



Klimat- och näringslivsdepartementet
Klimatenheten

Diarienummer: KN2024/00062

Remissvar gällande Naturvårdsverkets skrivelse Förslag på författningsändringar för att införa ett utsläppshandelssystem för utsläpp från vägtransporter och byggnader samt vissa andra utsläpp (ETS 2) samt promemoria Analys av opt-in av ytterligare - kompletterande underlag till Naturvårdsverkets redovisning av regeringsuppdraget om ETS 2

St1 är ett nordiskt energibolag som är verksamma inom drivmedels-, el- och värmeproduktion samt försäljning. St1 bedriver raffinaderiverksamhet i Sverige och tillverkar också biodrivmedel i Sverige och i Finland. St1s vision är att vara den ledande producenten och försäljaren av CO₂-medveten energi. Vårt mål är att utveckla och kommersialisera nya, förnybara drivmedel.

St1 Sverige AB:s sammanfattande synpunkter på förslaget

- Viktiga begrepp, till exempel reglerad enhet, verksamhetsutövare, bränsleverksamhet med flera, både i författningsförslag och förordningsförslag bör förtydligas och det är viktigt att det är slutlig förbränning som avses med de produkter som omfattas av ETS 2.
- Angående slutanvändning bör det vara **avsikten** med bränslet som styr tillståndsplikten, då verksamhetsutövaren inte har rådighet över hur bränslet slutligen används i de fall bränslet säljs i flera led.
- St1 anser att ett system för återbetalning bör införas redan från början för att undvika att felaktig kostnad för utsläppsrätter inom EU ETS 2 läggs på en bränslevolyt.
- St1 tillstyrker förslaget med en tidig opt-in av fler sektorer.
- Tidsramarna för tillståndsansökan bör utvidgas och anpassas till implementering och publicering av lag, förordning och vägledning.
- Vägledning för de utsläpp som ska rapporteras retroaktivt för 2024 behövs omgående.
- Övervakningsplanen måste anpassas för ETS 2 och till drivmedelsbranschens sätt att transportera och sälja drivmedel, inte till rapporteringen inom tung industri.
- Uppmärksamma och ge vägledning gällande skillnader i hållbarhetslagen och lagen om skatt på energi angående:
 - andel förnybart, ska det räknas som andel biomassa eller andel biodrivmedel.
 - massbalans, vilket används inom hållbarhetsredovisningen.



Kort bakgrund

Handelssystemet med utsläppsrätter i EU (EU ETS) har reviderats med i syfte att skapa bättre förutsättningar för att nå EU:s klimatmål som en del av Fit for 55 paketet. I det antagna ändringsdirektivet ingår ett nytt utsläppshandelssystem (ETS 2) som omfattar byggnads- och vägtransportsektorerna samt mindre industrier.

Av de sektorer som obligatoriskt ingår i ETS 2 står vägtransportsektorn för 80% av utsläppen i Sverige. Då systemet är uppbyggt på så sätt att det uppströms träffar den verksamhet där skattskyldighet för punktskatt inträder för bränslet som avses för förbränning kommer St1 direkt att omfattas av systemet och vara tillståndspliktiga och behöva överlämna utsläppsrätter för bränslen som vi släpper på den svenska marknaden.

Förtydligande av begrepp i författningsförslaget

Det är viktigt att lagstiftningen klargör och är tydlig med vem som avses, var och för vilka produkter skyldigheten att överlämna utsläppsrätter avser. Det uppges att det är när punktskattskyldighet inträder (skattepunkten) som avgör för vilka volymer utsläppsrätter ska överlämnas samt att via begreppet bränsleverksamhet identifiera vem som är tillståndspliktig.

Det är viktigt att det i lagstiftningen tydliggörs vilka produkter som frisläpps för konsumtion avsedda för förbränning som omfattas av kraven för ETS 2. Det kan förekomma bränsleverksamheter som tillgängliggör bränsleprodukter för konsumtion som inte är avsedda för förbränning och därmed inte ska omfattas av ETS 2.

Slutanvändare

Enligt förordningsförslaget är det från och med den 1 januari 2025 förbjudet att utan tillstånd driva en bränsleverksamhet i enlighet med vad som anges i bilaga 2. En ansökan ska innehålla information om slutanvändning eller slutanvändningar av de bränsleprodukter som verksamhetsutövaren tillgängliggör för konsumtion.

