



Kvotpliksystem för biodrivmedel

Energimyndighetens förslag till utformning

ER 2009:27



1 Förslag och slutsatser

Energimyndighetens förslag till utformning av ett kvotpliktsystem för biodrivmedel

- Kvotpliktiga bränslen är motorbensin och dieselbränsle som i lagtexten specificeras med KN-nummer hämtade i lagen om skatt på energi (LSE). En ytterligare avgränsning har gjorts vilket innebär att det är de oljeprodukter som inte innehåller märkämnena som ingår.
- Energimyndigheten föreslår separata kvoter för motorbensin och dieselbränsle. Skälet är att minska risken för snedvridning av konkurrenssituationen på drivmedelsmarknaden.
- Biodrivmedel för att uppfylla kvoten definieras som flytande och gasformiga biodrivmedel som uppfyller EU:s hållbarhetskriterier. Biodrivmedel som använder råvaror som framhålls som prioriterade i EG:s förnybarhetsdirektiv: avfall, restprodukter, cellulosa från icke-livsmedel och material som innehåller både lignin och cellulosa ges högre vikt.
- Restriktioner införs för vilka biodrivmedelsalternativ som får användas för de separata kvoterna. Huvudregeln är att de biodrivmedel som ersätter dieselbränsle ska användas för dieselbränslekvoten och på samma sätt för motorbensinkvoten. Gasformiga biodrivmedel får användas till kvotpliktuppfyllelse för både motorbensin och dieselbränsle. Hur det ska utformas måste beskrivas i föreskrifter.
- Kvotpliktsystemet träffar de grupper som är skattskyldiga enligt LSE och som definieras som upplagshavare och registrerade och oregistrerade varumottagare.
- Vi föreslår även att kvotplikten kan uppfyllas genom tredje part. Med tredje part avses annan kvotpliktig aktör eller annan aktör som är skattskyldig enligt LSE.
- Energimyndigheten föreslår att nivån på kvotplikten främst sätts i relation till de i bränslekvalitetsdirektivet tillåtna inblandningsnivåerna för etanol i bensin och FAME i diesel. Den procentuella kvotnivån förslås i energitermer sättas till 6,1 % år 2011 och 7,2 % år 2020 för bensin. För diesel föreslås kvotnivån 5,4 % år 2011 och 7,2 % 2020.
- En lämplig utformning av en sanktion, kallat kvotpliktsavgift, är avgörande för att systemet ska fungera. Energimyndigheten föreslår en fast kvotpliktsavgift. Energimyndigheten redovisar ett räkneexempel som indikerar att för motorbensinkvoten krävs åtminstone en avgift på 106 öre/kWh (29,4 öre/MJ) beräknat på den del biodrivmedel som saknas för att kvotplikten ska vara uppfylld. För dieselbränslekvoten blir motsvarande avgift 60 öre/kWh (16,5 öre/MJ). En möjlighet att ansöka hos tillsynsmyndigheten om jämkning av kvotpliktsavgiften vid särskilda skäl föreslås.

I EG:s direktiv om en ökad andel förnybar energi har ett specifikt transportmål definierats. Det innebär att 10 % av använd energi i sektorn ska utgöras av förnybar energi. Enligt beräkningar som gjorts inom ramen för detta uppdrag visas att enbart genom de nya låginblandningsnivåerna enligt bränslekvalitetsdirektivet och förnybar elenergi för transporter når man relativt långt i måluppfyllelse. Prognostiserad använd el till den spårbundna trafiken år 2020 beräknas ge ett bidrag med cirka 2,5 procentenheter till uppfyllelsen av det specifika transportmålet. Det beror på Sveriges höga andel förnybar elproduktion. En fortsatt eller ökad användning av höginblandade och rena biodrivmedel kan innebära att Sverige överträffar målet på 10 %. Utvecklingen är starkt avhängig vilken statlig styrning som införs. Idag gäller en generell skattebefrielse för samtliga biodrivmedel (exklusive el).

Energimyndigheten presenterar här ett förslag till hur ett kvotpliktsystem kan utformas givet att den generella skattebefrielsen tas bort. Syftet med kvotpliktsystemet ska vara att bidra till uppfyllandet av nationella och europeiska mål för biodrivmedel. Kvotpliktsystemet kommer garantera att en viss mängd biodrivmedel finns på den svenska marknaden. Med en påförd energiskatt är det inte säkert att denna användning annars skulle ske. Det skulle då bero på vilka kostnaderna är för leverantörerna att använda och sälja biodrivmedelsalternativet.

Energimyndigheten har i analysen både inkluderat ett kvotpliktsystem som omfattar samtliga förnybara energislag men också analyserat olika begränsningar av ett kvotpliktsystem. Vid ett begränsat kvotpliktsystem har även resonemang om kompletterande styrning för de energislag (tekniker) som inte inkluderats gjorts.

Energimyndigheten har eftersträvat en välavvägd lösning för att både uppnå EU:s specifika transportmål på 10 % förnybar energi i transportsektorn på ett kostnadseffektivt sätt och samtidigt ge incitament som bidrar till att utveckla tekniker för att nå mer långsiktiga klimatmål.

