

Till
Infrastrukturdepartementet
Energienheten

Remissvar på Promemorian Hållbarhetskriterier – genomförande av det omarbetade förnybartdirektivet

Svebio, Svenska Bioenergiföreningen, har beretts möjlighet att yttra sig över rubricerade promemoria och vill framföra följande:

Svebios synpunkter i sammanfattning

- . Svebio beklagar att regeringen först nu presenterar förslaget om hållbarhetskriterier trots att det gått mer än två år sedan direktivet antogs. Den sena implementeringen gör att marknadens aktörer har mycket kort tid för anpassning till det nya regelverket.*
- . Svebio stödjer förslaget om att införa hållbarhetskriterierna för biobränslen från skogsbruk och för biogas i Hållbarhetslagen.*
- . Svebio föreslår vissa förändringar när det gäller definitionerna i lagen.*
- . Svebio föreslår att det införs ett separat leverantörsbesked för att förenkla administrationen kring biobränslen från skog, i enlighet med det förslag som framfördes av energimyndigheten.*
- . Svebio kräver att regeringen förtydligar hur Sverige ska hantera bränslen som fasta åkerbränslen (salix och poppel), returträ och fasta biobränslen med ursprung i verksamheter som inte omfattas av skogslagstiftningen.*
- . Svebio betonar vikten av att utforma övergångsbestämmelser som gör att införandet av de utvidgade hållbarhetskriterierna inte stör bränsleförsörjningen under en övergångstid.*
- . Svebio anser att rapportering enligt hållbarhetskriterierna för fasta skogsbaserade biobränslen bör ske från och med 1 januari 2022, vilket innebär att rapportering första gången sker i april 2023.*
- . Det bör ske en samordning av införandetidpunkt med utsläppshandeln ETS och elcertifikatsystemet.*
- . Svebio anser att ett användarråd för fasta biobränslen bör inrättas vid Energimyndigheten för löpande samråd mellan myndigheten och branschen. Många av de frågor som fortfarande är oklara kan hanteras i föreskrifter från myndigheten, och dessa bör utarbetas parallellt med lagstiftningsprocessen och i samråd med branschen.*
- . Den svenska regeringen måste verka för att hållbarhetskriterierna i förnybartdirektivet inte ändras utan att spelreglerna ska vara stabila under kommande år.*

Bakgrund och ärendets beredning

Hållbarhetskriterierna för fasta biobränslen från skog och för biogas för el och värme infördes i det reviderade förnybartdirektivet som antogs strax före jul 2018, alltså för drygt två år sedan. De utvidgade hållbarhetskriterierna är välkomna. De innebär att hela bioenergimarknaden omfattas av hållbarhetskriterier. Det finns inga motsvarande regelverk som garanterar miljö- och klimatnytta för andra förnybara energislag, och det finns inte heller regelverk som på samma sätt klargör ursprung och miljöpåverkan från fossila bränslen.

Vi beklagar dock att den svenska regeringen först nu presenterar förslag om hur den svenska implementeringen ska ske. Som jämförelse finns det både i Finland och i Danmark lagstiftning på plats. Det sena genomförandet av det svenska regelverket riskerar att skapa osäkerhet på marknaden och kan i sämsta fall leda till svårigheter att få fram bränsle till kraftvärmeverk, värmeverk och industrier. Den sena implementeringen i hela EU och i flera av våra grannländer kan också ge störningar i handeln med biobränslen. Konsekvensen kan bli onödigt höga utsläpp av fossil koldioxid.

Vi är medvetna om att det fortfarande saknas avgörande vägledningsdokument från EU-kommissionen. Detta är oacceptabelt och skapar genuin osäkerhet för vår bransch. Den svenska regeringen bör framhålla för EU-kommissionen att implementeringen av hållbarhetskriterierna nu måste ske med tillräckliga långa övergångstider. Den svenska regeringen måste också verka för att hållbarhetskriterierna inte ändras i närtid, vilket tyvärr förespeglats av EU-kommissionen. Marknaden behöver stabila spelregler och revideringar i direktiv som ännu inte implementeras skapar ytterligare osäkerhet på bränslemarknaden och för investerare.

Definitionsfrågor

I kapitel 1 paragraf 2 föreslås förändringar av definitioner, som vi i vissa delar anser vara felaktiga.

