

Klimat- och näringslivsdepartementet
Klimatenheten
kn.remissvar@regeringskansliet.se
johan.gannedahl@regeringskansliet.se

Diarienummer: KN20232/00062

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

Drivkraft Sverige är branschorganisationen för bränsle- och drivmedelsbranschen. Våra medlemsföretag erbjuder hållbar mobilitet och ser till att det finns bränsle och drivmedel för hållbara resor och transporter samt bitumen till vägar i hela landet. Vi arbetar för att Sverige ska bli klimatneutralt till 2045.

Drivkraft Sverige har fått inbjudan att inkomma med synpunkter på ovan benämnda remiss och har följande att anföra:

Sammanfattning

Drivkraft Sverige vill poängtera att ETS 2 ensamt inte kommer att leda till att transportsektorns utsläppsmål uppnås. För att uppnå dessa krav behövs ytterligare incitament och styrmedel för att fasa ut fossila drivmedel och dess koldioxidutsläpp.

I Naturvårdsverkets skrivelse "Förslag på författningsändringar för att införa ett utsläppshandelssystem för utsläpp från vägtransporter och byggnader samt vissa andra utsläpp (ETS 2)" (skrivelsen) påpekar Naturvårdsverket att genomförandet av ETS 2 i Sverige kommer innebära konsekvenser i form av nya och utökade administrativa bördor för i

första hand företag som tillgängliggör bränslen för konsumtion för förbränning, såsom flertalet av Drivkraft Sveriges medlemmar.

Drivkraft Sverige ber därför att regering och myndighet att göra sitt yttersta för att minimera och förenkla administrationen för de bolag som blir berörda. För de allra flesta (sannolikt alla) berörda verksamheter kommer ETS 2 kräva nya system och arbetssätt som i sin tur kommer kräva utökade personalresurser för ökad administration och systemuppdateringar. Oavsett om det är nya system eller utveckling av befintliga system är en ledtid på cirka 1 år eller mer nödvändig. För att dessutom kunna fatta beslut om investeringar krävs en framförhållning på minst 1 ½ år. Bra systemstöd sörjer också för att antalet fel blir färre och kontroller bättre.

Drivkraft Sverige vill därtill särskilt lyfta följande punkter i skrivelse och promemoria:

- Drivkraft Sverige menar att införandet av systemet bör föranleda en översyn och kanske en förenkling av skattesystemet där det bör analyseras om koldioxidskatten är rimlig att bibehålla i sin nuvarande form samtidigt som ett utsläppshandelsystem.
- Viktiga begrepp, till exempel reglerad enhet, verksamhetsutövare, bränsleverksamhet med flera, både i författningsförslag och förordningsförslag bör förtydligas och det är viktigt att det är slutlig förbränning som avses med de produkter som omfattas av ETS 2.
- Det bör förtydligas att regleringen för tillgängliggörandet av bränsleprodukter enbart omfattar utsläpp av **koldioxid**, inte **koldioxidekvivalenter**.
- Angående slutanvändning bör det vara **avsikten** med bränslet som styr tillståndsplikten, då verksamhetsutövaren inte har rådighet över hur bränslet slutligen används i de fall bränslet säljs i flera led eller från en energistation.
- Drivkraft Sverige tillstyrker förslaget med en tidig opt-in av fler sektorer.
- Tidsramarna för tillståndsansökan bör utvidgas och anpassas till implementering och publicering av lag, förordning och vägledningar. Berörda verksamheter måste även ges tillräckligt med tid för att hinna anpassa sig till den utökade administrationen.
- Vägledning för de utsläpp som ska rapporteras retroaktivt för 2024 behövs omgående.

- Uppmärksamma och ge vägledning gällande skillnader i hållbarhetslagen och lagen om skatt på energi angående:
 - Andel förnybart, ska det räknas som andel biomassa eller andel biodrivmedel.
 - Massbalans, vilket används inom hållbarhetsredovisningen.

Slutligen vill Drivkraft Sverige påpeka att det är olyckligt att många viktiga delar av systemet som fortfarande saknas. En rad viktiga delegerade akter och systemverktyg förväntas komma med tiden. Som exempel nämns i kap 5.12 i skrivelsen:

- Regler för att undvika dubbelräkning inom ETS 2 och mellan ETS 1 och ETS 2, förväntas första halvåret 2024
- Verifieringsförordningen, våren 2024
- Ett efterkompensationssystem för slutanvändare som har belastats med kostnader trots att de inte omfattas av ETS 2
- IT system för tillståndsansökan, övervakningsplan och rapportering.

