Trafikförvaltningen
Strategisk utveckling

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2022-01-24

Ärende
TN 2022-0037

Infosäkerhetsklass
K1 (Öppen)

Handläggare
Jens Plambeck
08-123 316 51
jens.plambeck@regionstockholm.se

Trafiknämnden
2022-02-15, punkt 16

Förslag till yttrande över remiss - promemorian Rena och höginblandade biodrivmedel inkluderas i reduktionsplikten

Ärendebeskrivning

Infrastrukturdepartementet har genom remiss efterfrågat synpunkter från Region Stockholm avseende promemorian *Rena och höginblandade biodrivmedel inkluderas i reduktionsplikten*. Trafiknämnden har fått i uppdrag att handlägga och besvara remissen för Region Stockholm.

Beslutsunderlag

Förvaltningschefens tjänsteutlåtande samt nedanstående underlag.

- Infrastrukturdepartementets promemoria *Rena och höginblandade biodrivmedel inkluderas i reduktionsplikten*, REMISSVERSION, inkom till trafiknämnden 2022-01-03 från regionledningskontoret.

Förslag till beslut

Förvaltningschefen föreslår att trafiknämnden beslutar följande.

1. Förslaget till yttrande godkänns och översänds till regionledningskontoret för vidarebefordran till Infrastrukturdepartementet.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Trafikförvaltningen
Strategisk utveckling

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2022-01-24

Ärende
TN 2022-0037

Infosäkerhetsklass
K1 (Öppen)

Förslag och motivering

Sammanfattning

Region Stockholm menar att förslaget i remissen inte är rätt lösning för att i Sverige ha en fortsatt hög användning av förnybara drivmedel. Sverige bör istället arbeta för och ansöka om fortsatt undantag från EU:s statsstödsregler gällande skattebefrielse för rena och höginblandade flytande biodrivmedel tills EUs energiskattedirektiv har trätt i kraft och implementerats i svensk lag.

Om förslaget genomförs ökar Region Stockholms kostnader med upp till 300 miljoner kronor per år för buss- och sjötrafik i ett läge där kollektivtrafiken redan står inför stora intäktsförluster genom Covid19-pandemin och dess efterverkningar. De ökade kostnaderna riskerar då att ställas mot ett minskat trafikutbud alternativt andra oönskade åtgärder, exempelvis taxehöjningar, inom Region Stockholms verksamheter. Ett minskat utbud och en utebliven utökning av kollektivtrafiken riskerar att ytterligare öka resandet med bil vilket får ytterligare negativ klimateffekt.

Alternativt måste rena biodrivmedel ersättas med reduktionspliktig diesel vilket skulle innebära att Region Stockholms målinriktade utfasning av fossilt drivmedel under en trettioårsperiod tar ett stort kliv bakåt fram till år 2030. Utsläppen av koldioxid skulle då öka betydligt från kollektivtrafiken i Stockholmsregionen.

Om alla möjligheter till fortsatt undantag från statsstödsreglerna har uttömts och skatt måste läggas på rena biodrivmedel menar Region Stockholm att kollektivtrafiken måste få full statlig kompensation för sina kostnadsökningar.

Bakgrund

De rena och höginblandade biodrivmedel som SL-trafikens bussar och sjötrafiken använder är befriade från koldioxid- och energiskatt till och med år 2022, i enlighet med ett statsstödsgodkännande från Europeiska kommissionen. Det är i dagsläget oklart om ytterligare förlängningar av statsstödsgodkännandet kommer att kunna medges. I promemorian föreslås därför att befrielsen från energiskatt och koldioxidskatt för flytande rena och höginblandade biodrivmedel (till exempel HVO, RME och etanol) ska slopas. Sådana drivmedel ska i stället omfattas av reduktionsplikten, det vill säga en

skyldighet att minska utsläppen av växthusgaser från alla flytande drivmedel i ett livscykelperspektiv. Det föreslås också att införa nya reduktionsnivåer för alkoholdrivmedel och drivmedel som klassificeras som andra fossilfria drivmedel (till exempel biodiesel). Biogas har en beslutad skattebefrielse till och med år 2030 och omfattas således inte av förslaget. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2023.

Region Stockholm har högt ställda mål för minskad klimatpåverkan från kollektivtrafiken. Målet är att 100 procent av all energi inom kollektivtrafiken ska vara av förnybart ursprung till år 2030. Redan under år 2018 drevs 100 procent av kollektivtrafiken med spår och buss av förnybara drivmedel/el och inom sjötrafiken används idag 50 procent förnybart drivmedel.
Rena biodrivmedel i form av HVO och RME användes för ca 80 procent av trafikarbetet i bussflottan. Till följd av den ökade elektrifieringen beräknas de rena biodrivmedlens andel minska kontinuerligt till år 2030 för att år 2035 i princip vara utfasade.

Användning av rena biodrivmedel är således en viktig faktor på vägen mot en helt fossilfri kollektivtrafik. De närmaste åren genomförs nu en omfattande elektrifiering av busstrafiken i samband med nya trafikupphandlingar. Eftersom kollektivtrafikens avtalstider omfattar ca 10 år är det dock nödvändigt att behålla en stor men avtagande andel flytande biodrivmedel under de närmaste 10 åren för att inte få tillbaka fossilt drivmedel i buss- och sjötrafiken.

Överväganden och motivering

Region Stockholm och andra svenska regionala kollektivtrafikmyndigheter har länge varit föregångare och skapat en marknad för rena biodrivmedel i form av biogas samt de flytande biodrivmedlen HVO, RME och etanol (ED95). Region Stockholm menar att det är orimligt att aktörer som tidigt gjort stora investeringar för att begränsa sin klimatpåverkan, och låst sina åtaganden i avtal som varar upp till 10 år, missgynnas med nya skatter alternativt tvingas till dyra omförhandlingar av avtal. Alternativet att öka sin klimatpåverkan genom att gå tillbaka till delvis fossila drivmedel eller i sämsta fall kombinera något av dessa alternativ med att tillhandahålla mindre kollektivtrafik leder definitivt inte mot uppställda mål.

Region Stockholm menar att förslaget i remissen inte är rätt lösning för att i Sverige ha en fortsatt hög användning av förnybara drivmedel. Sverige bör

istället arbeta för och ansöka om fortsatt undantag från EU:s statsstödsregler gällande skattebefrielse för rena och höginblandade flytande biodrivmedel tills EUs energiskattedirektiv har trätt i kraft och implementerats i svensk lag.

I den svenska implementeringen av energiskattedirektivet menar Region Stockholm att differentierade skatter bör utformas för rena biodrivmedel. Differentieringen bör då ställas i relation till drivmedlens klimatnytta.

Om alla möjligheter till fortsatt undantag från statsstödsreglerna har uttömts och skatt måste läggas på rena biodrivmedel menar Region Stockholm att kollektivtrafiken måste få full statlig kompensation för sina kostnadsökningar.

Förslaget innebär att möjligheterna att uppfylla Clean Vehicle Directives (CVD) krav på rena fordon i offentlig upphandling avsevärt försvåras. Region Stockholm menar därför att förslaget motverkar CVD där Sverige efter omfattande samråd och påtryckningar fick igenom möjligheten att inkludera fordon som drivs av godkända biodrivmedel.

Om förslaget genomförs beräknas Region Stockholms kostnader för drivmedel ett normalår öka med upp till 280 miljoner kronor per år i busstrafiken från och med år 2023 om de rena biodrivmedlen ska behållas. För sjötrafiken blir motsvarande kostnadshöjning upp till 21 miljoner kronor per år om förslagen i det nya energiskattedirektivet går igenom. Dessa höjda kostnader riskerar då att ställas mot ett minskat trafikutbud i kollektivtrafiken med ökande biltrafik och privat båttrafik som konsekvens. Alternativt får flytande biodrivmedel ersättas av reduktionspliktig diesel. Att ersätta nuvarande användning av rena biodrivmedel med reduktionspliktig diesel innebär att klimatutsläppen mer än fördubblas för upphandlad busstrafik inom Stockholmsregionen.

Med nuvarande användning av rena biodrivmedel fås dessutom en adderande minskningseffekt till reduktionsplikten eftersom kollektivtrafikens utsläppsminskning sker utöver reduktionspliktens utsläppsminskningar. Om förslaget genomförs finns det en risk att marknaden för rena biodrivmedel helt försvinner.

Ekonomiska konsekvenser
Förslaget om att inkludera rena och höginblandade biodrivmedel i reduktionsplikten, och därmed att dessa blir skattepliktiga, kan innebära en

kostnadsökning för Region Stockholms kollektivtrafik på upp till 300 miljoner kronor per år.

Riskbedömning
De ökande kostnaderna riskerar att behöva ställas mot ett minskat trafikutbud med ökande biltrafik och privat båttrafik som konsekvens. Alternativt riskerar rena biodrivmedel ersättas av reduktionspliktig diesel.

Konsekvenser för miljön
Om nuvarande användning av rena biodrivmedel av kostnadsskäl måste ersättas med reduktionspliktig diesel innebär det att klimatutsläppen mer än fördubblas för upphandlad buss- och sjötrafik inom Stockholmsregionen.

Sociala konsekvenser
Beslutet förväntas inte leda till några sociala konsekvenser.

Expedieras till

Infrastrukturdepartementet, tillhanda senast den 14 februari, via regionledningskontoret.

David Lagneholm
Förvaltningschef

Jens Plambeck
Chef Strategisk utveckling

Regeringskansliet

Remiss

2021-12-22
I2021/03379

Infrastrukturdepartementet
Finansdepartementet

Remiss av promemorian Rena och höginblandade biodrivmedel inkluderas i reduktionsplikten

Remissinstanser

1 2030-sekretariatet
2 AB Volvo
3 Adesso Bioproducts AB
4 Bil Sweden
5 Chalmers tekniska högskola
6 Circle K Sverige AB
7 Drivkraft Sverige
8 Energifabriken AB
9 Energiföretagen
10 Energigas Sverige
11 Försvarets materielverk
12 Försvarsmakten
13 Förvaltningsrätten i Linköping
14 Greenpeace
15 Hela Sverige ska leva
16 Kammarrätten i Jönköping
17 Kommerskollegium
18 Kommuninvest
19 Konjunkturinstitutet

Telefonväxel: 08-405 10 00
Fax: 08-24 46 31
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Malmtorgsgatan 3
E-post: i.registrator@regeringskansliet.se

20 Konkurrensverket
21 Kungliga Tekniska högskolan
22 Landsorganisationen i Sverige
23 Lantbrukarnas riksförbund
24 Lantmännen Agroetanol AB
25 Luleå tekniska universitet
26 Lunds universitet, tekniska högskolan
27 Motormännen
28 Naturvårdsverket
29 Neste AB
30 Näringslivets regelnämnd
31 OKQ8
32 Preem AB
33 Regelrådet
34 Region Jämtland Härjedalen
35 Region Kalmar län
36 Region Norrbotten
37 Region Skåne
38 Region Stockholm
39 Region Västerbotten
40 Region Västernorrland
41 Region Västra Götaland
42 Scania AB
43 Sekab Biofuels & Chemicals AB
44 Skatteverket
45 Skogsindustrierna
46 Skogsstyrelsen
47 Småkom
48 St1 Sverige AB
49 Statens energimyndighet

50 Statens jordbruksverk

51 Statens väg- och transportforskningsinstitut

52 Svemin

53 Svensk Bensinhandel

54 Svensk Kollektivtrafik

55 Svensk Sjöfart

56 Svenska bioenergiföreningen

57 Svenska naturskyddsföreningen

58 Svenskt Näringsliv

59 Sveriges akademikers centralorganisation

60 Sveriges bussföretag

61 Sveriges kommuner och regioner

62 Sveriges lantbruksuniversitet

63 Sveriges Åkeriföretag

64 Tillväxtanalys

65 Tillväxtverket

66 Tjänstemännens centralorganisation

67 Trafikanalys

68 Trafikverket

69 Transportföretagen

70 Transportstyrelsen

71 Tågoperatörerna

72 Upphandlingsmyndigheten

73 Volvo Cars AB

74 Världsnaturfonden (WWF)

Remissvaren ska ha kommit in till Infrastrukturdepartementet **senast den 14 februari 2022**. Svaren bör lämnas per e-post till i.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till i.e.remissvar@regeringskansliet.se. Ange diarienummer **I2021/03379** och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Frågor under remisstiden om förslagen om skatt besvaras av Daniel Waluszewski, e-post daniel.waluszewski@regeringskansliet.se. Frågor om förslagen om reduktionsplikt besvaras av Andreas Kannesten, e-post andreas.kannesten@regeringskansliet.se.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i promemorian. Om remissen är begränsad till en viss del av promemorian, anges detta inom parentes efter remissinstansens namn i remisslistan. En sådan begränsning hindrar givetvis inte att remissinstansen lämnar synpunkter också på övriga delar.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Promemorian kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria Svara på remiss (SB PM 2021:1). Den kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Magnus Blümer
Departementsråd

Promemoria

Reduktionsplikt för rena och höginblandade biodrivmedel

Promemorians huvudsakliga innehåll

Rena och höginblandade biodrivmedel är befriade från koldioxid- och energiskatt under 2022, i enlighet med ett statsstödsgodkännande från Europeiska kommissionen. Det är i dagsläget oklart om ytterligare förlängningar av statsstödsgodkännandet kommer att kunna medges. I promemorian föreslås därför att befrielsen från energiskatt och koldioxidskatt för flytande rena och höginblandade biodrivmedel ska slopas. Sådana drivmedel ska i stället omfattas av reduktionsplikten, dvs. en skyldighet att minska utsläppen av växthusgaser från drivmedel i ett livscykelperspektiv. Det införs nya reduktionsnivåer för alkoholdrivmedel (t.ex. E85) och drivmedel som klassificeras som andra fossilfria drivmedel (t.ex. ren fame). Möjligheten för en reduktionspliktig aktör att uppfylla reduktionsplikten med egna eller förvärvade överskott av utsläppsminskningar utökas.

Lagändringarna föreslås träda i kraft 1 januari 2023.

