

Konsekvensutredning angående Statens Energimyndighets förslag till föreskrifter om tillsynsavgifter för tillhandahållande och användning av hållbara flygbränslen

[\[Klicka här och ange underrubrik\]](#)

Innehåll

1	Bakgrund	5
1.1	Ärendets beredning	5
1.2	Nuvarande regelverk	5
1.3	Problem och målformulering	6
1.4	Bemyndigandet att utfärda föreskrift	6
1.5	Nollalternativet	6
2	Beskrivning av förslaget till föreskrift och dess alternativa lösningar	7
2.1	Energimyndighetens förslag	7
2.2	Alternativa lösningar	9
2.3	Definition av tillsyn	11
2.4	Vägledande domar	12
3	Överensstämmelse med EU-regelverk	12
4	Konsekvenser	13
4.1	Konsekvenser för flygbränsleleverantörerna av föreskriftsförslaget	13
4.2	Aktörer som påverkas indirekt av föreskriftsförslaget	14
4.3	Övriga aktörer som påverkas av föreskriftsförslaget	14
4.4	Ekonomiska konsekvenser	14
4.5	Miljömässiga och/eller klimatmässiga konsekvenser	19
4.6	Sociala konsekvenser	19
4.7	Påverkan av väsentliga samhällsvärden	19
4.8	Övriga konsekvenser	19
5	Ikraftträdande och informationsinsatser	19
6	Samråd	20
6.1	Remiss till flygbränsleleverantörerna, bransch och andra myndigheter	20
6.2	Avgiftssamråd med Ekonomistyrningsverket	20
7	Utvärdering	20

8	Kontaktpersoner
---	-----------------

21

Sammanfattning

Statens energimyndighet (Energimyndigheten) föreslår en ny föreskrift om tillsynsavgifter för tillhandahållande och användning av hållbara flygbränslen. Det är en del av den svenska implementeringen av ReFuelEU Aviation. Energimyndigheten är utsedd tillsynsmyndighet för flygbränsleleverantörerna. Energimyndigheten har bemyndigande att föreskriva om avgifter för tillsyn enligt 17 § förslag till förordning (2025:XX) om tillhandahållande och användning av hållbara flygbränslen. Energimyndigheten tar idag inte ut någon avgift för tillsyn av flygbränsleleverantörerna enligt reduktionspliktslagen. Detta förslag bygger på att Energimyndigheten tar fram en ny föreskrift, vilket innebär en ekonomisk konsekvens för flygbränsleleverantörerna då de får en ökad kostnad. Ekonomiska konsekvenser för andra aktörer bedöms vara försumbara.

I förslaget till föreskrift föreslås en timbaserad taxa för tillsynen. Taxan föreslås vara 1 000 kronor per timme och är baserad på Energimyndighetens gällande schablontimpenning. En löpande timtaxa ger en proportionerlig kostnadsmodell för flygbränsleleverantörerna, då de enbart betalar för den faktiska tillsynen. En aktör med liten mängd flygbränsle, som uppfyller regelverket, uppskattas få en lägre kostnad för tillsynen jämfört med till exempel en aktör med fler partier och mängder flygbränsle, som inte uppfyller kraven i regelverket.

1 Bakgrund

1.1 Ärendets beredning

Förslag på nya föreskrifter har tagits fram mot bakgrund av promemorian Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om säkerställande av lika villkor för hållbar lufttransport (ReFuelEU Aviation)¹ (promemorian) samt beslutad förordningen (2024:1002) om tillhandahållande och användning av hållbara flygbränslen (förordningen)². I förordningen pekas Energimyndigheten ut som tillsynsmyndighet över flygbränsleleverantörerna. I promemorian beskrivs förslag på en ny lag ((2025:xx) lag om tillhandahållande och användning av hållbara flygbränslen) och förordning ((2025:xx) förordning om tillhandahållande och användning av hållbara flygbränslen) i Sverige som komplement till Europaparlamentet och rådets förordning (EU) 2023/2405 av den 18 oktober 2023 om säkerställande av lika villkor för hållbar lufttransport (ReFuelEU Aviation)³. I de kompletterande nationella bestämmelserna föreslås att Energimyndigheten föreskriver om avgift för tillsyn av flygbränsleleverantörerna. Denna konsekvensutredning är baserad på Energimyndighetens förslag till nya föreskrifter för dessa tillsynsavgifter.

1.2 Nuvarande regelverk

Det finns inget nuvarande regelverk där Energimyndigheten tar ut avgifter för tillsyn av flygbränsleleverantörer.

1.2.1 Reduktionspliktslagen

Enligt lagen (2017:1201) om reduktion av växthusgasutsläpp från vissa fossila drivmedel⁴ (reduktionspliktslagen) ska den som har reduktionsplikt för flygfotogen minska utsläppen av växthusgaser enligt en given årlig procentsats. Utsläppsminskningen ska ske genom inblandning av förnybara eller andra fossilfria drivmedel. Reduktionsplikten för flygfotogen föreslås i promemorian *Hållbarhetskriterier för vissa bränslen och en ny reduktionsplikt*⁵ att inte tillämpas för år 2025 och är sedan borttagen i det föreslagna regelverket men detta är ännu inte beslutat. ReFuelEU Aviation innebär att det införts bestämmelser som är gällande inom hela EU. I kontrast till reduktionsplikten för flygfotogen som gällt i Sverige med krav på minskade växthusgasutsläpp för flygbränslet, innebär ReFuelEU Aviation bland annat krav på minsta mängd inblandning av hållbart flygbränsle. Energimyndigheten tar idag inte ut någon

¹ [Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om säkerställande av lika villkor för hållbar lufttransport \(ReFuelEU Aviation\)](#)

² [SFS2024-1002.pdf](#)

³ [Europaparlamentets och rådets förordning \(EU\) 2023/2405 av den 18 oktober 2023 om säkerställande av lika villkor för hållbar lufttransport \(ReFuelEU Aviation\)](#)

⁴ [Lag \(2017:1201\) om reduktion av växthusgasutsläpp från vissa fossila drivmedel | Sveriges riksdag](#)

⁵ [Regeringskansliet \(2024\) Hållbarhetskriterier för vissa bränslen och en ny reduktionsplikt](#)

avgift för tillsyn enligt reduktionspliktslagen utan tillsynen finansieras inom Energimyndighetens ramanslag.