Det är förståeligt att systemet införs stegvis, men det gör att helheten för det färdiga systemet är svårt att överblicka. Det är därför extra viktigt att de delar av systemet som ännu inte är färdiga presenteras så snart som möjligt så att användarna kan förbereda sig i god tid innan systemet börjar tillämpas.

Kort bakgrund

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

Av de sektorer som obligatoriskt ingår i ETS 2 står vägtransportsektorn för 80% av utsläppen i Sverige (figur 2, s 52 i skrivelsen). Systemet är uppbyggt på så sätt att det uppströms träffar den verksamhet där skattskyldighet för punktskatt inträder för bränslet som avses för förbränning. Det kommer att innebära att Drivkraft Sveriges medlemmar direkt omfattas av systemet och därmed blir tillståndspliktiga och behöver överlämna utsläppsrätter för bränslen som släpps på den svenska marknaden.

Systemets grundstruktur och målsättning

Grundtanken med ETS 2 systemet är att fasa ut fossila drivmedel ur de berörda sektorerna. Utfasningen kommer ske genom minskad andel utsläppsrätter, kostnaden för utsläppsrätterna kommer leda till en kostnadsökning på den fossila produkten. Systemet innebär alltså en ny form av prissättning på koldioxidutsläppen från förbränningen av fossila energiprodukter.

Systemmässigt ser Drivkraft Sverige att införandet av ETS 2 bör föranleda en översyn och eventuellt en förenkling av skattesystemet där det bör utredas om koldioxidskatten är rimlig att bibehålla i sin nuvarande form samtidigt med ett utsläppshandelssystem. I samband med införandet av ETS 1 har koldioxidskatten ofta tagits bort för berörda verksamheter.

Drivkraft Sverige vill också poängtera att systemet ensamt inte kommer att leda till att transportsektorns utsläppsmål uppnås (EU ESR och det svenska transportmålet). För att uppnå dessa krav behövs ytterligare incitament och styrmedel för att fasa ut fossila drivmedel och de koldioxidutsläpp de orsakar.

Förtydligande av begrepp i författningsförslaget

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

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

Drivkraft Sverige menar att detta kan säkerställas genom ytterligare tydlighet i författningsförslaget 2 §, enligt följande:

Utsläpp av växthusgaser

*4. tillgängliggörandet av bränsleprodukter för konsumtion som bränsle för uppvärmning eller som motorbränsle från en bränsleverksamhet. Utsläppet motsvarar den mängd **koldioxid** som frigörs vid förbränning av samma mängd bränsle som har tillgängliggjorts för konsumtion av bränsle för uppvärmning eller som motorbränsle.*

- I denna punkt bör det också förtydligas att regleringen för tillgängliggörandet av bränsleprodukter enbart omfattar utsläpp av **koldioxid**, inte **koldioxidekvivalenter** så som avses i 2 § punkt 1–3.

Bränsleprodukter: energiprodukter avsedda som bränsle för uppvärmning eller som motorbränsle som anges i 1 kap. 3 § och produkter avsedda för motorbränsle som avses i 2 kap. 4 § lagen (1994:1776) om skatt på energi.

Tillgängliggöra för konsumtion som bränsle för uppvärmning eller som motorbränsle: att skattskyldighet inträder enligt lagen (1994:1776) om skatt på energi, undantaget skattskyldighet som inträder för registrerade mottagare och distansförsäljare enligt 5 kap. 8–12 § samma lag.

Det är generellt riktigt med begreppen i både författning och förordningsförslag. Reglerad enhet, verksamhetsutövare, bränsleverksamhet är begrepp som är svåra att separera och särskilja. Drivkraft Sverige rekommenderar en översyn av användning av de olika begreppen.

Slutanvändare, opt-in och efterkompensationssystem

Enligt förordningsförslaget (3 a kap. 1 §) är det från och med den 1 januari 2025 förbjudet att utan tillstånd driva en bränsleverksamhet i enlighet med vad som anges i bilaga 2 (förordningsförslaget).