Innehållsförteckning

1 Lagtext 3
1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1776) om skatt på energi 3
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och biobränslen 4
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2017:1201) om reduktion av växthusgasutsläpp från vissa fossila drivmedel 5
2 Ärendet och dess beredning 10
3 Skattebefrielsen för rena och höginblandade biodrivmedel 10
4 Fler drivmedel bör omfattas av reduktionsplikt 13
4.1 Rena och höginblandade biodrivmedel bör inkluderas i reduktionsplikten 13
4.2 Möjligheten att använda överskott av utsläppsminskningar utvidgas 16
4.3 Reduktionsnivåer för alkoholdrivmedel och andra fossilfria drivmedel 18
4.4 Reduktionspliktsavgift 21
5 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser 21
6 Konsekvenser 22
7 Författningskommentar 33
7.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:1776) om skatt på energi 33
7.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och biobränslen 34
7.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (2017:1201) om reduktion av växthusgasutsläpp från vissa fossila drivmedel 34

1 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1776) om skatt på energi

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1994:1776) om skatt på energi[1]
dels att 7 kap. 3 a–3 c §§ ska upphöra att gälla,
dels att 1 kap. 11 a § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 kap.	
11 a §[2]	
I fråga om energiskatt och koldioxidskatt på bränslen samt energiskatt på elektrisk kraft förstås med stödordning sådant statligt stöd enligt artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt som utgörs av skattebefrielse för vart och ett av de ändamål som anges i följande bestämmelser i denna lag:	
1. 6 a kap. 1 § 8 och 11 a,	
2. 6 a kap. 1 § 11 b,	
3. 6 a kap. 2 a § första stycket 1,	
4. 6 a kap. 2 a § första stycket 2,	
5. 6 a kap. 2 c §,	
6. 7 kap. 3 a och 3 b §§,	
7. 7 kap. 4 §,	*6*. 7 kap. 4 §,
8. 9 kap. 5 och 5 a §§,	*7*. 9 kap. 5 och 5 a §§,
9. 11 kap. 9 § första stycket 6 och 14 §,	*8*. 11 kap. 9 § första stycket 6 och 14 §,
10. 11 kap. 9 § första stycket 7 och 15 §,	*9*. 11 kap. 9 § första stycket 7 och 15 §,
11. 11 kap. 9 § första stycket 8,	*10*. 11 kap. 9 § första stycket 8,
12. 11 kap. 10 §,	*11*. 11 kap. 10 §,
13. 11 kap. 12 §,	*12*. 11 kap. 12 §,
14. 11 kap. 12 a §,	*13*. 11 kap. 12 a §,
15. 11 kap. 12 b §.	*14*. 11 kap. 12 b §.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.
2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet.

[1] Senaste lydelse av
7 kap. 3 a § 2017:1231
7 kap. 3 b § 2020:1045
7 kap. 3 c § 2021:669.
[2] Senaste lydelse 2021:410.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och biobränslen

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och biobränslen[1]

dels att 3 a kap. 2 § ska upphöra att gälla,

dels att nuvarande 3 a kap. 2 a § ska betecknas 3 a kap. 2 §,

dels att 3 a kap. 1 och 3 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	3 a kap.
	1 §[2]
Ett anläggningsbesked får begäras av den som är	Ett anläggningsbesked får begäras av den som är skattskyldig för ett gasformigt *biodrivmedel eller* biobränsle enligt 4 kap lagen (1994:1776) om skatt på energi.
1. rapporteringsskyldig för ett biodrivmedel enligt 3 kap. 1 § första stycket 1, eller	
2. skattskyldig för ett gasformigt biobränsle enligt 4 kap. lagen (1994:1776) om skatt på energi.	
Med anläggningsbesked avses ett beslut av tillsynsmyndigheten om att det finns ett kontrollsystem som visar att ett bränsle eller den anläggning där bränslet har producerats uppfyller de krav som följer av detta kapitel.	
	3 §[3]
Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om utformningen av kontrollsystemet och de krav som enligt 2 *och 2 a §§* måste vara uppfyllda för att ett anläggningsbesked ska kunna ges.	Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om utformningen av kontrollsystemet och de krav som enligt 2 *§* måste vara uppfyllda för att ett anläggningsbesked ska kunna ges.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

[1] Senaste lydelse av
lagens rubrik 2021:668
3 a kap. 2 § 2021:668
3 a kap. 2 a § 2020:1044.
[2] Senaste lydelse 2021:668.
[3] Senaste lydelse 2021:668.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2017:1201) om reduktion av växthusgasutsläpp från vissa fossila drivmedel

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2017:1201) om reduktion av växthusgasutsläpp från vissa fossila drivmedel[1]

dels att 5 a § ska upphöra att gälla,

dels att rubriken till lagen samt 1, 2, 5, 7 och 16 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
Lag om reduktion av växthusgasutsläpp från vissa *fossila* drivmedel	**Lag om reduktion av växthusgasutsläpp från vissa drivmedel**
1 §[2]	
Denna lag innehåller bestämmelser om en skyldighet att minska växthusgasutsläppen från *bensin, diesel och flygfotogen*.	Denna lag innehåller bestämmelser om en skyldighet att minska växthusgasutsläppen från *vissa drivmedel. Skyldigheten gäller inte de volymer drivmedel som används av Försvarsmakten.*
2 §[3]	
I denna lag betyder	
	alkoholdrivmedel: ett flytande bränsle som
	1. är avsett för motordrift, och
	2. helt eller till övervägande del har framställts av etanol eller metanol,
	andra fossilfria drivmedel: ett flytande bränsle som
	1. är avsett för motordrift,
	2. inte är alkoholdrivmedel, bensin, diesel eller flygfotogen, och
	3. helt eller till övervägande del har
	a) framställts av biomassa, eller

[1] Senaste lydelse av lagens rubrik 2021:412
5 a § 2021:412.
[2] Senaste lydelse 2021:412.
[3] Senaste lydelse 2021:747.

	b) hämtat sitt energiinnehåll från andra fossilfria energikällor än biomassa,

bensin: ett bränsle som är avsett för motordrift och omfattas av KN-nr 2710 11 41, 2710 11 45, 2710 11 49, 2710 11 51 eller 2710 11 59,

biodrivmedel: ett *vätskeformigt* bränsle som framställs av biomassa och som är avsett för motordrift,	*biodrivmedel*: ett *flytande* bränsle som framställs av biomassa och som är avsett för motordrift,

biomassa: den biologiskt nedbrytbara delen av produkter, avfall och restprodukter av biologiskt ursprung från jordbruk, inklusive material av vegetabiliskt och animaliskt ursprung, av skogsbruk och därmed förknippad industri inklusive fiske och vattenbruk, liksom den biologiskt nedbrytbara delen av avfall, inklusive industriavfall och kommunalt avfall av biologiskt ursprung,

diesel: ett bränsle som är avsett för motordrift och omfattas av KN-nr 2710 19 41 eller 2710 19 45,

flygfotogen: ett bränsle som är avsett för motordrift och som omfattas av KN-nr 2710 19 21,

	förnybara drivmedel: biodrivmedel som inte klassificeras som andra fossilfria drivmedel,

koldioxidekvivalent: den mängd växthusgas som medför en lika stor klimatpåverkan som ett kilogram koldioxid,

KN-nr: nummer i Kombinerade nomenklaturen enligt kommissionens förordning (EG) nr 2031/2001 av den 6 augusti 2001 om ändring av bilaga I till rådets förordning (EEG) nr 2658/87 om tulltaxe- och statistiknomenklaturen och om gemensamma tulltaxan,

reduktionsplikt: en skyldighet att minska utsläppen av växthusgaser i ett livscykelperspektiv per energienhet från *reduktionspliktigt* drivmedel genom *inblandning av* förnybara eller andra fossilfria drivmedel,	*reduktionsplikt*: en skyldighet att minska utsläppen av växthusgaser i ett livscykelperspektiv per energienhet från *reduktionspliktiga* drivmedel genom förnybara *drivmedel* eller andra fossilfria drivmedel,
reduktionspliktigt drivmedel: *ett drivmedel som innehåller högst 98 volymprocent biodrivmedel och* som skattskyldighet har inträtt för enligt 5 kap. lagen (1994:1776) om skatt på energi, *om drivmedlet är*	*reduktionspliktiga drivmedel*: *följande flytande drivmedel* som skattskyldighet har inträtt för enligt 5 kap. lagen (1994:1776) om skatt på energi,
1. bensin som *inte används av Försvarsmakten eller som* inte är *en* alkylatbensin enligt 5 § drivmedelslagen (2011:319),	1. bensin*,* som inte är alkylatbensin enligt 5 § drivmedelslagen (2011:319),
2. diesel som *inte används av Försvarsmakten eller som* inte har försetts med märk- eller färgämnen enligt 2 kap. 8 § lagen om skatt på energi, *eller*	2. diesel*,* som inte har försetts med märk- eller färgämnen enligt 2 kap. 8 § lagen om skatt på energi,
3. flygfotogen *som inte används av Försvarsmakten,*	3. flygfotogen,

	4. alkoholdrivmedel, och
	5. drivmedel som klassificeras som andra fossilfria drivmedel,
reduktionspliktig energimängd: den energimängd som motsvarar volymen reduktionspliktigt drivmedel under ett kalenderår,	*reduktionspliktig energimängd*: den energimängd som motsvarar volymen *av ett* reduktionspliktigt drivmedel under ett kalenderår,

växthusgas: koldioxid, metan och dikväveoxid.

5 §[4]

Den som har reduktionsplikt *för bensin eller diesel* ska för varje kalenderår se till att utsläppen av växthusgaser från den reduktionspliktiga energimängden *av sådana bränslen* understiger utsläppen från motsvarande energimängd *fossil bensin eller fossil diesel* med minst den procentsats som anges nedan för respektive drivmedel:	Den som har reduktionsplikt ska för varje kalenderår se till att utsläppen av växthusgaser från den reduktionspliktiga energimängden understiger utsläppen från motsvarande energimängd *fossilt drivmedel* med minst den procentsats som anges nedan för respektive drivmedel:

År	Bensin	Diesel
2020	*4,2*	*21*
2021	6	26
2022	7,8	30,5
2023	10,1	35
2024	12,5	40
2025	15,5	45
2026	19	50
2027	22	54
2028	24	58
2029	26	62
2030	28	66

År	Bensin *och alkoholdrivmedel*	Diesel *och drivmedel som klassificeras som andra fossilfria drivmedel*	*Flygfotogen*
2021	6	26	*0,8*
2022	7,8	30,5	*1,7*
2023	10,1	35	*2,6*
2024	12,5	40	*3,5*
2025	15,5	45	*4,5*
2026	19	50	*7,2*
2027	22	54	*10,8*
2028	24	58	*15,3*
2029	26	62	*20,7*
2030	28	66	*27*

[4] Senaste lydelse 2021:747.

7 §[5]

Den som har reduktionsplikt och har minskat utsläppen för ett visst drivmedel på det sätt som anges i denna lag och mer än vad som krävs enligt 5 *eller 5 a* § får använda överskottet för att uppfylla reduktionsplikten eller överlåta överskottet till någon annan som därefter får använda det för att uppfylla sin reduktionsplikt.

Den som har reduktionsplikt och har minskat utsläppen för ett visst drivmedel på det sätt som anges i denna lag och mer än vad som krävs enligt 5 § får använda överskottet för att uppfylla reduktionsplikten eller överlåta överskottet till någon annan som därefter får använda det för att uppfylla sin reduktionsplikt.

Ett överskott får användas för att uppfylla reduktionsplikten för

1. *diesel, om överskottet avser bensin eller diesel,*

2. bensin, om överskottet avser bensin,

3. bensin, om överskottet avser diesel och om minst 6 procent av plikten för bensin redan har uppfyllts genom egen inblandning av förnybara eller andra fossilfria drivmedel eller genom användning av ett överskott som avser bensin, eller

4. flygfotogen, om överskottet avser flygfotogen.

1. *samtliga reduktionspliktiga drivmedel utom flygfotogen om överskottet avser ett sådant reduktionspliktigt drivmedel, eller*

2. flygfotogen, om överskottet avser flygfotogen.

Ett överskott får användas enligt denna paragraf endast om det har uppkommit

1. samma kalenderår, eller
2. kalenderåret dessförinnan, i den utsträckning som regeringen föreskriver.

16 §[6]

Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om vad som avses med förnybara drivmedel och andra fossilfria drivmedel.

Regeringen får meddela föreskrifter om

1. hur stor del av ett överskott av en utsläppsminskning som får användas för att uppfylla reduktionsplikten för det kalenderår som följer efter kalenderåret då överskottet har uppkommit,
2. *vad som avses med förnybara och andra fossilfria drivmedel och* hur det ska säkerställas att *dessa* drivmedel är hållbara,

2. hur det ska säkerställas att *förnybara drivmedel och andra fossilfria* drivmedel är hållbara,

[5] Senaste lydelse 2021:747.
[6] Senaste lydelse 2021:747.

3. förseningsavgiften, och
4. reduktionspliktsavgiften.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.
2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för reduktionspliktiga energimängder för kalenderåret 2022.

2 Ärendet och dess beredning

Den 2 september 2021 beslutade Europeiska kommissionen (kommissionen) att godkänna Sveriges ansökan om förlängt statsstödsgodkännande för skattebefrielsen för rena och höginblandade biodrivmedel (SA.63198). Beslutet innebär att rena och höginblandade biodrivmedel fortsatt är befriade från koldioxid- och energiskatt under 2022. Den 21 december publicerade kommissionen nya riktlinjer för statligt stöd till klimat, miljöskydd och energi 2022 på sin webbplats. Riktlinjerna ska antas i januari 2022. Det är i dagsläget oklart hur riktlinjerna ska tillämpas i fråga om statligt stöd till biodrivmedel från livsmedels- och fodergrödor och om ytterligare förlängningar av statsstödsgodkännandet kommer att kunna medges.

I syfte att hitta en långsiktig och stabil lösning för rena och höginblandade biodrivmedel har denna promemoria utarbetats i Infrastrukturdepartementet och Finansdepartementet. I promemorian föreslås att dessa drivmedel ska bli en del av den s.k. reduktionsplikten i stället för att främjas genom skattebefrielse.

3 Skattebefrielsen för rena och höginblandade biodrivmedel

Förslag: Skattebefrielsen för energiskatt och koldioxidskatt för flytande rena och höginblandade biodrivmedel slopas.

