

Remissvar på Slutbetänkande av Utredningen om anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning SOU 2025:17

Energiföretagen Sverige samlar och ger röst åt omkring 500 företag som producerar, distribuerar, säljer och lagrar energi. Vårt mål är att utifrån kunskap, en helhetssyn på energisystemet och i samverkan med vår omgivning, utveckla energibranschen – till nytta för alla.

Inledning

Biobränsle står idag för två tredjedelar av den totala tillförseln i fjärrvärmesektorn och har varit en avgörande faktor för omställningen mot en fossilfri uppvärmningssektor. Biobränslebaserad fjärr- och kraftvärme är därmed central för att uppnå de klimat- och energipolitiska målen. Om förutsättningarna förändras kommer det inte bara att påverka värmesektorn, utan även andra sektors möjlighet att ställa om till fossilfri och konkurrenskraftig produktion. Det bidrag som fjärr- och kraftvärmen ger till avlastningen av elsystemet blir tydligt först den dag då leveranserna uteblir.

Fjärrvärmebranschen befinner sig i en utmanande situation med höga biobränslepriser som har fördubblats de senaste åren som har lett till att fjärrvärmepriserna behövt höjas relativt kraftigt under de senaste åren. De höga biobränslepriserna är framför allt en effekt av Rysslands anfallskrig mot Ukraina som inneburit ett betydande bortfall av biobränsleimport till den europeiska marknaden. Ungefär två tredjedelar av bränsletillförseln består idag av biomassa i fjärrvärmesektorn. Vi ser med oro på de kraftigt ökade administrativa kostnaderna för användning av biobränsle. Det samlade regelverkstrycket från pågående implementering av avskogningsförordningen (EUDR), förnybartdirektivet (RED III), naturrestaureringslagen (NRL) samt ökade krav på nettoupptag av växthusgaser från markanvändning riskerar att minska incitamenten för skogsägare och skogsindustrin att leverera biomassa till energiändamål.

Sammanfattande synpunkter

Vi instämmer i att utredningen gjort ett genomarbetat försök att hantera ett komplext och svårtolkat EU-regelverk. Samtidigt ser vi ett stort behov av att det svenska genomförandet sker med stor försiktighet, och utan att skapa onödiga hinder för den svenska biobränslebranschen, som redan verkar inom ramarna för höga miljökrav och en stark lagstiftning.

Det är av stor vikt att genomförandet inte leder till överimplementering eller rättsosäkerhet. Vi understryker särskilt behovet av tydlighet, proportionella sanktioner och bevarade förutsättningar för ett hållbart biobränsleuttag.

- Överimplementera inte straffrättsliga sanktioner
- Finansiera löpande kontroller genom anslag för att värna konkurrenskraften.
- Inför inte sanktionsavgift om 4 % av omsättningen – det riskerar att slå oproportionerligt mot mindre aktörer.
- För in centrala definitioner direkt i skogsvårdslagen för att undvika rättsosäkerhet.
- Säkerställ att genomförandet inte begränsar tillgången på biobränslen.
- Ta fram lättillgängliga vägledningar, särskilt för hantering av överskottsbränsle och vidareförsäljning.
- Vi välkomnar att Sverige klassificerats som lågriskland

Brottssanktioneringen av artikel 3 (kapitel 8): Överimplementera inte straffsanktionerna

Energiföretagen anser att det är positivt att utredningen försökt begränsa de straffbara delarna av regelverket till en uttömmande lista, på liknande sätt som i lag (2014:1009) om handel med timmer och trävaror. Trots detta innebär förslaget i sin helhet enligt vår bedömning en överimplementering, både i förhållande till miljöbrottsdirektivet, som kräver uppsåt eller grov oaktsamhet, och till EU:s avskogningsförordning, som inte ställer krav på kriminalisering.

