	2009/30/EG	Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 98/70/EG, vad gäller specifikationer för bensin, diesel och gasoljor och införande av ett system för hur växthusgasutsläpp ska övervakas och minskas, om ändring av rådets direktiv 1999/32/EG, vad gäller specifikationen för bränsle som används av fartyg på inre vattenvägar, och om upphävande av direktiv 93/12/EEG
EU-direktiv	(EU) 2015/1513	Europaparlamentets och Rådets direktiv om ändring av direktiv 98/70/EG om kvaliteten på bensin och dieselbränslen och om ändring av direktiv 2009/28/EG om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor (ILUC-direktivet)
EU-direktiv	(EU) 2015/652	Rådets direktiv om fastställande av beräkningsmetoder och rapporteringskrav i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 98/70/EG om kvaliteten på bensin och dieselbränslen
Svensk lag	SFS 2011:3	Drivmedelslag
Svensk förordning	SFS 2011:346	Drivmedelsförordning

³⁰ Motsvarargenomsnittliga utsläpp från fossila bränslen under 2010, på EU-nivå. Ej samma fossila motsvarighet som används inom förnybartdirektivet.

³¹ Kravet på upplösning skiljer sig åt beroende på vilken typ av aktör rapporteringen gäller. Råoljeimportörer måste exempelvis rapportera råoljans ursprungsland och oljefält, men för små- och medelstora företag räcker det att rapportera inköpsland för drivmedlet (EU/icke EU).

2.5.4 Elcertifikat

Energimyndigheten är tillsynsmyndighet för elcertifikatsystemet. Enligt 2 kap. 4 § elcertifikatslagen³² får elcertifikat för el som producerats av flytande biobränslen tilldelas endast om biobränslena är att anse som hållbara enligt hållbarhetslagen³³. Denna hänvisning skiljer sig från lagen om skatt på energi som anger att endast bränslen som omfattas av ett hållbarhetsbesked ska beviljas avdrag för skatt. Båda dessa formuleringar ska betraktas på samma sätt, eftersom hållbarhetsbesked är det sätt på vilket uppfyllandet av hållbarhetskriterierna ska visas enligt hållbarhetslagen. De aktörer som redovisar flytande biobränsle för elcertifikat ska därför också ha ett hållbarhetsbesked.

Tabell 5. Lista över relevant lagstiftning inom elcertifikatssystemet

Typ	Nummer (länk)	Namn
Svensk lag	SFS 2011:1200	Lag om elcertifikat
Svensk förordning	SFS 2011:1480	Förordning om elcertifikat
Svensk föreskrift	STEMFS 2011:4	Energimyndighetens föreskrifter och allmänna råd om elcertifikat

2.5.5 Handeln med utsläppsrätter

Reglerna som styr utsläppshandelssystemet bygger på EU:s handelsdirektiv (2003/87/EC). Direktivet har införts i Sverige genom lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter och förordningen (2004:1205) om handel med utsläppsrätter. Dessutom finns flera svenska föreskrifter på området samt flera EU-förordningar som är direkt gällande i Sverige, se Tabell 6. Naturvårdsverket är huvudsakligen ansvarig myndighet för det nationella regelverket.

Den 1 januari 2013 trädde kommissionens förordning (EU) 601/2012 om övervakning och rapportering av växthusgasutsläpp i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG i kraft (förordningen). Bland de ändringar som infördes ingick en harmonisering med förnybartdirektivet avseende definitionerna av biomassa, flytande biobränslen och biodrivmedel. Motiveringen för detta var i ingress (2) till förordningen att utsläppshandelssystemet är att betrakta som finansiellt stöd som enligt artikel 17.1 c) i förnybartdirektivet villkoras av hållbarhetskriterierna.

I förnybartdirektivets Artikel 17.1 framgår att biodrivmedel och flytande biobränslen enligt definitionerna i direktivet, som ska räknas gentemot nationella mål och/eller får finansiellt stöd för användningen, ska uppfylla hållbarhetskriterierna i artiklarna 17.2–6 i direktivet. I annat fall ska dessa anses vara fossila och räknas som sådana. Givet att utsläppshandeln i sig utgör en form av det finansiellt stöd,

³² Lag (2011:1200) om elcertifikat

³³ Lag (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen. Elcertifikatsystemet innebär kvotplikt för vissa aktörer, förnybartdirektivet anger att hållbarhetskriterierna måste uppfyllas för att få tillgodoräknas för sådana syften som uppfyllande av kvotplikt.

vilket varit EU-domstolens resonemang i flera domar³⁴, innebär det i princip att hållbarhetskriterierna ska vara uppfyllda för sådana flytande biobränslen som verksamhetsutövare vill kunna ange emissionsfaktor noll för inom ramen för utsläppshandelssystemet.

Kravet är inte inskrivet i svensk lagstiftning rörande utsläppshandeln, utan är en direkt konsekvens av reglerna angående stödsystem i förnybartdirektivet. Detta skulle eventuellt kunna förtydligas i det svenska regelverket. Energimyndigheten samarbetar med Naturvårdsverket genom att delta i informationsinsatser, dialoger och framtagande av vägledningar.

Aktörer som är med i utsläppshandelssystemet ska inneha ett hållbarhetsbesked om de är rapporteringsskyldiga³⁵ enligt hållbarhetslagen. Årliga rapporter till Naturvårdsverket om utsläppsrätter granskas av oberoende granskare. Granskaren ska säkerställa att flytande biobränslen omfattas av hållbarhetsbesked/certifiering.

Flyget inom EU omfattas från och med den 1 januari 2012 av utsläppshandelssystemet. Även biodrivmedel som används inom flyget ska därför omfattas av hållbarhetskriterierna.

Tabell 6. Lista över relevant lagstiftning inom handeln med utsläppsrätter

Typ	Nummer (länk)	Namn
EU-direktiv	2003/87/EC	Europaparlamentets och rådets direktiv om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG
EU-förordning	(EU) 309/2013	Kommissionens förordning om upprättande av ett unionsregister
EU-förordning	(EU) 600/2012	Kommissionens förordning om verifiering och ackreditering
EU-förordning	(EU) 601/2012	Kommissionens förordning om övervakning och rapportering
EU-förordning	(EU) 1123/2013	Kommissionens förordning om fastställande av rätten till internationella reduktionsenheter
Svensk lag	SFS 2004:1199	Lagen om handel med utsläppsrätter
Svensk förordning	SFS 2004:1205	Förordning om handel med utsläppsrätter
Svensk föreskrift	NFS 2012:9	Naturvårdsverkets föreskrifter om handel med utsläppsrätter
Svensk föreskrift	STEMFS 2012:1	Energimyndighetens föreskrifter om register för utsläppsrätter

2.5.6 Jordbruksstödet

Jordbruksverket är samordnande myndighet för EU:s jordbruksstöd. Stöd ges för bruk av mark baserat på area för olika så kallade block. Dessa block finns registrerade som GIS-data hos Jordbruksverket. För att underlätta för svenska aktörer att visa att hållbarhetskriterierna är uppfyllda för svenskodlad biomassa

³⁴ C-279/08 P, kommissionen mot Nederländerna, C-280/00, Altmark Trans och Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00 Altmark Trans GmbH och Regierungspräsidium Magdeburg mot Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, m.fl.

³⁵ Sannolikt är de rapporteringsskyldiga i egenskap av yrkesmässiga användare av icke skattepliktiga flytande biobränslen.

har Jordbruksverket med hjälp av dessa data utvecklat kartverktyget HållKollen³⁶. Verktyget gör det möjligt att söka på en specifik lantbrukare baserat på kundnummer. Därefter visas de olika block som den angivna lantbrukaren har sökt stöd för i en lista. Av kartan framgår även om någon ändrad markanvändning har skett sedan 2008.

2.5.7 Indirekta kopplingar till andra styrmedel

Officiell statistik

Den officiella statistiken för bränslen³⁷ innefattar många av de bränslen som även ingår i systemet för hållbarhetskriterier. Differenser har förekommit mellan den officiella statistiken och rapportering enligt hållbarhetslagen vid jämförelser. Ett förbättringsarbete inom detta område pågår i samarbete mellan Energimyndigheten och SCB.

Beredskapslagring av olja

Energimyndigheten är tillsynsmyndighet för lagen (2012:806) om beredskapslagring av olja. Regelverket, som ursprungligen har tagits fram inom IEA³⁸ och EU, syftar till att det ska finnas lager av oljeprodukter som motsvarar 90 dagars nettoimport. I rapporteringen enligt lagen inkluderas även biodrivmedel.

Pumplagen

Lagen innehåller krav på att stationer som säljer en viss kvantitet bensin eller dieselbränsle ska tillhandahålla minst ett förnybart alternativ. Regelverket har ingen direkt koppling till hållbarhetslagen.

Tabell 7. Pumplagen

Typ	Nummer (länk)	Namn
Svensk lag	SFS 2005:1248	Lag om skyldighet att tillhandahålla förnybara drivmedel

Mervärdesskattelagen

Från och med den 1 januari 2014 infördes ändringar i mervärdesskattelagen (1994:200) som innebär mer gynnsamma momsregler vid handel med biobränslen. Förteckningen över de varor som kan undantas från mervärdesskatt vid placering i momsskatteupplag har utökats med HVO, naturgas, biogas, etylalkohol, E85, ED95, fettsyrametylestrar, råttoljor och tillsatser i motorbränsle.

Syftet med denna förändring var att skapa mer jämförbara konkurrensvillkor mellan biodrivmedel och petroleumbränslen. Momsen betalas först när bränslet lämnar momsskatteupplaget och släpps för konsumtion på marknaden³⁹.

³⁶ <https://etjanst.sjv.se/hallkoll/index.html>

³⁷ Den månatliga bränslestatistiken

³⁸ International Energy Agency

³⁹ En anti-dumping tull som infördes år 2013 i EU för att balansera upp den komparativa fördel som USA skapat genom skattelättnader på sin exporterade bioetanol. ER 2014:27

Tabell 8. Lista över relevant lagstiftning inom momsbeskattning

Typ	Nummer (länk)	Namn
EU-direktiv	2003/96/EG	Rådets direktiv 2003/96/EG av den 27 oktober 2003 om en omstrukturering av gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet
Svensk lag	SFS 1994:200	Mervärdesskattelagen

Klimatklivet

Satsningen Klimatklivet är en del av regeringens vårbudget som riksdagen beslutade om i juni 2015. Naturvårdsverket ska i samverkan med andra centrala myndigheter och länsstyrelserna ge stöd till lokala klimatinvesteringar. Under 2015 kommer stödet att uppgå till 125 miljoner kronor. Ytterligare 600 miljoner kronor årligen är aviserade för 2016 till 2018.

Åtgärder som kan få stöd är konkreta klimatsatsningar inom till exempel transporter, industrier, bostäder, lokaler, stadsbyggnad och energi. Stöd ska gå till de åtgärder där investerade medel ger störst klimateffekt. För projekt som innefattar biodrivmedel och/eller flytande biobränslen måste hållbarhetskriterierna vara uppfyllda för att stöd ska kunna beviljas.

2.6 Andra system för hållbarhetskriterier

2.6.1 Andra medlemsstaters system

Det finns bland EU:s medlemsstater två huvudspår för genomförande av förnybart-direktivets hållbarhetskriterier.

Det ena sättet är att endast tillåta volymer som är certifierade av ett av kommissionens godkända frivilliga system. Ett antal medlemsstater har valt att inte skapa nationella system, utan enbart godkänna sådana biobränslen som certifierats av någon annan. Det enda medlemsstaten då behöver göra är att ta in rapportering från företag som är certifierade. Denna typ av genomförande har sina fördelar i att den administrativa bördan för den nationella myndigheten är lägre men nackdelen är att alla aktörer på marknaden tvingas betala avgifter för certifiering. De länder som enbart godkänner frivillig systemcertifiering är Nederländerna och Danmark.

Det andra sättet att genomföra hållbarhetskriterierna är att skapa ett nationellt system som kontrollerar att aktörerna på marknaden kan tillhandahålla korrekt information om hållbarhet för biodrivmedel som släpps för konsumtion. Olika länder har valt olika nationella system. Ungern har till exempel valt att skapa ett nationellt system som har fokus på att kontrollera nationell produktion av grödor. Tyskland har valt ett nationellt system där två certifieringssystem är godkända för att kontrollera hållbarhet. Dessa system har också EU-versioner som sedermera blev godkända som frivilliga certifieringssystem. Sverige och Storbritannien har valt att skapa system som kontrollerar hållbarhet för volymer som släpps för konsumtion på den nationella marknaden. Finland kontrollerar all nationell produktion, inklusive volymer som går på export.

Graden av införandet av hållbarhetskriterier varierar mellan olika medlemsstater. Spanien har exempelvis uppgett att hållbarhetskriterierna inte har varit införda utan kommer att börja gälla först från och med 2016. Polen har tagits till rättegång för att förnybartdirektivet inte genomförts, en process som avslutades då införandet skedde medan rättegången pågick. Polen har dock under 2015 fått ett motiverat yttrande från EU-kommissionen om att direktivet inte har införts korrekt med avseende på hållbarhetskriterierna.⁴⁰ Kommissionen har också startat överträdelseprocesser mot ett flertal medlemsländer.

Det kan även skilja sig mycket i hur de nationella systemen kontrollerar aktörer. De flesta nationella system kräver oberoende granskning genomförd av ackrediterade granskare. Sverige är den enda medlemsstat som inte ställer krav på ackreditering såvitt Energimyndigheten känner till. Alla system kräver ett godkännande av nationell myndighet och godkännandet kan gälla från ett år till flera år eller för en obegränsad tidsperiod, som i Sverige.

Mer om det brittiska systemet

Det brittiska systemets övergripande syfte är öka utbudet av biobränslen utifrån målet att åstadkomma 10 procent CO₂-reduktion till år 2020 inom direktivets ramar. Det svenska systemet tar snarare fasta på att utbudet av förnybara biobränslen ska vara hållbara. Aktörer som omfattas (obligated supplier) tillför minst 450 000 liter bränslen/år till den brittiska marknaden. Dessa åläggs att en procentuell andel av deras bränslen ska vara förnybara biodrivmedel eller flytande biobränslen genom certifikat om hållbarhet (RTFCs)⁴¹. Företag kan köpa sig fria från sitt krav mot en given avgift per utsläpp. Handel med certifikat är tillåten. Bränslen kan flyttas ett år fram för att uppfylla 25 procent av nästa års krav. Bränslen som inte är hållbara enligt direktivet räknas som fossila. Sverige har inga krav per aktör och ingen marknad för handel med hållbarhetsbesked. Det brittiska systemet liknar i detta avseende mer det svenska elcertifikatsystemet. Sverige har inte heller någon nedre gräns för aktörer som omfattas som utgår ifrån tillförda energimängder. Istället utgår det svenska systemet från skattskyldighet eller yrkesmässig användning (för bränslen som inte omfattas av skatteplikt).

Slutligen premieras avfalls- och restproduktbaserade biodrivmedel framför livsmedelsbaserade i det brittiska systemet, genom möjligheten att dubbelräkna dessa bränslen för att uppfylla sin kvot. Det svenska systemet saknar ett motsvarande incitament. Sverige har istället t.ex. generella skattenedsättningar för vissa bränslen och elcertifikatsystemet, läs mer i kapitel 2.5.1 samt 2.5.4.

⁴⁰ <http://ec.europa.eu/energy/node/2509>

⁴¹ Ett certifikat utfärdas per liter flytande biodrivmedel. För biogas erhålls 1,9 certifikat per kg och biobutan/biopropen får 1,75 certifikat per kg. Drivmedel som klassas som restprodukt eller avfall får dubbla certifikat (RTFO Guidance year 8, 2015).

2.6.2 Storbritanniens utvärdering

Den enda nationella myndighet som hittills har utvärderat sitt system är Storbritannien. Systemet skiljer sig en del från det svenska systemet, överlag kan sägas att det brittiska systemet är mer ambitiöst, se avsnitt 2.6.1. Här sammanfattas den brittiska utvärderingens övergripande metod och några av de viktigaste resultaten.

Utvärderingen följer utbudet av biobränslen under perioden 2002–2012 och relaterar utvecklingen när hållbarhetskriterierna från förnybartdirektivet infördes⁴². Det förändrade utbudet av biobränslen (och tillhörande utsläppsförändringar) antas helt bero på systemet. Utan systemet skulle därmed endast fossila bränslen erbjudas. Därmed har resultaten inte isolerat systemets effekt (additionalitet) när det gäller inrapporterade CO₂-minskningar och motsvarande åtgärder (kostnader) för att åstadkomma detta.

Utredningen beräknar kostnadseffektivitetsknoten över tid (£/tCO₂e) och relaterar den dels till tillförda bränslen över tid och dels till andra motsvarande styrmedels kvoter. I kostnaderna ingår administrativa kostnader för aktörer och stat, kostnader för infrastruktur och inblandning av biodrivmedel samt merkostnader för att tillföra biodrivmedel jämfört med den fossila motsvarigheten. Nyttan (minskade CO₂-utsläpp) beräknas både med och utan hänsyn till indirekta effekter av markanvändningsförändring. Det finns fler identifierade nyttor som ej har kvantifierats på grund av svårigheter att isolera systemets effekt.

Utvärderingen bedömer att det brittiska systemet har varit framgångsrikt, eftersom utbudet av och produktionskapaciteten för biodrivmedel har ökat under perioden. Incitamentet att dubbelräkna vissa bränslen har varit avgörande för vilka bränslen företagen väljer för att uppfylla sin kvot, och därmed för systemets kostnadseffektivitet. Kostnaderna har ökat, men utsläppsminskningarna har ökat mer⁴³. Den största och mest varaktiga ökningen avser biodiesel producerad av använd matlagningsolja⁴⁴. Företagens val beror också på förändrade bränslepriser.

Även de brittiska rapporteringsskyldiga aktörerna anser att systemet i huvudsak är effektivt. Samtidigt anses systemet inte hantera det osäkra investeringsklimatet, tvärtom upplevs styrmedlet ha en kort framförhållning samt en oklar koppling till transportmålet om 10 procent förnybart till år 2020. NGOs vill istället slopa eller stöpa om systemet eftersom indirekta effekter av förändrad markanvändning inte speglas. Det finns därmed lite olika uppfattningar om systemets ändamålsenlighet.⁴⁵

⁴² I Storbritannien fanns ett regelverk för hållbarhetskriterier redan innan förnybartdirektivet. Deras studie handlar i likhet med denna inte om förnybartdirektivets hållbarhetskriterier, utan hur de har genomförts i praktiken.

⁴³ Bioetanol är billigare än biodiesel sett till volym. Klimatprestandan hos biodiesel har förbättrats tack vare möjligheten att dubbelräkna avfallsbaserad biodiesel med lägre utsläppsvärden.

⁴⁴ Utredningen noterar även att den första generationens biobränslen har haft högre tillväxt än den andra generationens.

⁴⁵ Renewable Transport Fuel Obligation: Post Implementation Review (2014)

2.6.3 Frivilliga certifieringssystem

I artikel 18.4 andra stycket förnybartdirektivet finns en bestämmelse om att EU-kommissionen har rätt att besluta om så kallade frivilliga certifieringssystem. Dessa system ska kunna säkerställa att kraven på minskning av växthusgaser och/eller övriga hållbarhetskriterier är uppfyllda. Ett sådant beslut ska fattas i enlighet med rådgivande förfarande⁴⁶ och ska gälla i högst fem år. Enligt artikel 18.7 får medlemsstater inte kräva ytterligare bevis på att hållbarhetskriterierna är uppfyllda för volymer som omfattas av certifiering (i den mån de omfattas av systemet i fråga⁴⁷). Energimyndigheten accepterar därför även dessa system, det är dock nödvändigt för aktörer att ansöka om hållbarhetsbesked. Aktörer som är certifierade ska ange detta i samband med ansökan om hållbarhetsbesked, samt huruvida certifieringssystemet täcker alla hållbarhetskriterier och hela produktionskedjan för de bränslen som ska omfattas av hållbarhetsbeskedet.

EU-kommissionen har en webbplats där man redovisar de olika frivilliga system som har godkänts⁴⁸. I skrivande stund har 19 olika system godkänts, dessa redovisas i Tabell 22 (bilaga). Flera av dessa ställer krav som går utöver hållbarhetskriterierna i förnybartdirektivet, exempelvis avseende sociala hållbarhetsaspekter.

Under 2016 och 2017 ska samtliga frivilliga system genomgå en omprövning av sitt godkännande. Kommissionen har uppdaterat sitt sätt att utvärdera systemen och har därtill genom åren skickat instruktioner om hur reglerna ska tillämpas i praktiken, till exempel avseende spårbarhet av restprodukter och avfall.

Kostnader

Att certifiera sig medför vissa kostnader som beräknas på olika sätt för certifieringssystemen, se Tabell 9. Kostnaden kan därför variera.⁴⁹ De frivilliga certifieringssystemen använder sig av ackrediterade certifieringsorgan⁵⁰ för granskning av ekonomiska aktörer. Utöver avgiften till certifieringssystemet tillkommer därför kostnader för det granskningsorgan som ska genomföra granskningen.

Ett certifikat gäller normalt för en viss mängd bränsle med gemensamma hållbarhetsegenskaper (ursprung, utsläppsminskning etc.). Certifikatet gäller som bevis för att hållbarhetskriterierna är uppfyllda för den mängd bränsle som certifikatet avser. I Tyskland har ett nationellt system⁵¹ utvecklats för att digitalt lagra och transferera certifikat mellan olika ekonomiska aktörer.

⁴⁶ Vid rådgivande förfarande ska kommittén för energi från förnybara energikällor ta fram ett yttrande. Yttrandet ska sedan beslutas av EU-kommissionen, men stor hänsyn ska tas till slutsatserna av diskussionen i kommittén.

⁴⁷ Vissa certifieringssystem hanterar inte alla hållbarhetskriterier. I det fall ett system endast hanterar växthusgasminskning kan krav om ytterligare bevis för övriga hållbarhetskriterier ställas.

⁴⁸ <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/renewable-energy/biofuels/voluntary-schemes>

⁴⁹ Pacini, H. & Assunção, L. (2011) Sustainable biofuels in the EU: the costs of certification and impacts on new producers. Biofuels 2011/2 s. 597.