Energimyndigheten föreslår ett begränsat kvotpliktsystem

Marknaden för biodrivmedel är komplex. Det finns många olika drivmedelsalternativ som kräver delvis olika fordon och infrastrukturer. För att ett kvotpliktsystem ska fungera som styrmedel där incitament ges för att utveckla flera olika biodrivmedelsalternativ liksom olika fordonsalternativ krävs enligt Energimyndighetens bedömning både en möjlighet för de olika kvotpliktiga aktörerna att handla med biodrivmedelscertifikat men också en nivå på kvotplikten som är tillräckligt hög.

En handel möjliggör för en kvotpliktig aktör som i utgångsläget enbart levererar biodrivmedel att sälja delar av överskottet. Exempel på en sådan aktör är producenter och distributörer av biogas. Energimyndigheten gör dock i nuläget bedömningen att det finns en risk att handeln med biodrivmedelscertifikat inte

kommer fungera tillfredsställande. Marknaden för biodrivmedelscertifikat kan komma att innehålla en för låg likviditet.

En kvotnivå som inte är tillräckligt hög riskerar att bli hämmande för en användning utöver låginblandade biodrivmedel. Energimyndigheten bedömer att kvotnivån behöver ligga en bit över den av EU beslutade ambitionsnivån för transportsektorn för att det ska ge tillräcklig stimulans utöver låginblandade biodrivmedel i bensin och diesel. Valet av kvotnivå blir avgörande för hur ett mer omfattande system driver utvecklingen av biodrivmedel. En nivå som är för lågt satt kan införa en osäkerhet för vissa investeringar på marknaden för biodrivmedel.

För att kunna sätta en kostnadseffektiv nivå till år 2020 krävs kunskap om vilken nivå som innebär en från samhällets sida kostnadseffektiv fördelning mellan hur mycket förnybar energi som styrs in i transportsektorn och det övriga energisystemet. I bedömningen bör också den långsiktiga teknikutvecklingen vägas in. Denna samlade bedömning har inte ingått i vårt uppdrag.

Sammantaget gör det att vi föreslår ett begränsat kvotpliktsystem inledningsvis som sedan ses över efter några år.

Den garanterade volymen biodrivmedel som ges av kvotpliktsystemet är en del av de biodrivmedel som kan uppfylla EU:s transportmål

Kvotpliktsystemet kommer att vara en del i en strategi för att nå målet om 10 % förnybar energi i transportsektorn enligt EG:s förnybarhetsdirektiv. Enligt vår föreslagna kvotnivå uppfylls 6,4 procentenheter av det mål på 10 % som EU:s medlemsländer ska uppnå till år 2020. Vi har då inkluderat även den prognostiserade användningen av förnybar el i nämnaren. Om förnybar el adderas till täljaren hamnar måluppfyllelsen på 8,9 %. Utöver de biodrivmedel som garanteras av kvotpliktsystemet samt den förnybara elen ska användningen av övriga höginblandade och rena biodrivmedel för år 2020 inkluderas för att få fram den slutliga måluppfyllelsen enligt EU:s specifika transportmål.

Samtidigt påförs energiskatt

I utredningens uppdragsbeskrivning framhålls att den generella skattebefrielsen bör tas bort efter 2013. Energimyndighetens bedömning är att endast energiskatt bör påföras och inte koldioxidskatt för de drivmedel som uppfyller hållbarhetskriterierna i förnybarhetsdirektivet. En annan önskvärd ändring är att energibeskattningen sker efter energiinnehåll istället för som idag efter volym. För att detta säkert ska kunna genomföras krävs en ändring av det EG:s energiskattedirektiv så att bränsleskatten kan delas upp i en energiskattedel och en koldioxidskattedel. Det pågår diskussioner om att revidera energiskattedirektivet och dessa ändringar är med i diskussionerna. Sverige bör i det fortsatta arbetet driva dessa frågor.

Kompletterande styrmedel kommer krävas för en utveckling av förnybar energi i transportsektorn

Även efter införandet av ett kvotpliktsystem kommer det att krävas kompletterande styrmedel i transportsektorn för att säkra måluppfyllelsen på 10 % samt för att ge fortsatta incitament för flera tekniker/produkter att utvecklas. Energimyndigheten föreslår främst möjligheten till fortsatt skattebefrielse fram till år 2019. Till skillnad från kvotpliktsystemet så innebär det att det är marknadens aktörer som avgör den exakta tillförda volymen till marknaden. Energimyndigheten har övervägt möjligheten att ge skattebefrielse för endast den användning som sker utanför kvotpliktsystemet. Det bedöms dock försvåra Skatteverkets administration samtidigt som konstruktionen för detta skulle innebära att aktörerna får tillbaka skatten med en fördröjning av ungefär ett år vilket inte bedöms som önskvärt. Den skattebefrielse som ges kommer därmed att gälla både utanför och inom kvotpliktsystemet. Energimyndigheten har inte haft tillräcklig information för att bedöma om denna utformning, som innebär att biodrivmedlet kan användas för att uppfylla en kvotplikt samtidigt som skattenedsättning ges, kommer att påverka den bedömning om överkompensation som EU gör löpande med anledning av ett medgivande att använda skattebefrielse.