Biobränslen definieras som fasta, gasformiga eller flytande bränslen som framställs av biomassa och som används för andra energiändamål än transporter. Vi anser att denna begränsning är ologisk och bör tas bort. Alla bränslen som framställs ur biomassa är enligt svenskt språkbruk biobränslen – fasta, flytande respektive gasformiga – oavsett slutanvändning. Att inte inkludera biodrivmedel (biobränslen för transporter) bland "biobränslen" kommer att skapa förvirring och kan få negativa konsekvenser i framtida lagstiftning.

Definitionerna utgår från förnybartdirektivets definitioner. Även i en del andra avseenden är dessa definitioner felaktiga eller missvisande, och den svenska regeringen bör verka för att definitionerna ändras i framtida revideringar av direktivet. Här är två exempel:

. Biomassa definieras som den biologiskt nedbrytbara delen av produkter, avfall och restprodukter ... från jordbruk, skogsbruk, avfall etc. Den här definitionen skapar en del problem vid tillämpningen eftersom det finns både icke nedbrytbara biogena material, som träkol, och biologiskt nedbrytbara fossila material, liksom allt mer blandade material. Så här lyder en definition från ISO, den globala standardiseringen, som istället borde användas inom EU: "*raw material of biological origin excluding material embedded in geological formations or transformed to fossilized material*" (ISO 13065:2015, Sustainability criteria for

bioenergy). Samma definition används också av CEN i europeiska standarder, som den för biobaserade produkter.

. Livsmedels- och fodergrödor. Som framgår både av direktivet och av den föreslagna lagtexten finns det ingen direkt koppling till ätbarhet för människor eller husdjur, utan man listar alla stärkelse-, socker- och oljeväxter. Det betyder att en för energiändamål dedicerad oljeväxt som jatropha, som är giftig för djur och människor, eller fältkrassing, för vilken det nu sker utveckling och växtförädling för odling i norra Sverige, inte kan utnyttjas. Inte heller stärkelsepotatis eller oljeväxter och andra grödor som odlas för att användas som industriell råvara kan användas för energiändamål när man inför restriktioner mot "food and feed". Det här kan ge onödiga begränsningar vid utvecklingen av bioekonomin.

. Skogsbiomassa definieras som biomassa som produceras inom skogsbruket. Vi noterar att den snäva definitionen av skogsbiomassa exkluderar alla fasta biobränslen som inte kommer från skogsbruket. Det saknas i direktivet en definition av vad som avses med skogsbruk, däremot finns i direktivet en definition av vad som avses med skog, i hållbarhetskriterierna för biodrivmedel (artikel 29, punkt 4b och 4c). I promemorian (sidan 54) skrivs att skogsbiomassa är biomassa producerat på skogsmark enligt skogsvårdslagens definition i §2 punkt 1. Vi återkommer nedan till frågetecken kring olika typer av fasta biobränslen som inte uppkommer på skogsmark enligt denna definition.

Hållbarhetskriterier för fasta och gasformiga biobränslen

Vid stödjer förslaget om att införa hållbarhetskriterierna för fasta biobränslen från skog och för biogas i förnybartdirektivet i den svenska hållbarhetslagen. Implementeringen följer mycket nära de formuleringar som finns i direktivet, vilket är utmärkt. Vissa länder har gått längre och infört tilläggs-kriterier. Det gäller exempelvis Danmark och Nederländerna, vilket kan skapa handelshinder vid export av svenska biobränslen. Texten i promemorian på mitten av sidan 22 beträffande terminologi har uppenbara brister. Som vi framhållit i avsnittet om definitioner ovan bör termen biobränslen användas om alla bränslen som framställs ur biomassa. Man kan därefter göra en indelning i fasta, flytande och gasformiga biobränslen, eller en indelning i biobränslen för transport och arbetsmaskiner (biodrivmedel) och biobränslen för el, värme och kyla. Benämningarna i lagstiftningen bör följa denna logik.

