

Analysavdelningen
Samordningsenheten
Margareta Petré Axner
016-544 21 93
margareta.petren.axner@energimyndigheten.se

Regeringskansliet
Näringsdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Yttrande angående Förslag till ändringar i lagen (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen

Sammanfattning

Statens energimyndighet tillstyrker i stort sett förslagen till ändringar i lagen (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen (hållbarhetslagen, HBL).

Myndigheten föreslår vissa ändringar i lagförslaget.

Myndigheten lämnar därutöver förslag till ändringar och tillägg i författningskommentarer och allmänmotivering i den kommande propositionen.

Energimyndighetens ställningstagande

Statens energimyndighet tillstyrker förslagen till ändringar i hållbarhetslagen, med följande undantag.

- En ytterligare bestämning av definitionen av "restprodukt" bör införas. (1 kap. 2 §)
- Delvis återkallelse av hållbarhetsbesked bör tas bort ur lagtexten. (3 kap. 1 d §)
- Av tre föreslagna skäl till återkallelse av hållbarhetsbesked bör ett strykas. (3 kap. 1 d §)
- Lagens ikraftträdande föreslås bli den 1 november 2011 i stället för som PM:s förslag den 1 januari 2012. (Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser)

Myndigheten lämnar förslag till ändringar och tillägg avseende författningskommentarerna till följande bestämmelser.

- Bestämning av rapporteringsskyldiga (3 kap. 1 § första stycket)
- Frivilliga certifieringssystem som godkänts av Kommissionen (3 kap. 1 a §)
- Väsentliga ändringar i kontrollsystem (3 kap. 1 c §)

Därutöver lämnar Energimyndigheten förslag till ändringar och tillägg till allmänmotiveringen avseende

- Hållbarhetsbesked för företag som undantagits från rapporteringsskyldighet
- Konsekvenser för vissa mindre företag

Specifika synpunkter

- **Energimyndighetens förslag avseende ändringar i lagen**

Definitionen av "restprodukt"

I Energimyndighetens rapport Implementeringen av hållbarhetskriterier, som överlämnades till regeringen i augusti 2010 fanns ett förslag till ytterligare preciserad definition av restprodukt, nämligen "... och där processen inte avsiktligt ändrats för att producera materialet." Myndighetens skäl för förslaget var främst att uppnå harmonisering inom EU, baserat på ett meddelande från Kommissionen¹ med samma innehåll och att få en precisering av definitionen.

Energimyndigheten anser att detta behov fortfarande föreligger, och menar att tillägget i allmänhet ska tolkas som att huvudprocessen inte har modifierats för att erhålla en större mängd eller ge materialet andra egenskaper, på bekostnad av huvudprodukten. De material som en process huvudsakligen syftar till att producera (huvudprodukt eller samprodukt) bör således vara de material som processen normalt optimeras mot och restprodukter de material som då kvarstår. Om processen avsiktligt ändras, exempelvis beroende på aktuellt marknadspris, för att periodvis optimeras mot olika material så bör produktionen av samtliga dessa material betraktas som processens huvudsyfte och samtliga dessa material är då samprodukter.

Delvis återkallelse bör tas bort från lagtexten

Det är Energimyndighetens uppfattning att återkallande av ett hållbarhetsbesked inte kan ske delvis. Vid ansökan om hållbarhetsbesked kommer Energimyndigheten som tillsynsmyndighet att göra en bedömning av kontrollsystemets utformning och funktion samt den oberoende granskarens utlåtande. Myndigheten erhåller i beskrivningen av kontrollsystemet inte någon information om vilka leverantörer som ingår i de produktionskedjor som den rapporteringsskyldige avtalar om inom sitt kontrollsystem. I stället görs en bedömning av kontrollsystemet generellt, inköpsrutiner, avtalskonstruktioner, hur leverantörer hanteras, hantering av hållbarhetsdata, massbalanssystemets utformning, växthusgasberäkningar och uppfyllandet av markkriterier, m.m. Hållbarhetsbeskedet gäller således för alla produktionskedjor som ingår i den rapporteringsskyldiges kontrollsystem men den rapporteringsskyldige kan inte i förväg meddela från vilka leverantör som biodrivmedel eller flytande biobränslen faktiskt kommer att köpas. Det är således i många fall omöjligt att i ett

¹ Europeiska kommissionen, meddelande från kommissionen om det praktiska genomförandet av EU:s hållbarhetssystem för biodrivmedel och flytande biobränslen och om beräkningsregler för biodrivmedel (2010/c 160/02)

hållbarhetsbesked ange vilka leverantörer som hållbarhetsbeskedet omfattar, eftersom volymerna då ännu inte har köpts in. Vid den årliga rapporteringen av volymer kommer Energimyndigheten däremot att erhålla information om varje parti av biodrivmedel och flytande biobränsle med identiska hållbarhetsegenskaper som har förts över skattepunkt eller förbrukats.

