

Införande av generell biodrivmedelskvotplikt i Sverige



Per Kågeson
Nature Associates
2014-12-07

Inledning

När Sveriges tillfälliga rätt att undanta biodrivmedel från beskattning upphör vid utgången av år 2015 är det viktigt att detta stöd kan ersättas av en modell för kvotplikt som är långsiktigt hållbar. Något annat alternativ än kvotplikt finns knappast.

I Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/28/EG om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor, "förnybartdirektivet", anges att krav på kvoter för förnybar energi är ett stödssystem som en medlemsstat kan införa i syfte att främja en övergång till energi från förnybara källor. Enligt artikel 2 kan krav ställas på att energiproducenter ska säkerställa att energi från förnybara källor utgör viss procentuell andel i den energi som produceras, eller att energileverantörerna ska se till att en viss andel förnybar energi ingår i deras leveranser.

Denna promemoria behandlar ett antal vägval som lagstiftaren kan behöva ta ställning till vid införande av kvotplikt för drivmedel samt några speciella problem som behöver hanteras.

Ett gemensamt kvotpliktsystem eller flera olika?

Den modell för kvotplikt som riksdagen fastställde 2014 och som senare samma år avfördes från dagordningen efter invändningar från EU-kommissionen omfattade låginblandning av biodrivmedel med skilda kvoter och regler för bensen och diesel. När regering och riksdag nu på nytt måste ta ställning till frågan om hur en svensk kvotplikt ska utformas bör man eftersträva en modell som är enkel och överskådlig och har förutsättningar att fungera utan större ändringar i minst tio år. Det är vad som krävs för att investerare och kvotpliktiga företag ska ha en möjlighet att fatta långsiktigt hållbara beslut.

EU:s energiskattedirektiv (2003/96/EG) fastställer miniminivåer för medlemsländernas beskattning av drivmedel och av direktivet framgår att biodrivmedel ska beskattas på samma sätt (per liter) som de konventionella drivmedel för vilka de utgör substitut. Biodrivmedel kan dock av EU-kommissionen medges tidsbegränsade undantag från beskattning. Men Sverige kan således inte varaktigt undanta biodrivmedel från beskattning och EU-kommissionen har bedömt att befrielse från den del av bensen- och dieselskatten som Sverige betecknar som koldioxidskatt inte är förenlig med införande av kvotplikt till följd av att man inte får kombinera en obligatorisk åtgärd (plikten) med stöd, till vilka undantag från skatt räknas.

Eftersom varken låginblandade, höginblandade eller rena biodrivmedel längre kan undantas från skatt behöver samtliga omfattas av kvotplikt. Annars kommer de av kostnadsskäl inte att övervägas av kunderna.

Eftersom låginblandning och utnyttjande av s.k. drop-in¹ bränslen vanligen är billigare åtgärder än höginblandade drivmedel (se nedan) kan det finnas skäl att vid införande av kvotplikt överväga om man för att skapa fortsatt utrymme för främst E85 vill skapa två skilda kvotpliktsystem, ett för låginblandning och ett annat för rena och höginblandade biodrivmedel. Teoretiskt skulle man kunna ha skilda system, men med en sådan uppdelning uppkommer problemet att fastställa gränsen mellan vad som ska anses vara låg respektive hög inblandning. För närvarande betraktas drivmedel som ED95, E85 (vintertid E75) och fordonsgas (i genomsnitt ca 60 % biogas) som höginblandade. Men om gränsen t.ex. skulle sättas till 60 procent kommer en del av den nu försålda fordonsgasen inte att

¹ Drivmedel som kan blandas med fossil diesel eller bensen utan att den standard avseende bränslets kemiska och fysiska egenskaper som specificeras i internationell lag överskrids.

uppfylla villkoren för att räknas dit och om dagens trend för inblandning i diesel blir bestående kommer en del volymer om några år att innehålla mer än 60 procent HVO² eller annan biodiesel. Det innebär att man med en sådan gräns inte ens på fem års sikt med säkerhet kan veta att inte HVO kommer att användas för uppfyllande av kvoten i det kvotpliktsystem som avser höginblandning. Därmed bortfaller det enda rimliga skälet för att skapa skilda system för hög- respektive låginblandning. Förhållandet att låginblandning, inklusive successivt ökad användning av drop-in, bedöms ge lägre kostnader talar också för ett sammanhållet system för kvotplikt.

Däremot är det tekniskt och legalt möjligt att tillämpa skilda system och olika höga kvoter för skilda drivmedel som bensin, diesel och fordonsgas³. En önskan om att inte snedvrیدا handeln med drivmedel och vikten av att genomföra klimatanpassningen till lägsta möjliga kostnad talar dock för att kvotpliktsystemet bör vara gemensamt för alla typer av fossila drivmedel och att all användning av sådana drivmedel så långt möjligt bör omfattas oavsett i vilken sektor som nyttjandet äger rum.

Den förra alliansregeringen bedömde att separata kvoter för bensin och dieselbränsle vore att föredra framför en gemensam kvot, eftersom inblandning av biodrivmedel inte sker till samma kostnad för de olika bränslena. Men det är just detta förhållande som talar för att man av kostnadseffektivitetsskäl bör eftersträva en gemensam kvot. Alliansregeringen ansåg dessutom att separata kvoter skulle göra det lättare att anpassa kvotnivån till utvecklingen på drivmedelsmarknaden och till tillgängligheten till biodrivmedel som kan ersätta respektive bensin och diesel. Mot detta kan invändas att det är lättare att bedöma förutsättningarna för en viss kvot på aggregerad nivå än att korrekt förutse dem för varje enskilt drivmedel. Med tanke på att olika leverantörer av drivmedel kan ha sinsemellan skilda förutsättningar bör man dock i ett fall med gemensamt kvot tillåta handel med kvotpliktscertifikat.

Ett teknikneutralt kvotpliktsystem som likabehandlar alla fossila bränslen och biodrivmedel kommer att innebära förändring. Intressen och aktörer som till följd av höga kostnader tror sig komma att förlora på lika villkor kan förväntas protestera, men går man dem till mötes blir klimatpolitiken dyrare för konsumenterna än vad den annars skulle ha behövt vara. Att skapa skilda villkor för olika drivmedel medför också en påtaglig risk att beslutsfattarna felbedömer utvecklingen och skapar regler som försvårar för alternativ som långsiktigt kan visa sig vara billigast och mest uthålliga.