Anläggningsbegreppet och tröskel för rapportering

Förnybartdirektivet stipulerar att rapportering enligt hållbarhetskriterierna ska ske för anläggningar med en installerad termisk effekt över 20 MW för fasta biobränslen och 2 MW för biogas. Om det finns flera pannor på samma anläggning ska de enligt promemorians förslag räknas samman. Storleksgränsen är densamma som för utsläppshandeln ETS och vi utgår från att man kommer att göra en samordning mellan systemen. Men till skillnad från ETS där Sverige har "opt-in" för vissa mindre pannor genom att vi räknar med den samlade effekten i ett fjärrvärmesystem finns ingen liknande regel för rapportering av hållbarhetskriterierna. En konsekvens av att Sverige har opt-in som inkluderar ett antal mindre pannor innebär att ett antal anläggningar under 20 MW kommer att tvingas rapportera. Vid beräkningen av samlad effekt bör man uppmärksamma att tröskeln gäller pannor som använder fasta skogsbaserade biobränslen och huvudregeln bör vara att det krävs en geografisk samlokalisering för att vara en anläggning. Bioolja och bränslen från åkermark rapporteras separat och ska inte inkluderas, men det kan ändå uppkomma problem att definiera vilka topplastpannor som ska inkluderas vid beräkning av anläggningens samlade effekt eftersom vissa pannor i praktiken används mycket sällan.

Det är angeläget att energimyndigheten mycket snart definierar vilka anläggningar som omfattas av rapporteringsskyldighet enligt hållbarhetskriterierna och att man samordnar rapporteringen med den som görs för ETS. Information måste ges till berörda företag så snart detta är möjligt.

Vi har förstått att kravet på hållbarhet för skogsbaserat biobränsle inom ETS gäller från 1 januari 2022. Att uppfyllandet av hållbarhet enligt hållbarhetslagen kommer att vara ett villkor för att inte avkrävas utsläppsrätter för fasta biobränslen är en påtaglig risk för de berörda företagen. Om bränslet inte godkänns kommer det att beläggas med utsläppsrätter för det biogena koldioxidutsläppet och orsaka höga extra kostnader eftersom utsläppsfaktorn för biobränsle är hög och priset på utsläppsrätter idag också är högt.

Utökade krav på minskade växthusgasutsläpp

Kraven gäller dels biodrivmedel, där det sker en ytterligare skärpning, dels för nya anläggningar som använder fasta biobränslen eller biogas. Vi bedömer att kraven kommer att kunna uppfyllas av svenska anläggningar, särskilt som det fossila jämförelsevärdet har höjts. Vi stödjer förslaget om att beräkningsmetoder kan anges på föreskriftsnivå.

Markkriterier för agrobiomassa

Fasta bränslen från åkermark, som används för el och värme, omfattas nu av samma markkriterier som biodrivmedel från åkermark. Det här är en komplikation för leverantörer och användare av bränsleflis från exempelvis salix och poppel, men också halm och andra skörderester. Kriterierna för åkergrödor är mer komplexa än kriterierna för skogsbränslen, och det finns en risk att rapporteringsskyldiga företag undviker att använda dessa bränslen på grund av den tillkommande administrativa bördan. Det skulle också kunna försvåra den nysatsning på den här typen av energigrödor som föreslås i den klimatpolitiska vägvalsutredningen som en kompletterande klimatåtgärd för inlagring av biogent kol. Energimyndigheten bör särskilt analysera denna fråga för att hitta en standardiserad och förenklad rapportering.

Markkriterier för skogsbiomassa

Markkriterierna kommer att gälla primära skogsbränslen, dvs bränslen som tas direkt från skogen, som avverkningsrester (grot), stubbar och energived (sekunda ved, rötskadad ved, barkborreskadad ved, etc). Restprodukter som uppkommer i industrin, som bark och spån, och produkter som tillverkas av dessa, som pellets, omfattas bara av villkoren för växthusgasreduktion.

Med bränslen av skogsbiomassa avses bränslen från skogsmark enligt definitionen i skogsvårdslagen §2 punkt 1. Definitionen utesluter biomassa från det som i lagen betecknas som "träd- och buskmark", som inte är skogsmark, respektive "sådana områden där marken i väsentlig utsträckning används för jordbruksändamål, hör till byggnader eller anläggningar eller används för annat ändamål än att tillgodose intressen som kan hänföras till träden och vegetationen", som det står i §2a i skogsvårdslagen. I den praktiska hanteringen kan en hel del bränsleved och flis komma från träd från den här typen av marker.

