

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.

Miljö- och energidepartementet

Yttrande över utkast till ändring i förordningen (2011:1088) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen

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 ändring i förordningen (2011:1088) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen.

I sak anges förslaget innebära att fler ämnen ska spåras tillbaka till odling av råvaran. Detta anges i sin tur leda till att fler ämnen får krav på att de markkriterier som ställs i regelverket ska vara uppfyllda och att utsläpp från odlingssteget inkluderas i beräkningen av klimatprestanda. Mer specifikt anges att råvarorna PAFD¹, teknisk majsolja och fria fettsyror inte längre kommer att vara restprodukter om förslaget genomförs. Det innebär att för biodrivmedel från dessa råvaror ska växthusgasutsläppen räknas från odling och det krävs spårbarhet för att kontrollera om markkriterierna är uppfyllda.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I konsekvensutredningen anges att Förnybartdirektivets hållbarhetskriterier översiktligt kan delas in i två delar: krav på minsta växthusgasminskning och markkriterier. När det gäller växthusgasminskningen så anses biodrivmedel eller flytande biobränslen som hållbara om användningen av dessa bränslen medför en minskning av utsläppen av växthusgaser i förhållande till utsläppen om fossila bränslen i stället hade använts. Minskningen avser de utsläpp som uppstår under produktionskedjan, som inbegriper allt från odling av biomassan till användningen av biodrivmedlet. När det gäller markkriterierna får råvaran inte komma från mark med högt kolinnehåll eller mark med hög biologisk mångfald. För biodrivmedel och flytande biobränslen som framställs av avfall eller restprodukter gäller emellertid kravet på minskade växthusgasutsläpp, men beräkningen görs från den plats där avfallet eller restprodukten uppstod och inbegriper således inte utsläpp under odlingsprocessen. Huvudregeln anges också vara att markkriterierna inte gäller för avfall och restprodukter.

Det anges att syftet med förslaget är att det ska ske en snävare bedömning än enligt dagens regelverk av vilka ämnen som ska anses utgöra restprodukter. Det anges vara av stor betydelse att de biodrivmedel som används för att nå de klimatpolitiska målen är hållbara.

¹ PAFD är en förkortning för palm fatty acid distillate.

Regelrådet finner att redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget är godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Det anges att om förslaget inte genomförs förväntas råvaran PFAD att vara den dominerande råvaran för den HVO² som används i reduktionsplikten och som säljs på HVO100³-marknaden.

Regelrådet gör följande bedömning. Det saknas information om det skulle vara möjligt att uppnå förslagets syfte med någon alternativ lösning. Detta är en brist. Däremot framgår förslagsställarens bedömning av vad som skulle bli effekten om förslaget inte genomförs.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar bristfällig.

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

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I konsekvensutredningen anges att förslaget är en del av genomförandet av det s.k. ILUC-direktivet⁴. När det gäller bestämmelserna i 3§a i den föreslagna förordningsändringen anges det vara fråga om en generell reglering. Det anges att direktivets definition av restprodukt ger ett utrymme för medlemsstaterna att tolka hur bedömningen ska göras i avsaknad av riktlinjer eller vägledande avgöranden från EU-domstolen. Det anges inte vara fråga om att ställa ytterligare krav. När det gäller 3§b i den föreslagna förordningsändringen anger förslagsställaren att det är uppenbart utifrån vissa EU-rättsakter att några ämnen utgör restprodukter. Exempel på detta ges. Det anges att eftersom det har bedömts på EU-nivå att vissa ämnen är att betrakta som restprodukter bör samma ämnen betraktas som restprodukter även i Sverige.

Regelrådet gör följande bedömning. Det som beskrivs om bestämmelserna i 3§a framstår för Regelrådet som något tvetydigt. Å ena sidan anges att det finns ett visst tolkningsutrymme för medlemsstaterna, å andra sidan att de aktuella bestämmelserna inte innebär att det ställs ytterligare krav. Om det finns ett tolkningsutrymme borde det, såvitt Regelrådet kan förstå, vara möjligt att utforma den aktuella bestämmelsen på ett sätt som är mer eller mindre krävande i förhållande till den miniminivå som krävs enligt EU-rätten. Det är inte helt tydligt utifrån beskrivningen hur den nationella bestämmelsen förhåller sig till något slags EU-rättsligt minimikrav. Det hade varit önskvärt om detta hade kunnat beskrivas något tydligare. Beskrivningen av hur bestämmelserna i övrigt förhåller sig till EU-rätten är däremot tydlig. Sammantaget är befintlig redovisning tillräcklig.