Skatteverket erhåller genom deklarationer bara information av volymer biodrivmedel eller flytande biobränslen som förts över skattepunkt eller förbrukats. Skatteverket gör därefter en kontroll huruvida den skatteskyldige har ett hållbarhetsbesked eller ej. Energimyndighetens uppfattning är att om delvis återkallande av hållbarhetsbeskedet medges, kommer det i Skatteverkets hantering av deklarationer att uppstå ett behov av utredning av om volymer som deklarerats faktiskt ingått i det återstående hållbarhetsbeskedet eller kommit från produktionskedjor där hållbarhetsbeskedet blivit återkallat. Som framgår i remitterade PM (sid 10f) har behovet av att Skatteverket kan fatta beslut om skattebefrielse utan behov av verkets materiella prövning påtalats i propositionen till hållbarhetslagen, och utgjort skäl till konstruktionen med hållbarhetsbesked.

Det skulle enligt Energimyndighetens bedömning också bli fråga om en betydande administration hos myndigheten, och en avsevärd administrativ börda för företagen vid ansökan om hållbarhetsbesked, om dessa ska vara av den detaljeringsgraden att enskilda leverantörer ska kunna uteslutas genom ett delvis återkallande.

Det som i regeringens PM anges som skäl för ett delvis återkallande är, som Energimyndigheten ser det, i praktiken en väsentlig avvikelse inom kontrollsystemet. Om en leverantör inte följer avtal om hållbarhet eller om hållbarhet inte kan visas för vissa leveranser är detta exempel på väsentliga avvikelser. Väsentliga avvikelser ska enligt 3 kap. 1 § *andra stycket* STEMFS 2011:1 rapporteras till Energimyndigheten tillsammans med en åtgärdsplan. Det kan röra sig om att den rapporteringsskyldige rättar till felaktigheter i avtal eller i informationsflöden. Myndigheten gör sedan en bedömning av om avvikelserna och vidtagna åtgärder föranleder omprövning av hållbarhetsbeskedet och även om ändringen först föranleder ny oberoende granskning. Detta sätt att hantera avvikelser överensstämmer med hur detta vanligen sker i frivilliga certifieringssystem.

Om inga åtgärder vidtas kan Energimyndigheten förelägga om ändringar i kontrollsystemet och om dessa fortfarande inte genomförs har Energimyndigheten möjlighet att återkalla hållbarhetsbeskedet. Ett återkallande blir således inte aktuellt med mindre än att företaget underlåtit att efterfölja myndighetens krav på vidtagande av åtgärder. Energimyndigheten förutser att väsentliga avvikelser inom kontrollsystemet kommer att åtgärdas skyndsamt, eftersom den rapporteringsskyldige annars riskerar att bli av med sitt hållbarhetsbesked.

Paragrafens lydelse bör således ändras så att ordet "delvis" tas bort i 3 kap. 1 d §. I författningskommentaren bör följaktligen det stycke som börjar längst ned på sid. 25 och det följande, som båda handlar om delvis återkallelse, strykas. Om hållbarhetsbesked återkallas, är det enligt Energimyndighetens uppfattning

nödvändigt att det finns en möjlighet för rapporteringsskyldiga att rapportera hållbara volymer och få ett beslut av Energimyndigheten månadsvis. Myndigheten har i sin rapport "Implementeringen av hållbarhetskriterier" föreslagit och motiverat en sådan bestämmelse i förordningen (2010:1532) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen (hållbarhetsförordningen).

Återkallelse av hållbarhetsbesked

Lagförslaget innehåller bestämmelser om att hållbarhetsbesked kan återkallas. Förutsättningarna är enligt 3 kap. 1 d § att den rapporteringsskyldige eller någon aktör i de produktionskedjor som ingår i hållbarhetsbeskedet, brutit 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 hållbara, eller så att hållbarheten inte kan bedömas. Det tredje fallet är om det är uppenbart att de biodrivmedel eller flytande biobränslen som rapporteras inte är hållbara trots att åtagandena i kontrollsystemet iakttas.

Energimyndigheten ställer sig frågande till det tredje fallet, då bestämmelsen strider mot logiken i reglerna om hållbarhetsbesked. Det är just genom att åtagandena i kontrollsystemet följs som de omfattade bränslena kan anses som hållbara. Bestämmelsen förutsätter att ett bränsle som uppenbart inte är hållbart ändå skulle kunna komma igenom hela produktionskedjan och levereras i Sverige. Detta är enligt Energimyndighetens bedömning osannolikt. Och om det ändå skulle ske, måste något i kontrollsystemet ha fallerat. Då faller bristerna i hållbarhet under a). Det kommer därför sannolikt inte att finnas något fall där bestämmelsen kan tillämpas.