⁵⁰ Exempel: 2bsvs, ISCC, REDcert, BONSUCRO och NTA 8080

⁵¹ NaBiSy – Nachhaltige Biomasse System

Tabell 9. Några olika exempel på beräkningsmodeller för olika frivilliga certifieringssystem.

Certifieringssystem	Beräkningsmodell	Exempel
2bsvs	Fast årlig avgift baserat på typ och omfattning av verksamhet	Insamlingsanläggning för biomassa: 600 €/år Biodrivmedelsproducent > 100 000 ton/år: 5000 €/år
ISCC	Kostnad baseras på omfattning – ton biomassa (insamlingsanläggning) eller omsättning (produktionsanläggning) Engångsavgift för registrering, återkommande avgift per certifikat	Produktionsanläggning 30–60 miljoner € omsättning eller uppsamlingsanläggning 100 000–200 000 ton/år: 200 € för registrering plus 200 € per certifikat

2.6.4 Standarder

I takt med att kraven på hållbarhetsaspekter har ökat för biomassa som används till energiändamål har flera standarder utvecklats. Syftet med dessa har varit att leva upp till dessa krav samt att medge mätbarhet för olika hållbarhetsaspekter. En internationell standard, ISO13065, om hållbarhetskriterier för bioenergi har utvecklats under ett antal år. Denna standard är nu beslutad och har nyligen publicerats. Standarden tar hänsyn till hållbarhetskriterier utöver RED såsom ekonomisk och social hållbarhet. Den är ingen certifieringsstandard utan bör snarare betraktas som ett ramverk för att på ett transparent sätt att utvärdera hållbarhetsaspekter av produktionskedjor för bioenergi. Certifiering skulle förutsätta att man etablerar tröskelvärden för vad som ska kunna anses vara hållbart, något som standarden i nuläget inte gör.

Tre europeiska standarder och en teknisk specifikation har också tagits fram (CEN/EN16214, Sustainability criteria for the production of biofuels and bioliquids for energy applications). Denna standard är uppdelad i följande fyra olika delar:

1. Terminologi
2. Uppföljning inklusive värdekedja och massbalanssystem
3. Biodiversitet och miljöaspekter relaterade till naturskyddssyften
4. Beräkningsmetodik för växthusgasberäkningar ur livscykelperspektiv

Framtagandet av standarden har gjorts av den tekniska kommittén CEN/TC 383. Uppfattningen var initialt att en standard skulle kunna ha en roll i implementeringen av förnybartdirektivets hållbarhetskriterier. Utfallet har dock blivit att standarden inte har tillämpats i någon större utsträckning. Energimyndigheten känner inte till något exempel på där standarden används i Sverige.

I och med ändringar och tillägg till förnybartdirektivet (det så kallade ILUC-direktivet⁵²) samt gräsmarksförordningen⁵³ har det blivit aktuellt att utveckla standarden vidare för att inkludera detta. Detta arbete fortgår och Sverige är ordförande för den arbetsgrupp som arbetar med detta.

⁵² Direktiv 2015/1513/EU om ändring av Förnybartdirektivet och bränslekvalitetsdirektivet

⁵³ Kommissionens förordning 1307/2014/EU om fastställande av kriterier och geografiska områden för gräsmark med stor biologisk mångfald

3 Bränslen som omfattas

Detta kapitel sammanfattar utvecklingen på respektive bränslemarknad utifrån rapporteringen enligt hållbarhetslagen. Vilka förklaringar till utvecklingen på respektive biodrivmedelsmarknad som finns har här inte närmare undersökts. Avsnitt 4.6.1 indikerar dock att regelverket påverkar konkurrensen mellan bränslena.

Detta avsnitt presenterar även prisutvecklingen för flytande biobränslen, som exempel. I rapporten ”Marknaden för biodrivmedel” redogörs för prisutvecklingen för biodrivmedel⁵⁴.

Priser kan användas för att förklara varför en viss åtgärd genomförs. Då används ofta så kallade elasticiteter, som förklarar hur stor förändringen i efterfrågan blir om priset ändras. Priser kan också användas för att beräkna vissa åtgärds kostnader. I denna utredning skattas endast det svenska systemet för hållbarhetskriteriers påverkan, se avsnitt 4.2.3 och 4.2.4. Se även utformningen av enkätfrågorna i bilaga⁵⁵. Andra förklaringar utreds inte. De ur systemets synvinkel mest relevanta åtgärderna avser åtgärder för att inhämta och säkerställa information. Priset på ny information fås genom administrationskostnaderna i enkäten.

3.1 Biodrivmedel

De biodrivmedel som används i större mängder på den svenska marknaden är HVO, FAME, etanol och biogas. Mängden biodrivmedel har fördubblats sedan rapporteringen enligt hållbarhetslagen började, se Figur 5. Vad som påverkat denna utveckling har här inte utretts⁵⁶.

Skattereglerna skiljer sig lite mellan olika biodrivmedel, se Tabell 10. En anledning till detta är regelverket för statsstöd som inte tillåter att något bränsle överkompenseras, se även avsnitt 2.5.1.

Tabell 10. Skattebefrielse för olika biodrivmedel per den 1 januari 2016.⁵⁷

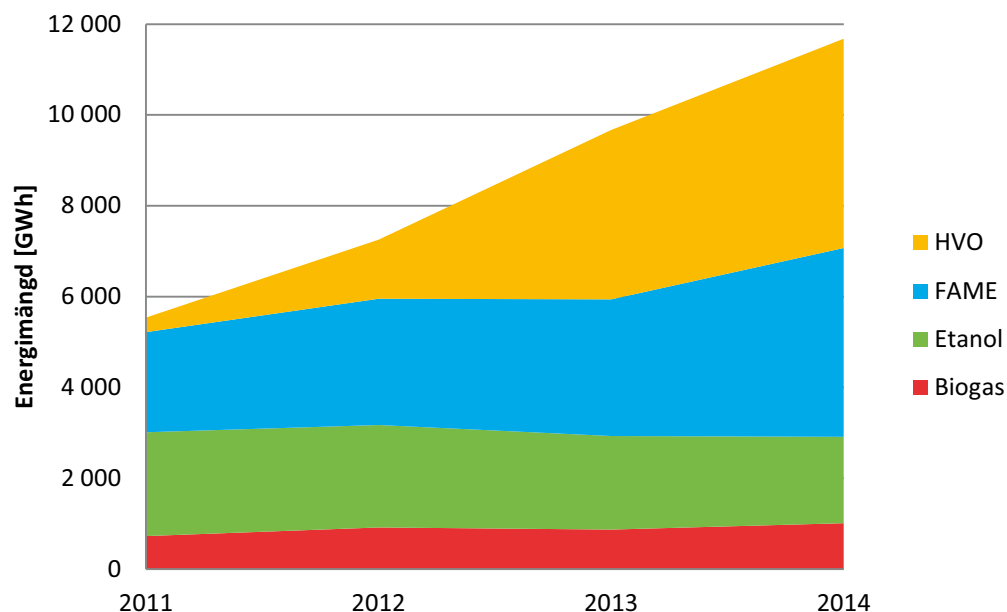
Biodrivmedel	Användning	Befrielse energiskatt
Etanol	Låginblandning	74 %
	E85	73 %
FAME	Låginblandning	8 %
	Höginblandning	50 %
HVO	Låginblandning	100 %
	B100	100 %
Biogas	Fordonsgas	100 %

⁵⁴ Energimyndigheten (2015) Marknaderna för biodrivmedel, ER 2015:31.

⁵⁵ Se avsnitt 6.3.2

⁵⁶ Se istället rapporten ”Marknaderna för biodrivmedel”, Ibid.

⁵⁷ 7 kap. lag (1994:1776) om skatt på energi.



Figur 5. Rapporterade mängder av biodrivmedel från år 2011 och framåt.

Källa: Energimyndigheten ET2015:12.

3.1.1 HVO

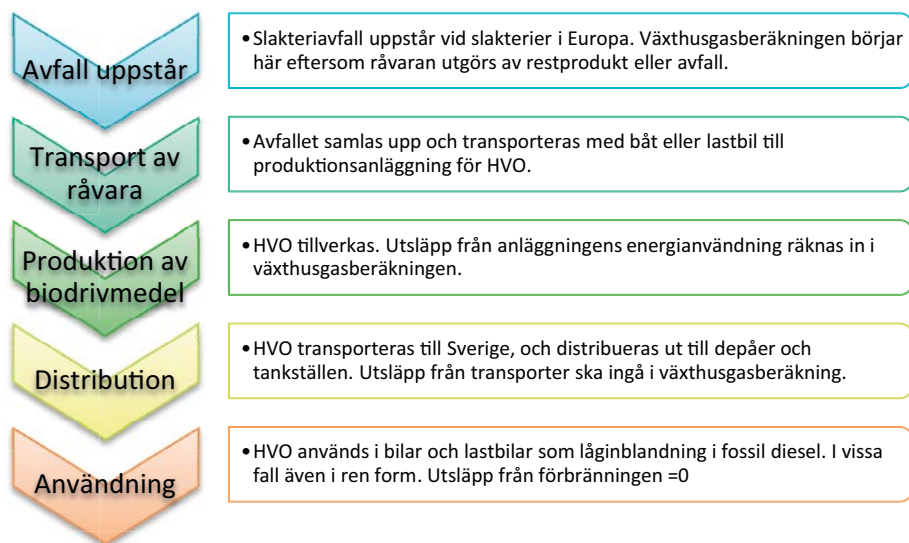
HVO (hydrerad vegetabilisk olja) är ett biodrivmedel vars egenskaper i mycket stor utsträckning liknar diesel. Det kan därför låginblandas i vanlig diesel utan att påverka egenskaperna negativt, men kan även användas i ren form. De flesta drivmedelsleverantörer som saluför diesel hanterar även HVO i form av låginblandning.

Namnet antyder att HVO baseras på vegetabiliska oljor, slakteriavfall var dock den vanligaste råvaran för HVO som användes i Sverige under år 2014. Andra förekommande råvaror är råtallolja, vegetabilisk och animalisk avfallsolja och palmolja. Det finskägda bolaget Neste Oil är världens största producent av HVO och förädlar stora mängder slakteriavfall, palmolja och industriella restprodukter⁵⁸. Bolaget har produktionsanläggningar i Finland, Nederländerna och Singapore.⁵⁹

Figur 6 ger ett exempel på en vanlig produktionskedja för HVO från slakteriavfall. För HVO från palmolja skulle även odlingssteget ha ingått eftersom palmolja inte utgör restprodukt eller avfall.

⁵⁸ Exempelvis teknisk majsolja som är en restprodukt från produktion av djurfoder från majs.

⁵⁹ Marknaderna för biodrivmedel 2014, ER 2014:27



Figur 6. Exempel på produktionskedja för HVO.

3.1.2 Etanol

Etanol används i stor utsträckning för låginblandning i bensin, men också i höginblandad form som E85 och ED95. Försäljningen av höginblandad etanol har dock minskat något sedan 2012⁶⁰

Jämfört med HVO tillverkas etanol i betydligt fler anläggningar världen över. USA och Brasilien är de största produktionsländerna. I Sverige finns en storskalig produktionsanläggning för drivmedelsetanol. Det finns också flera produktionsanläggningar runtom i Europa, bland annat i Frankrike, Tyskland och Storbritannien.

Spannmål är den vanligaste råvaran för etanolen som säljs i Sverige. Övriga råvaror är majs och sockerrör. Rapporteringen enligt hållbarhetslagen har för 2014 visat att en stor del av spannmålen har sitt ursprung i Storbritannien. Av etanolen som säljs i Sverige har cirka en femtedel kommit från svensk spannmål. Andelen från svensk spannmål har minskat jämfört med tidigare år vilket beror på att etanol som produceras från svenska råvaror exporteras och därför inte syns i hållbarhetslagens rapportering. En orsak som Energimyndigheten har fått som förklaring från Lantmännen Agroetanol är att Tyskland har infört en kvotplikt som premierar biodrivmedel med hög klimatprestanda vilket har drivit upp priserna för dessa biodrivmedel. Transporten av bränslet har en i sammanhanget liten påverkan vilket gör att det lönar sig att frakta bränslet till Tyskland.

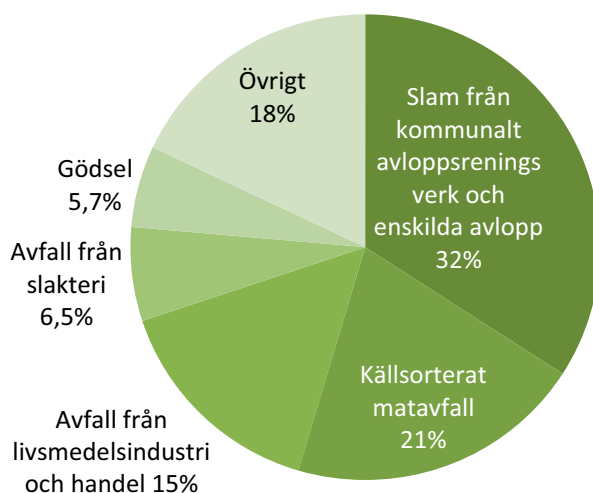
⁶⁰ Transportsektorns energianvändning 2014, ES 2015:1

3.1.3 FAME

I princip all FAME som används i Sverige tillverkas av rapsolja. Danmark är det vanligaste ursprungslandet för rapsen följt av Australien. Den FAME som tillverkas i svenska produktionsanläggningar tillverkas i huvudsak från importerad raps, t.ex. dansk raps.

3.1.4 Biogas

Huvuddelen av biogasen på den svenska marknaden tillverkas av svenska restprodukter och avfall. Råvarorna transporteras oftast korta sträckor. Slam från reningsverk är den vanligaste råvaran och den röts till biogas direkt vid reningsverket. Det blir också allt vanligare med någon form av samrötning (avfall eller restprodukt röts tillsammans med slam).



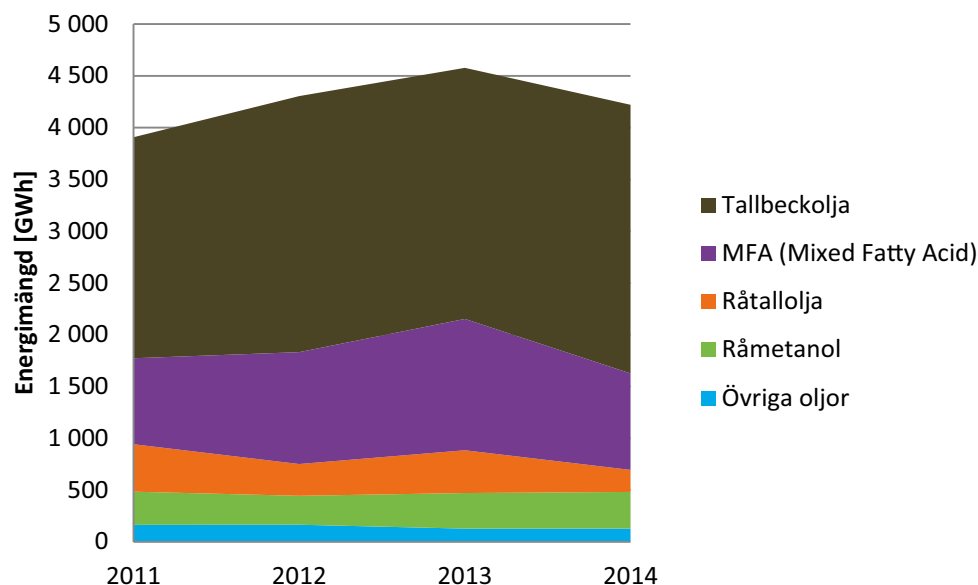
Figur 7. Råvarufördelning för biogas under 2014.

Källa: Hållbarhetsrapporteringen 2015 (Energimyndigheten ET2015:2).

3.2 Flytande biobränslen

Flytande biobränslen används för andra energiändamål än som drivmedel, vanligtvis som bränsle i värme- och kraftvärmeverk eller inom pappers- och massaindustrier. De utgörs huvudsakligen av tallbeckolja, MFA (mixed fatty acids) och råmetanol. Tallbeckolja är vanligast. Nästan alla flytande biobränslen utgörs av restprodukter och avfall.

Tallbeckolja faller ut vid destillation av råtallolja som är en restprodukt från pappersmassaindustrin. Destillationen av råtallolja sker inom biokemiindustrin, alternativt för att producera en råtalldiesel som sedan förädlas till HVO. Tallbeckoljan används även för uppvärmningsändamål, framförallt i pappersmassaindustrin. Råmetanol är en annan restprodukt från pappersmassaindustrin som används som bränsle i den anläggning det faller ut. MFA (mixed fatty acid) är ett samlingsnamn för restprodukter från livsmedels- och kosmetikaindustrin där vegetabiliska och animaliska oljor och fetter raffinerats.



Figur 8. Rapporterade mängder flytande biobränslen från 2011 och framåt.

Källa: Energimyndigheten ET2015:12

Flytande biobränslen har generellt hög klimatprestanda, mer än 90 % utsläppsminskning jämfört med en fossil motsvarighet. Det beror på att de till stor del baseras på restprodukter, samt att det oftast inte behövs någon bearbetning eller förädling. Ibland används bränslet direkt på anläggningen där det uppstått, vilket gör att inga transporter behövs.

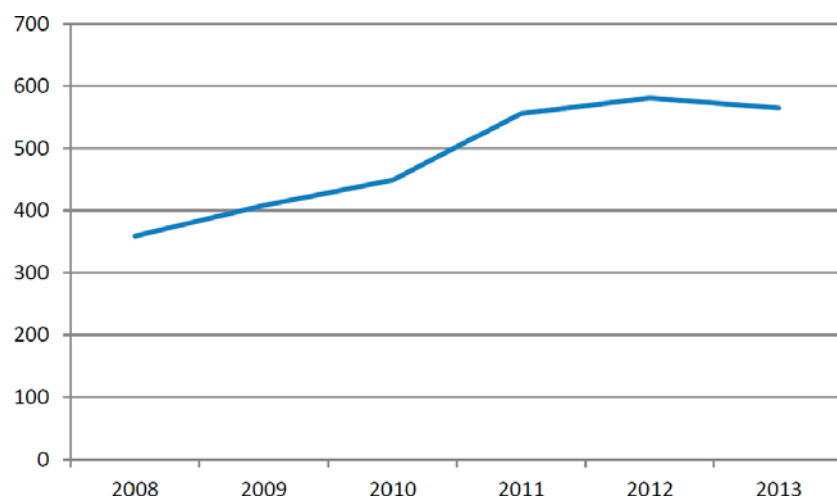
Vad som påverkat utveckling på marknaderna för flytande biobränslen har här inte utretts. Det bör noteras att inga relevanta förändringar⁶¹ av kriterierna eller systemet för hållbarhetskriterier gjordes år 2013. ”Tappet” torde därför ha andra förklaringar. Den milda vintern kan vara en förklaring eftersom det innebär mindre behov av värme i fjärrvärmeanläggningar och hetvattencentraler.

3.3 Bränslepriser

Flytande biobränslen är förutom råvarupriserna även beroende av temperaturförhållanden i Norden då efterfrågan ökar i samband med kallare vintrar⁶². Eftersom dessa bränslen i princip uteslutande är baserade på restprodukter och avfall är kopplingen till råvarupriset inte lika tydlig som för bränslen som produceras av jungfrulig biomassa. För restprodukter finns en eller flera huvudprodukter som sannolikt är mer känsliga för råvarupriset. Figur 9 visar prisutvecklingen för bioolja⁶².

⁶¹ Övergångsregeln som innebar att anläggningar som var i drift innan 23 januari 2008 inte behövde visa uppfyllnad av kravet på utsläppsminskning togs bort den 1 april 2013. Detta torde dock inte ha någon påverkan på flytande biobränslen eftersom dessa som regel har hög klimatprestanda.

⁶² Övervakningsrapport avseende skattebefrielse för vissa biobränslen vid användning som bränsle för uppvärmning, Energimyndigheten 2014



Figur 9. Prisutvecklingen för bioolja åren 2008–2013 i Sverige, angivet i kronor per MWh.

Källa: Energimyndigheten och SCB, El-, gas- och fjärrvärmeförsörjningen EN 11 SM 1401

4 Effekter av systemet

I detta kapitel identifieras, beskrivs och kvantifieras nyttor och kostnader som bedöms förknippade med det svenska systemet för hållbarhetskriterier. Att kvantifiera alla relevanta nyttor och kostnader har varken varit möjligt eller görligt inom uppdraget. Dessa bör därför inte tolkas ur sitt sammanhang. Det har även varit nödvändigt att göra olika antaganden för olika beräkningar.

En översikt av relevanta nyttor och kostnader jämte metodval och antaganden redovisas i avsnitt 4.1. Enkätsvarens representativitet diskuteras i bortfallsanalysen, avsnitt 4.1.2. En sammanfattning av resultaten görs i slutet av kapitlet.

4.1 Översikt av effekter, metoder och antaganden

I nedanstående tabeller sammanfattas relevanta effekter och hur dessa behandlas i föreliggande kapitel. Eventuella ytterligare detaljer finns i respektive avsnitt.

Tabell 11. Relevanta kostnader och metoder i utredningen.