I författningsförslaget (3 a kap. 2 §) framgår att ansökan ska innehålla information om slutanvändning eller slutanvändningar av de bränsleprodukter som verksamhetsutövaren tillgängliggör för konsumtion i enlighet med bilaga 2. Distribution och logistik av bränslen (drivmedel) i Sverige är komplex. Leveranser av bränslen sker i många fall i flera led via en eller ibland flera återförsäljare innan bränslet når slutanvändaren. I dessa fall är det omöjligt att veta vad slutanvändningen blir för den som i första led förde bränsle över skattepunkten. Många av slutanvändarna tankar sina fordon på någon av Sveriges många energistationer (tankställen). Avsikten med bränslen som säljs på energistationer är att de ska användas för vägtransport och omfattas av de sektorer som föreskrivs i bilaga 2 i förordningsförslaget. Det är i dessa fall omöjligt för leverantörerna av bränslet (den som frisläpper bränslet för konsumtion som bränsle för uppvärmning eller som motorbränsle) att veta om hur stor andel som används till annan verksamhet än de som omfattas av bilaga 2, så som till exempel fritidsbåtar, militära fordon, jordbruksmaskiner på väg med flera.

Den reglerade enheten har därmed inte full rådighet över hur bränslet slutligen används efter att det släppts för konsumtion som bränsle för uppvärmning eller motorbränsle. Det kommer förekomma fall där slutanvändningen är en annan än vad som var avsikten när bränsleprodukten släpptes för konsumtion. Drivkraft Sverige föreslår därför att det är *avsikten* med bränslet som avgränsar tillståndsplikten. Drivkraft Sverige anser fortsatt att ett system för efterkompensation bör införas redan från början för att undvika att felaktig kostnad för utsläppsrätter inom EU ETS 2 läggs på en bränslevolyt som inte enligt bilaga 2 ska omfattas.

Drivkraft Sverige menar att förslaget i promemorian om att inkludera fler sektorer (opt-in) i ETS 2 redan från start är positivt. Förslaget öppnar för en förenklad administration och för färre möjligheter att leverera bränslen till en verksamhet som inte omfattas av ETS 2 och som

därmed får ett behov av efterkompensation. Med det sagt anser vi att de är viktigt, av konkurrensskäl, att noga undersöka konsekvenserna för de sektorer som inkluderas utöver kraven i direktivet.

Notera även att bränsle som levereras skattefritt till fiskefartyg är punktskattepliktigt och för de skattskyldiga inträder skattskyldighet för dessa leveranser när varan lämnar skatteupplaget, precis som för bränslen som levereras till andra användare. Användningen för fiskefartyg är skattebefriad och slutförbrukaren betalar ingen skatt men skatten ska bruttoredovisas i den skattskyldiges punktskattedeclaration. Samma fråga kan gälla för annan sjöfart och bör därför förtydligas.

Notera även ett syftningsfel i inledande text i bilaga 2 i förordningsförslaget, samt 3 a kap. 1 §, gällande tillståndsplikt. Plikten gäller för bränsleverksamheterna inte för de angivna sektorerna i bilaga 2.

Snäva tidsramar för tillståndsansökan och implementering hos verksamheterna

Enligt förordningsförslaget, ska ansökan om tillstånd vara inskickad till Naturvårdsverket senast 31 augusti 2024. I relation till de krav som ställs på ansökans omfattning (författningsförslaget 3 a kap.2 §) med bland annat en komplett övervakningsplan samt att det inte heller ännu finns en fullgod vägledning för övervakningsplanens utformning och innehåll eller färdiga IT verktyg och mallar för att genomföra en fullständig tillståndsansökan är tidsramen för berörda företag att ansöka om och få tillstånd för utsläpp av koldioxid orimligt kort. Mot bakgrund av att det fortfarande inte är säkerställt (opt-in) vilka aktörer som kommer att omfattas av kravet är det idag omöjligt att ta fram en komplett tillståndsansökan.

Som också påpekas i skrivelsen är kompetensen hos Drivkraft Sveriges medlemmar olika gällande ETS. För vissa är detta en helt ny typ av administration medan andra har erfarenhet via ETS1, vilket också behöver beaktas i den tid som aktörerna ges för att ta fram en tillståndsansökan och därmed en övervakningsplan.

Enligt förslaget till förordning 3 a kap. 1§ är det från och med den 1 januari 2025 förbjudet att, utan tillstånd, driva en bränsleverksamhet. Med bakgrund mot ovanstående förslår Drivkraft Sverige att tidpunkten för krav på tillståndsansökan senareläggas och att det införs en dispensperiod där verksamheten kan bedrivas utan tillstånd. Beroende på när systemverktyg och vägledningar publiceras föreslås en dispensid på exempelvis första halvåret 2025. Drivkraft Sverige vill också poängtera att det är viktigt att myndigheten har resurser och att certifierade kontrollanter finns tillgängligt för att godkänna, de enligt skrivelsen, 500 tillståndsansökningar med tillhörande övervakningsplan i rimlig tid.

