



Genomförande av ändringar i förnybartdirektivet – ILUC

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till ändringar i lagen om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen och godkänner vad regeringen föreslår om mål för andelen avancerade biodrivmedel.

Utskottet föreslår två tillkännagivanden till regeringen. Utskottet föreslår att riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om

- att en analys av konsekvenserna av de nya reglerna för biodrivmedel bör göras och om att en utredning av konsekvenser ska göras innan föreskrifter meddelas om bl.a. vad som ska avses med begreppet restprodukt
- vikten av förutsägbara och långsiktiga villkor för biodrivmedel.

Utskottet föreslår att riksdagen avslår ett yrkande om tillgången till hållbara drivmedel.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2018.

I betänkandet finns tre reservationer (S, M, MP, C, V, L, KD).

Behandlade förslag

Proposition 2016/17:217 Genomförande av ändringar i förnybartdirektivet – ILUC.

Fyra yrkanden i en följdmotion.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	5
Ärendet och dess beredning.....	5
Bakgrund	5
Propositionens huvudsakliga innehåll	6
Utskottets överväganden.....	8
Genomförande av ändringar i förnybartdirektivet – ILUC	8
Analys av konsekvenser m.m.	12
Tillgång till hållbara drivmedel	16
Reservationer	18
1. Analys av konsekvenser, punkt 2 (S, MP, V).....	18
2. Långsiktiga villkor för biodrivmedel, punkt 3 (S, MP, V).....	19
3. Tillgång till hållbara drivmedel, punkt 4 (M, C, L, KD)	19
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag.....	21
Propositionen	21
Följdmotionen	21
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag	22
<i>Bilaga 3</i>	
Trafikutskottets yttrande 2017/18:TU3y.....	28

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Genomförande av ändringar i förnybartdirektivet – ILUC

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen och godkänner vad regeringen föreslår om mål för andelen avancerade biodrivmedel.

Därmed bifaller riksdagen proposition 2016/17:217 punkterna 1 och 2.

2. Analys av konsekvenser

Riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför dels om analys av konsekvenser av nya regler för biodrivmedel, dels om att utreda konsekvenserna innan ytterligare föreskrifter meddelas och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion 2017/18:324 av Kristina Yngwe m.fl. (C, M, L, KD) yrkandena 1 och 3.
Reservation 1 (S, MP, V)

3. Långsiktiga villkor för biodrivmedel

Riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om vikten av förutsägbara och långsiktiga villkor för biodrivmedel och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion 2017/18:324 av Kristina Yngwe m.fl. (C, M, L, KD) yrkande 2.
Reservation 2 (S, MP, V)

4. Tillgång till hållbara drivmedel

Riksdagen avslår motion 2017/18:324 av Kristina Yngwe m.fl. (C, M, L, KD) yrkande 4.
Reservation 3 (M, C, L, KD)

Stockholm den 26 oktober 2017

På miljö- och jordbruksutskottets vägnar

Matilda Ernkrans

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Matilda Ernkrans (S), Kristina Yngwe (C), Maria Malmer Stenergard (M), Isak From (S), Johan Hultberg (M), Sara Karlsson (S), Martin Kinnunen (SD), Åsa Coenraads (M), Johan Büser (S), Stina Bergström (MP), Gunilla Nordgren (M), Monica Haider (S), Runar Filper (SD), Lars Tysklind (L), Jens Holm (V), Marianne Pettersson (S) och Magnus Oscarsson (KD).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I detta ärende behandlar utskottet proposition 2016/17:217 Genomförande av ändringar i förnybartdirektivet – ILUC.

I propositionen föreslår regeringen ändringar i lagen (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen samt ett mål för andelen avancerade biodrivmedel. Regeringens förslag till riksdagsbeslut och följdmotionen redovisas i bilaga 1. Regeringens lagförslag redovisas i bilaga 2.

Miljö- och jordbruksutskottet beslutade vid sitt sammanträde den 12 oktober 2017 att ge trafikutskottet tillfälle att yttra sig över propositionen och följdmotionen. Trafikutskottet yttrade sig den 17 oktober 2017, och yttrandet finns i bilaga 3.

Lagförslaget har granskats av Lagrådet.

Bakgrund

Den 9 september 2015 antogs Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1513 av den 9 september 2015 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). Medlemsstaterna ska ha infört de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet senast den 10 september 2017.

Genom regleringsbrevet för 2015 fick Statens energimyndighet i uppdrag att utreda hur systemet med hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen fungerar i praktiken och föreslå förbättringar utifrån de erfarenheter som vunnits sedan regelverket trädde i kraft. Energimyndigheten redovisade uppdraget den 22 december 2015 i rapporten Systemet för hållbarhetskriterier i Sverige – En utvärdering av regelverkets praktiska tillämpning (ER 2015:21).

Miljö- och energidepartementet har tagit fram en promemoria med förslag om hur ILUC-direktivet, i de delar som avser ändringar i direktiv 2009/28/EG om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor, ska genomföras i Sverige och om hur förslagen i Energimyndighetens rapport ska tas om hand. Förslagen har remissbehandlats.

Genom ILUC-direktivet ändras även bränslekvalitetsdirektivet. Ändringarna behandlas i regeringens proposition Bränslekvalitetsdirektivets specificerade rapporteringskrav och utsläppsmål (prop. 2016/17:193, bet. 2017/18:MJU4, rskr. 2017/18:6).

Hållbarhetskriterierna i förnybartdirektivet

Av artikel 17 i förnybartdirektivet framgår att biodrivmedel och flytande biobränslen måste uppfylla vissa s.k. hållbarhetskriterier för att kunna räknas med i den nationella måluppfyllelsen, användas vid uppfyllandet av kvoter för energi från förnybara energikällor eller ges finansiellt stöd. Elcertifikatssystemet är ett exempel på ett sådant system för kvoter för energi som avses i artikeln. Nedsättning av energiskatt och koldioxidskatt för biodrivmedel är exempel på sådant finansiellt stöd som åsyftas. Även förmånsbehandling vad gäller skyldigheterna att överlämna utsläppsrätter inom EU:s system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG är ett finansiellt stöd i den mening som avses i artikeln. Detta framgår av skäl 2 i kommissionens förordning (EU) nr 601/2012 av den 21 juni 2012 om övervakning och rapportering av växthusgasutsläpp i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG. Flytande biobränslen beläggs med utsläppsfaktor noll i utsläppshandelssystemet om de uppfyller hållbarhetskriterierna. I annat fall ska de anses vara fossila.

Förnybartdirektivets hållbarhetskriterier kan översiktligt delas upp i två delar: krav på minsta växthusgasminskning och markkriterier. När det gäller växthusgasminskningen anses biodrivmedel eller flytande biobränslen som hållbara enligt nuvarande regler endast om användningen av dessa bränslen medför en minskning av utsläppen av växthusgaser med minst 50 procent i förhållande till utsläppen om fossila bränslen i stället hade använts. Minskningen avser de utsläpp som uppstår under produktionskedjan. Produktionskedjan omfattar den produktionsprocess som börjar med odling av biomassan, inbegripet framställning av gödsel för odlingen, och som pågår fram t.o.m. användningen av biodrivmedlet eller det flytande biobränslet. När det gäller markkriterierna får råvaran som används för att producera biobränslet inte komma från mark med högt kolinnehåll eller mark med stor biologisk mångfald.

För biodrivmedel och flytande biobränslen som framställts av avfall eller restprodukter gäller kravet på minskade växthusgasutsläpp, men beräkningen görs från den plats där avfallet eller restprodukten uppstod. Huvudregeln är att markkriterierna inte gäller för avfall och restprodukter. Markkriterierna gäller bara restprodukter från jordbruk, vattenbruk, fiske eller skogsbruk som direkt har uppkommit i sådan verksamhet.

Propositionens huvudsakliga innehåll

Propositionen innehåller förslag till ändringar i lagen (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen. Ändringarna innebär anpassningar till det s.k. ILUC-direktivet, dvs. Europaparlamentets

och rådets direktiv (EU) 2015/1513 av den 9 september 2015 om ändring av direktiv 98/70/EG om kvaliteten på bensin och dieselbränslen (bränslekvalitetsdirektivet) och om ändring av direktiv 2009/28/EG om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor (förnybartdirektivet) i de delar som avser ändringarna i direktiv 2009/28/EG.