Den som är skattskyldig för ett flytande biodrivmedel ska inte längre kunna begära ett anläggningsbesked enligt lagen om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och biobränslen.

Skälen för förslaget

Marknaden för rena och höginblandade biodrivmedel

Marknaden för drivmedel i Sverige består till största delen av bensin och diesel med inblandning av biodrivmedel. Övriga drivmedel på marknaden är fordonsgas samt de flytande drivmedlen E85, ED95, ren fame och ren HVO. Fame är en förkortning av fettsyrametylester och är en typ av biodiesel. Med HVO menas vätebehandlade fetter och oljor.

E85 och ED95 är etanoldrivmedel som används i personbilar med en särskilt anpassad bensinmotor (E85) samt bussar och lastbilar med en särskilt anpassad dieselmotor (ED95). En etanolbil kan även tankas med bensin, men om ett ED95-fordon ska kunna använda diesel behöver motorn modifieras. Under sommartid innehåller E85 ca 85 volymprocent etanol och under vintertid ca 76 volymprocent etanol. Resten av drivmedlet utgörs av bensin och tillsatser. ED95 innehåller 95 volym-

procent etanol och 5 volymprocent tillsatser. Den etanol som används i Sverige produceras av livsmedels- och fodergrödor som vete och majs, men etanol kan även produceras av t.ex. restprodukter från skogen.

Ren fame används i bussar och lastbilar med särskilt anpassade motorer. Sådana fordon kan även tankas med vanlig diesel. Den fame som används i ren form i Sverige produceras av raps.

Ren HVO används framförallt i bussar och lastbilar med vanliga dieselmotorer, men fler och fler dieselbilar certifieras för att använda drivmedlet. Av den HVO som användes i ren form i Sverige 2020 hade ca 55 procent producerats av avfall och restprodukter (52 procent slakteriavfall och 3 procent tallolja). Övriga 45 procent hade producerats från livsmedels- och fodergrödor i form av palmolja och raps.

Under 2021 har det kommit en ny höginblandad bensinkvalitet på den svenska marknaden, med 68 volymprocent förnybar bensin, 10 volymprocent förnybar etanol och 22 volymprocent fossil bensin.

Skattebefrielsen för rena och höginblandade biodrivmedel slopas

Rena och höginblandade biodrivmedel främjas i dag genom befrielse från energi- och koldioxidskatt. Skattebefrielsen utgör ett statligt stöd som behöver godkännas av kommissionen. Den 2 september 2021 beslutade kommissionen att godkänna Sveriges ansökan om förlängning av skattebefrielsen för rena och höginblandade biodrivmedel under 2022 (SA.63198). Kommissionens godkännande gäller till och med den 31 december 2022. Beslutet baseras på kommissionens meddelande om riktlinjer för statligt stöd till miljöskydd och energi för 2014–2010 (2014/C 200/01), de s.k. miljö- och energistödsriktlinjerna. I de riktlinjer som gäller för närvarande finns ett absolut förbud mot att efter 2020 ge stöd till biodrivmedel från livsmedels- och fodergrödor. Kommissionen har dock inte tillämpat detta på Sveriges ansökan för skattebefrielse under 2021 respektive 2022, eftersom nya riktlinjer håller på att utarbetas. Planeringen är att de nya riktlinjerna ska gälla från 2022. Sverige har under flera år försökt få kommissionen att förändra sin syn på biodrivmedel från livsmedels- och fodergrödor och att tillåta statligt stöd åtminstone under en övergångsperiod. Det arbetet pågår fortfarande.

Kommissionen har den 21 december 2021 publicerat ett utkast till nya riktlinjer som ska antas i januari 2022. Det absoluta förbudet mot statligt stöd till biodrivmedel från livsmedels- och fodergrödor är borta. I stället anges att kommissionen i princip kommer att utgå ifrån att de positiva effekterna av statsstödet inte överväger de negativa om medlemsstaten har mer än 7 procent biodrivmedel och biobränslen från livsmedels- och fodergrödor jämfört med den slutliga energianvändningen i transportsektorn. Detta tak kommer från bestämmelser i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 av den 11 december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor (det omarbetade förnybartdirektivet). I artikel 26 i direktivet anges att medlemsstater inte får tillgodoräkna sig en större andel än 7 procent biodrivmedel och biobränslen från livsmedels- och fodergrödor för att uppnå EU:s mål om förnybar energi. Viktningen av positiva och negativa effekter av en stödåtgärd är en del av kommissionens bedömning om den kan anses förenlig och därmed godkännas.

Användningen av HVO från raps har ökat under 2020 och från och med den 1 augusti 2021 har en ny bensinkvalitet, E10, med upp till 10 volymprocent etanol införts på den svenska marknaden, vilket kommer att bidra till en ökad andel biodrivmedel från livsmedels- och fodergrödor. En motverkande effekt kan uppstå från och med den 1 januari 2022 då endast särskilt certifierad palmolja kommer att få användas för att uppfylla reduktionsplikten. Det går dock inte att förutse vilka råvaror som kommer att användas i stället för palmolja. Sammanfattningsvis är det sannolikt att Sverige redan under 2021 och åren därefter kommer överstiga taket på 7 procent. Det är i dagsläget oklart om statsstödsgodkännandet kommer att kunna förlängas bortom 2022. Mot bakgrund av detta remitteras ett förslag om att Sverige till den 1 januari 2023 ska upphäva skattebefrielsen för flytande rena och höginblandade biodrivmedel och i stället främja dessa drivmedel genom att införliva dem i reduktionsplikten.

Statsstödsgodkännandet för befrielse från koldioxidskatt för gasformiga biodrivmedel kommer inte att påverkas av att Sverige överstiger taket på 7 procent, eftersom den skattebefrielsen inte gäller för gasformiga biodrivmedel från livsmedels- och fodergrödor.

Ett nytt energiskattedirektiv

I juli 2021 lade kommissionen fram ett förslag till omarbetning av rådets direktiv 2003/96/EG av den 27 oktober 2003 om en omstrukturering av gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet (energiskattedirektivet). Direktivet styr beskattningen av el och bränslen. Kommissionen föreslår bl.a. att den lägsta skatt som medlemsstaterna ska ta ut för drivmedel, de s.k. minimiskattenivåerna, ska baseras på bränslenas energiinnehåll och miljöprestanda. Biodrivmedel som ingår i reduktionsplikten betalar i dag samma skatt som den fossila motsvarigheten till drivmedlet. I kommissionens förslag får biodrivmedel egna minimiskattenivåer baserat på vilka råvaror de kommer från. Biodrivmedel från livsmedels- och fodergrödor föreslås få betydligt högre skatt än biodrivmedel från avfall och restprodukter. Kommissionens ambition är att det nya direktivet ska införlivas i medlemsstaternas lagstiftning senast den 1 januari 2023. Sammantaget innebär detta att ett nytt energiskattedirektiv kan komma att begränsa möjligheterna till skattebefrielse för rena och höginblandade biodrivmedel.

Kravet på anläggningsbesked för flytande rena och höginblandade biodrivmedel bör tas bort

Om skattebefrielsen för rena och höginblandade biodrivmedel slopas finns inte längre behov av anläggningsbesked för flytande biodrivmedel. Ett anläggningsbesked är ett beslut av Energimyndigheten om att det finns ett kontrollsystem som visar att ett bränsle inte är framställt av livsmedels- eller fodergrödor eller, om det är framställt av sådana grödor, att den anläggning där bränslet har producerats togs i drift före den 31 december 2013 och inte är fullständigt avskriven. Bestämmelser om anläggningsbesked finns i 3 a kap. lagen om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och biobränslen. Dessa bestämmelser bör ändras när skattebefrielsen för flytande rena och höginblandade biodrivmedel slopas.

4 Fler drivmedel bör omfattas av reduktionsplikt

4.1 Rena och höginblandade biodrivmedel bör inkluderas i reduktionsplikten

Förslag: En reduktionsplikt ska införas för alkoholdrivmedel, drivmedel som klassificeras som andra fossilfria drivmedel och rena biodrivmedel med samma KN-nr som bensin, diesel och flygfotogen.

Alkoholdrivmedel ska vara flytande bränslen avsedda för motordrift som helt eller till övervägande del har framställts av etanol eller metanol.

Andra fossilfria drivmedel ska vara flytande bränslen som är avsedda för motordrift och som helt eller till övervägande del har framställts av biomassa eller hämtat sitt energiinnehåll från annan fossilfri energiproduktion. Med andra fossilfria drivmedel ska inte avses bensin, diesel, flygfotogen och alkoholdrivmedel.

Förnybara drivmedel ska vara biodrivmedel som inte klassificeras som andra fossilfria drivmedel.

Regeringen ska få meddela ytterligare föreskrifter om vad som avses med förnybara drivmedel och andra fossilfria drivmedel.

Skälen för förslaget

Fördelar med att rena och höginblandade biodrivmedel inkluderas i reduktionsplikten

I dagsläget är det alltså oklart om statsstödsgodkännandet för skattebefrielsen för flytande rena och höginblandade biodrivmedel kommer att kunna förlängas bortom 2022. Det finns därutöver flera andra skäl för att inkludera dessa drivmedel i reduktionsplikten.

Att bredda reduktionsplikten så att den omfattar fler drivmedel som används inom transportsektorn kan göra styrningen mot minskade utsläpp mer samlad och kostnadseffektiv. Om rena och höginblandade biodrivmedel inkluderas i reduktionsplikten kommer de att omfattas av den styrning som finns i reduktionsplikten gällande livscykelutsläpp samt begränsningar av användningen av biodrivmedel från råvaror med hög risk för utsläpp från indirekt förändrad markanvändning. Denna styrning saknas i skattebefrielsen, vilket leder till att biodrivmedel som främjas genom skattebefrielsen har avsevärt högre livscykelutsläpp av växthusgaser jämfört med de biodrivmedel som används inom reduktionsplikten.

Biodrivmedel som ingår i bensin och diesel beskattas på samma sätt som det fossila drivmedel de ingår i. Inom ett par år kommer diesel till övervägande del vara av förnybart ursprung. Skillnaden i utsläpp och produktpris mellan rena och höginblandade biodrivmedel och de drivmedel som omfattas av reduktionsplikten kommer med andra ord att kontinuerligt minska över tiden. Vid en viss nivå av inblandning kommer priset på drivmedlet inom reduktionsplikten att överstiga priset på det rena

skattebefriade biodrivmedlet. Det finns stora utmaningar med att få fortsatt statsstödsgodkännande i en sådan situation, då det skulle innebära överkompensation.

Att rena och höginblandade biodrivmedel omfattas av reduktionsplikten underlättar också för leverantörer av bensin och diesel att uppfylla de allt högre reduktionsnivåerna utan att riskera att komma i konflikt med bränslekvalitetskraven på bensin och diesel (se prop. 2020/21:180 s. 13–15).

Flera av frågorna ovan diskuteras mer utförligt i betänkandet I en värld som ställer om – Sverige utan fossila drivmedel 2040 (SOU 2021:48).

Fler drivmedel bör omfattas av reduktionsplikt

På grund av den oklarhet som råder om eller under vilka förutsättningar det enligt statsstödsregelverket är möjligt med fortsatt skattebefrielse och de övriga fördelar som redovisas ovan har förslaget i denna promemoria utarbetats. Om rena och höginblandade biodrivmedel ska inkluderas i reduktionsplikten måste vissa anpassningar av lagen göras. Lagen (2017:1201) om reduktion av växthusgasutsläpp från vissa fossila drivmedel (reduktionspliktslagen) bör byta namn genom att ordet fossila stryks ur namnet. Några av lagens definitioner behöver också ändras.

Vilka drivmedel som omfattas av reduktionsplikt bestäms av definitionen av reduktionspliktigt drivmedel, se 2 § reduktionspliktslagen. I hittillsvarande definition omfattas bensin, diesel och flygfotogen med undantag för alkylatbensin, märkt diesel och drivmedel som används av Försvarsmakten. Bensin, diesel och flygfotogen är definierade utifrån nummer i EU:s tullnomenklatur, s.k. KN-nr. En definition av KN-nr finns i 2 § reduktionspliktslagen.

Vissa biodrivmedel har samma KN-nr som diesel respektive bensin och undantas från reduktionsplikt genom att ett reduktionspliktigt drivmedel enligt definitionen högst får innehålla 98 volymprocent biodrivmedel. Det gäller bl.a. för ren HVO som har samma KN-nr som diesel. Ett drivmedel med 98 volymprocent HVO och 2 volymprocent fossila komponenter omfattas därmed redan i dag av reduktionsplikt. För att ren HVO och ren biobensin ska omfattas av reduktionsplikten bör taket på 98 volymprocent tas bort. I dag finns inget rent biodrivmedel på marknaden med samma KN-nr som flygfotogen, om ett sådant biodrivmedel introduceras på marknaden kommer det att omfattas av reduktionsplikten.

Vissa rena och höginblandade biodrivmedel, som E85, ED95 och ren fame, har andra KN-nr än bensin och diesel och omfattas inte av reduktionsplikt av den anledningen. För att de ska omfatta av reduktionsplikten bör två nya typer av drivmedel införas i definitionen av reduktionspliktigt drivmedel: alkoholdrivmedel och andra fossilfria drivmedel.

Med alkoholdrivmedel avses etanolbränslena E85 och ED95 samt metanolbränslet M85. Även drivmedel som producerats av fossil etanol eller metanol omfattas av definitionen. Några sådana drivmedel finns dock inte på den svenska marknaden. Att det införs en särskild definition av alkoholdrivmedel beror på att sådana drivmedel ska omfattas av en annan reduktionsnivå än andra rena eller höginblandade biodrivmedel.