Möjligen bör man dock i syfte att förhindra kapitalförstörelse hos dem som riskerar att förlora på en övergång till lika villkor överväga att lägga om kursen långsamt så att de medges tid för anpassning till de långsiktiga reglerna. Det är främst förhållandet att Sverige genom införandet av pumplagen och massiva tidigare subventioner av bränsleflexibla personbilar, som kan köras såväl på bensin som på en blandning av bensin och etanol (E85), som talar för införande av övergångsregler. Möjligen kan även hänsyn till gjorda investeringar i gasbilar och infrastruktur för distribution och försäljning av fordonsgas tala för en stegvis övergång till en kvotplikt som är generell och omfattar alla drivmedel. En uppdelning av kvotplikten i skilda kvoter för bensin, diesel och fordonsgas skulle alltså under en övergångstid skydda höginblandad etanol och biogas från konkurrens från biodrivmedel som används i dieselfordon (främst HVO) när det gäller uppfyllande av kvotplikt.

Uppdelning i skilda kvoter bör dock inte tillåtas bli långvarig eftersom det kommer att skapa inlåsnings effekter som gör klimatpolitiken mera kostsam och mindre effektiv än vad den annars skulle ha

² Hydrerade Vegetabiliska Oljor

³ El och vätgas behandlas inte i denna pm.

varit. Det är också viktigt att berörda intressen och potentiella investerare får tydliga besked om vad som kommer att gälla på sikt. En rimlig avvägning mellan kortsiktiga hänsyn och långsiktig effektivitet kan vara ca fem år. Om fem år kan också produktion av biosyntetisk bensin ha tagit fart vilket innebär att E85 får konkurrens av en potentiellt billigare åtgärd även inom ramen för en särskild kvot för bensin (om den skulle bli bestående). Vad som talar för att övergångslösningen inte bör tillåtas bli långvarig är också behovet av att låta alla former av användning av fossil energi inom den icke-handlande sektorn omfattas av kvotplikt (se nedan).

Att skjuta på beslutet om ett gemensamt system baserat på lika villkor skulle skapa osäkerhet hos investerarna om de framtida villkoren. Det kan därför vara bättre att göra processen relativt kort och se till att aktörerna får tydliga besked i god tid.

Av ovan angivna skäl antas i den fortsatta framställningen att Sverige senast om ca fem år behöver införa ett kvotpliktsystem för biodrivmedel som är gemensamt för alla fossila drivmedel och som inte diskriminerar mellan hög och låg inblandning. Under tiden från 1 januari 2016 till tidpunkten för övergång till generell kvotplikt kan, som en övergångslösning, separata kvotpliktsystem för diesel och bensin införas. Därtill behövs en bestämmelse om att fordonsgas fram till denna tidpunkt inte får innehålla mer än en viss procentuell andel fossil gas, kanske 40 eller 45 procent.

Separat kvot för vissa särskilt gynnsamma biodrivmedel?

Alliansregeringen bedömde att särskilda kvoter eller nivåer för vissa särskilt gynnsamma biodrivmedel är möjliga att införa. Det är dock inte möjligt att kräva bättre hållbarhetsegenskaper än de minimikrav som föreskrivs i förnybartdirektivet. Detta hindrar medlemsländer från att endast godkänna biodrivmedel med en växthusgasminskning över viss hög nivå t.ex. 70 eller 80 procent. Regeringen valde därför att i den kvotpliktsmodell som man senare (av andra skäl) tvingades frångå att med utgångspunkt i direktivets stadgande om möjligheterna att främja produktion av biodrivmedel med "särskilda fördelar" införa en särskild kategori för biodiesel producerad från avfall, restprodukter och cellulosa. I dieselbränsle skulle andelen hållbara biodrivmedel uppgå till minst 9,5 volymprocent den 1 maj 2014 varav minst 3,5 volymprocent skulle uppfyllas med biodrivmedel med särskilda fördelar.

Vad som kan tala för en särskild kvot för biodrivmedel med särskilda fördelar är behovet av att undvika att drivmedel i växande utsträckning framställs ur grödor som odlas på åkermark och där konkurrerar med produktion av foder och livsmedel. EU har av detta skäl beslutat att medlemsländerna för uppfyllande av målet om att 10 procent av drivmedlen ska vara förnybara år 2020 inte får tillgodoräkna sig mer än 7 procent från åkergrödor. Vid beräkning av målet ska dessutom biodrivmedel som produceras från avfall, restprodukter, cellulosa från icke-livsmedel samt material som innehåller både cellulosa och lignin räknas dubbelt jämfört med andra biodrivmedel. För de biodrivmedel som används i Sverige idag så gäller detta i huvudsak för biogas och HVO.

Mot bakgrund av att den förra EU-kommissionen hade föreslagit att kravet på dubbelräkning borde avskaffas ansåg alliansregeringen att Sverige kunde avvakta med att införa dubbelräkning i kvoten. Efter rådets beslut om förnybartdirektivet sommaren 2014 står det klart att systemet med dubbelräkning kommer att behållas. Om dubbelräkning måste införas bedömde den dåvarande regeringen att biodrivmedel som får dubbelräknas vid den nationella rapporteringen av andelen förnybar energi i transportsektorn även bör dubbelräknas vid kvotuppfyllnad av biodrivmedel i bensin och diesel. I så fall måste förstas kvotnivåerna justeras så att den faktiska mängden biodrivmedel ökar i avsedd takt.

Som närmare diskuteras nedan påverkas konkurrensen om biodrivmedel och råvaror mellan länder och företag av om man i kvotpliktsystem tillåter att vissa drivmedel dubbelräknas. Förhållandet att grannländer som Finland tillämpar dubbelräkning kan tala för att Sverige också bör göra det. Om dubbelräkning tillåts behövs knappast någon särskild kvot för drivmedel med särskilda egenskaper eftersom dubbelräkningen kommer att påtagligt premiera just dessa drivmedel.

Ett potentiellt problem med en särskild kvot för biodrivmedel baserade på avfall och restprodukter alternativt ett system med dubbelräkning av sådana drivmedel är hur man ska klassificera täckgrödor som odlas mellan de vanliga grödorna i syfte att minska näringsläckage från jord som annars skulle ha lämnats bar över vintern. Skånska Biobränslebolaget håller i Jordberga på att bygga upp en biogasproduktion baserad på sådana multifunktionella täckgrödor och restprodukter. Efter skörd av melangrödan odlas konventionella grödor. Detta innebär att täckgrödorna inte konkurrerar med produktion av livsmedel.