Genom förslagen i propositionen ändras definitionerna av avfall och restprodukter och kraven på minskning av växthusgasutsläpp för att biodrivmedel och flytande biobränslen ska anses vara hållbara. I propositionen föreslås också att de som är rapporteringsskyldiga ska få en utökad uppgiftsskyldighet och att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om skyldigheten att lämna uppgifter. Statens energimyndighet ska kunna återkalla ett hållbarhetsbesked om rapporteringsskyldigheten enligt lagen har upphört.

I propositionen föreslås även en sekretessbrytande bestämmelse. Slutligen föreslås ett mål om att andelen avancerade biodrivmedel 2020 ska vara minst 0,5 procent av de 10 procentenheter som utgör förnybartdirektivets mål för förnybar energi i transportsektorn. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2018.

Utskottets överväganden

Genomförande av ändringar i förnybartdirektivet – ILUC

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar regeringens lagförslag och godkänner vad regeringen föreslår om mål för andelen avancerade biodrivmedel.

Propositionen

Propositionen innehåller förslag till ändringar i lagen (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen. Ändringarna innebär anpassningar till det s.k. ILUC-direktivet.

Regeringen föreslår i propositionen att vissa nya definitioner införs. Avfall föreslås betyda ett ämne eller föremål som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med, dock inte ett ämne som avsiktligt har manipulerats eller kontaminerats för att anses som avfall. Med restprodukt avses i lagen ett ämne som inte är den eller de slutprodukter som en produktionsprocess direkt ska producera eller är huvudsyftet med processen och där produktionsprocessen inte avsiktligt ändrats för att producera ämnet. Begreppet produktionskedja föreslås avse den produktionsprocess som pågår fram t.o.m. användningen av biodrivmedlet eller det flytande biobränslet och börjar med odling av biomassa, inbegripet framställning av gödsel för odlingen, eller omhändertagandet av avfall eller restprodukter som biodrivmedlet eller det flytande biobränslet framställs av om inte restprodukterna har uppkommit direkt i en jordbruks-, vattenbruks-, fiske- eller skogsbruksverksamhet. För att biodrivmedel eller flytande biobränslen ska anses som hållbara ska hållbarhetskriterierna, dvs. kraven på växthusgasutsläpp och de s.k. markkriterierna som finns i lagen, vara uppfyllda. Biodrivmedel och flytande biobränslen som framställts av avfall eller restprodukter ska dock anses som hållbara även om inte markkriterierna är uppfyllda. Dessa kriterier gäller dock om en restprodukt har uppkommit direkt i en jordbruks-, vattenbruks-, fiske- eller skogsbruksverksamhet.

I fråga om restprodukter föreslås att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om vad som i lagen avses med ett ämne som inte är den slutprodukt eller de slutprodukter som en produktionsprocess direkt ska producera, eller vad som avses med huvudsyftet med processen.

För att biodrivmedel eller flytande biobränslen ska anses som hållbara ska, enligt förslaget i propositionen, användningen av dessa bränslen medföra en minskning av utsläppen av växthusgaser, jämfört med de utsläpp som

användning av fossila bränslen hade gett, med minst 50 procent om biodrivmedlet eller det flytande biobränslet har producerats i en anläggning som tagits i drift senast den 5 oktober 2015. Minskningen ska vara minst 60 procent om biodrivmedlet eller det flytande biobränslet har producerats i en anläggning som tagits i drift efter den 5 oktober 2015. Utsläppen ska räknas från den produktionsprocess som börjar med odling av biomassa, inbegripet framställning av gödsel för odlingen, och som pågår fram t.o.m. användningen av biodrivmedlet eller det flytande biobränslet eller, om biodrivmedlet eller det flytande biobränslet framställs av avfall eller restprodukter, den produktionsprocess som börjar med omhändertagandet av avfallet eller restprodukterna. En anläggning anses vara tagen i drift så snart det förekommer fysisk produktion av biodrivmedel och flytande biobränslen på anläggningen.

Den som är rapporteringsskyldig ska enligt propositionen även lämna uppgifter till tillsynsmyndigheten för bedömningen av hållbarhetskriterier enligt lagen och för Sveriges rapportering enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/28/EG i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1513. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om skyldigheten att lämna uppgifter.

Enligt regeringens förslag ska ett hållbarhetsbesked få återkallas om rapporteringsskyldigheten har upphört. Myndigheter som utövar tillsyn över att lagar följs där uppfyllda hållbarhetskriterier utgör ett villkor för att komma i fråga för en rättighet ska, på begäran från tillsynsmyndigheten enligt lagen om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen, överlämna uppgifter som kan bidra till att identifiera rapporteringsskyldiga och uppgifter om den mängd biodrivmedel och flytande biobränsle som utgör eller ingår i bränsle för vilket den rapporteringsskyldiges skattskyldighet har inträtt enligt 5 kap. lagen om skatt på energi.

Bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 januari 2018.

ILUC-direktivet, artikel 2.2 e, innehåller en bestämmelse om att varje medlemsstat ska sätta upp ett mål för minsta konsumtionsnivå av biodrivmedel som är baserade på sådana råvaror som räknas upp i direktivets bilaga IX, del A (avancerade biodrivmedel). Bland de råvaror som avses återfinns bl.a. vissa avfall och restprodukter, såsom råtallolja. Vidare anges att målet ska vara minst 0,5 procentenheter av de 10 procentenheter som utgör förnybartdirektivets mål för förnybar energi i transportsektorn. Medlemsstaterna har dock möjlighet att fastställa ett lägre nationellt mål, med hänvisning till de skäl som anges i direktivet. Regeringen föreslår därmed att målet ska vara att andelen avancerade biodrivmedel 2020 ska vara minst 0,5 procent av de 10 procentenheter som utgör förnybartdirektivets mål för förnybar energi i transportsektorn. Regeringen bedömer att det inte kommer att krävas några ytterligare åtgärder utöver befintliga eller aviserade styrmedel för att målet ska uppnås.

Trafikutskottets yttrande

Trafikutskottet påminner inledningsvis om att regeringens proposition syftar till att genomföra de ändrade EU-bestämmelser som antagits genom det s.k. ILUC-direktivet. Enligt direktivet är medlemsstaterna skyldiga att genomföra de nya bestämmelserna i nationell lagstiftning senast den 10 september 2017 – det är följaktligen angeläget att ändringarna i hållbarhetslagen träder i kraft så snart det är möjligt, vilket enligt regeringen bedöms vara den 1 januari 2018.

Utskottet har vid flera tillfällen framhållit att omställningen till ett långsiktigt hållbart transportsystem är en av de största utmaningar som transportpolitiken står inför. Utskottet har därför också påtalat vikten av att prioritera arbetet med att nå målet om en fossiloberoende fordonsflotta till 2030. Utskottet påminner i sammanhanget också om att riksdagen tidigare i år fastställde målet att växthusgasutsläppen från inrikes transporter (utom inrikes luftfart) ska minska med minst 70 procent senast 2030 jämfört med 2010 (prop. 2016/17:146, bet. 2016/17:MJU24, rskr. 2016/17:320). Likaså är det enligt utskottets mening angeläget att även länderna i vår omvärld anammar ambitiösare klimatmål – det nya kravet i det ändrade förnybartdirektivet på varje medlemsstat att sätta upp mål för den minsta konsumtionsnivån av avancerade biodrivmedel är därför välkommet, samtidigt som utskottet noterar att Sverige redan lever upp till direktivets föreslagna målnivå med god marginal.

För att klara den nödvändiga omställningen till ett långsiktigt hållbart transportsystem måste olika åtgärder vidtas inom flera områden. Samhället måste använda transporter smartare och fossila bränslen måste bytas ut mot hållbara bränslen, såsom biodrivmedel. Utskottet vill i detta sammanhang framhålla regeringens förslag Bränslebytet som presenteras i budgetpropositionen för 2018 och som inbegriper ett reduktionspliktsystem och ändrade skatteregler, som syftar till att minska växthusgasutsläpp från bensin och dieselbränsle genom inblandning av hållbara biodrivmedel med hög klimatprestanda. Reduktionsplikten är enligt utskottets mening ett långsiktigt och effektivt styrmedel som både reducerar transportsektorns utsläpp och över tid kan öka användningen av biodrivmedel kraftigt – det är därför angeläget att dess införande inte försenas.