Förslaget riskerar att omfatta ett stort antal aktörer, inklusive mindre energibolag, som tidigare inte haft denna typ av straffrättsliga förpliktelser. Det kan röra sig om verksamheter som agerat i god tro, där oavsiktliga fel kan få orimligt stora konsekvenser, inte minst i kombination med förverkandeinstitutet. Att införa fängelsestraff på upp till två år, och i vissa fall upp till åtta, framstår som oproportionerligt, särskilt med tanke på att det kan omfatta situationer där aktörer har försökt agera korrekt men ställs inför oklara eller svårtolkade regelverk. Detta blir särskilt problematiskt i de fall där tidigare tillåtna och till och med statligt uppmuntrade åtgärder, såsom omvandling av skog till betesmark, nu riskerar att omfattas av straffrättsliga påföljder. Att en sådan omställning kan gå från att vara önskvärd till att potentiellt ge upphov till flera års fängelse är enligt vår mening olyckligt och otillfredsställande.

Vi vill särskilt understryka behovet av tydliga, förutsebara regler, särskilt med tanke på att flera av de centrala bestämmelserna i förordningen fortfarande är föremål för tolkning och osäkerhet kring tillämpningen. Rättssäkerheten måste värnas, särskilt när reglerna omfattar komplexa flöden och produkter med blandat ursprung.

Mot denna bakgrund anser vi att:

- Endast uppsåt eller grov oaktsamhet bör kunna leda till straffrättsligt ansvar.
- En mildare påföljdsform, exempelvis med böter, bör övervägas vid mindre misstag och förseelser.
- Straffskalorna bör anpassas så att de är proportionerliga och rättssäkra.

Finansiera kontroller genom anslag – inte avgifter (kapitel 11)

Vi delar utredningens bedömning att det årliga kontrollsystemet bör vara anslagsfinansierat över statsbudgeten och inte avgiftsbaserat. En avgiftsmodell riskerar att öka företagens administrativa kostnader och försämra konkurrenskraften, särskilt för

svenska energibolag och andra aktörer som verkar på en gemensam europeisk marknad. Regelverket innebär redan betydande kostnader kopplade till exempelvis spårbarhet, och ytterligare avgifter riskerar att snedvrider konkurrensen både inom EU och gentemot tredjeland.

Avstå från att införa en sanktionsavgift på 4 % (kapitel 8)

Vi motsätter oss förslaget att införa en förhöjd sanktionsavgift motsvarande fyra procent av ett företags årsomsättning. En sådan modell innebär enligt vår bedömning en överimplementering, och riskerar att leda till dubbla sanktioner i strid med syftet i miljöbrottsdirektivet.

Utredningen redogör väl för att det svenska systemet med företagsbot redan uppfyller direktivets krav på sanktioner mot juridiska personer. Att därutöver införa en ny procentbaserad sanktionsavgift är både rättsligt tveksamt och praktiskt problematiskt.

Det avviker dessutom från den svenska principen att sanktionsavgifter inte ska vara mer ingripande än motsvarande straffrättsliga påföljder.

Vi vill särskilt lyfta att en sådan avgift riskerar att slå oproportionerligt, dels mot mindre aktörer med begränsade resurser, dels mot mindre verksamhetsgrenar som ingår i större koncerner. Exempelvis kan ett litet fel i en mindre biobränsleverksamhet som är en del av ett energibolag med flera affärsområden (elnät, VA, renhållning med mera) leda till att sanktionsavgiften beräknas på hela koncernens omsättning, trots att överträdelsen skett i en avgränsad del av verksamheten. I stora bolag med hög total omsättning innebär detta att även mindre misstag kan leda till mycket stora belopp. Denna konstruktion riskerar inte bara att slå ekonomiskt orimligt utan också att snedvrider konkurrensen. I förlängningen kan det leda till att värdefulla och samhällsnyttiga verksamhetsgrenar avvecklas i syfte att minska riskexponeringen.