Med andra fossilfria drivmedel avses flytande bränslen som är avsedda för motordrift och som helt eller till övervägande del har framställts av biomassa eller hämtat sitt energiinnehåll från andra fossilfria energikällor än biomassa. Alkoholdrivmedel samt drivmedel med samma KN-nr som bensin, diesel och flygfotogen, t.ex. ren HVO, är undantagna från definitionen. Med andra fossilfria energikällor än biomassa avses i huvudsak fossilfri elektricitet för produktion av s.k. elektrobränslen. Elektrobränslen är syntetiska bränslen som produceras av koldioxid, vatten och elektricitet i särskilda processer. Slutprodukten kan vara vätgas, vilket endast kräver vatten och elektricitet, eller kolväten som bensin, diesel och flygfotogen, om även koldioxid används. Vätgas omfattas inte av definitionen då det är ett gasformigt drivmedel. På dagens drivmedelsmarknad är det därmed endast ren fame som kategoriseras som ett annat fossilfritt drivmedel. Fler drivmedel som uppfyller definitionen kan dock komma att införas på marknaden.

Enligt befintliga bestämmelser kan regeringen föreskriva om vad som avses med förnybara och andra fossilfria drivmedel och hur det ska säkerställas att dessa drivmedel är hållbara, se 16 § reduktionspliktslagen. Syftet med bemyndigandet är att regeringen utöver en grundläggande definition bl.a. ska kunna föreskriva om hur en aktör ska fastställa i vilka andelar den el som använts för att producera ett elektrobränsle kommer från förnybar el, kärnkraftsel eller fossil el (se prop. 2020/21:180 s. 32 f). Enligt förslaget ska dock en grundläggande definition införas i lagen. Bemyndigandet bör därför omformuleras så att det täcker de ytterligare föreskrifter som kan behöva meddelas.

Drivmedelsleverantören bör i normalfallet vara reduktionspliktig

Reduktionsplikten är utformad så att det är den som är skattskyldig enligt 4 kap. 1 § 1 och 2 lagen om skatt på energi för den reduktionspliktiga energimängden som har reduktionsplikt. Med reduktionspliktig energimängd avses den energimängd av ett reduktionspliktigt drivmedel som motsvarar den volym som skattskyldighet har inträtt för under ett kalenderår enligt 5 kap. lagen om skatt på energi. Samma ordning bör gälla för de drivmedel som enligt förslaget ska inkluderas i reduktionsplikten. Någon lagändring behöver dock inte göras. Hittillsvarande regler kommer att omfatta även dessa drivmedel.

Det är normalt den som säljer drivmedlet till slutkund som är reduktionspliktig men det kan också vara en användare med eget skatteupplag. Redovisning av reduktionsplikten görs året efter det kalenderår för vilket reduktionsplikten ska uppfyllas. Första året kommer därmed reduktionsplikten för de drivmedel som nu inkluderas i reduktionsplikten att gälla för de volymer som skattskyldighet har inträtt för under 2023, och redovisning till Energimyndigheten ska göras senast den 1 april 2024.

4.2 Möjligheten att använda överskott av utsläppsminskningar utvidgas

Förslag: Möjligheten att använda överskott av utsläppsminskningar för att uppfylla reduktionsplikten ska utvidgas till att även gälla för alkoholdrivmedel och drivmedel som klassificeras som andra fossilfria drivmedel.

Hittillsvarande begränsning i hur reduktionsplikten för bensin får uppfyllas med överskott av utsläppsminskningar från diesel ska tas bort.

Skälen för förslaget

Rena och höginblandade biodrivmedel kan främjas i reduktionsplikten

Samtliga drivmedel som inkluderas i reduktionsplikten kommer att betala samma energi- och koldioxidskatt som den fossila motsvarigheten till drivmedlet. Det innebär att E85 får betala samma skatt som bensin (för 2021 6,74 kr/l) och ED95, ren fame och ren HVO får betala samma skatt som diesel (för 2021 4,74 kr/l). Då biodrivmedel på kort och medellång sikt kommer att vara dyrare att framställa än fossila drivmedel behöver rena och höginblandade biodrivmedel kunna säljas till ett högre pris, alternativt säljas med förlust, för att kunna konkurrera mot diesel och bensin.

Redan i dag är rena och höginblandade biodrivmedel i regel dyrare än fossila drivmedel och det tillkommer i vissa fall kostnader för inköp av särskilda fordon. Att drivmedlen ändå finns på marknaden tyder på att det finns en högre betalningsvilja för dessa drivmedel. Storleken på denna betalningsvilja är svår att bedöma. Drivmedel handlas i stor utsträckning på långa kontrakt och statistiken visar att det finns en korrelation mellan sålda volymer rena och höginblandade biodrivmedel och prisförhållandet till fossila drivmedel. En högre betalningsvilja för rena och höginblandade biodrivmedel skulle kunna bidra till att skapa en marknad inom reduktionsplikten, men det är osannolikt att hela priseffekten kommer att kunna utjämnas. Utöver högre betalningsvilja kan flexibilitetsmekanismer i reduktionsplikten bidra till att utjämna en större del av priseffekten genom s.k. korssubventionering och överlåtelse av utsläppsminskning.

Korssubventionering

Med korssubventionering menas att en reduktionspliktig aktör säljer rena eller höginblandade biodrivmedel med förlust för att skapa utsläppsminskningar att uppfylla reduktionsplikten på bensin eller diesel med. Aktören kan då i stället ta ut ett visst överpris på bensin och diesel, eftersom det inte längre är nödvändigt att blanda in lika mycket biodrivmedel för att uppfylla plikten. Korssubventionering används redan i dag av drivmedelsleverantörer som säljer bensin med hög inblandning av biobensin, eller diesel med upp till och med 98 volymprocent HVO. Korssubventionering kan t.ex. vara ett alternativ för företag som har kunder som efterfrågar rena biodrivmedel.

Överlåtelse av utsläppsminskning

För aktörer som inte vill eller kan korssubventionera bör det vara möjligt att överföra utsläppsminskningar till en annan aktör som kan använda utsläppsminskningarna för att uppfylla sin reduktionsplikt. Den som säljer rena eller höginblandade biodrivmedel har då möjlighet att få betalt för en viss del av de kostnader som uppstår vid full beskattning. Det kan också vara ett alternativ för företag som har uppfyllt reduktionsplikten för bensin och diesel, men som till följd av kundefterfrågan vill överträffa de krav som ställs genom reduktionsplikten. Under 2020 uppgick handeln med utsläppsminskningar till ca 375 000 ton koldioxid för diesel och ca 60 000 ton koldioxid för bensin. Beräknat utifrån den reduktionspliktsavgift som aktörerna skulle behövt betala om de inte kunnat uppfylla reduktionsplikten motsvarar det 1,8 miljarder kronor. Det finns därmed redan i dag en förhållandevis stor handel med utsläppsminskningar.

Den som har en reduktionsplikt ska rapportera till Energimyndigheten att reduktionsplikten är uppfylld senast den 1 april året efter det kalenderår för vilken reduktionsplikten gällde. Betalning av energi- och koldioxidskatt sker däremot månadsvis. Det kommer därför att vara viktigt att företag som säljer rena eller höginblandade biodrivmedel kan få intäkter från överlåtelse av utsläppsminskningar kontinuerligt under året. Att införa ett krav på månadsvis avstämning av reduktionsplikten skulle dock innebära betydande administrativa kostnader för både reduktionspliktiga aktörer och Energimyndigheten. Något sådant förslag lämnas därför inte.

I reduktionspliktslagen regleras inte på vilket sätt eller när ett avtal om överlåtelse av utsläppsminskning mellan två reduktionspliktiga aktörer ska träffas. Ett avtal om överlåtelse kan träffas när som helst under året och det finns inget som hindrar att betalning sker månadsvis. Civilrättsliga regler gäller för överlåtelserna. Några ytterligare ändringar av reduktionspliktslagen är därmed inte nödvändiga för att ett system med överlåtelser av utsläppsminskningar ska ha förutsättningar att kunna fungera även för rena och höginblandade biodrivmedel.

Golvet för bensin i den flexibla kvoten bör tas bort

Möjligheten att använda överskott av utsläppsminskningar har från och med den 1 augusti 2021 utökats genom införandet av en flexibel kvot, se 7 § reduktionspliktslagen. Den som har reduktionsplikt och har minskat utsläppen för ett visst drivmedel mer än vad som krävs får använda överskottet för att uppfylla reduktionsplikten eller överlåta överskottet till någon annan som därefter får använda det för att uppfylla sin reduktionsplikt. Särskilda begränsningar gäller för hur överskott får användas för att uppfylla reduktionsplikten på bensin och flygfotogen. Det är endast tillåtet att uppfylla reduktionsplikten på flygfotogen om överskottet avser flygfotogen. För bensin finns ett golv i den flexibla kvoten som innebär att 6 procent av reduktionsplikten på bensin måste uppfyllas genom inblandning av förnybara drivmedel eller andra fossilfria drivmedel i bensin eller genom överskott som avser bensin. Anledningen till att ett golv infördes för bensin var bl.a. för att energi- och koldioxidskatt tas ut per liter, vilket missgynnar etanol som har lägre energiinnehåll per liter än andra biodrivmedel (se prop. 2020/21:180 s. 23). I avsnitt 4.3 föreslås att etanol och metanol i stället ska ges särskilda

fördelar vid beräkning av växthusgasutsläpp. Golvet för bensin i den flexibla kvoten bör därför tas bort.

Möjligheten att använda överskott av utsläppsminskningar utvidgas till fler drivmedel

För att möjliggöra korssubventionering och överlåtelse av utsläppsminskningar behöver hittillsvarande bestämmelser om användning av överskott av utsläppsminskningar utvidgas till att även gälla för alkoholdrivmedel och drivmedel som klassificeras som andra fossilfria drivmedel. Den som säljer ett sådant drivmedel kan därmed använda utsläppsminskningarna för att uppfylla reduktionsplikten på diesel eller bensin. Rena och höginblandade biodrivmedel med samma KN-nr som diesel, bensin eller flygfotogen omfattas av de bestämmelser som gäller för diesel, bensin respektive flygfotogen. Överskott av utsläppsminskningar från alkoholdrivmedel eller andra fossilfria drivmedel bör inte kunna användas för att uppfylla plikten på flygfotogen.

Ett överskott får endast användas om det uppkommit samma kalenderår, eller kalenderåret dessförinnan. Om ett överskott uppkommit kalenderåret innan får det dock högst utgöra 10 procent av den totala utsläppsminskning som den reduktionspliktige ska uppfylla, se 10 a § förordningen (2018:195) om reduktion av växthusgasutsläpp från vissa fossila drivmedel (reduktionspliktsförordningen). För kalenderåret 2023 kommer det inte att vara möjligt att använda utsläppsminskningar som uppstått genom försäljning av rena och höginblandade biodrivmedel under kalenderåret 2022, eftersom dessa drivmedel då inte omfattades av reduktionsplikten och något överskott inte kan ha uppkommit.

4.3 Reduktionsnivåer för alkoholdrivmedel och andra fossilfria drivmedel

Förslag: Den som är reduktionspliktig för ett alkoholdrivmedel eller ett rent biodrivmedel med samma KN-nr som bensin ska för varje kalenderår se till att utsläppen av växthusgaser från den reduktionspliktiga energimängden understiger utsläppen från motsvarande energimängd fossilt drivmedel med minst den procentsats som gäller för bensin.

Den som är reduktionspliktig för ett drivmedel som klassificeras som ett annat fossilfritt drivmedel eller ett rent biodrivmedel med samma KN-nr som diesel ska för varje kalenderår se till att utsläppen av växthusgaser från den reduktionspliktiga energimängden understiger utsläppen från motsvarande energimängd fossilt drivmedel med minst den procentsats som gäller för diesel.

Den som är reduktionspliktig för ett rent biodrivmedel med samma KN-nr som flygfotogen ska för varje kalenderår se till att utsläppen av växthusgaser från den reduktionspliktiga energimängden understiger utsläppen från motsvarande energimängd fossilt drivmedel med minst den procentsats som gäller för flygfotogen.

Skälen för förslaget

Beräkning av reduktionspliktig energimängd och växthusgasutsläpp

Inom systemet med reduktionsplikt är det växthusgasutsläppen från den reduktionspliktiga energimängden jämfört med växthusgasutsläppen från motsvarande energimängd fossilt drivmedel som ska minska. Samma beräkningsmetod bör användas då rena och höginblandade biodrivmedel inkluderas i reduktionsplikten.

Bestämmelserna om hur beräkning av den reduktionspliktiga energimängden görs är detaljerade och finns därför på lägre normnivå än lag. Ett biodrivmedels energiinnehåll ska bestämmas enligt de värden som anges i bilaga 3 till det omarbetade förnybartdirektivet om det finns ett sådant värde och annars enligt en metod som regleras av Energimyndigheten på föreskriftsnivå. För bensin, diesel och flygfotogen samt fossila tillsatser som ingår i dessa drivmedel finns normalvärden som ska användas för att bestämma energiinnehållet, se 6 och 7 §§ reduktionspliktsförordningen. Det behövs kompletterande bestämmelser på förordningsnivå om hur energiinnehållet ska bestämmas för fossila drivmedelskomponenter eller tillsatser som ingår i ett alkoholdrivmedel eller ett annat fossilfritt drivmedel. Inriktningen är att energiinnehållet i de fallen ska bestämmas genom ett normalvärde.

Även bestämmelserna om beräkning av växthusgasutsläpp är detaljerade och finns på lägre normnivå än lag. Växthusgasutsläpp från biodrivmedel ska beräknas enligt den beräkningsmetodik som framgår av det omarbetade förnybartdirektivet. För beräkning av växthusgasutsläpp från bensin, diesel och flygfotogen används normalvärden som är olika för respektive drivmedel, se 8–10 §§ reduktionspliktsförordningen. När rena och höginblandade biodrivmedel inkluderas i plikten bör ett gemensamt normalvärde för utsläppen från bensin, diesel och flygfotogen införas. Det kan annars uppstå oklarheter om vilken den fossila motsvarigheten till ett visst drivmedel ska vara. Av bilaga V del C p. 19 i det omarbetade förnybartdirektivet framgår att den fossila motsvarigheten vid beräkning av minskade växthusgasutsläpp för biodrivmedel ska vara 94 gram koldioxidekvivalenter per megajoule (CO_2ekv/MJ). Inriktningen är att detta värde bör användas som normalvärde för utsläppen från fossila drivmedel (bensin, diesel och flygfotogen).