Omställningen till 2030 kommer till stor del att åstadkommas med dagens fordonspark, och tillgång till biobränslen för den befintliga fordonsparken är därför avgörande för att nå sektorsmålet. Utskottet vill i sammanhanget understryka vikten av att de biodrivmedel som används är hållbara, och utskottet är positivt till propositionens förslag som innebär en skärpning av hållbarhetskraven, t.ex. minimikravet för biodrivmedlens förmåga att minska utsläppen. Utskottet är vidare medvetet om att förslaget om nya definitioner för avfall och restprodukter kan komma att innebära att ämnen som i dag anses utgöra restprodukter, t.ex. palm oil fatty acid distillate (PFAD), inte längre kommer att göra det. Vissa remissinstanser har uttryckt farhågor om att detta skulle begränsa tillgången till råvaror till biodrivmedel och därmed påverka möjligheten att uppfylla målen i den reduktionsplikt som regeringen föreslagit.

Utskottet konstaterar att regeringen under sommaren har remitterat ett förslag till ändring i förordningen om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen som stöds på det bemyndigande att meddela ytterligare föreskrifter i fråga om restprodukter som föreslås i propositionen. Utskottet vill inte föregripa det pågående beredningsarbetet och förutsätter att regeringen kommer att analysera frågan vidare tillsammans med inkomna svar. Utskottet vill dock samtidigt påminna om den debatt som förekommer kring palmolja- och biodrivmedelproduktionens negativa effekter och anser att det är angeläget att beakta detta, inte minst för att undvika att allmänhetens förtroende för biodrivmedlen försvagas.

Regeringen understryker i propositionen att tillgången på biodrivmedel är beroende av utvecklingen på de globala och regionala biodrivmedelsmarknaderna och svår att kvantifiera. Ökad efterfrågan från andra länder, t.ex. genom kommissionens förslag om ett uppdaterat förnybartdirektiv med en gemensam kvotplikt inom EU för avancerade biodrivmedel, uppges kunna minska tillgången kortsiktigt men leder samtidigt till förutsättningar för ökad produktion. På samma sätt förväntas införandet av den ovannämnda reduktionsplikten leda till förutsättningar för ökad produktion i Sverige. Utskottet välkomnar detta och vill samtidigt framhålla att regeringen i propositionen bedömer att föreslagna ändringar inte innebär någon risk för att Sverige inte kan nå det övergripande målet för transportsektorn till 2030.

Utskottet anser sammanfattningsvis att regeringens förslag i propositionen Genomförande av ändringar i förnybartdirektivet – ILUC är väl avvägda. Miljö- och jordbruksutskottet bör därför enligt trafikutskottet tillstyrka regeringens proposition och avstyrka motion 2017/18:324 (C, M, L, KD).

Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar att de föreslagna ändringarna i hållbarhetslagen i huvudsak är anpassningar till ILUC-direktivet. Även frågan om att sätta upp ett mål om andelen avancerade biodrivmedel tas upp i ILUC-direktivet. Det har inte framställts några motionsyrkanden om avslag på propositionen. Utskottet anser att förslagen i propositionen är väl avvägda. Utskottet tillstyrker därmed regeringens lagförslag och förslaget om mål för andelen avancerade biodrivmedel.

Analys av konsekvenser m.m.

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför dels om analys av konsekvenser av de nya reglerna för biodrivmedel, dels om att en utredning av konsekvenser ska göras innan föreskrifter meddelas om bl.a. vad som ska avses med begreppet restprodukt.

Riksdagen ställer sig även bakom det som utskottet anför om vikten av förutsägbara och långsiktiga villkor för biodrivmedel.

Jämför reservation 1 (S, MP, V) och 2 (S, MP, V).

Motionen

Analys av konsekvenser

Enligt kommittémotion 2017/18:324 av Kristina Yngwe m.fl. (M, C, L, KD) bör regeringen skyndsamt återkomma med en heltäckande analys av propositionens och efterkommande förordningsändrings konsekvenser för omställningen till biodrivmedel (yrkande 1). Motionärerna anför att den föreslagna lagändringen medför att vissa typer av biodrivmedel på kort sikt kan komma att exkluderas från den svenska marknaden. En konsekvensanalys bör därför genomföras. Vidare bör enligt motionärerna konsekvenserna utredas innan ytterligare föreskrifter meddelas om definitionen av begreppet restprodukter (yrkande 3). De föreslagna ändringarna i den av regeringen meddelade förordningen om ändring i förordningen (2011:1088) om hållbarhetskriterier planeras vara införda den 1 juli 2018. Det råder en osäkerhet om hur den föreslagna förordningen ska tolkas. Regeringen bör därför enligt motionärerna överväga att skjuta ikraftträdandet av förordningen ett år framåt i tiden till den 1 juli 2019.

Långsiktiga villkor för biodrivmedel

I kommittémotion 2017/18:324 (M, C, L, KD) yrkande 2 uppmärksammar motionärerna vikten av förutsägbara och långsiktiga spelregler för biodrivmedelsmarknadens aktörer. Justeringar i definitioner som påverkar biodrivmedelsmarknadens aktörer ska ske med god framförhållning för att branschen ska ha möjlighet att anpassa sig efter regelverken och för att undvika ryckighet.

Propositionen

När det gäller definitionen av begreppet råvaror har Energimyndigheten i sin rapport angett att myndigheten inte ger något förhandsbesked om hur olika råvaror ska definieras och att detta innebär en osäkerhet på marknaden för aktörer som avser att investera i produktionsanläggningar eftersom det är oklart vilka marknadsmässiga fördelar ett biobränsle kan få. I rapporten anger

myndigheten även att det finns en brist på samsyn mellan olika länders regelverk och listor över råvaror och hur de ska definieras, vilket betyder att det finns olika regler på olika marknader på ett sätt som inte är önskvärt. Energimyndigheten har därför föreslagit att den lista i ILUC-direktivet över råvaror som ska främjas, bilaga IX, genomförs i Sverige för att ge stabilare spelregler för aktörer på marknaden. Bilaga IX i ILUC-direktivet anger vilka råvaror som ska räknas dubbelt vid medlemsstaternas rapportering. Denna bilagas huvudsyfte är alltså inte att utgöra ett ställningstagande till om vissa ämnen ska anses vara avfall eller restprodukter, men det framgår tydligt av bilagan vilka ämnen som man inom EU anser att medlemsstaterna ska främja. Bedömningen av om ett ämne utgör avfall ska göras utifrån definitionen i hållbarhetslagen, dvs. samma definition som i avfallsdirektivet med tillägget att ämnen som avsiktligt har manipulerats eller kontaminerats för att anses som avfall inte ska anses som avfall. I fråga om restprodukter ska bedömningen göras utifrån definitionen i hållbarhetslagen. Av vissa EU-rättsakter är det dock uppenbart att vissa ämnen utgör restprodukter. Av del A, punkten o, i bilaga IX framgår exempelvis att trätoppar, sågspån, svartlut, brunlut, fiberslam, lignin och tallolja är exempel på restprodukter från skogsbruk och skogsbaserad industri. I avsnitt 5.2 i kommissionens tolkningsmeddelande 2010/C 160/02 anges att råglycerin, talloljebeck och gödsel är restprodukter. Av bilaga V avsnitt C punkten 18 i förnybartdirektivet framgår att skörderester som halm, bagass, skal, majscolvar och nötskal, liksom bearbetningsrester inklusive råglycerin, dvs. glycerin som inte är raffinerat, är restprodukter och ska ha värdet noll när det gäller växthusgasutsläppen över en livscykel, fram till dess att materialen samlas in. Eftersom man på EU-nivå tar ställning till att vissa ämnen är att betrakta som restprodukter bör samma ämnen kunna betraktas som restprodukter även i Sverige. Energimyndigheten bör därför kunna använda de ställningstaganden som görs i förnybartdirektivet (inklusive ändringarna i ILUC) liksom i kommissionens tolkningsmeddelande och eventuella tillkommande unionsdokument för att ge tydligt besked till marknadens aktörer om hur vissa ämnen ska bedömas.