Inför definitioner direkt i lag

Vi anser att definitionerna av exempelvis urskog, skogsförstörelse och skogsplantage bör införas direkt i skogsvårdslagen, inte via hänvisningar till andra regelverk. Definitionerna kan komma att bli tillämpliga i flera olika sammanhang, både inom EU-rätt och svensk rätt, vilket gör det särskilt viktigt att tolkningen är tydlig, förutsägbar och samordnad mellan regelverken.

Att förlita sig på hänvisningar innebär en risk att definitioner förändras utan att konsekvenserna för svensk lagstiftning är utredda. Det riskerar också att skapa oklarheter för verksamhetsutövare och myndigheter, särskilt om domstolar måste fastställa praxis över tid. Därför bör även tolkningskriterier för dessa begrepp tydliggöras i förarbetena, för att säkerställa rättssäkerhet.

Vi anser även att det vid sanktionsavgifter, som har en bestraffande funktion, bör gälla statiska hänvisningar, i likhet med vad som föreslås i den straffrättsliga delen, för att undvika att oklara eller ändrade definitioner får oproportionerliga konsekvenser.

Säkerställ fortsatt tillgång på biobränsle

Det är avgörande att det svenska genomförandet av avskogningsförordningen inte får till följd att tillgången på biobränslen ytterligare begränsas. Ett hållbart uttag av biomassa är centralt för energisystemets robusthet och för möjligheterna att nå klimatmålen. Regelverket måste därför utformas på ett sätt som inte hämmar ansvarsfulla aktörer från

att bidra till den fossilfria värmeproduktionen, en funktion som många energibolag har i dag.

Det finns redan tecken på att mindre skogsägare och aktörer drar sig tillbaka, vilket i förlängningen riskerar att minska tillgången till inhemskt biobränsle. I en tid då branschen redan påverkas av höga priser, leveransutmaningar och ökad administrativ press, bör ytterligare byråkratiska bördor undvikas. Det är avgörande att svenska genomförandet försvarar och främjar biobränslets roll i energisystemet, inte försvårar den. Ett långsiktigt hållbart och robust energisystem förutsätter att regelverket ger rimliga och tydliga förutsättningar för såväl små som stora aktörer att agera ansvarsfullt.

Att sälja vidare mindre mängder bränsle måste vara enkelt för energibolag, inte bara för att kunna balansera lager utan också för att säkerställa försörjningstrygghet, exempelvis vid kalla vintrar då bolag kan behöva stötta varandra vid bristsituationer för att undvika värmeavbrott eller eldning av fossila bränslen. En stelbent tillämpning av regelverket riskerar att hämma denna typ av samarbete, vilket vore olyckligt både ur ett klimat- och beredskapsperspektiv.

Regelverket måste utformas så att det möjliggör flexibilitet för energibolag som i huvudsak är slutförbrukare men som i vissa fall behöver sälja mindre mängder biobränsle vidare. Det är problematiskt att sådana aktörer riskerar att klassificeras som "stora" enbart på grund av koncernstillhörighet. En mindre verksamhetsgren, exempelvis en biobränsleproduktion inom ett större energibolag, kan därmed omfattas av samma krav som större bränslehandlare, trots att verksamheten i praktiken är småskalig. Detta riskerar att snedvrider konkurrensen och leda till oproportionerliga administrativa och ekonomiska bördor.

Samtidigt är vi medvetna om att definitionen av företagsstorlek fastställs i förordningen på EU-nivå och inte kan ändras i det svenska genomförandet. Det är därför särskilt viktigt att det svenska tillämpningssystemet – inklusive vägledning, tillsynsprioriteringar och eventuella undantagsbestämmelser – utformas med förståelse för de konsekvenser som uppstår när mindre verksamhetsgrenar med hantering av biobränsle inordnas i större bolagsstrukturer.

Om dessa obalanser inte beaktas finns en risk att energibolag tvingas avveckla mindre, men värdefulla verksamhetsgrenar i syfte att undvika oproportionerliga krav och riskexponering. På sikt kan detta försämra både marknadens flexibilitet och försörjningstryggheten, särskilt under kalla vintrar när samverkan mellan energibolag är avgörande.