Beroende på hur mycket kompletterande styrning som införs kan det ge incitament som gör att Sverige når längre än målet om 10 % förnybar energi i transportsektorn till år 2020. Skälen till att använda kompletterande styrning måste då ses i ett mer långsiktigt perspektiv med mer långtgående klimatmål och långsiktiga prioriteringar om en fossiloberoende fordonspark. De gäller gasformiga biodrivmedel, höginblandande flytande biodrivmedelsprodukter och förnybar el i transportsystemet. Dessutom bör särskild hänsyn tas till att de produktionssätt som använder råvaror som framhålls som prioriterade i förnybarhetsdirektivet: avfall, restprodukter, cellulosa från icke-livsmedel och material som innehåller både lignin och cellulosa ges tydliga incitament.

Vilka biodrivmedel omfattas av kvotpliktsystemet

En förutsättning för att biodrivmedel ska kunna användas för uppfyllande av kvotplikt är att de uppfyller EG:s hållbarhetskriterier. Vidare inkluderas alla biodrivmedel förutom förnybar el.

Tekniken för att använda el till vägtransporter befinner sig i en uppbyggnadsfas både vad gäller infrastruktur och fordonsutveckling. Att inkludera förnybar el i kvotpliktsystemet inledningsvis skulle enligt Energimyndigheten komplicera systemet betydligt. Exempelvis att bestämma vem som ska vara kvotpliktig aktör, hur tillsynen ska se ut när el används för att uppfylla kvotplikten och hur det skulle samverka med elcertifikatsystemet. Det skulle också innebära höga krav på spårbarhet av el, vilket i det här läget skulle kunna försvåra för utvecklingen av en ökad användning av el i vägtransportsektorn i och med att det skulle fördröja infrastrukturutbyggnaden.

Vårt förslag innebär att det inledningsvis främst är flytande biodrivmedel som kommer stimuleras av systemet. Enligt förnybarhetsdirektivet ska biodrivmedel från prioriterade råvaror räknas dubbelt såväl i ett nationellt kvotpliktsystem som i rapporteringen av uppfyllelsen av målet om 10 % förnybar energi i transportsektorn. Det innebär de produktionssätt som använder råvaror som framhålls som prioriterade i förnybarhetsdirektivet: avfall, restprodukter, cellulosa från icke-livsmedel och material som innehåller både lignin och cellulosa. Energimyndigheten har infört möjligheten till dubbelräkning i lagförslaget.

För samprocessning av bioråvara och fossilråvara till ett bränsle kommer en definition på hur andelen biomassa i drivmedlet ska beräknas att inkluderas i de föreskrifter som ska tas fram i anslutning till att systemet implementeras.

Vårt förslag är också att gasformiga biodrivmedel kan användas för att uppfylla kvotplikten. Syftet med att även inkludera gasformiga biodrivmedel är inte i första hand att driva utvecklingen av dessa. För att driva utvecklingen av gasformiga biodrivmedel skulle en betydligt högre kvotnivå behöva införas och troligen någon form av handel med biodrivmedelscertifikat. Syftet är istället att skapa en flexibilitet i systemet samtidigt som det medverkar till att utveckla marknaden för drivmedel så att den blir mer integrerad än vad den är idag. Vi föreslår också en möjlighet att uppfylla kvotplikten genom en tredjepartslösning där tredje part både kan vara annan kvotplikt aktör och aktör som är skattskyldig enligt lagen om skatt på energi.

Nya tekniker premieras även utanför kvotpliktsystemet

Energimyndigheten bedömer att nya tekniker för framställning av biodrivmedel är ett prioriterat utvecklingsområde. Kommersialisering av nya tekniker för biodrivmedelsproduktion är en stor utmaning med stora kapitalkostnader, långa ledtider i verifieringsfasen och höga risker. Med de nya teknikerna menas här de produktionssätt som använder råvaror som framhålls som prioriterade i förnybarhetsdirektivet: avfall, restprodukter, cellulosa från icke-livsmedel och material som innehåller både lignin och cellulosa, och där biodrivmedlen ännu inte finns kommersiellt tillgängliga.

Energimyndigheten föreslår därför att regeringen ansöker om fortsatt skattebefrielse för biodrivmedel som kommer från dessa typer av råvaror. Denna skattebefrielse föreslås gälla både inom och utanför kvotpliktsystemet. En förutsättning är att hållbarhetskriterier enligt förnybarhetsdirektivet uppfylls.