För andra ämnen än de som räknas upp i unionsakterna bör en bedömning även fortsättningsvis göras i de enskilda fallen utifrån de definitioner som föreslås i den aktuella propositionen. Definitionerna är dock generellt hållna och kan behöva utvecklas för att ge vägledning. Bestämmelser som utvecklar definitionerna bör dock inte ligga på lagnivå utan i en förordning eftersom de är av detaljkaraktär. Sådana föreskrifter är av det slaget att de med stöd av ett normgivningsbemyndigande kan tas fram i en förordning eller myndighetsföreskrifter. Därför bör ett bemyndigande ges i hållbarhetslagen som innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer i fråga om restprodukter får meddela ytterligare föreskrifter om vad som i lagen avses med ett ämne som inte är den eller de slutprodukter som en produktionsprocess direkt ska producera eller huvudsyftet med processen.

I promemorian som remitterades fanns en beskrivning av den planerade inriktningen för arbetet med en kommande förordning. Det angavs att

inriktningen borde vara en reglering i hållbarhetsförordningen för bedömning av huvudsyftet med produktionsprocessen där den tekniska utformningen av processen skulle ha betydelse liksom ämnets ekonomiska värde och utfallet i mängd. Det angavs vidare att inriktningen borde vara att ett ämne endast ska anses vara en restprodukt om det ekonomiska värdet liksom utfallet i mängd är lågt i förhållande till huvudprodukten om ämnet har ett annat användningsområde än energiändamål.

Enligt den definition av restprodukt som finns i ILUC-direktivet ska det bedömas både om produktionsprocessen avsiktligt har ändrats för att producera ämnet och om ett ämne är den eller de slutprodukter som en produktionsprocess direkt ska producera eller huvudsyftet med processen. Det är vid bedömningen av om ämnet är en slutprodukt eller ett huvudsyfte med processen som det måste finnas några utgångspunkter och där ämnets ekonomiska värde och utfallet i mängd har betydelse.

Direktivets definition av restprodukt ger ett utrymme för medlemsstaterna att tolka hur bedömningen på detaljnivå ska göras i avsaknad av riktlinjer eller vägledande avgöranden från EU-domstolen. Det är inte fråga om att ställa ytterligare krav. Det ekonomiska värdet och utfallet i mängd används redan av Energimyndigheten vid bedömningarna av om ett ämne är en restprodukt eller inte. Detta framgår av myndighetens vägledning till regelverket för hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen. Det är alltså inte själva bedömningen av ekonomiskt värde och utfall i mängd som är ny – en sådan bedömning har gjorts sedan systemet med hållbarhetskriterier infördes – utan det är hur dessa bedömningsgrunder används. Den utgångspunkt som Energimyndigheten tillämpar i dag är att ett ämne inte är en restprodukt om det utgör ett väsentligt utfall av processen i mängd och ekonomiskt värde och materialet har ett annat användningsområde än energiändamål.

Den ändrade inriktning som övervägs är att det ekonomiska värdet och utfallet i mängd ska vara lågt för att ett ämne ska anses vara en restprodukt om ämnet har ett annat användningsområde än energiändamål. Detta innebär en snävare inriktning, vilket Energimyndigheten framför i sitt remissvar där det också anges att det kommer att leda till krav på att de s.k. markkriterierna ska vara uppfyllda och att beräkning av klimatprestanda ska inkludera utsläpp från odlingssteget. Det är också skälet till att ändringen övervägs. Med en snävare bedömning krävs att fler ämnen spåras tillbaka till odlingen av råvaran. Detta bidrar till att säkra hållbarheten, vilket flera remissinstanser anser är bra.

Förslaget om nya definitioner för avfall och restprodukt kan innebära att ämnen som i dag anses utgöra restprodukter av Energimyndigheten, som är tillsynsmyndighet, inte längre kommer att göra det, beroende på hur ämnet kommer att förhålla sig till definitionerna i lagen och kommande kriterier för att tydliggöra definitionen av restprodukt på förordnings- eller föreskriftsnivå. Energimyndigheten har angett att myndigheten bedömer att den föreslagna ändringen framför allt påverkar råvaror som PFAD (palm oil fatty acid distillate), FFA (fria fettsyror) och teknisk majsolja. Biodrivmedel från ämnen

som inte anses vara restprodukter kommer att behöva spåras tillbaka till platsen där råvaran odlades, och utsläppen av växthusgaser ska också räknas från denna punkt. Om det inte är möjligt att spåra ämnet tillbaka till platsen där råvaran odlades kommer ämnet inte att kunna användas för produktion av biodrivmedel som uppfyller hållbarhetskriterierna.

Tillgången på biodrivmedel är beroende av utvecklingen på de globala och regionala biodrivmedelsmarknaderna och svår att kvantifiera. Ökad efterfrågan från andra länder, t.ex. genom kommissionens förslag om ett uppdaterat förnybartdirektiv med en gemensam kvotplikt inom EU för avancerade biodrivmedel, kan minska tillgången kortsiktigt men leder samtidigt till förutsättningar för ökad produktion. På samma sätt förväntas införandet av reduktionsplikten leda till förutsättningar för ökad produktion i Sverige. Det bedöms inte att föreslagna ändringar innebär någon risk för att Sverige inte kan nå det övergripande målet för transportsektorn till 2030.

Utskottets ställningstagande

Analys av konsekvenser

Utskottet befarar att den nya definitionen av vad som anses vara en restprodukt kan komma att medföra att vissa typer av biodrivmedel på kort sikt exkluderas från den svenska marknaden. Detta kan komma att gälla råvaror som i dag används för produktion av drivmedlet HVO (hydrerade vegetabiliska oljor), framför allt PFAD. En minskad tillgång på HVO kan i sin tur leda till bl.a. höjda priser. Effekten kan bli ett minskat användande av biodrivmedel på kort sikt och en ökad användning av certifierad palmolja och fossila drivmedel. Arbete pågår inom Regeringskansliet med förordningen om ändring i förordningen (2011:1088) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen. Förordningsförslaget stöder sig på det bemyndigande som föreslås i propositionen. Förordningen ska närmare reglera vad som anses vara en restprodukt. För att begränsa riskerna att tillgången på biodrivmedel minskar och för att skapa en större förutsebarhet på biodrivmedelsmarknaden samt för att ge marknaden möjlighet att genomföra nödvändiga omställningar är det nödvändigt att utreda konsekvenserna innan ytterligare föreskrifter meddelas om restprodukter. Regeringen bör överväga att skjuta fram ikraftträdandet av den föreslagna förordningen om ändring i förordningen (2011:1088) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen till den 1 juli 2019. Regeringen bör även återkomma med en heltäckande analys av konsekvenserna av propositionen och efterkommande förordning.

Utskottet föreslår att riksdagen tillkännager detta för regeringen. Därmed tillstyrker utskottet motion 2017/18:324 (M, C, L, KD) yrkandena 1 och 3.

Långsiktiga villkor för biodrivmedel

Utskottet anser att styrmedel bör vara långsiktiga och råvaru- och teknikneutrala och premiera biodrivmedel med hög klimatnytta. Styrmedel bör

även öka omställningstakten från fossilt till förnybart bränsle i transportsektorn på ett hållbart sätt. Nya justeringar i definitioner som påverkar biodrivmedelsmarknadens aktörer bör ske med god framförhållning för att skapa långsiktighet och för att branschen ska ha möjlighet att anpassa sig efter regelverken. De nu föreslagna ändringarna i hållbarhetslagen kan komma att leda till att PFAD-baserad HVO behöver uppfylla mer långtgående spårbarhetskrav än i dag. Utskottet anser att det är bra med höga krav på spårbarhet av de råvaror som används för biodrivmedelsproduktion. Det är dock angeläget att berörda aktörer ges tid att uppfylla de nya kraven på marktkriterier innan de ändrade reglerna träder i kraft.

Utskottet föreslår att riksdagen tillkännager detta för regeringen. Därmed tillstyrker utskottet motion 2017/18:324 (M, C, L, KD) yrkande 2.

