

Lagrådsremiss

Bränslekvalitetsdirektivets specificerade rapporteringskrav och utsläppsmål

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 16 mars 2017

Karolina Skog

Egon Abresparr
(Miljö- och energidepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås ändringar i drivmedelslagen (2011:319).

Ändringarna innebär att kravet på drivmedelsleverantörer att minska sina utsläpp med 6 procent senast den 31 december 2020 preciseras genom att det fastställs en målnivå för utsläppsminskningen. Tillsynsmyndigheten föreslås dessutom få ta ut en sanktionsavgift, en s.k. utsläppsavgift, om en drivmedelsleverantör inte minskar sina utsläpp till den angivna målnivån.

Drivmedelsleverantörer kan välja att vidta åtgärder för att minska utsläppen tillsammans och rapportera tillsammans. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreslås få ett utvidgat bemyndigande att meddela föreskrifter om rapporteringsskyldigheten och om hur åtgärder får tillgodoräknas och minskningar beräknas. Det föreslås också att en förseningsavgift ska tas ut av en drivmedelsleverantör som inte lämnat uppgifter i rätt tid.

Ändringarna föreslås för att det svenska regelverket ska överensstämma med ny EU-lagstiftning som fastställer beräkningsmetoder och rapporteringskrav enligt bränslekvalitetsdirektivet.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 augusti 2017.

Innehållsförteckning

1	Beslut	3
2	Förslag till lag om ändring i drivmedelslagen (2011:319)	4
3	Ärendet och dess beredning	10
4	De svenska reglerna och EU-reglerna	10
5	Rapportering om drivmedlen och de utsläpp av växthusgaser som drivmedlen orsakar	11
6	Den utsläppsminskning som krävs	13
7	Möjlighet att vidta åtgärder tillsammans	14
8	Bemyndiganden	15
9	Förseningsavgift	16
10	Utsläppsavgift	17
11	Prövning och betalning av avgifter	18
12	Alkylatbensin och kravet på utsläppsminskning	19
13	Utsläppsminskningar i tidigare led	20
14	Ökad användning av biodrivmedel	20
15	Klimatpåverkan från el	21
16	Ikraftträdande	21
17	Konsekvenser	22
18	Författningskommentar	24
Bilaga 1	Promemorians lagförslag	28
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanserna	32

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i drivmedelslagen (2011:319).

2 Förslag till lag om ändring i drivmedelslagen (2011:319)

Härigenom föreskrivs¹ i fråga om drivmedelslagen (2011:319)

dels att nuvarande 25–27 §§ ska betecknas 33–35 §§,

dels att 2, 19, 20, 21 och 22 §§ och rubrikerna närmast före 2, 19 och 20 §§ ska ha följande lydelse,

dels att rubrikerna närmast före 25 och 27 §§ ska sättas närmast före 33 respektive 35 §,

dels att det ska införas åtta nya paragrafer, 25–32 §§, och närmast före nya 25, 27, 29 och 30 §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Definitioner

Ordförklaringar

2 §²

I denna lag avses med

alternativt bränsle: ett bränsle avsett för motordrift som inte är bensen eller dieselbränsle och som inte till övervägande del har sitt ursprung i råolja,

bensen: ett bränsle som är avsett för motordrift och omfattas av nr 2710 11 41, 2710 11 45, 2710 11 49, 2710 11 51 eller 2710 11 59 i kommissionens förordning (EG) nr 2031/2001 av den 6 augusti 2001, om ändring av bilaga I till rådets förordning (EEG) nr 2658/87 om tulltaxe- och statistiknomenklaturen och om Gemensamma tulltaxan,

biodrivmedel: ett vätskeformigt eller gasformigt bränsle som är framställt av biomassa och avsett för motordrift,

dieselbränsle: ett bränsle som är avsett för motordrift och omfattas av nr 2710 19 41 eller 2710 19 45 i förordning (EG) nr 2031/2001,

drivmedel: ett bränsle som är avsett för motordrift eller energi i annan form som också är avsedd för motordrift,

drivmedelsleverantör: den som genom att leverera ett drivmedel är skyldig att betala skatt enligt lagen (1994:1776) om skatt på energi,

koldioxidekvivalent: den mängd dikväveoxid eller metan som medför en lika stor klimatpåverkan som koldioxid,

¹ Jfr rådets direktiv (EU) 2015/652 av den 20 april 2015 om fastställande av beräkningsmetoder och rapporteringskrav i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 98/70/EG om kvaliteten på bensen och dieselbränslen och direktiv 2015/1513 och Europaparlamentets, i den ursprungliga lydelsen samt rådets direktiv (EU) 2015/1513 av den 9 september 2015 om ändring av direktiv 98/70/EG om kvaliteten på bensen och dieselbränslen och om ändring av direktiv 2009/28/EG om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor, i den ursprungliga lydelsen.

² Senaste lydelse 2016:97.

sommar: tiden från och med den 16 maj till och med den 31 augusti i Gävleborgs, Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län samt tiden från och med den 1 maj till och med den 15 september i övriga Sverige, och

vinter: tiden från och med den 16 oktober till och med den 31 mars i Gävleborgs, Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län samt tiden från och med den 1 november till och med den 15 mars i övriga Sverige.

I övrigt har *termer* och uttryck i denna lag samma innebörd som i *lagen (2016:96) om fritidsbåtar och vattenskotrar*, *lagen (1998:1707) om åtgärder mot buller och avgaser från mobila maskiner och lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner*.

I övrigt har *ord* och uttryck i denna lag samma innebörd som i *lagen (1998:1707) om åtgärder mot buller och avgaser från mobila maskiner*, *lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner och lagen (2016:96) om fritidsbåtar och vattenskotrar*.

Rapportering om kvaliteten på bensin och dieselbränslen

Kvalitetsrapport

19 §

En drivmedelsleverantör ska en gång per år till den myndighet som regeringen bestämmer *rapportera* om sålda kvaliteter och mängder.

En drivmedelsleverantör ska en gång per år till den myndighet som regeringen bestämmer *i en kvalitetsrapport lämna uppgifter* om sålda kvaliteter och mängder *bensin och dieselbränslen*.

Rapportering om utsläpp av växthusgaser

Utsläppsrapport

20 §

En drivmedelsleverantör ska i en *rapport* till den myndighet som regeringen bestämmer en gång per år lämna uppgifter om

1. den totala volymen levererade drivmedel,

2. drivmedlens ursprung, och

3. utsläppen av växthusgaser som drivmedlen vid transport, distribution, bearbetning, förbränning eller annars ger upphov till

En drivmedelsleverantör ska i en *utsläppsrapport* till den myndighet som regeringen bestämmer en gång per år lämna uppgifter om *de levererade drivmedlens*

1. typ,

2. volym,

3. energimängd,

4. innehåll,

5. ursprung,

6. inköpsställe, och

7. miljöpåverkan genom utsläpp av växthusgaser från hela livscykeln.

eller som uppkommit under hela den process varigenom drivmedlen har framställts, såsom vid extraktion, odling och ändrad markanvändning.

21 §

En drivmedelsleverantör ska vidta åtgärder för att de växthusgasutsläpp som avses i 20 § minskar och senast år 2020 uppgår till högst 94 procent av utsläppen från fossila bränslen under år 2010.

En drivmedelsleverantör ska vidta åtgärder som innebär att de utsläpp av växthusgaser som avses i 20 § ska minska och senast år 2020 uppgå till högst 88,5 gram koldioxid eller koldioxidekvivalenter per megajoule.

Drivmedelsleverantören får tillgodoräkna sig åtgärder som vidtas i samarbete med andra drivmedelsleverantörer, om samarbetet redovisas i utsläppsrapporten.