För att säkerställa fjärrvärmens leveransförmåga vid kris kan samarbete mellan energibolag kring bränsleförsörjning vara avgörande för att upprätthålla värmeleveranserna. Möjligheten att snabbt dela resurser och omfördela bränsle kan vara avgörande för att upprätthålla värmeförsörjningen till samhällsviktiga funktioner.

I en allvarig situation behöver regelverket möjliggöra flexibilitet – inte utgöra ett hinder. Minskad eller tillfälligt anpassad reglering kan vara nödvändig för att underlätta samverkan och snabba beslut.

Tydlig vägledning krävs – särskilt vid vidareförsäljning av överskottsbränsle

Det finns ett tydligt behov av att ta fram praktiska och lättillgängliga vägledningar för hur regelverket ska tillämpas i praktiken. Energibolag har uttryckt oro kring om exempelvis vidareförsäljning av överblivet biobränsle, som ofta uppstår i slutet av värmesäsongen,

skulle kunna omfattas av regelverket på ett sätt som skapar oproportionerlig administrativ börda.

Denna typ av transaktioner är viktiga för att möjliggöra balans i lagerhållning, undvika spill och stärka försörjningstryggheten under kalla vintrar. Det är avgörande att regelverket inte hindrar sådana flexibla och ansvarstagande lösningar.

Energiföretagen anser att ett undantag, eller ett tydligt avgränsat ansvar, för vidareförsäljning av överskottsbränsle eller vidareförsäljning vid bränslebrist i mindre mängder bör övervägas. En sådan lösning skulle inte bara minska den administrativa bördan för berörda energibolag, utan även avlasta tillsynsmyndigheterna från omfattande och resurskrävande granskningar av marginella flöden. Ansvarsfördelningen bör tydligt knytas till det första marknadsinträdet, i enlighet med principen om första inträdande aktör, vilket redan tillämpas inom exempelvis virkesförordningen (EUTR). På så vis kan genomförandet göras mer ändamålsenligt utan att syftet med regelverket åsidosätts.

De vägledningar som publicerades av EU-kommissionen i april är ett steg i rätt riktning. Det är dock viktigt att det svenska genomförandet kompletteras med kontextanpassade stödmaterial för att vägleda berörda aktörer i branschen och därigenom undvika överimplementering och rättsosäkerhet.

Säkerställ fungerande handel med Norge under övergångsperioden

Vid årsskiftet kommer, så som regelverket ser ut i dagsläget, aktörer som importerar träbaserade produkter från Norge att behöva registrera sig i EU:s system TRACES och upprätta en FOTA (Förklaring om tillbörlig aktsamhet), inklusive angivande av uttagsplats. Norge arbetar för närvarande med att implementera EU:s avskogningsförordning, men det är osäkert om nödvändig lagstiftning och struktur kommer att vara på plats till dess.

Eftersom biobränsleprodukter ofta har långa ledtider är det redan idag, och inför kommande värmesäsong, vanligt med produkter i omlopp från Norge som saknar fullständig information om uttagsplats. Denna information kan i många fall inte efterkonstrueras, vilket skapar en rättsosäker och administrativt betungande situation för svenska aktörer.

Handeln mellan Norge och Sverige är omfattande, särskilt när det gäller biobränslen, och sker ofta över korta avstånd. Trots detta omfattas importen av samma krav som handel med länder utanför Europa, vilket inte är proportionerligt sett till risknivån. Norge klassas i likhet med Sverige som ett lågriskland med ett likvärdigt hållbart skogsbruk.

Mot denna bakgrund anser vi att det bör införas tidsbegränsade övergångsregler för import av biobränslen från Norge, till dess att landet har färdigställt sin nationella implementering. Detta för att undvika administrativa flaskhalsar och oavsiktliga handelsstopp som inte gynnar förordningens syfte.



Sara Emanuelsson
Enhetschef Energiföretagen Sverige