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

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Det saknas information om särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser. Den föreslagna tidpunkten är 1 januari 2019.

² HVO = hydrerad vegetabilisk olja

³ HVO100 är ren HVO, som framför allt används i lastbilar och bussar, till skillnad från låginblandad HVO som blandas in i vanlig diesel.

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1513 om ändring av direktiv 98/70/EG om kvalitet på bensen och dieselbränslen

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I konsekvensutredningen anges att ca 165 företag, kommuner och andra aktörer har s.k. hållbarhetsbesked som visar att de biodrivmedel eller flytande biobränslen som hanteras anses vara hållbara. Ett flertal av dessa aktörer anges dock ingå i koncerner med flera rapporteringsskyldiga bolag. Vidare anges även producenter av biodrivmedel, konsumenter och transportköpare påverkas indirekt av bestämmelsen.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns viss information om berörda företags antal, branschtillhörighet och storlek. Det är emellertid oklart hur många aktörer av de nämnda 165 som är företag. Inte heller framgår det hur många av de indirekt berörda aktörerna som är företag. Till följd av detta så är det inte möjligt att säkert sluta sig till antalet berörda företag även om viss information finns. När det gäller företagets storlek så framgår det visserligen att det bland berörda aktörer finns större koncerner. Däremot går det inte att utläsa hur många eller hur stora dessa koncerner är och det finns inte heller annan storleksmässig beskrivning av företag. Det finns viss information om berörda företags branschtillhörighet och denna information kan anses vara tillräcklig även om också den med fördel hade kunnat utvecklas.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån bransch godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal och storlek bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

Inget anges om påverkan på berörda företags administrativa kostnader.

Regelrådet gör följande bedömning. Det går inte att utifrån konsekvensutredningen sluta sig till att det saknas effekter på administrativa kostnader. Om det skulle vara förslagsställarens bedömningar att sådana effekter saknas borde det ha angetts och motiveras. Är bedömningen tvärtom att sådana effekter finns ska de beskrivas. Avsaknaden av information är i alla händelser en brist.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på administrativa kostnader bristfällig.

Andra kostnader och verksamhet

Det anges i konsekvensutredningen att det i praktiken bara finns en producent av HVO i Sverige som förser drivmedelsleverantörerna med denna produkt och som därmed kan styra prissättningen. Av detta skäl anges det vara svårt att göra antaganden om eventuella priseffekter av förslaget och hur marknaden kommer att reagera på dem. Vidare anges i konsekvensutredningen att om PFAD ersätts med palmolja blir de offentligfinansiella effekterna försumbara. I den mån en minskad försäljning av HVO100 leder till ökad dieselanvändning anges det kunna innebära ökade offentligfinansiella inkomster eftersom den fossila delen av dieseln är betydligt högre beskattad än motsvarande förnybara inslag. Vidare anges att om drivmedelsleverantörerna tvingas betala en reduktionspliktsavgift till följd av att de inte uppfyller reduktionsplikten kommer även det innebära en intäkt till staten. Vidare anges att i ett teoretiskt scenario där inget biodrivmedel alls blandas i diesel skulle detta innebära en maximal pumpprishöjning på ca 1,3 kr per liter. Förslagsställarens bedömning är emellertid att drivmedelsbolagen vid en brist primärt kommer att vilja uppfylla plikten genom att lågiblanda HVO från

palmolja om de har möjlighet. Eftersom sådan HVO har sämre växthusgasprestanda behöver en större volym blandas in vilket anges kunna ha en viss påverkan på priset vid pump. En sådan prisökning anges vara svårbedömd men förslagsställaren bedömer att den kan väntas bli lägre än i det nyss nämnda scenariot helt utan biodrivmedel. På sikt bedömer förslagsställaren att nya råvaror med lägre utsläpp av växthusgaser tillkommer på marknaden. Det anges att en eventuell brist på HVO100-marknaden främst kommer att beröra privat och offentlig bussbransch och åkerinäringen som använder detta drivmedel. En brist skulle kunna leda till att bolagen måste övergå till fossil diesel eller använda HVO från palmolja, vilket skulle kunna ge negativa effekter om företag har åtagit sig att köra på 100 procent förnybara drivmedel.