För dessa teknikers utveckling är forskning/utveckling/demonstration mycket viktig. Energimyndigheten ger hög prioritet åt insatser för utveckling av nya tekniker för biodrivmedelsproduktion inom det långsiktiga energipolitiska programmet. Det kan även behövas en bredare analys av hur staten ytterligare kan stödja en kommersialisering av de nya teknikerna. Ett exempel kan vara investeringsstöd för denna typ av anläggningar på grund av de stora kapitalkostnaderna.

Utvecklingen av gasformiga biodrivmedel är viktig

Energimyndigheten har valt att låta tillhandahållande av gasformiga biodrivmedel vara en möjlighet för en kvotpliktig aktör att uppfylla sin kvotplikt. Härigenom skapas ett incitament för de kvotpliktiga aktörerna att överväga möjligheten att använda ett gasformigt biodrivmedel, vilket kan bidra till att drivmedelsmarknaden blir mer integrerad. Energimyndigheten bedömer dock att regeringen bör ansöka hos EU om en fortsatt skattebefrielse även efter 2013 för användningen av gasformiga biodrivmedel i avsikt att transportsektorn ska fortsätta utvecklas i enlighet med regeringens intentioner. En förutsättning för skattebefrielse för gasformiga biodrivmedel är att dessa uppfyller hållbarhetskriterier enligt förnybarhetsdirektivet. Energimyndigheten anser att regeringen särskilt bör överväga om nedsättning endast ska ges till gasformiga biodrivmedel producerade med det i förnybarhetsdirektivet prioriterade råvarorna avfall, restprodukter, cellulosa från icke-livsmedel och material som innehåller både lignin och cellulosa. Det skulle i så fall innebära att produktion av biogas från livsmedelsråvara inte medges skattenedsättning. Om skattenedsättningen begränsas till biogas från de prioriterade råvarorna så sammanfaller det med förslaget ovan att ge skattenedsättning för nya tekniker.

Produktion av biogas stöds också via Landsbygdsprogrammet och genom en kommande stödförordning för förnybara gaser som bereds i regeringskansliet. Energimyndigheten har dessutom i uppdrag att ta fram en strategi för biogas.

Överväga fortsatt skattebefrielse även för höginblandade flytande biodrivmedel

Energimyndigheten föreslår att regeringen överväger att ansöka hos EU om att få ge fortsatt skattebefrielse för höginblandande produkter även efter 2013. Noteras bör att då denna skattebefrielse sätts för en specifik produkt kommer den inte att kunna utgå från de prioriterade råvarorna enligt EG:s förnybarhetsdirektiv. I övervägandet bör beaktas att det är en relativt sett mer kostsam åtgärd för att öka andelen förnybar energi i transportsektorn jämfört med låginblandning av biodrivmedel i och med att ett annat distributionssystem krävs samt andra fordon. Det som talar för att ge denna användning fortsatt statligt stöd är att Sverige redan gjort ett flertal satsningar som påverkat tillverkare av lätta och tyngre fordon samt konsumenter vid inköp av fordon. Exempelvis en särskild premie vid köp av anpassade fordon, lokala förmåner för dessa fordon samt krav på tankställen att investera i särskilda pumpar. Förslag finns också att bland annat denna typ av fordon undantas från fordonsskatt i 5 år. Att ta bort skattenedsättningen skulle kraftigt försämra förutsättningarna för användningen av höginblandade flytande biodrivmedel och därmed minska den totala användningen idag av biodrivmedel i transportsektorn i Sverige.

Om skattebefrielse ges bör miljöbilsdefinitionen för de fordon som använder höginblandade biodrivmedel skärpas vad gäller krav på energieffektivitet.

På samma sätt som för gasformiga biodrivmedel vill vi uppmärksamma på att om fortsatt skattebefrielse ges till höginblandade produkter så kommer även en eventuell användning av dessa inom ramen för kvotpliktsystemet att vara skattenedsatt. Att välja en konstruktion där den del som används för att uppfylla kvotplikten påförs energiskatt innebär mer administration för Skatteverket samt att aktörerna får vänta relativt lång tid på att få skatten återbetald. Det är också viktigt att notera att även om skattebefrielse/nedsättning fortsätter att ges så kommer användningen inte att vara given. Marknadsutvecklingen påverkas av bland annat av hur olje- och biodrivmedelspriserna utvecklas. och dispensen från skatt ges under förutsättning att det inte blir överkompensation, vilket EU prövar en gång per år. Utvecklingen behöver därför noga följas upp. En förutsättning för fortsatt skattebefrielse är att hållbarhetskriterier enligt förnybarhetsdirektivet uppfylls.

Elbilsutvecklingen bör stimuleras

Energimyndigheten bedömer att en ökad användning av el inom personbilstrafiken kan komma att utgöra en viktig del i utvecklingen mot att öka andelen förnybar energi i persontransportsektorn. Energimyndigheten har i en tidigare utredning föreslagit ett nationellt demonstrationsprogram för elbilar och laddhybrider med en omfattning på cirka 1500 fordon och en budget på runt 500 miljoner SEK under en fyraårsperiod för att kunna utvärdera teknik, beteenden, svenska förutsättningar och behov runt denna på nytt uppmärksammade teknik. Energimyndigheten bedömer att det samlade stödet till elbilar och laddhybrider bör ses över och att det eventuellt behöver förstärkas.

