

Klimat- och näringslivsdepartementet
Energienheten
Martin Palm

Yttrande angående remiss av promemorian Hållbarhetskriterier för vissa bränslen och en ny reduktionsplikt

Sammanfattning

Energimyndigheten tillstyrker i huvudsak förslaget i promemorian hållbarhetskriterier för vissa bränslen och en ny reduktionsplikt, men vill också framföra ett antal synpunkter, bland annat:

- Reduktionsnivåerna behöver höjas i takt med att fler elkrediter tillförs för att bibehålla inblandningen av förnybara eller andra fossilfria drivmedel
- För att uppnå målet om förnybara bränslen av icke-biologiskt ursprung till transport år 2030 bör incitament införas i reduktionsplikten
- Energimyndigheten förordar att datacenter ska rapportera in direkt till EU-kommissionens databas och att Energimyndigheten bör utses till tillsynsmyndighet och medlemskoordinator

Energimyndighetens ställningstagande

Energimyndigheten tillstyrker i huvudsak förslaget och vill framför allt framföra att:

Reduktionsnivåerna behöver höjas i takt med ökat antal elkrediter

I takt med att fordonsflottan elektrifieras kommer mängden elkrediter som tillförs systemet att öka, vilket kan förväntas minska inblandningen av förnybara eller andra fossilfria drivmedel i bensin och diesel. Enligt Energimyndighetens beräkningar är den tänkta höjningen av reduktionsnivån inte heller tillräcklig för att uppfylla ESR-målet eller etappmålet för inrikes transporter.

Energimyndigheten föreslår att reduktionsnivån höjs i takt med det ökade antalet elkrediter för att bibehålla inblandningen av förnybara och fossilfria drivmedel på den nya högre nivån och nå så nära ESR-målet och etappmålet för inrikes transporter som möjligt.

Energimyndigheten uppskattar att nivåerna för reduktionsplikten skulle behöva öka till drygt 11 procent till år 2030 för att bibehålla inblandningsnivån av biodrivmedel i bensin och diesel. Den beräkningen förutsätter att elens klimatnytta tas i beaktning och att varje MJ fossilfri el från publika laddstationer medför 94 gram koldioxidekvivalents utsläppsminskning.

Incitament saknas för att uppnå målet om RFNBO till transport år 2030

Enligt artikel 25 Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2023/2413 av den 18 oktober 2023 om ändring av direktiv (EU) 2018/2001, förordning (EU) 2018/1999 och direktiv 98/70/EG vad gäller främjande av energi från förnybara energikällor, och om upphävande av rådets direktiv (EU) 2015/652 (förnybartdirektivet) ska 1 procent av den energi som levereras till transportsektorn utgöras av förnybara bränslen av icke-biologiskt ursprung (RFNBO) år 2030. Just nu finns inget incitament i lagstiftningen, vilket gör att målet kan missas. Energimyndigheten föreslår att Sverige utnyttjar möjligheten i förnybartdirektivet att räkna RFNBO som används som mellanprodukt för produktion av konventionella drivmedel eller biodrivmedel mot transportmålet. Det skulle förslagsvis kunna ske genom att utsläppsminskningen från RFNBO som används som mellanprodukt också får räknas mot reduktionsplikten.

Energimyndigheten bör utses till tillsynsmyndighet och medlemskoordinator för datacenter

Energimyndigheten förordar att datacenter ska rapportera direkt till EU-kommissionens databas. För att ett datacenter ska kunna rapportera direkt in till kommissionens databas finns det krav på att det ska finnas en myndighet som agerar medlemsstatskoordinator som har till uppgift att validera att ett datacenter har rätt att rapportera in till kommissionens databas från en medlemsstat. Denna koordinator har då tillgång till de rapporterade företagens uppgifter vilket är nödvändigt för att hantera ett tillsynsarbete. Energimyndigheten anser att Regeringen bör utse Energimyndigheten till tillsynsmyndighet och medlemsstatskoordinator.