Bör kvoten avse volym, energi eller CO₂-reduktion?

Syftet med kvotplikt är att minska utsläppen av fossil koldioxid från förbränning av drivmedel. Vanligen tänker man sig då att en viss andel av försålda volymen av drivmedel ska bestå av bioenergi och att den kvoten ska öka över tid. En sådan utformning tar inte hänsyn till de utsläpp av fossil CO₂ som skett under framställning av biodrivmedlet, men biobränslen som inte klarar EU:s hållbarhetskrav avseende livscykelutsläpp får inte användas för uppfyllande av en sålunda utformad kvotplikt.

Genom direktiv 2009/30/EG tillfördes bränslekvalitetsdirektivet (98/70/EG) för fem år sedan regler som innebär att bränsleleverantörerna är skyldiga att övervaka, rapportera och minska livscykelutsläpp av växthusgaser från alla drivmedel som används i transportsektorn. Direktivet ålägger alla leverantörer av fordonsbränslen till den europeiska marknaden att minska livscykelutsläppen av växthusgaser från sina produkter med minst 6 procent mellan 2011 och 2020, räknat per energienhet. Minskningen ska beräknas utifrån ett basvärde som utgörs av 2010 års genomsnittliga utsläpp från fossila bränslen.

Istället för att basera sin kvotplikt på reglerna i förnybartdirektivet avser Tyskland att införa ett kvotpliktssystem som bygger på bränslekvalitetsdirektivet och därigenom låta det styra mot minskade växthusgasutsläpp från alla leveranser av drivmedel till den tyska marknaden. Enligt planerna ska aktörer som omfattas av kvotplikten minska växthusgasutsläppen från den totala mängden försåld bensin, diesel och biodrivmedel med 3,5 procent 2015 och 6 procent 2020. Växthusgasutsläppen från produktionen av såväl de fossila drivmedlen som biodrivmedlen ska ingå i beräkningen baserat på metodiken i bränslekvalitetsdirektivet.

Förutsatt att en sålunda utformad kvotplikt likabehandlar alla åtgärder som kan bidra till minskade utsläpp från framställningen av drivmedel (vilket inte riktigt synes vara avsikten med den ganska komplicerade tyska modellen⁴) så skulle systemet styra mot en kostnadseffektiv reduktion av utsläppen från alla förekommande framställningskedjor av fossila och icke-fossila drivmedel. Det innebär att den som kan visa att klimatnyttan i hela framställningsprocessen för en viss levererad energimängd t.ex. motsvarar en reduktion med 90 procent jämfört med basvärdet krediteras för en större reduktion än den som för motsvarande mängd bara sänker utsläppen med 70 procent. Men det in-

⁴ Som bl.a. enligt förslaget inte godkänner biologiska oljor som är föremål för raffinering tillsammans med fossil olja. Eldrift kommer däremot troligen att godkännas som en åtgärd för minskade utsläpp.

nebär också att de kvotpliktsskyldiga kan tillgodoräkna sig utsläppsminskningar i produktionen av diesel och bensen som kan bli följden av förbättrade framställningsprocesser. Ett problem i sammanhanget är dock att EU inte fastställt värden för alla skilda kvaliteter av fossilbaserad diesel och bensen. Om man i viss utsträckning tvingas använda s.k. default-värden reduceras klimateffektiviteten hos metoden.

Frågan om kvotplikten ska baseras på förnybartdirektivet och avse volym (eller möjligen energi – se nedan) eller utgå från bränslekvalitetsdirektivet och avse utsläppsintensitet per energienhet kan påverka olika drivmedels inbördes konkurrenskraft, men skillnaden i utfall mellan de båda modellerna kommer att minska påtagligt över tid till följd av att kraven på biodrivmedlens klimateffektivitet successivt skärps (enligt Förnybartdirektivet). Kravet på minsta tillåtna växthusgasminskning ökar till 50 procent 2017 och 60 procent 2018 för nya anläggningar. Leveranserna till den svenska marknaden har i allmänhet redan en klimateffektivitet som ligger långt över den just nu gällande europeiska miniminivån som är 35 procent.⁵ Sammantaget innebär detta att skillnaden i detta avseende inte blir särskilt stor mellan en kvotplikt baserad på förnybartdirektivet och en som bygger på reglerna i bränslekvalitetsdirektivet. Dock omfattar den senare inte åtgärder som reducerar utsläppen från produktion av fossila drivmedel. Ett problem med en modell baserad på bränslekvalitetsdirektivet är dock att dubbelräkning inte blir möjlig vilket kan vara till de svenska företagens nackdel.

En viktig fråga i valet av kvotpliktsmodell är också vad som på sikt händer med bränslekvalitetsdirektivet. Kommer det beträffande CO₂ att ha spelat ut sin roll efter 2020? En annan aspekt på valet mellan de båda alternativen är förstås komplexitetsgraden och de administrativa kostnaderna för företagen och myndigheterna. En kvotplikt baserad på förnybartdirektivet är förmodligen något enklare och billigare att administrera.

Handel med kvotpliktscertifikat

Alla kvotpliktiga företag kommer inte att ha samma förutsättningar att uppfylla kvoten och skillnaderna dem emellan kan förväntas öka över tid och i takt med att kvotplikten breddas. Det är därför viktigt att de sinsemellan tillåts bedriva handel med kvotpliktscertifikat så att den som kan sälja mer biodrivmedel än vad som krävs kan avyttra certifikat till dem som har svårigheter att klara kvoten eller möter högre kostnader för att klara uppgiften. Branschen har tidigare invänt att den svenska marknaden kan vara för liten i termer av antal potentiella aktörer och likviditet för en väl fungerande handel med certifikat. En gemensam kvot för alla drivmedel och en långsiktig breddning av underlaget för kvotplikt (se nedan) kan dock förmodas förbättra förutsättningarna. Man kan också överväga handel mellan svenska företag och kvotpliktiga företag i grannländerna, men det förutsätter att villkoren och reglerna i de samverkande systemen är ganska likartade. Det kan vara värt att undersöka förutsättningarna för samverkan med några av grannländerna och i första hand med Finland.