Energimyndigheten ger hög prioritet åt utveckling av el- och laddhybridfordon i det långsiktiga energipolitiska programmet.

Ökad styrning mot växthusgasminskning ska införas vid översynen efter två år

En förutsättning för att ett biodrivmedel ska kunna användas för att bidra till att uppfylla en kvotplikt är att biodrivmedlet uppfyller hållbarhetskriterierna som definieras av förnybarhetsdirektivet.

Energimyndigheten anser att en ökad styrning mot växthusgasminskning genom viktning, i enlighet med de olika växthusgasminskningsvärdena för olika produktionssätt, är en lämplig utformning för att åstadkomma en tydligare styrning mot det övergripande målet om minskad klimatpåverkan från transportsektorn. En sådan utformning skulle också stämma bättre överens med kraven i bränslekvalitetsdirektivet som riktas mot leverantörer av bensen och diesel och som innebär en växthusgasminskning på 6 % per energienhet bränsle i ett livscykelperspektiv till 2020.

Energimyndigheten kan inte i nuläget göra en fullständig konsekvensanalys över vad en sådan viktning skulle innebära för olika aktörer. I en fortsatt analys kommer bättre information finnas tillgänglig kring detaljer i implementeringen av

hållbarhetskriterierna samt vad implementeringen av bränslekvalitetsdirektivets krav på 6 % växthusgasminskning ur ett livscykelperspektiv innebär för de aktörer som kommer omfattas. Denna information behövs för att analysera hur viktningen ska se ut och förstå vilka incitament det skulle ge. Energimyndigheten anser att denna analys ska göras i översynen om två år och att målsättningen är att inkludera det i ett reviderat kvotpliktsystemet.

Förutsättningar för inhemsk produktion av biodrivmedel

Ett kvotpliktsystem måste beakta såväl EG:s statsstödsregler, regelverk för EG:s inre marknad som WTO:s regelverk. Energimyndigheten bedömer att det inte är förenligt med dessa regelverk att gynna inhemsk eller europeisk produktion inom ramen för ett kvotpliktsystem. Detta skulle dessutom inte vara en kostnadseffektiv lösning.

Den svenska produktionen av biodrivmedel uppvisar ofta bra nivåer vid beräkningar som visar graden av växthusgasreducering utifrån ett livscykelperspektiv. En möjlighet som Energimyndigheten anser ska införas är ett viktningssystem som ger en differentierad uppfyllelse av kvoten efter en värdering av växthusgasminskning. För att kunna göra det krävs dock mer information om implementeringen av EG:s förnybarhetsdirektiv och bränslekvalitetsdirektiv. Även om svensk produktion kommer väl ut vid en sådan viktning så bedöms vissa importerade biodrivmedel också göra det. Det krävs därför mer analys för att visa i vilken utsträckning en sådan viktning skulle ge ytterligare incitament för den inhemska produktionen och hur stora incitamenten i så fall skulle vara. Det är i nuläget svårt att bedöma om en sådan utformning skulle tydligt förbättra förutsättningarna för den inhemska produktionen.

Energimyndigheten vill uppmärksamma på en möjlig konsekvens som kan uppstå av det förslag vi lägger. När en energiskatt påförs de låginblandade biodrivmedlen i bensin och diesel så kan det innebära att importörerna väljer att importera etanol under ett annat tullnummer med en lägre tullsats. Det skulle försämra konkurrenskraften för inhemsk etanolproduktion. Det bör noteras att denna konsekvens inte är en effekt av hur kvotpliktsystemet är utformat utan en effekt av hur tillämpningen av EG:s tullregler ser ut i dagsläget.

Energimyndigheten bedömer att investeringsstöd för vissa prioriterade områden kan vara lämpligt och bör utredas vidare. Syftet bör då vara att stödja teknikutveckling och gynna de biodrivmedel som använder de råvaror som definieras i EG:s förnybarhetsdirektiv; avfall, restprodukter, cellulosa från icke-livsmedel och material som innehåller både lignin och cellulosa.

Systemet kan tidigast införas 1 januari 2011

Energimyndigheten bedömer att kvotpliktsystemet tidigast kan införas den 1 januari 2011. Om systemet ska införas den 1 januari 2011 måste förberedelserna för implementering i princip starta omgående. Förutom den allmänna

uppbyggnaden av administrationen av systemet har vi i denna utredning identifierat att följande frågor behöver slutligt fastställas.