1.3 Problem och målformulering

Denna konsekvensutredning innehåller beskrivning och analys av förväntade konsekvenser av Energimyndighetens förslag till föreskrifter om tillsynsavgifter för tillhandahållande och användning av hållbara flygbränslen. Förslaget till föreskrift utgör en del av kompletterande bestämmelser till ReFuelEU Aviation. ReFuelEU Aviation beslutades i oktober 2023. Vissa delar av regelverket trädde i kraft 1 januari 2024 och hela regelverket trädde i kraft 1 januari 2025. Energimyndigheten har ingen avgiftsbelagd tillsynsverksamhet inom flygbränslen och behöver därför bereda en ny föreskrift. Förslaget till föreskrift bidrar därför till Sveriges implementering av ReFuelEU Aviation. Energimyndigheten har analyserat kostnadsmodeller och undersökt definitionen av tillsyn, för att kunna presentera ett förslag på föreskrift om tillsynsavgifter.

1.4 Bemyndigandet att utfärda föreskrift

Energimyndighetens bemyndigande att föreskriva om avgifter för tillsyn finns i 17 § i promemorians förslag till förordning om tillhandahållande och användning av hållbara flygbränslen. Energimyndigheten får inom sina ansvarsområden meddela föreskrifter om avgifter för myndighetens kostnader för tillsyn enligt lagen om tillhandahållande och användning av hållbara flygbränslen, förordningen om tillhandahållande och användning av hållbara flygbränslen och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/2405 av den 18 oktober 2023 om säkerställande av lika villkor för hållbar lufttransport (ReFuelEU Aviation).

De eventuella tillsynsavgifter som kan komma att bli en konsekvens av förslaget till föreskrift om tillsynsavgifter, kommer inte att disponeras av Energimyndigheten, utan kommer att tillföras statskassan och redovisas mot inkomsttitel.

1.5 Nollalternativet

Tillsyn som bedrivs av en myndighet finansieras i huvudsak med skatt eller genom avgift. Enligt promemorian är principen att myndigheternas verksamhet för tillsyn ska finansieras genom avgifter. Nollalternativet i den här konsekvensutredningen blir att inte föreskriva om tillsynsavgifter för flygbränsleleverantörerna, men då myndigheterna uppmanas att föreskriva om tillsynsavgifter blir resonemanget enbart hypotetiskt. Nollalternativet, är fördelaktigt för flygbränsleleverantörerna, då de inte direkt behöver betala för tillsynen. Energimyndigheten kommer inte att få ramanslag för att hantera tillsynen enligt lagförslaget och kan därmed komma att gå med finansiellt

underskott enligt nollalternativet. Alternativt att tillsynen inte blir gjord utan avgiftsfinansieringen.

Eftersom reduktionsplikten för flygfotogen är föreslagen att tas bort, kan vissa resurser komma att frigöras senare under 2025, då tillsynen enligt reduktionspliktslagen är fullgjord för 2024 års mängder flygbränsle. Med anledning av att rapporteringen enligt reduktionspliktslagen och ReFuelEU Aviation görs på olika sätt och har olika krav, är det svårt att göra en direkt jämförelse av en eventuell arbetsbelastning. Systemet för rapportering enligt ReFuelEU Aviation är dessutom nytt för Energimyndigheten, vilket innebär att upplärning behöver ske och processen utvecklas och effektiviseras. Det är därför troligt att arbetsbelastningen blir högre för regelefterlevnaden av ReFuelEU Aviation och Energimyndigheten kan förväntas få ett finansiellt underskott även då reduktionsplikten för flygfotogen försvinner. En ytterligare aspekt att ta hänsyn till är om Energimyndigheten behöver fokusera på själva tillsynen, finns det risk att tid inte kommer finnas till informationsinsatser och att vägleda flygbränsleleverantörerna i regelverket.

2 Beskrivning av förslaget till föreskrift och dess alternativa lösningar

Detta kapitel beskriver Energimyndighetens förslag och alternativa lösningar.

2.1 Energimyndighetens förslag

En myndighets avgifter ska beräknas så att de helt täcker verksamhetens kostnader (full kostnadstäckning) enligt 5 § avgiftsförordningen (1992:191)⁶. I promemorian framgår även att avgifterna för tillsyn över tid ska motsvara myndighetens kostnader. Målet med förslaget till föreskrift är därför att erhålla full kostnadstäckning, i enlighet med avgiftsförordningen och promemorian.

För att göra avgiftsuttaget så enkelt som möjligt föreslår Energimyndigheten en kostnadsmodell med löpande timtaxa. Taxan föreslås betalas för varje påbörjad 30-minutersperiod. En timbaserad taxa bedöms vara en bra lösning, eftersom den kopplar kostnaden direkt till den tid som det faktiskt tar att utföra tillsynen och därmed ger så nära full kostnadstäckning som möjligt. En timbaserad taxa ger också tydlighet och transparens eftersom avgiften är direkt kopplad till tiden som läggs på tillsynen. En timbaserad taxa kan också anses vara konkurrensneutral och proportionerlig i och med att aktören enbart betalar för den faktiska tillsynen. En aktör som har uppfyllt kraven enligt regelverken och har en korrekt ifylld rapport kommer troligtvis att erhålla en lägre tillsynsavgift, jämfört med en aktör

⁶ [Avgiftsförordning \(1992:191\)](#) | Sveriges riksdag

som behöver många kompletteringar och inte uppfyller kraven i regelverken. Valet av timtaxa främjar också lika konkurrensvillkor.