22 §³

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. skyldighet för den som tillhandahåller en bensin eller ett dieselbränsle att informera konsumenter om hur stor andel biodrivmedel som bensinen eller dieselbränslet har, om metalltillsatser i drivmedlet och om lämplig användning av olika bränsleblandningar,

2. skyldigheten enligt 17 § att se till att det finns tillgång till sådan bensin som avses i den paragrafen,

3. skyldighet för den som ska informera om ett felaktigt drivmedel enligt 18 § att betala kostnaderna för att en myndighet informerar i leverantörens ställe,

4. märkning, utformning, provning och kontroll av anordningar för bränslepåfyllning,

5. undantag från kraven i 6 § för bensin som är avsedd endast för drift av kolvmotorer i luftfartyg,

2. märkning, utformning, provning och kontroll av anordningar för bränslepåfyllning,

3. hur koldioxidekvivalenter ska beräknas,

4. undantag från kraven i 6 § för bensin som är avsedd endast för drift av kolvmotorer i luftfartyg,

5. sådana undantag från saluföringsförbudet i 16 § som avser försäljning för fordonsindustrins for-

³ Senaste lydelse 2014:536.

sknings- och testningsverksamhet eller för fordonsindustrins påfyllning av nytillverkade fordon inför leverans,

6. skyldigheten enligt 17 § att se till att det finns tillgång till sådan bensin som avses i den paragrafen,

7. skyldighet för den som ska informera om ett felaktigt drivmedel enligt 18 § att betala kostnaderna för att en myndighet informerar i leverantörens ställe,

6. rapportering enligt 19 och 20 §§ och undantag från rapporteringsskyldighet,

7. åtgärder som ska vidtas enligt 21 §,

8. rapporteringen enligt 19 och 20 §§ och undantag från rapporteringsskyldigheten,

9. åtgärder som ska vidtas för eller får tillgodoräknas som minskning av utsläpp enligt 21 § och hur minskningen ska beräknas, och

8. sådana undantag från saluföringsförbudet i 16 § som avser försäljning för fordonsindustrins forsknings- och testningsverksamhet eller för fordonsindustrins påfyllning av nytillverkade fordon inför leverans, och

9. avgifter för tillsyn och för ärendehandläggning enligt denna lag och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

10. avgifter för tillsyn och för ärendehandläggning enligt denna lag och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

Förseningsavgift

25 §

En drivmedelsleverantör som inte har lämnat utsläppsrapport i rätt tid, ska betala en förseningsavgift med 1 000 kronor.

26 §

Drivmedelsleverantören får befrias från förseningsavgiften, om

1. leverantören inte har lämnat uppgifter i rätt tid och detta är ursäktligt med hänsyn till omständigheter som leverantören inte har kunnat råda över, eller

2. det är uppenbart oskäligt att ta ut den.

Utsläppsavgift

27 §

Den som bryter mot 21 § ska betala en utsläppsavgift med 7 kronor per kilo koldioxid eller koldioxid-ekvivalenter som överstiger den utsläppsmängd som skulle ha nåtts senast under 2020.

Drivmedelsleverantörer som har redovisat gemensamma åtgärder ska ansvara solidariskt för att avgiften betalas.

28 §

Drivmedelsleverantören får helt eller delvis befrias från utsläppsavgiften, om det finns synnerliga skäl.

Prövning av avgifter

29 §

Tillsynsmyndigheten prövar frågor om förseningsavgift och utsläppsavgift.

Avgifternas betalning

30 §

En förseningsavgift eller utsläppsavgift ska betalas till tillsynsmyndigheten inom trettio dagar efter det att beslutet om att ta ut avgiften fick laga kraft eller inom den längre tid som anges i beslutet.

Avgifterna tillfaller staten.

31 §

Om en förseningsavgift eller utsläppsavgift inte betalas i rätt tid, ska tillsynsmyndigheten lämna den obetalda avgiften för indrivning.

Bestämmelser om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. Vid indrivning får fordran verkställas enligt utsökningsbalken.

32 §

En förseningsavgift eller utsläppsavgift faller bort om den inte har verkställts inom fem år från det att beslutet att ta ut avgiften fick laga kraft.

Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2017.

3 Ärendet och dess beredning

Det ställs krav på kvaliteter för olika typer av drivmedel i EU:s bränslekvalitetsdirektiv, dvs. Europaparlamentets och rådets direktiv 98/70/EG av den 13 oktober 1998 om kvaliteten på bensen och dieselbränslen och om ändring av rådets direktiv 93/12/EEG. Där ställs också krav på att drivmedelsleverantörer ska minska utsläppen från drivmedel som de levererar. Minskningen ska motsvara 6 procent till 2020.

Bränslekvalitetsdirektivet kompletterades 2015 med ett tilläggsdirektiv – rådets direktiv (EU) 2015/652 av den 20 april 2015 om fastställande av beräkningsmetoder och rapporteringskrav i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 98/70/EG om kvaliteten på bensen och dieselbränslen. Tilläggsdirektivet anger beräkningsmetoder och innehåller krav på rapportering enligt bränslekvalitetsdirektivet. Tilläggsdirektivet ska genomföras i nationell lagstiftning senast den 21 april 2017.

Ytterligare ändringar i bränslekvalitetsdirektivet beslutades genom 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 bensen och dieselbränslen och om ändring av direktiv 2009/28/EG om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor. De ändringar som följer av ILUC-direktivet ska genomföras i nationell lagstiftning senast den 10 september 2017.

Miljö- och energidepartementet har – baserat på en promemoria från maj 2016 från Statens energimyndighet – tagit fram en promemoria med förslag till genomförande av tilläggsdirektivet och ILUC-direktivet. Promemorians lagförslag redovisas i *bilaga 1*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig i Miljö- och energidepartementet (dnr M2017/00092/R).

4 De svenska reglerna och EU-reglerna

Gällande reglering i svensk rätt

I drivmedelslagen (2011:319) finns det bestämmelser om drivmedel. Syftet med lagen är att förebygga att bränslen avsedda för motordrift skadar eller orsakar olägenheter för människors hälsa eller miljön. Lagen innehåller därför bestämmelser om bränslens kvaliteter men också krav på rapportering av utsläpp och krav på drivmedelsleverantörer att minska utsläppen från de drivmedel som de tillhandahåller. Vidare finns bestämmelser om straffansvar och tillsyn. Ytterligare bestämmelser finns i drivmedelsförordningen (2011:346).

Tilläggsdirektivet

Tilläggsdirektivet innehåller regler om beräkningsmetoder och rapporteringskrav i enlighet med bränslekvalitetsdirektivet.

Tilläggsdirektivets syfte och tillämpningsområde anges i artikel 1. Artikel 2 innehåller definitioner utöver de som finns i bränslekvalitetsdirektivet. I artikel 3 finns en bestämmelse om metod för att beräkna växthusgasintensiteten för levererade bränslen och energi som inte är biodrivmedel och en bestämmelse om leverantörernas rapportering. I artikel 4 anges vad som är lägsta standard för fossila bränslen och hur minskning av växthusgasintensiteten ska beräknas. Den rapportering som medlemsstaternas ska göra regleras i artikel 5. Bestämmelser om sanktioner finns i artikel 6. Tidpunkten för när relevanta lagar och andra författningar ska träda ikraft anges i artikel 7. Slutligen anges i bilaga I vilken metod som ska användas för beräkning av växthusgasutsläpp från el.

ILUC-direktivet

ILUC-direktivet innebär dels ändringar i bränslekvalitetsdirektivet, dels ändringar i det s.k. förnybartdirektivet, dvs. 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.

De bestämmelser i ILUC-direktivet som avser ändringar i bränslekvalitetsdirektivet finns i artikel 1.1, artikel 1.2 a, artikel 1.2 b och artikel 1.2 d och i bilaga I. Artikel 1.1 innehåller definitioner. Artikel 1.2 a innebär att medlemsstaterna får låta drivmedelsleverantörer bidra till minskningskravet i artikel 7a.2 i bränslekvalitetsdirektivet med biodrivmedel för luftfart under förutsättning att biodrivmedlen uppfyller hållbarhetskriterierna. Vidare innebär artikel 1.2 b en möjlighet för medlemsstaterna att sätta en gräns för största bidraget från biodrivmedel. Rapportering om drivmedel ska ske på ett visst sätt enligt artikel 1.2 d och bilaga I. Genomförandet av ILUC-direktivets övriga delar behandlas inte i detta lagstiftningsärende.

5 Rapportering om drivmedlen och de utsläpp av växthusgaser som drivmedlen orsakar

Regeringens förslag: En drivmedelsleverantör ska lämna en kvalitetsrapport om sålda mängder drivmedel och kvalitet av bensin och dieselbränslen och en utsläppsrapport med uppgifter om de levererade drivmedlens typ, volym, energimängd, innehåll, ursprung, inköpsställe och miljöpåverkan genom utsläpp av växthusgaser från hela livscykeln.

Promemorians förslag stämmer i sak överens med regeringens. Enligt tilläggsdirektivet ska även inköpsställe redovisas, vilket inte nämns i promemorian.

Remissinstanserna: *Energigas Sverige* och *E.ON Sverige AB* anser att det bör tydliggöras att leveranser av andra drivmedel än bensin och diesel inte ska behöva omfattas av en kvalitetsrapport. *Svenska Petroleum och Biodrivmedel Institutet (SPBI)* menar att Sverige bör fortsätta med det system som finns i dag för kvalitetsrapportering, nämligen rapportering via SPBI, och anser att promemorians förslag inte speglar de uppgifter som ingår i den rapportering som görs i dag. *Statens energimyndighet* anser att även uppgift om inköpsland ska omfattas eftersom det kravet följer av direktivet.

