

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2017-03-31

Närvarande: F.d. justitieråden Severin Blomstrand och Annika Brickman samt justitierådet Anita Saldén Enérus.

Bränslekvalitetsdirektivets specificerade rapporteringskrav och utsläppsmål

Enligt en lagrådsremiss den 16 mars 2017 har regeringen (Miljö- och energidepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i drivmedelslagen (2011:319).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av departementssekreteraren Pia-Maria Lindroos.

Förslaget föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Allmänt

I lagrådsremissen föreslås ändringar i drivmedelslagen, som bl.a. genomför regler om krav på kvaliteter för olika typer av drivmedel i

bränslekvalitetsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 98/70/EG av den 13 oktober 1998 om kvaliteten på bensin och dieselbränslen och om ändring av rådets direktiv 93/12/EEG). 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 bensin och dieselbränslen). Tilläggsdirektivet anger beräkningsmetoder och innehåller krav på rapportering enligt bränslekvalitetsdirektivet.

Ytterligare ändringar i bränslekvalitetsdirektivet beslutades genom det s.k. ILUC-direktivet (Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1513 av den 9 september 2015 om ändring av direktiv 98/70/EG om kvaliteten på bensin och dieselbränslen och om ändring av direktiv 2009/28/EG om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor).

Ändringarna som föreslås i lagrådsremissen syftar till att implementera den nya EU-lagstiftningen som fastställer beräkningsmetoder och rapporteringskrav enligt bränslekvalitetsdirektivet.

I remissen s. 11 finns en översiktlig redovisning, dels av vilka bestämmelser som finns i tilläggsdirektivet, dels av de bestämmelser i ILUC-direktivet som avser ändringar i bränslekvalitetsdirektivet. Det framgår dock inte om förslagen i drivmedelslagen föranleds av ändringarna i bränsledirektivet eller av andra skäl. Vilka artiklar i direktiven som genomförs nämns således inte i anslutning till paragraferna. Tillämpningen av lagen underlättas om motsvarande artiklar i ändringsdirektiven redovisas i författningskommentarerna till paragraferna.

20 och 21 §§

Enligt 21 § ska en drivmedelsleverantör "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 koldioxid-ekvivalenter per megajoule".

Förslaget väcker frågor. Inledningsvis är hänvisningen till 20 § oklar. Den paragrafen föreskriver enligt förslaget att en drivmedelsleverantör i en årlig utsläppsrapport ska lämna uppgifter om de levererade drivmedlens typ, volym, energimängd, innehåll, ursprung, inköpsställe och "miljöpåverkan genom utsläpp av växthusgaser från hela livscykeln". Enligt paragrafens nuvarande lydelse ska motsvarande rapport innehålla uppgifter om "utsläppen av växthusgaser". Hur de i förslaget tillagda orden "miljöpåverkan genom" ska förstås framgår inte av remissen. Att miljöpåverkan – på samma sätt som utsläpp av växthusgaser – skulle kunna mätas i gram per megajoule, som påbudet i 21 § tycks förutsätta, förefaller mindre sannolikt. Om de i 20 § tillagda orden inte ska tillmätas någon betydelse bör de utgå. I annat fall måste det klargöras vad hänvisningen till dessa ord i 21 § innebär.

Kravet att leverantören ska "vidta åtgärder som innebär" en viss effekt på utsläppen är inte heller alldeles lätt att förstå. Vid föredragningen har upplysts att avsikten är att åtgärderna ska "medföra" eller "leda till" den önskade effekten. Paragrafens utformning bör övervägas ytterligare även i den delen.

Vidare ska enligt 21 § utsläppen av växthusgaser minska och senast år 2020 uppgå till en viss mängd per energienhet. Bestämmelsens ordalydelse ger vid handen att utsläppen dels ska minska, dels nå det förestavade målet senast 2020. Detta betyder att leverantörerna

ska minska sina utsläpp oavsett om det behövs för att målet ska uppnås.

I remissen saknas uppgifter om de enskilda drivmedelsleverantörernas aktuella utsläpp och det framgår alltså inte heller hur stor andel av leverantörerna som behöver minska sina utsläpp för att nå målet. Av författningskommentaren kan emellertid utläsas att det kan finnas leverantörer med utsläppsvärden som understiger målvärdet och som alltså kan sälja utsläppsutrymme till andra.

Vid föredragningen har upplysts att avsikten inte är att det ska ställas några självständiga krav på minskning av utsläppen under åren 2017–2020 och inte heller under åren därefter. Målvärdet ska enligt direktivet uppnås först den 31 december 2020 och avsikten är inte att ålägga de svenska leverantörerna strängare krav än så. För att efterkomma direktivets krav ska en leverantör alltså bara se till att de efter utgången av 2020 levererade drivmedlen inte överskrider utsläppsmålet. Detta framgår inte av förslaget. Inte heller framgår det att det uppsatta målet ska fortsätta att gälla för åren efter 2020. Lagrådet förordar att bestämmelsen formuleras om så att det framgår vad som är avsikten.

22 §

I paragrafen bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om bl.a. åtgärder som ska vidtas för eller får tillgodoräknas som minskning av utsläpp enligt 21 § och hur minskningen ska beräknas. Under föredragningen har upplysts att avsikten är att inga andra åtgärder än de som framgår av föreskrifterna får tillgodoräknas.

Det är oklart hur denna bestämmelse förhåller sig till påbudet i 21 §, särskilt om det inte är avsikten att i den paragrafen föreskriva något självständigt krav på minskning av utsläppen. Vid föredragningen har upplysts att syftet med bemyndigandet är att regeringen ska kunna införa restriktioner i fråga om vilka slags åtgärder som kan godtas och hur åtgärder ska få tillgodoräknas. Om 21 § emellertid ska förstås uteslutande som ett krav på en högsta nivå för utsläppen efter år 2020 måste bemyndigandet i 22 § 9 formuleras om.