Energimyndigheten ser möjligheter med att kunna koordinera tillsyn av de uppgifter datacenter ska lämna, enligt Kommissionens delegerade förordning (EU) 2024/1364 av den 14 mars 2024 om den första delen av inrättandet av ett gemensamt unionssystem för bedömning av datacentraler, med den tillsyn som idag utförs med stöd av lagen (2014:266) om energikartläggning i stora företag och i ett eventuellt framtida uppdrag att vara tillsynsansvarig för implementeringen av artikel 11 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2023/1791 av den 13 september 2023 om energieffektivitet och om ändring av förordning (EU) 2023/955 (omarbetning) (energieffektiviseringsdirektivet).

Specifika synpunkter

Utöver synpunkterna ovan vill Energimyndigheten också framföra följande mer detaljerade synpunkter:

Bedömning av elens utsläppsminskningar vid elkrediter

Promemorians förslag är att introducera elkrediter som kan användas för att uppfylla reduktionsplikten enligt lagen (2017:1201) om reduktion av växthusgasutsläpp från vissa fossila drivmedel (reduktionspliktslagen). Enligt 17 § förordningen (2018:195) om reduktion av växthusgasutsläpp från vissa fossila drivmedel (reduktionspliktsförordningen) har Energimyndigheten rätten att bestämma hur man ska beräkna energimängden fossilfri el och växthusgasutsläpp från fossilfri el. Det finns flera olika avvägningar att göra när mängden fossilfri el ska bestämmas. En sådan avvägning är om faktorer för att dubbelräkna elens utsläppsminskning ska användas, vilket andra medlemsstater har valt i olika utsträckning. En anledning som kan motivera dubbelräkningar är att elbilar har betydligt bättre energieffektivitet jämfört med konventionella bilar med enbart förbränningsmotor¹. Energimyndighetens bedömning i nuläget är att det inte är lämpligt att tillämpa någon dubbelräkning av elens utsläppsminskningar. Motivet till den bedömningen är att dubbelräkning skulle kunna försämra Sveriges möjligheter att uppnå ESR-målet samt motverka det ursprungliga syftet med reduktionsplikten.

Det kan finnas vinster med dubbelräkning av elens utsläppsminskningar i form av förbättrade ekonomiska förutsättningar för utbyggnad och drift av laddinfrastruktur. Reduktionsnivåerna bör i så fall anpassas till dubbelräkning av elens utsläppsminskning, så att uppfyllandet av ESR-åtagandet inte påverkas negativt.

(lag (2017:1201) om reduktion av växthusgasutsläpp från vissa fossila drivmedel och förordning (2018:195) om reduktion av växthusgasutsläpp från vissa fossila drivmedel).

RFNBO som mellanprodukt bör också ingå i reduktionsplikten

Utöver att inkludera själva målet om RFNBO till transport i reduktionsplikten, bör även RFNBO som används som mellanprodukt för produktion av konventionella drivmedel eller biodrivmedel tillgodoräknas inom reduktionsplikten². Inkludering av utsläppsminskning från RFNBO som används som mellanprodukt skulle kunna göras genom ett tillägg av en tredje punkt i 2 § reduktionspliktslagen, där definitionen av reduktionsplikt framgår, enligt följande förslag:

¹ Förutom att förbränningsmotorn och dess tillhörande drivlina har större energiförluster än elmotorer återvinner elbilar även energi från inbromsning, vilken används för att ladda upp batteriet. Den tekniken används även i hybridbilar, vilket förbättrar energieffektiviteten.

² Som förslaget till lag om reduktionsplikt är skriven kan endast RFNBO som blandas in i bensin och diesel tillgodoräknas.

reduktionsplikt: en skyldighet att minska utsläppen av växthusgaser i ett livscykelperspektiv per energienhet från reduktionspliktigt drivmedel genom

1. inblandning av förnybara eller drivmedel, andra fossilfria drivmedel, eller
2. leverans av fossilfri el från en publik laddningsstation,
3. *Användning av förnybara bränslen av icke-biologiskt ursprung för produktion av konventionella drivmedel eller biodrivmedel*

Definitionen av *Förnybara bränslen av icke biologiskt ursprung* finns redan med i förordningen. Utöver det ovan föreslagna tillägget behövs även regler för vilka drivmedel dessa utsläppsminskningar kan användas till i 7 § reduktionspliktslagen.