Skälen för regeringens förslag: Den nuvarande bestämmelsen om kvalitets- och mängdrapportering i 19 § drivmedelslagen (2011:319) innehåller krav på att en drivmedelsleverantör ska lämna en rapport en gång om året om sålda kvaliteteter och mängder. Rapporten ska lämnas till den myndighet som regeringen bestämmer. Den nuvarande lydelsen kan ge intrycket att det är uppgifter om alla drivmedel som ska rapporteras och inte bara uppgifter om bensin och dieselbränslen. Det bör framgå av bestämmelsen att rapporten endast ska avse bensin och dieselbränslen. En drivmedelsleverantör som levererar varken bensin eller dieselbränslen ska alltså inte vara skyldig att lämna någon kvalitetsrapport.

I praktiken går kvalitetsrapporteringen i dag till på så sätt att leverantörerna lämnar sina uppgifter till branschorganisationen SPBI som i sin tur redovisar till Transportstyrelsen. Naturligtvis bör en leverantör kunna rapportera genom sin branschorganisation eller annat ombud. En bestämmelse om att drivmedelsleverantörer ska rapportera till en myndighet hindrar inte att man väljer en sådan lösning för att uppfylla rapporteringskravet.

Den nuvarande bestämmelsen i 20 § drivmedelslagen om vad som ska rapporteras i fråga om de utsläpp av växthusgaser som drivmedlen orsakar är i ett avseende mycket detaljerad och överensstämmer inte heller med det som krävs enligt de ändrade EU-reglerna. Bestämmelsen bör ändras så att rapporteringen, i enlighet med direktivets krav, ska innehålla uppgifter om drivmedlens typ, volym, energimängd, innehåll, ursprung, inköpsställe och miljöpåverkan. I lagen bör kravet på uppgifter om miljöpåverkan inte preciseras närmare än till att avse miljöpåverkan genom utsläpp av växthusgaser från hela livscykeln. Uttrycket utsläpp av växthusgaser från hela livscykeln syftar på alla utsläpp av växthusgaser som ett drivmedel ger upphov till under hela processen från det att drivmedlet extraheras från jordskorpan eller odlas till dess bränslets förbrukas genom förbränning. Biodrivmedel anses inte ge upphov till några utsläpp av växthusgaser vid förbränning. Förutom de utsläpp som förbränningen av drivmedlet ger upphov till, inkluderar rapporteringsskyldigheten också utsläpp från att transportera drivmedlet och distribuera det, liksom utsläpp från den eventuella ändrade markanvändning som utvinning av drivmedlet eller odling av drivmedlet ger upphov till och utsläpp från utvinnings- eller odlingsprocessen som sådan. Särskilt i fråga om drivmedlets miljöpåverkan kan de bakomliggande EU-reglerna om rapporteringen komma att preciseras ytterligare. Därför bör regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av det bemyndigande

som redan finns i nuvarande 22 § drivmedelslagen meddela föreskrifter om vilka uppgifter som ska rapporteras men också i övrigt om rapporteringsskyldigheten och undantag från skyldigheten.

6 Den utsläppsminskning som krävs

Regeringens förslag: En drivmedelsleverantör ska vidta åtgärder som innebär att utsläpp av växthusgaser från drivmedel ska minska och ska senast år 2020 uppgå till högst 88,5 gram koldioxid eller koldioxidekvivalenter per megajoule. Med koldioxidekvivalent avses den mängd dikväveoxid eller metan som medför en lika stor klimatpåverkan som koldioxid.

Promemorians förslag stämmer i sak överens med regeringens men promemorians förslag innebär att lägsta standarden ska anges i myndighetsföreskrifter i stället för i drivmedelslagen (2011:319). Förslaget i promemorian är följande. Den minskning av växthusgasutsläppen som krävs ska beräknas med utgångspunkt i lägsta standard för bränslen. Bestämmelser om beräkning av lägsta standard bör meddelas i myndighetsföreskrifter. Promemorian innehåller inget förslag till definition av koldioxidekvivalent.

Remissinstanserna: *Förvaltningsrätten i Linköping* anser att lagbestämmelsen i promemorians förslag bör göras tydligare genom att hänvisa till lägsta standard för fossila bränslen. *Gröna Bilister* menar att det värde som gäller för lägsta standard är så grundläggande att den bör skrivas in i drivmedelslagen eller drivmedelsförordningen. Enligt beaktandesats 9 i tilläggsdirektivet ska detta värde vara oförändrat under hela perioden fram till och med 2020 för att säkerställa långsiktiga spelregler och *SPBI* förutsätter att så blir fallet. *SPBI* anser att det tydligt måste framgå att det inte finns någon avsikt att fortsätta med denna reduktionsplikt efter 2020. Med hänsyn till att det pågår andra lagstiftningsarbeten med förslag som syftar till att öka användningen av förnybara drivmedel anser *Bil Sweden*, *SPBI*, *Transportföretagen* och *Sveriges Bussföretag* att det finns risk för att förslagen kommer att medföra en dubbel reglering med dubbla avgifter, dubbel rapportering och fördubblad administration.

Skälen för regeringens förslag: Medlemsstaterna ska enligt artikel 7a.2 i bränslekvalitetsdirektivet ålägga drivmedelsleverantörerna att minska växthusgasutsläppen med 6 procent senast den 31 december 2020. Minskningskravet i artikel 7a.2 genomförs i svensk rätt med 21 § drivmedelslagen (2011:319). Av den paragrafen framgår i dag att drivmedelsleverantörer ska vidta åtgärder för att växthusgasutsläppen minskar och uppgår till högst 94 procent av utsläppen från fossila bränslen under 2010.

Genom artikel 4 i tilläggsdirektivet fastställs vilka utsläpp denna minskning ska jämföras mot genom att ange en lägsta standard för bränslen. Den lägsta standarden för bränslen fastställs i bilaga II till tilläggsdirektivet och kallas även för baslinjen. För fossila bränslen ska den för 2010 vara 94,1 gram koldioxid eller koldioxidekvivalenter per megajoule

bränsle. Genom denna precisering blir det alltså möjligt att beräkna om leverantörerna minskar sina utsläpp i enlighet med bränslekvalitetsdirektivet. Kravet är att minskningen ska vara 6 procent, dvs. 2020 får de utsläpp av växthusgaser som drivmedlen ger upphov till uppgå till högst 94 procent av 94,1 gram koldioxid per megajoule bränsle. Det betyder att drivmedelsleverantörerna måste minska utsläppen så att de senast 2020 uppgår till högst 88,5 gram koldioxid eller koldioxidekvivalenter per megajoule.

Direktivets mål bör uttryckligen anges i lagen med kravet att drivmedlens utsläpp av växthusgaser – beräknat för drivmedlens hela livscykel – ska uppgå till högst 88,5 gram koldioxid eller koldioxidekvivalenter per megajoule.

En definition av vad som avses med koldioxidekvivalent bör tas in i lagen.

Direktivet innebär ett tydligt krav att minskningen av utsläppen av växthusgaser ska ha åstadkommit senast 2020. Direktivet kräver inte fortsatt minskning efter 2020. Det pågår ett arbete inom EU med att revidera förnybartdirektivet och nationellt pågår ett arbete med att ta fram långsiktiga styrmedel för biodrivmedel. *Bil Sweden*, *SPBI*, *Transportföretagen* och *Sveriges Bussföretag* anser att förslagen riskerar att leda till en dubbel reglering med dubbla avgifter, dubbel rapportering och fördubblad administrativ börda och därför bör samordnas med det förslag om reduktionsplikt eller kvotplikt för bensin och diesel som bereds i ett annat lagstiftningsärende. Regeringen delar uppfattningen att förslag som har många beröringspunkter bör samordnas så långt det är möjligt. Detta lagstiftningsärende syftar till att uppfylla krav som följer av tilläggsdirektivet och ILUC-direktivet. Det finns inte något rättsligt utrymme att vänta med att genomföra direktiven med hänvisning till att det pågår andra lagstiftningsarbeten vars utgång inte är klar. Naturligtvis är det inte önskvärt med en dubbel reglering. De bestämmelser som föreslås i detta lagstiftningsärende kommer därför att ses över när resultatet av det andra lagstiftningsarbetet är klart. Om regleringen då inte längre behövs, bör den upphävas och de nya regler som följer av det andra lagstiftningsarbetet gälla i stället.

7 Möjlighet att vidta åtgärder tillsammans

Regeringens förslag: Drivmedelsleverantören får tillgodoräkna sig åtgärder som vidtas i samarbete med andra drivmedelsleverantörer, om samarbetet redovisas i utsläppsrapporten.

Promemorians förslag stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna: *SVEBIO* noterar att genom möjligheten till samverkan mellan leverantörer finns också möjligheten att utnyttja reduktioner från högblandade bränslen. *SPBI* anser att det sannolikt finns skillnader mellan större och mindre aktörer i deras möjligheter att uppfylla kraven beroende på vilka produkter som de säljer.