KOSTNADER	Identifierad	Beskriven	Kvantifierad	Kommentarer kring metod
Energimyndighetens administration	X	X	X	Inkl. förvaltning utveckling och IT från tid- och ekonomisystemet. Internationellt arbete samt forskningsfinansiering ingår ej. Kostnaden ingår i kvot kr/CO ₂ . Samma kostnad per år antas.
Aktörers administration	X	X	X	Enkät- resp. intervjufråga om kostnader för införande, granskning och förvaltning av de egna kontrollsystemen. Kostnad för verifiering antas ingå här. För att skala upp till alla rapporteringsskyldiga antas samma administrativa kostnader per energimängd som för enkät-företagen. Ingår i kvoten kr/CO ₂ .
Aktörers åtgärds-kostnader i produktionskedjan	X	X	X	Genomsnitt beräknat för enkät-företagen. Ej uppskalat till alla rapporteringsskyldiga. Ingår ej i kvoten kr/CO ₂ e. Ev. ingår kostnad för leverantörsbyten.
Merkostnad av bio-bränsle framom fossilt	X	X		Hänvisning till övervakningsrapport. Systemet antas ha motsv. betydelse som för åtgärder i produktionskedjan.
Prisförändringar på alt. marknader för producerat bränsle, t.ex. mat	X			

Tabell 12. Relevanta nyttor och metoder i utredningen

Nyttor	Identifierad	Beskriven	Kvantifierad	Kommentarer kring metod
CO ₂ -reduktion	X	X	X	För inrapporterade utsläppsminskningar antas bl.a. att samtliga biobränslen som används ersätter fossila bränslen. Följer av direktivet. Enkätfråga om åtgärder i produktionskedjan och systemets upplevda betydelse för dessa. För skattning av systemets additionalitet antas att CO ₂ -red. fördelar sig lika mellan åtgärder samt att åtgärder har samma CO ₂ -effekt.
Biologisk mångfald, Övergödning, Försurning	X	X		Hänvisning till rapporteringen enligt Artikel 22 i Förnybartdirektivet
Indirekt markanvändningsförändring (ILUC)	X			Innebär CO ₂ -utsläpp utifrån antagandet att odlad biomassa som används till biodrivmedel indirekt leder till förändrad markanvändning.
Ny information	X	X		Enkätfrågor om ny information samt systemets upplevda betydelse för dessa. Enkätfråga om verifiering och antagande om systemets motsv. betydelse för denna åtgärd som för informationsinsamling. Kompletterande intervjufrågor.
Ökad legitimitet för berörda biobränslen	X	X		Enkätfråga om övriga effekter och regelverkets upplevda betydelse för dessa. Intervjufrågor.
Ökat pris på biobränslen respektive råvaror	X	X		Enkätfråga om övriga effekter och regelverkets upplevda betydelse för dessa. Intervjufrågor.
Inhemsk industri, Ökad produktion, Innovation, Diversifiering	X			Svårt att skatta dessa effekter, samt kontrollsystemets betydelse för dem.

4.1.1 Intervjuer

Totalt har sju intervjuer genomförts. Urvalet skedde genom att en stor respektive liten leverantör, producent och återförsäljare söktes. Samtliga tillfrågade har valt att medverka. Intervjuerna har syftat till att ge en mer fördjupad bild av situationen för olika typer av aktörer. Intervjufrågorna ger ett större utrymme än enkäten för att utveckla och motivera resonemang. För att säkerställa att inga svar tolkas felaktigt har intervjupersonerna fått tillfälle att godkänna anteckningarna efter intervjun. Intervjufrågorna biläggs rapporten.

4.1.2 Enkätundersökning

Enkäten har skickats ut till samtliga rapporteringsskyldiga aktörer med motivet att få ett så stort svarsunderlag som möjligt. På så sätt kan resultatet redogöra för genomsnittlig kostnad för olika kategorier av aktörer avseende typ av verksamhet och omfattning. Enkäten har varit kortfattad för att öka intresset för att svara på den, men möjlighet har funnits att lämna kommentarer utöver de frågor som har

ingått. Vid analys av insamlat material från enkätundersökning har vissa antaganden varit nödvändiga att göra. Vissa känslighetsanalyser har därför gjorts för att utvärdera hur vissa resultat påverkas. Enkätfrågorna biläggs rapporten.

Bortfallsanalys

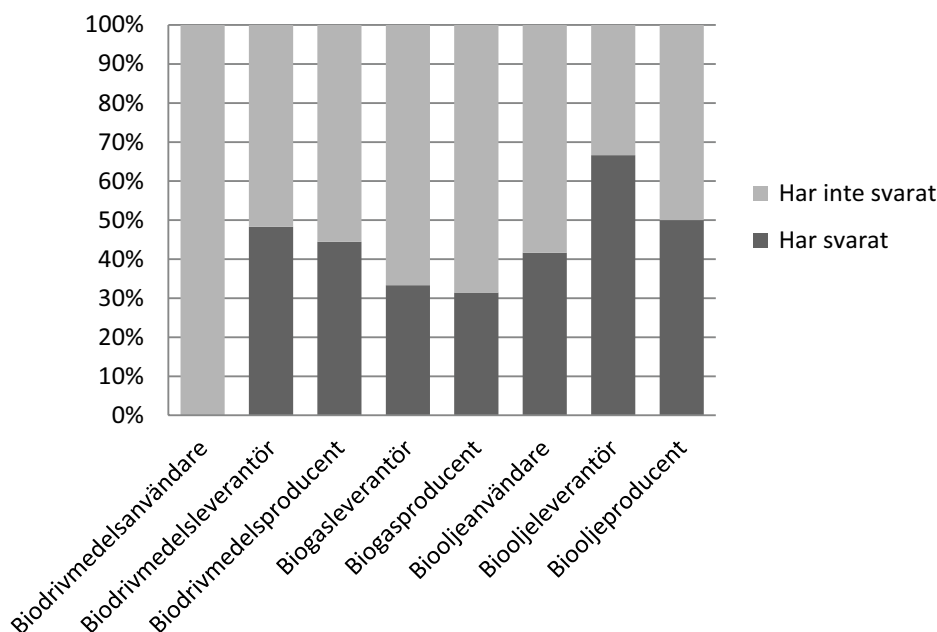
Enkätundersökningen har skickats ut till 161 organisationer. Av dessa har totalt 71 svarat, en svarsfrekvens på knappt 44 procent.

För att undersöka om svaren kan anses representativa har de svarandes inrapporterade uppgifter jämförts med samtliga inrapporterande aktörer. Dels andelar av typ av aktör (producent, leverantör, återförsäljare etc.). Dels genomsnitt mm på angivna mängder biodrivmedel och/eller flytande biobränslen. Dels genomsnitt mm på inrapporterade undvikta utsläpp.

Svarsfrekvensen skiljer sig något mellan olika kategorier (se Figur 10), dock inte avsevärt. Inom kategorin drivmedelsanvändare fanns endast tre aktörer varav två har fått enkäten. Den tredje har istället deltagit i intervju. En beräkning visar att de organisationer som har svarat på enkäten står för ungefär 62 procent av energimängden av de bränslen som hittills har rapporterats till Energimyndigheten.

Jämförelsen ger att enkätsvaren i stort sett bör betraktas som representativa, dock bör svaren tolkas med viss försiktighet. Bortfallet innebär en stor risk för att vissa synpunkter som finns bland många rapporteringsskyldiga inte har kommit med i undersökningen. På samma sätt kan det finnas frekvent förekommande synpunkter bland de svarande som inte är lika vanliga hos bortfallet.

De kvantitativa data som har framkommit vid intervjuer har inkluderats i sammanställningen av enkätanalysen. Detta för att kunna inkludera även dessa resultat vid beräkning av kostnader för rapporteringsskyldiga. Analys av fritextsvar från enkätundersökningen omfattar dock endast de aktörer som har svarat på enkäten.



Figur 10. Svarsfrekvensen fördelat på olika kategorier av rapporteringsskyldiga aktörer.

4.2 Miljöeffekter

4.2.1 Identifierade nyttor som ej kvantifieras

Effekter på biologisk mångfald, övergödning och försurning

Ett syfte med hållbarhetskriterierna är bibehållen biologisk mångfald. Direktivet anger då markområden varifrån biomassa (med vissa undantag) inte får komma. År 2009 gjordes en genomgång av för kriterierna aktuella marktyper i Sverige⁶³.

Effekter i Sverige på biologisk mångfald, övergödning och försurning till följd av ökad produktion av biodrivmedel och flytande biobränslen bedöms i Sveriges rapportering inom förnybartdirektivet (artikel 22)⁶⁴. I huvudsak är bedömningen att eftersom ingen ny mark tas i anspråk har inte någon förändrad markanvändning inom Sverige skett de senaste åren till följd av direktivet. Effekterna av odlingen antas då vara detsamma oavsett om skörden används till livsmedel eller biodrivmedel⁶⁵. Förutom resonemang om effekter på biologisk mångfald görs även vissa beräkningar av användningens effekter på övergödning respektive försurning⁶⁶.

Inte heller den brittiska rapporten har räknat på effekter på biologisk mångfald, främst eftersom det är svårt men även eftersom arealen är en mycket liten andel av deras totala jordbruksmark år 2010, samt eftersom endast en del av dessa råvaror används till biodrivmedel.⁶⁷

Indirekta effekter av ändrad markanvändning (ILUC)

Utredningen räknar inte på indirekta effekter av ändrad markanvändning⁶⁸. Den brittiska rapporten redogör för minskade utsläpp (Mt CO₂e/år) både inklusive och exklusive indirekt effekter. Betydelsen av indirekta effekter för utsläpp från förnybara biodrivmedel är omdiskuterade. Effekterna påstås av en del vara stora, men mycket osäkra och debatterade. Förnybartdirektivet har trots det uppdaterats med medelvärden för indirekta effekter för olika livsmedelsgrödor.

Inhemsk industri, ökad produktion, innovation, diversifiering

Andra identifierade nyttor som inte har kvantifierats i vår utredning är a) tillväxt i inhemsk biodrivmedelsindustri (jobb/kapital)⁶⁹, b) ökad (jordbruks)produktion, c) innovation, d) nytta med ett diversifierat utbud, såsom minskad sårbarhet, e) ökad

⁶³ Energimyndigheten, ER 2009:30.

⁶⁴ Energimyndigheten (2015) Underlag till Sveriges rapport enligt artikel 22 i förnybartdirektivet avseende 2013 och 2014, sid. 55 ff

⁶⁵ Den totala odlade arealen för spannmål och raps har minskat mellan 2005–2014.

⁶⁶ Dessa beräkningar har inte tagit hänsyn till att effekterna (troligen) kan ha andra förklaringar.

⁶⁷ Men glömt att nämna i sin egen uppräknings av exkluderade effekter. I rapporten nämner de denna effekt från inhemsk produktion av råvaror till biodrivmedel och flytande biobränslen. Årliga jordbruksarealer och vad de används till kan sammanställas.

⁶⁸ ILUC utgår ifrån att användning av primärgrödor till produktion av biodrivmedel minskar tillgången till markarealer för produktion och livsmedel och foder vilket medför att ändrad markanvändning sker på andra platser för att tillgodose behovet.

⁶⁹ Signifikant ökad inhemsk produktion/förädling av UK råvaror under 2008/09-2012/13, från 9 % till 21 %. De redogör också för installerad produktionskapacitet.

produktion av proteinrikt djurfoder (biprodukt från bioetanol). Den främsta anledningen är att det är svårt att avgöra additionella effekter, samt att vissa av dessa nyttor torde vara ganska små.

4.2.2 Utsläppsminskningar

Företagens inrapporterade växthusgasberäkningar ska ta hänsyn till alla klimatpåverkande utsläpp under odling, i transport och lagring samt vid bearbetning. Utsläpp från förbränning av biodrivmedel i en motor eller av flytande biobränsle i en panna anses vara noll eftersom motsvarande mängd koldioxid tagits upp tidigare av biomassan.

Växthusgasutsläppen kan bestämmas genom faktiska beräkningar, normalvärden eller genom en kombination med delnormalvärden och faktiska beräkningar. Metodiken regleras i Förnybartdirektivet och Energimyndighetens föreskrifter. Ett exempel på en faktisk växthusgasberäkning finns i kapitlet om HVO, se Figur 6. Normalvärden är schablonvärden fastställda av EU-kommissionen. De är konservativa⁷⁰ och är beräknade utifrån typiska utsläpp för produktionskedjans olika delar för det förnybara bränslet. Mer om beräkningarna står i rapporten hållbara biodrivmedel och flytande biobränslen 2014⁷¹.

Undvikta utsläpp

Baserat på tillgängliga data redovisas undvikta utsläpp över tid (se Tabell 13). Viss kvalitetssäkring av inrapporterade data sker i samband med myndighetens handläggning, och företagen kan i vissa fall behöva komplettera eller justera inrapporterade utsläpp.

I förnybarhetsdirektivets angivna metod för hur utsläppsminskningar (CO₂-reduktion) ska beräknas ingår ett antagande om jämförelse med motsvarande fossilt bränsle. Här antas därmed att de förnybara bränslena ersätter ett fossilt. För att beräkna undvikta utsläpp subtraheras utsläppen från biodrivmedel och flytande biobränslen från utsläppen för den fossila motsvarigheten⁷².

I Tabell 13 återges undvikta växthusgasutsläpp från ökad användning av biodrivmedel och flytande biobränslen för perioden 2011–2014.⁷³ För att mäta förändringen över tid redovisas inrapporterade utsläppsminskningar per år, inte summerat.

⁷⁰ Till beräkningarna har en konservativ faktor vilket gör att normalvärdena är omkring 20 procent högre än de så kallade ”typiska värden” som också finns angivna i förnybartdirektivet.

⁷¹ Energimyndigheten, ET 2015:12

⁷² Den fossila motsvarigheten med vilken de förnybara bränslena ska jämföras finns fastställt i förnybartdirektivet. Den skiljer sig beroende på användningsområde (transport, värme, kraft- eller kraftvärmeproduktion). Den skiljer sig också från fossila motsvarigheten angiven i Bränslekvalitetsdirektivet.

⁷³ *Flytande biobränslen* har i enlighet med direktivet generellt sett en högre växthusgasminskning jämfört med biodrivmedel och jämfört med fossila motsvarigheter. Detta eftersom bränslena nästan uteslutande kommer från restprodukter och avfall. Utsläppsminskningen här ligger oftast på mellan 90–100 procent. Mer om detta i rapport 2014.

Tabell 13. Undvikta utsläpp från ökad användning av biodrivmedel och flytande biobränslen (tusen ton CO₂) för perioden 2011–2014.

	2011	2012	2013	2014
Annat energiändamål	764	812	1 226	1 133
Bioolja	695	752	1 128	1 029
Etanol	0	2	0	3
FAME	0	2	3	3
Metanol	70	57	95	98
Transport	947	1 357	1 948	2 304
Biogas i flytande form	0	2	6	7
Biogas i gasform	140	208	193	220
DME	0	1	0	0
Etanol	419	417	405	336
ETBE	3	7	1	0
FAME	299	389	431	609
HVO	85	333	911	1 131
Totalsumma	1 711	2 170	3 174	3 437

Källa: Energimyndigheten, rapportering enligt hållbarhetslagen.

De totala undvikta utsläppen uppgick år 2014 till cirka 3,4 miljoner ton. Under hela perioden 2011–2014 har utsläppsminskningen per år fördubblats, främst på grund av ökad användning av biodrivmedel baserade på restprodukter och avfall.

Den brittiska utvärderingen avser endast biodrivmedel till transportändamål. Resultatet där visar att utsläppsminskningen har ökat under de första åren till 2 440 tusen ton CO₂e/år under 2011/2012 för att sedan minska något till 1 960 tusen ton CO₂e/år 2012/2013.

4.2.3 Regelverkets additionalitet avseende utsläppsminskningar

Enkätresultaten i det här avsnittet indikerar att systemets additionalitet är låg när det gäller åtgärder i produktionskedjan. Det tyder på att kriterierna redan var uppfyllda i praktiken och att inga ytterligare krav på åtgärdsarbete i produktionskedjan ställs till följd av regelverket. Detta är ett förväntat och önskvärt resultat. Det är kriterierna i sig och/eller andra kompletterande styrmedel som är tänkt att vara drivande specifikt för detta åtgärdsarbete.

I Tabell 14 kan utläsas vilken betydelse regelverket för hållbarhetskriterier har haft för ändringar som företagen har gjort i sina produktionskedjor för biodrivmedel och flytande biobränslen. Frågan var obligatorisk för alla åtgärder.

Tabell 14. Företagens ändringar i deras produktionskedjor samt regelverkets betydelse för detta åtgärdsarbete, på en skala från ingen till avgörande betydelse eller att inga ändringar har gjorts. Procent (antal).

Åtgärd Skala	Typer av råvaror ¹	Ursprungsland för råvaror	Inköp med högre klimatprestanda	Flytt av hållbara mängder ²	Annat	Genomsnittlig betydelse
Ingen betydelse	33,8 (24)	38 (27)	33,8 (24)	45,1 (32)	36,6 (26)	38
Viss betydelse	15,5 (11)	11,3 (8)	11,3 (8)	1,4 (1)	4,2 (3)	8,7
Ganska stor betydelse	12,7 (9)	11,3 (8)	12,7 (9)	2,8 (2)	0 (0)	7,9
Avgörande betydelse	1,4 (1)	0 (0)	2,8 (2)	1,4 (1)	2,8 (2)	1,7
Inga ändringar	36,6 (26)	39,4 (28)	39,4 (28)	49,3 (35)	56,3 (40)	44

¹ Exempelvis typ av gröda, restprodukt/avfall.

² Mellan olika skatteupplag/naturgasnätet (tillämpning av massbalansprincipen).

Källa: Utredningens enkätanalys.

Beroende på åtgärd visar enkätresultaten att 37–56 procent av aktörerna inte har gjort några ändringar i sina förnybara produktionskedjor. Bland de som har gjort ändringar i sina produktionskedjor bedömer de att åtgärderna inte är härförliga till regelverket i 34–45 procent av fallen, också här beroende på åtgärd. I fritextsvaren finns en möjlig förklaring i att åtgärderna anses ligga utanför det egna kontrollsystemet, och därmed den egna rådigheten. Ett annat tänkbart skäl skulle kunna vara att svenska aktörer har gjort åtgärder redan innan systemet fanns på plats.

För att grovt bedöma systemets betydelse för inrapporterade utsläppsminskningar behöver ett antagande göras om att inrapporterade utsläppsminskningar fördelar sig lika mellan de åtgärder som företagens vidtar för att åstadkomma denna effekt⁷⁴. Tabell 14 redovisar utifrån enkätundersökningens resultat genomsnittlig betydelse per respektive kategoriskala. Kategorierna ”Ingen åtgärd” (cirka 38 procent) och ”Inga ändringar” (cirka 44 procent) summeras därefter till minst 82 procent för att ge ett indikativt mått på systemets icke-additionella effekt. Det innebär också att högst 18 procent av inrapporterade utsläppsminskningar⁷⁵ kan tillskrivas systemet. Här antas att kategoriskalorna kan summeras på just detta sätt. Om den icke-additionella effekten även skulle inkludera kategorin ”Viss betydelse”, skulle effekten istället summeras till cirka 91 procent. I det fallet skulle systemets betydelse istället bli cirka nio procent. I fortsättningen tillämpas en illustrativ avrundning till 80 procent icke-additionell respektive 20 procent effekt som kan tillskrivas systemet.

Av de (14) som valt att utveckla sina svar i ämnet har hälften (7) uppgett att inga andra ändringar har gjorts. De flesta (4) av dessa uppger att de inte har någon egen produktion. Köpare av bioolja (2) uppger att kriterierna redan var uppfyllda.⁷⁶

⁷⁴ Uppgifter om respektive åtgärds bidrag till inrapporterade utsläppsminskningar saknas.

⁷⁵ Vilket motsvarar summan av övriga kategorier, viss-avgörande betydelse.

⁷⁶ Frågan var obligatorisk.

Av de (3) som angett att systemet inte har haft någon betydelse för genomförda ändringar, förtydligar två att tidigare praxis och/eller massbalanssystemet fungerar bra. Den ene uppger samtidigt att deras råvaror oftare är från EU idag, och tillskriver regelverket viss betydelse för detta.

Två av de tre som tillskrivit systemet viss betydelse för någon annan åtgärd har också utvecklat sina svar. En uppger valet av leverantör och den andre uppger planerade investeringar (LNG). De två som gett systemet avgörande betydelse anger att det handlar om inköp av anläggning respektive en planerad investering (metan).

Två fritextsvar berör ett problem. Den ene tillskriver regelverket avgörande betydelse för deras ändringar av inköp med högre klimatprestanda, och viss betydelse för byte av råvarutyp, men poängterar samtidigt att de har börjat köpa mängder som de inte är skattepliktiga för och arbetar då utanför det egna kontrollsystemet. Den andra har inte gjort några egna ändringar till följd av regelverket, men lyfter att när samma leverantör har partier både i och utanför systemet ger detta ett högre pris på det godkända partiet.

Sammanfattning, additionalitet i produktionskedjan och mer data

Åtgärder inom den fossila produktionskedjan samt byten från ett fossilt till ett förnybart motsvarande bränsle ingick inte i enkäten. Detta eftersom regelverket utgår ifrån att det förnybara ska vara hållbart och generera utsläppsminskningar. Företagen nämner inte någon motsvarande substitution till fossila bränslen, men specifika frågor har inte heller ställts kring detta.

Enkätresultaten indikerar att få åtgärder görs i den förnybara produktionskedjan. Orsaker till detta har inte utretts. Enkäten indikerar även att systemets additionalitet är låg när det gäller åtgärdsarbetet i produktionskedjan. Detta är förväntat eftersom regelverket är knutet till andra styrmedel. Utifrån enkätresultaten bör inrapporterade växthusgasutsläpp räknas av med minst cirka 80 procent. Motsatt bör högst cirka 20 procent av utsläppsminskningarna härledas till det svenska systemet med hållbarhetskriterier. De totala undvikta växthusgasutsläppen under perioden 2011–2014 som kan hänföras till systemet kan då beräknas till 2 100 000 ton CO₂e⁷⁷. Beräkningarna vilar på flera antaganden. Förutom för beräkningarna i sig även avseende enkätresultatens representativitet. Beräkningarna ska därför inte tolkas ur sitt sammanhang. Dessa undvikta klimatutsläpp ställs i relation till systemets kostnader i avsnitt 4.6.

Uppgifter om andra miljöeffekter samlas inte in idag⁷⁸. Utöver miljöeffekter finns ett antal andra identifierade nyttor som inte har kvantifierats i denna utredning. Det är först när samtliga nyttor ställs i relation till samtliga kostnader, med hänsyn tagen till additionella effekter, som mer säkra uttalanden om systemets kostnadseffektivitet och ändamålsenlighet kan besvaras.

⁷⁷ Utsläppsminskningarna hämtas från Tabell 13 i avsnitt 4.2.2.

⁷⁸ Metoden för att beräkna utsläppsminskningarna är baserade på faktiska och/eller delnormalvärden, normalvärden mellan förnybara bränslen och den fossila motsvarigheten. Därmed antar metoden att det är bytet från fossilt till förnybart som per definition åstadkommer CO₂-reduktionen.

Kompletterande datainsamling och analys bör inrikta sig på samtliga åtgärder inom de förnybara och fossila produktionskedjorna samt byten däremellan, inklusive respektive åtgärds-kostnader. Intressant vore även att undersöka andra faktorer som styr företagens val; främst olika bränslepriser och (korspris-) elasticiteter.