Distribution och logistik av bränslen (drivmedel) i Sverige är komplex. Leveranser av bränslen sker i många fall i flera led via en eller ibland flera återförsäljare innan bränslet når slutanvändaren. I dessa fall är det omöjligt att veta vad slutanvändningen blir för den som i första led förde bränsle över skattepunkten. Många av slutanvändarna tankar sina fordon på någon av Sveriges många energistationer (tankställen). Avsikten med bränslen som säljs på energistationer är att de ska användas för vägtransport och omfattas av de sektorer som föreskrivs i bilaga 2 i förordningsförslaget. Det är i dessa beskrivna fall omöjligt för leverantörerna av bränslet (den som frisläpper bränslet för konsumtion) att veta om hur stor andel som används till annan verksamhet än de som omfattas av bilaga 2, så som till exempel fritidsbåtar, militära fordon, jordbruksmaskiner på väg med flera.

Bränsleverksamheten har därmed inte full rådighet över hur bränslet slutligen används efter att det släppts för konsumtion som bränsle för uppvärmning eller motorbränsle. Det kommer förekomma fall där slutanvändningen är en annan än vad som var avsikten när bränsleprodukten släpptes för konsumtion. St1 föreslår därför att det är *avsikten* med bränslet som avgränsar tillståndsplikten.



Efterkompensationssystem

St1 anser att ett system för efterkompensation bör införas redan från början för att undvika att felaktig kostnad för utsläppsrätter inom EU ETS 2 läggs på en bränslevolymer som inte enligt bilaga 2 ska omfattas.

Opt-in

St1 anser att förslaget i promemorian om att inkludera fler sektorer (opt-in) i ETS 2 redan från start är positivt. Det följer en tydlig *polluter pays principle* och kan också motverka bedrägerier.

Förslaget öppnar också för en förenklad administration och för färre möjligheter att leverera bränslen till en verksamhet som inte omfattas av ETS 2 och som därmed får ett behov av efterkompensation.

Snäva tidsramar för tillståndsansökan och implementering hos verksamheterna

Enligt förordningsförslaget, ska ansökan om tillstånd vara inskickad till Naturvårdsverket senast 31 augusti 2024. I relation till de krav som ställs på ansökans omfattning med bland annat en komplett övervakningsplan samt att det ännu inte finns en fullgod vägledning för övervakningsplanens utformning och innehåll eller färdiga IT verktyg och mallar för att genomföra en fullständig tillståndsansökan är tidsramen för berörda företag att ansöka om och få tillstånd för utsläpp av koldioxid mycket snäv.

Enligt förslaget till förordning är det från och med den 1 januari 2025 förbjudet att, utan tillstånd, driva en bränsleverksamhet. Med bakgrund mot ovanstående förslår St1 att tidpunkten för krav på tillståndsansökan senareläggas och att det införs en dispensperiod där verksamheten kan bedrivas utan tillstånd. Beroende på när systemverktyg och vägledningar publiceras föreslås en dispensperiod på exempelvis första halvåret 2025.

För den kommande rapporteringen och verifiering kommer de allra flesta berörda verksamheter kräva nya system och systemuppdateringar. Oavsett om det är nya system eller utveckling av befintliga system är en ledtid på cirka 1 år eller mer nödvändig. Bra systemstöd sörjer också för att antalet fel blir färre och kontroller bättre.

Retroaktiv rapportering för 2024 års utsläppsvolymer

Det finns idag ingen vägledning för hur och på vilket sätt utsläppen för 2024 ska rapporteras. En sådan vägledning behövs omgående för att ge möjlighet till rapporteringsskyldiga bolag att ta fram ett så korrekt underlag som möjligt, med en rimlig administrativ börda.

Övervakning och rapportering av utsläpp

Det bör förtydligas i lagtexten att bränsleverksamheter som endast hanterar bränsle med emissionsfaktor noll helt ska exkluderas från EU ETS 2 och inte omfattas av krav på tillstånd, övervakning och rapportering. Det är inte tillräckligt rättssäkert att detta endast framgår i förordning i kombination vägledning och delegerad akt.