Skälen för regeringens förslag: Av artikel 7a.4 i bränslekvalitetsdirektivet framgår att en grupp drivmedelsleverantörer ska kunna välja att uppfylla minskningskraven i artikel 7a.2 gemensamt. Om leverantörerna väljer att uppfylla kraven gemensamt ska de anses vara en leverantör. Artikel 3.3 i tilläggsdirektivet slår fast att en medlemsstat ska se till att en grupp leverantörer som valt att betraktas som en leverantör uppfyller sina skyldigheter att minska utsläppen i enlighet med minskningskravet. Minskningskravet genomförs i svensk rätt med 21 § drivmedelslagen (2011:319). Artikel 7a.4 genomförs i svensk rätt med nuvarande 10 § drivmedelsförordningen (2011:346) som anger att om leverantören har vidtagit åtgärder för att minska utsläpp av växthusgaser eller om leverantören avser att vidta åtgärder tillsammans med andra leverantörer ska detta anges i rapporteringen.

Möjligheten för en drivmedelsleverantör att vidta åtgärder för att minska utsläpp av växthusgaser tillsammans med andra drivmedelsleverantörer bör lyftas upp till lagen och anges i anslutning till minskningskravet och förutsätta att samarbetet redovisas i utsläppsrapporten.

Eventuella skillnader mellan stora och små aktörer och deras möjligheter att uppfylla kraven kan jämnas ut dels genom möjligheten till samrapportering, dels genom att Statens energimyndighet har möjlighet att meddela föreskrifter om beräkningsmetoder, jfr 22 § 8 drivmedelslagen i den föreslagna lydelsen, 13 § drivmedelsförordningen och artikel 3.4 i tilläggsdirektivet. Av direktivet framgår att medlemsstaterna i fråga om bränsleleverantörer som är små eller medelstora företag ska tillämpa den förenklade metod som fastställs i bilaga I till direktivet.

8 Bemyndiganden

Regeringens förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur koldioxidekvivalenter ska beräknas, dvs. vilken mängd dikväveoxid eller metan som medför en lika stor klimatpåverkan som koldioxid, och föreskrifter om vilka åtgärder som får räknas som minskning av utsläpp och hur minskningen ska beräknas.

Promemorians förslag stämmer delvis överens med regeringens. Promemorian innehåller inget förslag till bemyndigande för beräkning av koldioxidekvivalenter.

Remissinstanserna: *Energigas Sverige* och *E.ON Sverige AB* förutsätter att kommande föreskrifter utformas i samråd med branschens företrädare. *Energigas Sverige* betonar också att de kommande föreskrifterna blir avgörande för hur företagen kommer att påverkas av bestämmelserna.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör få meddela föreskrifter om hur koldioxidekvivalenter ska beräknas, dvs. om vilken mängd dikväveoxid eller metan som medför en lika stor klimatpåverkan som utsläpp av koldioxid. Sådana beräkningsvärden eller omvandlingsvärden kan ändras på grund av vetenskaplig och teknisk utveckling. Det är därför lämpligt att rege-

ringen eller den myndighet som regeringen bestämmer i föreskrifter kan ange omvandlingstalet mellan de olika gaserna. Ett nytt bemyndigande bör införas i lagen som ger regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer möjlighet att meddela föreskrifter om den mängd dikväveoxid eller metan som medför en lika stor klimatpåverkan som utsläpp av koldioxid, dvs. hur koldioxidekvivalenterna ska beräknas.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får enligt drivmedelslagens nuvarande lydelse meddela föreskrifter om åtgärder som ska vidtas enligt 21 § drivmedelslagen, dvs. åtgärder för att minska utsläppen av växthusgaser. Bemyndigandet bör också omfatta åtgärder som får tillgodoräknas som minskning av utsläpp och hur en minskning ska beräknas. Metoder för beräkningarna anges i tilläggsdirektivet och har en sådan teknisk detaljkaraktär att föreskrifterna lämpligen tas in i myndighetsföreskrifter. Exempel på minskningsåtgärder som får vidtas kan vara att drivmedelsleverantörers leveranser av biodrivmedel till luftfart kan räknas som en åtgärd för att minska utsläppen av växthusgaser. Statens energimyndighet har redan möjlighet att meddela föreskrifter om hur rapportering ska ske, vilket också omfattar hur rapportering som rör biodrivmedel till luftfart ska göras.

9 Förseningsavgift

Regeringens förslag: En drivmedelsleverantör som inte har lämnat en utsläppsrapport i rätt tid ska betala en förseningsavgift med 1 000 kronor. Drivmedelsleverantören får befrias från förseningsavgiften om det med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet framstår som ursäktligt eller om det är uppenbart oskäligt att ta ut en förseningsavgift. Avgiften tillfaller staten.

Promemorians förslag stämmer överens med regeringsens.

Remissinstanserna: Förvaltningsrätten i Linköping, Gröna Bilister och Transportstyrelsen ifrågasätter om inte nivån på förseningsavgiften är för låg för att kunna utgöra en kännbar sanktion för de drivmedelsleverantörer som är sena med sina rapporter.

Skälen för regeringens förslag: Drivmedelslagen (2011:319) innehåller bestämmelser om tillsyn och enligt drivmedelsförordningen (2011:346) har Statens energimyndighet tillsynsansvar i fråga om såväl rapportering som hur minskning av växthusgasutsläpp ska beräknas. Inom ramen för tillsynsansvaret får Energimyndigheten enligt 24 § drivmedelslagen meddela de förelägganden som behövs för att lagen och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen ska följas. Förelägganden får förenas med vite.

Energimyndigheten kan besluta att rikta ett vitesföreläggande mot en drivmedelsleverantör om att lämna in en rapport om denne inte har lämnat någon sådan i rätt tid. Enligt drivmedelsförordningen ska utsläppsrapporten lämnas senast den 1 april året efter det kalenderår som rapporteringen avser. Myndigheten kan också förelägga en rapporteringsskyldig

att rapportera i enlighet med de beräkningsmetoder som gäller, om den rapporteringsskyldige inte har gjort det rätt.

I syfte att öka efterlevanden av bestämmelserna om rapportering bör en förseningsavgift kunna tas ut av drivmedelsleverantörer som lämnar in uppgifter för sent. Bestämmelser om en sådan förseningsavgift bör därför införas i drivmedelslagen. Befrielse från avgiften bör kunna medges om drivmedelsleverantören inte har lämnat uppgifter i rätt tid och detta är ursäktligt med hänsyn till omständigheter som leverantören inte har kunnat råda över eller om det är uppenbart oskäligt att ta ut avgiften.

Några remissinstanser ifrågasätter om nivån på förseningsavgiften är för låg för att utgöra en kännbar sanktion. Förseningsavgiften är avsedd att skicka en signal till de rapporteringsskyldiga om vikten av att lämna de föreskrivna uppgifterna i rätt tid. Avgiften är satt på en nivå som är jämförbar med en förseningsavgift enligt lagen (2011:1200) om elcertifikat. Jämfört med i dag, då det inte finns någon förseningsavgift, är en avgift på 1 000 kronor en skärpning. Dessutom kan Energimyndigheten besluta om ett föreläggande vid vite med avsevärt högre belopp.

10 Utsläppsavgift

Regeringens förslag: En drivmedelsleverantör ska betala en utsläppsavgift om leverantören inte lyckats nå minskningsmålet för utsläpp av växthusgaser senast den 31 december 2020. Avgiften ska vara 7 kronor per kilo koldioxid eller koldioxidekvivalenter som överstiger den utsläppsnivå som skulle ha nåtts. Drivmedelsleverantören får helt eller delvis befrias från avgiften, om det finns synnerliga skäl. Avgiften tillfaller staten.

Promemorians förslag stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna: *Förvaltningsrättens i Linköping* påpekar att det inte framgår närmare av skälen hur storleken på avgiften är motiverad i förhållande till bränslekvalitetsdirektivets och tilläggsdirektivets krav. *Bil Sweden*, *Transportföretagen* och *Sveriges Bussföretag* anser att den föreslagna nivån 7 kronor per kilo är alldeles för hög ur ett samhällsekonomiskt perspektiv och jämfört med koldioxidskatten för drivmedel som är 1,13 kronor per kilo i dag. *Energigas Sverige* välkomnar utsläppsavgiften och ser gärna att avgiften är så hög att den endast tillämpas i nödfall. *Gröna Bilister* anser att den föreslagna avgiften på 7 kronor per kilo är rimlig men föreslår att det ska stå koldioxidekvivalenter i stället för koldioxid. *E.ON Sverige AB* anser att införandet av en utsläppsavgift, proportionerlig mot antalet kilo koldioxid som överstiger den tillåtna mängden utsläpp, ger tydlighet i regelverket och bättre möjligheter för Sverige att minska utsläppen enligt bränslekvalitetsdirektivets krav. *Nationella sekretariatet för uppföljning av arbetet med fossiloberoende fordonsflotta (2030-Sekretariatet)* menar att sanktioner är nödvändiga men skulle vilja se en ”bonus”-del som de aktörer som överträffar målen kan tillgodogöra sig.