25 §

Genom paragrafen, som är ny, införs en förseningsavgift om 1 000 kr. Den ska betalas av en drivmedelsleverantör som inte har lämnat utsläppsrapport i rätt tid. Enligt remissen är syftet med förseningsavgiften att öka efterlevnaden av bestämmelserna om rapportering.

Som några remissinstanser har anfört kan det ifrågasättas att en så låg avgift är ändamålsenlig. Det finns inga uppgifter i remissen om drivmedelsleverantörernas betalningsförmåga, men vid föredragningen har Lagrådet bibringats intrycket att 1 000 kr för de flesta leverantörer är ett försumbart belopp. Att förslaget – som regeringen påpekar – innebär en skärpning, eftersom det i dag inte finns någon förseningsavgift, är inte ägnat att övertyga om ändamålsenligheten.

I remissen framhålls att Energimyndigheten dessutom kan besluta om ett föreläggande vid vite med ett avsevärt högre belopp. Detta väcker frågan mer allmänt om hur förseningsavgiften är avsedd att förhålla sig till bestämmelserna om vite. Är det meningen att en förseelse ska kunna föranleda både vite och förseningsavgift (jfr 26 § i den gällande lydelsen)?

Regleringen bör övervägas ytterligare under den fortsatta beredningen.

26 §

Paragrafen föreskriver att drivmedelsleverantören får befrias från förseningsavgiften under förutsättningar som anges i två alternativa punkter. I den första punkten – men inte i den andra – anges som en av två förutsättningar att leverantören inte har lämnat uppgifter i tid. Innan det blir aktuellt att ta ställning till om leverantören ska befrias från förseningsavgiften måste det vara klarlagt att leverantören inte har lämnat uppgifter i tid; annars kan förseningsavgift inte tas ut och då uppkommer inte frågan om avgiftsbefrielse. Det förefaller överflödigt att pröva denna förutsättning även som ett led i frågan om avgiftsbefrielse.

Enligt andra punkten får leverantören befrias från förseningsavgiften, om det är uppenbart oskäligt att ta ut den. Första punkten behandlar omständigheter som leverantören inte har kunnat råda över. Även här kan det vara fråga om situationer där det är oskäligt att ålägga förseningsavgift. För att punkterna inte ska lappa över varandra kan ordet ”annars” föras in i andra punkten.

Enligt 28 § får drivmedelsleverantören helt eller delvis befrias från utsläppsavgiften, om det finns synnerliga skäl. Rekviritet ”synnerliga skäl” har en innebörd som ligger nära innebörden i ”uppenbart oskäligt”. Under den fortsatta beredningen bör den avsedda skillnaden klargöras.

27 §

I paragrafens första stycke föreskrivs att den som bryter mot 21 §

ska betala en utsläppsavgift med 7 kronor per kilo koldioxid eller koldioxidekvivalenter som överstiger den utsläppsmängd som skulle ha nåtts senast under 2020.

Som 21 och 27 §§ har utformats i remissförslaget skulle en utebliven minskning av utsläppen under åren efter ikraftträdandet medföra att utsläppsavgift ska utgå oavsett om utsläppsmålet uppnås i tid. Det är också oklart, särskilt med hänsyn till vad som framgår av allmänmotiveringen (s. 18), om en utsläppsavgift ska kunna utgå på grund av utsläppsnivåerna under 2020. (Se vad Lagrådet har anfört i anslutning till 21 §.) Av förslaget till 27 § framgår inte heller om utsläppsavgift ska kunna beslutas för tidigare eller senare år än 2021.

Lagrådet förutsätter att paragrafens utformning övervägs under den fortsatta beredningen.

28 §

Se vad Lagrådet har anfört i anslutning till 26 § om uttrycken ”synnerliga skäl” och ”uppenbart oskäligt”.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

De nya bestämmelserna ska träda i kraft den 1 augusti 2017. Några övergångsbestämmelser föreslås inte.

I 20 § föreskrivs att en drivmedelsleverantör en gång per år ska lämna en utsläppsrapport till den myndighet som regeringen bestämmer. Det anges också vilka uppgifter som ska lämnas i rapporten. I remissen föreslås att paragrafen kompletteras med ytterligare uppgifter som rapporten ska innehålla. Om det inte finns några övergångsbestämmelser, blir frågan om en drivmedelsleverantör som för

kalenderåret 2016 inte har lämnat en rapport i rätt tid utan gör det först efter ikraftträdandet, då också måste lämna de ytterligare uppgifter som framgår av 20 § i dess nya lydelse.

Enligt remissen (s. 16) ska en utsläppsrapport lämnas senast den 1 april året efter det kalenderår som rapporteringen avser. Det föreslås i en ny paragraf (25 §) att en drivmedelsleverantör som inte har lämnat utsläppsrapport i rätt tid ska betala en förseningsavgift med 1 000 kronor. Frågan är då om regeringens avsikt är att en drivmedelsleverantör ska bli skyldig att betala förseningsavgift för en utsläppsrapport som rätteligen skulle ha lämnats in före ikraftträdandet men som lämnas in först därefter.

Det bör också övervägas att införa en övergångsbestämmelse till 27 §, se vad Lagrådet har anfört i anslutning till den paragrafen.

Lagrådet konstaterar att behovet av övergångsbestämmelser måste behandlas under den fortsatta beredningen av lagstiftningsärendet.