Raffinaderier bedöms vara de som i närtid har möjlighet att ställa om till att använda RFNBO i form av vätgas som ersätter vätgas från ångreformerings. Svenska raffinaderier använder årligen omkring 2 TWh vätgas, vilket motsvarar drygt 600 kiloton koldioxidutsläpp³ (*lag (2017:1201) om reduktion av växthusgasutsläpp från vissa fossila drivmedel och förordning (2018:195) om reduktion av växthusgasutsläpp från vissa fossila drivmedel*).

Det behöver förtydligas hur bedömningen ska göras för om Sverige ska kunna uppfylla kraven för A-alternativet

Enligt s. 68 i promemorian behövs en ny bedömning av om Sverige fortsatt utgör ett så kallat A-land och Skogsstyrelsens redovisning bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Enligt Skogsstyrelsens slutredovisning⁴ av sitt regeringsuppdrag behövs ändringar i flera regelverk, säkrade tillsynsresurser och ytterligare förtydligande kring kriteriet om skog med stor biologisk mångfald, för att Sverige ska uppnå kriterierna på nationell nivå. Det behöver tydliggöras om det är Energimyndigheten eller en annan myndighet som förväntas göra bedömningen om Sverige är ett A-land och hur den bedömningen ska hållas aktuell. (*Lag (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och biobränslen och förordning (2011:1088) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och biobränslen*).

I 2 kap. 8 och 12 § i lagen (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och biobränslen bör följa förnybartdirektivet i större utsträckning

I 2 kap 8 och 12 §§ i lagen (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och biobränslen (hållbarhetslagen) har punktlistor lagts in. Energimyndigheten

³ Energiforsk (2024). The potential of hydrogen in a Swedish context (<https://energiforsk.se/media/33441/2024-2011-the-hydrogen-potential-of-hydrogen-in-a-swedish-context.pdf>) anger att utsläppen för vätgas från naturgasreformerings är omkring 10 kg CO₂e/kg H₂.

⁴ Skogsstyrelsen (2024), Underlag för kostnadseffektivt genomförande av förnybartdirektivet – slutredovisning, <https://www.skogsstyrelsen.se/globalassets/om-oss/rapporter/rapporter-2024/rapport-2024-09-underlag-for-kostnadseffektivt-genomforande-av-fornybartdirektivet.pdf>

anser att punktlistorna inte innebär någon förenkling utan riskerar att den svenska lagtexten tolkas annorlunda än direktivet. Det gäller exempelvis:

- 8 § punkt 3, där a-c handlar om karaktärer för marken, d handlar om undantag då biomassan kan ses hållbar från sådan mark.
- 8 § punkt 4 & och 5, där de två kriterierna om gräsmark blir svårare att särskilja utan att ha med begreppen naturlig och icke naturlig.
- 8 § punkt 5, där a-d handlar om karaktärer för marken, e handlar om undantag då biomassan kan ses hållbar från sådan mark.
- 12 § punkt 3, där saknas skrivningen ”arealer som enligt internationell eller nationell rätt eller utsetts för naturskyddsändamål”.
- 12 § punkt 5 a, där saknas skrivningen ”enligt definitionen i det land där skogen finns”.
- 12 § punkt 5 b, syftningen ”mängd död ved som lämnas kvar vid uttag av död ved” blir konstig.

(Kapitel 2 8§ och 12§ i lag (2010:598) om hållbarhetskriterier för vissa bränslen)

Förtydliga och förenkla miljöinformation på webbplats

Energimyndigheten föreslår att tillfälle tas att också se över 48 § i förordning (2011:1088) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och biobränslen (hållbarhetsförordningen). Nuvarande skrivning i 48 § kan tolkas som att samtliga rapporteringsskyldiga ska lämna miljöinformation på sin webbplats oavsett om de levererar en energiprodukt till konsument eller ej.