Konsekvenser av införande av gemensam kvotplikt

Energimyndighetens utvärdering av kostnadsbilden för biodrivmedel visar att merkostnaden för produktion av HVO under 2013 nästan exakt uppvägdes av skattebefrielsen (-2 öre/l), medan kostnaden för produktion av etanol för höginblandning i bensen var så hög att skattebefrielsen inte räckte till för att fullt ut kompensera den (+82 öre/l).⁶ Det innebär att biodieseln trots lägre skatt på fossil diesel

⁵ Enligt Energimyndigheten (ET 2014:15) var utsläppsminskningen under 2013 73 % för biogas, 65,8 % för etanol, 43,1 % för FAME och 81,0 % för HVO.

⁶ Energimyndigheten (2014), *Övervakningsrapport avseende skattebefrielse för flytande biodrivmedel år 2013*.

överkompenserades något, medan etanolen inte ens genom befrielse från en något högre drivmedelsskatt fick full kompensation för merkostnaden jämfört med bensin. På längre sikt kan prisbilden påverkas av nya produktionsformer liksom av omvärldens efterfrågan på olika drivmedel och förändrade ILUC-krav⁷. Tullsatsen på importerad sockerrörsetanol har också betydelse.

Som framgår av tabell 1 är trenden mot ökad andel biodiesel (HVO och FAME) och minskande användning av etanol tydlig. Av levererad etanol år 2013 svarade låginblandning för nästan exakt hälften. Det innebär att etanol i E85 nu bara svarar för drygt 10 procent av den totala förbrukningen av biodrivmedel i Sverige. Användningen av biogas i fordon har under senare år planat ut på ganska låg nivå.

Tabell 1. Försålda hållbara biodrivmedel i Sverige 2011, 2012 och 2013. GWh per år.

Drivmedel	2011	2012	2013	Andel 2013 (%)
HVO	320	1 300	3 729	38,5
FAME	2 205	2 780	3 009	31,1
Etanol	2 286	2 255	2 060	21,3
Biogas	728	931	870	9,0
Övriga	19	46	12	0,1
Totalt	5 558	7 312	9 680	100,0

Källa: Statens energimyndighet (ET 2014:15)

Nästan all etanol och FAME som rapporterats för år 2013 producerades av odlad biomassa. För HVO, biogas och DME är det däremot restprodukter och avfall som dominerar som råvaror.

Vid införande av en biokvotplikt för vägtrafikens och arbetsmaskinernas drivmedel som omfattar både hög- och låginblandade biodrivmedel kan man utifrån dagens kostnader för produktion, distribution och försäljning av olika drivmedel konstatera att bränslen av typ drop-in under allmän kvotplikt sannolikt skulle komma att ta marknadsandelar och prismässigt konkurrera ut etanol och kanske också biogas (som dock i viss grad alternativkostnadsprissätts). Förhållandet att HVO är billigare att distribuera, lagerhålla och försälja bidrar till detta. Det finns emellertid trögheter som gör att en förskjutning skulle komma att ske gradvis snarare än omedelbart. Nivån på den gemensamma kvoten påverkar också utfallet. Vid en hög och snabbt stigande kvot kan tillgång på råvaror och produktionskapacitet tillfälligt begränsa expansionstakten för HVO.

Som redan nämnts kan även syntetisk biobensin inom några år komma att bli ett alternativ för låginblandning/drop-in. Sett på fem till tio års sikt talar således det mesta för att successivt ökande inblandning av biodrivmedel i bensin och diesel kommer att bli de ansvariga företagens huvudsakliga sätt att möta kvotplikten. De drivmedel som på grund av högre kostnader riskerar att förlora marknadsandelar är främst etablerade biobränslen som etanol och biogas men också DME och metanol.

⁷ Indirect Land-Use Change.

Läget för etanol

Vissa modifieringar eller kompletterande åtgärder skulle kunna förbättra läget för etanol. Efterfrågan på etanol för låginblandning skulle Sverige kunna säkerställa, oavsett utvecklingen av priserna på olika biodrivmedel, genom att i lag föreskriva att all 95-oktanig bensin ska innehålla en viss mängd alkohol (som kan uppnås antingen genom en kombination av metanol och etanol eller genom enbart etanol). Bränslekvalitetsdirektivet tillåter inblandning av upp till 10 procent etanol eller 3 procent metanol i bensin. Möjligen bör man också se till att 98-oktanig bensin innehåller alkohol men i så fall fastställa en lägre obligatorisk andel. Det föreligger inga hinder att kombinera sådana krav med generell kvotplikt. Givetvis bör de kvotpliktskyldiga företagen kunna tillgodoräkna sig den låginblandade etanolen och/eller metanolen för uppfyllande av den generella kvoten.

E85 är en svårare nöt att knäcka eftersom det alternativet kan komma att bli dyrare än HVO och biobensin och detta oavsett om Sverige väljer att basera kvotplikten på förnybartdirektivet eller bränslekvalitetsdirektivet. Vid val av det senare alternativet försvåras sannolikt läget för etanol eftersom dess climateffektivitet i framställningskedjan ofta är lägre än för HVO. Om pumplagen förblir oförändrad kommer dock alla större servicestationer att behöva tillhandahålla ett rent eller höginblandat biodrivmedel och om företagen prissätter E85 så att efterfrågan försvinner står de med pumpar och tankar som inte används. Kanske leder det till viss försiktighet och till beslut hos drivmedelsföretagen om intern korssubventionering. Staten kan inte föreskriva något pris på E85 men kanske skulle de berörda företagen kunna komma fram till ett branschgemensamt förhållnings sätt? Dock tillåter inte konkurrenslagstiftningen dem att komma överens om ett gemensamt pris.

Redan om fem år kommer emellertid det avtagande intresset för etanolbilar att markant påverka efterfrågan på E85. Den fordonsflotta som kan använda E85 kommer att reduceras över tid. Större delen av dessa bilar togs i drift mellan 2006 och 2011 och de kommer kring 2020 att börja skrotas. Dessutom finns redan vid dagens priser ett sjunkande intresse för att köra dem på etanol trots att detta är något billigare (merkostnaderna för tätare service ej beaktade). Under 2013 såldes 2,1 TWh etanol (inklusive etanol till låginblandning), vilket kan jämföras med toppnivån 2,5 TWh 2011 och med att 5,4 TWh biodiesel omsattes i Sverige under 2013.

