

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Infrastrukturdepartementet

Yttrande över Hållbarhetskriterier – genomförande av det omarbetade förnybartdirektivet (promemoria)

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Remissen innehåller förslag till ändringar i lagen (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen, i lagen (2011:1200) om elcertifikat och i lagen (1994:1776) om skatt på energi.

I sak innebär förslaget att hållbarhetskriterier införs för fasta och gasformiga biobränslen som används för produktion av el, värme, kyla och bränslen i anläggningar med en sammanlagd installerad tillförd effekt på minst 20 megawatt för fasta biobränslen och på minst 2 megawatt för gasformiga biobränslen. Både s.k. markkriterier och kriterier för minskade växthusgasutsläpp införs för dessa bränslen. Vidare höjs kraven på minskade växthusgasutsläpp för biodrivmedel och flytande biobränslen som produceras i anläggningar som har tagits i drift efter den 31 december 2020. Det införs därtill särskilda hållbarhetskriterier för att skogsbiomassa som används för produktion av biodrivmedel och biobränslen ska anses som hållbar.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I det hittillsvarande förnybartdirektivet om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor finns krav på att biodrivmedel och flytande biobränslen ska uppfylla kriterier för hållbarhet och för minskade växthusgasutsläpp för att kunna användas för vissa utpekade syften, bland annat stödgivning. Direktivet har ändrats vid flera tillfällen och arbetades nyligen om i sin helhet. Det omarbetade förnybartdirektivet¹ ska vara genomfört senast den 30 juni 2021.

Energimyndigheten fick i maj 2019 i uppdrag att utreda bland annat om kontrollen avseende hållbarhetskriterier och kriterier för minskade växthusutsläpp skulle tas om hand inom det befintliga systemet för hållbarhetskriterier eller om det fanns skäl för att ta fram särskilda system för vissa typer av energislag. Uppdraget redovisades i december samma år, och myndigheten förordar i rapporten att kontrollen av hållbarhetskriterier och kriterier för minskade växthusgasutsläpp ska tas om hand inom det befintliga systemet. Med utgångspunkt i den bedömningen har promemorian utarbetats i Infrastrukturdepartementet. I bilaga 1 finns en sammanfattning av Energimyndighetens rapport.

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 av den 11 december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Förslagsställaren konstaterar att om hållbarhetskriterierna inte införs innebär det att Sverige skulle bryta mot bestämmelserna i direktivet och att de stöd i form av skattebefrielse som finns för biogas och biogasol skulle bli otillåtna. Beträffande alternativa lösningar anför att medlemsstaterna har möjlighet att införa en hårdare lagstiftning än vad direktivet föreskriver. Det skulle till exempel kunna vara att kräva hållbarhetsbesked från samtliga anläggningar, oavsett installerad effekt. En sådan lösning har bedömts vara administrativt betungande och har därför valts bort.

Regelrådet gör följande bedömning. Beträffande alternativa lösningar ger förslagsställaren ett exempel. Det är positivt, men det hade varit motiverat med ytterligare preciseringar kring vilka avvägningar som har gjorts och varför. Informationen om nollalternativet är tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar bristfällig.

Regelrådet finner redovisningen av effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I promemorian anges att förslagen i hållbarhetslagen följer av Sveriges skyldighet att genomföra EU-rätten och har utformats utifrån de krav som ställs i det omarbetade förnybartdirektivet.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Det omarbetade förnybartdirektivet ska vara genomfört i svensk rätt senast den 30 juni 2021. Användning av biobränslen sammanställs vanligen månadsvis hos rapporteringsskyldiga aktörer, bland annat redovisning av skatt. Därför bör inte de författningar som genomför direktivet träda i kraft detta datum, utan i stället den 1 juli 2021.

I promemorian anges inget om eventuellt behov av speciella informationsinsatser. I bilaga 1, sammanfattningen av Energimyndighetens rapport, framhålls att behovet av vägledning och samverkan med berörda branschorganisationer kommer att vara stort framöver, särskilt mot bakgrund av regelverkets omfattning och komplexitet.