4.2.4 Ny information till följd av systemet

Ett av systemets huvudsakliga syften handlar om tillfredsställande och tillförlitlig information för att avgöra om hållbarhetskriterierna är uppfyllda. Denna fråga, huruvida informationen är ny och hänförlig till systemet behandlas i detta avsnitt. Samtliga resultat är från Energimyndighetens enkät.

I enkätsvaren (Tabell 15) kan utläsas vilken ny information som företagen inhämtat sedan deras respektive kontrollsystem infördes.

Tabell 15. Vilken ny information har ni inhämtat om era produktionskedjor sedan ni infört ert kontrollsystem?⁷⁹ Antal svar: 64⁸⁰.

Ökad spårbarhet till ursprungsland	31 st	48.4 %
CO ₂ -utsläpp i produktionskedjan	41 st	64.1 %
Förändrad markanvändning (i produktions-/ursprungslandet)	5 st	7.8 %
Specifika kvalitéer hos råvaran (t.ex. certifierad eller inte)	29 st	45.3 %
Övrig information*	14 st	21.9 %

* Bland dessa skriver några (3) att ingen ny information har inhämtats. Vissa uppger att de inte är producenter (2). Dessa svar kan betraktas som "opt-out"-svar. Övriga svar utvecklar nya informationsåtgärder; vanligast är att de har inhämtat ny/bättre uppföljning (t.ex. om metanutsläpp, använda substrat) eller att de har valt ny eller ställt ökade krav på leverantör.

Det är många som har angett flera typer av ny information. Vanligast är ny information om utsläpp (11) eller olika kombinationer av ny information om utsläpp och kvalitet (8), spårbarhet och utsläpp (7) eller spårbarhet, utsläpp och kvalitet (7). Även endast ett övrigt svar är relativt vanligt (8). Några har valt samtliga (4), eller spårbarhet respektive kvalitet ensamt (5 respektive 4).

Bland de (14) som inhämtat övrig ny information kan flera (6) betraktas som "opt-out-svar"⁸¹. Bland övriga förtydligar några (3) att den nya informationen består i ny/bättre uppföljning om metanutsläpp eller använda substrat. Några andra (4) nämner att de valt ny eller ställt ökade krav på leverantör.

⁷⁹ Med ny information avses sådan information som tidigare inte fanns inom företaget.

⁸⁰ Enkätfrågan har således ett bortfall på sex svar. Eftersom frågan inte hade något "opt-out"-svar är tänkbara förklaringar till uteblivna svar att de inte har samlat in någon ny information, alternativt att de inte vet.

⁸¹ Frågan var obligatorisk men hade inget svarsalternativ motsvarande "Ingen" eller "Vet ej". Några (3) som angett Övrig ny information uppger därför att ingen ny information har inhämtats, och andra (2) att de inte är producenter. En har lämnat tomt.

Totalt 11 svaranden utvecklar sina svar. Här uppger flera (6)⁸² att den nya informationen har samlats in genom val av ny eller ökade krav på leverantör. Några (3) förtydligar att de har fått en förbättrad uppföljning vad gäller schablonvärden på CO₂. Ett fåtal (2) förtydligar att den nya informationen handlar om krav på och bedömningar av sociala och etiska aspekter.

Regelverkets betydelse

I enkäten (Tabell 16) efterfrågades vilken del i det svenska regelverket för hållbarhetskriterier som har varit mest avgörande för den nya informationen.

Tabell 16. Företagens uppfattning om motiv till ny informationsinsamling.

	Regelverket i stort		Rapporteringskrav*		Oberoende granskning vid omprövning		Myndighets- tillsyn		Krav från kunder		Annat	
Betydelse	st	%	st	%	st	%	st	%	st	%	st	%
Ingen	8	11,3	8	11,3	8	11,3	15	21,1	23	32,4	18	25,4
Viss	16	22,5	9	12,7	19	26,8	19	26,8	20	28,2	7	9,9
Ganska stor	14	19,7	15	21,1	20	28,2	10	14,1	11	15,5	2	2,8
Avgörande	25	35,2	34	47,9	18	25,4	14	19,7	9	12,7	0	0
Vet ej	8	11,3	5	7	6	8,5	13	18,3	8	11,3	44	62

* Årlig rapportering av hållbara mängder.

Ur tabellen framgår att främst rapporteringskraven har haft avgörande betydelse för inhämtandet av ny information. Även regelverket i stort och den oberoende granskningen har haft avgörande respektive ganska stor betydelse.

När det gäller Annat anges antingen oklar (44) eller ingen betydelse (18). Tre av dessa har valt att utveckla sina svar, se nedan. Båda som gett Annat ganska stor betydelse har utvecklat sina svar.

Totalt fem svaranden har valt att utveckla sina svar. Några (2) betonar att insamlad ny information i kontrollsystemet görs på grund av regelverket. Fritextsvaren bekräftar här att systemet har avgörande betydelse. En uppger att det egna kontrollsystemets vision och mål har en ganska stor betydelse, jämte regelverket i stort. En användare av becolja respektive ett företag som enbart är återförsäljare anser att kontrollsystemet inte är relevant för dem (2).

Tillförlitlig och tillfredsställande information

I Tabell 17 sammanställs enkätresultaten om tillförlitlig och tillfredsställande information, vilket är utpekade syften i förnybartdirektivet för systemet.

⁸² Varav merparten är de som också angett att Övrig ny information har inhämtats.

Tabell 17. Företagens uppfattning om tillförlitlig information och tillfredsställande verifiering

Stämmer...	Informationen i vårt kontrollsystem är tillförlitlig för uppföljning av HBK		Oberoende granskning är tillfredsställande för verifiering av informationen	
	antal	procent	antal	procent
... inte alls	0	0	1	1,4
... till viss del	3	4,2	7	9,9
... ganska bra	18	25,4	17	23,9
... helt	50	70,4	45	63,4
Vet ej	0	0	1	1,4

Enkätresultaten visar tämligen entydigt att aktörerna litar på den information de har i deras egna system och även att den oberoende granskningen anses tillfredsställande⁸³. Energimyndigheten har dock erfarit att kvaliteten på de oberoende granskningsutlåtanden som har kommit in varierar. Det kan exempelvis förekomma att de frågor som ställs i mallen för granskningsutlåtande inte besvaras på ett bra sätt. Detta behöver dock inte påverka den rapporteringsskyldiges uppfattning om den oberoende granskaren negativt.

Sju svaranden har valt att utveckla sina svar. Utmärkande här är att de flesta (5) förtydligat att de litar på sina leverantörer eller EU:s godkända system. En av dessa betonar också beroendet av sin leverantör. En annan anser att den oberoende granskningen främst kontrollerar massbalanssystemet.

Verifiering av information

På frågan om företagen har vidtagit några andra åtgärder utöver oberoende granskning⁸⁴ för att specifikt verifiera att tillförlitlig information finns i ert kontrollsystem svarar 45 procent (32 st) JA och 51 procent (36 st) NEJ. Övriga (3) har svarat Vet ej.

Inga som svarat Nej har utvecklat sina svar. En tolkning skulle kunna vara att de litar på sina system och leverantörer i så hög utsträckning att detta inte behövs. En annan tolkning skulle kunna vara att de inte gör detta eftersom det inte krävs enligt regelverket.

19 av de som svarat JA har utvecklat sina svar, varav flera (7) nämner flera andra åtgärder. Vanligast är antingen olika typer av kompetensåtgärder (7) (främst personalutbildning) eller platsbesök hos leverantören (6). Flera (5) nämner egenkontroll, avstämningar och/eller externa och interna revisioner. Andra nämner rutiner (3), leverantörsdialoger (2) eller arbete för förbättrad uppföljning (2). En har infört ett större ledningssystem vari deras kontrollsystem ingår.

⁸³ Här finns såklart möjligheten att svaranden har ett incitament att svara att de litar på den information de har samlat in, eftersom denna information rapporteras in till tillsynsmyndigheten. I vilken utsträckning företag genomför ytterligare åtgärder utöver granskningen (se nästa fråga) berör delvis denna problematik.

⁸⁴ Kompetensutveckling och platsbesök angavs som exempel.

Enkäten har inte explicit efterfrågat vad (övriga) verifieringsåtgärder har kostat företagen. Energimyndigheten har antagit att dessa kostnader ingår i företagens administrationskostnader för löpande förvaltning av kontrollsystemet. Beroende på hur företagen har tolkat frågan kan deras kostnader vara underskattade.

Sammanfattning och den nya informationens additionalitet

Enligt enkätresultaten har aktörerna inhämtat ny information om utsläpp, spårbarhet och kvalitet. De två senare hänger nära ihop med information om utsläpp. Fritextsvaren indikerar främst att informationen inhämtas från befintliga eller nya leverantörer. Företagen har inte inhämtat ny information om eventuellt förändrad markanvändning.

Regelverket och framför allt rapporteringen har avgörande betydelse för insamlandet av den nya informationen. Information om utsläpp efterfrågas i rapporteringen till Energimyndigheten, medan information av eventuellt förändrad markanvändning inte efterfrågas specifikt. Fritextsvaren bekräftar systemets betydelse.

Företagen anser att deras information är tillförlitlig för uppföljning av hållbarhetskriterierna, och att granskningen ger en tillfredsställande verifiering. Aktörerna anser därmed att dessa syften med det svenska systemet är uppfyllda.

Utöver den oberoende granskningen gör drygt hälften inget särskilt för att verifiera insamlad information. I fritextsvaren framgår ett förtroende och beroende av informationen från sina leverantörer. Nästan lika många gör flera åtgärder för att verifiera insamlad informationen, men även kompetensåtgärder nämns. Implikationerna är tvetydiga. Skillnaderna mellan dessa grupper skulle behöva analyseras närmare, t.ex. mot frågan om tillfredsställande granskning samt mot förekomsten av ledningssystem och när dessa i så fall infördes.

När det gäller ny information indikerar resultaten från enkäten en mycket hög additionalitet. Den nya informationen skulle inte ha inhämtats utan regelverket (rapporteringskraven). Eftersom informationsinsamlingen i relativt liten utsträckning skulle ha vidtagits utan systemet, torde det kunna antas att verifieringen av denna information annars inte heller vore lika aktuell. Befintliga ledningssystem kan utgöra en tänkbar förklaring till varför verifieringsåtgärder genomförs.

4.3 Övriga effekter

I Tabell 18 sammanfattas enkätresultaten när det gäller regelverkets betydelse för ett antal övriga effekter. Samtliga effekter var frivilliga att ange.

De svarande upplever en ökad legitimitet för sina biobränslen, samt att regelverket har haft viss till ganska stor betydelse för detta. När det gäller prisökningar på egna biobränslen upplevs regelverket ha haft viss betydelse. Många upplever varken prisökningar på råvaror eller ökad efterfrågan på egna biobränslen, och för dessa effekter har regelverket lägre betydelse. När det gäller andra effekter uppger drygt hälften inga sådana, i övrigt ges regelverket i huvudsak ingen betydelse.

Tabell 18. Regelverkets betydelse för övriga effekter.

Betydelse	Ökad legitimitet för våra biobränslen	Ökat pris för våra biobränslen	Ökat pris för råvaror vi använder	Ökad efterfrågan av våra biobränslen	Annan effekt (61 svar)
Ingen	9,9 % (7)	23,9 % (17)	35,2 % (25)	35,2 % (25)	32,8 % (20)
Viss	36,6 % (26)	36,6 % (26)	28,2 % (20)	18,3 % (13)	6,6 % (4)
Ganska stor	22,5 % (16)	15,5 % (11)	8,5 % (6)	11,3 % (8)	4,9 % (3)
Avgörande	15,5 % (11)	4,2 % (3)	2,8 % (2)	2,8 % (2)	3,3 % (2)
Inga effekter	15,5 % (11)	19,7 % (14)	25,4 % (18)	32,4 % (23)	52,5 % (32)

Nio aktörer har valt att utveckla sina svar. Svaren är spretiga och flertalet (7) har angett en annan effekt⁸⁵. Två av dessa uppger att regelverkets kopplade subventioner har avgörande betydelse för dem. Ytterligare tre upplever att regelverket har haft ganska stor betydelse; den förste åt utökade möjligheter till uppföljning, den andre åt att påverkan i flera led ger effekt och förståelse, och den tredje åt att biogasen missgynnas med nuvarande system. En svarande lyfter att systemet har ökat deras administration. De två som utvecklat sina svar utan att tillskriva regelverket några andra effekter hänvisar antingen till praxis eller att de inte är producent. Båda tillskriver istället systemet viss (avgörande) betydelse för legitimitet och pris på egna biobränslen.

Av de som uppgett att systemet har haft ganska stor betydelse för priset på deras biobränsle har endast en utvecklat sitt svar. Denne anger att svensk värme- och kraftproduktion betalar ett högre pris på restprodukter i och med regelverket, men också att efterfrågan styrs av andra faktorer än lagar.

4.3.1 Sammanfattning av övriga effekter

De svarande upplever en ökad legitimitet för sina biobränslen, samt att regelverket har haft viss till ganska stor betydelse för detta. När det gäller prisökningar på egna biobränslen upplevs regelverket ha haft viss betydelse. Många upplever varken prisökningar på råvaror eller ökad efterfrågan på egna biobränslen, och för dessa effekter har regelverket också lägre betydelse. När det gäller andra (egna) effekter anges antingen inga effekter eller att regelverket inte har någon betydelse. Fritextsvaren är i huvudsak från de som angett andra effekter, och bland dessa finns ingen entydig bild.

Systemets additionalitet varierar alltså beroende på typ av effekt. Störst är den när det gäller ökad legitimitet för det egna biobränslet.

⁸⁵ Alla (5) som gett andra effekter ganska stor eller avgörande betydelse har utvecklat sina svar. Bland övriga som uppgett annan effekt har en eller två utvecklat sina svar.

4.4 Kostnader

I detta avsnitt redovisas åtgärdskostnader i den förnybara produktionskedjan samt aktörernas respektive statens administrationskostnader.

Aktörernas merkostnader för att välja ett biobränsle framom ett motsvarande fossilt bränsle har inte beräknats. Dessa merkostnader hanteras i övervakningsrapporter som Energimyndigheten gör avseende överkompensation av biobränslen, se avsnitt 2.5.1. Med tanke på enkätresultaten i avsnitt 4.2.3 avseende systemets betydelse för företagens (genomförda) åtgärder i den förnybara produktionskedjan kan det vara ett rimligt antagande att systemets betydelse även för bytet från fossilt till förnybart, och tillhörande merkostnader, är relativt små.⁸⁶

Prisförändringar på alternativa marknader för producerat biobränsle har inte inkluderats, t.ex. mat.⁸⁷

Aktörernas administrationskostnader motsvarar i huvudsak den nya informationsinsamling som framkommit i avsnitt 4.2.4⁸⁸. Huruvida företagen även inkluderat åtgärdskostnader för verifiering samt för eventuella byten av leverantör skulle behöva undersökas närmare. Eventuellt kan leverantörsbyten i vissa fall vara inkluderade i redovisade åtgärdskostnader, se avsnitt 4.4.3. Detta innebär att åtgärds-kostnader för verifiering och leverantörsbyten troligen är högre. Dessa åtgärder och tillhörande kostnader har stor betydelse för systemets specifika syfte och kostnads-effektivitet. Energimyndigheten tar med sig frågan hur uppföljningen här kan förbättras.

4.4.1 Kostnader för Energimyndigheten

Administrativa kostnader för Energimyndigheten inkluderar förvaltningen av regelverket i form av personalresurser samt IT-stöd för hantering av ärenden. Utveckling och utredningar i samband med införande av regelverket och verksamhetens löpande kostnader har också tagits med. Kostnaderna redovisas i Tabell 19.

⁸⁶ Den brittiska utvärderingen räknar inte av systemets additionella effekt när det gäller CO₂-reduktioner. Således behöver dessa merkostnader ingå i deras utvärdering. De beräknar dessa genom att dra bort kostnaden för ersatta fossila bränslen från kostnaden för biofuels supplied. Rådande marknadspriser har använts. Bytesförhållandet 1:1 antas mellan biobränsle/fossil. Proxy-priser används för vissa biobränslen. De brittiska aktörerna har haft många synpunkter på valet av priser. Några hänvisar till priser som används av Argus respektive Platt. Road Transport Fuel Obligation post implementation review (2014).

⁸⁷ Dessa kostnader ingår inte heller i den brittiska utvärderingen.

⁸⁸ Enkäten frågade efter kostnader dels för hela arbetet med framtagande av kontrollsystem fram till dess att ett hållbarhetsbesked har erhållits, inkluderande både interna kostnader och köpta tjänster. Dels för förvaltning av kontrollsystemet.

Tabell 19. Interna kostnader vid Energimyndigheten för arbetet med det svenska systemet för hållbarhetskriterier. Uttryckt i tusen kr.⁸⁹

	Förvaltning	Utredning/ utveckling	Övrig IT	Summa
Köpta externa tjänster	428	2 352	77	2 856
Köpta externa IT-tjänster	10	2	1 065	1 078
Köpta interna IT-tjänster	0	0	560	560
Omkostnader personal	225	188	0	413
Summa kostnader	663	2 542	1 702	4 907
Tid i pengar	12 099	19 217	468	31 783
Tid i pengar (egen IT-personal)	0	0	150	150
Summa	12 762	21 759	2 320	36 840
Summa per år*	1 823	3 108	331	5 263

* Utslaget på sju år, det vill säga perioden 2009–2015 (redovisningen t.o.m. september).

Källa: Energimyndighetens tid- och ekonomisystem.

Att kostnaderna totalt och för de olika delarna antas vara detsamma varje år är rimligt. Energimyndigheten har fortfarande idag relativt höga utvecklingskostnader för styrmedlet, trots att systemet funnit på plats i nästan fem år. Arbetet med utredning och utveckling har hittills kostat nästan dubbelt så mycket som förvaltningen. Möjliga förklaringar till detta är att styrmedlet infördes snabbt och att en del av implementeringsarbetet – både i Sverige och EU – därför har behövt ske i det löpande arbetet.

De motsvarande statliga administrationskostnaderna för det brittiska systemet är £6,34 miljoner⁹⁰, eller motsvarande knappt 80 miljoner SEK⁹¹.

Internationellt arbete och finansierad forskning

Detta uppdrag fokuserar på nyttor och kostnader av det svenska systemet. Därför har vi här valt att grovt beskriva sådana insatser och tillhörande kostnader som är mer indirekta och osäkra, snarare än att också försöka kvantifiera dessa. Här avses internationellt arbete samt finansierad forskning. Beskrivningen ger en ökad helhetsbild av vad det innebär att bygga upp och sätta på plats ett nytt regelverk och system.

⁸⁹ I Förvaltning ingår alla kostnader och nedlagd tid förknippad med ärendehantering, information, användarrådet samt tillsyn. Därutöver ingår kostnader och uppskattningsvis 20 procent av redovisad tid på allmänna tidkoder. I Utveckling ingår förutom direkt utrednings- och utvecklingsarbete även berörda tid för implementeringen av hållbarhetskriterierna. Även berörda tid med den svenska handlingsplanen för förnybartdirektivet samt uppskattningsvis ca 40 procent av kostnader för sådant arbete har inkluderats. Internationellt arbete med bedömt svagare eller indirekt bäring på hållbarhetskriterierna och/eller kontrollsystemet har inte tagits med.

⁹⁰ Renewable Transport Fuel Obligation: Post Implementation Review (2014) sid. 30

⁹¹ Enligt en antagen växelkurs för år 2014 om 11,30 SEK/GBP (<http://www.riksbank.se/sv/Rantor-och-valutakurser/>)

Statliga insatser och/eller arbete som följer på till exempel annat direktivarbete kan ha haft viss eller kan komma att få relevans för utformning av det svenska systemet. En del internationella insatser krävs, andra är mer frivilliga. Myndigheten har deltagit aktivt i utvecklandet av det frivilliga certifieringssystem s.k. Biograce I som idag finns och används på EU-nivå (för en del av kedjan, GHG-beräkningar).⁹² Den internationella samverkan handlar också ofta om att politiken och arbetet med kommande direktiv utvecklas⁹³. Kostnader för internationellt arbete, omvärldsanalys eller eget arbete med standardisering av data summeras för hela perioden till cirka 5,4 miljoner kr⁹⁴, varav merparten är nedlagd tid.

Av forskningsfinansierade projekt om biobränslen är en bedömning att en tredjedel av de mellan 15 och 18 miljoner kronor (olika år från år) används till att ge säkrare data om hållbarhetsaspekter och som kan komma att bli relevant för tillämpningen av det svenska systemet. Även många forskningsprojekt initieras i samband med att politiken och arbetet med kommande direktiv utvecklas. Flera projekt rör beräkningsstandarder. Andra är mer utvärderande⁹⁵. Osäkerheten i vilka forskningsresultat som kommer att tillämpas och användas framöver av olika aktörer är mycket stor.

Ärendehantering

Ärendehantering är en central del i Energimyndighetens förvaltning av regelverket. Enligt 7 § förvaltningslagen ska ärenden handläggas på ett enkelt, snabbt och effektivt sätt. Detta minimerar de administrativa kostnaderna för både aktörer och stat. Det är därför viktigt att handläggningstider hålls så korta som möjligt. Antalet kompletteringar av ett ärende indikerar i viss mån ”onödig” handläggningstid. Figur 11 visar en fördelning över antalet ärenden fördelat på olika ärendetyper och andelen kompletteringar. Antalet kompletteringar varierar, genomsnittet har varit 2,3 för hållbarhetsbeskedsansökningar och 1,6 för omprövningsärenden. Varje komplettering innebär merarbete, både för tillsynsmyndigheten och för den rapporteringsskyldiga aktören. Handläggningstiden varierar för olika typer av ärenden beroende på hur processen ser ut, medianen är 29 dagar⁹⁶.