I beräkningen av hur reduktionsplikten har uppfyllts bör etanol och metanol ges särskilda fördelar. Anledningen är att energi- och koldioxidskatt på bränslen enligt energiskattedirektivet tas ut per liter. På grund av att energiinnehållet i etanol och metanol är lägre än för andra biodrivmedel missgynnas de inom reduktionsplikten, där de beskattas med samma skatt som för bensin. Av denna anledning infördes ett golv för bensin i den flexibla kvoten, se avsnitt 4.2. Det är svårt att på samma sätt ge fördelar till alkoholdrivmedel för att utjämna konkurrenssnedvridningen som uppstår genom beskattning per liter. Det behövs därför ett annat sätt att gynna etanol och metanol. Inriktningen är att det bör göras genom att utsläppsminskningen från etanol och metanol räknas upp med en viss faktor vid beräkning av hur reduktionsplikten har uppfyllts. Uppräkningsfaktorn innebär att det blir mer förmånligt att uppfylla reduktionsplikten på bensin genom att blanda in etanol eller metanol. Det skapas också en större mängd utsläppsminskningar som kan användas för

korssubventionering eller överlåtas till en annan reduktionspliktig om ett alkoholdrivmedel säljs i höginblandad form. Uppräkningsfaktorn bör tas fram i samband med arbetet med ändringar på förordningsnivå. Det finns ett bemyndigande i den hittillsvarande lagen som möjliggör för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att föreskriva om bl.a. beräkning av växthusgasutsläpp.

Reduktionsnivåer för förnybara och andra fossilfria drivmedel

Även alkoholdrivmedel, drivmedel som klassificeras som andra fossilfria drivmedel samt rena biodrivmedel med samma KN-nr som bensin, diesel och flygfotogen behöver omfattas av ett krav på minskade utsläpp, en reduktionsnivå. Hur hög reduktionsnivån är får betydelse för hur stora utsläppsminskningar som aktören kan använda för korssubventionering eller överlåta till andra aktörer. Om ett rent biodrivmedel ska uppfylla en reduktionsnivå på 40 procent och det rena biodrivmedlet minskar utsläppen med 80 procent får den reduktionspliktige ett överskott på halva utsläppsminskningen. Den andra halvan behövs för att uppfylla reduktionsplikten för det rena biodrivmedlet.

Om reduktionsnivån är noll kan den reduktionspliktige aktören använda hela utsläppsminskningen. Att sätta reduktionsnivån till noll skulle ge ett synnerligen starkt incitament för att använda rena och höginblandade biodrivmedel för att uppfylla reduktionsplikten. Eftersom biodrivmedel som inblandats i bensin eller diesel omfattas av reduktionskraven på bensin respektive diesel skulle systemet snedvridas. En aktör som säljer 100 kubikmeter diesel med 50 procents inblandning av HVO skulle behöva minska utsläppen dubbelt så mycket som en aktör som säljer 50 kubikmeter helt fossil diesel och 50 kubikmeter ren HVO. Aktören som till hälften säljer ren HVO skulle då kunna överlåta hälften av de utsläppsminskningar som användningen av HVO har gett upphov till. Det skulle leda till konkurrenssnedvridningar och lägre klimatnytta från reduktionsplikten sett över hela systemet. Detsamma gäller, om än i lägre utsträckning, om reduktionsnivån sätts högre än noll men fortfarande lägre än reduktionsnivån för bensin och diesel.

De drivmedel som reduktionsplikten nu utökas med bör, med vissa undantag, omfattas av samma reduktionsnivå som diesel. Alkoholdrivmedel bör omfattas av reduktionsnivån för bensin, som är lägre än den för diesel, eftersom det vanligaste alkoholdrivmedlet E85 används i bensinbilar.

Under 2021 har det börjat säljas bensin med mer än 50 volymprocents inblandning av biodrivmedel. Detta drivmedel omfattas redan i dag av reduktionsnivån för bensin.

I dagsläget finns inga rena biodrivmedel med samma KN-nr som flygfotogen på marknaden. Om ett sådant drivmedel introduceras bör det omfattas av samma reduktionsnivå som flygfotogen.

En effekt av att reduktionskraven skiljer sig åt mellan olika rena och höginblandade biodrivmedel är att överskottet av utsläppsminskningar blir olika även om drivmedlen har samma livscykelutsläpp. Så är fallet redan i dag där användning av biobensin ger ca 1,5 gånger mer utsläppsminskningar som kan användas för korssubventionering eller överlåtas jämfört med användning av HVO med samma koldioxidutsläpp per

energienhet. Det beror på att reduktionsnivån är högre för diesel än för bensin och att mer av utsläppsminskningen som biodrivmedlet ger upphov till då behövs för att uppfylla reduktionsplikten. Skillnaden mellan reduktionsnivån för bensin och diesel kommer att öka för varje år till 2030 vilket förstärker effekten. Detta kan dock åtminstone delvis motiveras med att det är nödvändigt att utveckla drivmedel som kan ersätta fossil bensin om en fullständig utfasning av fossila drivmedel ska vara möjlig. Effekten motverkas också av att energiskatten är högre för bensin än för diesel.

4.4 Reduktionspliktsavgift

Bedömning: Det bör införas en reduktionspliktsavgift på fyra kronor per kilogram koldioxidekvivalenter som saknas för att reduktionsplikten för alkoholdrivmedel och drivmedel som klassificeras som andra fossilfria drivmedel ska uppfyllas.

Skälen för bedömningen: För att säkerställa att reduktionsplikten uppfylls finns en ekonomisk sanktion i form av en reduktionspliktsavgift som ska betalas i förhållande till det antal kilogram koldioxidekvivalenter som saknas för att reduktionsplikten ska vara uppfylld. Avgiften får vara högst sju kronor per kilogram koldioxidekvivalenter som i fråga om minskade växthusgasutsläpp kvarstår för att reduktionsplikten ska vara uppfylld, se 7 § reduktionspliktslagen. Den exakta avgiften bestäms i reduktionspliktsförordningen. Avgiften är fem kronor per kilogram koldioxidekvivalenter för bensin, fyra kronor per kilogram koldioxidekvivalenter för diesel och sex kronor per kilogram koldioxidekvivalenter för flygfotogen.

Rena och höginblandade biodrivmedel som omfattas av samma KN-nr som bensin, diesel och flygfotogen kommer att omfattas av den reduktionspliktsavgift som gäller för respektive drivmedel. För alkoholdrivmedel och drivmedel som klassificeras som andra fossilfria drivmedel behöver reduktionspliktsavgifter införas på förordningsnivå. Inriktningen är att avgiften bör vara 4 kronor per kilogram koldioxidekvivalenter för dessa drivmedel. Den reduktionspliktsavgiften ryms inom den högsta avgiften som är möjlig enligt reduktionspliktslagen.

5 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2023. Äldre föreskrifter ska vad gäller lagen om skatt på energi fortfarande gälla för förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet. I fråga om lagen om reduktion av växthusgasutsläpp från vissa fossila drivmedel ska äldre föreskrifter fortfarande gälla för reduktionspliktiga energimängder för kalenderåret 2022.

Skälen för förslaget: Befintligt statsstödsgodkännande för rena och höginblandade biodrivmedel gäller till och med den 31 december 2022. Lagändringarna bör därför träda i kraft den 1 januari 2023. Berörda företag bör därigenom få tillräckligt med tid för att anpassa sig till förslagen.

En övergångsbestämmelse bör införas i lagen om skatt på energi om att äldre föreskrifter fortfarande ska gälla för förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet Detta innebär att äldre bestämmelser är tillämpliga då skattskyldighet har inträtt före ikraftträdandet. I fråga om situationer där en skattskyldig gör avdrag för skatt vid egen förbrukning av ett bränsle ska förbrukningen ha skett före ikraftträdandet för att skattebefrielse ska medges. I de fall en skattskyldig gör avdrag för skatt på bränsle som sålts som motorbränsle ska försäljningen ha skett före ikraftträdandet för att skattebefrielse ska medges.

En övergångsbestämmelse bör införas i reduktionspliktslagen om att äldre föreskrifter fortfarande ska gälla för reduktionspliktiga energimängder för kalenderåret 2022. Det innebär t.ex. att hittillsvarande bestämmelser om hur överskott av utsläppsminskningar får användas fortfarande kommer gälla vid redovisning av hur reduktionsplikten har uppfyllts för kalenderåret 2022.

6 Konsekvenser

Bedömning: Rena och höginblandade biodrivmedel som omfattas av reduktionsplikten kommer att beskattas på samma sätt som fossila drivmedel, vilket får konsekvenser för drivmedelsleverantörer och drivmedelsköpare. En marknad för sådana drivmedel kan dock fortfarande finnas kvar genom högre betalningsvilja, korssubventionering och användning av överskott av utsläppsminskningar i reduktionsplikten. Förslaget leder till nettoskatteintäkter på 1,8 miljarder kronor per år. Reduktionsplikten förväntas bidra till att minska utsläppen av växthusgaser från användning av drivmedel med 0,4 miljoner ton koldioxidekvivalenter mellan 2022 och 2023. Utsläppen från produktion av biodrivmedel och risken för utsläpp från indirekt ändrad markanvändning förväntas minska eftersom reduktionsplikten premierar biodrivmedel med låga livscykelutsläpp.

Skälen för bedömningen

Effekter om någon reglering inte kommer till stånd

Kommissionen har godkänt skattebefrielsen för rena och höginblandade biodrivmedel till och med den 31 december 2022. Det är osäkert om något godkännande kan medges för tiden därefter. Om skattebefrielsen upphör kommer rena och höginblandade drivmedel att betala samma skatt som för motsvarande fossilt drivmedel. De kan inte heller få intäkter från utsläppsminskningar inom reduktionsplikten. Marknaden för rena och

höginblandade drivmedel kommer då på sikt med stor sannolikhet försvinna.

Alternativet fortsatt skattebefrielse för rena och höginblandade biodrivmedel som inte producerats av livsmedels- eller fodergrödor

Ett alternativ till att inkludera samtliga flytande rena och höginblandade biodrivmedel i reduktionsplikten är att ansöka om fortsatt statsstödsgodkännande för att kunna skattebefria biodrivmedel som inte är producerade av livsmedels- eller fodergrödor (i fortsättningen ”icke-grödebaserade biodrivmedel”). Sverige har ett sådant statsstödsgodkännande för skattebefrielsen för biogas. Endast de rena och höginblandade biodrivmedel som är producerade av livsmedels- eller fodergrödor skulle då omfattas av reduktionsplikten.

Att fortsätta med skattebefrielsen för icke-grödebaserade biodrivmedel skulle i dagsläget främst gynna ren HVO, där ungefär hälften av dagens volymer produceras av restprodukter och avfall. Den etanol och fame som används i Sverige är nästan uteslutande producerad av foder- eller livsmedelsgrödor. Det går att producera etanol och fame från andra råvaror som lignocellulosa. Sådana drivmedel har dock låga livscykelsutsläpp, vilket innebär att de får ett bra utsläppsvärde i reduktionsplikten. Om råvaran finns med i bilaga 9 till det omarbetade förnybartdirektivet kommer det färdiga biodrivmedlet även ha ett högt värde i andra medlemsstater där det finns särskilda kvoter för biodrivmedel från sådana råvaror.

En fortsatt skattebefrielse för icke-grödebaserade biodrivmedel skulle även kunna gynna de branscher som är stora inköpare av ren HVO, som kollektivtrafik, åkerier och deras kunder samt skogs- och jordbruksindustri. Det bygger på att priset på diesel (med inblandning av HVO) stiger med ökande reduktionsnivåer, samtidigt som priset på fossil diesel och HVO har samma eller lägre prisdifferens än i dag. På sikt skulle då en situation kunna uppstå där ren HVO blir billigare än diesel, vilket kan gynna dessa branscher. Det finns dock stora utmaningar med att få fortsatt statsstödsgodkännande i en sådan situation, då det skulle innebära överkompensation.

Alternativet med särlösningar för att gynna rena och höginblandade biodrivmedel

Det är möjligt att gynna rena och höginblandade biodrivmedel särskilt inom reduktionsplikten genom olika särlösningar. I denna promemoria föreslås att utsläppen från alkoholdrivmedel ska beräknas på ett särskilt sätt för att kompensera för nackdelar i beskattningen av etanol och metanol.

Däremot har en särskild kvot för rena och höginblandade drivmedel valts bort även om det skulle vara ett starkt styrmedel. Om en sådan kvot införs skulle reduktionspliktiga aktörer tvingas att sälja en viss andel rena eller höginblandade biodrivmedel, eller betala reduktionspliktsavgifter. Det skulle dock vara mycket svårt att förutse vad som är en rimlig kvot eftersom det innebär en centralstyrning av försäljningen oavsett kundefterfrågan. Detta samtidigt som varan inte är direkt utbytbar med fossila drivmedel utan i vissa fall kräver särskilda fordon och infrastruktur. Det finns inte heller någon miljömässig fördel med att använda biodrivmedel i

ren form jämfört med att blanda in dem i bensin och diesel. Miljönyttan avgörs av den utsläppsminskning som biodrivmedel ger och volymen fossila drivmedel som de ersätter. Ett system med särskild kvot riskerar att bli krångligt och är inte kostnadseffektivt. Det bör därför inte tas vidare.

Alternativet med särskilda kvoter eller tak för vissa råvaror

Flera EU-länder har särskilda kvoter för avancerade biodrivmedel i sina reduktions- eller kvotplikter. I betänkandet I en värld som ställer om – Sverige utan fossila drivmedel 2040 (SOU 2021:48) föreslås att även den svenska reduktionsplikten kompletteras med en sådan särskild kvot för vissa förnybara drivmedel med särskilt goda miljöegenskaper eller att ett tak införs för hur stor andel drivmedel baserade på vissa råvaror som får användas för att uppfylla reduktionsplikten. Även Energimyndigheten förespråkar en riktad kvot inom reduktionsplikten för biodrivmedel från utpekade råvaror, se rapporten Styrmedel för nya biodrivmedel (ER 2021:22). Syftet med en särskild kvot är att ge stimulans till teknikutveckling för att produktionskostnaden för dessa biodrivmedel ska sjunka. Det handlar t.ex. om biodrivmedel baserade på lignocellulosa eller elektrobränslen. De rena och höginblandade biodrivmedel som används i dag är dock i princip uteslutande sådana som producerats av råvaror som inte skulle ingå i en sådan särskild kvot.

