

Till Miljö- och energidepartementet

## Yttrande över regeringens promemoria om reduktionsplikt för minskning av växthusgasutsläpp från bensin och dieselbränsle

Eftersom jag ägnat mycket tid åt kvotpliktsfrågan som statlig utredare och som konsult åt branschen väljer jag att yttra mig över förslaget till reduktionsplikt trots att Nature Associates inte finns bland remissinstanserna. Jag tvingas av tidsskäl begränsa mig till några särskilt viktiga aspekter där jag tycker mig ha något väsentligt att tillföra.

Förslaget är i de flesta avseenden både väl underbyggt och väl formulerat. Valet av indikativ nivå för reduktionsplikten år 2030 är rimlig. De faktiska möjligheterna kommer förstas att påverkas av graden av elektrifiering av vägtrafiken samt av möjligheterna att med andra medel hålla tillbaka efterfrågan på flytande drivmedel.

Till de svagheter hos promemorian som jag närmare vill diskutera hör:

- Besked om bindande mål för årtal efter 2020
- Hanteringen av rena och höginblandade biodrivmedel
- Hur användning av palmolja och PFAD i HVO kan förhindras
- Hur användning av petroleumprodukter som inte omfattas av reduktionsplikt ska hanteras
- Hantering av utsläpp från fossil gas
- Varför uppdelningen i energi- och koldioxidskatt borde kunna avskaffas

### Mål efter 2020

Utöver den angivna indikativa nivån för 2030 innehåller förslaget inget besked om nivåer efter 2020, en tidpunkt som bara kommer att ligga drygt två år bort vid tidpunkten för regelverkets i kraftträdande. Så dålig framförhållning medför risk för att berörda företag avvaktar med investeringsbeslut i väntan på ett säkrare underlag för sina bedömningar. Till följd av detta kan i värsta fall Sveriges redan omfattande importberoende öka ytterligare. Jag inser att pågående revidering av flera av EU:s styrande dokument kan vara skäl att dröja med besked, men tvingas notera att osäkerheten är begränsad till frågan om beskattning av rena eller höginblandade biodrivmedel. Det är alltså en vag förhoppning om fortsatta undantag från EU:s regelverk som gör att regeringen inte vill sätta ner foten och ge investerarna klara besked om nivåerna bortom 2020. Det kan visa sig att man därmed gjort det mindre goda till det bästas fiende (se nästa avsnitt).

## Hanteringen av villkoren för rena biodrivmedel

Den största svagheten hos förslaget till reduktionsplikt ligger i hanteringen av villkoren för s.k. rena biodrivmedel. Valet av handlingslinje styrks inte av någon egentlig analys utan förefaller mera vara resultatet av en politisk beställning där man velat stödja vissa särintressen även om det blir till priset av långsiktig ineffektivitet och snedvridning av konkurrensen mellan olika drivmedel.

HVO100, ED95 och B100 är nischbränslen som sannolikt inte kan växa i betydelse om de inte skyddas genom permanent undantag från beskattning. Utsläppen av växthusgaser från vägtrafiken påverkas emellertid inte av om en viss mängd etanol, FAME eller HVO används för hög- eller låginblandning. Kostnaden blir dock lägre om den används för låginblandning, eftersom utgifter för separata lagrings- och distributionssystem bortfaller.

En betydande del av de rena biodrivmedel förbrukas i fordonsflottor som används i trafik som är föremål för offentlig upphandling. Behovet kommer att minska när elektrifiering tar över betydande delar av bussarnas tätortslinjer och delar av distributionstrafiken. Trafikhuvudmän som vill att deras utförare ska fortsätta att använda rena biodrivmedel efter det att skattebefrielsen bortfallit kan fortfarande kräva sådan men får vara beredda att täcka merkostnaden. Det vore en rimligare form av offentlig subvention än skattebefrielse. I promemorian anförs att konsekvenserna skulle bli stora för den kollektivtrafik som satsat på 100 procent förnybara drivmedel och leda till att biljettpriserna inom kollektivtrafiken måste höjas till följd av kraftigt ökade drivmedelskostnader. Om fördelningen av kostnaden för subventionen av rena biodrivmedel inom kollektivtrafiken förskjuts från staten till landstingen/regionerna till följd av ett beslut att låta dem omfattas av reduktionspliktssystemet så skulle staten kunna kompensera trafik huvudmännen genom ett bidrag till deras busstrafik som gör det möjligt för dem att fortsätta att använda rena biodrivmedel.