För den kommande rapporteringen och verifiering kommer de allra flesta (sannolikt alla) berörda verksamheter kräva nya system och systemuppdateringar. Oavsett om det är nya system eller utveckling av befintliga system är en ledtid på cirka 1 år eller mer nödvändig. För att dessutom kunna fatta beslut om investeringar krävs en framförhållning på minst 1 ½ år. Bra systemstöd sörjer också för att antalet fel blir färre och kontroller bättre.

Retroaktiv rapportering för 2024 års utsläppsvolymer

I förordningsförslaget (3 a kap. 10 §) framgår att *Rapportering ska 2025 även avse utsläpp som skett kalenderåret 2024.*

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

Övervakning och rapportering av utsläpp

Det bör förtydligas i lagtexten att bränsleverksamheter som endast hanterar bränsle med emissionsfaktor noll helt ska exkluderas från EU ETS 2 och inte omfattas av krav på tillstånd, övervakning och rapportering. Det är inte tillräckligt rättssäkert att detta endast framgår i förordning i kombination vägledning och delegerad akt (förordningsförslaget 3 a kap. 1 § a 2.).

Övervakningsplanen bör anpassas till drivmedelsbranschens sätt att distribuera, transportera och sälja drivmedel. De krav som ställs i ETS 2 är alltför administrativt krävande och detaljerade. Det finns redan andra regelverk och lagstiftning som ställer krav på hur volymen som ska användas ska spåras, Drivkraft Sverige menar att övervakningsplanen i ETS 2 bör samordnas med dessa krav.

Tillgängliggöra för konsumtion av bränsle för uppvärmning eller motorbränsle

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

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

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

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

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

När man i ETS 2 talar om bränsleströmmar och att man ska undanta andelar bibränsle måste det vara mycket tydligt om det är biodrivmedel eller biomassa (enligt LSE) som åsyftas.

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

Massbalans

Massbalans är ett begrepp inom hållbarhetslagstiftningen men existerar inte inom skattelagstiftningen (varken i LSE, lag om skatt på energi, eller i energiskattedirektivet). I hållbarhetsredovisningen rapporterar man bland annat växthusgasutsläpp baserat på allt bränsle som den skattskyldige har tagit över skattepunkten (d v s där skattskyldighet inträtt) avseende samtliga skatteupplag under ett år. I skattelagstiftningen behöver man veta antal liter biomassa per utlastningstillfälle, liter för liter för höginblandade bränslen som ger skatteavdrag och detta redovisas i den månatliga punktskattedeclarationen.

Det finns en risk för sammanblandning mellan de olika lagstiftningarna om man inte är tydlig med begreppen och använder etablerade definitioner. Det är viktigt att massbalans, som begreppet är definierat i hållbarhetslagstiftningen, kan tillämpas även inom ETS 2.

Dubbelräkning av ETS 2

I skrivelsen förs en diskussion om var rapporteringsskyldigheten för bränslen som förflyttas över gränser, såväl obeskattat som beskattat. För bränsle som levereras under uppskov (obeskattat) till andra EU-länder eller på export inträder inte skattskyldighet för den avsändande upplagshavaren och därmed heller inte skyldighet att överlämna utsläppsrätter. Det skulle därför bli väldigt ologiskt att inkludera dessa volymer i ETS2, likaså om beskattat bränsle skulle flyttas mellan EU-länder. Eftersom det finns ett EU-gemensamt övervakningssystem (EMCS) över dessa leveranser borde det vara lätt att kontrollera att rapporteringsskyldigheten för ETS2 sker i det landet där utsläppet faktiskt sker.

Drivkraft Sverige stödjer förslaget om att ett harmoniserat EU system för den här typen av transaktioner. En vägledning i detta bör komma på plats så snart som möjligt.

Det finns även fler risker med att dubbelräkning uppstår som exempel kan nämnas bränslen som flyttas ut ur ett uppskovsförfarande för att senare flyttas tillbaka. Eller bränsle som flyttas mellan olika lager. För dessa behöver det finnas vägledning för hantering och rapportering.

Samordning av rapportering

Samordningen mellan olika rapporteringar såsom drivmedelslagen, hållbarhetslagen och reduktionsplikten och nu ETS2 bör förbättras och samordnas. Drivkraft Sverige uppmuntrar fortsatta initiativ och bidrar gärna i arbetet med att få till en bättre samordning mellan olika typer av rapporteringar.

Åsa Håkansson
Produkt- och miljöexpert
Stockholm den 11 mars 2024