Alternativet med gemensamt reduktionskrav för samtliga drivmedel

Ett alternativ när rena och höginblandade biodrivmedel inkluderas i reduktionsplikten vore att införa gemensamma reduktionsnivåer för samtliga drivmedel. Därmed skulle bensin och diesel omfattas av samma reduktionsnivåer och därmed också få ett mer liknande kostnadspåslag till följd av inblandningen av biodrivmedel. Det som hittills hindrat gemensamma reduktionsnivåer är att en sådan lösning kan kräva att bolag med hög andel bensin i försäljningsmixen kan behöva köpa utsläppsminskningar från bolag med högre andel diesel i försäljningsmixen, vilket kan leda till konkurrenssnedvridningar. Det beror på att bränslespecifikationen för bensin begränsar inblandningen av biodrivmedel i större utsträckning än bränslespecifikationen för diesel. När rena och höginblandade biodrivmedel inkluderas i reduktionsplikten uppstår fler möjligheter att klara högre reduktionsnivåer för bensin genom utsläppsminskningar från försäljning av rena och höginblandade biodrivmedel, antingen genom korssubventionering eller genom köp av utsläppsminskningar från distributörer av rena biodrivmedel.

Som beskrivs i avsnitt 4.3 innebär olika reduktionsnivåer att överskottet av utsläppsminskningar kommer att bli lägre för de biodrivmedel som omfattas av reduktionsnivån för diesel än för de som omfattas av reduktionsnivån för bensin, även om livscykelutsläppen från biodrivmedlen är desamma. Skillnaden mellan reduktionsnivåerna ökar för varje år till 2030. Detta kan över tid leda till konkurrenssnedvridningar mellan olika biodrivmedel. På sikt finns det därför flera fördelar med gemensamma reduktionsnivåer. Att rena och höginblandade biodrivmedel inkluderas i reduktionsplikten kan underlätta gemensamma reduktionskrav. För att inte förändra reduktionsplikten för mycket på kort tid föreslås dock inga gemensamma reduktionsnivåer i denna promemoria.

Regeringen har den 16 december 2021 gett Energimyndigheten i uppdrag att bl.a. analysera effekterna av olika reduktionsnivåer på bensin och diesel inom ramen för kontrollstation 2022.

Offentligfinansiella effekter

De offentligfinansiella effekterna till följd av ändrade skatte- och avgiftsregler beräknas i enlighet med Finansdepartementets beräkningskonventioner. Beräkningarna görs i ikraftträdandeårets priser och volymer och utgår vanligtvis från att beteendet hos individer och företag inte ändras till följd av förändringarna i skattereglerna.

Som utgångspunkt för att beräkna förslagets offentligfinansiella effekter görs antagandet att den sammantagna mängden rena och höginblandade biodrivmedel inte ändras till följd av förslaget. Den offentligfinansiella effekten skulle därmed uppgå till de skatteintäkter som uppstår när biodrivmedlen beskattas som sina fossila motsvarigheter. Med utgångspunkt av prognostiserade volymer för 2023 från Energimyndighetens kortsiktsprognos skulle detta medföra ökade bruttoskatteintäkter på 2,1 mdr kr.

Då en stor andel av de rena och höginblandade biodrivmedlen används av företag väntas nettoeffekten, efter hänsyn har tagits till påverkan på moms och beskattning av företagens vinster, bli något lägre.

Tabell 6.1 Offentligfinansiella effekter

Miljarder kronor, fasta priser och baser

Effekt från	Bruttoeffekt	Periodiserad nettoeffekt			Varaktig effekt
	2023	2023	2024	2025	
2023–01–01	2,13	1,83	1,8	1,8	1,8

Källa: Egna beräkningar

Som har beskrivits tidigare är det dock sannolikt att det högre priset på de rena och höginblandade biodrivmedlen till följd av beskattningen inom reduktionsplikten kommer att medföra att försäljningen av dessa drivmedel minskar. Å andra sidan kan den totala mängden drivmedel som säljs förväntas vara relativt oförändrad. Det innebär sammantaget att den statistiska beräkningen ovan kan förväntas ge en rättvisande bild av den offentligfinansiella effekten.

Förslagen påverkar drivmedelsköpare, drivmedelsleverantörer och producenter av rena och höginblandade biodrivmedel

Marknaden för försäljning av rena och höginblandade biodrivmedel är uppdelad på flera aktörer. Försäljning av E85 sker i huvudsak av de fyra stora drivmedelsbolagen, som byggt upp en infrastruktur till följd av de krav som ställs genom lagen (2005:1248) om skyldighet att tillhandahålla förnybara drivmedel. De stora drivmedelsbolagen har de senaste åren även byggt upp infrastruktur för ren HVO och till mindre del även för ren fame. Marknaden för försäljning av ren fame domineras av mindre företag som inte säljer bensin och diesel, varav flera också är producenter av drivmedlet. Ett antal mindre företag säljer ren HVO och ED95.

Produktionen av rena och höginblandade biodrivmedel sker hos olika aktörer beroende på vilket drivmedel det rör. För ren HVO är den största producenten Neste, med anläggningar i bl.a. Finland och Nederländerna. Ren fame produceras i Sverige av aktörer som i övrigt inte producerar drivmedel. E85 som används i Sverige importeras från utländska producenter. Däremot produceras ED95 i Sverige.

Den typiska användaren av rena och höginblandade biodrivmedel är ett företag med användning av diesel som gått över till att använda biodrivmedel. Det rör sig bl.a. om åkeriföretag, kollektivtrafikföretag och skogs- och lantbruksföretag. Användningen av rena och höginblandade biodrivmedel är, med undantag för E85, låg hos hushåll.

Påverkan på drivmedelspriser

Att reduktionsnivåerna på bensin och diesel inte förändras antas innebära att priserna på bensin och diesel inte påverkas av förslaget. Att inkludera rena och höginblandade biodrivmedel i reduktionsplikten ökar flexibiliteten och ger drivmedelsleverantörerna ytterligare möjligheter att klara reduktionskraven. Det kan på sikt leda till lägre priser på bensin och diesel jämfört med om reduktionsnivåerna endast kan nås genom inblandning i bensin och diesel. I synnerhet minskar sårbarheten vid en brist på HVO.

Att inkludera rena och höginblandade biodrivmedel i reduktionsplikten medför att dessa drivmedel kommer att beläggas med energi- och koldioxidskatt motsvarande sina fossila motsvarigheter. Det innebär att E85 får betala samma skatt som bensin (för 2021 6,74 kr/l) och ED95, ren fame och ren HVO får betala samma skatt som diesel (för 2021 4,74 kr/l). För samtliga biodrivmedel kommer det att innebära en kraftig prisökning, jämfört med dagens situation när drivmedlen är skattebefriade. För att hålla nere prisökningen kan drivmedelsleverantörer använda korssubventionering och överlåtelse av utsläppsminskningar, se avsnitt 4.2.

Hur marknaden för rena och höginblandade biodrivmedel kommer utvecklas beror på i vilken utsträckning flexibilitetsmekanismer används

Det är svårt att förutse i vilken utsträckning rena och höginblandade biodrivmedel kommer säljas inom plikten, då det är upp till respektive drivmedelsleverantör att välja om de vill blanda in biodrivmedel i bensin och diesel eller sälja rena eller höginblandade biodrivmedel. Ett incitament på sikt kan vara att drivmedelsbolag vill sälja rena och höginblandade biodrivmedel för att uppfylla de allt högre reduktionsnivåerna på bensin och diesel utan att riskera att komma i konflikt med bränslekvalitetskraven. Även en särskild efterfrågan på rena eller höginblandade biodrivmedel kan ge incitament för en sådan marknad, även om det är svårt att bedöma hur stor betalningsviljan är. Det finns redan i dag drivmedelsleverantörer som marknadsför bensin med hög inblandning av biobensin, eller diesel med upp till och med 98 volymprocent HVO, som ingår i reduktionsplikten. Det innebär inte att det är säkert att alla rena och höginblandade biodrivmedel kommer finnas kvar på marknaden eller att volymerna kommer vara desamma. Rena och höginblandade biodrivmedel med låga livscykelutsläpp kommer att ha en fördel i reduktionsplikten. Det gäller i nuläget framförallt för ren HVO från restprodukter och avfall, men även etanol och fame kan produceras med låga livscykelutsläpp.

Förenlighet med EU-rätten

Ändringarna i reduktionspliktslagen bedöms överensstämma med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

Bedömningen är att lagförslaget behöver anmälas som en teknisk föreskrift enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster. Det bedöms däremot inte behövas någon anmälan enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (tjänstedirektivet). Förslagen uppfyller inte de specifika krav som räknas upp för anmälan i tjänstedirektivet vad gäller aktörer som är etablerade i Sverige. Reduktionsplikten innebär inte några krav på aktörer som inte är etablerade i Sverige.

Ikraftträdandedatum

Skattebefrielsen för rena och höginblandade biodrivmedel har statsstödsgodkännande till och med 31 december 2022. Förslagen bör därför träda i kraft 1 januari 2023. Det bör finnas tillräckligt med tid för berörda aktörer att anpassa sig till förslagen.

Påverkan på utsläppen av växthusgaser från användning av drivmedel

I Energimyndighetens kortsiktsprognos uppgår volymerna rena och höginblandade biodrivmedel för 2023 till 0,2 TWh som ersätter bensin och 3,5 TWh som ersätter diesel. Om försäljningen av rena och höginblandade biodrivmedel helt upphör ersätts dock inte dessa drivmedel av helt fossila drivmedel, eftersom reduktionsplikten säkerställer en inblandning av förnybara drivmedel och andra fossilfria drivmedel i bensin och diesel. Över tid ökar dessutom reduktionsnivåerna för bensin och diesel. År 2030 kommer t.ex. reduktionsnivån för diesel innebära att i genomsnitt mer än 70 volymprocent av drivmedlet utgörs av förnybara drivmedel eller andra fossilfria drivmedel. Skillnaden mellan att använda ren HVO eller ren fame jämfört med att använda diesel minskar alltså successivt ju högre reduktionsnivåerna blir.

Enligt befintlig lagstiftning höjs reduktionsnivåerna för bensin och diesel från den 1 januari 2023. Nivån för bensin ökar från 7,8 procent till 10,1 procent och reduktionsnivån för diesel ökar från 30,5 procent till 35 procent. Om hänsyn tas till de förslag som lämnas i denna promemoria förväntas den sammantagna utsläppsminskningen som reduktionsplikten ger upphov till att uppgå till cirka 0,4 miljoner ton koldioxidekvivalenter mellan 2022 och 2023.

Reduktionsnivåerna för 2021–2030 trädde i kraft den 1 augusti 2021 och följer i stort det förslag som Energimyndigheten lämnade i rapporten Kontrollstation 2019 för reduktionsplikten – reduktionspliktens utveckling 2021–2030 (ER 2019:27). Någon ändring av reduktionsnivåerna för bensin och diesel föreslås inte i denna promemoria. Analysen av om reduktionsnivåerna för bensin och diesel behöver ändras för att Sverige ska nå de klimatpolitiska målen i transportsektorn bör göras i ett sammanhang i samband med kontrollstation 2022. Regeringen har den 16 december 2021 gett Energimyndigheten i uppdrag att bl.a. analysera de

satta reduktionsnivåerna för bensin och diesel i förhållande till utvecklingen inom transportsektorn och transportsektorns klimatmål för 2030.

Minskade utsläpp från produktion av biodrivmedel

Reduktionsplikten kan leda till minskade utsläpp av växthusgaser vid framställning av biodrivmedel, inklusive eventuella utsläpp från markanvändning, eftersom reduktionsplikten skapar incitament för användning av biodrivmedel med låga växthusgasutsläpp ur ett livscykelperspektiv. Det främjar biodrivmedel från restprodukter och avfall och användning av fossilfri energi i produktionsanläggningar, vilket inkluderar fossilfri vätgas. Av de biodrivmedel som användes under 2020 var det relativt stora skillnader mellan livscykelutsläppen inom och utanför plikten. Som jämförelse var utsläppen från HVO som omfattades av reduktionsplikten ca 7 g CO_2ekv/MJ och utsläppen från HVO som omfattades av skattebefrielsen ca 20 g CO_2ekv/MJ. Att rena och höginblandade biodrivmedel omfattas av reduktionsplikt i stället för att främjas genom skattebefrielse kan därmed leda till sänkta utsläpp. Denna utsläppsminskning uppstår i det land där drivmedlet produceras.

Utsläpp av växthusgaser från indirekt ändrad markanvändning

Klimatnyttan av biodrivmedel kan minska om råvaror med hög risk för indirekt ändrad markanvändning används. Från och med den 1 januari 2022 är det inte tillåtet att uppfylla reduktionsplikten med biodrivmedel från råvaror med hög risk för indirekt ändrad markanvändning. I dagsläget räknas palmolja som en sådan råvara. Det är endast tillåtet att uppfylla plikten med biodrivmedel från certifierad palmolja som har låg risk för indirekt ändrad markanvändning. Någon motsvarande begränsning finns inte för biodrivmedel som omfattas av skattebefrielsen. Att rena och höginblandade biodrivmedel i stället omfattas av reduktionsplikt kan därmed leda till minskad risk för utsläpp från indirekt ändrad markanvändning.

Utsläppsminskningar från rena och höginblandade drivmedel kan bli additionella genom avtal

En stor andel av de rena och höginblandade biodrivmedel som säljs i dag används av företag och offentliga organisationer med mål om fossilfria transporter och minskade utsläpp av växthusgaser. Merkostnaden för biodrivmedlen belastar köparna genom ett något högre pris än för vanlig bensin eller diesel, men också till stor del statskassan genom skattebortfallet.