En nackdel med den timbaserade taxan är att aktörerna inte i förväg vet hur stor avgiften kommer att bli och kan budgetera för den. Den löpande timtaxan kan också anses ha en något högre avgiftsadministration, jämfört med till exempel en fast avgift. För en löpande timtaxa behöver en noggrann tidallokering och inrapportering per tidskod i tidrapporteringssystemet göras per handläggare. Vid fakturering behöver sedan tiden per tidskod (flygbränsleleverantör) räknas ihop för alla inblandade handläggare och sammanställas. En fast avgift behöver ingen ytterligare administration mer än själva faktureringsprocessen. Kostnaden som tillsynsavgiften medför bedöms dock vara av mindre ekonomisk betydelse för flygbränsleleverantörerna, givet tillgänglig information om de berörda verksamheternas omsättning.

2.1.1 Berörda aktörer

De berörda aktörerna är flygbränsleleverantörer som levererar flygbränsle till en unionsflygplats⁷ inom EU. I artikel 3.19 ReFuelEU Aviation definieras en flygbränsleleverantör som en bränsleleverantör enligt artikel 2.38 i direktiv (EU) 2018/2001⁸, som levererar flygbränsle eller vätgas för luftfart på en unionsflygplats. I artikel 2.38 direktiv (EU) 2018/2001 beskrivs en bränsleleverantör som ”en enhet som levererar bränsle till marknaden och som ansvarar för överföring av bränsle genom en punkt för punktskatteuppbörd”. Fem flygbränsleleverantörer har nu identifierats för tillsyn inom Sverige, men detta antal kan ändras i takt med att marknaden utvecklas. Flygbränsleleverantörer för rapporteringsperiod år 2025 för Sverige är i alfabetisk ordning följande⁹: Air BP Sweden Aktiebolag, Hjelmco Oil Aktiebolag, Sasoil Sweden Aktiebolag, Shell Aviation Sweden AB, World Fuel Services Europe LTD.

2.1.2 Timtaxa för tillsyn

Den föreslagna timtaxan för tillsyn av flygbränsleleverantörerna är 1000 kronor per timme, vilket motsvarar Energimyndighetens nuvarande schablontimpenning. Kalkylmodellen för beräkning av Energimyndighetens schablontimpenning baseras på idén att arbetad tid inom myndighetens kärnverksamhet ska bära myndighetens indirekta verksamhetskostnader som finansierats av förvaltningsanslaget. Schablontimpenningen ska täcka den genomsnittliga

⁷ Definition av unionsflygplats enligt ReFuelEU Aviation artikel 3: en flygplats enligt definitionen i artikel 2.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/12/EG (12), där passagerartrafiken under föregående rapporteringsperiod översteg 800 000 passagerare eller godstrafiken översteg 100 000 ton, och som inte är belägen i ett av de yttersta randområdena enligt förteckningen i artikel 349 i EUF-fördraget.

⁸ [EUR-Lex - 02018L2001-20240716 - EN - EUR-Lex](#)

⁹ [5800097b-7727-40c3-b912-093f230041ce_en](#)

lönkostnaden för en handläggare inklusive sociala avgifter, semesterersättning samt overheadkostnader.

Översyn av den timbaserade taxan

Den timbaserade taxan behöver uppdateras löpande när Energimyndigheten beslutar om ett nytt belopp för schablontimpenningen eller på annat sätt ser över och uppdaterar nuvarande kalkylmodell. När ett nytt belopp som är större eller mindre än tusen kronor per timme är beslutat av Energimyndigheten, kommer även föreskriften att behöva uppdateras. Beloppet tusen kronor per timme beslutades att gälla från och med 1 januari 2023¹⁰.

2.1.3 **Betalning**

Tillsynsavgiften ska betalas till Energimyndigheten efter fakturering av Energimyndigheten enligt standardförfarande. Betalningsvillkor är 30 dagar. Vid en försenad betalning efter fakturans förfallodatum utgår en dröjsmålsränta med åtta procentenheter över Riksbankens gällande referensränta. Referensräntan fastställs för varje halvår enligt 9 § räntelagen (1975:635) och är för perioden 1 januari till 30 juni 2025 beslutad till 3,00 procent¹¹. Som räkneexempel blir dröjsmålsräntan under perioden 1 januari till 30 juni 2025 alltså elva procent.

Moms tillkommer inte på tillsynsavgiften, eftersom en myndighet inte ska ta ut moms vid myndighetsutövning¹².

2.2 **Alternativa lösningar**

En analys av andra möjliga lösningar har gjorts. Avgiften kan baseras på de kostnader som aktören orsakar staten eller till exempel vilken betalningsförmåga som aktören har. För att flygbränsleleverantörerna ska erhålla en proportionerlig kostnad och bara betala för den tillsynen de faktiskt har fått och Energimyndigheten ska erhålla full kostnadstäckning valdes dock modellen med en löpande timtaxa.

2.2.1 **Alternativ: fast avgift som motsvarar andel av aktörens omsättning**

Ett alternativ är att ta ut en fast avgift som motsvarar en viss procent av aktörens omsättning. Avgiften blir då högre för en större aktör med högre omsättning jämfört med en liten aktör med lägre omsättning. Det blir dock svårt att uppfylla kravet om full kostnadstäckning för myndigheten, då avgiften inte är baserad på Energimyndighetens faktiska kostnader. Myndighetens intäkt kan både bli större och mindre än tiden och kostnaden som lagts på tillsynen. En analys av de aktuella flygbränsleleverantörernas omsättning för 2023 baserad på publik

¹⁰ Energimyndigheten diarienummer 2023-003887

¹¹ Referensräntan fastställd till 3,00 procent | Sveriges Riksbank

¹² Moms för statliga myndigheter | Skatteverket

information har gjorts. En av aktörerna redovisar inte någon omsättning för den svenska marknaden publikt. Bolaget är del av en större koncern. Då data saknas blir alternativet orättvist och missvisande. Alternativet med en fast avgift ökar också risken att Energimyndigheten inte når full kostnadstäckning.