Skälen för regeringens förslag: Det finns en bestämmelse i 25 § drivmedelslagen (2011:319) om straff för den som bryter mot förbudet i 16 § drivmedelslagen att sälja bensin eller dieselbränsle som inte uppfyller vissa miljökrav. Därutöver finns inga andra bestämmelser om ansvar. Det innebär att inga andra överträdelser av bestämmelser i drivmedelslagen sanktioneras. För att Sverige ska leva upp till bränslekvalitetsdirektivets och tilläggsdirektivets krav om effektiva, proportionerliga och avskräckande påföljder bör en ytterligare sanktionsbestämmelse införas i drivmedelslagen. Syftet med bestämmelsen bör vara att se till att drivmedelsleverantörerna lever upp till den grundläggande skyldigheten i 21 § drivmedelslagen om att nå det utsläppsminskningsmål som gäller för 2020.

I och med att minskningskravet i 21 § drivmedelslagen har preciserats är det möjligt att införa sanktioner mot leverantörer som inte lever upp till minskningskravet. Om en drivmedelsleverantör inte vidtar de åtgärder som behövs för att minska utsläppen och nå den nivå som ska gälla 2020, bör leverantören betala en avgift till staten. Avgiften bör vara 7 kronor per kilogram koldioxid eller koldioxidekvivalenter som släppts ut för mycket i förhållande till målet. Nivån på utsläppsavgiften är avsedd att verka avskräckande, dvs. det ska vara en kännbar konsekvens om en drivmedelsleverantör inte har vidtagit tillräckliga åtgärder för att minska utsläppen av växthusgaser. Samtidigt ska nivån minimera risken för att det blir mer förmånligt för en drivmedelsleverantör att betala en utsläppsavgift i stället för att vidta åtgärder för att minska utsläppen. Avgiftens storlek bedöms utgöra ett tillräckligt incitament för berörda aktörer att uppfylla målet. En sådan bestämmelse bör därför införas i drivmedelslagen. Drivmedelsleverantören bör helt eller delvis kunna befrias från avgiften om det finns synnerliga skäl.

Naturligtvis kan en bonus fungera som incitament för att överträffa målen. Samtidigt kan en sådan reglering leda till verkningar som påverkar konkurrensen mellan företag. Inom ramen för detta ärende, som avser ett författningstekniskt genomförande av tilläggsdirektivet och ILUC-direktivet, finns det inte tillräckligt underlag för att föreslå någon sådan särskild bonus. Möjligheten till samrapportering kan dock ge liknande fördelar för dem som gör mer än vad som behövs för att nå målet. De drivmedelsleverantörer som klarar målet med marginal kan mot ersättning ingå avtal om samrapportering med andra leverantörer som har ett underskott och därigenom tillgodogöra sig ett eventuellt överskott.

11 Prövning och betalning av avgifter

Regeringens förslag: Tillsynsmyndigheten prövar frågor om avgifter.

En förseningsavgift eller utsläppsavgift ska betalas inom trettio dagar från det att myndighetens beslut att ta ut avgiften fick laga kraft eller inom den längre tid som anges i beslutet. Om avgiften inte betalas i rätt tid, ska avgiftsbeslutet verkställas och den obetalda avgiften lämnas till indrivning. Avgiften ska falla bort om beslutet inte har verkställts inom fem år från det att beslutet att ta ut den fick laga kraft.

Promemorians förslag: Transportstyrelsen prövar frågor om avgifter. Eftersom det är Statens energimyndighet som för närvarande är tillsynsmyndighet, innebär regeringens förslag att det är Energimyndigheten som också ska pröva frågor om avgifter. I övrigt stämmer promemorians förslag i sak överens med regeringens.

Remissinstanserna: *Domstolsverket* och *Statens energimyndighet* anser att det bör vara Energimyndigheten som prövar frågor om avgifter. *Transportstyrelsen* anser att det inte framgår klart vilken av myndigheterna som har ansvar för vad.

Skälen för regeringens förslag: Det bör vara den myndighet som har tillsynsansvaret som också prövar frågor om förseningsavgifter och utsläppsavgifter. Statens energimyndighet har uppgiften att vara tillsynsmyndighet.

När det gäller betalning av förseningsavgift eller utsläppsavgift ska avgifterna betalas inom trettio dagar efter det att beslutet om att ta ut avgiften fick laga kraft eller inom den längre tid som anges i beslutet. Om avgiften inte betalas inom den tiden, får den verkställas enligt utsökningsbalkens bestämmelser och Statens energimyndighet ska lämna den obetalda avgiften för indrivning. Avgiften ska falla bort om verkställighet inte har skett inom fem år från det att beslutet att ta ut den fick laga kraft.

12 Alkylatbensin och kravet på utsläppsminskning

Regeringens bedömning: Alkylatbensin bör inte undantas från kravet på utsläppsminskning.

Promemorians bedömning: Promemorian innehåller ingen bedömning i denna fråga.

Remissinstanserna: *SPBI* anser följande. I dag tillåter inte standarden för alkylat, SS 15 54 61, någon inblandning av oxygenater, t.ex. etanol. Det finns inte heller i dag förnybara syntetiska bensinvolymmer som kan användas då deras sammansättning är sådan att de inte kan uppfylla miljöklasskraven i 5 § drivmedelslagen (2011:319). Det gör att den som bara säljer alkylatbensin inte ens har en teoretisk möjlighet att uppfylla kravet på 6 procents utsläppsminskning. Det innebär att det direkt faller ut en sanktionsavgift för dessa volymer. En dyr produkt med liten och begränsad användning blir ännu dyrare. Alkylatbensin bör därför undantas från kravet på utsläppsminskning.

Skälen för regeringens bedömning: Det finns inget utrymme enligt det bakomliggande EU-direktivet att undanta en viss typ av drivmedelsleverantörer från kravet på utsläppsminskning. Alkylatbensin kan därför inte undantas. Det som *SPBI* anför gäller eventuellt aktörer som bara säljer alkylatbensin. Det är fråga om mycket små volymer. Sådana aktörer har möjlighet att samrapportera med andra och därigenom uppfylla

kravet. Lagstiftningen ger alltså ett utrymme för att även en sådan aktör ska kunna klara kravet.

13 Utsläppsminskningar i tidigare led

Regeringens bedömning: Statens energimyndighet bör få meddela föreskrifter om utsläppsminskningar i tidigare led.

Promemorians bedömning: Promemorian innehåller ingen bedömning i denna fråga.

Remissinstanserna: *SPBI* anser att det för måluppfyllelsen är tillåtet att räkna med utsläppsminskningar i tidigare led (UER – Upstream Emission Reductions) som uppstått efter den 1 januari 2011 och att det bör säkerställas att även de svenska aktörerna får möjlighet att använda den flexibilitet som tilläggsdirektivet ger.

Skälen för regeringens bedömning: Bemyndigandet i den föreslagna lydelsen av 22 § 9 drivmedelslagen (2011:319) innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om åtgärder som får vidtas för eller får tillgodoräknas som minskning av utsläpp och hur minskningen ska beräknas. Regeringen kan delegera till Statens energimyndighet att meddela föreskrifter om detta.

14 Ökad användning av biodrivmedel

Regeringens bedömning: Det bör inte införas någon gräns för det största bidraget från biodrivmedel.

Promemorians bedömning: Promemorian innehåller ingen bedömning i denna fråga.

Remissinstanserna: *Gröna Bilister* konstaterar att promemorian inte berör frågan om möjligheten i ILUC-direktivet att sätta en gräns för det största bidraget från biodrivmedel som tillåts för att uppfylla målet om minskad klimatpåverkan. *SPBI* pekar på att det finns en möjlighet i artikel 1.2 b i ILUC-direktivet att införa begränsningar för hur mycket grödebaserat som får räknas med i måluppfyllnaden av artikel 7a bränslekvalitetsdirektivet. *Gröna Bilister* och *SPBI* utgår från att Sverige inte har för avsikt att införa en sådan övre gräns.

Skälen för regeringens bedömning: Det är viktigt från miljösynpunkt att alla biodrivmedel, oavsett råvara, tillverkas på ett hållbart sätt. I nuläget bör därför ingen övre gräns för biodrivmedel sättas.

15 Klimatpåverkan från el

Regeringens bedömning: Statens energimyndighet bör få meddela föreskrifter om klimatpåverkan från el.

Promemorians bedömning: Promemorian innehåller ingen bedömning i denna fråga.

Remissinstanserna: *Gröna Bilister* pekar på att promemorian inte berör hur försäljning av el kan användas som ett sätt att minska klimatpåverkan. De anser att det måste preciseras eftersom de metoder som anges i bilaga I till tilläggsdirektivet är diffust beskrivna, och eftersom el kommer att få allt större betydelse som drivmedel.