Regelrådet gör följande bedömning. En konsekvensutredning ska innehålla en bedömning av behovet av speciella informationsinsatser. Regelrådet noterar att det visserligen går att sluta sig till vilken bedömning som Energimyndigheten har gjort. Det som remitteras är emellertid inte Energimyndighetens rapport utan en promemoria som den rapporten utgjort ett underlag till. Det kan därför inte anses tillräckligt att det framgår vilken bedömning som Energimyndigheten gjorde utan det borde ha angetts vilken bedömning som förslagsställaren som skickar ut remissen gör. Detta hade kunnat göras i all korthet. Avsaknaden av sådan information är en brist. Beskrivningen av övervägandena kring ikraftträdandedatum är däremot tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av behov av speciella informationsinsatser bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I promemorian skriver departementet att förslaget främst berör de aktörer som är rapporteringsskyldiga enligt 3 kap. 1 § hållbarhetslagen. För biodrivmedel är det i huvudsak den som säljer drivmedel som är rapporteringsskyldig, men även yrkesmässiga användare av drivmedel, som större industriverksamheter, kan vara rapporteringsskyldiga. För produktion av el, värme, kyla och bränsle kommer det i normalfallet inte att vara den som säljer biobränsle som är rapporteringsskyldig utan den som producerar el, värme eller kyla. Hållbarhetskriterierna gäller normalt för hela produktionskedjan och kommer därmed indirekt att beröra alla involverade aktörer, vilket i huvudsak bedöms vara jordbruk- och skogsbruksverksamheter, industriella verksamheter som ger upphov till restprodukter och avfall samt producenter av biodrivmedel och biobränslen.

Det befintliga regelverket för biodrivmedel och flytande biobränslen omfattar drygt 130 rapporteringsskyldiga aktörer. Preliminära uppskattningar från Energimyndigheten visar att rapporteringsskyldigheten för de nya kraven på fasta biobränslen förväntas omfatta cirka 200 - 300 anläggningar. En aktör kan dock äga flera anläggningar, och ett flertal aktörer har redan i dag hållbarhetsbesked och är därmed rapporteringsskyldiga. Därtill kommer anläggningar för el- och värmeproduktion som inte sker i anslutning till produktionen. Uppgifter från branschen indikerar att antalet anläggningar sannolikt är fler än vad Energimyndigheten har uppskattat. Det finns ingen information om berörda företags storlek.

Regelrådet gör följande bedömning. De berörda aktörerna utifrån branschtillhörighet redovisas tydligt. Beträffande antalet företag finns en stor osäkerhet kring siffrorna men förslagsställaren anger både viss kvantitativ information och en förhållandevis utförlig beskrivning kring vari osäkerheterna består, vilket får anses vara tillfredsställande. Däremot finns ingen information om de berörda företagens storlek, vilket är en brist.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal och bransch godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån storlek bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

I promemorian anges att de administrativa kostnaderna för de aktörer som redan idag är rapporteringsskyldiga i huvudsak inte väntas förändras genom förslaget, även om det kan behövas mindre ändringar av kontrollsystem. Det nya kravet att lämna uppgifter till unionsdatabasen kommer dock att innebära en ökad uppgiftsbyrå. Aktörer som producerar el, värme eller kyla har tidigare endast omfattats av hållbarhetskriterierna om de har använt flytande biobränslen. De kommer nu att behöva upprätta ett kontrollsystem, genomföra en oberoende granskning av systemet, ompröva vid behov på Energimyndighetens begäran och förvalta kontrollsystemet i enlighet med lagstiftningen.

Energimyndigheten har tidigare (2015) uppskattat de administrativa kostnaderna för de aktörer som då var rapporteringsskyldiga. Den genomsnittliga årliga kostnaden under den tid som systemet varit i gång sedan studien gjordes uppskattades till cirka 300 000 kronor per år. Kostnaden varierar dock stort mellan företag. Ansökningarna om hållbarhetsbesked och upprättande av kontrollsystem utgjorde 14 procent av kostnaden och resterande 86 procent utgjordes av kostnader för att förvalta kontrollsystemet och rapportera uppgifter till Energimyndigheten.

För de aktörer som inte är rapporteringsskyldiga bedömer förslagsställaren att lagstiftningen kommer att innebära en viss administrativ kostnad för aktörer tidigare i produktionskedjan, såsom jord- och skogsbruksverksamheter och producenter av biobränsle. För svenska aktörer inom jord- och skogsbruk

förväntas dock den ytterligare bördan vara mycket begränsad, eftersom Sverige är ett så kallat A-land vid tillämpningen av hållbarhetskriterierna för skogsbiomassa och då Sverige bedöms uppfylla de nya kraven som ställs på restprodukter och avfall från jordbruksmark.