Dock kan själva existensen av en sådan bestämmelse enligt Energimyndighetens bedömning undergräva tilltron till hållbarhetsbeskeden. En förutsättning för att den ska vara tillämpbar är ju att en så bristfällig hantering förelegat hos såväl den oberoende granskaren som tillsynsmyndigheten, att ett kontrollsystem som släpper igenom uppenbart icke hållbara bränslen ändå erhållit hållbarhetsbesked.

Energimyndigheten föreslår därför att 3 kap. 1 d § *första stycket* c) stryks.

Förslag till tidigare ikraftträdande

Ikraftträdandebestämmelsen anger den 1 januari 2012. Från den 2 januari 2012 kommer myndigheten då att kunna fatta beslut om hållbarhetsbesked. Den 22 februari kommer Skatteverket att senast behöva hållbarhetsbesked som underlag för beslut om skattebefrielse avseende de deklarationer som då lämnats in för januari 2012. Det innebär att myndigheten under denna korta tid ska fatta beslut om hållbarhetsbesked för alla skattskyldiga, ett antal som enligt de bedömningar myndigheten idag gör kan uppgå till 200 företag eller mer. Energimyndigheten föreslår därför ikraftträdande för dessa lagändringar från den 1 november 2011.

- **Energimyndighetens förslag avseende författningskommentarer**

Bestämning av rapporteringsskyldiga

Rapporteringsskyldighet enligt 3 kap. 1 § första stycket b) omfattar innehavare av elcertifikatberättigade elproduktionsanläggningar. Detta bör framgå av författningskommentaren. Energimyndigheten föreslår därför att följande mening avslutar kommentarens näst sista stycke (*sid. 20*) "Här ingår innehavare av elproduktionsanläggningar som använder flytande biobränslen och erhåller elcertifikat för den elproduktionen." Motsvarande tillägg bör göras i allmänmotiveringen, sist i kap. 3.2.

Frivilliga certifieringssystem som godkänts av Kommissionen

I Förnybartdirektivet finns en bestämmelse om att i de fall en ekonomisk aktör lägger fram bevis eller uppgifter som erhållits i enlighet med ett frivilligt certifieringssystem som har godkänts av Kommissionen, får en medlemsstat inte kräva ytterligare bevis för hållbarhet. Denna bestämmelse förväntas genomföras i svensk rätt genom införande i hållbarhetsförordningen. Energimyndigheten vill emellertid påtala att frågor från ekonomiska aktörer ger vid handen att viss osäkerhet råder om vad detta innebär. Myndigheten föreslår därför ett tillägg så att författningskommentaren till 3 kap. 1 a § första stycket avslutas med "Ett av den europeiska kommissionen godkänt frivilligt certifieringssystem utgör ett sådant kontrollsystem, i den utsträckning som omfattas av certifieringssystemet i fråga." (*sid. 21*)

I kommentaren till 3 kap. 1 a § andra stycket anges att den rapporteringsskyldige ska via avtal med samtliga aktörer i produktionskedjan se till att dessa agerar på ett sådant sätt att hållbarhetskriterierna kan anses uppfyllda. Energimyndigheten föreslår ett följande tillägg. "Om en aktör avtalar att enbart köpa biobränslen som är certifierade enligt ett av kommissionen godkänt frivilligt certifieringssystem ska hållbarhetskriterierna anses vara uppfyllda för detta bränsle." (*sid. 21*)

Väsentliga ändringar i kontrollsystem

I kommentaren till 3 kap 1 c § bör skrivningen om hantering av bränslen från andra marknader tas bort. Skälet är att hantering av bränslen från flera marknader i många fall kan ingå i en rapporteringsskyldigs kontrollsystem. I de fall kontrollsystemet omfattar det finns inga skäl att anmäla detta som väsentliga ändringar. Vilka väsentliga ändringar som måste anmälas beror av vad kontrollsystemet omfattar. Måste kontrollsystemet ändras för att säkra hållbarheten för ändrad hantering av bränslen, vare sig det handlar om leverantörer eller produktionskedjor, ska denna ändring anmälas.

Författningskommentaren bör således ändras till att väsentliga ändringar kan vara utökad hantering av bränslen som kontrollsystemet inte omfattar. (*sid. 24*)

• Förslag till ändringar i allmänmotiveringen

Hållbarhetsbesked för företag som undantagits från rapporteringsskyldighet

I kap. 3.1, sista stycket på sid. 10 framgår att regeringen avser att utfärda föreskrifter om möjlighet att erhålla hållbarhetsbesked för sådana företag som omfattas av undantaget från rapporteringsskyldighet i 8 § hållbarhetsförordningen.

Energimyndigheten delar regeringens strävan att minska den administrativa bördan för små företag, men bedömer att inrättandet av ett kontrollsystem är en betydligt större börda än rapporteringen i sig.