Om rena och höginblandade biodrivmedel inkluderas i reduktionsplikten innebär det att köp av dessa biodrivmedel inte påverkar de samlade utsläppen per energienhet från de drivmedel som säljs i Sverige. En reduktionspliktig aktör som säljer mer ren HVO kan i stället blanda in mindre HVO i diesel. Det brukar kallas för att utsläppsminskningen inte blir additionell. En köpare av drivmedel som vill att dess val av drivmedel ska leda till additionella utsläppsminskningar behöver därför ingå avtal med drivmedelsleverantören, om att den sålda volymen inte får användas för att uppfylla reduktionsplikten. En sådan formulering finns redan i

Upphandlingsmyndighetens hållbarhetskriterier för drivmedel. En närmare analys av frågan finns i betänkandet Biojet för flyget (SOU 2019:11). Enligt utredningen kan ett sådant avtal t.ex. innebära att den reduktionspliktige aktören ska överträffa reduktionsplikten med en viss mängd utsläppsminskning men inte överlåta överskottet till någon annan reduktionspliktig. Överskottet av utsläppsminskning kommer då annulleras i systemet. Enligt utredningen är det viktigt att det finns en möjlighet att registrera sådana frivilliga inköp så att det framgår hur stor användning av biodrivmedel som har skett genom frivilliga initiativ utöver plikten. Utredningen bedömde inte att det var nödvändigt att författningsreglera någon sådan möjlighet (se SOU 2019:11 s. 207–209).

Större företag och offentliga aktörer som är beredda att ta en extra kostnad för att ytterligare öka användningen av biodrivmedel kan därmed använda möjligheten till frivilliga inköp genom att avtala om det med sin drivmedelsleverantör. Det bedöms som mer osäkert om mindre företag och privatpersoner kan använda en sådan möjlighet då de inte ingår särskilda avtal om drivmedelsinköp.

Även om utsläppsminskningarna inte blir additionella kan användning av rena eller höginblandade biodrivmedel i ett systemperspektiv bidra till utfasningen av fossila drivmedel eftersom det underlättar utfasningen av fossila drivmedel utan att komma i konflikt med bränslekvalitetskraven på bensin och diesel.

Påverkan på drivmedelsleverantörer och drivmedelsproducenter

De ytterligare administrativa kostnader som kan uppstå till följd av förslagen bedöms som låga. Försäljare av rena och höginblandade biodrivmedel är redan i dag skyldiga att bl.a. rapportera information om livscykelutsläpp av växthusgaser för biodrivmedel enligt lagen om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och biobränslen.

Vilken påverkan förslagen har på försäljningen av rena och höginblandade biodrivmedel är som tidigare angetts svårt att förutse. Om vissa drivmedel försvinner från marknaden eller får en kraftigt minskad försäljning kommer det få omfattande konsekvenser för företag som säljer sådana drivmedel och som inte kan öka försäljningen i motsvarande grad av något annat drivmedel.

Även konsekvenserna för producenter av rena och höginblandade biodrivmedel är beroende av hur marknaden utvecklas. Den som producerar etanol, fame eller HVO kan som alternativ sälja biodrivmedels-komponenten till låginblandning. Trots det kan det uppstå effekter om producenten i dag kan ta ut mer betalt när biodrivmedlet säljs i ren form, eller om producenten själv är försäljare direkt till drivmedelsköparen och därmed får ökade vinstmarginaler jämfört med om biodrivmedlet säljs till ett drivmedelsbolag. Det finns också en större konkurrens på marknaden för biodrivmedel som blandas in i bensin och diesel jämfört med rena biodrivmedel som produceras specifikt för den svenska marknaden.

För att marknaden för rena biodrivmedel som den ser ut i dag ska kunna fungera väl behöver systemet med handel med utsläppsminskningar mellan bolag utnyttjas. Eftersom systemet bygger på att stora drivmedels-bolag ska köpa utsläppsminskningar av mindre företag kan förslagen jämfört med situationen i dag få stor påverkan på både konkurrens-

förhållandena mellan företag och påverkan på små företag. De mindre drivmedelsleverantörerna och producenterna kommer hamna i en beroendeställning mot betydligt större drivmedelsbolag. Det är dock viktigt i sammanhanget att jämföra detta med nollalternativet att rena biodrivmedel beläggs med skatt utan att ingå i reduktionsplikten.

Korssubventionering underlättar också för reduktionspliktiga aktörer som vill använda etanol eller fame för att uppfylla plikten, utöver de tak på inblandning av 10 volymprocent etanol i bensin och 7 volymprocent fame i diesel som finns i drivmedelslagen (se prop. 2020/21:180 s. 13–15). Det kan därmed leda till ett minskat beroende av HVO och biobensin för att uppfylla reduktionsplikten.

Konsekvenser för drivmedelsköpare och kollektivtrafiken

En generell analys av påverkan på drivmedelspriser finns ovan. Företag är den största köparen av rena och höginblandade biodrivmedel. All ren fame och merparten av ren HVO används i bussar och lastbilar, ofta motiverat av företagens egna ambitioner på miljö- och klimatområdet. När de inkluderas i reduktionsplikten kommer drivmedlen att beskattas vilket ökar priset för kunderna, men prisökningen kan hållas nere genom att de utsläppsreduktioner som användningen av drivmedlen ge upphov till har ett värde inom reduktionsplikten. Köp av rena och höginblandade biodrivmedel vars utsläppsminskningar kan tillgodoräknas inom reduktionsplikten kommer dock inte att innebära några additionella utsläppsminskningar, se ovan. Köpare av rena eller höginblandade biodrivmedel ställs därmed inför valet att antingen låta biodrivmedlens utsläppsminskningar tillgodoräknas inom reduktionsplikten, vilket håller nere drivmedelspriset, eller ställa krav på att de köpta biodrivmedlen inte får användas i drivmedelsföretagens uppfyllande av reduktionsplikten vilket innebär att biodrivmedlen blir avsevärt dyrare. Hur stora prisökningarna blir för köpare av rena och höginblandade biodrivmedel styrs därmed av hur de kommer att agera.

Om priset på rena och höginblandade biodrivmedel ökar kraftigt kommer företagen antingen att behöva ta den ökade kostnaden eller övergå till att köra på diesel med inblandning av biodrivmedel. I det senare fallet kan det uppstå konsekvenser om t.ex. ett åkeri har ingått avtal med sina kunder om att använda förnybara drivmedel. Om ett företag använder ett ED95-fordon kan det även uppstå kostnader av att motorn inte är anpassad till att köra på diesel.

Kollektivtrafiken är en stor användare av rena biodrivmedel. Av de bussar som var i trafik 2020 var ungefär 68 procent dieselbussar, 25 procent biogasbussar, 5 procent elbussar och 2 procent etanolbussar. Andelen elbussar ökar förhållandevis snabbt, men från en låg nivå. I dieselbussar används i huvudsak ren fame och ren HVO. Enligt Svenskt Kollektivtrafiks databas FRIDA uppgick användningen av drivmedel i busstrafiken räknat per fordonskilometer till ca 23 procent fame, 28 procent biogas, 3 procent el, 39 procent HVO och 7 procent övrigt (naturgas samt saknad eller felaktigt angiven drivmedelsförbrukning). Statistiken i FRIDA omfattar inte Region Stockholms kollektivtrafik för bussar, där fame står för nästan två tredjedelar av drivmedels-användningen, biogas för ungefär en femtedel och resten HVO och etanol.

Om priset på rena biodrivmedel ökar kraftigt kan det därmed få konsekvenser för kollektivtrafiken, som antingen får kostnadsökningar eller kan behöva övergå till diesel med inblandning av biodrivmedel. Enligt uppgifter från Svensk Kollektivtrafik skulle beskattning av rena och höginblandade biodrivmedel leda till en kostnadsökning på omkring 700–800 miljoner kronor per år för kollektivtrafiken, förutsatt att kollektivtrafiken fortsatt använder sådana drivmedel i samma utsträckning som i dag. Eftersom utsläppsminskningar från rena och höginblandade biodrivmedel har ett värde i reduktionsplikten kan dock den slutliga kostnaden bli betydligt lägre.

Konsekvenser för hushåll

Hushållen är en relativt liten konsument av rena och höginblandade biodrivmedel. Undantaget är E85 som främst används i personbilar som både kan använda bensin och E85. Det är möjligt att förslaget kommer att medföra en minskad tillgång på E85. Det är också troligt att förslaget medför att priset på E85 ökar, något som ger negativa konsekvenser för dessa bilägare. Ökade kostnader för kollektivtrafiken kan leda till högre biljettpriser vilket också påverkar hushållen. Hushållen skulle också kunna påverkas om förslaget leder till förändrade priser på bensin och diesel. Då reduktionsnivåerna inte ändras bedöms dock denna påverkan vara marginell.

Konsekvenser för myndigheter och domstolar

Energimyndigheten är tillsynsmyndighet för reduktionspliktslagen. Att reduktionsplikten utökas till att omfatta fler drivmedel innebär att fler aktörer kommer omfattas av systemet, vilket innebär något ökade kostnader för tillsyn. Med hänsyn till att antalet reduktionspliktiga bedöms vara få, utgör det dock en mindre insats. De berörda företagen rapporterar redan i dag uppgifter enligt lagen om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och biobränslen. I samband med att ändringarna i reduktionspliktslagen träder i kraft uppkommer kostnader för att ändra föreskrifter och vägledningar, ge information till berörda företag och att göra förändringar av verktyg och rutiner för rapportering och tillsyn. Kostnaderna förväntas dock vara små med hänsyn till att systemet med reduktionsplikt redan finns med etablerade arbetsformer. De förväntas därför kunna hanteras inom befintliga utgiftsramar.

Förslaget om avskaffande av skattebefrielsen uppskattas i begränsad omfattning medföra initiala kostnader för Skatteverket för anpassning till de nya reglerna. Några speciella informationsinsatser utöver vad som normalt krävs vid regeländringar bedöms inte behövas. Tillkommande kostnader för Skatteverket ryms inom befintliga ekonomiska ramar.

Om en redovisning av hur reduktionsplikten har uppfyllts kommer in till Energimyndigheten för sent eller om myndigheten inte anser att reduktionsplikten har uppfyllts, kommer den som har en reduktionsplikt att påföras en förseningsavgift eller en reduktionspliktsavgift. Beslut om dessa avgifter, liksom beslut om föreläggande, kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Förslagen i promemorian förväntas dock inte leda till någon ökad måltillströmning.

Övrigt

Förslagen bedöms inte påverka den kommunala självstyrelsen, brottsligheten, det brottsförebyggande arbetet, jämställdheten mellan kvinnor och män, sysselsättningen eller möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

7 Författningskommentar

7.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:1776) om skatt på energi

1 kap. Lagens tillämpningsområde m.m.

11 a § I fråga om energiskatt och koldioxidskatt på bränslen samt energiskatt på elektrisk kraft förstås med stödordning sådant statligt stöd enligt artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt som utgörs av skattebefrielse för vart och ett av de ändamål som anges i följande bestämmelser i denna lag:

1. 6 a kap. 1 § 8 och 11 a,
2. 6 a kap. 1 § 11 b,
3. 6 a kap. 2 a § första stycket 1,
4. 6 a kap. 2 a § första stycket 2,
5. 6 a kap. 2 c §,
6. 7 kap. 4 §,
7. 9 kap. 5 och 5 a §§,
8. 11 kap. 9 § första stycket 6 och 14 §,
9. 11 kap. 9 § första stycket 7 och 15 §,
10. 11 kap. 9 § första stycket 8,
11. 11 kap. 10 §,
12. 11 kap. 12 §,
13. 11 kap. 12 a §,
14. 11 kap. 12 b §.

I paragrafen anges vad som avses med stödordning.

Ändringarna i *punkterna 6-14* är följdändringar med anledning av att skattebefrielserna i 7 kap. 3 a–3 c §§ tas bort. Övervägandena finns i avsnitt 3.

Paragrafen ändras på så sätt att hittillsvarande *sjätte punkten* utgår. Tabellen numreras om.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.
2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet.

Övervägandena finns i avsnitt 3.

Av *andra punkten* framgår att äldre bestämmelser ska fortsätta att gälla för förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet. Detta innebär som utgångspunkt att äldre bestämmelser är tillämpliga då skattskyldighet har inträtt före ikraftträdandet. I fråga om situationer där en skattskyldig gör avdrag för skatt vid egen förbrukning av ett bränsle ska förbrukningen ha skett före ikraftträdandet för att skattebefrielse ska medges. I de fall en skattskyldig gör avdrag för skatt på bränsle som sålts som motorbränsle ska försäljningen ha skett före ikraftträdandet för att skattebefrielse ska medges.

7.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och biobränslen

3 a kap. Anläggningsbesked

1 § Ett anläggningsbesked får begäras av den som är skattskyldig för ett gasformigt *biodrivmedel eller* biobränsle enligt 4 kap lagen (1994:1776) om skatt på energi.

Med anläggningsbesked avses ett beslut av tillsynsmyndigheten om att det finns ett kontrollsystem som visar att ett bränsle eller den anläggning där bränslet har producerats uppfyller de krav som följer av detta kapitel.

I paragrafen regleras vem som får begära ett anläggningsbesked. Ändringarna görs med anledning av att skattebefrielserna i 7 kap 3 a–3 c §§ i lagen (1994:1776) om skatt på energi tas bort. Övervägandena finns i avsnitt 3.

Ändringen innebär att den som är rapporteringsskyldig för ett flytande biodrivmedel enligt 3 kap. 1 § 1 inte längre kan begära ett anläggningsbesked. Ett sådant besked kan endast begäras för ett gasformigt biodrivmedel eller biobränsle. Ordet rapporteringsskyldig ändras till skattskyldig. Det innebär inte någon ändring i sak, eftersom rapporteringsskyldighet enligt 3 kap. 1 § 1 definieras utifrån skattskyldighet. Paragrafen ändras även redaktionellt.

3 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om utformningen av kontrollsystemet och de krav som enligt 2 *§* måste vara uppfyllda för att ett anläggningsbesked ska kunna ges.

I paragrafen finns ett bemyndigande som möjliggör för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att föreskriva om vilka krav som ska uppfyllas för att ett anläggningsbesked ska kunna ges. Övervägandena finns i avsnitt 3.

Paragrafen ändras genom att hänvisningen till 2 a § tas bort. Hittillsvarande 2 § upphävs och hittillsvarande 2 a § betecknas 2 §.

7.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (2017:1201) om reduktion av växthusgasutsläpp från vissa fossila drivmedel

Lagen får en ny rubrik. Även drivmedel som inte är fossila omfattas av lagen. Ordet fossila tas därför bort.