Regelrådet gör följande bedömning. Beträffande de rapporteringsskyldiga aktörerna redovisas en tidigare uppskattning som Energimyndigheten har gjort av de administrativa kostnaderna på i genomsnitt 300 000 kronor årligen. Det framgår att kostnaden varierar stort mellan företag, men det går inte att utläsa vilka kategorier av företag som kan tänkas ha en extra stor uppgiftsbörda. Som tidigare konstaterats är osäkerheten stor kring hur många företag som berörs och det anges heller inget i promemorian om företagets storlek. Det medför att det blir än svårare att göra en rimlig bedömning av hur stora de administrativa kostnaderna kan tänkas vara. Ingen ytterligare information, såsom exempelberäkningar eller känslighetsanalyser, finns att tillgå. Vad beträffar de aktörer som inte är rapporteringsskyldiga finns endast en generell beskrivning utan några kvantifieringar.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företags administrativa kostnader bristfällig.

Andra kostnader och verksamhet

I promemorian anges att införandet av hållbarhetskrav på produktion av el, värme, kyla eller bränslen från fasta och gasformiga biobränslen inte förväntas leda till mer än försumbara effekter på de aktuella verksamheterna utöver de administrativa kostnaderna. Anledningen är att merparten av de fasta biobränslen och den biogas som redan i dag används i Sverige bedöms uppfylla hållbarhetskriterierna.

Regelrådet gör följande bedömning. Regelrådet finner inget som uppenbart talar emot förslagsställarens bedömning. Det får anses vara kartlagt att det är de administrativa kostnaderna som står för i vart fall en betydande del av den totala kostnadsbördan.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företags andra kostnader och verksamhet godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Förslagsställaren anger att det inte förväntas uppstå någon påverkan på konkurrensförhållandena mellan företag.

Regelrådet gör följande bedömning. Det hade varit motiverat med en beskrivning av vilka skäl som förslagsställaren anser finns för bedömningen. En sådan saknas i promemorian, vilket får anses vara en brist.

Regelrådet finner redovisningen av förslaget påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Det står inget i promemorian om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet gör följande bedömning. Eftersom det får anses vara klarlagt att de administrativa kostnaderna står för en stor del av uppgiftsbördan och att påverkan på andra kostnader och verksamhet redovisas och bedöms vara ringa, är det inte uppenbart att lagförslaget skulle ha någon påverkan på berörda företag i andra avseenden.

Regelrådet finner redovisningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

I Energimyndighetens rapport från 2015, som refererades till ovan, uppges att kostnaden för att uppfylla hållbarhetslagens krav är betydligt högre för små företag än för stora företag om kostnaden slås ut per megawattimme energi som ett företag levererar. Ett mindre företag kan inte slå ut kostnader för att upprätta kontrollsystem med mera på en lika stor energimängd, vilket därmed ger en ökad börda. Kraven på kontrollsystemet, och därmed kostnaden, blir dock normalt sett betydligt mindre för företag som köper biodrivmedel eller biobränsle från en större leverantör som till exempel kan hjälpa till med att samla in information från aktörer tidigare i produktionskedjan.

Regelrådet gör följande bedömning. Som tidigare har konstaterats anges inte hur många av de berörda aktörerna som är mindre företag. Därtill finns heller ingen information om hur många mindre företag som tar hjälp av större leverantörer på det sätt som beskrivs i promemorian. Det är således inte möjligt att göra en bedömning av hur de små företagen påverkas av lagförslaget vilket, särskilt mot bakgrund av att det tydligt anges att kostnaden är betydligt högre för dem än för stora företag, är en uppenbar brist.

Regelrådet finner redovisningen av om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning bristfällig.

Sammantagen bedömning

Regelrådet finner att konsekvensutredningen i några avseenden håller tillräcklig kvalitet. De brister som finns bland annat i beskrivningen av de administrativa kostnaderna, påverkan på konkurrensförhållandena för företag och om särskild hänsyn behöver tas till små företag gör emellertid att helheten inte kan anses vara tillräcklig.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 10 mars 2021.

I beslutet deltog Elisabeth Thand Ringqvist, ordförande, Hanna Björknäs, Hans Peter Larsson, Claes Norberg och Lennart Renbjör.

Ärendet föredrogs av Ulrika Wienecke.



Elisabeth Thand Ringqvist
Ordförande



Ulrika Wienecke
Föredragande