2.2.2 *Alternativ: fast avgift som motsvarar andel av aktörens inrapporterade mängd flygbränsle*

Ett annat alternativ är att basera den fasta avgiften på en viss procent av aktörens inrapporterade totala mängd flygbränsle för det föregående kalenderåret. Det resulterar i en avgift för alla aktörerna på marknaden. Det ger även en högre avgift för en aktör med större mängder jämfört med en liten aktör som inte har levererat lika mycket flygbränsle. Om det kommer in en ny aktör på marknaden kan inte någon avgift tas ut för den aktören det första året, då aktören inte levererade något flygbränsle året innan. På samma sätt som att basera den fasta avgiften på aktörens omsättning, är det en risk att inte uppnå full kostnadstäckning för Energimyndigheten, ifall avgiften baseras på en procentandel av inrapporterad mängd flygbränsle. En fördel med en fast avgift är att aktörerna lättare kan förutse och budgetera för hur stor kostnaden kommer att bli.

2.2.3 *Alternativ: schablonberäkning av Energimyndighetens kostnader för tillsynen*

En fast avgift kan också baseras på en schablonmässig uppskattning av Energimyndighetens kostnader för tillsynen och fördela dessa kostnader över antalet aktörer. Det skulle troligen resultera i en högre kostnad för en mindre aktör med en liten mängd flygbränsle. Dessutom skulle det riskera att Energimyndigheten inte når full kostnadstäckning, då en eller flera aktörer har komplicerade rapporter som kräver ytterligare arbetsinsatser jämfört med schablonberäkningen.

2.2.4 *Alternativ: kombination av löpande timtaxa och schablonberäkning*

Ett ytterligare alternativ är en kombination av en fast avgift och löpande timtaxa. Inom ramen för detta alternativ anser Energimyndigheten att det vore mest rimligt att basera den fasta avgiften på en schablonberäkning av Energimyndighetens kostnader för tillsynen och sedan lägga till ytterligare ett belopp för aktörer med komplicerade rapporter, baserat på den ytterligare faktiska tiden som tillsynen medför. Det ökar sannolikheten att Energimyndigheten når full kostnadstäckning, men risken finns fortfarande att mindre aktörer med små mängder flygbränsle får betala ett större belopp.

2.3 Definition av tillsyn

Den offentliga tillsynen är viktig för att stärka efterlevnaden och beslutade regelverk. Begreppet tillsyn är dock något otydligt definierat. I början av 2000-talet tillsattes därför en utredning om hur den statliga tillsynen kunde göras tydligare och effektivare. Det resulterade i SOU 2004:100¹³ där följande definition av tillsyn föreslogs: *"oberoende och självständig granskning av tillsynsobjekt som syftar till att kontrollera om tillsynsobjektet uppfyller de krav och villkor som följer av lag, EG-förordning eller annan föreskrift och av särskilda villkor som har meddelats i anslutning till sådana föreskrifter samt beslut om åtgärder som syftar till att vid behov åstadkomma rättelse av den objektsansvarige"*. I Skrivelse Skr. 2009/10:79¹⁴, gjordes sedan bedömningen att en allmän tillsynslag inte bör införas. Definitionen ovan är alltså inte beslutad, men bedöms ändå vara vägledande för att kunna bestämma vad som ingår i begreppet tillsyn, enligt Energimyndighetens förslag på föreskrifter.

Av Skrivelse Skr. 2009/10:79¹⁵ framgår även regeringens bedömning av vad som bör innefattas i själva avgiften: *"Tillsynsavgifter bör ha full kostnadstäckning som ekonomiskt mål. Vilka kostnader som bör ingå i kostnadsunderlaget skiljer sig mellan olika tillsynsområden, men de bör ha uppkommit genom tillsynsverksamheten. Till detta hör de administrativa kostnader som kan hänföras till tillsynsverksamheten"*. Energimyndigheten har därför gjort tolkningen att administration runt tillsynen bör kunna ingå i tillsynsavgiften.

Mot bakgrund av detta presenteras förslag på aktiviteter som kan ingå i Energimyndighetens tillsyn av flygbränsleleverantörerna i Tabell 1.

¹³ Tillsyn. Förslag om en tydligare och effektivare tillsyn - Regeringen.se

¹⁴ En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn (Skrivelse 2009/10:79) | Sveriges riksdag

¹⁵ En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn (Skrivelse 2009/10:79) | Sveriges riksdag

Tabell 1 Förslag på aktiviteter hos Energimyndigheten som kan ingå i begreppet tillsyn

Analys av den årliga rapporteringen enligt Artikel 10 i ReFuelEU Aviation för att avgöra om aktören uppfyller kraven inklusive diarieföring
Begäran om komplettering angående ovanstående analys
Resor till och från aktören, vid behov av eventuell tillsyn på plats
Beräkning av tillsynsavgift
Beräkning av eventuell sanktionsavgift
Beslutshantering av eventuell sanktionsavgift
Beslutshantering av eventuellt föreläggande
Beslutshantering av tillsynsavgift
Eventuell händelsestyrd tillsyn av specifika aktörer

2.4 Vägledande domar

Det finns inga vägledande domar rörande tillsyn av flygbränsleleverantörer och val av avgiftsmodell att utgå ifrån i och med att det är fråga om ett helt nytt regelverk.

I förordningen utpekas förutom Energimyndigheten, även Transportstyrelsen till behörig myndighet för bland annat tillsyn av luftfartygsoperatörer, flygplatsansvariga och bränslehanterare. I dag är Transportstyrelsens verksamhet i form av tillsyn, tillståndsprövning och registerhållning redan finansierad genom avgifter¹⁶. Energimyndigheten har därför kontaktat Transportstyrelsen och de kunde konstatera att inga domar från Högsta Förvaltningsdomstolen har påverkat Transportstyrelsens tillsynsavgifter.