I fjol utgjorde etanolbilarna endast 1,2 procent av den svenska nybilsförsäljningen och vid sidan av Sverige var det bara Finland som inom EU hade en försäljningsandel som var skild från noll (0,4 %). Detta leder tillsammans med kravet på att sådana bilar vid typprovning för euro 6 måste klara emissionskraven (inkl. kallstartsutsläpp) körda på E85 till att mycket få nya modeller kommer att finnas på den europeiska marknaden. Tidigare räckte det för bränsleflexibla bilar att klara avgaskraven med bensin i tanken.

Riksdagen har redan beslutat om vissa lättnader i servicestationernas skyldighet att tillhandahålla förnybara drivmedel (proposition 2013/14:181). Ytterligare förändringar är med stor säkerhet att vänta om inte något nytt biodrivmedel med låga kostnader dyker upp. På sikt kan dock möjligheterna att leva upp till pumplagens krav också påverkas av att HVO kanske kommer att blandas i fossil diesel upp till nivåer som är jämförbara med E85 (E75 vintertid). Då blir det svårare att motivera försäljning av E85 om den inte kan prissättas på ett konkurrenskraftigt sätt.

En faktor som påverkar priset på etanol och konkurrensförmågan hos E85 gentemot låginblandade biodrivmedel är frågan om tull på importerad sockerrörsetanol. Om den avskaffas förbättras förutsättningarna för användning av etanol men sannolikt till priset av nedläggning av hela eller delar av

den befintliga inhemska produktionskapaciteten. Möjligheten till import och användning av sådan sockerrörsetanol kan dock påverkas av hur ILUC-kraven utformas i framtiden.

En ytterligare åtgärd som skulle förbättra konkurrenskraften hos E85 en aning vore att förändra den svenska beskattningen av drivmedel så att koldioxidskatten blir proportionell mot bränslets kolinnehåll och energiskatten mot dess innehåll av energi. Som framgår av tabell 2 (avseende läget 2014), är det inte så idag, men det vore rationellt om man önskar beskatta just koldioxid och energi. Om beskattningen av diesel höjs till den nivå (räknat per kg koldioxid och kWh) som nu gäller för bensin skulle diesel totalt sett komma att beskattas ca 10 procent högre än bensin räknat per liter. Det blir följden av att diesel innehåller mer energi och kol per volymenhet än bensin.

Tabell 2. Beskattning av drivmedel 2014.

Drivmedel	CO2-skatt /liter	Energiskatt/liter	CO2-skatt/kg	Energi-skatt/kWh
Diesel (mk 1)	3:09	1:76	1:22	0:18
Bensin (mk 1)	2:50	3:13	1:06	0:34
Naturgas som drivmedel #	0:02	0:000	0:83	0:00

Naturgas beskattas på grund av sin låga energidensitet egentligen per 1 000 m³ (2013 skattesatsen var 1 850 kr/1 000 m³).

Källor: Egen beräkning baserad på Skatteverket (skattesatser) och SPBI (innehåll av energi och kol).

ED95 kan också få problem, men för dess användning i bussflottor kan trafikhuvudmännens upphandlingskrav bli mera avgörande än priset vid pump. Dock finns en trend bort från etanol i lokal busstrafik. Just nu är det inne med gasdrift, men på sikt kan elhybrider eller rena ellösningar komma att dominera, i varje fall i de större städerna.

För att lindra effekten av beskattning av etanol och biometanol bör Sverige hos EU-kommissionen undersöka förutsättningarna att tillåtas beskatta drivmedlen efter deras energiinnehåll (alltså den totala drivmedelskatten oavsett svensk beteckning). Vi skulle kunna åberopa artikel 5 i energiskattedirektivet som säger att medlemsstaterna under förutsättning att de iakttar miniminivåerna får tillämpa differentierade skattesatser bl.a. i ett fall där differentieringen är direkt kopplad till produktens kvalitet. Även om denna skrivning sannolikt syftar på andra kvaliteter än skillnad i energiinnehåll per liter borde den med en rimlig tolkning kunna åberopas. Andra medlemsländer eller deras industrier kan knappast ha någon påtaglig nackdel av en svensk differentiering som tar hänsyn till energiinnehållet.

Dessutom kan energiskattedirektivets skäl 9 åberopas. Där anges att "medlemsstaterna bör ges den flexibilitet som är nödvändig för att en politik anpassad till deras nationella förhållanden skall kunna utformas och genomföras". Beträffande skäl 14 bör noteras att där står att direktivets grundprincip är att skattesatserna ska beräknas på grundval av produkternas energiinnehåll men att denna metod (av någon svårbegriplig anledning) inte bör tillämpas på motorbränslen. Men det står "bör" och inte skall (i varje fall i den svenska versionen). Man kan också notera att EU i bränslekvalitetsdirektivet utgår från drivmedlens energiinnehåll. Det kan tala för att kommissionen vid prövning av en svensk framställan om undantag från principen om att beskatta efter volym har skäl att inte sätta onödiga

käppar i hjulet. Denna förändring är särskilt viktig för metanol som räknat per volymsenhet bara har hälften så stort energiinnehåll som diesel.

Läget för biogas

Biogasen står inför särskilda problem. För närvarande består den i Sverige försålda fordonsgasen i genomsnitt av ca 60 procent biogas och 40 procent fossil gas. Möjligheterna att ytterligare öka uppgraderingen av befintlig biogasproduktion hämmas av kostnaderna för detta och ökningen av rötgasproduktionen är nu måttlig. Förgasning av GROT hålls tillbaka av mycket höga kostnader. Eftersom naturgas för fordonsdrift, som framgår av tabell 2, är lågt beskattad i förhållande till diesel och bensin (lägre CO₂-skatt och ingen energiskatt)⁸ leder införande av beskattning av biodrivmedel till att kostnaden inte ökar lika mycket för biogas som för andra biodrivmedel. Dock försämras förstås dess konkurrensförmåga gentemot fossil gas. Samtidigt är det i grunden inkonsekvent och samhällsekonomiskt skadligt att inte tillämpa samma skattesatser för fossil gas som på fossil diesel och bensin.

Användningen av biogas i lätta fordon är helt beroende av dagens låg beskattning och stora subventioner av bilarna men trots detta finns i stort sett inget intresse från privatpersoner. Andrahandsmarknaden är mycket svag och Volkswagen tvingas återexportera begagnade gasbilar till Tyskland. Höginblandning av biogas i naturgas för användning i tunga fordon är något mera lovande, men det nuvarande intresset för biogas i bussar kommer, som redan nämnts, sannolikt att minska i takt med att utbudet av hybridbussar och rena elbussar förbättras och dessa fordon kommer ner i pris. Inblandning i LNG för drift av fjärrbilar är dock en nisch som kan tänkas bli bestående och till och med utvecklas. Drivmedelsinfrastrukturdirektivet ställer krav på att LNG ska finnas med vissa avstånd och då främst längs huvudvägnäten. Införande av skatt på biogas påverkar dock gaspriset och särskilt vid hög andel biogas i fordonsgasen.