- Att identifiera mer exakt vilka de kvotpliktiga aktörerna är
- Bedöma om en minimigräns behövs för att exkludera små aktörer från kvotpliktsystemet.
- Ett slutligt fastställande av kvotpliktsavgift.
- En detaljerad genomgång av samstämmighet mellan kvotpliktslagtexten och lagen om skatt på energi.
- En genomgång av om annan lagstiftning kan beröras av att en lag om kvotplikt för biodrivmedel genomförs.
- Överväga möjligheten för staten att kunna justera kvotnivån årligen (efter förslag från tillsynsmyndigheten och efter samråd med branschen). Det skulle i första hand handla om en justering uppåt och skälet är att biodrivmedelsmarknaden är under utveckling och att kostnader för nya tekniker kan sänkas och att lösningar som möjliggör en bättre distribution kan komma fram på marknaden. Exempel kan vara att tekniken för samprocessning av bioråvara och fossilråvara till ett bränsle ökar i omfattning eller att användningen av gasformiga biodrivmedel används för att uppfylla kvotplikten i en sådan omfattning att det ersätter låginblandade biodrivmedel. En sådan konstruktion innebär att kvotnivåernas storlek bör anges i en förordning istället för i lagen.

Energimyndigheten föreslås bli ansvarig tillsynsmyndighet. En första bedömning av resursåtgång för systemet uppskattar antalet medarbetare för implementering av kvotpliktsystemet till 3 årsarbetskrafter under år 2010 (under förutsättning av systemet ska starta 2011) och till 2 årsarbetskrafter då systemet går in i en förvaltningsfas.

Det är önskvärt att förändringar i energiskattedirektivet när det gäller möjligheten att dela upp den totala bränsleskatten i en energiskattedel och en koldioxidskattedel samt att beskatta drivmedel med bas i energiinnehåll istället för volym har genomförts när kvotpliktsystemet startar. Kvotpliktsystemets funktion bedöms dock inte beröras men konsekvenserna på bensin- och dieselpriiserna blir större om inte förändringarna i direktivet genomförs.

EG:s förnybarhetsdirektiv ska vara implementerat i svensk lagstiftning senast 5:e december 2010. Implementering av hållbarhetskriterier är en del av detta. Det är nödvändigt att denna lagstiftning finns på plats när kvotpliktsystemet införs.

EG:s bränslekvalitetsdirektiv ska vara implementerat i svensk lagstiftning senast 31:e december 2010. Det är nödvändigt att regelverket som tillåter låginblandning av 10 volym % etanol i motorbensin och 7 volym % FAME i dieselbränsle är implementerat innan kvotpliktsystemet startar.

Samverkan med styrning från olika EG-direktiv

Det finns ett stort behov av samordning av den statliga styrning som sker genom Sveriges och EG:s lagar för energibeskattnings, EG:s bränslekvalitetsdirektiv, EG:s förnybarhetsdirektiv inklusive hållbarhetskriterierna och ett eventuellt kvotpliktsystem. Det är viktigt att hålla nere den administrativa börda som kommer genereras, det gäller för både myndigheter och marknadens aktörer.

I bränslekvalitetsdirektivet ställs krav på 6 % växthusgasminskning per energienhet bränsle i ett livscykelperspektiv. I direktivet fastställs att ”medlemsstaterna ska utse den leverantör eller leverantörer som ansvarar för övervakning och rapportering av växthusgasutsläpp per energienhet under hela livscykeln från det bränsle eller den energi som levererats.” Vidare ska leverantörerna åläggas att minska växthusgasutsläppen, de bindande kraven är 6 % år 2020. En samordningsvinst skulle vara att de leverantörer som utses är samma aktörer som är kvotpliktiga aktörer i kvotpliktsystemet. Vidare bör regeringskansliet vid beredningen av de olika regelverken låta utreda om uppfyllande av kvotplikt kan vara ett sätt för aktörer att visa att de, åtminstone delvis, har uppfyllt de krav på växthusgasminskning som ställs i bränslekvalitetsdirektivet.

Ett annat viktigt samordningsområde är tillsynen av systemet. Denna bör samordnas med den tillsyn som ska utövas av den myndighet som kommer hantera hållbarhetskriterierna. Samordningen gäller även tillsynen av bränslekvalitetsdirektivets krav om 6 % växthusgasreduktion samt Skattemyndighetens löpande kontroll av energi- och koldioxidskatter.

Större översyn föreslås efter två år från systemets start

Energimyndigheten ser att det begränsade kvotpliktsystemet kan utvecklas. Det kräver dock att mer kunskap om dess faktiska verkan och påverkan på olika aktörer klargörs. För att utveckla systemet så att det styr in en större mängd biodrivmedel krävs fortsatt analys över vad som är en lämplig avvägning mellan hur mycket förnybar energi som ska användas i transportsektorn jämfört med övriga sektorer i energisystemet. Behovet av teknikutveckling för att nå framtida långsiktiga mål bör då även tas hänsyn till. Energimyndigheten anser att det också är viktigt att avvakta implementeringen av EG:s förnybarhetsdirektiv (speciellt tolkning av hållbarhetskriterierna), implementeringen av EG:s bränslekvalitetsdirektiv samt att följa hur förändringarna av EG:s energiskattedirektiv slutligen blir. När innehållet i direktiven klargörs ytterligare möjliggörs en bättre samordning och en bättre analys av hur direktiven påverkar kvotpliktsystemet.