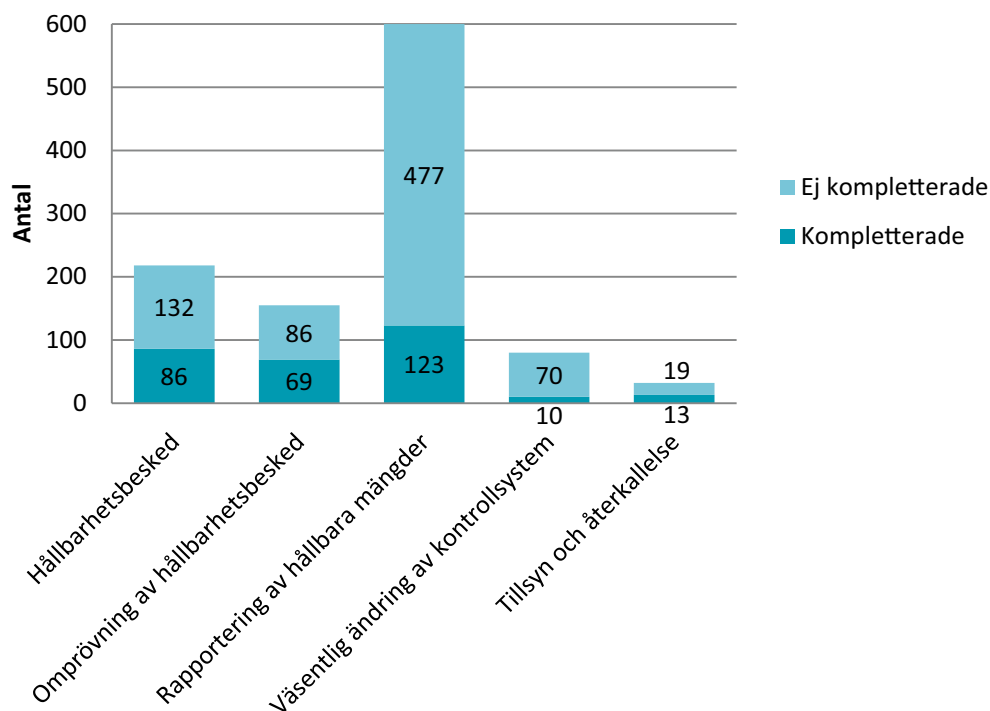
⁹² Biograce 1.

⁹³ Dels inom CA-RES 1 och 2, där en arbetsgrupp är dedikerad till biodrivmedels hållbarhetsfrågor, och dels som ordförande för REFUREC.

⁹⁴ Enligt Energimyndighetens tid- och ekonomisystem.

⁹⁵ T.ex. så är Brogaards projekt snarare utvärderande till sin art och startat efter the fact. Pål Börjessons har också ett bredare angreppssätt. Dessutom finns det projekt inom F3-programmet med direkt bäring på HBK, t.ex. leder Serina Ahlgren ett projekt för närvarande.

⁹⁶ Avser faktiska dagar, helgdagar räknas alltså inte bort.



Figur 11. Fördelningen av ärenden på olika ärendetyper samt hur stor andel som har kompletterats. Källa: Energimyndighetens diarium.

Den procentuella kompletteringsgraden av rapporter är relativt låg (ca 20 procent). Högst kompletteringsgrad har tillsyn och återkallelser (ca 60 procent), därefter omprövningar (ca 45 procent) och hållbarhetsbesked (ca 40 procent). Både antalet rapporteringar och kompletteringar av dessa är dock störst sett till antalet ärenden, eftersom rapporteringen är en årligen återkommande händelse. Tillsynsärendena är hittills mycket få. Slutsatser av detta är att det finns flera möjligheter att minska löpande administrationskostnader för berörda aktörer och handläggare. Ett fokus bör vara att ytterligare förenkla rapporteringen. I enkäten och intervjuerna (avsnitt 4.5.2) har aktörer lämnat flera förslag. Detta och andra förslag som kan minska antalet kompletteringar lyfts i kapitel 5.

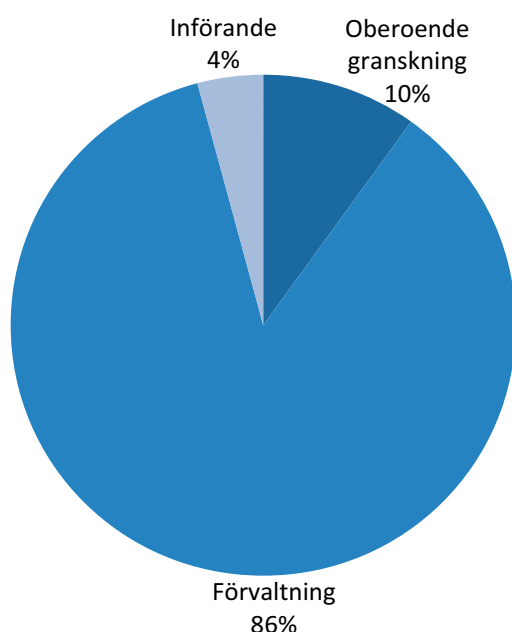
I syfte att underlätta arbetet såväl internt som externt har en e-tjänst utvecklats som används för att skicka in ansökningar, rapporteringar och kompletteringar elektroniskt. Detta ökar säkerheten för det inskickade materialet, reducerar ledtiden och minskar avsevärt den interna administrationen eftersom handlingarna registreras automatiskt i diariet. Andelen elektroniska ärenden är hög, 87 procent har inkommit via E-tjänsten.

4.4.2 Administrativa kostnader för rapporteringsskyldiga aktörer

Särskild vikt ska läggas vid [...] kostnaden och regelbördan för rapporteringsskyldiga.

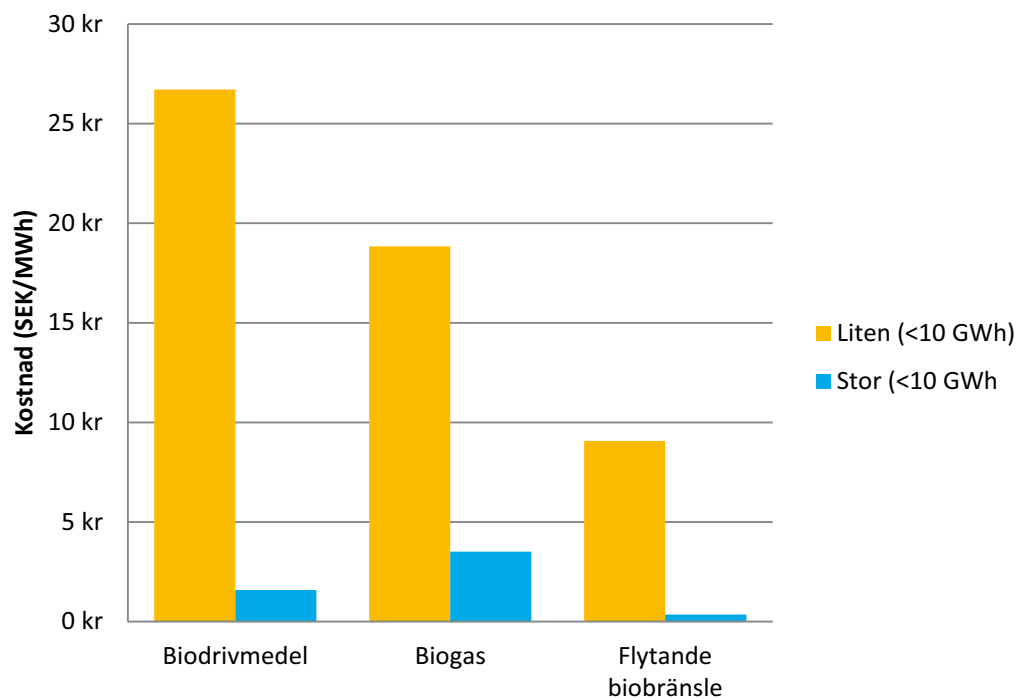
Texten ovan är hämtad från uppdragets formulering i regleringsbrevet. Detta avser hur de åtaganden som genereras genom regelverket och systemets utformning står i proportion till att säkerställa uppfyllandet av förnybartdirektivets hållbarhetskriterier. Detta avsnitt avser att redovisa erfarenheter från rapporteringsskyldiga aktörer baserat på enkät- och intervjuundersökningar.

Den enskilt största administrativa kostnaden för rapporteringsskyldiga aktörer är förvaltningen av kontrollsystemet, se Figur 12. I uppställningen har kostnaderna slagits ut per år⁹⁷ för att ge en representativ bild.

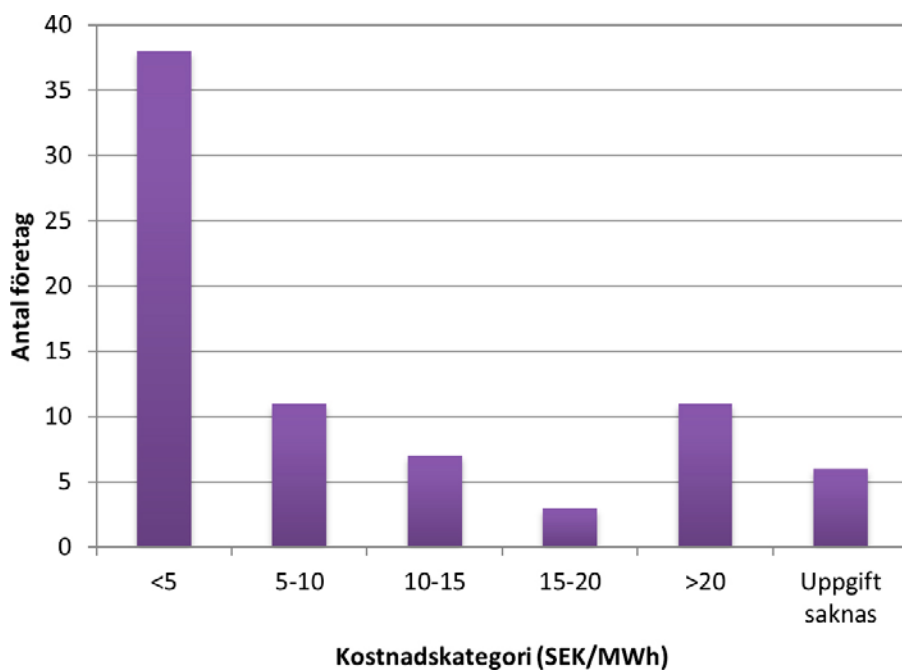


Figur 12. Fördelningen av rapporteringsskyldiga aktörers administrativa kostnader för hantering av kontrollsystemet mellan olika delar.

⁹⁷ Kostnaden för införande av kontrollsystem har antagits vara en engångskostnad under en tioårsperiod.



Figur 13. Genomsnittlig administrativ kostnad som hållbarhetskriterierna medför för olika rapporteringsskyldiga aktörer. Små och stora aktörer definieras i detta exempel som aktörer som hanterar mindre än eller mer än 10 GWh bränslen per år⁹⁸.

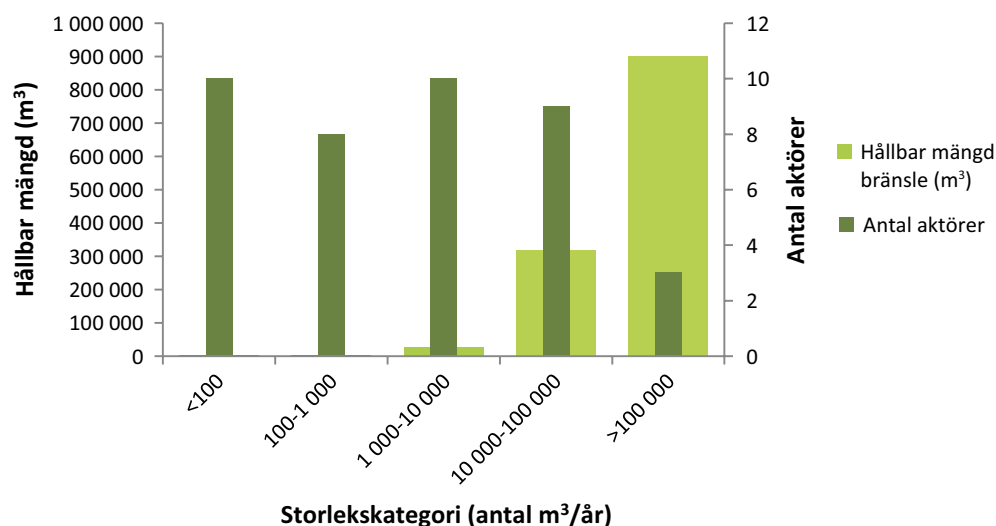


Figur 14. Antalet företag fördelat på olika kategorier för kostnad uttryckt som SEK/MWh.

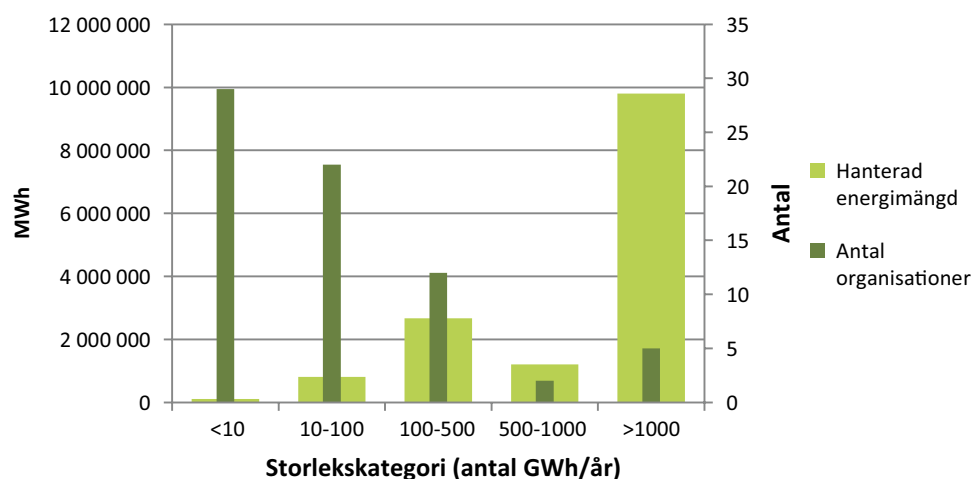
⁹⁸ Detta inkluderar alltså även bränslen för vilka skattskyldighet inte har inträtt.

Orimlig kostnad för små aktörer

Det finns omkring 40 aktörer som är rapporteringsskyldiga för flytande biodrivmedel⁹⁹, ett antal som har varit relativt konstant sedan regelverket trädde i kraft. Omfattningen varierar kraftigt, från enstaka kubikmeter till hundratals tusen kubikmeter per år. I Figur 15 redovisas hur dessa aktörer respektive volymerna av flytande biodrivmedel är fördelade mellan olika storlekskategorier.



Figur 15. Gruppering av aktörer som har rapporterat etanol, ETBE, FAME och HVO för 2014 baserat på hur stora mängder de har rapporterat. De breda, ljusa staplarna visar totala volymer som rapporterats av aktörer inom segmentet och de smala, mörka staplarna visar antalet aktörer inom respektive segment.



Figur 16. Fördelning mellan hanterade mängder¹⁰⁰ och antal organisationer av de som har svarat på enkäten.

⁹⁹ Med flytande biodrivmedel avses här etanol, FAME, ETBE och HVO.

¹⁰⁰ Inkluderar även mängder som aktörerna inte är rapporteringsskyldiga för.

Diagrammen ovan illustrerar att det finns ett stort antal aktörer som är rapporteringsskyldiga för relativt små volymer av de flytande biodrivmedel som når den svenska marknaden. De 12 största aktörerna står för 98 procent av de mängder etanol, FAME och HVO som sålts under år 2014. Anledningen till det stora antalet rapporteringsskyldiga är att mindre leverantörer/användare är upplagshavare för dessa biodrivmedel och köper in dem under uppskovsförfarande. Det innebär i sin tur att de inte behöver betala skatt vid inköp vilket ger en ekonomisk fördel.

Den ekonomiska fördelen jämnas dock i många fall ut av det faktum att aktörerna är skyldiga att ansöka om hållbarhetsbesked, vilket är en förutsättning för beslut om skattebefrielse. För många av dessa aktörer blir den administrativa bördan orimlig i proportion till inrapporterade utsläppsminskningar.

4.4.3 Kostnader för genomförda åtgärder i produktionskedjan

Enkäten ställde en fråga om ungefär hur mycket genomförandet av ovanstående åtgärder har kostat företaget. Frågan var obligatorisk. Merparten (67 procent) av de svarande har angett 0 kronor. Eftersom det är så få åtgärder i produktionskedjan som gjorts bland de svarande, alternativt där regelverket uppges ha haft betydelse, är 0 kronor ett rimligt resultat. Bland de som uppskattat en kostnad (33 procent) är spridningen mycket stor, alltifrån 1 000 kr till 150 miljoner kronor. Den genomsnittliga kostnaden för åtgärder i den förnybara produktionskedjan bland de som besvarat enkäten uppskattas till 2 866 000 kronor. Spridningen i svaren gör dock att resultatet bör användas försiktigt. Endast en tredjedel av respondenterna har angivit en kostnad för övriga åtgärder. I de fall ingen summa har angivits antar vi att inga kostnadsdrivande åtgärder har genomförts i produktionskedjan. De svaren räknas som noll vid beräkningen av genomsnittlig kostnad. Bland de som har svarat är summan väldigt varierande och uppgår i några fall till tiotals miljoner kronor.

Av ovanstående skäl skalas inte heller enkätföretagens kostnader upp till alla aktörer med hållbarhetsbesked, se vidare avsnitt 4.6.

Den brittiska utvärderingen inkluderar här infrastrukturkostnader och kostnad för inblandning av biodrivmedel och uppgår i genomsnitt till 452 miljoner GBP per år (indexerat till 2014 års priser)¹⁰¹

4.4.4 Totala kostnader

Sammanfattningsvis innebär regelverket en merkostnad för användning av de bränslen som omfattas, för både tillsynsmyndigheten och de aktörer som hanterar dessa bränslen. Tabell 20 summerar dessa kostnader. Av tabellen framgår att det är de rapporteringsskyldiga aktörerna som står för den största delen av kostnaderna, drygt 80 procent.

¹⁰¹ Renewable Transport Fuel Obligation: Post Implementation Review, 2014, sid. 31

Tabell 20. Totala administrativa kostnader som regelverket för hållbarhetskriterier har inneburit. De administrativa kostnaderna har också slagits ut på den totala rapporterade utsläppsminskningen och energimängder.

	Kostnad totalt	Kostnad/år	Utsläppsminskning SEK/ton CO ₂ e	Energimängd SEK/MWh
Rapporterings- skyldiga aktörer	159 574 545 kr	39 893 636 kr	74 kr	3 kr
Tillsynsmyndigheten	36 840 000 kr	5 263 000 kr	17 kr	1 kr
Total	196 414 545 kr	45 156 636 kr	92 kr	4 kr

4.5 Berörda aktörers erfarenheter

Här sammanfattas enkätens fritextsvar när det gäller positiva och negativa erfarenheter av regelverket för hållbarhetskriterier i Sverige. De svarande har uppmanats avgränsa kommentarer till det svenska systemet snarare än kriterierna eller direktivet i stort. Flera kommentarer har ibland lämnats av samma svaranden. Även motsvarande intervjusvar sammanfattas här. Energimyndighetens hantering av och kommenterar på förslagen framgår i kapitel 5.

4.5.1 Positiva kommentarer

När det gäller positiva kommentarer bland enkätsvaren (16) framkommer ingen entydig bild. Fem lyfter på olika sätt att den insamlade nya informationen är positiv¹⁰². Fyra har svårt att skriva något positivt¹⁰³. Bland övriga lyfts att massbalanssystemet är bra (2) och att Energimyndigheten ger bra support eller är lyhörda (3). Enstaka svar nämner sen skattebefrielsen, att rapporteringen är enklare nu, att systemet driver på hållbarhetsarbetet, att man är nöjd med sin leverantör av bioolja, samt att hållbarhetsintygen borde marknadsföras mer.

Bland de sju intervjuade nämner några fördelarna med en gemensam metodik (1, 2, 4), en trovärdig jämförelse mellan bränslen (1, 4), samt att (mindre/oseriösa) konkurrenter slogs ut (1, 6). Flera upplever att Energimyndigheten har varit bra att samarbeta med (2, 4, 5). I övrigt nämns andra fördelar av enstaka intervjuade; transparent utformning (2), att restprodukter definierats (3), den svenska tolkningen av massbalans (5), mallar och inrapportering via E-tjänst (7) samt att införandet var tufft först men enklare idag (4).

¹⁰² Här summeras svar om alltifrån bättre koll på verksamheten, bra att kunna visa att inte all bioolja kommer ur palmolja från skövlad regnskog, bra att kunna räkna enhetligt på CO₂. Några nämner även en ökad legitimitet för biogas eller bioolja.

¹⁰³ Två skriver uttryckligen ”nej” respektive ”–”. En efterlyser en mer rationell och praktisk hantering för att det ska bli bra. En lyfter att EU-dokumentation om flytande biobränslen har ökat.

4.5.2 Negativa kommentarer och förslag

De negativa fritextsvaren från enkäten (26) ger en ganska samstämmig bild av ett relativt krångligt och dyrt system. Många (12) lyfter antingen relativt höga administrationskostnader, särskilt för små aktörer/användare, alternativt en upplevt hög kostnad i relation till miljönytta. Flera (7) vill se att rapporteringen flyttas högre upp i produktionskedjan¹⁰⁴.

Andra fritextsvar i enkäten (6) föreslår olika ändringar i rapporteringen som berör vad som ska rapporteras och hur¹⁰⁵. Några svenska aktörer (4) berör att biogasen missgynnas i nuvarande rapportering i och med att biogödsel som rötrest inte värderas/räknas med. Endast ett fåtal (3) berör de oberoende granskningarna, då på olika sätt. Några andra (2) vill reglera styrkeförhållandet mellan aktörer, eftersom användaren måste ha leverantörens information för sitt hållbarhetsbesked.¹⁰⁶

Bland de intervjuade anser några att systemet infördes för snabbt (1, 4, 5), samt att nu också anläggningsbesked införs för snabbt (4, 5). Några saknar en samsyn i hanteringen av bränslen mellan Skatteverket och Energimyndigheten; bränslen som ingår i rapporteringen bör inte beskattas, alternativt exkluderas ur rapporteringen och därefter beskattas. HVO, FAME (metanol), RME, E85 och ED95 nämndes här (1, 4). Mer om detta i avsnitt 2.5.1. Några saknar en samsyn med andra EU-länder kring kompletterande styrmedel – t.ex. dubbelräkning, utsläppskvoter, NaBiSy ger obalans (2, 4). I övrigt nämns flera enstaka problem; att systemet skapar konkurrens mellan biobränslen, snarare än gentemot fossila bränslen (1), att skattebefrielsen är villkorad mot ett hållbarhetsbesked medan elcertifikat och utsläppsrätter bara kräver att hållbarhetskriterierna ska vara uppfyllda. Hur HBK ska uppfyllas är därmed oklart (6). Kopplingen till EU-ETS är svag – kan stärkas genom synkad rapportering per anläggning (3). 7. Mallarna bör utgå ifrån ton och MWh snarare än m3 och MJ och vissa uppgifter är sällan relevanta (6). 9. Omprövningen är onödigt omfattande och för nära inpå ansökan (6). 10. Granskningen bör enbart ligga på leverantör, inte på kund (7).