Skogsstyrelsen bekräftar i sin rapport att den svenska lagstiftningen med sin tillämpning uppfyller kriterierna för skogsbränslen och att Sverige kan betraktas som ett A-land där man kan tillämpa en förenklad metod för att belägga uppfyllelse av kriterierna. Vi instämmer i de

bedömningar som i det här avseendet görs i promemorian och utgår från att kommande vägledningsdokument från kommissionen kommer att bekräfta detta.

Särskilda regler för avfall och restprodukter

Texten om undantaget för kommunalt avfall är oklar. I promemorian anges att begreppet kommunalt avfall i hållbarhetslagen bör tolkas i enlighet med miljöbalkens definition, som bland annat säger att avfall från bygg- och rivningsavfall inte utgör kommunalt avfall. Konsekvensen blir att en stor del av rt-flisen inte automatiskt betraktas som hållbar enligt lagen.

Vår tolkning av förnybartdirektivet är att alla avfalls- och restprodukter, utom restprodukter från jordbruk, skogsbruk och vattenbruk, enbart behöver uppfylla kriteriet för växthusgasreduktion, medan fast kommunalt avfall utöver det inte heller behöver uppfylla kriteriet för växthusgasreduktion. Tolkningen för vad som ingår i avfalls- och restprodukter som inte är avfall från skogsbruk har betydelse för hur rapporteringen ska ske. Regeringen bör klargöra att alla typer av fast och vedartat biomasseavfall som normalt används i våra värmeverk är att betrakta som hållbara och enbart behöver uppfylla växthusgaskriterierna. Det gäller förutom returträ (rt-flis) andra typer av biobränslen som härstammar från mark som inte är skogsmark, som ved och avfall från parker, trädgårdar och annan tätortsmark, sly och annan växtlighet från röjningar längs vägar, järnvägar, åkerkanter, kraftledningsgator mm, ved från agroforestry, från buskmark, från vissa naturvårdsröjningar mm. Potentialen för biobränslen från sådana marginella marker är betydande och de omfattas inte av termen skogsbiomassa.

Rapporteringsskyldiga aktörer

Vi instämmer i att det är den som i yrkesmässig verksamhet använder fast biobränsle för produktion av el, värme, kyla eller bränslen som ska vara rapporteringsskyldig. Det är dessa aktörer som både kan sammanställa bränslenas hållbarhetsprestanda och växthusgasbesparingen.

När det gäller rapporteringsskyldighet för anläggningar som producerar el, värme och kyla är det relativt lätt att ange vilka anläggningar som är rapporteringsskyldiga eftersom det finns angivna effektivvärden för de pannor som används. För anläggningar för bränsleproduktion är det mindre klart hur man ska fastställa vilka anläggningar som är rapporteringsskyldiga. Det kan lägga nya anläggningar för produktion av flytande och gasformiga biodrivmedel från skogsbiomassa och avfall. Frågan tas inte upp i promemorian men bör hanteras i det fortsatta arbetet med föreskrifter.

Hållbarhetsbesked, frivilligt hållbarhetsbesked och leverantörsbesked

Den som slutrapporterar erhåller hållbarhetsbesked. Enligt promemorian kan också andra aktörer erhålla frivilliga hållbarhetsbesked, exempelvis en bränsleleverantör för sitt bränsle, som då gäller fram till leveransen hos slutanvändaren. Energimyndigheten föreslog ett liknande system men kallade detta dokument för leverantörsbesked. Vi anser att den beteckningen bör behållas för leverantörer av bränslen. Sådana leverantörsbesked från företag som levererar bränsle till många bränsleanvändare skulle kraftigt förenkla administrationen kring hållbarhetsrapporteringen.

Frivilliga hållbarhetsbesked ska enligt promemorian också kunna begäras av andra bränsleanvändare än de som enligt förnybartdirektivet och hållbarhetslagen är skyldiga att rapportera enligt hållbarhetskriterierna. Enligt promemorian kan ett sådant behov uppkomma om man i annan lagstiftning förutsätter att hållbart biobränsle används. Vi tycker att detta synsätt är olyckligt. Tröskelnivåerna för rapportering på 20 MW för

skogsbaserade fasta bränslen och 2 MW för biogas bör respekteras också i annan lagstiftning. Vi motsätter oss bestämt att man exempelvis skulle införa ett villkor att använda "rapporterat bränsle" för stöd från Klimatklivet.