Tillgång till hållbara drivmedel

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår ett motionsyrkande om av tillgången till hållbara biodrivmedel.

Jämför reservation 3 (M, C, L, KD).

Motionen

I yrkande 4 i kommittémotion 2017/18:324 av Kristina Yngwe m.fl. (M, C, L, KD) framhåller motionärerna vikten av tillgången till hållbara biodrivmedel för att uppnå sektorsmålet om att minska utsläppen från inrikes transporter med 70 procent senast 2030. De föreslagna ändringarna i propositionen kan komma att påverka utbudet av råvaror på biodrivmedelsmarknaden.

Utskottets ställningstagande

Tillgången på biodrivmedel är som regeringen anför i propositionen beroende av utvecklingen på de globala och regionala biodrivmedelsmarknaderna och svår att kvantifiera. En ökad efterfrågan från andra länder, t.ex. genom kommissionens förslag om ett uppdaterat förnybartdirektiv med en gemensam kvotplikt inom EU för avancerade biodrivmedel, kan minska tillgången kortsiktigt men leder samtidigt till förutsättningar för ökad produktion. Regeringen presenterar i budgetpropositionen för 2018 förslaget Bränslebytet som inbegriper ett reduktionspliktssystem och ändrade skatteregler, som syftar till att minska växthusgasutsläpp från bensin och dieselbränsle genom inblandning av hållbara biodrivmedel med hög klimatprestanda. Reduktionsplikten främjar de biodrivmedel som har lägst växthusgasutsläpp, och förslaget kommer därmed att gynna producenter av sådana biodrivmedel och leda till förutsättningar för ökad produktion av avancerade biodrivmedel i Sverige.

I propositionen anförs att de föreslagna ändringarna av definitionen av avfall och restprodukter inte bedöms innebära någon risk för att Sverige inte kan nå det övergripande utsläppsmålet för transportsektorn till 2030. Utskottet ansluter sig till denna bedömning och lämnar motion 2017/18:324 (M, C, L, KD) yrkande 4 utan vidare åtgärd.

Reservationer

1. **Analys av konsekvenser, punkt 2 (S, MP, V)**

av Matilda Ernkrans (S), Isak From (S), Sara Karlsson (S), Johan Büser (S), Stina Bergström (MP), Monica Haider (S), Jens Holm (V) och Marianne Pettersson (S).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår motion

2017/18:324 av Kristina Yngwe m.fl. (C, M, L, KD) yrkandena 1 och 3.

Ställningstagande

Som framgår av propositionen kan förslaget om nya definitioner för avfall och restprodukter komma att innebära att ämnen som i dag anses utgöra restprodukter inte längre kommer att göra det, beroende på hur ämnet kommer att förhålla sig till definitionerna i lagen och kommande kriterier för att tydliggöra definitionen av restprodukt på förordnings- eller föreskriftsnivå. Vi konstaterar och välkomnar att biprodukter från palmoljetillverkningen således kan komma att behöva uppfylla markkriterierna och betonas i detta sammanhang att det är viktigt att ta ansvar för de miljömässiga effekterna av palmoljeodlingen.

Vi noterar att regeringen nu intensifierar arbetet med att identifiera och genomföra åtgärder som bidrar till transportsystemets elektrifiering och fossiloberoende i såväl personbilsflottan som infrastrukturen, kollektivtrafiken, godstransporterna och arbetsmaskiner. Flera sådana åtgärder presenteras i budgetpropositionen för 2018 (prop. 2017/18:1 Förslag till statens budget för 2018, finansplan och skattefrågor).

Vi bedömer att förslaget om nya definitioner inte bör försvåra omställningen till biodrivmedel. Vi anser därför att det saknas skäl till ytterligare analyser och utredningar av konsekvenserna av lagförslaget och den planerade förordningen. Motion 2017/18:324 (C, M, L, KD) yrkandena 1 och 3 bör därför lämnas utan vidare åtgärd.

2. Långsiktiga villkor för biodrivmedel, punkt 3 (S, MP, V)

av Matilda Ernkrans (S), Isak From (S), Sara Karlsson (S), Johan Büser (S), Stina Bergström (MP), Monica Haider (S), Jens Holm (V) och Marianne Pettersson (S).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 3 borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår motion

2017/18:324 av Kristina Yngwe m.fl. (C, M, L, KD) yrkande 2.

Ställningstagande

För att minska transportsektorns utsläpp av växthusgaser behövs en effektivisering av hela transportsektorn och åtgärder inom en rad områden. Det är prioriterat att öka elektrifieringen och andelen förnybara bränslen i hela landet. I budgetpropositionen för 2018 (prop. 2017/18:1 Förslag till statens budget för 2018, finansplan och skattefrågor) presenteras ett antal åtgärder för att minska transportsektorns utsläpp av växthusgaser. En viktig del av insatserna för att nå en fossilfri fordonsflotta är att skapa långsiktiga spelregler för hållbara biodrivmedel. De styrmedel som syftar till att främja en sådan utveckling måste vara stabila och långsiktiga inte minst för att producenter av biodrivmedel ska kunna fatta nödvändiga beslut om investeringar i produktionsanläggningar. Sverige har särskilt goda förutsättningar för produktion av biodrivmedel med låga växthusgasutsläpp från t.ex. skogliga restprodukter och restprodukter från pappers- och massabruk. Mot denna bakgrund kan vi konstatera att det arbete som regeringen bedriver har goda förutsättningar att skapa långsiktiga villkor för biodrivmedelsmarknaden. Motion 2017/18:324 (C, M, L, KD) yrkande 2 bör därför lämnas utan vidare åtgärd.

3. Tillgång till hållbara drivmedel, punkt 4 (M, C, L, KD)

av Kristina Yngwe (C), Maria Malmer Stenergard (M), Johan Hultberg (M), Åsa Coenraads (M), Gunilla Nordgren (M), Lars Tysklind (L) och Magnus Oscarsson (KD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 4 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion

2017/18:324 av Kristina Yngwe m.fl. (C, M, L, KD) yrkande 4.

Ställningstagande

Transportsektorn står i dag för en betydande andel av de nationella utsläppen av växthusgaser. För att uppnå sektorsmålet om att minska utsläppen från inrikes transporter med 70 procent senast 2030 kommer ökad användning av biodrivmedel, tillsammans med andra åtgärder, att vara en viktig pusselbit. I dag utgör användningen av biodrivmedel knappt 20 procent av det totala energivärdet för drivmedel. De senaste åren har det skett en stor tillväxt av framför allt HVO. Regeringen föreslår i propositionen ändringar som kan komma att påverka utbudet av råvaror på biodrivmedelsmarknaden. Dessutom pågår flera parallella processer, både nationella och internationella, som påverkar biodrivmedelsmarknadens aktörer på ett eller annat sätt. Vi vill framhålla att en god tillgång till hållbara biodrivmedel är avgörande för att uppnå målet om att minska utsläppen från transportsektorn med 70 procent.

BILAGA I

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2016/17:217 Genomförande av ändringar i förnybartdirektivet – ILUC:

1. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen.
2. Riksdagen godkänner vad regeringen föreslår om mål för andelen avancerade biodrivmedel (avsnitt 13).