3 Överensstämmelse med EU-regelverk

Det finns inte något EU regelverk som styr tillsynsavgifter på EU:s inre marknad. Av artikel 10 stycke 2 i ReFuelEU Aviation framgår att medlemsstater ska implementera de administrativa och legala ramverk som är nödvändiga för att säkerställa att de uppgifter som redovisas av flygbränsleleverantörer är korrekta

¹⁶ [Om Transportstyrelsens avgifter - Transportstyrelsen](#)

och verifierade. Energimyndigheten bedömer att införandet av avgifter för tillsyn är en del av det föreslagna administrativa ramverket och därmed är i linje med EU-regelverket.

4 Konsekvenser

I detta kapitel utreds konsekvenserna av förslaget till föreskrifter om tillsynsavgifter.

4.1 Konsekvenser för flygbränsleleverantörerna av föreskriftsförslaget

Föreskriftsförslaget riktar sig direkt till flygbränsleleverantörerna (definition av flygbränsleleverantör se stycke 2.1.1). De har tidigare inte betalat någon avgift till Energimyndigheten för tillsyn enligt andra närliggande regelverk, till exempel reduktionspliktslagen. Förslaget till föreskrift innebär därför en ny kostnad för flygbränsleleverantörerna från och med 2026 under förutsättning att de fortfarande definieras som flygbränsleleverantör enligt ReFuelEU Aviation, se stycke 2.1.1. Med anledning av att föreskriften till denna konsekvensutredning ännu inte trätt i kraft, kommer inte någon avgift för tillsynen under år 2025 att kunna tas ut.

4.1.1 *Den svenska reduktionsplikten för flygfotogen rapporteras på ett annat sätt jämfört med ReFuelEU Aviation*

De flygbränsleleverantörer som har reduktionsplikt rapporterar idag mängder flygbränsle till Energimyndigheten enligt reduktionspliktslagen. Rapporteringen sker med hjälp av ett Excel dokument via Energimyndighetens ”Mina Sidor”. Rapporteringen enligt reduktionspliktslagen sker på en aggregerad nivå för de fossila komponenterna och inte per parti, som i ReFuelEU Aviation. De hållbara mängderna flygbränsle rapporteras per parti enligt både reduktionspliktslagen och ReFuelEU Aviation. Reduktionspliktslagen anger ett krav på utsläppsreduktion jämfört med ReFuelEU Aviation som anger ett inblandningskrav av en minsta andel hållbart flygbränsle. Enligt förslag i promemorian kommer reduktionsplikten för flygfotogen att tas bort från och med 2025¹⁷ och därmed ersättas av ReFuelEU Aviation. Flygbränsleleverantörerna kommer enligt förslaget inte att behöva rapportera enligt reduktionspliktslagen för mängderna flygbränsle använda under 2025 utan enbart rapportera enligt ReFuelEU Aviation. Eftersom kraven i de olika regelverken är olika, samt att rapporteringsförfarandet skiljer sig åt, är möjligheten att använda lärdomar från reduktionsplikten för flygfotogen till detta regelverk begränsade.

¹⁷ [Hållbarhetskriterier](#)

Konsekvenserna för flygbränsleleverantörerna kan därför bli en något längre handläggningstid för tillsynen, i varje fall i ett inledande skede.

4.2 Aktörer som påverkas indirekt av föreskriftsförslaget

Flygbränsleleverantörerna säljer sitt flygbränsle vidare till luftfartygsoperatörerna som anses vara slutanvändare av flygbränslet. Mellanhänder som flygplatsoperatörer och bränslehanterare kan förekomma. Då tillsynsavgiften är en ny kostnad för flygbränsleleverantörerna, kan det leda till ökade kostnader av flygbränslet för luftfartygsoperatörerna. Den ökande uppskattade kostnaden bedöms dock vara hanterbar eftersom de berörda luftfartygsoperatörerna för 2023 hade en årsomsättning mellan 19 miljoner och 11 miljarder kronor enligt publik tillgänglig information, se även stycke 4.4.2.

4.3 Övriga aktörer som påverkas av föreskriftsförslaget

Inga övriga aktörer bedöms påverkas av avgiftsförslaget.

4.4 Ekonomiska konsekvenser

I följande kapitel redogörs de ekonomiska effekterna av föreskriftsförslaget.

4.4.1 Uppskattning av kostnaden för flygbränsleleverantörerna

Avgiften för tillsyn av flygbränsleleverantörerna är baserad på en löpande timtaxa och kommer därför att variera för de olika flygbränsleleverantörerna. En flygbränsleleverantör med färre partier och mindre mängder flygbränsle som levereras till en unionsflygplats och som uppfyller inblandningskraven, kommer därför troligtvis att ha en lägre tillsynsavgift, jämfört med en aktör med många partier flygbränsle som levereras till flera unionsflygplatser. En aktör som uppfyller kraven i regelverket kommer troligen att ha en lägre tillsynsavgift jämfört med en aktör som inte uppfyller kraven i regelverken.