Skälen för regeringens bedömning: Bemyndigandet i den föreslagna lydelsen av 22 § 9 drivmedelslagen (2011:319) innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om åtgärder som får vidtas för eller får tillgodoräknas som minskning av utsläpp och hur minskningen ska beräknas. Regeringen kan delegera till Statens energimyndighet att meddela föreskrifter om detta.

16 Ikraftträdande

Regeringens förslag: Ändringarna träder i kraft den 1 augusti 2017.

Promemorians förslag stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna har inte yttrat sig över tidpunkten för ikraftträdande. I sitt yttrande hänvisar *2030-sekretariatet* till det arbete som pågår inom EU med att revidera förnybartdirektivet och bränslekvalitetsdirektivet. Vidare anför 2030-sekretariatet att medlemsstaterna verkar välja olika tolkningar av direktivet och att få stater genomför direktivet redan nu. *Transportföretagen* hänvisar också till EU-arbetet och anser att det är svårt att ta ställning till de remitterade förslagen eftersom förnybartdirektivet kan komma att innehålla förslag om att delar av de regler som nu ligger bakom de remitterade förslagen ska upphöra.

Skälen för regeringens förslag: Enligt tilläggsdirektivet ska medlemsstaterna anta nödvändiga lagar och andra författningar som krävs senast den 21 april 2017. De föreslagna ändringarna i drivmedelslagen (2011:319) bör därför träda i kraft så snart det är möjligt med hänsyn till den tid som riksdagen behöver för sin behandling. De ändringar som följer av ILUC-direktivet ska vara genomförda i lagstiftningen senast den 10 september 2017 men det finns inga hinder för att även de ändringar som direktivet medför i svensk rätt också kan träda i kraft redan den 1 augusti 2017.

Sverige har en skyldighet att genomföra direktiven. De argument som remissinstanserna för fram ger inte skäl att avvakta med genomförandet eller låta bli att genomföra direktiven.

17 Konsekvenser

Regeringens förslag innebär huvudsakligen följande. En drivmedelsleverantör ska rapportera hur stor klimatpåverkan de levererade bränslena har från utvinning och produktion till konsumtion. Klimatpåverkan ska minska i viss omfattning. Leverantörer kan samarbeta om åtgärder för att minska klimatpåverkan. Slutligen ska leverantörerna betala en sanktionsavgift, utsläppsavgift, om de misslyckas med att nå minskningsmålet. Avgiften bestäms i proportion till hur stor avvikelsen från målet är.

Offentligfinansiella effekter

Förslaget innebär att förseningsavgifter och utsläppsavgifter kommer att kunna tas ut av drivmedelsleverantörer som inte följer kraven om rapportering och utsläppsminskning. Det är svårt att förutsäga hur mycket intäkter för staten som detta kan medföra, men syftet med avgiftsbestämmelserna är att förebygga överträdelser av reglerna och alltså att det inte ska bli några intäkter.

Effekter för enskilda och företag

Förslaget rör totalt cirka 70 aktörer. De kan välja att vidta minskningsåtgärder tillsammans och ska då de rapportera tillsammans.

Om det uppkommer kostnader för att vidta minskningsåtgärder, är de kostnaderna ofrånkomliga med hänsyn till det som EU-rätten kräver. För enskilda leverantörer kan dock kostnaderna lindras genom att samarbeta med andra leverantörer och på så sätt jämna ut kostnaderna sinsemellan. Att rapportera gemensamt kan påverka de enskilda leverantörernas administrativa kostnader i såväl positiv som negativ riktning, beroende på hur de väljer att lösa rapporteringen.

Regeringen avser att göra det möjligt att använda biodrivmedel inom luftfart som en sådan minskningsåtgärd som anges i 21 § drivmedelslagen. Det kan leda till en viss administrativ börda eftersom de drivmedelsleverantörer som vill använda sig möjligheten behöver redovisa mängden biodrivmedel för luftfart. Utan en sådan redovisning är det dock inte möjligt att kontrollera minskningen av utsläpp av växthusgaser.

Rapporteringen kommer i övrigt att ske i samma ordning som tidigare och kommer därför inte leda till ytterligare konsekvenser.

Genom att ett minskningsmål nu har fastslagits är det möjligt att mäta avvikelserna från målet och därigenom är det också möjligt att införa straffsanktioner. De drivmedelsleverantörer som inte har minskat sina utsläpp tillräckligt ska betala en avgift till staten. Drivmedelsleverantörerna kommer därför att ha utsläppsavgiften att förhålla sig till. Nivån på utsläppsavgiften är avsedd att verka avskräckande, dvs. det ska vara en kännbar konsekvens om en drivmedelsleverantör inte har vidtagit till-

räckliga åtgärder för att minska utsläppen av växthusgaser. Samtidigt ska nivån minska risken för att en drivmedelsleverantör tjänar på att betala en utsläppsavgift i stället för att vidta åtgärder för att minska utsläppen. Sanktionsavgiften gör det troligt att alla drivmedelsleverantörer kommer välja att uppfylla kravet senast 2020. Utsläppsavgiften som sådan ska därför inte medföra några kostnadskonsekvenser för drivmedelsleverantörerna. De drivmedelsleverantörer som brister i sin skyldighet att lämna uppgifter i rätt tid kan drabbas av förseningsavgiften på 1 000 kronor. Den kostnaden kan enkelt undvikas genom att rapportera i rätt tid.

De föreslagna ändringarna bedöms inte påverka konsumenterna i någon större utsträckning.

Effekter för myndigheterna

Som nämnts berör förslaget totalt cirka 70 aktörer. Dessa kan välja att vidta minskningsåtgärder tillsammans och ska då rapportera tillsammans. I praktiken kan det därför röra sig om tillsyn underlättas.

Statens energimyndighet, som är tillsynsmyndighet, får rätt att meddela föreskrifter om bl.a. vilka uppgifter som drivmedelsleverantörerna ska rapportera. Detta bedöms medföra en liten administrativ kostnad inledningsvis men bedöms ge bättre förutsättningar för en rapportering som kan samordnas med annan rapportering, t.ex. rapportering om hållbara drivmedel.

Utsläppsavgiften är sanktionsavgift som syftar till att det inte ska behöva beslutas om någon avgift. Om sanktionsmöjligheten trots allt behöver användas i enstaka fall kommer det att medföra vissa begränsade administrativa kostnader. Detta aktualiseras i praktiken först efter 2020.

Förseningsavgiften bedöms medföra minskade administrativa kostnader för tillsynsmyndigheten genom att fler rapporteringsskyldiga blir bättre på att rapportera i rätt tid. Kostnaderna för Statens energimyndighet kan hanteras inom befintlig anslagsram.

Förslaget bedöms inte medföra några kostnader för Transportstyrelsen.

Effekter för de allmänna förvaltningsdomstolarna

En förvaltningsmyndighets beslut enligt drivmedelslagen eller enligt föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen får överklagas till allmän förvaltningsdomstol (27 § drivmedelslagen). Ett av förslagen är att en drivmedelsleverantör som inte har minskat sina utsläpp i tillräcklig utsträckning ska betala en utsläppsavgift till staten.

Förvaltningsrätten i Linköping bedömer att de föreslagna ändringarna kan komma att leda till ett antal mål rörande utsläppsavgift och menar att kostnaden för att hantera mål som rört liknande frågor erfarenhetsmässigt har varit mycket hög, vilket innebär att även ett fåtal mål medför kostnadsökningar av betydelse för domstolen. Regeringen delar inte domstolens bedömning. Det rör sig om cirka 70 drivmedelsleverantörer som kan bli skyldiga att betala en utsläppsavgift. Beslut om sådana avgifter aktualiseras först efter 2020. Sannolikt kommer det att röra sig om enstaka överklaganden eftersom de flesta leverantörerna bedöms kunna klara av att uppfylla kraven vid utgången av 2020. Det innebär att domstolarna inte kommer att få någon större måltillströmning. Konsekvenserna för domstolarna bedöms därför bli marginella.

Utöver utsläppsavgiften ska en förseningsavgift tas ut om en drivmedelsleverantör rapporterar för sent. Beslut om dessa avgifter överklagas också till allmän förvaltningsdomstol. Det bör vara förhållandevis enkelt för domstolarna att konstatera om en leverantör har varit sen med att lämna in en utsläppsrapport och huruvida man haft giltiga skäl för att vara sen. Måltillströmningen bedöms bli liten eftersom det är ett begränsat antal leverantörer (cirka 70) som berörs av regelverket. De flesta leverantörer sköter sig redan i dag och förväntas lämna in uppgifterna i rätt tid även efter det att förseningsavgiften har införts.

Regeringen anser sammantaget att merkostnaderna för de allmänna förvaltningsdomstolarna kan hanteras inom befintliga anslagsramar för Sveriges Domstolar.

18 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i drivmedelslagen (2011:319)

2 §

Paragrafen innehåller förklaringar av ord och uttryck som används i lagen.