Energimyndigheten föreslår att endast aktörer som säljer el/värme/kyla med en konsument i slutled behöver ha den här informationen på sin webbplats.

(förordning (2011:1088) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och biobränslen 48§)

Definition av anläggning i hållbarhetsförordningen bör ändras

Utifrån att ändringar görs i hållbarhetsförordningen föreslår Energimyndigheten att också definitionen av anläggning i 4§ (3c § i gällande förordning) ses över. En anläggning kan utgöras av flera tekniska enheter exempelvis olika pannor vid en förbränningsanläggning. Det är också oklart vad som menas med ”verksamheter” i det här sammanhanget. Definitionen bör utgå från att en anläggning består av en eller flera varaktiga tekniska enheter inom ett sammanhängande geografiskt område. *(förordning (2011:1088) om hållbarhetskriterier för vissa bränslen 4§)*

Små aktörer som behöver hållbarhetsbesked på grund av lagen (1994:1776) om skatt på energi

Energimyndigheten vill framföra att det finns flera aktörer som ansökt om hållbarhetsbesked enligt hållbarhetslagen trots att de enligt den lagen inte omfattas av rapporteringskrav. Deras ansökan beror på att det är olika effektkrav i lagen om skatt på energi och hållbarhetslagen och de behöver ett hållbarhetsbesked för att få en skattelättnad enligt lagen om skatt på energi. Det behovet innebär en extra kostnad och administration för dessa aktörer.

Energimyndigheten rekommenderar att utreda möjlighet till undantag av punktskatt för bränslen som används i väldigt små anläggningar eller att sådana bränslen undantas från krav på hållbarhetsbesked. (*Lag (1994:1776) om skatt på energi och lag (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och biobränslen*).

Övrigt

- Enligt 7 § reduktionspliktslagen är vår tolkning att överskott från leverans av fossilfri el från publika laddningsstationer endast får användas för att uppfylla reduktionsplikten för bensin. Promemorian anger (s. 78) att överskott av leverans av fossilfri el från publika laddningsstationer ska kunna användas för både bensin och diesel. Energimyndigheten föreslår därför att 7§ ändras så att överskottet kan användas för att uppfylla reduktionsplikten för såväl diesel som bensin.
- Skatteverket har gjort ett ställningstagande utifrån 2 kap. 4 § lagen om skatt på energi att vätgas till bränsleceller inte är skatteskyldigt såsom vätgas till förbränningsmotorer är⁵. Det gör att en särskild rapporteringsskyldighet krävs för RFNBO som levereras till bränsleceller. Det kan dock bli svårt för leverantörer av RFNBO att särskilja vilket som är det slutliga användningsområdet för den levererade RFNBO:n.
- Ändringarna i drivmedelslagen innebär att definitionen av biodrivmedel kommer att skilja sig från den i hållbarhetslagen. Olika definitioner mellan lagstiftningarna gör att risken för missförstånd ökar. Energimyndigheten rekommenderar därför att se över om inte definitionen kan harmoniseras mellan drivmedelslagen (2011:319), hållbarhetslagen och reduktionspliktslagen.
- I övergångsreglerna för hållbarhetslagen anges att användning eller leverans av bränslen som en rapporteringsskyldig ”hade avtalat om att köpa för leverans före den 1 januari 2026” inte ska medföra att hållbarhetsbesked återkallas eller inte beviljas. För att göra det tydligare för aktörer och förenkla vid tillsyn föreslår Energimyndigheten att det ändras till vad som *faktiskt* levererats före 1 januari 2026.

Beslut i detta ärende har fattats av tillförordnade generaldirektören Caroline Asserup.

Vid den slutliga handläggningen har därutöver deltagit tillförordnade avdelningschefen Sara Sundberg, chefsjuristen Rikard Janson och enhetschefen Johan Karlhager. Föredragande har varit handläggaren Eva Nordlander.

⁵ Skatteverket (2021). Beskattning av vätgas som förbrukas i motordrivet fordon, fartyg eller luftfartyg, <https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2024.5/390294.html>

Detta beslut är elektroniskt signerat i Energimyndighetens ärendehanteringssystem och saknar därför underskrift