Utifrån förslag på tillsynsaktiviteter i Tabell 1 har en ungefärlig tidsuppskattning och därmed kostnad kunnat göras. En aktör som har levererat fem partier till två olika unionsflygplatser och uppfyller kraven i regelverken, uppskattas få en tillsynskostnad på 4 timmar á 1000 kronor = 4 000 kronor. I uppskattningen ingår analys av den årliga rapporteringen, diarieföring samt beräkning och beslut av tillsynsavgift. Uppskattningen har gjorts genom att tidsätta de olika aktiviteterna och sedan multiplicera den uppskattade tiden med den föreslagna timtaxan 1000 kronor per timme. En annan aktör som till exempel har levererat 50 partier till alla nuvarande fem unionsflygplatser och inte uppfyller regelverken, uppskattas få en tillsynsavgift på 48 timmar á 1000 kronor = 48 000 kronor exklusive sanktionsavgift. Sanktionsavgiftens uträkning beskrivs i förslag till lag om tillhandahållande och användning av hållbara flygbränslen¹⁸. I uppskattningen

¹⁸ [Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om säkerställande av lika villkor för hållbar lufttransport \(ReFuelEU Aviation\)](#)

ingår analys av den årliga rapporteringen, diarieföring, kompletteringar via e-post, beräkning och beslut av tillsynsavgift och beräkning och beslut av sanktionsavgift. Eventuella resor inom ramen för tillsynen eller förelägganden är inte inkluderat. Möjligheten att inkludera kostnaden för resor är inkluderat i förslaget till föreskrift, men det bedöms inte sannolikt att platsbesök kommer genomföras och resekostnader är därför inte med i uppskattningen ovan. Energimyndigheten har haft en god dialog med flygbränsleleverantörerna med avseende på rapporteringen enligt reduktionspliktslagen där de har bemött kompletterande frågor. Därför gjordes bedömningen att det inte är särskilt sannolikt att platsbesök kommer att genomföras inom ramen för tillsynen och därmed kommer troligtvis inte kostnader för resor uppkomma.

Eftersom beslutsunderlaget för tillsynsavgiften och eventuell sanktionsavgift behöver förberedas innan beslut om avgifterna kan tas, kommer avgiften för beslutshandlingen att utgöra en schablonavgift baserad på uppskattad tidsåtgång för ett genomsnittligt beslutsärende multiplicerat med den föreslagna timtaxan. Beräkningen är baserad på en uppskattning och kan också komma att ändras när regelverken är på plats.

En ytterligare osäkerhet i tidsuppskattningen, är att modulen för flygbränsleleverantörerna i unionsdatabasen, där rapporteringen av flygbränslet ska ske, inte ännu är färdigställd. I den första rapporteringen från flygbränsleleverantörerna för 2024 kunde enbart de fossila mängderna och dess egenskaper rapporteras in i unionsdatabasen. De hållbara mängderna flygbränsle (SAF) rapporterades in i ett separat Exceldokument via EU kommissionens dokumenthanteringssystem CircaBC. Unionsdatabasen har utlovats att kunna presentera en rapport för varje flygbränsleleverantör om huruvida denne uppfyller inblandningskraven eller inte. Denna rapport är heller inte färdigställd i mars 2025. Rapporteringen av flygbränsleleverantörerna ska ske för året innan och senast 14 februari efterföljande år. I år (2025) blev sista rapporteringsdatum framflyttat av EU kommissionen till den 28 februari. Dessutom hade myndigheterna inte möjlighet att se de inrapporterade mängderna flygbränsle i unionsdatabasen förrän under vecka 9 2025. Det går heller inte i mars 2025 att se vilken flygbränsleleverantör som hade rapporterat in vilket parti utan enbart att flygbränsle rapporterats för de svenska unionsflygplatserna. Tillsyn av de inrapporterade mängderna i unionsdatabasen kan därför ännu inte göras.

Vid skrivandet av denna konsekvensanalys har det därför varit svårt att utgå från inrapporterade mängder flygbränsle för 2024 i fråga om kostnadsanalysen, då rapporteringen försenats och data inte varit tillgänglig. Dessutom återstår att klargöra hur och av vem som de fossila andelarna av flygbränslet ska granskas och verifieras, innan de registreras i unionsdatabasen. Det kan komma att påverka tiden för tillsyn för Energimyndigheten. Det råder därför en mycket stor

osäkerhet i de uppskattade kostnaderna för flygbränsleleverantörerna och kostnaderna för tillsynen kan komma att bli större för särskilt komplexa fall, jämfört med uppskattningen ovan. I uppskattningen av tillsynsavgifterna ingår heller ej någon händelsestyrd tillsyn, då detta kan komma att variera stort från fall till fall för den berörda aktören och leda till en ökad kostnad för tillsynen.

Fakturering av tillsynsavgiften

Energimyndigheten föreslår att som grundprincip årligen skicka en faktura för tillsynsavgiften till aktörerna. Fakturan med beloppet för tillsynsavgiften kommer att skickas efter utförd tillsyn och efter den årliga rapporteringen som ska ske senast 14 februari varje år. Enligt förslag till förordning om tillhandahållande och användning av hållbara flygbränslen, ska Energimyndigheten senast 31 mars varje år meddela hur stora intäkterna från sanktionsavgifterna blev under det närmast föregående kalenderåret. Fakturering av tillsynsavgiften kan ske därefter. Vid händelsestyrd tillsyn som sker vid andra tillfällen under året, kan en ytterligare faktura för tillsynsavgift komma att skickas ut.

4.4.2 Påverkan på konkurrensförhållanden

Föreskriftsförslaget innebär att flygbränsleleverantörerna får betala för den faktiska tillsyn som Energimyndigheten genomför. Flygbränsleleverantörer som är mindre företag och som levererar färre antal partier flygbränsle till unionsflygplatser årligen, kommer med föreskriftsförslaget troligen att få betala en mindre tillsynsavgift i jämförelse med större flygbränsleleverantörer som levererar fler partier flygbränsle. Då en rapport med många partier tar längre tid att granska än en rapport med få partier. Detta innebär att utformningen av tillsynsavgifter i förslaget i utgångsläget är rättvist och inte leder till försämrade konkurrensförhållanden för mindre företag i förhållande till stora företag. Detta är under förutsättning att flygbränsleleverantörer som får betala för den utförda tillsynen, har utfört rapportering utan felaktigheter och uppfyller kraven i ReFuelEU Aviation.