Två intervjuade som sneglar på den norska marknaden anser att Sverige bör inspireras av deras system (1, 4)¹⁰⁷. Två förslag ges för att underlätta handel; det svenska systemet bör dels möjliggöra att hållbarhet kan bevisas vid export (1), och dels bör bilaterala avtal med Norge och Finland sökas för möjligheter att

¹⁰⁴ Här nämns leverantörer, producenter, tillverkare och importörer.

¹⁰⁵ Förslagen är att få rapportera mängder som energivärden (t.ex. GWh) och att få räkna med vindkraftel förutom elmix, samt att staten bör se över inrapporteringen mot andra regelverk, svarstider i ”sista led” och ge ut information om förändrade tolkningar via mejl eller brev.

¹⁰⁶ Ett förslag är att göra det enklare för små aktörer att granska större bolag; det andra förslaget att kräva certifiering av leverantörerna.

¹⁰⁷ De två aktörerna beskriver det norska systemet: Norge har ett enklare system; samma rapportering, men aktörer som köper av en certifierad aktör behöver inte själv ha ett granskat kontrollsystem – endast rapporteringen verifieras av en oberoende granskare. Tros underlätta för nya aktörer (1). Vi etablerar oss i Norge eftersom systemet känns konstruktivt där. Skattenedsättningen där gäller låginblandning utöver den kvotplikt som har bestämts. Koldioxidskatt är helt undantagna för såväl kvotpliktiga volymer som volymer utöver detta (4).

expandera (5). I övrigt rör de konkreta förslagen alltifrån rapportering och mallar¹⁰⁸ till större systemförändringar, såsom att krav på kontrollsystem endast bör omfatta leverantörer (7), mer långsiktiga skattenedsättningar (4) till en helt koldioxidbaserad skattedifferentiering istället (1). En uppmaning riktas också till Energimyndigheten att följa upp så att import av ”dålig” biogas via nätet inte urholkar systemets trovärdighet (2).

4.5.3 Intervjuer

De sju intervjuade har berättat om utvecklingen sedan systemet infördes och hur de bedömer att regelverket har påverkat denna utveckling. Detta sammanfattas i det här avsnittet, och kan läsas som ett komplement till enkätresultaten angående systemets effekter och additionalitet.

Några beskriver att mycket tid gick åt i början (1, 4), men kostnaderna var lägre om ledningssystem redan fanns (2, 4, 6). En behövde inte mycket tid alls för införandet, och får alla underlag från sin leverantör (7). Granskarnas kompetens har blivit bättre med tiden (1, 3).

Vissa aktörer (som inte höll måttet/hade hållbarhetsbesked) är borta (3, 4, 6). Idag finns fler seriösa företag med god ordning men även färre små seriösa företag (6).

Flera nämner att de utökat sin verksamhet till Norge där skattebefrielse på biodrivmedel och ett system för hållbarhetskriterier nyligen har införts (1, 4).

När det gäller effekter på utbud och efterfrågan uttalar sig de intervjuade sällan utöver de egna bränslena. En köper mer inhemskt producerat bränsle än tidigare, eftersom leverantörer av biodiesel hellre säljer till låginblandning (1). Internationella bestämmelser om andel biodiesel i diesel påverkar mycket mer, här finns trögheter på marknaden (4). En har valt högre klimatprestanda vid odling av råvaror till oljor, då EU-schablonerna för RME är för låga (4)¹⁰⁹. Ingen skillnad upplevs vad gäller biogas (2). Mängden bioolja har halverats sedan systemet infördes (3). Tillgången på certifierade biodrivmedel noteras öka varje år (5).

¹⁰⁸ Här föreslås bl.a. ett utvecklat beräkningsverktyg för biogas, så att rötrest och förnybar distribution inkluderas (2), att använda ursprungsmärkt el för beräkningarna istället för nordisk elmix (2), och att Skatteverket använder kg istället för m³ (2). RME överkompenseras med nuvarande EU-schabloner och bör ses över. Låsta rapporteringsmallar skapar överföringsproblem för många av våra kunder – relativt hög administration (5).

¹⁰⁹ En av de intervjuade aktörerna hanterar biodiesel som används till andra ändamål än transporter. Eftersom förnybartdirektivets hållbarhetskriterier använder olika fossila motsvarigheter för olika ändamål (transporter, uppvärmning etc.) har detta inneburit att FAME från raps inte uppfyller kravet om utsläppsminskning när normalvärden används. Av denna anledning har det varit nödvändigt för den aktören att köpa in RME från en svensk producent som utför faktiska beräkningar av växthusgasutsläpp. Andra producenter har inte visat något intresse för att göra faktiska beräkningar eftersom detta inte har efterfrågats av drivmedelssektorn som utgör den största marknaden för dessa produkter. Detta tyder på att kriteriernas krav på utsläppsminskning inte har varit tillräckligt hårda för att bidra till bättre klimatprestanda hos biodrivmedel.

Ett annat område som flertalet nämner är ökade kund- eller leverantörskrav kopplat till ökad (klimat)kvalitet. Det finns dock lite olika uppfattningar om regelverkets betydelse för denna utveckling. Förändringar i produktionskedjorna kan definitivt härledas till regelverkets tidiga införande (3). Utan HBK hade vi sannolikt behövt arbeta mer aktivt med att ställa krav på våra leverantörer (7). Regelverket ger incitament till gott samarbete med leverantörer i högriskländer (3). Kvaliteten på våra produkter har ökat, kanske pga ökad konkurrens och kriteriernas krav (6). Ett allmänt ökat medvetande om drivmedels klimatpåverkan kan ses (5). Ökad klimatnytta hade varit fokus oavsett systemet, men kan ha påskyndats (4). Snarare kundkrav utöver regelverket upplevs pådrivande när det gäller klimatprestanda, och ger information om både fossila och förnybara bränslens ursprung på våra tankstationer (5). Vi jobbar alltmer med CSR, sociala aspekter och andel palmolja, vilket vi hade gjort även utan regelverket, som ju fokuserar på klimatutsläpp (6). Vi kräver idag motsvarande spårbarhet för restprodukter (3).

Vad hållbarhetsbeskedet ger

Några intervjuade nämner att systemet gett ökad legitimitet – att teorier om ”bästa bränsle” kan testas – vilket ger förtroende hos kunder. (3, 4, 5). Andra nämner en känsla bland kunder och leverantörer av ordning och reda (1, 7). I övrigt nämns riskhantering (3) och lättare egna revisioner (4). Elcertifikat och EU-ETS – hållbarhetsbeskedet säkerställer att kriterierna uppfylls (3). En intervjuad upplever en likvärdig nytta som från sitt ledningssystem (2).

Skattebefrielsen i Sverige är ett direkt avgörande incitament för de skattskyldiga. *”Utan hållbarhetsbesked skulle vi inte kunna sälja”* (4). Därutöver nämner en att tillgången till (nya) marknader är det största incitamentet (5).

4.5.4 Sammanfattning av aktörernas erfarenheter och förslag

När det gäller positiva erfarenheter av systemet finns ingen samstämmig bild. Några lyfter på olika sätt den nya informationen. Andra har svårt att skriva något positivt. I övrigt är de positiva erfarenheterna ganska olika.

De negativa erfarenheterna ger en ganska samstämmig bild av ett relativt krångligt och dyrt system. Många lyfter antingen relativt höga administrationskostnader, särskilt för små aktörer/användare, alternativt en upplevt hög kostnad i relation till miljönyttan. Flera vill se att rapporteringen flyttas högre upp i produktionskedjan.

Flera mindre förbättringsförslag rör vad som ska rapporteras och hur. Dessa hanteras av Energimyndigheten i samråd med branschen¹¹⁰.

Några nämner att vissa bränslen missgynnas genom nuvarande EU-schabloner, till exempel att potentialen för rötresten från biogasproduktion att ersätta mineralgödsel inte räknas med.

¹¹⁰ Diskussioner har exempelvis förts i användarrådet för hållbarhetskriterier samt forum hållbara bränslen.

4.6 Nyttan i relation till kostnader

Den nytta som inrapporteras av samtliga aktörer är minskade utsläpp av klimatgaser. Det är endast total CO₂-reduktion för hela produktionskedjan som har inrapporteras. Eftersom en del av dessa reduktioner har andra orsaker än regelverket har en uppskattning av detta gjorts och räknats av, utifrån enkätresultat i avsnitt 4.2.3. Det är endast statens och rapporteringsskyldigas kostnader för arbetet med systemet som ingår i de kostnaderna som ligger till grund för kvoten. Övriga åtgärder och tillhörande åtgärds-kostnader ingår inte kvoten, t.ex. enköföretagens åtgärds-kostnader i produktionskedjan. Dessa kostnader redogörs dock för tidigare i detta kapitel. Kvoten som presenteras i detta avsnitt avser således endast samtliga aktörers administrationskostnader i relation till inrapporterade utsläppsminskningar. För dessa kostnader och nyttor har hänsyn tagits till additionalitet.

Systemets syfte är i huvudsak att säkerställa information så att kriterierna kan anses uppfylla, inte primärt att åstadkomma åtgärder i produktionskedjan. För detta svarar andra insatser. Här redovisad och analyserad kvot har därmed begränsad relevans utifrån systemets syfte, men några intressanta iakttagelser kan ändå göras.

4.6.1 Kostnadseffektivitet på marginalen

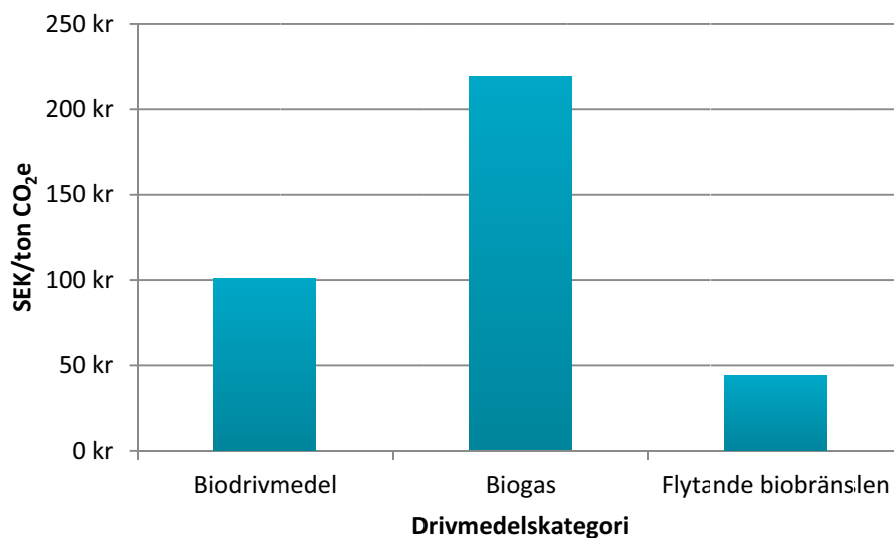
I detta avsnitt ställs endast aktörernas (rapporteringsskyldigas och statens) administrativa kostnader i relation till inrapporterade utsläppsminskningar.

Det bör noteras att det så kallade nödvändiga villkoret för kostnadseffektivitet¹¹¹ inte fullt ut kan prövas kvantitativt och per åtgärd, eftersom aktörernas olika åtgärder och tillhörande åtgärds-kostnader i vissa fall är okända alternativt osäkra.

Uppställningen (se Figur 17) har gjorts per kategori av bränsle istället för kategori av verksamhet. Anledningen till detta är att vissa typer av verksamheter, exempelvis biooljeleverantörer, hanterar stora mängder biobränslen som de inte själva rapporterar utsläppsminskning för¹¹² vilket innebär att kostnaden för dessa bolag skulle bli väldigt hög i en sådan redovisning. Istället inkluderas samtliga verksamheter inom produktionskedjan för respektive bränsle för att ge den totala kostnaden.

¹¹¹ Ett nödvändigt villkor för kostnadseffektivitet är här att alla företag som ger upphov till t.ex. utsläppsminskningar har samma marginalkostnad för den sist minskade enheten. För detta behövs information om respektive åtgärds-kostnad och effekt.

¹¹² För icke skattepliktiga flytande biobränslen är det den som använder bränslet i yrkesmässig användning som ska rapportera, se även avsnitt om Rapporteringsskyldiga aktörer.



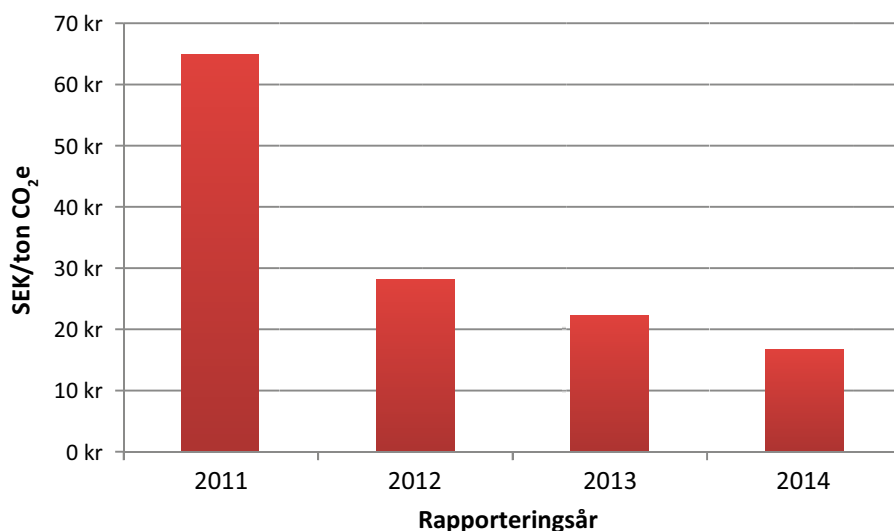
Figur 17. Systemets genomsnittliga administrativa kostnader per ton undvikta utsläpp för olika bränslekategorier. Resultatet är en viktad beräkning av samtliga kostnader utslaget på samtliga aktörer (oavsett storlek) som hanterar respektive typ av bränsle. Energimyndighetens administrativa kostnader har antagits vara lika stor för varje ton av utsläppsminskning, oavsett bränslekategori.

Skillnaderna i kostnad per ton reducerat klimatutsläpp mellan de sammanslagna bränslena är mycket stora. Biogasaktörer har haft avsevärt högre administrativa kostnader per inrapporterade utsläppsminskningar. En tänkbar förklaring är att aktörerna inom denna kategori ofta är mindre. Biogasproducenter måste också ha en kontinuerlig bevakning av hur mycket biogas som produceras av olika ingående substrat, vilket kan medföra en större administrativ börda. En annan förklaring, som framkommit i enkätundersökningen, är att de normalvärden som används för biogas¹¹³ redovisar en mindre utsläppsminskning än om faktiska skulle ha använts.

Anledningen till att de administrativa kostnaderna för flytande biobränslen är lägre per ton inrapporterad utsläppsminskning är att merparten av dessa bränslen är avfall eller restprodukter, vilket medför en relativt högre klimatprestanda. Kraven på spårbarhet går bara till den plats där restprodukten/avfallet har uppstått, vilket i många fall är relativt nära den plats där bränslet används. Därför blir kontrollsystemets krav på spårbarhet inte lika omfattande som för exempelvis biodrivmedel från grödor som måste spåras till den plats där biomassan har odlats. Det innebär att nuvarande kriterier styr mot dessa bränslen och ger dem en konkurrensfördel gentemot de andra förnybara bränslena vilket inte är teknikneutralt.

¹¹³ Enligt rapporteringen enligt hållbarhetslagen (Källa: Energimyndigheten) används normalvärden som beräkningsmetod för omkring hälften av den biogas som rapporteras.

Den brittiska utvärderingen¹¹⁴ har beräknat kostnaden för utsläppsminskning, där har man dock tagit med kostnader i hela produktionskedjan inklusive kostnads-schabloner för inblandning och infrastruktur etc. De administrativa kostnaderna var under rapporteringsåret 2010–2011 £6,47 och sjönk till 2012–2013 till £5,58. Den största kostnaden kan dock härledas till merkostnaden för biodrivmedel och den totala kostnaden redovisas som £180/ton minskade CO₂e. Kostnaden har minskat med tiden eftersom större andel bränslen från restprodukter och avfall med bättre klimatprestanda har introducerats.



Figur 18. Kostnad per utsläppsminskning och år. Vid beräkning har kostnaden för rapporteringsskyldiga aktörers införande av kontrollsystemet allokerats till det första året (2011) och kostnad för granskning i samband med omprövning har allokerats till det tredje året (2013). Samtliga övriga förvaltningskostnader (både för rapporteringsskyldiga aktörer och tillsynsmyndigheten) har fördelats lika mellan de olika åren.

Det svenska systemets kostnadsnyttokvot sjönk från cirka 50 till 15 kronor per ton utsläppsminskningar under perioden 2011–2014. Troliga orsaker är att alltmer bio-bränslen rapporteras in samt att mixen av biobränslen i systemet ändras till följd av konkurrens om klimatprestanda. En annan förklaring är att administrationskostnaderna också sjunker över tid.

Både enkät- och intervjuresultat indikerar att den största effekten på klimatprestanda bör tillskrivas skattenedsättningen. Att denna har stor betydelse kan också bekräftas av Energimyndighetens tidigare skatteberäkningar¹¹⁵.

Tidigare avsnitt (4.2) har visat att de åtgärder som systemet hittills gett upphov till främst är informationsinsamling om utsläpp, olika verifieringsåtgärder för att säkerställa informationen samt byte av eller omförhandling med befintlig

¹¹⁴ Road Transport Fuel Obligation post implementation review (2014) sid. 29–33

¹¹⁵ Se t.ex. Naturvårdsverket och Energimyndighetens rapport Underlag till kontrollstation 2015, ER 2014:17.

leverantör. De två förstnämnda åtgärderna motsvarar direkt systemets syfte att säkerställa information som visar att hållbarhetskriterierna är uppfyllda. Vidare gör systemet i sig inte att fler åtgärder i produktionskedjan genomförs, men att åtgärder i syfte att få bättre information genomförs, t.ex. byte av leverantör för att uppfylla hållbarhetskriterierna. Systemet tar därmed fasta på insamlad information om förändringar i produktionskedjan, snarare än förändringarna i sig. Detta ligger också helt i linje med systemets syfte.

Åtgärds kostnader i produktionskedjan har här implicit antagits till 0 kr. Kurvan kunde eventuellt ha haft omvänd lutning om företagen antas göra de mest lönsamma åtgärderna i produktionskedjan först. Samtidigt visar enkätresultaten att regelverket inte är styrande för åtgärder i produktionskedjan, det vill säga att regelverket i detta avseende har låg additionell effekt¹¹⁶. Antagandet om inga eller låga åtgärds kostnader är därmed rimligt. De administrativa kostnaderna får därmed här avgörande betydelse för kvoten. Kostnadsutvecklingen är både förväntad och önskvärd. Utsläppsminskningen är förväntad.

Både stat och rapporteringsskyldiga har implementerings- respektive förvaltningskostnader. Eftersom statens utvecklingskostnader inte minskat med tiden, är antagandet om lika fördelning per år rimligt. Enkätresultaten visar att aktörerna haft en högre kostnad i början i samband med införande än för löpande förvaltning. Här motsvarar antagandet därför inte helt verkligheten. Kostnaden per utsläppsminskning och år har med andra ord en brantare lutning i verkligheten.

4.6.2 Tillräcklig kostnadseffektivitet

För att indikera om det tillräckliga villkoret för kostnadseffektivitet¹¹⁷ är uppfyllt ges läsaren här en möjlighet att ställa regelverkets kostnadsnyttokvot till det motsvarande brittiska systemets kvot. Utredningen avstår från att göra någon djupare analys.

Den brittiska utvärderingen visar att deras systems kvot sjönk från £288 per undvikt ton CO₂e (2008/09) till £180 per undvikt ton CO₂e (2012/13).¹¹⁸ Omräknat till kronor enligt då gällande kurser¹¹⁹ motsvarar detta ca 3 460 kr år 2008/09 respektive 1 880 kr år 2012/13 per undvikt ton CO₂-e år.

Det brittiska systemet är ett kvotpliktssystem och betydligt mer omfattande än det svenska. Det riktar sig ändå till motsvarande aktörer och både hållbarhetskriterier och regelverk har förstås motsvarande syften enligt direktivet. När det gäller deras metod för beräkning av kvoten inkluderas merkostnaderna för att välja ett biobränsle

¹¹⁶ Andra orsaker till ett litet åtgärdsarbete i produktionskedjan har inte närmare utretts.

¹¹⁷ Ett tillräckligt villkor för styrmedlets kostnadseffektivitet är att det inte finns något annat styrmedel som hade kunnat uppnå samma nytta till en lägre kostnad.

¹¹⁸ Kvotens variationer över tid finns i rapportens tabell 4.10.

¹¹⁹ Valutakursen kr/£ som årsmedel för år 2008: 12,0912, år 2009: 11,926, år 2012: 10,734 och år 2013: 10,1863, enligt Riksbankens hemsida <http://www.riksbank.se/sv/Rantor-och-valutakurser/Sok-rantor-och-valutakurser>, 2015-12-10. Ett medel för respektive två-årsperiod beräknas då till 12,0086 kr/£ för 2008/09 respektive 10,46015 kr/£ för 2012/13.

framom ett motsvarande fossilt bränsle, liksom infrastrukturkostnader och ”bio-fuel blending costs”. Alla CO₂-reduktioner räknas med i kvoten. Varken kostnader eller nyttor tar därmed hänsyn till deras regelverks additionalitet. Direkta jämförelser av systemens respektive kostnadsnyttokvoter är därmed beroende av likvärdig additionalitet för respektive regelverk, vilket är svårt att uttala sig om. Däremot visar båda utvärderingarna att kvoten mellan kostnad och nytta sjunker med tiden, vilket stärker vårt resultat.