Den fortsatta betydelsen av diesel och bensin

En faktor som påverkar förutsättningarna för den framtida försörjningen av drivmedel är att efterfrågan på gasformiga och flytande drivmedel kan förväntas minska i takt med att delar av vägtrafiken elektrifieras och fordonen blir allt snålare. Effekten blir särskilt märkbar i de delar av landet där befolkningstätheten är låg och minskande över tid. I stora delar av Sverige kan det bli så att det inte kommer att finnas ekonomiskt utrymme för mer än två eller tre drivmedel därför att kundunderlaget är för litet för att bära kostnaden för distribution och försäljning av många olika parallella alternativ. I det sammanhanget är diesel och bensin under överskådlig framtid två absolut nödvändiga alternativ och det är då en fördel om dessa drivmedels innehåll av biobränsle kan växa över tid.

Förhållandet att kvotplikten och beskattningen av biodrivmedel i kombination med teknisk-ekonomisk utveckling sannolikt kommer att leda till att en stor del av den växande kvoten för biodrivmedel fylls genom stigande inblandning av biodrivmedel i bensin och diesel innebär förstås att fordon som körs på sådana drivmedel kommer att vara vanliga också på lång sikt även om de får ökad konkurrens av hybridfordon, batteribilar och bränslecellsfordon. Till följd av detta är det föga meningsfullt att fortsätta att använda begreppet "fossiloberoende fordonsflotta" som ändå ingen hittills lyckats ge någon meningsfull uttolkning. Vägtrafiken och arbetsmaskinerna kommer i ökad utsträckning att använda biodrivmedel och ur biologiska råvaror framställda syntetiska varianter av diesel och bensin, men det kommer i huvudsak att ske genom drop-in och inte vara kopplat till att

⁸ Och förvånansvärt nog till och med lägre beskattad än naturgas som används för andra ändamål, alltså den motsatta principen mot vad som gäller för oljeprodukter.

man i någon högre grad överger dagens motorer. En fördel med en sådan utveckling är förstås att även äldre fordon i växande utsträckning kommer att använda biodrivmedel.

Kvotpliktens bas i ett längre perspektiv

Om klimatpolitiken ska bli effektiv finns det beträffande fossil energi som inte täcks av taket i utsläppshandelssystemet ingen anledning att bara låta en viss del av användningen omfattas av kvotplikt. Att även långsiktigt begränsa kvotplikten till vägtrafikens och arbetsmaskinernas förbrukning av drivmedel innebär ju att man avstår från att skapa incitament för ökad användning av biogas och biodrivmedel i andra sektorer trots att ett sådant nyttjande kan tänkas vara billigare. Därtill talar intersektoriell rättvisa för att samma klimatkrav bör ställas på all användning av olja och gas.

Olja används förutom i vägfordon och arbetsmaskiner bl.a. för uppvärmning samt i flygplan och fartyg. Beträffande inhemsk användning av oljeprodukter vore det logiskt att tillämpa samma krav på successiv övergång till bioenergi (alternativt användning av el) som på vägtrafiken. Kemiskt sett är eldningsolja 1 nästan helt identisk med diesel och det reguljära flygets bränsle, JET A1, är kemiskt också nära besläktat med diesel.

Vid diskussion med företrädare för Svenskt Flyg och SAS under arbetet med FFF-utredningens betänkande framkom hösten 2013 att flyget motsatte sig tanken på skatt på flygstolar eller flygresor därför att man menade att klimatkopplingen hos sådana styrmedel är för svag. Istället kunde man tänka sig att flygets drivmedel, och då rimligen i första hand inrikesflygets, skulle kunna omfattas av biodrivmedelskvotplikt. Det är möjligt att framställa syntetiska biodrivmedel som är kemiskt identiska med det bränsle som trafikflyget använder.

Att inkludera sjöfartens bränslen i en nationell kvotplikt är svårare, eftersom fartyg kan bunkra stora mängder bränsle och en del av dem kan välja att göra inköpen i något av grannländerna. Därtill kommer att sjöfarten på Östersjön och Nordsjön just nu står inför en betydande kostnadsökning när de skärpta svavelkraven träder i kraft den 1 januari 2015. Det kommer att skapa incitament till byte till LNG och/eller effektiviseringsåtgärder varför en ytterligare pålaga inte ter sig meningsfull i detta skede. Men på längre sikt kan det finnas anledning att aktualisera frågan.

Naturgas används inte bara i vägfordon. Större delen av den inhemska förbrukningen sker inom kraft- och värmesektorn, men betydande användning av fossil gas förekommer också i mindre verksamheter vars utsläpp är så små att de inte omfattas av EU:s utsläppshandelssystem. Om inte denna del av användningen av fossil gas blir föremål för kvotplikt kommer övergången till biogas att hämmas. En gemensam hantering av all naturgas som används i den icke-handlande sektorn har också fördelen att styra biogasresursen till den användning som ger störst nytta per satsad krona. Det kan t.ex. i en del fall vara resursbesparande att avstå från att uppgradera biogas till fordonskvalitet och istället använda den lokalt för kraft- och värmeändamål. Klimatnyttan bli då densamma eller något högre jämfört med om den används i fordon.

Om all fossil energi (i den icke-handlande sektorn) beskattas efter samma principer kommer naturgas och biogas att få högre skatt än idag men nivån kommer trots detta att förbli lägre än på diesel och bensen till följd av att gasen har ett väsentligt lägre innehåll av kol per energienhet.

Slutsatsen beträffande kvotpliktens omfattning i ett längre tidsperspektiv blir att det är angeläget att bredda basen för kvotplikten så att den så långt möjligt tillåts täcka all användning av fossil olja och

gas i den icke-handlande sektorn. Vad stenkolk och koks beträffar så sker nästan hela den inhemska förbrukningen i anläggningar som omfattas av utsläppshandelssystemet.