Med tanke på den relativt stora existerande flottan av personbilar som kan köras på E85 är det lättare att förstå varför regeringen vill ge sådan etanol positiv särbehandling, men konsekvenserna är mycket ofullständigt redovisade i promemorian. För att en sådan särbehandling ska fungera krävs att skattebefrielse för åkerbaserade biodrivmedel EU-rätligt blir möjlig även efter 2020. Av promemorian framgår att utifrån den tolkning som kommissionen hittills har gjort av EU:s statsstödsregler kommer energi- och koldioxidskatterna efter 2020 inte kunna differentieras mellan livsmedelsbaserade biodrivmedel och deras fossila motsvarigheter. Promemorian bedömer dock att förutsättningar finns att få ett nytt statsstöds godkännande för fortsatt skattebefrielse för hållbara biodrivmedel som inte framställts från livsmedelsråvaror. Det löser emellertid knappast problemet för E85 eftersom resursbasen för sådan etanol sannolikt kommer att vara för liten. Det är bara mycket begränsade kvantiteter som på kort sikt kan framställas inom landet eller importeras utan att baseras på åkergrödor.

Men det är heller inte säkert att en hundra procentig fortsatt skattebefrielse, om den medges, kommer att räcka på sikt. Priset på etanol för framställning av E85 påverkas av behovet av etanol för låginblandning i Sverige och andra länder. Olika aktörers betalningsförmåga bestäms ytterst av kvotpliktsavgiftens höjd i olika nationella reduktions- eller kvotpliktsystem. Om världsmarknadspriset på råolja hålls tillbaka av överkapacitet kan prisskillnaden mellan bensin och skattebefriad etanol bli för liten för att E85 ska klara sig. Man måste i detta sammanhang betänka att valet mellan E85 och bensin också påverkas av fordonsägarnas bedömning av merkostnader för service samt deras syn på körbarhet, främst vintertid. Ett sätt att ytterligare skydda E85 skulle potentiellt kunna vara att höja

punktskatten på bensin, men promemorian noterar att skatten tvärtom kan behöva sänkas för att inte den samlade effekten av kvotplikt och punktskatt ska bli för stor. Om Sverige bestämmer sig för en betydligt högre ambitionsnivå beträffande biodrivmedel än grannländerna kan skattenivån behöva hållas tillbaka ytterligare i syfte att lindra bördan och tillse att skillnaden i pris mot grannländerna inte blir så stor att oönskad gränshandel uppkommer.

En betydande fördel med reduktionsplikt kopplad till full beskattning jämfört med fortsatt skattebefrielse är att man får en fullständig frikoppling från råoljepriset och variationer i kronans kurs mot dollarn samt inte behöver hantera överkompensationsfrågan. Ett alternativ till fortsatt skattebefrielse av etanol i E85 som regeringen borde analysera är att höja reduktionsplikten för bensin i syfte att stimulera de kvotpliktiga företagen att prissätta E85 så att försäljningen kan bidra till uppfyllande av reduktionskvoten. På kort sikt skulle en sådan lösning sannolikt bli billigare för företagen än att betala reduktionspliktsavgift. Långsiktigt är dock en sådan korssubventionering inom bolagen knappast en framkomlig väg. Efter några år kommer reduktionsplikten för bensin att uppfyllas genom E10 och en växande produktion av biobensin. Men då har man i alla fall skapat en tillfällig frist för E85. Eftersom den berörda fordonsflottan om några år snabbt kommer att minska genom utskrotning och gamla bilar körs mycket mindre än nya bilar, så behöver inte bortfallet av marknaden för E85 utgöra någon katastrof. Klimateffekten av en liter etanol är densamma oavsett om den förbränns som låg- eller höginblandad.