Övervakningsplanen bör anpassas till drivmedelsbranschens sätt att transportera och sälja drivmedel. De krav som ställs i ETS 2 tar sin utgångspunkt i ETS 1 och rapportering för tung industri. Det finns idag redan andra regelverk och lagstiftning som ställer krav på hur volymer ska spåras och redovisas som bör vara utgångspunkten i ETS 2.

Det är viktigt med effektiva processer vid förändringar av varukedjan, tex ett nytt bränsleflöde eller en ny produkt. Idag finns system för anmälan av förändringar av nya produkter till Energimyndigheten. Det är ett system som vi menar bör återfinnas även inom ETS 2-regelverket.

Skillnader i hållbarhetslagen och lagen om skatt på energi

Tillgängliggöra för konsumtion av bränsle för uppvärmning eller motorbränsle sker där punktskattskyldighet för bränslet inträder enligt lagen (1994:1776) om skatt på energi, undantaget skattskyldighet som inträder för registrerade mottagare och distansförsäljare enligt 5 kap. 8–12 § samma lag. Rapporteringen baseras därmed på de volymer där skattskyldighet för punktskatter inträder.

Vissa skillnader mellan skattelagstiftningen och hållbarhetslagstiftningen är viktiga att beakta för att inte orsaka felrapporteringar och säkerställa jämförbara volymer och beräkningar.

Definition av **biodrivmedel** enligt förnybartdirektivet är: flytande eller gasformiga (vätskeformiga) bränslen som framställs av biomassa och som används för motordrift. Dessa omfattas av hållbarhetslagen och ska uppfyllas för att få emissionsfaktor 0 i ETS 2.

Inom skattelagstiftningen talas det i stället om **biomassa**. Definitionen av **biomassa** i energiskattedirektivet är den biologiskt nedbrytbara delen av produkter, avfall och restprodukter från jordbruk (inklusive material av vegetabiliskt och animaliskt ursprung), skogsbruk och därmed förknippad med industri, samt den biologiskt nedbrytbara delen av industriavfall och kommunalt avfall.

Exempelvis är RME ett biodrivmedel som betraktas som 100% hållbart, men innehåller vanligtvis endast 94,7% biomassa. Det innebär att i skattelagstiftningen är skatten för närvarande avdragsgill till 94,7% men räknas som 100% hållbar. På samma sätt betraktas ren HVO, d v s fullt ut hållbart men innehåller inte 100% biomassa. Det går därför inte att sätta ett likhetstecken mellan biomassa och biodrivmedel.

När man i ETS 2 talar om bränsleströmmar och att man ska undanta andelar biobränsle behöver vi alltså veta om det är biodrivmedel eller biomassa som åsyftas.

När skattskyldigheten inträder finns det möjlighet för den skattskyldige att göra skatteavdrag för volym biomassa avseende höginblandade drivmedel, såsom HVO100, RME100 och E85. För låginblandade drivmedel finns ingen möjlighet till skatteavdrag för biomassan och därför behöver inte heller någon exakt beräkning av biomassan göras för dessa drivmedel ur skattesynpunkt.



Massbalans

Massbalans är ett begrepp inom hållbarhetslagstiftningen men existerar inte inom skattelagstiftningen (varken i lagen om skatt på energi eller i energiskattedirektivet).

I hållbarhetsredovisningen rapporterar man bland annat växthusgasutsläpp baserat på allt bränsle som den skattskyldige har tagit över skattepunkten (d v s där skattskyldighet inträtt) avseende samtliga skatteupplag under ett år. I skattelagstiftningen behöver man veta antal liter biomassa per utlastningstillfälle, liter för liter för höginblandade bränslen som ger skatteavdrag och detta redovisas i den månatliga punktskattedeklarationen. Det finns därför en risk för sammanblandning mellan de olika lagstiftningarna om man inte är tydlig med begreppen och använder sig av etablerade definitioner.

Samordning av rapportering

Samordningen mellan olika rapporteringar såsom drivmedelslagen, hållbarhetslagen och reduktionsplikten måste förbättras. St1 uppmuntrar fortsatta initiativ och bidrar gärna i arbetet med att få till en bättre samordning mellan olika typer av rapporteringar.

För St1 Sverige AB

Marlene Burwick
Tf. Verkställande Direktör

Stockholm den 11 mars 2024