Följdmotionen

2017/18:324 av Kristina Yngwe m.fl. (C, M, L, KD):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen skyndsamt bör återkomma med en heltäckande analys av propositionens och efterkommande förordningsändrings konsekvenser för biodrivmedelsmarknaden, måluppfyllnad inom reduktionsplikten samt Sveriges klimatmål och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om vikten av förutsägbara och långsiktiga spelregler för biodrivmedelsmarknadens aktörer och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utreda konsekvenserna för branschen och möjligheten att nå Sveriges klimatmål innan ytterligare föreskrifter meddelas i fråga om restprodukter och tillkännager detta för regeringen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om behovet av hållbara biodrivmedel för att uppnå målet om att minska utsläppen från transportsektorn med 70 procent och tillkännager detta för regeringen.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

Förslag till lag om ändring i lagen (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen

Härigenom föreskrivs¹ i fråga om lagen (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen

dels att 1 kap. 2 och 3 §§, 2 kap. 1 § och 3 kap. 1 d, 1 e och 3 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 1 kap. 2 a § och 2 kap. 1 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

2 §²

I denna lag betyder

biomassa: den biologiskt nedbrytbara delen av produkter, avfall och restprodukter av biologiskt ursprung från jordbruk, skogsbruk och därmed förknippad industri inklusive fiske och vattenbruk, liksom den biologiskt nedbrytbara delen av industriavfall och kommunalt avfall,

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

livsmedelsbaserade biodrivmedel: biodrivmedel som framställs från spannmål eller andra stärkelserika grödor eller från socker- eller oljegrödor,

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

avfall: ämne eller föremål som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med, och

avfall: ämne eller föremål som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med, dock inte ett ämne som avsiktligt har manipulerats eller kontaminerats för att anses som avfall,

restprodukter: material som kvarstår efter en slutförd process, vars huvudsyfte inte är att producera detta material och där processen inte avsiktligt ändrats för att producera materialet.

restprodukt: ett ämne som inte är den eller de slutprodukter som en produktionsprocess direkt ska producera eller är huvudsyftet med processen och där produktionsprocessen inte avsiktligt ändrats för att producera ämnet, och

¹ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/28/EG av den 23 april 2009 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor och om ändring och ett senare upphävande av direktiven 2001/77/EG och 2003/30/EG, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1513.

² Senaste lydelse 2015:838.

Produktionskedja betyder i denna lag den produktionsprocess som börjar med odling av biomassan, inbegripet framställning av gödsel för odlingen, och som pågår fram till och med användningen av biodrivmedlet eller det flytande biobränslet. Om biodrivmedlet eller det flytande biobränslet framställs av avfall eller av andra restprodukter än sådana från jordbruk, vattenbruk, fiske och skogsbruk, avses bara den del av produktionsprocessen som börjar med omhändertagandet av avfallet eller restprodukterna.

produktionskedja: den produktionsprocess som pågår fram till och med användningen av biodrivmedlet eller det flytande biobränslet och börjar med

– odling av biomassa, inbegripet framställning av gödsel för odlingen, eller

– omhändertagandet av avfall eller restprodukter som biodrivmedlet eller det flytande biobränslet framställs av, om inte restprodukterna har uppkommit direkt i en jordbruks-, vattenbruks-, fiske- eller skogsbruksverksamhet.

2 a §

I fråga om restprodukt får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela ytterligare föreskrifter om vad som i denna lag avses med

1. ett ämne som inte är den eller de slutprodukter som en produktionsprocess direkt ska producera, eller

2. huvudsyftet med processen.

3 §³

Endast energi från biodrivmedel och flytande biobränslen som uppfyller hållbarhetskriterierna i 2 kap. 1–5 §§ får beaktas för uppfyllande av kravet på andelen energi från förnybara energikällor av den slutliga energianvändningen enligt artikel 3 punkterna 1, 2 och 4 i direktiv 2009/28/EG.

Biodrivmedel och flytande biobränslen som framställts av avfall samt av andra restprodukter än sådana från jordbruk, vattenbruk, fiske och skogsbruk får beaktas även om kriterierna i 2 kap. 2–5 §§

För att biodrivmedel eller flytande biobränslen ska anses som hållbara ska hållbarhetskriterierna i 2 kap. 1–5 §§ vara uppfyllda.

Biodrivmedel och flytande biobränslen som framställts av avfall eller restprodukter ska anses som hållbara även om kriterierna i 2 kap. 2–5 §§ inte är uppfyllda. Om en restprodukt har uppkommit

³ Ändringen innebär bl.a. att tredje stycket tas bort.

inte är uppfyllda.

Biodrivmedel och flytande biobränslen som uppfyller hållbarhetskriterierna anses i denna lag som hållbara.

direkt i en jordbruks-, vattenbruks-, fiske- eller skogsbruksverksamhet gäller dock kriterierna i 2 kap. 2–5 §§.

2 kap.

1 §⁴

För att biodrivmedel eller flytande biobränslen ska anses som hållbara ska användningen av dessa bränslen medföra en minskning av utsläppen av växthusgaser *med minst 35 procent i förhållande till utsläppen om fossila bränslen i stället hade använts. Den minskning som ska ske avser de utsläpp som uppstår under produktionskedjan.*

För att biodrivmedel och flytande biobränslen ska anses som hållbara ska användningen av dessa bränslen från och med den 1 januari 2017 medföra en minskning av utsläppen av växthusgaser med minst 50 procent i förhållande till utsläppen om fossila bränslen i stället hade använts.

För att biodrivmedel och flytande biobränslen som har producerats i anläggningar som togs i drift den 1 januari 2017 eller senare ska anses som hållbara ska användningen av dessa bränslen från och med den 1 januari 2018 medföra en minskning av utsläppen av växthusgaser med minst 60 pro-

För att biodrivmedel eller flytande biobränslen ska anses som hållbara ska användningen av dessa bränslen medföra en minskning av utsläppen av växthusgaser, jämfört med de utsläpp som användning av fossila bränslen hade gett, med

1. minst 50 procent, om biodrivmedlet eller det flytande biobränslet har producerats i en anläggning som tagits i drift senast den 5 oktober 2015, och

2. minst 60 procent om biodrivmedlet eller det flytande biobränslet har producerats i en anläggning som tagits i drift efter den 5 oktober 2015.

Utsläppen ska räknas från den produktionsprocess som börjar med odling av biomassa, inbegripet framställning av gödsel för odlingen, och som pågår fram till och med användningen av biodrivmedlet eller det flytande biobränslet eller, om biodrivmedlet eller det flytande biobränslet framställs av avfall eller restprodukter, den produktionsprocess som börjar med omhändertagandet av avfallet eller restprodukterna.

⁴ Senaste lydelse 2011:1065.

cent i förhållande till utsläppen om fossila bränslen i stället hade använts.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om hur minskningen av utsläppen av växthusgaser ska beräknas.

1 a §

En anläggning anses vara tagen i drift enligt 1 § så snart det förekommer fysisk produktion av biodrivmedel eller flytande biobränslen på anläggningen.

3 kap.

1 d §⁵

Ett hållbarhetsbesked ska återkallas helt eller delvis av tillsynsmyndigheten om

a) den rapporteringsskyldige eller någon som ingår i den rapporteringsskyldiges 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 rapporteringsskyldiges 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.

1. den rapporteringsskyldige eller någon som ingår i den rapporteringsskyldiges 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,

2. den rapporteringsskyldige eller någon som ingår i den rapporteringsskyldiges 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

3. det är uppenbart att de biodrivmedel och flytande biobränslen som rapporteras inte kan anses som hållbara trots att åtagandena i kontrollsystemet iaktas.

Ett hållbarhetsbesked får även återkallas om rapporteringsskyldigheten har upphört.

⁵ Senaste lydelse 2011:1065.

Återkallelse får inte ske vid ringa felaktigheter.

Ett beslut om återkallelse gäller omedelbart.

Återkallelse enligt första stycket får inte ske vid ringa felaktigheter.

1 e §⁶

Den som är rapporteringsskyldig ska till tillsynsmyndigheten *rapportera den mängd*

a) hållbart biodrivmedel och hållbart flytande bibränsle, som utgör eller ingår i bränsle för vilket den rapporteringsskyldiges skattskyldighet har inträtt enligt 5 kap. lagen (1994:1776) om skatt på energi, och

b) hållbart flytande bibränsle som avses i 1 § första stycket b och som den rapporteringsskyldige har använt.