En fördel med avveckling av E85 som generellt tillgängligt drivmedel är att pumplagen kan avskaffas om några år. Därigenom minskar den samlade kostnaden för omställningen till klimatvänliga drivmedel. Kvotpliktslagen gör i sin nuvarande utformning inte skillnad på HVO och etanol. Därför leder en växande reduktionskvot för dieselbränslen sannolikt till att HVO50 kommer att användas av företagen för att uppfylla lagens krav, om den finns kvar när reduktionsplikten nått tillräcklig nivå.

Det kan knappast råda någon tvekan om att det mest kostnadseffektiva sättet att reducera koldioxidutsläppen från fordonsbränslen är att likabehandla alla alternativ utifrån deras livscykelutsläpp. Detta talar entydigt för att man redan inom ca fem år bör eftersträva en gemensam kvot för bensin och diesel och att man senast från 2020 bör avskaffa skatteundantaget för höginblandade och rena biodrivmedel.

### **Förhindra användning av palmolja och PFAD**

Promemorian diskuterar inte problemet med att efterfrågan på palmolja och PFAD för framställning av HVO medför allvarliga problem i produktionsländerna i form av fortsatt avskogning, stora utsläpp av kol och betydande förlust av biologisk mångfald. Det bästa vore om EU kunde enas om ett importförbud. Det räcker inte med miljöcertifiering eftersom produktionsländernas regeringar ser mellan fingrarna med eller inte förmår hindra fortsatt bränning av urskog och nyplantering med oljepalmer (som om utvecklingen fortsätter i gamla spår efter någon tid kan bli föremål för certifiering).

Ett alternativ till ett generellt förbud, om den vägen inte visar sig vara framkomlig, kan vara att införa ett tillägg i den svenska definitionen av miljöklass 1 med innebörd att dieselbränsle för att klassas som mk 1 inte till någon del får ha framställts med palmolja eller PFAD som råvara. Det innebär en liten förändring av en existerande och av EU godkänd skattedifferentiering som ursprungligen tillkom för att förbättra luftkvaliteten men som skulle framstå som underlig om den högsta miljöklassen tillåts inrymma produkter med påtagligt negativ miljö- och klimatpåverkan i framställningsledet. Allmänhetens tilltro till ett sådant miljöklassningssystem skulle rubbas.

Sverige skulle för erhållande av möjlighet till ett sådant tillägg till definitionen av mk1 kunna åberopa energiskattedirektivets följande skäl:

(9) Medlemsstaterna bör ges den flexibilitet som är nödvändig för att en politik anpassad till deras nationella förhållanden skall kunna utformas och genomföras.

(15) Möjligheten att tillämpa differentierade nationella skattesatser för en och samma produkt bör tillåtas under vissa omständigheter eller på fasta villkor, under förutsättning att gemenskapens minimiskattenivåer och reglerna för den inre marknaden och konkurrensreglerna följs.

(28) Vissa skattebefrielser eller skattenedsättningar kan visa sig nödvändiga i synnerhet på grund av att det saknas en starkare harmonisering på gemenskapsnivå, på grund av risker för försämrad internationell konkurrenskraft eller på grund av sociala eller miljömässiga hänsyn.

Artikel 5, som är grunden för de skilda svenska skattenivåerna för MK1, MK2 och MK3, anger att medlemsländerna får tillämpa differentierade skattesatser när de är "direkt kopplade till produktens kvalitet". Det innebär sannolikt att paragrafen inte är tillkommen i syfte att underlätta differentiering utifrån en bedömning av negativa konsekvenser under framställningsprocessen, men den utgör ändå en indikation på att miljöproblem bör kunna beaktas, särskilt om hänsyn tas till de tre ovan nämnda skälen.