När det gäller biodrivmedelsproducenter och drivmedelsleverantörer anges att försäljningen av HVO har ökat kraftigt de senaste åren och att detta gäller i synnerhet för HVO100. När det gäller försäljning av HVO100 anges att en brist kan ge negativa konsekvenser i form av minskad försäljning och svårigheter att uppfylla avtal gentemot större konsumenter som efterfrågar detta drivmedel. För biodrivmedelsproducenter görs bedömningen att förslaget på kort sikt innebär att producenter som använder PFAD och teknisk majsolja för produktion av HVO kan komma att få en minskad försäljning i Sverige.

Regelrådet gör följande bedömning. Det går att sluta sig till att de offentligfinansiella effekter som nämns till följd av exempelvis ökad användning av diesel borde ha sin direkta motsvarighet i en ökning i skatte- och avgiftsrelaterade kostnader för berörda företag. Detta hade dock med fördel kunnat klargöras i konsekvensutredningen. Det finns information om hur bränslepriser skulle kunna påverkas, samtidigt som det tydliggörs vilka hinder som finns för att göra säkra bedömningar. Regelrådet finner sammantaget att redovisningen kan anses tillräcklig givet förutsättningarna i detta ärende.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på andra kostnader och verksamhet godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I konsekvensutredningen anges att det inte kan utslutas att det på kort sikt kan uppstå konkurrensnedvridningar mellan drivmedelsleverantörer på grund av brist på HVO. På längre sikt bedömer förslagsställaren att denna risk minskar eller elimineras då fler producenter väntas komma in på marknaden.

Regelrådet gör följande bedömning. Remissen innehåller en utförlig redovisning av hur marknaden ser ut med avseende på olika bränslen och hur utbud och efterfrågan för dessa bränslen kan påverkas till följd av förslaget. Den information om marknaden som är möjligt att tydligt koppla till påverkan på företagen är emellertid mer begränsad. Det framgår dock att det råder nästintill monopol i produktion av HVO och att det på kort sikt skulle kunna uppstå konkurrensnedvridningar, som väntas avta eller försvinna, som refererats ovan. Det är också tydligt redovisat vilka osäkerheter som finns vid bedömningen av möjliga utfall. Mot denna bakgrund gör Regelrådet bedömningen att även om det hade varit önskvärt med mer information om effekter specifikt för företagens konkurrensförhållanden är befintlig information tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag godtagbar.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Inget anges om påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet bedömer att eftersom redovisningen av påverkan på företag generellt är begränsad kan det inte uteslutas att företag skulle påverkas i andra avseenden. Avsaknaden av information är därför en brist.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på företagen i andra avseenden bristfällig.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Inget anges om särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning.

Regelrådet gör följande bedömning. Det går visserligen att sluta sig till att regelförslaget inte innehåller några särskilda hänsynstaganden till små företag. Det saknas emellertid information om förslagsställaren har gjort några överväganden avseende små företag vid utformningen av förslaget. Det saknas, som nämnts, även annan information om de berörda företagens storlek. Sammantaget går det inte att utifrån redovisningen avgöra om det har gjorts några överväganden avseende små företag och det går inte heller att utesluta att det hade kunnat vara relevant att göra det. Redovisningen är därför otillräcklig.

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

Sammantagen bedömning

Regelrådet kan konstatera att konsekvensutredningen i vissa avseenden innehåller relevant information av tillräcklig kvalitet. Beskrivningen av alternativa lösningar, berörda företag, påverkan på administrativa kostnader och flera andra aspekter är emellertid alltför otydliga för att konsekvensutredningen som helhet ska anses hålla tillräcklig kvalitet.

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

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 28 februari 2018.

I beslutet deltog Pernilla Lundqvist, ordförande, Annika Bergman, Hanna Björknäs, Yvonne von Friedrichs och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av Per Högström.



Pernilla Lundqvist
Ordförande



Per Högström
Föredragande