Att ett bränsle inte är rapporterat enligt hållbarhetslagen betyder inte att bränslet därmed är "icke hållbart", enbart att det inte varit föremål för rapportering. Om någon önskar bränsle som har hållbarhetsstämpel enligt lagen kan detta tillfredsställas genom att bränsleleverantörerna presenterar ett leverantörsbesked.

Reglerna för kontrollsystem

Det är viktigt att kontrollsystemet är enkelt och inte ger onödig byråkrati och kostnader för bränsleleverantörer och bränsleanvändare. Det föreslagna regelverket är ändamålsenligt. Det bygger på en enkel riskanalys, där svensk skogsbiomassa kan rapporteras utifrån en generell analys och bedömning av en myndighet som innebär att kriterierna för A-länder bedöms vara uppfyllda. En liknande enkel riskanalys bör vara möjlig att genomföra för viktiga leverantörländer för importerat bränsle, som de baltiska och nordiska länderna, som bör kunna kvalificera som A-länder. Vi noterar också att det är tillräckligt att använda första- och andrapartsgranskning upp till första insamlingspunkt. Det heltäckande svenska virkesmätningssystemet via Biometria kan garantera fysiskt ursprung för bränslet.

Frivilliga certifieringssystem

Frivilliga certifieringssystem har betydelse främst för importerat bränsle. EU-kommissionen har ännu inte godkänt några frivilliga system, men flera kommer säkert att godkännas under året. FSC och PEFC har förklarat att de inte avser att söka bli frivilliga system, vilket kan skapa problem för vissa rapporterande företag som idag använder SBP-certifiering som i sin tur anlitar FSC och PEFC för sin redovisning. Detta kan skapa problem på kort sikt, och de svenska myndigheterna borde kunna erkänna bränslet under en övergångsperiod.

Hållbarhetsbesked som villkor för villkor för tilldelning av elcertifikat

Elcertifikatsystemet håller i praktiken på att avvecklas med mycket låga priser. Det är ändå viktigt att regelverket är korrekt under den återstående tiden.

Vi anser att kravet på att uppfylla kraven i hållbarhetslagen bör gälla från 1 januari 2022, inte från 1 juli 2021, vid samma tidpunkt som för annan rapportering. Se vårt förslag nedan.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Det kommer i praktiken att vara omöjligt att ha ett system på plats som fungerar för hela volymen fasta biobränslen från 1 juli 2021. Skälet är i första hand att EU-kommissionen och den svenska regeringen har presenterat sina förslag till vägledning och implementering alltför sent för att kunna tillämpas av marknadens aktörer. Biobränslen handlas och kontrakteras med månader till års framförhållning innan de ska användas. Det handlar om mycket stora volymer och värden. Efter den starka kylan och leveransproblem vintern 2018 har många användare byggt upp stora lager av bränsleved. Sådana bränslelager är viktiga för att garantera försörjningstrygghet vid extrema vädersituationer och vid kriser. För dessa lagrade bränslen saknas verifiering av ursprung och uppfyllelse av hållbarhetslagens kriterier. Bränslen som ska användas under hösten 2021 är alltså i många fall svåra eller omöjliga att rapportera.

Vårt förslag är att rapporteringsskyldigheten enligt lagen inträder från 1 januari 2022, vilket innebär att den första rapporteringen, för helåret 2022, sker sista mars 2023. Detta skulle innebära en koordinering med regelverket för ETS där det redan är bestämt att hållbarhetsvillkoret gäller från 1 januari 2022. En samordning bör också ske med införandet av hållbarhetsvillkoret i elcertifikatsystemet.

Återstående oklarheter - användarråd

Det finns ett stort antal återstående oklarheter kring implementeringen. Många av dessa kan hanteras i förordning och föreskrifter. Det är viktigt att utforma väl fungerande mallar och rapporteringsverktyg, fastställa omräkningsfaktorer mm. Information till alla berörda parter är också viktig för att undvika att aktörer drabbas av kostnader orsakade av felaktigheter i rapportering och kontrollsystem. För att bistå myndigheterna i implementeringen av hållbarhetskriterierna för fasta bränslen bör ett användarråd inrättas med representanter för berörda parter.

Svenska Bioenergiföreningen

Gustav Melin
VD

Kjell Andersson
Näringspolitisk chef