Konkurrens om råvaror och drivmedel med företag i andra länder

Vid införande av kvotplikt är det viktigt att inse att konkurrens om biodrivmedel med goda klimat-egenskaper kommer att uppkomma mellan länder och företag. Detta gäller både konkurrens med länder som redan har eller kommer att införa kvotplikt baserat på förnybartdirektivet (som medger dubbelräkning av drivmedel producerade från avfall, restprodukter, cellulosa och lignin) och de som låter kvotplikten avse livscykelutsläppen av fossilt kol. Inför ett beslut om svensk kvotplikt behöver detta analyseras under olika antaganden om teknikutveckling och relativpriser.

För svensk del är frågan om hur skogens restprodukter används särskilt relevant, eftersom svartlut och/eller lignin kan bli en viktig råvarubas för bland annat biodrivmedel. Finland tillämpar dubbelräkning, vilket innebär att finska kvotpliktiga företag kommer att ha en högre betalningsförmåga för sådana råvaror, halvfabrikat och färdiga drivmedel än svenska företag om vi avstår från dubbelräkning. Om vi i syfte att säkerställa konkurrensneutrala regler också tillåter dubbelräkning påverkar det kvotpliktens höjd, som måste sättas högre än om någon dubbelräkning inte tillåts. Finland har satt biodrivmedelskvoten till 20 procent för år 2020 men genom dubbelräkning av merparten av de biodrivmedel som förväntas komma att användas kan målet sannolikt uppnås med bara 11-12 procent biodrivmedel.

Om Sverige väljer att basera kvotplikten på bränslekvalitetsdirektivet är det viktigt att analysera hur det påverkar konkurrensen om råvaror, halvfabrikat och färdiga biodrivmedel med finska företag som möter krav baserade på förnybartdirektivet. Det är knappast möjligt att kombinera en kvotplikt som baseras på bränslekvalitetsdirektivet med någon form av dubbelräkning, detta dels på grund av svårigheter med att utforma en sådan uppräknings och dels på grund av att direktivet inte medger dubbelräkning.

Kvotpliktens utveckling över tid

En lag om kvotplikt måste förstås innehålla bestämmelser om kvotens utveckling under de närmaste åren. Om olika system ska upprätthållas för bensin, diesel och fordonsgas under de första fem åren behöver skilda kvoter fastställas för perioden 2016-2021. Valet av nivåer bör utgå från nuvarande användning av förnybara drivmedel som ersätter eller blandas med bensin, diesel och fossil fordonsgas samt en bedömning av vad som kan vara tekniskt möjligt att tillföra under de närmaste åren. Det förefaller rimligt att sätta kvoten högre för diesel än för bensin med tanke på möjligheterna att höja inblandningen av HVO och att efterfrågan på E85 kommer att minska över tid. För fossil fordonsgas bör kvoten inte sättas lägre än ungefär den nivå som motsvarar biogasens andel av försåld fordonsgas idag.

I nästa steg, när kvotplikten blir generell och alla fossila drivmedel omfattas av samma system, minskar risken för felbedömningar av vad som är totalt sett tekniskt möjligt och ekonomiskt rimligt. Kvotens nivå och fortsatta höjning bör baseras på en analys av förutsättningarna för utveckling av redan befintliga alternativ och tillkomsten av nya koncept. Viktigt är också att söka analysera utvecklingen på fordonssidan och den troliga graden av elektrifiering av vägtrafiken. Av stor betydelse blir förstås om användning av gas och olja för andra ändamål än vägtrafik och arbetsmaskiner ska omfattas och om dubbelräkning av vissa biodrivmedel ska tillåtas.

Det är svårt att veta vad som är möjligt om fem eller tio år och hur kostnads- och prisutvecklingen påverkas av tekniska framsteg samt av konkurrens med omvärlden om biodrivmedel. Regeringskansliet bör nog inom ramen för beredningsarbetet kolla hur teknikfronten just nu ser ut, i varje fall beträffande svenska utvecklingsprojekt. Relevant i detta sammanhang är t.ex. koncept som just nu utvecklas av företag som St1, Ren Fuel, Preem, Swedish Biofuels AB, Colabitoil och VärmlandsMetanol.

Om osäkerheten om marknadsförutsättningarna på 6-10 års sikt bedöms vara stor kan ett alternativ vara att genom riksdagsbeslut klargöra hur mycket biodrivmedel som minst ska tillföras vid olika årtal och att först i ett senare skede, när man bättre kan överblicka utbud och efterfrågan, besluta om kvotens storlek. Riksdagen skulle vid ett beslut under 2015 alternativt kunna fastställa att kvoterna för olika årtal bortom år 2020 senare ska fastställas exakt men då falla inom ramen för vissa förutbestämda intervall (som bör vara mindre för näraliggande år än för senare).

Så länge biodrivmedelskvoten är liten eller måttligt hög kommer priset vid pump bara påverkas i ringa grad trots att skatteundantaget försvinner. Det blir en följd av att de kvotpliktiga företagen tvingas sätta priserna på olika drivmedel så att kvoten uppfylls och att de har förutsättningar att klara det genom att låta smärre prishöjningar på fossila drivmedel betala merkostnaden. Men om den svenska ambitionsnivån är väsentligt högre än grannländernas kan en snabbt växande biodrivmedelskvot leda till att Sverige efter en tid hamnar i en situation där kostnaden för att uppfylla kvoten och samtidigt betala energi- och koldioxidskatt på alla drivmedel gör att priset vid pump blir väsentligt högre än i grannländerna. Detta kan Sverige dock hantera genom att vid behov sänka energi- och/eller koldioxidskatten eller avstå från att höja dem i takt med inflationen. Så länge skattesänkningen omfattar alla leveranser och inte blir så stor att Sverige inte klarar de europeiska miniminivåerna för beskattning av diesel och bensin är åtgärden tillåtlig.

EU:s energiskattedirektiv (2003/96/EG) fastställer miniminivåer för medlemsländernas beskattning av drivmedel vilka för bensin och diesel nu uppgår till respektive €359 och €330 per 1 000 liter. Vid en kronkurs på 9.00 innebär detta att den samlade punktskatten på drivmedel i Sverige inte får understiga 3.23 kronor per liter för bensin och 2.97 kronor för diesel. Den samlade skatten (exkl. moms) på diesel och bensin av miljöklass 1 i Sverige uppgick 2014 till 4.85 respektive 5.63 kronor per liter (SEK 5.05 respektive 5.85 från 1.1 2015).