En översyn av systemet föreslås efter att systemet varit i drift i två år. Givet att systemet startar 1 januari 2011 inleds en översyn 1 januari 2013. Syftet är då att kunna genomföra eventuella förändringar så snart det är möjligt vilket kommer bero på hur omfattande förändringar som beslutas. Översynen ska genomföras i nära samråd med aktörerna som berörs av kvotpliktsystemet.

En översyn behöver innehålla analys av en rad frågor, varav de viktigaste att belysa är om kvotpliktsystemet bör utvecklas så att systemet inkluderar fler aktörer och om handel med drivmedelscertifikat kan införas samt vad målnivån på kvotplikten bör vara. Givet en högre ambition i systemet bör det analyseras om nuvarande förslag med två separata kvoter bör ersättas med en kvot. Vidare ska möjligheten att inkludera en viktning av kvotpliktsuppfyllelse efter växthusgasminskning analyseras och utformas samt det bör ses över hur ett utvecklat kvotpliktsystem påverkar behovet av kompletterande styrmedel i transportsektorn.

Vad ger kvotpliktsystemet

Energimyndighetens bedömning är att det främst kommer vara låginblandning som idag utgörs av FAME i diesel och etanol i bensin samt eventuellt en viss volym biogas som inledningsvis genereras i kvotpliktsystemet. I grunden är det kostnaderna för biodrivmedlen som avgör vad aktörerna väljer att uppfylla sin kvotplikt med. Kostnadsrelationerna mellan olika drivmedelsalternativ kan utvecklas så att andra diesel- och bensinersättningar genereras av kvotpliktsystemet. Exempelvis samprocessning av bioråvara och fossiliråvara till ett bränsle direkt i raffinaderiprocessen, metanol i bensin, Fischer Tropsch i diesel samt de gasformiga biodrivmedlen biometan, DME och vätgas.

Konsekvenser för priset

En ekonomisk konsekvens för konsumenterna är en ökad kostnad till följd av att en energiskatt påförs biodrivmedlet. I beräkningen av storleken på denna kostnad förutsätts att EG:s energiskattedirektiv kommer ändras. Annars skulle kostnaden uppgå till summan av påförd energi- och koldioxidskatt.

Kostnaden kan även komma att påverkas av vilken tullsats importen av etanol sker till. Energimyndighetens bedömning är att en påförd energiskatt innebär att incitamenten att importera etanol till en högre tullsats försvinner med följden att importen av etanol tulldeklareras vid en lägre tullsats. Vi har inte beräknat hur stor denna dämpande prisseffekt kan komma att bli.

Energimyndigheten föreslår att en energiskatt påförs samtliga låginblandade biodrivmedel men att biogas och biodrivmedel producerade från råvarorna avfall, restprodukter, cellulosa från icke-livsmedel och material som innehåller både lignin och cellulosa ges fortsatt skattebefrielse. Det får till följd att prisbildningen påverkas främst för bensin och diesel med låginblandning av biodrivmedel. För bensin och diesel beräknas konsumenten få betala 25 respektive 11 öre mer än idag om energiskatten baseras på energiinnehåll och låginblandning är 10 volym % etanol i bensin respektive 7 volym % FAME i diesel. Om även koldioxidskatten påförs blir prisökningen 45 respektive 36 öre för bensin och diesel om bränsleskatterna beräknas efter energiinnehåll.

En annan prisseffekt kan sammankopplas med den säkra måluppfyllelse som ges av ett kvotpliktsystem. Effekten beror på att systemet tvingar in mer biodrivmedel till något högre kostnader jämfört med om systemet inte funnits. Denna ökning av priset är direkt kopplad till att uppfylla EU:s transportmål och skulle förmodligen uppstå även om ett annat styrmedel väljs. I grunden påverkas kostnaden för att använda mer biodrivmedel av hur relativpriserna mellan fossila drivmedel och biodrivmedel utvecklas. Denna utveckling är osäker och volatil.

Konsekvenser för handel

Det föreslagna kvotpliktsystemet innebär en säkrare uppfyllelse av de nya låginblandningsnivåerna enligt bränslekvalitetsdirektivet. Det innebär en större mängd biodrivmedel än den som låginblandas idag. I och med att kvotpliktsystemet inte gynnar någon särskild aktör eller geografiskt ursprung kan inte någon uppenbar påverkan på handel identifieras. En påförd energiskatt på den låginblandade volymen kan dock komma att innebära att en lägre tullsats används vilket kan innebära mer import av etanol.

I enlighet med förnybarhetsdirektivet prioriterar vårt förslag biodrivmedel som produceras från råvarorna avfall, restprodukter, cellulosa från icke-livsmedel och material som innehåller både lignin och cellulosa. Konsekvenser för handeln av denna prioritering av vissa råvaror kan inte uteslutas men är svårbedömd, bland annat beroende på att de biodrivmedel som använder dessa råvaror inte är kommersiella idag, förutom biogas. Den biogas som används idag har ett lokalt ursprung.