Om en flygbränsleleverantör däremot har flera felaktigheter i rapporteringen, som genererar ytterligare tillsyn eller att flygbränsleleverantören i fråga inte uppfyller inblandningskravet i ReFuelEU Aviation, kommer tillsynsavgiften för den aktuella flygbränsleleverantören att bli högre. Vid ett sådant fall skulle en flygbränsleleverantör som har lägre omsättning, potentiellt kunna drabbas av den ökade tillsynsavgiften i högre grad i förhållande till sin ekonomiska förmåga, i jämförelse med en flygbränsleleverantör som är ett stort företag med högre omsättning. Konkurrensförhållandena skulle därmed potentiellt kunna vara mer fördelaktiga för aktörer med högre omsättning i förhållande till aktörer med mindre omsättning, som en konsekvens av förslaget. Energimyndighetens bedömning är dock att flygbränsleleverantörernas ekonomiska förmåga visserligen skiljer sig betydligt mellan flygbränsleleverantörer med högre eller

lägre omsättning, men att kostnaderna för ytterligare tillsyn inte skulle drabba flygbränsleleverantörerna med lägre omsättning nämnvärt, jämfört med flygbränsleleverantörerna med en högre omsättning. Enligt tillgänglig publik information varierar årsomsättningen för 2023 för fyra av de fem flygbränsleleverantörerna mellan 10 miljoner kronor och 3,5 miljarder kronor. Det femte bolaget är en del av en större koncern och omsättningen för det svenska bolaget publiceras inte publikt. En uppskattad kostnad enligt stycke 4.4.1 på 48 000 kronor innebär cirka 0,5 procent av omsättningen för flygbränsleleverantören med lägst publikt tillgänglig årsomsättning för 2023. Med anledning av detta ekonomiska förhållande, bedöms inte föreskriftsförslagets tillsynsavgifter drabba den mindre flygbränsleleverantören nämnvärt.

4.4.3 Särskild hänsyn till små företag

Föreskriftsförslaget om hur tillsynsavgifter ska vara utformade, tar delvis hänsyn till små företag i förhållande till stora företag. Utformningen av tillsynsavgifter innebär att det tas ut en avgift utifrån hur lång tid det tar för Energimyndigheten att granska och genomföra tillsyn av de flygbränsleleverantörer som levererar flygbränsle till en unionsflygplats i Sverige. Tillsynsavgiften är baserad på den faktiska tid som tillsynen tar att utföra för Energimyndigheten, genom en föreslagen timbaserad taxa på 1000 kronor per timme.

En flygbränsleleverantör med lägre omsättning levererar troligen färre antal partier flygbränsle jämfört med en aktör med hög omsättning. Det kan resultera i en lägre avgift för tillsyn för aktören med lägre omsättning. Flygbränsleleverantörer som är mindre företag kan drabbas av en ökad kostnad för tillsyn, ifall aktören har felaktigheter i sin rapportering som kräver ytterligare granskning, eller ifall företaget inte uppfyllt kraven i ReFuelEU Aviation. Vid dessa fall kan kostnaderna för tillsyn bli högre för en mindre flygbränsleleverantör, samtidigt gäller detta även för flygbränsleleverantörer som är större företag. Förslaget till tillsynsavgifter innebär därmed att mindre företag som är flygbränsleleverantörer i utgångspunkt får en lägre kostnad för tillsyn, eftersom antalet partier som ska granskas av Energimyndigheten förväntas vara färre, vilket genererar ett mindre antal tillsynstimmar som bolaget faktureras. Föreskriftsförslagets utformning av tillsynsavgifter innebär därigenom ett proportionerligt sätt att ta ut tillsynsavgifter. Utifrån att företagen betalar för den faktiska tillsyn som utförs och att små företag med färre mängder flygbränsle i utgångspunkt betalar en lägre tillsynsavgift.

4.4.4 Åtgärder som vidtagits för att förslaget inte ska medföra mer långtgående kostnader eller begränsningar än motiverat

Energimyndigheten har vid utarbetandet av föreskriftsförslaget tagit hänsyn till att förslaget till utformningen av tillsynsavgifter, inte ska drabba

flygbränsleleverantörerna med ytterligare kostnader än vad som är nödvändigt för att säkerställa att tillsynen kan utföras korrekt och med det innehåll som förväntas av myndighetens tillsyn. Föreskriftsförslaget innebär att tillsynsavgifterna är baserade på en timtaxa, vilket innebär att flygbränsleleverantörerna endast betalar för den faktiska tillsyn som har genomförts. Förslag på vad som ingår i begreppet tillsyn finns i Tabell 1. Därigenom har Energimyndigheten i föreskriftsförslaget vidtagit en åtgärd för att förslaget inte ska leda till mer långtgående kostnader, genom att kostnaderna för tillsynen ska spegla de faktiska kostnaderna som tillsynen av varje flygbränsleleverantör har medfört. En flygbränsleleverantör som uppfyller kraven förväntas även få en lägre kostnad för tillsynen. Det kan motivera flygbränsleleverantörerna att ha en god struktur och självkontroll för att kunna genomföra en korrekt rapportering och att följa regelverken.

4.4.5 Ekonomiska konsekvenser för offentlig sektor (stat, kommun och region)

Den föreslagna föreskriften bedöms inte ge några ekonomiska konsekvenser för övrig offentlig sektor förutom Energimyndigheten och Ekonomistyrningsverket. En eventuell uppdatering av den föreslagna föreskriften behöver på nytt skickas på avgiftssamråd till Ekonomistyrningsverket och innebär en återkommande ökad arbetsbelastning för dem.

Konsekvenser för Energimyndigheten

Uttag av avgifter för tillsyn genom timtaxa innebär ett något ökat administrativt arbete för Energimyndigheten, i form av löpande dokumentation som underlag för uttag av avgift för respektive flygbränsleleverantör, samt ett extra beslut om tillsynsavgift per flygbränsleleverantör varje år. Vid ytterligare behov av händelsestyrd tillsyn kan ytterligare en faktura för tillsynsavgiften komma att skickas ut.