Om en rapporteringsskyldig har vidtagit sådana åtgärder som nämns i artikel 18.3 andra stycket i direktiv 2009/28/EG ska dessa åtgärder rapporteras till tillsynsmyndigheten.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer *meddelar närmare föreskrifter om rapporteringsskyldigheten enligt första och andra styckena.*

Den som är rapporteringsskyldig ska *lämna uppgifter* till tillsynsmyndigheten

1. *om den mängd* hållbart biodrivmedel och hållbart flytande bibränsle, som utgör eller ingår i bränsle för vilket den rapporteringsskyldiges skattskyldighet har inträtt enligt 5 kap. lagen (1994:1776) om skatt på energi,

2. *om den mängd* hållbart flytande bibränsle som avses i 1 § första stycket b och som den rapporteringsskyldige har använt,

3. *för bedömningen av hållbarhetskriterier enligt denna lag, och*

4. *för Sveriges rapportering enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/28/EG, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1513.*

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer *får meddela föreskrifter om skyldigheten att lämna uppgifter.*

3 §

Regeringen meddelar föreskrifter om att myndigheter som utövar tillsyn över efterlevnaden av lagar där uppfyllda hållbarhetskriterier utgör ett villkor för att komma i fråga för vissa rättigheter ska, på

Myndigheter som utövar tillsyn över att lagar följs där uppfyllda hållbarhetskriterier utgör ett villkor för att komma i fråga för en rättighet ska, på begäran från tillsynsmyndigheten enligt denna lag, över-

⁶ Senaste lydelse 2011:1065. Ändringen innebär bl.a. att andra stycket tas bort.

begäran från tillsynsmyndigheten enligt denna lag, överlämna uppgifter som kan bidra till att identifiera rapporteringsskyldiga enligt denna lag.

lämna uppgifter som kan bidra till att identifiera rapporteringsskyldiga enligt 1 § och om den mängd bi drivmedel och flytande biobränsle som utgör eller ingår i bränsle för vilket den rapporteringsskyldiges skattskyldighet har inträtt enligt 5 kap. lagen (1994:1776) om skatt på energi.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.

BILAGA 3

Trafikutskottets yttrande 2017/18:TU3y

Genomförande av ändringar i förnybartdirektivet

Till miljö- och jordbruksutskottet

Miljö- och jordbruksutskottet beslutade den 12 oktober 2017 att ge trafikutskottet tillfälle att yttra sig över Genomförande av ändringar i förnybartdirektivet – ILUC (prop. 2016/17:217) och en inkommen följdmotion i de delar som berör utskottets beredningsområde.

Trafikutskottet anser att miljö- och jordbruksutskottet bör föreslå att riksdagen godkänner propositionen och avslår motionsförslagen.

I yttrandet finns en avvikande mening (M, C, L, KD).

Sverigedemokraterna har inte deltagit i beslutet. Skälen till detta redovisas i ett särskilt yttrande.

Utskottets överväganden

Propositionen

I proposition 2016/17:217 föreslås ändringar i lagen (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande bibränslen. Ändringarna innebär anpassningar till de ändringar som Europaparlamentet och rådet antog 2015 genom det s.k. ILUC-direktivet (2015/1513) som innebar ändringar dels i förnybartdirektivet (2009/28/EG), dels i bränslekvalitetsdirektivet (98/70/EG).

För att biodrivmedel eller flytande bibränslen ska anses som hållbara ska hållbarhetskriterierna som finns i lagen, dvs. krav på minsta minskning av växthusgasutsläppen och markkriterier, vara uppfyllda. Genom förslagen i propositionen ändras bl.a. kraven på minskning av växthusgasutsläpp. Vidare föreslås ändrade definitioner av avfall och restprodukter. I fråga om restprodukter föreslås att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få utfärda närmare föreskrifter i vissa delar. Propositionen innebär bl.a. också att fler uppgifter ska rapporteras till tillsynsmyndigheten. De nya bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 januari 2018.

Regeringen föreslår även ett mål om att andelen avancerade biodrivmedel 2020 ska vara minst 0,5 procent av de 10 procentenheter som utgör förnybartdirektivets mål för förnybar energi i transportsektorn. Det följer av ILUC-direktivet att varje medlemsstat ska sätta upp ett mål för minsta konsumtionsnivå av biodrivmedel baserade på sådana råvaror som räknas upp i direktivets bilaga IX, del A (avancerade biodrivmedel). Bland de råvaror som avses återfinns bl.a. vissa avfall och restprodukter, såsom råtallolja. Vidare anges att målet ska vara minst 0,5 procentenheter av de 10 procentenheter som utgör förnybartdirektivets mål för förnybar energi i transportsektorn. Medlemsstaterna har dock möjlighet att fastställa ett lägre nationellt mål, med hänvisning till de skäl som anges i direktivet. Regeringen konstaterar i propositionen att andelen avancerade biodrivmedel i Sverige redan överträffar målnivån, och att detta förväntas gälla även under perioden fram t.o.m. mållåret 2020.

Motionen

I kommittémotion 2017/18:324 av Kristina Yngwe m.fl. (C, M, L, KD) tillstyrks regeringens proposition. Motionärerna efterfrågar dock samtidigt att regeringen skyndsamt återkommer med en heltäckande analys av propositionens och den efterkommande förordningsändringens konsekvenser för biodrivmedelsmarkanden, måluppfyllnaden inom reduktionsplikten samt Sveriges klimatmål (yrkande 1) och att riksdagen ställer sig bakom det som anförs om dels vikten av förutsägbara och långsiktiga spelregler för biodrivmedelsmarknadens aktörer (yrkande 2), dels behovet av hållbara

biodrivmedel för att uppnå målet om att minska utsläppen från transportsektorn med 70 procent (yrkande 4). I motionen konstateras att för att uppnå Sveriges klimatmål och sektormålet om att minska utsläppen från inrikes transporter med 70 procent senast 2030 kommer ökad användning av biodrivmedel att vara en viktig pusselbit. Motionärerna påtalar att regeringen föreslår ändringar som kraftigt kan påverka utbudet av råvaror på biodrivmedelsmarknaden och möjligheten att nå uppsatta klimatmål utan att presentera en relevant konsekvensanalys. Vidare framför motionärerna att förslaget, som kommer vid ett tillfälle när det pågår flera parallella nationella och internationella processer samtidigt, kan komma att skapa en stor osäkerhet på marknaden. Motionärerna anser inte att förslaget driver ett ökat hållbarhetsarbete globalt när det gäller palmoljaindustrin utan framhåller att en trolig effekt i stället kan bli att förslaget medför ett minskat användande av biodrivmedel på kort sikt. I motionen konstateras därför att förslagen i regeringens proposition inte är förenliga med Sveriges långsiktiga mål om en fossiloberoende transportsektor. Motionärerna menar att styrmedel som genomförs i lagstiftning bör bedömas utifrån deras förmåga att driva utvecklingen i riktning mot 2030-målet.

Utskottets ställningstagande

Utskottet påminner inledningsvis om att regeringens proposition syftar till att genomföra de ändrade EU-bestämmelser som antagits genom det s.k. ILUC-direktivet. Enligt direktivet är medlemsstaterna skyldiga att genomföra de nya bestämmelserna i nationell lagstiftning senast den 10 september 2017 – det är följaktligen angeläget att ändringarna i hållbarhetslagen träder i kraft så snart det är möjligt, vilket enligt regeringen bedöms vara den 1 januari 2018.

Utskottet har vid flera tillfällen framhållit att omställningen till ett långsiktigt hållbart transportsystem är en av de största utmaningar som transportpolitiken står inför. Utskottet har därför också påtalat vikten av att prioritera arbetet med att nå målet om en fossiloberoende fordonsflotta till 2030. Utskottet påminner i sammanhanget också om att riksdagen tidigare i år fastställde målet att växthusgasutsläppen från inrikes transporter (utom inrikes luftfart) ska minska med minst 70 procent senast 2030 jämfört med 2010 (prop. 2016/17:146, bet. 2016/17: MJU24, rskr. 2016/17:320). Likaså är det enligt utskottets mening angeläget att även länderna i vår omvärld anammar ambitiösare klimatmål – det nya kravet i det ändrade förnybartdirektivet på varje medlemsstat att sätta upp mål för den minsta konsumtionsnivån av avancerade biodrivmedel är därför välkommet, samtidigt som utskottet noterar att Sverige redan lever upp till direktivets föreslagna målnivå med god marginal.