I *första stycket* införs en förklaring av vad som avses med koldioxidekvivalent, dvs. den mängd dikväveoxid eller metan som medför en lika stor klimatpåverkan som koldioxid. Koldioxid, dikväveoxid och metan har olika förmåga att påverka klimatet. Koldioxid är den viktigaste växthusgasen i storlek och tjänar därför som måttstock när de andra gaserna bedöms. Bestämmelser som rör koldioxidekvivalenter finns i 21, 22 och 27 §§.

I *andra stycket* görs en språklig och en redaktionell ändring.

Övervägandena finns i avsnitt 6.

19 §

Paragrafen innebär att en drivmedelsleverantör är skyldig att rapportera om sålda kvaliteter och mängder. I paragrafen införs preciseringen att rapporteringen avser bensin och dieselbränslen. Rapporten kallas kvalitetsrapport. Inget hindrar att leverantörer fullgör sin rapporteringsskyldighet genom en branschorganisation, t.ex. SPBI, eller annat ombud som sköter rapporteringen till myndigheten.

Övervägandena finns i avsnitt 5.

20 §

Paragrafen innebär att en drivmedelsleverantör är skyldig att rapportera uppgifter som avser eller behövs för bedömningen av de levererade bränslenas miljöpåverkan i fråga om utsläpp av växthusgaser. Bestämmelsen kompletteras med att uppgifter, utöver volym och ursprung, även ska lämnas om drivmedlens inköpsställe, typ, energimängd, innehåll och miljöpåverkan genom utsläpp av växthusgaser från hela livscykeln. Med utsläpp av växthusgaser från hela livscykeln avses sådana utsläpp av växthusgaser som drivmedlen genom transport, distribution, bearbetning, förbränning eller annars ger upphov till eller som uppkommit under hela

den process varigenom drivmedlen har framställts, såsom vid extraktion, odling och ändrad markanvändning. Rapporten kallas utsläppsrapport.

Övervägandena finns i avsnitt 5.

21 §

I *första stycket* anges det mål som en drivmedelsleverantör ska nå senast år 2020 i fråga om att minska levererade bränslens utsläpp av växthusgaser. Målet anges i gram koldioxid eller koldioxidekvivalenter per megajoule och avser alltså den maximala mängden växthusgasutsläpp per energienhet under hela bränslets livscykel (jfr 20 §). Utsläppsvärdet 88,5 gram motsvarar 94 procent av det utsläppsvärde som gäller för en energienhet enligt lägsta standard för fossila bränslen under 2010, dvs. 94 procent av 94,1 gram och är alltså det mål som enligt direktivet ska nås med en 6-procentig minskning från år 2010 till 2020.

För att mäta måluppfyllelsen behöver den mängd drivmedel som leverantören levererar under 2020 omräknas till antal energienheter uttryckt i antal megajoule. I den utsträckning som ett bränsle under sin livscykel ger upphov till utsläpp av någon av de två andra gaserna än koldioxid, nämligen dikväveoxid och metan, behöver det fastställas hur mycket dikväveoxid respektive metan som är likvärdigt med koldioxid i fråga om klimatpåverkan. Det behöver alltså fastställas hur många enheter dikväveoxid respektive metan som motsvarar en enhet koldioxid. Den mängden dikväveoxid respektive metan är en koldioxidekvivalent. Målet för utsläppsminskningen uttrycks därför som 88,5 gram koldioxid eller koldioxidekvivalenter per megajoule. I fråga om koldioxid blir beräkningen 88,5 gram multiplicerat med 1. I fråga om dikväveoxid respektive metan blir beräkningen 88,5 gram multiplicerat med den faktor (större eller mindre än 1) som gäller för gasen för att den ska anses jämförbar med koldioxid. Den beräkningsfaktor – eller ekvivalensfaktor – som ska gälla för dikväveoxid respektive metan fastställs enligt föreskrifter som meddelas med stöd av 22 § 3.

De levererade drivmedlens utsläppsvärde ska jämföras med värdet 88,5 gram koldioxid eller koldioxidekvivalenter per megajoule. Om exempelvis de drivmedel som levererades under 2020 har utsläppsvärdet 90,5 gram koldioxid eller koldioxidekvivalenter per megajoule, har leverantören misslyckats med att nå målet och avvikelsern är 2 gram per megajoule. Avvikelsens storlek har betydelse för beräkningen av utsläppsavgiften enligt 27 §.

Andra stycket innebär att drivmedelsleverantörer får samarbeta med varandra för att nå minskningsmålet. Ett exempel kan vara att en leverantör vars levererade bränslen har ett utsläppsvärde som understiger målvärdet 88,5 gram koldioxid eller koldioxidekvivalenter per megajoule träffar avtal med en annan leverantör om att leverantörerna ska rapportera tillsammans. På så sätt kan en leverantör med låga värden dra fördelar av de låga värdena genom att "sälja utsläppsutrymme" till en annan leverantör. Samarbetet kan naturligtvis utformas på annat sätt. Om åtgärder (eller rapportering) sker tillsammans med andra leverantörer, ska samarbetet redovisas i rapporten.

Övervägandena finns i avsnitt 6 i fråga om minskningsmålet och i avsnitt 7 i fråga om möjligheter att samarbeta för att nå målet.

22 §

Paragrafen innehåller normgivningsbemyndiganden som i den föreslagna lydelsen får tio punkter.

Första punkten är oförändrad.

Andra punkten motsvarar nuvarande fjärde punkten.

Tredje punkten är ny och innehåller ett bemyndigande att meddela föreskrifter om hur koldioxidekvivalenter ska bestämmas, dvs. om vilken mängd dikväveoxid eller metan som medför en lika stor klimatpåverkan som koldioxid (jfr ordförklaringen i 2 § och kommentaren till 21 §).

Fjärde punkten motsvarar nuvarande femte punkten.

Femte punkten motsvarar nuvarande åttonde punkten.

Sjätte punkten motsvarar nuvarande andra punkten.

Sjunde punkten motsvarar nuvarande tredje punkten.

Åttonde punkten motsvarar nuvarande sjätte punkten med språkliga ändringar.

Nionde punkten motsvarar nuvarande sjunde punkten med tillägget att föreskrifterna får avse åtgärder som får tillgodoräknas som utsläppsminskningar och får avse hur utsläppsminskningar ska beräknas.

Tionde punkten motsvarar nuvarande nionde punkten.

Övervägandena finns i avsnitt 8.

25 §

Paragrafen är ny och anger att den drivmedelsleverantör som inte har lämnat en utsläppsrapport i rätt tid ska betala en förseningsavgift med 1 000 kronor. Av drivmedelsförordningen (2011:346) framgår när rapporten senast ska ha lämnats till myndigheten.

För betalning av avgiften förutsätts att det fattas ett beslut om att avgiften ska tas ut, se 29 § om prövning av frågor om avgifter och 30 § om när avgiften ska betalas och att avgiften tillfaller staten.

Övervägandena finns i avsnitt 9.

26 §

Paragrafen är ny och anger att tillsynsmyndigheten ska befria drivmedelsleverantören från förseningsavgiften om de förutsättningar för befrielse från avgift som anges i paragrafen är uppfyllda.

Övervägandena finns i avsnitt 9.

27 §

Paragrafen är ny och innehåller i *första stycket* en bestämmelse om skyldighet att betala utsläppsavgift för den drivmedelsleverantör som senast 2020 inte har nått utsläppsminskningmålet 88,5 gram koldioxid eller koldioxidekvivalenter per megajoule levererat bränsle, dvs. inte har vidtagit eller har vidtagit tillräckliga åtgärder för att minska utsläppen till den angivna nivån per megajoule. I fråga om koldioxid och koldioxidekvivalenter, se kommentaren till 21 §.

Avgiften ska vara 7 kronor per kilo koldioxid eller koldioxidekvivalenter som överstiger den utsläppsmängd som skulle ha nåtts 2020. För att beräkna avgiftssumman behöver antalet levererade megajoule multipliceras med den avvikelse i fråga om de levererade drivmedlens utsläpps-

värde (uttryckt i gram koldioxid eller koldioxidekvivalenter) – dvs. avvikelsen mellan det faktiska utsläppsvärdet och målvärdet 88,5 gram koldioxid eller koldioxidekvivalenter – och sedan omvandla resultatet från gram till kilo och multiplicera antalet kilo med beloppet 7.

Av *andra stycket* följer att leverantörer som har redovisat gemensamma åtgärder ska svara solidariskt för avgiftens betalning.

För betalning av avgiften förutsätts att det fattas ett beslut om att avgiften ska tas ut, se 29 § om prövning av frågor om avgifter och 30 § om när avgiften ska betalas och att avgiften tillfaller staten.

Övervägandena finns i avsnitt 10.