Från år till år kan tidsåtgången för tillsyn variera mycket beroende på om många kompletteringar behövs till underlag för rapportering, samt om sanktionsavgifter och förelägganden behöver hanteras. I och med att unionsdatabasen ännu inte är färdigutvecklad kan Energimyndighetens arbetsinsats också påverkas beroende på hur den färdiga versionen av unionsdatabasen fungerar. Då avgifterna inte tillfaller myndigheten direkt, innebär detta att kostnaden och ersättningen inte balanseras årligen. I och med att regelverket berör ett fåtal aktörer och omfattningen i timmar som helhet inte bedöms så stor, bedöms konsekvensen av införandet av detta regelverk som hanterbar.

Den föreslagna föreskriften för tillsynsavgifter kommer också att behöva hållas aktuell och vid ändring samrådas externt samt med Ekonomistyrningsverket.

4.5 Miljömässiga och/eller klimatmässiga konsekvenser

Föreskriftsförslaget bedöms inte ge några miljömässiga eller klimatmässiga konsekvenser.

4.6 Sociala konsekvenser

Föreskriftsförslaget bedöms inte ge några sociala konsekvenser.

4.7 Påverkan av väsentliga samhällsvärden

Föreskriftsförslaget bedöms inte leda till någon påverkan på väsentliga samhällsvärden.

4.8 Övriga konsekvenser

Föreskriftsförslaget med införandet av tillsynsavgifter bedöms inte ge några övriga konsekvenser, utöver en viss påverkan på luftfartygsoperatörerna som dock bedöms vara hanterbar, se stycke 4.2. Detta innebär även att kostnadspåverkan på flygbiljettspriser bedöms vara marginell. Priset på en flygbiljett består bland annat av ett grundpris, skatter och avgifter samt bränsletillägg. Ett eventuellt högre bränslepris som luftfartygsoperatörerna skulle kunna få som en konsekvens av föreskriftsförslaget, kan påverka biljettens grundpris och ett eventuellt bränsletillägg. ReFuelEU Aviation innebär bland annat ett inblandningskrav på hållbart flygbränsle (SAF). Priset på det hållbara flygbränslet är högre än priset på konventionellt flygbränsle¹⁹. Det högre priset på hållbart flygbränsle kommer troligen att ha en större effekt på priset på flygbiljetten, än tillsynsavgiften i föreskriftsförslaget. Priset på SAF ingår dock inte i omfattningen för den här konsekvensutredningen.

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

5 Ikraftträdande och informationsinsatser

De föreslagna föreskrifterna föreslås att träda i kraft efter att föreslagen lag och förordning trätt i kraft. Då de föreslagna föreskrifterna behöver skickas på remiss till branschen och sedan på avgiftssamråd till Ekonomistyrningsverket, fanns det ingen planeringsmässig möjlighet att föreskriften skulle kunna träda i kraft samtidigt som föreslagen lag och förordning. Energimyndigheten blev utsedd

¹⁹ [EASA publishes report on the European Union Sustainable Aviation Fuels \(SAF\) market | EASA](#)

tillsynsmyndighet först i slutet av november 2024 och kunde först då påbörja arbetet med föreskriftsförslaget.

Flygbränsleleverantörerna kommer att informeras om föreskriften och information kommer att publiceras på Energimyndighetens webbplats. Förslag till föreskrift kommer att skickas ut på remiss till flygbränsleleverantörerna, bransch och myndigheter och en hearing planeras även i samband med det.

6 Samråd

Energimyndigheten har samrått med andra myndigheter under föreskriftsarbetet bland annat Transportstyrelsen och Ekonomistyrningsverket. Energimyndigheten har diskuterat frågeställningar och stämt av tidplanen med Regeringskansliet. Energimyndigheten har också varit i kontakt med andra EU länder angående deras implementering av ReFuelEU Aviation. Energimyndigheten har deltagit i expertgruppsmöten anordnade av kommissionen och EASA inför införandet av ReFuelEU Aviation och unionsdatabasen. På begäran av aktörerna har samtal hållits med enskilda aktörer, men fokus vid denna dialog har varit själva rapporteringen till unionsdatabasen och inte innehållet i föreskriftsförslaget. En generell aktörsdialog angående unionsdatabasen har även hållits i mars 2025.

6.1 Remiss till flygbränsleleverantörerna, bransch och andra myndigheter

Förslaget till föreskrift kommer att remitteras till flygbränsleleverantörerna, branschen och andra myndigheter under maj 2025. Under remissperioden planeras en hearing med aktörerna, som kommer utgöra ett ytterligare tillfälle att inkomma med synpunkter på föreskriftsförslaget.

6.2 Avgiftssamråd med Ekonomistyrningsverket

Eftersom föreskriftsförslaget omfattar en ny tillsynsavgift för Energimyndigheten, behöver även ett avgiftssamråd hållas med Ekonomistyrningsverket. Underlaget planeras att skickas in till Ekonomistyrningsverket för bedömning i början av juli 2025.

7 Utvärdering

Energimyndigheten föreslår en mindre utvärdering redan ett år efter att de föreslagna föreskrifterna har trätt i kraft. Det ger Energimyndigheten en förståelse för hur omfattande tillsynsavgifterna blev och även en möjlighet att se över och förbättra rutinerna för den löpande administrationen gällande den timbaserade debiteringen. Varje år behöver intäkterna för tillsynen stämmas av mot budget i samband med Energimyndighetens årsredovisning. Löpande vart

tredje år behöver en större utvärdering genomföras som, förutom ovanstående, även ser över de ekonomiska parametrarna hos Energimyndigheten så att full kostnadstäckning har erhållits under perioden. Var tredje år behöver även avgiften samrådas med Ekonomistyrningsverket.

8 Kontaktpersoner

Åsa Johansson, asa.johansson@energimyndigheten.se, 016-542 06 94

Noak Westerberg, noak.westerberg@energimyndigheten.se, 016-544 24 37