För att klara den nödvändiga omställningen till ett långsiktigt hållbart transportsystem måste olika åtgärder vidtas inom flera områden. Samhället måste använda transporter smartare och fossila bränslen måste bytas ut mot hållbara bränslen, såsom biodrivmedel. Utskottet vill i detta sammanhang

framhålla regeringens förslag Bränslebytet som presenteras i budgetpropositionen för 2018 och som inbegriper ett reduktionspliktsystem och ändrade skatteregler, som syftar till att minska växthusgasutsläpp från bensin och dieselbränsle genom inblandning av hållbara biodrivmedel med hög klimatprestanda. Reduktionsplikten är enligt utskottets mening ett långsiktigt och effektivt styrmedel som både reducerar transportsektorns utsläpp och över tid kan öka användningen av biodrivmedel kraftigt – det är därför angeläget att dess införande inte försenas.

Omställningen till 2030 kommer till stor del att åstadkommas med dagens fordonspark, och tillgång till biobränslen för den befintliga fordonsparken är därför avgörande för att nå sektorsmålet. Utskottet vill i sammanhanget understryka vikten av att de biodrivmedel som används är hållbara, och utskottet är positivt till propositionens förslag som innebär en skärpning av hållbarhetskraven, t.ex. minimikravet för biodrivmedlens förmåga att minska utsläppen. Utskottet är vidare medvetet om att förslaget om nya definitioner för avfall och restprodukter kan komma att innebära att ämnen som i dag anses utgöra restprodukter, t.ex. palm fatty acid distillate (PFAD), inte längre kommer att göra det. Vissa remissinstanser har uttryckt farhågor om att detta skulle begränsa tillgången till råvaror till biodrivmedel och därmed påverka möjligheten att uppfylla målen i den reduktionsplikt som regeringen föreslagit. Utskottet konstaterar att regeringen under sommaren har remitterat ett förslag till ändring i förordningen om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen som stöds på det bemyndigande att utfärda ytterligare föreskrifter i fråga om restprodukter som föreslås i propositionen. Utskottet vill inte föregripa det pågående beredningsarbetet och förutsätter att regeringen kommer att analysera frågan vidare tillsammans med inkomna svar. Utskottet vill dock samtidigt påminna om den debatt som förekommer kring palmoljaproduktionens negativa effekter och anser att det är angeläget att beakta detta, inte minst för att undvika att allmänhetens förtroende för biodrivmedlen försvagas.

Regeringen understryker i propositionen att tillgången på biodrivmedel är beroende av utvecklingen på de globala och regionala biodrivmedelsmarknaderna och svår att kvantifiera. Ökad efterfrågan från andra länder, t.ex. genom kommissionens förslag om ett uppdaterat förnybartdirektiv med en gemensam kvotplikt inom EU för avancerade biodrivmedel, uppges kunna minska tillgången kortsiktigt men leder samtidigt till förutsättningar för ökad produktion. På samma sätt förväntas införandet av den ovannämnda reduktionsplikten leda till förutsättningar för ökad produktion i Sverige. Utskottet välkomnar detta och vill samtidigt framhålla att regeringen i propositionen bedömer att föreslagna ändringar inte innebär någon risk för att Sverige inte kan nå det övergripande målet för transportsektorn till 2030.

Utskottet anser sammanfattningsvis att regeringens förslag i propositionen Genomförande av ändringar i förnybartdirektivet – ILUC är väl avvägda. Miljö- och jordbruksutskottet bör därför tillstyrka regeringens proposition och avstyrka motion 2017/18:324 (C, M, L, KD).

Stockholm den 17 oktober 2017

På trafikutskottets vägnar

Jessica Rosencrantz

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Jessica Rosencrantz (M), Pia Nilsson (S), Suzanne Svensson (S), Edward Riedl (M), Lars Mejern Larsson (S), Tony Wiklander (SD)*, Sten Bergheden (M), Leif Pettersson (S), Anders Åkesson (C), Jasenko Omanovic (S), Nina Lundström (L), Emma Wallrup (V), Robert Halef (KD), Johan Andersson (S), Erik Ottoson (M), Jimmy Ståhl (SD)* och Lorentz Tovatt (MP).

* Avstår från ställningstagande, se särskilt yttrande.

Avvikande mening

Genomförande av ändringar i förnybartdirektivet (M, C, L, KD)

Jessica Rosencrantz (M), Edward Riedl (M), Sten Bergheden (M), Anders Åkesson (C), Nina Lundström (L), Robert Halef (KD) och Erik Ottoson (M) anför:

Regeringens proposition syftar till att genomföra de förändrade EU-bestämmelser som antagits genom det s.k. ILUC-direktivet. Vi kan tillstyrka regeringens förslag, dock med ett antal synpunkter och förslag till framtidsytande åtgärder för att öka användningen av biodrivmedel, säkerställa en bred råvarubas och samtidigt stärka hållbarheten.

Transportsektorn står i dag för en betydande andel av de nationella utsläppen av växthusgaser. För att uppnå Sveriges klimatmål och sektormålet om att minska utsläppen från våra inrikes transporter med 70 procent senast 2030 kommer ökad användning av biodrivmedel, tillsammans med andra åtgärder, att vara en viktig pusselbit. Regeringen föreslår dock i propositionen ändringar som kraftigt kan påverka utbudet av råvaror på biodrivmedelsmarknaden och följaktligen möjligheten att nå uppsatta klimatmål. Propositionen och dess tillhörande förordning om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen riskerar att medföra allvarliga begränsningar av t.ex. PFAD-baserad hydrerad vegetabilisk olja (HVO).

Vi i Alliansen anser att det är bra med höga krav på spårbarhet av de råvaror som används för biomedelsproduktion och välkomnar därför de ändringar som regeringen föreslår som kommer att leda till att PFAD-baserad HVO behöver uppfylla mer långtgående spårbarhetskrav än i dag. Problemet är dock att det sker med kort förberedelsestid, vilket leder till att berörda aktörer inte hinner uppfylla de utökade kraven inom markkriterierna innan justeringen träder i kraft. Effekten av detta blir att den i dag viktiga användningen av HVO riskerar att minska drastiskt. Även andra råvaror kan i framtiden komma att påverkas vid tolkningen av förordningen, och tillgången till biobränslen kan därför komma att begränsas, med ökad klimatpåverkan och högre kostnader för företag och hushåll som effekt. Vi anser därför att det hade varit mer önskvärt med ett samarbete med aktörer som aktivt vill utveckla hållbarhetsarbetet i de länder där palmoljaplantagerna finns och där palmoljan framställs.

Vi vill också påtala att det pågår flera parallella, både nationella och internationella, processer som påverkar biodrivmedelsmarknadens aktörer. Det skapar en osäkerhet och ryckighet på marknaden som kan leda till att benen slås undan för enskilda drivmedel. Alliansen förespråkar i stället

långsiktiga och råvaru- och teknikneutrala styrmedel som premierar biodrivmedel med hög klimatnytta och ökar omställningstakten från fossilt till förnybart i transportsektorn på ett hållbart sätt. Nya politiska förslag och justeringar i definitioner som påverkar biodrivmedelsmarknadens aktörer ska ske med god framförhållning och helst vara internationellt samordnade för att branschen ska ha möjlighet att anpassa sig efter regelverken och för att undvika ryckighet.

Alliansen kan också konstatera att propositionens konsekvensanalys är obefintlig, vilket är en åsikt som vi delar med flera av remissinstanserna. De föreslagna ändringarna är i nuläget inte förenliga med Sveriges långsiktiga mål om en fossiloberoende transportsektor. Styrmedel som genomförs i lagstiftning bör bedömas utifrån sin förmåga att driva utvecklingen i riktning mot uppfyllelse av 2030-målet. Enligt vår bedömning är den föreslagna lagändringen snarare kontraproduktiv sett till 2030-målet, eftersom vissa typer av biodrivmedel på kort sikt kan komma att exkluderas från den svenska marknaden.

Vi anser därför att miljö- och jordbruksutskottet bör tillstyrka motion 2017/18:324 av Kristina Yngwe m.fl. (C, M, L, KD).

Särskilt yttrande

Genomförande av ändringar i förnybartdirektivet (SD)

Tony Wiklander (SD) och Jimmy Ståhl (SD) anför:

Eftersom vi ännu inte analyserat Alliansens följdmotion och dess konsekvenser tillräckligt, väljer vi att inte delta i beslutet om ett yttrande. Sverigedemokraternas ståndpunkt kommer att presenteras i samband med den kommande beredningen i miljö- och jordbruksutskottet.