28 §

Paragrafen är ny och innebär att tillsynsmyndigheten får helt eller delvis befria den avgiftsskyldige från avgiften om det finns synnerliga skäl. Det bör naturligtvis handla om situationer där det med hänsyn till omständigheterna skulle framstå som stötande att ta ut avgift.

Övervägandena finns i avsnitt 10.

29 §

Paragrafen är ny och anger att det är tillsynsmyndigheten som ska pröva frågor om förseningsavgift och utsläppsavgift. Av drivmedelsförordningen (2011:346) följer att Statens energimyndighet och Transportstyrelsen är tillsynsmyndigheter.

Övervägandena finns i avsnitt 11.

30 §

Paragrafen är ny och handlar i *första stycket* om när en förseningsavgift eller utsläppsavgift ska betalas.

Enligt *andra stycket* tillfaller avgifterna staten.

Övervägandena finns i avsnitt 11.

31 §

Paragrafen är ny och handlar om indrivning av försenings- och utsläppsavgifter. Paragrafen innebär att om en förseningsavgift eller utsläppsavgift inte betalas i tid, får den verkställas enligt 3 kap. 1 § första stycket 6 utsökningsbalken.

Övervägandena finns i avsnitt 11.

32 §

Paragrafen är ny och handlar om preskription av en fordran på förseningsavgift eller utsläppsavgift.

Enligt paragrafen faller en förseningsavgift eller utsläppsavgift bort i den utsträckning beslutet inte har verkställts inom fem år från det att beslutet att ta ut avgiften fick laga kraft. Med verkställighet avses faktiska verkställighetsåtgärder. Preskriptionen är absolut och fullgörande kan inte krävas efter fem år även om verkställighet har skett av en del av avgiften under femårsperioden. Det som preskriberas är den del av fordran som ännu inte drivits in (jfr prop. 2013/14:107 s. 90).

Övervägandena finns i avsnitt 11.

Promemorians lagförslag

Förslag till lag om ändring i drivmedelslagen (2011:319)

Härigenom föreskrivs följande i fråga om drivmedelslagen (2011:319)

dels att nuvarande 25–27 §§ ska betecknas 31–33 §§,

dels att 19, 20, 21 och 22 §§ och rubrikerna närmast före 19 och 20 §§ ska ha följande lydelse,

dels att rubrikerna närmast före 25 och 27 §§ ska sättas närmast före 31 respektive 33 §§,

dels att det ska införas sex nya paragrafer, 25–30 §§, och närmast före nya 25, 27 och 29 §§ tre nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

***Rapportering om kvaliteten på
bensin och dieselbränslen***

Kvalitetsrapport

19 §

En drivmedelsleverantör ska en gång per år till den myndighet som regeringen bestämmer rapportera om sålda kvaliteter och mängder.

En drivmedelsleverantör ska en gång per år till den myndighet som regeringen bestämmer rapportera om sålda kvaliteter och mängder *bensin och dieselbränslen (kvalitetsrapport).*

***Rapportering om utsläpp av
växthusgaser***

Utsläppsrapport

20 §

En drivmedelsleverantör ska i en rapport till den myndighet som regeringen bestämmer en gång per år lämna uppgifter om

1. *den totala volymen levererade drivmedel,*

2. *drivmedlens ursprung, och*

3. *utsläppen av växthusgaser som drivmedlen vid transport, distribution, bearbetning, förbränning eller annars ger upphov till eller som uppkommit under hela den process varigenom drivmedlen har framställts, såsom vid extraktion, odling och ändrad markanvändning.*

En drivmedelsleverantör ska i en rapport till den myndighet som regeringen bestämmer en gång per år lämna uppgifter om *de levererade drivmedlens typ, volym, energimängd, innehåll, ursprung och miljöpåverkan genom utsläpp av växthusgaser från hela livscykeln (utsläppsrapport).*

En drivmedelsleverantör ska vidta åtgärder för att de *växthusgas-utsläpp* som avses i 20 § *minskar* och senast år 2020 *uppgår* till högst 94 procent av utsläppen från fossila bränslen under år 2010.

En drivmedelsleverantör ska vidta åtgärder för att de *utsläpp av växthusgaser* som avses i 20 § *ska minska* och senast år 2020 *uppgå* till högst 94 procent av utsläppen från fossila bränslen *per energienhet* under år 2010.

Drivmedelsleverantören får tillgodoräkna sig åtgärder som vidtas i samarbete med andra drivmedelsleverantörer, om samarbetet redovisas i utsläppsrapporten.

22 §⁴

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. skyldighet för den som tillhandahåller en bensin eller ett dieselbränsle att informera konsumenter om hur stor andel biodrivmedel som bensinen eller dieselbränslet har, om metalltillsatser i drivmedlet och om lämplig användning av olika bränsleblandningar,

2. skyldigheten enligt 17 § att se till att det finns tillgång till sådan bensin som avses i den paragrafen,

3. skyldighet för den som ska informera om ett felaktigt drivmedel enligt 18 § att betala kostnaderna för att en myndighet informerar i leverantörens ställe,

4. märkning, utformning, provning och kontroll av anordningar för bränslepåfyllning,

5. undantag från kraven i 6 § för bensin som är avsedd endast för drift av kolvmotorer i luftfartyg,

2. märkning, utformning, provning och kontroll av anordningar för bränslepåfyllning,

3. undantag från kraven i 6 § för bensin som är avsedd endast för drift av kolvmotorer i luftfartyg,

4. sådana undantag från saluföringsförbudet i 16 § som avser försäljning för fordonsindustrins forsknings- och testningsverksamhet eller för fordonsindustrins påfyllning av nytillverkade fordon inför leverans,

5. skyldigheten enligt 17 § att se till att det finns tillgång till sådan bensin som avses i den paragrafen,

⁴ Senaste lydelse 2014:536.

6. rapportering enligt 19 och 20 §§ och undantag från rapporteringsskyldighet,

7. åtgärder som ska vidtas enligt 21 §,

8. sådana undantag från saluföringsförbudet i 16 § som avser försäljning för fordonsindustrins forsknings- och testningsverksamhet eller för fordonsindustrins påfyllning av nytillverkade fordon inför leverans, och

9. avgifter för tillsyn och för ärendehandläggning enligt denna lag och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

6. skyldighet för den som ska informera om ett felaktigt drivmedel enligt 18 § att betala kostnaderna för att en myndighet informerar i leverantörens ställe,

7. rapporteringen enligt 19 och 20 §§ och undantag från rapporteringsskyldigheten,

8. åtgärder som ska vidtas för eller får tillgodoräknas som minskning av utsläpp enligt 21 § och hur minskningen ska beräknas, och

Förseningsavgift

25 §

En drivmedelsleverantör som inte har lämnat utsläppsrapport i rätt tid, ska betala en förseningsavgift med 1 000 kronor till staten.

26 §

Förseningsavgiften ska efterges, om

1. underlåtenheten att lämna uppgifter i rätt tid är ursäktlig med hänsyn till omständigheter som den rapporteringsskyldige inte har kunnat råda över, eller

2. det är uppenbart oskäligt att ta ut den.

Utsläppsavgift

27 §

Den som bryter mot 21 § ska betala en avgift till staten med 7 kronor per kilo koldioxid som överstiger den utsläppsmängd som skulle ha nåtts senast under 2020.

Drivmedelsleverantörer som har redovisat gemensamma åtgärder ska svara solidariskt för avgiftens betalning. Bilaga 1

28 §

Utsläppsavgiften får sättas ned eller efterges, om det finns synnerliga skäl.

Prövning och indrivning av avgifter

29 §

Tillsynsmyndigheten prövar frågor om förseningsavgift och utsläppsavgift.

30 §

Om en förseningsavgift eller utsläppsavgift inte har betalats efter betalningsuppmaning, ska avgiften lämnas för indrivning. Bestämmelser om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. Vid indrivning får verkställighet enligt utsökningsbalken ske.

Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2017.

Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttrande över promemorian lämnats av Kammarrätten i Jönköping, Förvaltningsrätten i Linköping, Domstolsverket, Kommerskollegium, Konkurrensverket, Kronofogdemyndigheten, Naturvårdsverket, Skatteverket, Statens energimyndighet, Trafikverket, Transportstyrelsen, Tullverket, Nationella sekretariatet för uppföljning av arbetet med fossiloberoende fordonsflotta (2030-sekretariatet), BIL Sweden, Energigas Sverige, Gröna bilister, Lantmännen Energi, Svenska Bioenergiföreningen (SVEBIO), Svenska Petroleum och Biodrivmedel Institutet (SPBI) och Svenska Trädbränsleföreningen.

Svar har inte inkommit från Energiföretagen Sverige, Naturskyddsföreningen, Svensk Bensinhandel, Svenskt flyg, Swedavia och Teknikföretagen.

Yttranden har också inkommit från Motormännens Riksförbund, Transportföretagen, Sveriges Bussföretag, Avfall Sverige och E.ON Sverige AB.