De aktörer som erhåller skattebefrielse för sina biobränslen måste emellertid ha ett hållbarhetsbesked och därmed också ett kontrollsystem. Undantaget i detta fall kommer bara att gälla skyldigheten att rapportera volymer till Energimyndigheten. Aktörer som vill erhålla skattebefrielse men som inte vill ha den administrativa bördan att ha ett kontrollsystem och vara rapporteringsskyldig har möjlighet att köpa beskattade biobränslen.

Energimyndigheten anser därför att undantaget från rapporteringsskyldighet enbart ska gälla för rapporteringsskyldiga aktörer som i yrkesmässig verksamhet förbrukar flytande biobränslen som avses i 3 kap. 1 § första stycket b), upp till en viss mängd.

• Konsekvensanalysen

En konsekvens av nu föreslagna lagändringar är att utpekandet av rapporteringsskyldiga blir mer träffsäkert och inte längre innefattar en stor mängd mindre företag. Energimyndigheten välkomnar därför denna ändring. Dock uppstår därvid ett annat problem, nämligen att de företag, som när den nya lagen träder i kraft inte längre är rapporteringsskyldiga, så länge den gamla lagen gäller har en skyldighet att inrätta kontrollsystem och anlita en oberoende granskare för den rapportering avseende 2011 som ska göras i början av 2012. Detta måste rimligen göras under innevarande år, och innebär för ett företag som följer lagen en stor administrativ börda, som sedan aldrig kan komma till nytta.

En lösning kan vara att det större företag, som i allmänhet finns i tidigare led i produktionskedjan, och som i flertalet fall kommer att vara rapporteringsskyldigt även efter lagändringen, får möjlighet att hantera de mindre slutanvändarnas rapporteringsskyldighet.

Möjlighet hantera annans rapporteringsskyldighet

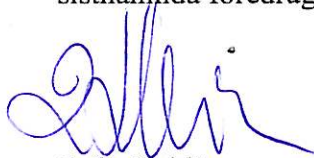
Energimyndigheten anser en sådan möjlighet vara angelägen. Helst skulle den föras in i förordning snarast, vilket förutsätter att en sådan bestämmelse täcks av de bemyndiganden som finns i lagen nu. I 3 kap. 1 § femte stycket ges regeringen rätt att utfärda föreskrifter om undantag från rapporteringsskyldighet. Energimyndighetens preliminära bedömning är att ett undantag skulle kunna villkoras av att den rapporteringsskyldige som undantas i stället genom avtal får rätt att överlåta rapporteringen och åberopa annan rapporteringsskyldigs kontrollsystem. Om regeringen inte delar denna bedömning, behövs i stället en lagändring med innebörd att en rapporteringsskyldig genom avtal får överlåta rapporteringen av mängder och åberopa annan rapporteringsskyldigs kontrollsystem.

En dylik bestämmelse skulle också förbättra tillförlitligheten hos rapporteringen av levererade och använda mängder under 2011. För aktörer som är rapporteringsskyldiga enbart under 2011 finns inget incitament att utföra

rapporteringen och bygga upp kontrollsystem då de inte erhåller någon skattebefrielse för bränslet. Om det redan nu ges möjlighet för leverantören för bränslet (den skatteskyldige) att hantera de små aktörernas rapporteringsskyldighet skulle det resultera i bättre kvalitet på rapporteringen redan för år 2011.

Vidare gör Energimyndigheten bedömningen att behovet av en möjlighet för rapporteringsskyldiga att låta en leverantör hantera rapporteringsskyldigheten kvarstår efter-lagändringen. Det kan vara fråga om aktörer som kommer att vara rapporteringsskyldiga även då det inte är deras huvudsakliga näringsverksamhet att använda biodrivmedel. Det kan vara aktörer som använder 100 % biodrivmedel eller låginblandat biodrivmedel och har eget skatteupplag för sina lagertankar, t.ex. transportföretag som köper obeskattat bränsle. Därutöver kommer ett antal mindre aktörer, som använder flytande biobränsle, att även fortsättningsvis vara rapporteringsskyldiga. För dessa aktörer kan det vara av betydelse att genom avtal med en aktör i tidigare led i produktionskedjan kunna få sin rapporteringsskyldighet hanterad av denne. Enligt Energimyndighetens bedömning finns annars en risk att dessa små företag slutar använda flytande biobränslen, utan går över till ett fossilt bränsle.

Beslut i detta ärende har fattats av ställföreträdande generaldirektören Zofia Lublin. Vid den slutliga handläggningen har därutöver deltagit enhetscheferna Paul Westin och Tobias Persson, samt handläggaren Margareta Petré Axner, den sistnämnda föredragande.


Zofia Lublin
Margareta Petré Axner