Det är svårt att tro att klartecken för ett sådant tillägg till definitionen av mk1 skulle kunna snedvrída handeln eller påverka den inre marknaden negativt. Precis som fallet är med nu gällande regler för mk1 så skulle samma specifikation gälla för alla företag som vill sälja diesel till den svenska marknaden och möjlighet att använda palmolja och PFAD i HVO skulle finnas kvar men leda till att produkten klassas som mk3. Skatteskillnaden mellan mk1 och mk3 är dock så stor att man kan förmoda att palmolja och PFAD bara i ringa utsträckning, om alls, skulle komma att användas i HVO avsedd för den svenska marknaden.

### **Petroleumprodukter som inte avses komma att omfattas av reduktionsplikt**

Regeringen menar i promemorian att annan avsättning av petroleumprodukter på den svenska marknaden än som drivmedel för användning i vägfordon och arbetsmaskiner inte ska omfattas av reduktionsplikt. Men ingenting sägs om hur man ska se till att övrig användning av oljeprodukter minskar i ungefär samma takt. Det kan i vissa fall vara dyrare till följd av sämre substitutionsmöjligheter eller högre kvalitetskrav, men det borde inte i sig vara anledning att inte ställa några krav alls.

Vad inrikesflygets utsläpp beträffar så vore kvotplikt ett mera effektivt klimatstyrmedel än den nu aktuella passagerarskatten. Någon egentlig möjlighet att tanka utomlands finns i detta fall inte. Flygbränslet är inte föremål för beskattning och det låga priset på utsläppsrätter gör att incitamentet att börja använda biodrivmedel är litet. Detta skulle en inkludering i reduktionspliktsystemet kunna ändra på. Möjligen skulle i så fall en särskild kvot för flygets drivmedel behöva tillkomma. Jag har dock inte haft möjlighet att analysera för- och nackdelar med ett gemensamt system eller ett separat för flyget.

### **Hur ska användningen av fossil gas minska om den inte omfattas av reduktionsplikt?**

Biogas föreslår bli föremål för fortsatt skattebefrielse och detta oavsett om det handlar om blandning med fossil gas eller om ren biogas. Varför en sådan särregel ska tillämpas på biogas framgår inte av promemorian. Med tanke på att 10-11 TWh naturgas förbränns i svenska anläggningar per år (varav

en mindre del i fordon) behöver regeringen finna ett sätt att ersätta den fossila gasen med biogas eller med el, om det svenska klimatmålet ska nås. En möjlighet skulle kunna vara reduktionsplikt som i så fall bör omfatta all fossil gas oavsett om den levereras till fasta anläggningar eller används i fordonsgas.

### **Uppdelningen i energi- och koldioxidskatt bör kunna avskaffas**

Det framgår av promemorian att de beräkningar av skattesatser som behöver göras i samband med justeringar av reduktionsplikten kompliceras av förhållandet att punktskatten är uppdelad i energiskatt och koldioxidskatt. Om departementstjänstemännen funnit en enkel formel för detta är det inget stort problem annat än möjligen för de intressenter som har anledning att söka följa frågan. Ett sätt att förenkla hanteringen vore att avskaffa uppdelningen av punktskatterna på diesel och bensen i energi- och koldioxidskatt. Den har ändå aldrig haft någon som helst betydelse för effekten på klimatutsläppen, eftersom biodrivmedel befriats från båda, och det synes ju vara regeringens avsikt att söka fortsätta med en total skattebefrielse av rena biodrivmedel och höginblandad etanol. Det innebär ju att det räcker med en punktskatt.<sup>1</sup> För fossil energi som används inom andra sektorer kan dock koldioxidskatten fortfarande motiveras.

Nature Associates  
Per Kågeson  
Vintertullstorget 20  
116 43 Stockholm  
[per@kageson.se](mailto:per@kageson.se)  
070-9428120

---

<sup>1</sup> För närmare analys av frågan, se min studie i bilaga 2 till VTI:s rapport "Samkost 2. Redovisning av regeringsuppdrag kring trafikens samhällsekonomiska kostnader". VTI rapport 914. Utgivningsår 2016.