I den brittiska utvärderingen görs även vissa jämförelser med andra styrmedel i landet. Värden på klimatutsläpp för åtgärder i den engelska icke-handlande sektorn uppgår till £ 56–60 per CO₂e (heat and power) och jämförs med deras framräknade systemkvot: £ 180–288 per CO₂e. Samtliga priser är då indexerade till 2014 års prisnivå. Systemets kvot är här konsekvent *högre*. En närbesläktad kvot (£/MWh) har beräknats till mellan £ 37–45 per MWh och jämförs med subventioner till förnybar el, där motsvarande kvot är £ 52–59 per MWh. Båda i nominella priser. Slutsatserna de drar av sin jämförelse är att biobränslen (not. deras system) innebär relativt dyra CO₂-e-besparingar jämfört med alternativa åtgärder i stort för att reducera klimatutsläpp. Samtidigt är biobränslen (not. deras system) relativt billigt för att nå målet för transportsektorns minskade klimatutsläpp enligt förnybartdirektivet.

Den brittiska utvärderingen utvärderar kriterierna och systemet samlat och utan att ta hänsyn till andra påverkansfaktorer. Föreliggande utredning har försökt utgå ifrån systemets syften för att utreda vilka unika effekter som kan tillskrivas systemet.

4.7 Sammanfattande slutsatser

4.7.1 Åtgärdsarbete och nyttor

Företagen uppger att det sker få åtgärder i produktionskedjan. I de fall sådana åtgärder görs upplevs systemet ha liten betydelse. Sådant åtgärdsarbete har inte tolkats utgöra systemets unika syfte. Det uppskattas därför att högst cirka 20 procent av inrapporterade utsläppsminskningar beror på systemet.

Det svenska systemet uppges istället ha stor betydelse för sådana åtgärder som säkerställer den information som behövs för att uppfylla hållbarhetskriterierna. Ny information om klimatutsläpp, spårbarhet och kvalitet samlas in, verifieras och används i leverantörskontakter. Detta åtgärdsarbete svarar mot systemets syfte.

Aktörerna upplever en ökad legitimitet för egna bränslen, och systemet upplevs ha viss till ganska stor betydelse för detta. Prisökningar på egna biobränslen upplevs också. Systemet anses här ha viss betydelse. Lägre effekt och betydelse upplevs för prisökningar på råvaror respektive efterfrågan på egna bränslen. När det gäller påverkan på marknaderna för biobränslen tycks systemet därmed ha inneburit synliggörande och säkerställande av vissa attraktiva kvaliteter, jämte ett högre pris. Eftersom efterfrågan inte ökar, kan det ökade priset eventuellt även ses som ett skäl. Råvarupriserna tycks inte påverkas.

I övrigt noteras att vissa aktörer har slutat att vara upplagshavare och istället köper beskattad vara för att undvika administrativa kostnader.

Aktörerna anser att deras information är tillförlitlig för uppföljning av kriterierna, och att granskningen ger en tillfredsställande verifiering. Aktörerna tycks därmed anse att även dessa syften med systemet är uppfyllda.

4.7.2 Kostnader

Spridningen mellan enkätföretagens åtgärds-kostnader i produktionskedjan är mycket stor; många har uppgett noll kronor medan ett fåtal har uppgett flera miljoner kronor. För systemet har dock dessa åtgärds-kostnader liten betydelse.

Aktörernas administrativa kostnader för informationsinsamling minskar över tid, vilket är väntat och önskvärt.

Aktörernas kostnader för systemet är troligen underskattade. Enkätsvaren om förvaltningskostnader avser endast arbetstid och inkluderar alltså inte overhead-kostnader (exempelvis resor). Enkätresultaten indikerar en stor spridning i verifieringskostnader för olika aktörer.

Myndighetens kostnader för utveckling är fortfarande stora, vilket förklaras av ett snabbt införande och ett system som fortfarande förändras på EU-nivå.

4.7.3 Implikationer för systemets kostnadseffektivitet

Aktörernas administrationskostnader varierar mycket mellan aktörer, liksom inrapporterade energimängder och utsläppsminskningar. När kostnaderna för administration ställs i relation till energimängd eller inrapporterade utsläppsminskningar ses en minskning över tid, vilket är förväntat och önskvärt. Samtidigt ses också stora skillnader. Biogasaktörer har de relativt högsta administrativa kostnaderna per inrapporterad utsläppsminskning. Aktörer som handlar med flytande biobränslen har de relativt lägsta. En trolig förklaring är de olika kraven på spårbarhet som regelverket ställer på olika bränslen. Skillnaden kan också förklaras av storleken på aktörer in olika bränslekategorier.

Resultaten indikerar att det svenska systemet kan ha en mer kostnadseffektiv utformning. Fokus bör läggas på att minimera systemets administrativa kostnader, särskilt för små aktörer. Detta kan göras på flera sätt, inklusive överväganden kring systemets utformning och omfattning.

För en mer fullständig bedömning av systemets kostnadseffektivitet utifrån dess syfte behövs mer detaljerad information om aktörernas åtgärdsarbete; informationsinhämtning, verifiering och arbete med leverantörer, samt dessa åtgärds specifika effekter och motsvarande kostnader. Energimyndigheten tar med sig hur nuvarande rapportering kan utvecklas, med hänsyn till att inte öka rapporteringsbördan i onödan.

5 Förslag på ändringar

Detta kapitel sammanställer olika områden som utredningen har identifierat som problematiska med regelverkets nuvarande utformning samt förslag på ändringar. Varje problem presenteras i ett eget stycke som innehåller följande delar:

- Problembeskrivning
- Förslag till lösning
- Förenlighet med förnybartdirektivet

Detta upplägg baseras på dialog med uppdragsgivaren som har uttryckt ett intresse för tydliga förslag vars förenlighet med förnybartdirektivets bestämmelser har fastställts. Författningstexter har inte efterfrågats, därför ingår inte några sådana förslag.

5.1 Råvaror

5.1.1 Problembeskrivning

I det svenska systemet ger inte tillsynsmyndigheten något förhandsbesked om hur olika typer av råvaror ska definieras¹²⁰. Detta kan innebära en risk för aktörer som avser att investera i produktionsanläggningar för biobränslen eftersom det är osäkert vilka marknadsmässiga fördelar de biobränslen som ska produceras kan få. Eftersom tolkningarna och även styrmedlen skiljer sig åt mellan olika medlemsstater finns det också en risk för att råvaror och biobränslen transporteras långa sträckor för att kunna åtnjuta bästa tänkbara styrmedel, vilket inte är syftet med direktivet.

Energimyndigheten erfar också att det finns en brist på samsyn mellan olika länders regelverk och listor på råvaror¹²¹ som används inom dessa. Denna brist medför olika regler för olika marknader på ett sätt som inte är önskvärt.

5.1.2 Förslag till lösning

I det så kallade ILUC-direktivet¹²², som är en ändring av förnybartdirektivet, har en lista för råvaror som ska främjas fastslagits. En implementering av denna lista i svensk lagstiftning harmoniserar reglerna inom EU och skapar stabilare spelregler för aktörer på marknaden. Dock finns det även i denna lista ett antal råvarukategorier som behöver definieras ytterligare.

¹²⁰ Definitionen av restprodukter och avfall ska alltid gälla. Energimyndigheten har vid olika tillfällen gjort ett utlåtande om en specifik råvara i samband med att fråga har inkommit. I dessa fall har information om förutsättningarna för produktionskedjan i fråga bifogats.

¹²¹ Ett samarbete har genomförts mellan Energimyndigheten och Naturvårdsverket i syfte att ensa listor över råvaror som används inom handeln med utsläppsrätter och elcertifikatssystemet. För hållbarhetskriterierna tillämpas dock ytterligare andra listor. Dock går sådana skillnader ofta tillbaka på bakomliggande EU-direktiv eller -förordning.

¹²² Direktiv 2015/1513/EU

I Storbritannien tillämpar man redan en egen lista på godkända avfall. Som en effekt av tillåten dubbelräkning¹²³ har briterarna sett att alltfler tillåtna avfallsbaserade produkter har kommit in på marknaden via denna lista¹²⁴. Storbritanniens lista innehåller råvaror som i Sverige klassificeras som restprodukter.

5.1.3 Förenlighet med förnybartdirektivet

Eftersom det förslag som beslutats utgör ändringar till förnybartdirektivet är en implementering av listan även i svensk lagstiftning en förutsättning för att regelverket ska vara förenligt med direktivet. Implementering i svensk lag måste ske före september 2017.

5.2 Vissa aktörer bör exkluderas

5.2.1 Problembeskrivning

Denna utredning visar att spridningen bland aktörer är stor när det gäller kostnader. Spridningen är även stor när det gäller olika bränslens kostnader i relation till klimatnytta. Se vidare avsnitt 4.4.2 respektive 4.6.1.

Den ursprungliga svenska förordningen¹²⁵ innehöll ett undantag för användare av biodrivmedel som använder mindre än 100 m³ biodrivmedel som inte erhållits från säljställe¹²⁶. Problemet detta medförde var dock att det inte var möjligt för dessa aktörer att beviljas skattebefrielse.

5.2.2 Förslag till lösning

Det finns olika alternativ som kan vara effektiva för att exkludera mindre aktörer från systemet och därmed minska deras administrativa och ekonomiska börda. Det bör vara ett alternativ som helt undantar aktören från systemet, inte bara delvis¹²⁷, eftersom en stor del av aktörens kostnad ligger i den löpande förvaltningen av dennes kontrollsystem.

Energimyndighetens förslag är att denna fråga bör utredas vidare för att säkerställa att en ändring inte får oönskade konsekvenser. Energimyndigheten bör därför initiera en sådan utredning i samråd med andra berörda myndigheter.

Undantag

Enligt 3 kap. 1 § b) andra stycket i hållbarhetslagen får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om undantag från

¹²³ Det svenska regelverket tillämpar inte dubbelräkning. Dock ska restprodukter och avfall räknas dubbelt vid rapportering till EU-kommissionen enligt förnybartdirektivet artikel 22.

¹²⁴ Renewable Transport Fuel Obligation: Post Implementation Review, 2014, sid. 33

¹²⁵ SFS 2010:1532

¹²⁶ Den ursprungliga rapporteringsskyldigheten skiljde sig i den ursprungliga lagen gentemot nuvarande, säljställe var då ett begrepp som användes

¹²⁷ Exempelvis genom att inte ställa krav på oberoende granskning.

rapporteringskyldigheten. Motivet till detta är enligt författningskommentarerna att begränsa den administrativa bördan, i synnerhet för små företag, genom att helt eller delvis undantas från rapporteringsskyldighet. Ett delvis undantag skulle kunna utgöras av att vissa aktörer inte behöver rapportera hållbara mängder till Energimyndigheten årligen¹²⁸, men att de ändå måste ha ett hållbarhetsbesked. För aktörer som är skyldiga att rapportera enligt drivmedelslagen (se avsnitt 2.5.3) måste dock rapportering av hållbara mängder biodrivmedel även fortsatt vara ett krav.

I Storbritannien har man ett undantag för aktörer som levererar mindre än 450 000 liter drivmedel¹²⁹. Tabell 21 visar att ett undantag vid 450 m³ flytande biodrivmedel skulle undanta 16 av 40 aktörer men endast 0,1 procent av mängderna.

Tabell 21. Fördelning mellan olika storlekskategorier för aktörer som är rapporteringsskyldiga för flytande biodrivmedel¹⁰⁴. För aktörer som hanterar mindre än 450 kubikmeter visas även om de är producenter eller endast köper från aktör med hållbarhetsbesked/frivillig certifiering.

Volymkategori (flytande biodrivmedel)	Antal företag	Andel av volymer
< 450 m ³	16	0,1%
Endast leverantör med hållbarhetsbesked/certifiering	13	0,1%
Egen produktion	3	0,0%
> 450 m ³	24	99,9%
Totalsumma	40	100,0%

Det ska dock vara möjligt att ansöka om hållbarhetsbesked även om man understiger gränsvärdet. Detta eftersom det kan vara nödvändigt att ha hållbarhetsbesked för aktörer som producerar biodrivmedel utan att skattskyldigheten inträder för dessa volymer.

Inom flytande biobränslen finns det sannolikt också aktörer som saknar egentligt incitament för att uppfylla hållbarhetskriterierna. För dessa aktörer vore det också lämpligt med en föreskrift om undantag. Enkätundersökningen innefattade ingen fråga om just vilka incitament de olika aktörerna har, det är därför svårt att säga hur stora mängder detta omfattar. En kompletterande fråga till berörda företag skulle dock kunna ge denna information.

Ändrad rapporteringsskyldighet

Ett annat alternativ för att minska bördan för små aktörer är att ändra rapporteringsskyldigheten i lagen för att träffa andra aktörer. Ett problem med detta är dock att hållbarhetsbesked är en förutsättning för skattebefrielse enligt lagen om skatt på energi (se 5.2.3 nedan).

¹²⁸ Alternativt att aktören träffar ett avtal med sin leverantör om att denne ska rapportera mängderna till Energimyndigheten istället.

¹²⁹ Inkluderar både fossila drivmedel och biodrivmedel.

Rapportering kontra verifiering?

En annan möjlighet är att underlätta verifieringsbördan men låta rapporteringsbördan kvarstå. Detta kan ske exempelvis genom att tillsynsmyndigheten tillämpar principer om lägre frekvens för omprövning av hållbarhetsbesked baserat på den rapporteringsskyldige aktörens omfattning.

5.2.3 Förenlighet med förnybartdirektivet

Direktivet anger att uppfyllande av hållbarhetskriterierna är en förutsättning för ekonomiskt stöd. Skattebefrielsen för biodrivmedel utgör ett ekonomiskt stöd varför ett undantag inte är förenligt med förnybartdirektivet.¹³⁰

Att helt överlåta rapporteringsskyldigheten från användare av icke skattepliktiga flytande biobränslen har därför inte bedömts som förenlig eftersom utsläppsrätts-handeln är att betrakta som stöd¹³¹. Att avgränsa överlåtelsen till att gälla enbart aktörer som inte erhåller något finansiellt stöd för sin användning av bioolja bedöms dock vara förenligt med direktivet.

Delvis undantag (exempelvis undantag från skyldigheten att rapportera hållbara mängder årligen) eller principer för minskade krav på verifiering kan baseras på en riskbedömning utifrån aktörers förutsättningar. Detta alternativ bedöms kunna vara förenligt med förnybartdirektivet.

5.3 Bättre koppling till andra svenska regelverk

5.3.1 Problembeskrivningar

Skattelagstiftningen har ett uttalat krav om hållbarhetsbesked för att erhålla skattebefrielsen. Elcertifikatsystemet¹³² anger att bränslen som omfattas av hållbarhetslagen ska vara att anse som hållbara enligt den lagen för att få tilldelas elcertifikat. Inom EU-ETS framgår det i EU-rättspraxis¹³³ att systemet för handel med utsläppsrätter är att anse som ett ekonomiskt stöd enligt den mening som avses i artikel 17.1 c i förnybartdirektivet och därmed att hållbarhetskriterierna ska vara uppfyllda för att få ta del av detta stöd. Detta tolkas som att flytande biobränslen får räknas som noll utsläpp, men endast om hållbarhetskriterierna är uppfyllda.

Lagen om skatt på energi kräver också att redovisning sker i specifika enheter (exempelvis liter för flytande drivmedel). Hållbarhetslagen är mer flexibel och bemyndigar tillsynsmyndigheten att bestämma hur redovisning ska ske¹³⁴. Detta innebär att enheter som används i vissa fall skiljer sig åt.

¹³⁰ Detta är dock möjligt i Storbritannien eftersom rapporteringsskyldigheten inte är kopplad till skattepunkten.

¹³¹ Se även avsnitt 2.5.5.

¹³² 2 kap. 4 § lag (2011:1200) om elcertifikat.

¹³³ Se fotnot 34, avsnitt 2.5.5.

¹³⁴ Energimyndigheten har därmed möjlighet att ta hänsyn till vilka enheter som är praxis att använda i branschen och därmed minska den administrativa bördan för rapporteringsskyldiga aktörer.

Skatteverket och Energimyndigheten hanterar blandningar av bränslen olika. Skatteverkets tolkning är att den metanol som används som insatsråvara vid FAME-tillverkning endast ska få skattebefrielse i det fall den är av förnybart ursprung. Denna tolkning skiljer sig från Energimyndighetens tolkning att hela bränslet är att betrakta som förnybart¹³⁵.

5.3.2 Förslag till lösningar

Kopplingen mellan utsläppsrätter och hållbarhetskriterier skulle eventuellt kunna förtydligas i svensk lagstiftning då EU-förordningen inte nödvändigtvis ger helt tydliga riktlinjer för hur detta område ska hanteras i Sverige. Förslagsvis kan en liknande text som den som finns i lagen om skatt på energi införas i svensk förordning. Detta skulle innebära att nollutsläpp inom handeln villkoras av att aktören har ett giltigt hållbarhetsbesked. Det ger en större tydlighet för aktörer såväl som myndigheter och förtydligar att Energimyndigheten ansvarar för tillsyn enligt hållbarhetslagen vilket kan förhindra eventuellt dubbelarbete.

Ett samarbete mellan Skatteverket och Energimyndigheten bör inledas, för att kunna ge detaljerade förslag på lösningar när det gäller olika hanteringar av bränsleblandningar, energiinnehåll m.m. Denna förbättring bör göras som ett initiativ från myndigheterna i mån av tid och möjlighet att prioritera detta arbete.

5.3.3 Förenlighet med förnybartdirektivet

Införande av ett förtydligande om hur handeln med utsläppsrätter ska förhålla sig till systemet för hållbarhetskriterier bedöms kunna medföra bättre förutsättningar för uppfyllande av förnybartdirektivets artikel 17.1 c.

5.4 Återkallelse av hållbarhetsbesked

5.4.1 Problembeskrivning

Energimyndigheten saknar rättslig grund för att återkalla ett hållbarhetsbesked på den rapporteringsskyldiges initiativ eller att aktören i fråga inte längre är rapporteringsskyldig. Se mer om detta i avsnitt 2.4.1.

5.4.2 Förslag till lösning

Energimyndigheten föreslår att en återkallelsegrund läggs till för de fall där bolagen själva ansöker om att få sitt hållbarhetsbesked återkallat, exempelvis i de fall där de inte längre är rapporteringsskyldiga. Det bolag som har fått sitt hållbarhetsbesked är fortfarande rapporteringsskyldigt för de mängder biobränslen som hanterats under rådande kalenderår och ska därför rapportera dessa till Energi-myndigheten senast den 1 april nästkommande kalenderår.

¹³⁵ Energimyndighetens tolkning baseras på förnybartdirektivet där det framgår att hela volymen FAME ska betraktas som förnybar. Det innebär exempelvis att hela volymen FAME ska rapporteras till Energimyndigheten och att den tillgodoräknas vid beräkning av olika måluppfyllnader.

Vid återkallelse av hållbarhetsbesked på den rapporteringsskyldiges initiativ är det dock viktigt att Energimyndigheten ges möjlighet att besluta om omprövning. Risken finns annars att förfarandet med ansökan om återkallelse används för att undvika kostnader för kontroll och uppföljning av att hållbarhetskriterierna har efterlevts.

5.4.3 Förenlighet med förnybartdirektivet

Energimyndigheten ser inget hinder för att ytterligare en återkallelsegrund införs för aktörer som på eget initiativ vill få sitt hållbarhetsbesked återkallat. Hållbarhetskriterierna är inte bindande, utan endast nödvändiga för att få ta del av finansiellt stöd och liknande.

5.5 Förbättrad inrapportering

5.5.1 Problembeskrivning

Den årliga rapporteringen av hållbara mängder tar mycket tid och resurser i anspråk för rapporteringsskyldiga aktörer. Det har i enkät- och intervjuundersökningar framkommit förslag på förbättringar som kan införas. Förutom att underlätta för rapporteringsskyldiga aktörer kan sådana ändringar även förbättra kvaliteten på inkomna rapporteringar.

Rapporteringsmallens lista över råvaror för biobränslen är väldigt omfattande. Detta tillför inte nödvändigtvis något värde, utan listan skulle kunna konsolideras vid en revidering av mallen. I samband med detta är det viktigt att ta hänsyn till nya listor över råvaror i det ILUC-direktiv som har publicerats.

5.5.2 Förslag till lösning

De förslag som framförts i enkät- och intervjusvar lyfts till Energimyndighetens utvecklingsarbete och utvärderas vidare i det sammanhanget. En kommentar som återkommit är att mallarna är låsta (för att förhindra felaktig inmatning) vilket orsakar problem hos vissa användare.

Listan över råvaror konsolideras för att underlätta för aktörer att fylla i mallen. Råvaror från listan i ILUC-direktivet ska finnas med i denna lista.

5.5.3 Förenlighet med förnybartdirektivet

Förslaget innebär inte att några hållbarhetsegenskaper som krävs för att visa att hållbarhetskriterierna är uppfyllda tas bort. Att lägga in de råvaror som finns i ILUC-direktivets bilaga är en förutsättning för att säkerställa att rätt drivmedel räknas dubbelt i Sveriges rapportering om uppfyllnad av målet om tio procent förnybart i transportsektorn¹³⁶.

¹³⁶ Detta beror på att biodrivmedel som har producerats av någon av råvarorna i listan får räknas dubbelt mot målfyllnaden.

5.6 Inga andra problem

Energimyndigheten har även övervägt förbättringsbehov inom några andra områden. Utredningen har dock kommit fram till att inget avsevärt förbättringsbehov föreligger inom dessa. Områdena och motivering till varför de inte har hanterats vidare beskrivs kortfattat nedan.

När det gäller normalvärden för olika bränslens klimatprestanda vilar dessa på aktuell och relevant forskning och revideras av EU-kommissionen.

5.6.1 Konsulter

Utgångspunkten här var att utreda om det finns behov av kvalitetssäkring eller någon form av utbildning för konsulter som arbetar med att hjälpa företag att implementera hållbarhetskriterier och kontrollsystem. Sammanställningen visar dock att det finns ett stort antal aktörer på marknaden som genomför oberoende granskningar, bedömningen är att dessa även har kompetens och marknadens förtroende för att erbjuda andra tjänster.