Kvotpliktsavgiftens storlek

Inför fastställandet av den kvotpliktsmodell som kom att underkännas av EU-kommissionen föreslog regeringen att en kvotpliktig leverantör som inte fyller kvoten bör drabbas av en ekonomisk sanktion i form av kvotpliktsavgift som maximalt skulle uppgå till 20 kronor per liter biodrivmedel. Den dåvarande regeringen ville att riksdagen skulle bemyndiga den att från tid till annan fastställa den avgiftsnivå som ska gälla. Om synnerliga skäl finns skulle kvotpliktsavgiften kunna sättas ner eller t.o.m. efterges.

Det är viktigt att kvotpliktsavgiften sätts till en nivå som något överstiger den troliga marginalkostnaden för att nå det långsiktiga målet. I sammanhanget måste man dock beakta att en allt för högt satt kvot leder till en knapphet på godkända biodrivmedel som pressar konsumenternas kostnad uppåt till dess priset når kvotpliktsavgiftens nivå som i en sådan situation skulle komma att sätta ett tak för prisutvecklingen. Avgiften bör därför inte sättas högre än vad som bedöms nödvändigt för att få alla drivmedelsleverantörer att ta kvotplikten på allvar. Ett ytterligare skäl att inte sätta den för högt är

risken för monopolprisbildning om ett läge skulle uppkomma med ett svagt utbud som domineras av ett fåtal producenter. En hög kvotpliktsavgift skulle i en sådan situation gynna dessa producenter på konsumenternas bekostnad.

Det kan inför fastställande av avgiften vara bra att inhämta kunskap om hur denna aspekt av kvotplikt hanteras utomlands och att analysera om skillnader mellan länder i avgiftsstorlek i något avseende kan påverka handeln och konkurrensen om råvaror och drivmedel.

Möjligheter till produktions- eller investeringsstöd

Det hävdas ibland att det inte går att få ett statstöd till inhemsk biodrivmedelsproduktion godkänt av EU om det kombineras med kvotplikt, men denna slutsats bygger på ett felaktigt betraktelsesätt. Det viktiga i sammanhanget är att inse att kvotplikten avser en annan bransch än produktionsstödet. Eftersom kvotplikten kan uppfyllas genom import av drivmedel från producenter som kan ha åtnjutit statsstöd i sina hemländer vore det konstigt om svenska producenter av biodrivmedel skulle få sämre villkor. Statsstödet bör dock inte, som i FFF-utredningens förslag till prisprenie (SOU 2013:84), vara högre än statsstödsreglerna medger och inte heller förknippas med krav på leverans till enbart svenska köpare. Energimyndigheten bör ha möjlighet att bevilja stöd till pilotprojekt som avser olika delar av bränslekedjan, alltså inte bara produktion av ett slutligt drivmedel utan också halvfabrikat som t.ex. bioråolja.

Avslutande sammanfattning

Det är bråttom att fatta beslut om vilken typ av incitament för gradvis övergång till biodrivmedel som ska efterföljas av skattebefrielse som upphör vid utgången av 2015. Brådskan är en följd av att EU-kommissionen inte kunde godkänna en svensk kvotplikt som kombineras med fortsatt befrielse från koldioxidskatt och läget förvärras av att FFF-utredningen (SOU 2013:84) inte förmådde leverera ett användbart beslutsunderlag. Frågan bereds nu i regeringskansliet och en lagrådsremiss måste fram före sommaren 2015 för att ett riksdagsbeslut ska kunna tas under hösten och träda i kraft den 1 januari 2016.

Brådskan får dock inte leda till slarv eller illa underbyggda beslut. Samtidigt som investerarna har behov av långsiktiga spelregler finns en betydande osäkerhet om framtida produktionskostnader och relativpriser. Flera av de produktionslinjer som nu kan skönjas fanns inte på kartan bara för några år sedan och mycket kan hända redan före 2020. Men utan besked om vilka villkor som ska gälla på längre sikt kommer investeringsbesluten att bromsas eller utebli.

För att främja en långsiktig utveckling är det viktigt att besked ges redan 2015 om strukturen hos en generell kvotplikt som omfattar alla fossila drivmedel och deras användning i olika samhällssektorer. Bara så kan Sverige främja en kostnadseffektiv övergång till biodrivmedel. Dock kan man av hänsyn till redan gjorda investeringar och risk för kapitalförstörelse behöva vända skutan i två steg där det första steget består av separata kvotpliktsystem för bensin och diesel (dock utan uppdelning i hög och låginblandning) samt ett krav på att fordonsgas ska innehålla minst 55 eller 60 procent biogas. Efter ca fem år bör dessa system sammansmälta till ett gemensamt kvotpliktsystem. Målsättningen för en sådan generell kvotplikt bör vara att tillsammans med partiell elektrifiering av vägtrafiken och andra åtgärder ha hunnit så långt 2030 att det är möjligt att år 2050 uppfylla riksdagens vision om att energianvändningen då inte längre ska ge upphov till något nettoutsläpp av koldioxid.

Vid val av modell för kvotpliktsystemet talar det mesta för att den svenska modellen bör baseras på förnybartdirektivets regler, inklusive dubbelräkning av drivmedel framställda ur avfall, restprodukter, viss cellulosa och lignin. Skälen för att välja denna lösning framför en modell som baseras på bränslekvalitetsdirektivet är att de tillåtna livscykelutsläppen av fossilt kol kommer att minska påtagligt under de närmaste åren i takt med att förnybartdirektivets hållbarhetskrav skärps samtidigt som osäkerhet råder om bränslekvalitetsdirektivets framtid (beträffande CO₂). Därtill är ett kvotpliktsystem baserat på förnybartdirektivet mera lättöverskådligt och administrativt enklare att tillämpa. Ett ytterligare problem med bränslekvalitetsdirektivet är att det inte tillåter dubbelräkning, vilket skulle medföra en konkurrensnackdel för svensk industri i förhållande till företag verksamma i länder som tillämpar dubbelräkning baserat på reglerna i förnybartdirektivet (t.ex. Finland).

Det är möjligt att förena krav på viss låginblandning av etanol (eller annan alkohol) i bensen med generell kvotplikt.

Något alternativ till kvotplikt synes inte finnas. Vad som nu skyndsamt behöver diskuteras är kvotpliktens exakta utformning och omfattning. Den bör utformas så att den blir enkel, överskådlig, långsiktig och kostnadseffektiv.