Lagens innehåll

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om en skyldighet att minska växthusgasutsläppen från *vissa drivmedel. Skyldigheten gäller inte de volymer drivmedel som används av Försvarsmakten*.

I paragrafen regleras syftet med lagen. Ändringarna görs med anledning av att även alkoholdrivmedel, drivmedel som klassificeras som andra fossilfria drivmedel och rena biodrivmedel med samma KN-nr som bensin, diesel eller flygfotogen inkluderas i reduktionsplikten. Övervägandena finns i avsnitt 4.1.

Orden bensin, diesel och flygfotogen byts ut mot drivmedel. Den nya *andra meningen* motsvarar i sak delar av hittillsvarande definition av reduktionspliktigt drivmedel i 2 § och innebär att de volymer drivmedel som används av Försvarsmakten inte omfattas av reduktionsplikten.

Ord och uttryck

2 § I denna lag betyder

alkoholdrivmedel: ett flytande bränsle som

1. är avsett för motordrift, och

2. helt eller till övervägande del har framställts av etanol eller metanol,

andra fossilfria drivmedel: ett flytande bränsle som

1. är avsett för motordrift,

2. inte är alkoholdrivmedel, bensin, diesel eller flygfotogen, och

3. helt eller till övervägande del har

a) framställts av biomassa, eller

b) hämtat sitt energiinnehåll från andra fossilfria energikällor än biomassa,

bensin: ett bränsle som är avsett för motordrift och omfattas av KN-nr 2710 11 41, 2710 11 45, 2710 11 49, 2710 11 51 eller 2710 11 59,

biodrivmedel: ett *flytande* bränsle som framställs av biomassa och som är avsett för motordrift,

biomassa: den biologiskt nedbrytbara delen av produkter, avfall och restprodukter av biologiskt ursprung från jordbruk, inklusive material av vegetabiliskt och animaliskt ursprung, av skogsbruk och därmed förknippad industri inklusive fiske och vattenbruk, liksom den biologiskt nedbrytbara delen av avfall, inklusive industriavfall och kommunalt avfall av biologiskt ursprung,

diesel: ett bränsle som är avsett för motordrift och omfattas av KN-nr 2710 19 41 eller 2710 19 45,

flygfotogen: ett bränsle som är avsett för motordrift och som omfattas av KN-nr 2710 19 21,

förnybara drivmedel: *biodrivmedel som inte klassificeras som andra fossilfria drivmedel,*

koldioxidekvivalent: den mängd växthusgas som medför en lika stor klimatpåverkan som ett kilogram koldioxid,

KN-nr: nummer i Kombinerade nomenklaturen enligt kommissionens förordning (EG) nr 2031/2001 av den 6 augusti 2001 om ändring av bilaga I till rådets förordning (EEG) nr 2658/87 om tulltaxe- och statistiknomenklaturen och om gemensamma tulltaxan,

reduktionsplikt: en skyldighet att minska utsläppen av växthusgaser i ett livscykelperspektiv per energienhet från *reduktionspliktiga* drivmedel genom förnybara *drivmedel* eller andra fossilfria drivmedel,

reduktionspliktiga drivmedel: *följande flytande drivmedel* som skattskyldighet har inträtt för enligt 5 kap. lagen (1994:1776) om skatt på energi,

1. bensin*,* som inte är alkylatbensin enligt 5 § drivmedelslagen (2011:319),

2. diesel*,* som inte har försetts med märk- eller färgämnen enligt 2 kap. 8 § lagen om skatt på energi,

3. flygfotogen,

4. alkoholdrivmedel, och

5. drivmedel som klassificeras som andra fossilfria drivmedel,

reduktionspliktig energimängd: den energimängd som motsvarar volymen *av ett* reduktionspliktigt drivmedel under ett kalenderår,

växthusgas: koldioxid, metan och dikväveoxid.

I paragrafen definieras ord och uttryck som används i lagen. Ändringarna görs i huvudsak med anledning av att alkoholdrivmedel, drivmedel som klassificeras som andra fossilfria drivmedel och rena biodrivmedel med samma KN-nr som bensin, diesel eller flygfotogen inkluderas i reduktionsplikten. Övervägandena finns i avsnitt 4.1.

I paragrafen införs en definition av alkoholdrivmedel. Med övervägande del avses att minst 50 procent av drivmedlets energiinnehåll kommer från etanol eller metanol. Exempel på alkoholdrivmedel är etanolbränslena E85 och ED95 samt metanolbränslet M85. En definition av andra fossilfria drivmedel införs också. Förutom alkoholdrivmedel, som uttryckligen undantas, omfattas inte heller drivmedel med samma KN-nr som diesel, bensin eller flygfotogen av definitionen, t.ex. ren HVO som har samma KN-nr som diesel. Med flytande bränslen avses att bränslet i rumstemperatur och normalt lufttryck uppträder i vätskeform. Gaser som komprimerats till vätskeform utgör inte ett flytande drivmedel. Med övervägande del avses att minst 50 procent av drivmedlets energiinnehåll kommer från biomassa eller andra fossilfria energikällor än biomassa. En definition av biomassa finns i 2 §. Med andra fossilfria energikällor än biomassa avses i huvudsak fossilfri elektricitet för produktion av s.k. elektrobränslen. I 16 § finns ett bemyndigande för regeringen att meddela ytterligare föreskrifter om vad som avses med andra fossilfria drivmedel.

I den hittillsvarande definitionen av biodrivmedel ersätts ordet vätskeformiga av flytande. Ingen ändring i sak avses.

Definitionen av reduktionsplikt ändras. Reduktionsplikten kan inte längre enbart uppfyllas genom inblandning av förnybara drivmedel eller andra fossilfria drivmedel i bensin, diesel eller flygfotogen. En reduktionspliktig aktör kan även uppfylla reduktionsplikten genom försäljning eller användning av förnybara drivmedel eller andra fossilfria drivmedel som inte blandas in i ett fossilt drivmedel. I definitionen anges inte längre på vilket sätt reduktionsplikten kan uppfyllas. Det anges endast att den ska uppfyllas genom förnybara drivmedel eller andra fossilfria drivmedel. Det innebär att plikten inte kan uppfyllas genom minskade livscykelutsläpp från produktion av fossil bensin, diesel eller flygfotogen.

En definition av förnybara drivmedel införs. Ordet används i definitionen av reduktionsplikt. Exempel på förnybara drivmedel är E85 och ren HVO men även biodrivmedel som etanol och HVO som kan blandas in i bensin och diesel. I 16 § finns ett bemyndigande för regeringen att meddela ytterligare föreskrifter om vad som avses med förnybara drivmedel.

Definitionen av reduktionspliktiga drivmedel ändras för att alkoholdrivmedel, drivmedel som klassificeras som andra fossilfria drivmedel och rena biodrivmedel med samma KN-nr som bensin, diesel eller flygfotogen inkluderas i reduktionsplikten. Ren HVO och andra drivmedel med samma KN-nr som bensin, diesel eller flygfotogen inkluderas i definitionen genom att den hittillsvarande begränsningen om att ett drivmedel högst får innehålla 98 volymprocent biodrivmedel tas bort. Alkoholdrivmedel och drivmedel som klassificeras som andra

fossilfria drivmedel läggs till i definitionen genom nya bestämmelser i punkterna 4 och 5. Regleringen av att de volymer drivmedel som används av Försvarsmakten inte omfattas av reduktionsplikt i hittillsvarande punkterna 1–3 flyttas till 1 §.

Definitionen av reduktionspliktig energimängd ändras till följd av att definitionen av reduktionspliktigt drivmedel ändras. Det förtydligas att reduktionspliktig energimängd ska beräknas för vart och ett av de reduktionspliktiga drivmedlen.

Reduktionsplikt

5 § Den som har reduktionsplikt ska för varje kalenderår se till att utsläppen av växthusgaser från den reduktionspliktiga energimängden understiger utsläppen från motsvarande energimängd *fossilt drivmedel* med minst den procentsats som anges nedan för respektive drivmedel:

År	Bensin *och alkoholdrivmedel*	Diesel *och drivmedel som klassificeras som andra fossilfria drivmedel*	*Flygfotogen*
2021	6	26	*0,8*
2022	7,8	30,5	*1,7*
2023	10,1	35	*2,6*
2024	12,5	40	*3,5*
2025	15,5	45	*4,5*
2026	19	50	*7,2*
2027	22	54	*10,8*
2028	24	58	*15,3*
2029	26	62	*20,7*
2030	28	66	*27*

I paragrafen bestäms hur stor minskningen av växthusgaser för reduktionspliktiga drivmedel ska vara. Ändringarna görs med anledning av att alkoholdrivmedel och drivmedel som klassificeras som andra fossilfria drivmedel inkluderas i reduktionsplikten. Övervägandena finns i avsnitt 4.3.

Paragrafen ändras genom att reduktionsnivåer fastställs för alkoholdrivmedel och drivmedel som klassificeras som andra fossilfria drivmedel. Rena biodrivmedel med samma KN-nr som bensin, diesel eller flygfotogen kommer att omfattas av befintliga reduktionsnivåer för bensin, diesel eller flygfotogen. För att fastställa minskningen av växthusgasutsläpp ska utsläppen av växthusgaser från den reduktionspliktiga energimängden alkoholdrivmedel eller den reduktionspliktiga energimängden drivmedel som klassificeras som andra fossilfria drivmedel på motsvarande sätt som för bensin och diesel varje år jämföras med utsläppen från motsvarande energimängd fossilt drivmedel, se propositionen Reduktionsplikt för bensin och diesel – kontrollstation 2019 (prop. 2020/21:180). År 2023 ska utsläppen av växthusgaser i ett livscykelperspektiv från exempelvis alkoholdrivmedel vara 10,1 procent mindre än utsläppen för motsvarande energimängd fossilt drivmedel. År 2024 ska utsläppen jämförda med utsläppen från motsvarande energimängd fossilt drivmedel vara 15,5 procent mindre. Reduktionsnivåer bestäms till och med 2030 och anges i tabellform. Med stöd av bemyndigandet i 16 § har regeringen eller den myndighet som regeringen

bestämmer möjlighet att föreskriva om beräkning av den reduktionspliktiga energimängden och om beräkning av växthusgasutsläpp och koldioxidekvivalenter även i fråga om alkoholdrivmedel och drivmedel som klassificeras som andra fossilfria drivmedel.

Reduktionsnivåerna för flygfotogen som anges i paragrafen motsvarar nivåerna i den upphävda 5 a §.

Utsläppsminskningar utöver vad som krävs

7 § Den som har reduktionsplikt och har minskat utsläppen för ett visst drivmedel på det sätt som anges i denna lag och mer än vad som krävs enligt 5 § får använda överskottet för att uppfylla reduktionsplikten eller överlåta överskottet till någon annan som därefter får använda det för att uppfylla sin reduktionsplikt.

Ett överskott får användas för att uppfylla reduktionsplikten för

1. *samtliga reduktionspliktiga drivmedel utom flygfotogen om överskottet avser ett sådant reduktionspliktigt drivmedel, eller*

2. flygfotogen, om överskottet avser flygfotogen.

Ett överskott får användas enligt denna paragraf endast om det har uppkommit

1. samma kalenderår, eller
2. kalenderåret dessförinnan, i den utsträckning som regeringen föreskriver.

I paragrafen anges hur överskott av utsläppsminskningar får användas för att uppfylla en reduktionsplikt. Ändringarna görs med anledning av att alkoholdrivmedel, drivmedel som klassificeras som andra fossilfria drivmedel och rena biodrivmedel med samma KN-nr som bensin, diesel eller flygfotogen inkluderas i reduktionsplikten. Övervägandena finns i avsnitt 4.2.

I *första stycket* tas hänvisningen till 5 a § bort, eftersom den paragrafen upphävs och hittillsvarande reglering flyttas till 5 §,

Ändringen i *andra stycket första punkten* innebär att reduktionsplikten för diesel, bensin, alkoholdrivmedel och drivmedel som klassificeras som andra fossilfria drivmedel får uppfyllas genom överskott av utsläppsminskningar som uppkommit genom inblandning av förnybara eller fossilfria drivmedel i diesel eller bensin, eller genom försäljning eller användning av alkoholdrivmedel, andra fossilfria drivmedel eller rena biodrivmedel med samma KN-nr som bensin eller diesel. Begränsningen av hur reduktionsplikten på bensin får uppfyllas i hittillsvarande andra till tredje punkten tas bort. Regleringen av hur överskott får användas för att uppfylla reduktionsplikten för bensin flyttas till första punkten. *Andra stycket andra punkten* motsvarar hittillsvarande fjärde punkten.

Bemyndiganden

16 § *Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om vad som avses med förnybara drivmedel och andra fossilfria drivmedel.*

Regeringen får meddela föreskrifter om

1. hur stor del av ett överskott av en utsläppsminskning som får användas för att uppfylla reduktionsplikten för det kalenderår som följer efter kalenderåret då överskottet har uppkommit,
2. hur det ska säkerställas att *förnybara drivmedel och andra fossilfria* drivmedel är hållbara,
3. förseningsavgiften, och
4. reduktionspliktsavgiften.

I paragrafen finns bemyndiganden för regeringen att meddela föreskrifter exempelvis om vad som avses med förnybara drivmedel och andra fossilfria drivmedel och hur det ska säkerställas att de är hållbara. Ändringen görs för att det införs definitioner i 2 § av vad som avses med förnybara drivmedel och andra fossilfria drivmedel. Övervägandena finns i avsnitt 4.1.

Delar av den hittillsvarande regleringen i andra punkten flyttas till ett nytt *första stycke,* eftersom bemyndigandet till regeringen ska avse ytterligare föreskrifter. I det nya *andra stycket andra punkten* görs följdändringar så att det bemyndigandet endast omfattar föreskrifter om hur det ska säkerställas att förnybara drivmedel och andra fossilfria drivmedel är hållbara.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.
2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för reduktionspliktiga energimängder för kalenderåret 2022.

Övergångsbestämmelsen i *punkt 2* innebär att hittillsvarande regler t.ex. om hur överskott av utsläppsminskningar får användas kommer att gälla vid redovisning av hur reduktionsplikten har uppfyllts för kalenderåret 2022. Övervägandena finns i avsnitt 5.