5.6.2 Oberoende granskare

Energimyndigheten har erfarit varierande kvalitet på utlåtanden från oberoende granskare. En möjlig lösning på detta skulle kunna vara att införa ackrediterad certifiering av oberoende granskare, alternativt obligatoriska utbildningar. Den enkät- och intervjuundersökning som har genomförts visar dock att de rapporteringsskyldiga aktörerna i stor utsträckning är nöjda med oberoende granskare och att förtroendet är högt. En certifiering riskerar dessutom att försvåra för mindre företag att etablera sig på marknaden. Något förbättringsförslag lämnas därför inte.

5.6.3 Egen verifiering/utökad vägledning

Vägledningen till regelverket¹³⁷ innehåller riktlinjer för genomförande av stickprover. Informationen belyser olika möjligheter för hur man kan genomföra stickprover:

- Den rapporteringsskyldige gör stickprover själv
- Den rapporteringsskyldiges oberoende granskare gör stickprover
- Annan tredje part gör stickprover

Vägledningen tar också upp hur urval för stickprov kan göras, men ger inga direkta exempel på vad stickprov ska innefatta eller hur de ska genomföras. Detta skulle kunna innebära en otydlighet bland rapporteringsskyldiga. Energi-myndigheten erfar dock, utifrån de omprövningsutlåtanden som myndigheten har tagit del av, att stickprover har utförts på ett tillfredsställande sätt. Därför föreslås ingen ändring.

¹³⁷ Vägledning till regelverket för hållbarhetskriterier version 3

5.6.4 Samordning med andra medlemsstaters regelverk

Ett problem med att införandet av regelverket för hållbarhetskriterier och tillhörande stödsystem skiljer sig åt mellan olika medlemsstater är att det skapar oönskade marknadseffekter. I det fall ett land exempelvis inför ett stödsystem som premierar biodrivmedel med hög klimatprestanda innebär detta att dessa drivmedel kommer att fraktas långa sträckor för att kunna åtnjuta de marknadsfördelar dessa styrmedel innebär¹³⁸. Detta är ett problem som inte kan hanteras inom ramen för denna utvärdering men som är viktigt att vara medveten om vid utformning av och förhandling om kommande regelverk.

5.6.5 Bristande rättskraft

Detta område handlar om tillsynsmyndighetens sanktionsmöjligheter och huruvida dessa är tillräckliga. Området har belysts i avsnitt 2.4 och slutsatsen har varit att verkkningsgraden har varit tillräcklig i de fall sanktionsmöjligheter har använts. Därför avser utredningen inte föreslå några ändringar heller inom detta område.

¹³⁸ Flera aktörer, däribland Lantmännen Agroetanol, har bekräftat detta under Forum hållbara bränslen och i andra sammanhang.

6 Bilagor

6.1 Övriga tabeller

Tabell 22. Lista över olika frivilliga certifieringssystem som har godkänts per 2015-12-10

Benämning	Namn	Kommentar
ISCC	International Sustainability and Carbon Certification	För olika typer av biodrivmedel, hanterar restprodukter/avfall
Bonsucro EU		Certifiering av sockerrör som används för etanolproduktion
RTRS EU RED	Round Table on Responsible Soy EU RED	Befintligt certifieringssystem för soja-produktion som har lagt till ett annex för hållbarhetskriterierna
RSB EU RED	Roundtable of Sustainable Biofuels EU RED	Ursprungligen avsett för flytande brio-drivmedel, men har utvecklats till att även täcka in biomassa
2BSvs	Biomass Biofuels voluntary scheme	Certifiering av både biomassa och bio-drivmedel för olika aktörer
RSBA	Abengoa RED Bioenergy Sustainability Assurance	Utvecklat av Abengoa, tänkt att fungera globalt och täcka in alla typer av biomassa
Greenenergy	Greenenergy Brazilian Bioethanol verification programme	Används endast för aktörer inom Greenegys produktionskedjor
Ensus	voluntary scheme under RED for Ensus bioethanol production	Endast för produktion av etanol från brittiskt vete i Ensus anläggning (biomassa från Europa certifierat av andra system accepteras)
Red Tractor	Red Tractor Farm Assurance Combinable Crops & Sugar Beet Scheme	Brittiskt system, ursprungligen märkning för livsmedel. Har utvecklats och kan nu användas för export av brittiska grödor för biodrivmedelsproduktion.
SQC	Scottish Quality Farm Assured Combinable Crops (SQC) scheme	Certifiering av grödor för produktion av flytande biodrivmedel. Ursprungligen märkning för livsmedel.
Red Cert		Tyskt system, kan användas i hela EU samt några icke medlemsstater. Omfattar hela produktionskedjan för alla typer av biobränslen.
NTA 8080	Netherlands Technical Agreement 8080	Holländsk standard för hållbara biobränslen. Omfattar hela produktionskedjan.
RSPO RED	Roundtable on Sustainable Palm Oil RED	Systemet omfattar produktion av palmolja. Systemet har utökats för att inkludera hållbarhetskrav i RED, ursprungligen avsett för livsmedel.
Biograce	Biograce GHG calculation tool	Beräkningsverktyg för växthusgasutsläpp.
Neste HVO scheme	HVO Renewable Diesel Scheme for Verification of Compliance with the RED sustainability criteria for biofuels	Täcker in hela produktionskedjan för HVO från alla typer av råvaror (inklusive avfall).

Benämning	Namn	Kommentar
Gafta	Gafta (the Grain- and Feed Trade Association) Trade Assurance Scheme	System för certifiering av odlad biomassa, används främst i Storbritannien.
KZR INIG System	INiG (Oil and Gas institute of Poland)	Utvecklat av institutet för olja och gas i Polen utifrån polsk lagstiftning. Gäller dock inom hela EU, för alla biobränslen och råvaror.
TASCC	Trade Assurance Scheme for Combinable Crops	Endast för odling av spannmål, oljeväxter och sockerbeter inom Storbritannien.
UFAS	Universal Feed Assurance Scheme	Endast för odling av biomassa från jordbruk inom Storbritannien.

6.2 Tvätt av enkätdata

Organisationsuppgifter	Bytt ut alla organisationsuppgifter mot organisationsnummer för att kunna matcha mot rapporteringsdatabasen.	
Energimängd	Omräkning av redovisade hanterade mängder. Nedan redovisas omvandlingsfaktorer: Biogas: Enligt genomsnittligt värmevärde för biogas – 35 MJ/Nm³ eller 49 MJ/kg Bioolja: Enligt genomsnittligt värmevärde för alla typer av bioolja – 36 MJ/l eller 40 MJ/kg (omräknat med densitet 0,9 enligt produktdata från Vegoil) Etanol: 21 MJ/l Biodiesel (FAME och HVO): Enligt genomsnittligt värmevärde för FAME – 34 MJ/l Biodrivmedel (används för större drivmedelsländer): Enligt genomsnitt för flytande drivmedel – 29 MJ/l Utan enhet: Har antagits vara angivet i MWh eftersom detta format rekommenderats i enkäten.	
Kostnadsintervaller	< 10 000	10 000
	10 000–30 000	20 000
	30 000–50 000	40 000
	> 50 000	50 000
Förvaltning	Kostnaden för förvaltning har angivits i procent. Kostnaden i kronor har beräknats genom en schablon för timkostnad om 600 SEK och en normal årsarbetstid om 1 800 timmar	
SNI	Lagt till SNI-koder och branschtillhörighet utifrån lista som statistikenheten tog fram	
Orimliga värden	Vid kalkylering av nyckeltal har det visat sig att vissa av de värden som har angivits har varit orimliga. I det fallet har en kontroll gjorts gentemot material som inkommit samband med ansökan om hållbarhetsbesked eller rapportering av hållbara mängder för att korrigera dessa.	
Åtgärds kostnader	För de aktörer som inte har angivit någon kostnad för åtgärder har fältet ersatts med 0. Detta för att kunna räkna ut genomsnittlig kostnad för åtgärder baserat på hela populationen.	

6.3 Undersökningsunderlag

6.3.1 Intervjuunderlag

Intervjuer genomförs genom möte på plats hos aktören eller annan plats i möjlig omfattning. Alternativt kan telefon eller video användas. Antalet intervjuer som ska genomföras är minst 10. Antalet intervjupersoner kan variera beroende på ansvarsfördelningen hos aktören, men det bör inte vara fler än två-tre personer. Detta för att lättare kunna hålla intervjun strukturerad och fokusera på frågorna. I syfte att få en helhetsbild i de svar som kommer upp delas intervjufrågorna ut i förväg så att intervjupersonerna har möjlighet att samordna svar med övriga medarbetare. I syfte att få svaren dokumenterade på ett bra sätt uppmuntras intervjuobjekten att även bifoga skriftliga svar. Det är viktigt att intervjupersonerna inte begränsas i sitt utrymme att förmedla sina erfarenheter, samtidigt som intervjun måste fokusera på de områden som är relevanta för utredningen. Hur utvecklingen av styrmedel på EU-nivå sker (exempelvis ILUC-förhandlingarna) är ett exempel på något som inte är intressant att diskutera. För att ytterligare understödja detta kan en ingress för intervjun vara aktuell, denna ska redovisa vad det är utredningen avgränsar sig till och vilken möjlighet till ändringar som kan bli aktuella.

Frågor

Nedan listas formuleringar för frågor som ska användas vid intervjuerna. Till varje fråga finns en beskrivande text som kan användas som stöd vid behov. Vissa frågor är i sig ganska övergripande, i dessa fall har punktlistor använts till underfrågor.

Ingress

Utvärderingen om systemet för hållbarhetskriterier syftar till att utvärdera hur systemet har fungerat i praktiken utifrån erfarenheter som har vunnits sedan regelverket trädde ikraft. Tillsynsmyndighetens roll och sanktionsmöjligheter, samordning med andra regelverk, miljöeffekter samt kostnad och regelbörda för rapporterings-skyldiga har pekats ut som särskilt viktiga. Utredningen kan vid behov föreslå ändringar i regelverket. Ändringar måste vara förenliga med förnybartdirektivets bestämmelse om hållbarhetskriterier, direktivet i sig ligger alltså utanför utredningens avgränsning. Fokus bör istället ligga på genomförandet av hållbarhetskriterierna i Sverige och praktiska exempel på hur detta kan förbättras.

Hur stort är ert företag?

- Omsättning?
- Antal anställda?
- Omfattning hållbara bränslen
 - Hur stor del av företagets totala verksamhet berörs av hållbarhetskriterierna?
- Marknad
 - Importerar företaget råvaror från andra länder?
 - Exporterar företaget produkter till andra länder?

Hur stor arbetsinsats och kostnad har införandet av kontrollsystem för hållbarhetskriterier inneburit?

Frågan berör främst själva införandet av kontrollsystem. Detta är också beroende på företagets utgångspunkt, fanns det exempelvis någon sorts kontrollsystem sedan tidigare (t.ex. miljöledningssystem)? Det som är intressant att få reda på är hur lång tid det har tagit och vad det har kostat företagen att genomföra kraven utifrån det svenska systemet. I detta ingår även kostnader för oberoende granskning.

Hur stor arbetsinsats och kostnad innebär hållbarhetskriterierna för er (det svenska systemet)?

Frågan inkluderar inte kostnaden för eventuella andra system för hållbarhetskriterier (exempelvis frivillig certifiering). Arbetsinsatsen kan redovisas i arbetstimmar per år eller procent av årsanställning eller liknande. Kostnader för oberoende granskning i samband med omprövning av hållbarhetsbesked är också intressant. Och ev. kostnader för certifiering och revisioner enligt FS?

Vilka fördelar ser ni med det svenska systemet?

Jämfört med andra exempel såsom frivilliga certifieringar och eventuellt andra länders implementering om företaget känner till några sådana. Aspekter som kan vara intressanta är:

- Förhandsbesked och återkommande omprövningar.
- Årlig rapportering.
- Möjligheten till massbalans över flera skatteupplag inom Sverige.
- Enklare ansökningsförfarande om man bara köper från aktör med hållbarhetsbesked/frivillig certifiering.
- Samarbetet med andra myndigheter, exempelvis Jordbruksverket som tagit fram verktyget ”HållKollen”¹³⁹.
- Samordningen med andra regelverk, exempelvis rapportering enligt drivmedelslagen, hanteringen av biobränslen inom handeln med utsläppsrätter, skattelagstiftningen.
- Flexibilitet och olika omfattande kontrollsystem och granskares kompetens beroende på verksamhetens art och omfattning – enklare att uppfylla kraven för mindre omfattande verksamheter (SMF).

Vilka nackdelar ser ni med det svenska systemet?

Jämfört med andra exempel såsom frivilliga certifieringar och eventuellt andra länders implementering om företaget känner till några sådana. Aspekter som kan vara intressanta är:

- Begränsad möjlighet att använda i exportsammanhang (t.ex. inget hållbarhetscertifikat för enskilda volymer).

¹³⁹ <https://etjanst.sjv.se/hallkoll/index.html>

- Måste ansöka om hållbarhetsbesked trots att man är certifierad (om man är skattskyldig).
- Baksidan av förhandsbesked – Lång tid innan slutgiltigt besked om att hållbarhetskriterierna har uppfyllt.
- Restprodukter och avfall – tydlighet i hur dessa hanteras.
- Oberoende granskare – ingen lista över ”godkända” granskare.

Vilka förändringar i systemets utformning skulle väsentligt förenkla hanteringen av hållbarhetskriterierna för er verksamhet, ekonomiskt och administrativt?

Lyft gärna saker som upplevs som orimligt krångligt/kostsamt i förhållande till den nytta det uträttar (syftet med lagstiftningen, hållbarhetskriterierna). Rapporteringen av hållbara mängder? Ansökan om hållbarhetsbesked/väsentliga ändringar?

Vilka incitament finns för Er när det gäller att uppfylla hållbarhetskriterierna? Exempel kan vara (utöver lagkrav) skattenedsättningar, marknadsfördelar, elcertifikat eller nollräkning enligt handeln med utsläppsrätter. Går det att rangordna de incitament som finns?

Hur har ni upplevt sanktionsmöjligheter inom regelverket?

Ser ni att regelverket och myndighetens tillämpning av regelverket ger förutsättning för likabehandling, proportionalitet och rättssäkerhet? Upplevs regelverket som tillräckligt tydligt? Upplevs sanktionsmöjligheterna för tillsynsmyndigheten vara rimligt avvägda?

Vilken påverkan har hållbarhetskriterierna haft för er produktionskedja?

Vilka förändringar har ni gjort i er produktionskedja som kan ha fått faktiska effekter på era produkters miljöpåverkan? Val av leverantörer och ändring av interna processer kan vara exempel.

Hade de ändringar som avses i föregående fråga genomförts även om hållbarhetskriterierna inte hade införts?

Finns det andra regelverk som ställer likvärdiga krav som kan ha bidragit till samma ändringar?

6.3.2 Enkät

Organisationsuppgifter

*Organisationsnamn **

Namnet på den organisation du företräder.

Hanterade mängder *

Ange hur stora mängder biodrivmedel och/eller flytande biobränslen ni hanterar inom ert kontrollsystem per år i genomsnitt (inkludera om aktuellt även volymer ni inte är rapporteringsskyldiga för). Ange om möjligt i energimängd (t.ex. MWh), men se till att ange enheter (exempelvis m³, kg, Nm³)!

Införande av kontrollsystem

	<10 000	10 000-30 000	30 000-50 000	>50 000	Vet ej
Hur mycket har införandet av ert kontrollsystem för hållbarhetskriterier kostat er (SEK), exklusive kostnad för oberoende granskning? Med införande av kontrollsystem avses hela arbetet med framtagande av kontrollsystem fram till dess att ett hållbarhetsbesked har erhållits, inkluderande både interna kostnader och köpta tjänster.	☐	☐	☐	☐	☐
Hur mycket har oberoende granskning i samband med ansökan om hållbarhetsbesked kostat er (SEK)?	☐	☐	☐	☐	☐
Hur mycket har oberoende granskning i samband med omprövning av hållbarhetsbesked kostat er (SEK)?	☐	☐	☐	☐	☐

Kostnader

Här vill vi att ni uppger eller så gott det går uppskattar vad införandet av ert kontrollsystem har kostat er verksamhet, i egen arbetstid och pengar. Svaren uppskattas i kronor.

Förvaltning av kontrollsystem *

Ungefär hur många procent av en heltidstjänst går åt till att förvalta kontrollsystemet för hållbarhetskriterier per år?

Information och andra effekter

Ny information

Vilken ny information har ni inhämtat om era produktionskedjor sedan ni har infört ert kontrollsystem? Med ny avses sådan information som tidigare inte fanns inom företaget.

- ✓ Ökad spårbarhet till ursprungsland
- ✓ CO₂-utsläpp i produktionskedjan
- ✓ Förändrad markanvändning (i produktions-/ursprungslandet)
- ✓ Specifika kvalitéer hos råvaran (t.ex. certifierad eller inte)
- ✓ Övrigt:

Utveckla gärna...

Beskrivning av ny information som hanteras.

Regelverkets betydelse *

Vilken del i det svenska regelverket för hållbarhetskriterier har varit mest avgörande för denna ytterligare informationsinsamling?

	Ingen betydelse	Viss betydelse	Ganska stor betydelse	Avgörande betydelse	Vet ej
Regelverket i stort	☐	☐	☐	☐	☐
Rapporteringskraven (årlig rapportering av hållbara mängder)	☐	☐	☐	☐	☐
Oberoende granskning i samband med omprövning	☐	☐	☐	☐	☐
Energimyndighetens tillsyn	☐	☐	☐	☐	☐
Krav från kunder	☐	☐	☐	☐	☐
Annat	☐	☐	☐	☐	☐

Utveckla gärna...

Beskrivning av "Annat" eller motivering av övriga svar.

*Tillförlitlig och tillfredställande information **

Ange hur väl du anser att följande påståenden stämmer

	Stämmer inte alls	Stämmer till viss del	Stämmer ganska bra	Stämmer helt	Vet ej
Informationen i ert kontrollsystem är tillförlitlig för uppföljning av att hållbarhetskriterierna är uppfylla	☐	☐	☐	☐	☐
Den oberoende granskningen är tillfredsställande för att verifiera informationen i ert kontrollsystem	☐	☐	☐	☐	☐

Utveckla gärna...

Eventuell motivering till föregående fråga

*Andra åtgärder **

Har ni vidtagit några andra åtgärder (utöver oberoende granskning) för att specifikt verifiera att tillförlitlig information finns i ert kontrollsystem? Exempelvis genom kompetensutveckling, platsbesök etc.

- ✓ Ja
- ✓ Nej
- ✓ Vet ej

Utveckla gärna...

Beskriv gärna andra åtgärder om ni har gjort några sådana

Åtgärder i produktionskedjan

*Åtgärder **

Vilken betydelse bedömer ni att regelverket för hållbarhetskriterier har haft för ändringar som ni har gjort i era produktionskedjor för biodrivmedel och/eller flytande biobränslen?

	Ingen betydelse	Viss betydelse	Ganska stor betydelse	Avgörande betydelse	Inga ändringar har gjorts
Typ av råvaror (exempelvis typ av gröda, restprodukt/avfall)	☐	☐	☐	☐	☐
Ursprungsland för råvaror	☐	☐	☐	☐	☐
Gjort inköp av biodrivmedel/flytande biobränslen med högre klimatprestanda	☐	☐	☐	☐	☐
Att flytta hållbara mängder mellan olika skatteupplag/naturgasnetet (tillämpning av massbalansprincipen)	☐	☐	☐	☐	☐
Annat (ange nedan)	☐	☐	☐	☐	☐

Utveckla gärna...

Beskriv ”Annat” eller utveckla gärna

Åtgärdernas kostnader *

Ungefär hur mycket har genomförandet av dessa åtgärder kostat er (SEK)?
Avrunda till närmsta 1 000-tal.

Övriga observationer

Andra effekter

Hur stor betydelse bedömer ni att regelverket för hållbarhetskriterier ha haft för de andra effekter som listas nedan?

	Ingen betydelse	Viss betydelse	Ganska stor betydelse	Avgörande betydelse	Inga effekter har upplevts
Ökad legitimitet för våra biobränslen	☐	☐	☐	☐	☐
Ökat pris för våra biobränslen	☐	☐	☐	☐	☐
Ökat pris för råvaror vi använder	☐	☐	☐	☐	☐
Ökad efterfrågan av våra biobränslen	☐	☐	☐	☐	☐
Annan effekt, ange nedan	☐	☐	☐	☐	☐

Utveckla gärna...

Beskriv ”Annan effekt” eller utveckla gärna

Andra viktiga synpunkter

Om det finns något särskilt som ert företag har upplevt som positivt eller negativt med regelverket för hållbarhetskriterier i Sverige får ni gärna utveckla det nedan! Försök att avgränsa kommentarerna till det svenska systemet snarare än hållbarhetskriterierna eller förnybartdirektivet i stort.

Negativt

Något specifikt område som skulle kunna förbättras? I så fall, hur? Motivera.

Positivt

Något som upplevs som särskilt bra med det svenska systemet? Motivera.

Ett hållbart energisystem gynnar samhället

Energimyndigheten arbetar för ett hållbart energisystem, som förenar ekologisk hållbarhet, konkurrenskraft och försörjningstrygghet.

Vi utvecklar och förmedlar kunskap om effektivare energianvändning och andra energifrågor till hushåll, företag och myndigheter.

Förnybara energikällor får utvecklingsstöd, liksom smarta elnät och framtidens fordon och bränslen. Svenskt näringsliv får möjligheter till tillväxt genom att förverkliga sina innovationer och nya affärsidéer.

Vi deltar i internationella samarbeten för att nå klimatmålen, och hanterar olika styrmedel som elcertifikatsystemet och handeln med utsläppsrätter. Vi tar dessutom fram nationella analyser och prognoser, samt Sveriges officiella statistik på energiområdet.

Alla rapporter från Energimyndigheten finns tillgängliga på myndighetens webbplats www.energimyndigheten.se.



Energimyndigheten, Box 310, 631 04 Eskilstuna
Telefon 016-544 20 00, Fax 016-544 20 99
E-post registrator@energimyndigheten.se
www.energimyndigheten.se