Statsfinansiella konsekvenser

Införandet av en kvotplikt i den omfattning som föreslås ökar de statsfinansiella intäkterna med cirka 1,4 miljard kronor år 2020 om energiskatt läggs på de låginblandade biodrivmedlen, jämfört med en situation där låginblandning sker och där användningen fortsätter att vara befriad från energiskatt. Det skapas härmed ett utrymme som kan användas till stöd för teknikutveckling.

Energimyndigheten vill också påminna om att målet om 10 % förnybar energi i transportsektorn samtidigt innebär att skatteintäkterna kan minska till år 2020 med omkring 1,7 miljarder kronor. Det beror på att en ökad andel fossila drivmedel ersätts med biodrivmedel. De fossila drivmedlen har en koldioxidskatt vilket inte biodrivmedlen har. Detta intäktsbortfall beror inte på kvotpliktsystemet utan på att målet är att minska andelen fossila drivmedel. Om inte ett kvotpliktsystem införs så får staten välja en annan styrning för att uppnå EU:s mål om 10 förnybar energi i transportsektorn som också leder till minskade intäkter från koldioxidskatten på de fossila drivmedlen.

Konsekvenser för drivmedelsaktörer och fordonsindustri

De kvotpliktiga aktörerna kommer att möta högre kostnader vid införandet av ett kvotpliktsystem. Energimyndighetens bedömning är dock att låginblandning i bensin och diesel kommer vara det alternativ som väljs först av industrin och att

detta är en relativ billig åtgärd när de tillåtna inblandningsnivåerna höjs. Merparten av de ökade kostnaderna kommer att vältras över på konsumenterna. Energimyndigheten bedömer att det kan komma att vara en viss skillnad mellan de förväntade kostnaderna för bensin respektive dieselindustrin. Det är dock olika kostnadsdelar som identifierats och som delvis verkar i olika riktning. Vi har valt att hantera detta genom att utforma två olika kvoter. För inhemska producenter av etanol kan konkurrenssituationen påverkas av att en lägre tullsats kan komma att användas vid import av biodrivmedel för låginblandning.

Kvotpliktsystemet bedöms inte specifikt påverka den svenska fordonsindustrin då det är främst låginblandningsnivåer som föreslås styras in inledningsvis. Det är främst hur de kompletterande styrmedlen utformas som kommer att påverka vilka incitament som finns att utveckla alternativa fordon. Det gäller tillverkan av bilar, lastbilar och bussar som använder biodrivmedel. Branschen behöver se stabila förutsättningar för tillverkningen av miljöfordon. Fordonsindustrin verkar dock på en internationell marknad och påverkas därför i hög grad även av förutsättningarna utanför Sveriges gränser.

Konsekvenser för EG:s regelverk och WTO

Energimyndigheten bedömer att det föreslagna kvotpliktsystemet har förutsättningar att godkännas av EU. Systemet gynnar inte några specifika företag och regioner. Biodrivmedel från vissa prioriterade råvaror ges dubbel kvotuppfyllelse i systemet men den bestämmelsen är en direkt följd av förnybarhetsdirektivet. Systemet innebär inte heller några uppenbara handelshinder. Angående förslaget att fortsätta att skattebefria biodrivmedel från vissa prioriterade råvaror och att överväga fortsatt skattebefria höginblandade biodrivmedel kan det inte helt uteslutas att vissa tekniker och bränsletyper gynnas på ett sätt som inte är förenligt med regelverk för EG:s inre marknad och även statsstöds regler.

Bedömningen är att kvotpliktsystemet skulle kunna betraktas som WTO-förenligt även om vissa diskriminerings effekter skulle uppstå. En slutlig bedömning av WTO-förenligheten kan dock inte göras förrän effekterna av systemet i dess helhet blir mer tydliga. Angående förslaget att fortsätta skattebefria biodrivmedel från vissa prioriterade råvaror och att överväga fortsatt skattebefria höginblandade biodrivmedel kan det riskera att leda till omotiverad diskriminering.

Samråd

Detta uppdrag har genomförts i samråd med Kommerskollegium, Naturvårdsverket, Skatteverket och Vägverket. En samrådsgrupp bildades med representanter för myndigheterna. Kontinuerliga möten har hållits under uppdragets gång.

Skatteverket har främst deltagit genom att lämna synpunkter på och belysa förslagets relation till skattelagstiftningen och relationen till Skatteverkets beskattning på energiområdet.

Kommerskollegiums roll i samrådet har varit att bedöma handelsaspekter, särskilt förenligheten med EG:s och WTO:s regelverk.

Vägverket och Naturvårdsverket har under arbetets gång understrukt vikten av en långsiktig strategi för att främja biodrivmedel och att uppnå en hållbar utveckling av transportsystemet.

Naturvårdsverket har accepterat liggande förslag och därvid påpekat vikten av att göra en översyn av systemet efter två år, varvid kvotnivån, klimatpåverkan och systemets omfattning är viktiga delar för översynen.

Vägverket efterlyser mer analyser för att kunna bedöma om den föreslagna utformningen kan godtas.