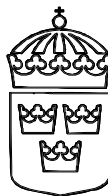


Kommittédirektiv



Utredning om styrmedel för att främja användning av biobränsle för flyget

Dir.
2018:10

Beslut vid regeringssammanträde den 22 februari 2018

Sammanfattning

En särskild utredare ska

- analysera hur flygets användning av hållbara biobränslen med hög klimatprestanda kan främjas för att bidra till övergången till ett fossilfritt energisystem och minskad klimatpåverkan
- vid behov föreslå hur det eller de styrmedel som är lämpligast för att minska flygets utsläpp genom användning av hållbara biobränslen bör utformas
- bedöma vilken inblandning av biobränsle som är rimlig att uppnå när styrmedel som utredningen föreslår ska träda i kraft med hänsyn till tillgång och pris på sådana bränslen samt efterfrågan i andra sektorer
- bedöma förutsättningarna för att öka inblandningen av hållbara biobränslen över tid utifrån samma faktorer

Uppdraget ska redovisas senast den 1 mars 2019.

Styrmedel och insatser för att minska flygets klimatpåverkan

Klimatpåverkan från internationella flygresor ökar kraftigt och enligt prognoserna kommer ökningen att fortsätta. Detta gäller även utsläppen från svenskarnas internationella flygresor. Regeringen beslutade i januari 2017 om en nationell flygstrategi, En svensk flygstrategi – för flygets roll i framtidens transportsystem.

Ett av fokusområdena i flygstrategin är att flygets miljö- och klimatpåverkan ska minska.

Inom den internationella luftfartsorganisationen Icao har man enats om att införa ett globalt marknadsbaserat styrmedel för att begränsa flygets utsläpp. Styrmedlet, som kallas Corsia, inleds med en frivillig fas år 2021 och blir obligatoriskt år 2027. Målet för Corsia är att stabilisera flygets utsläpp på 2020 års nivåer. Det är ett framsteg att ett internationellt avtal om flygets utsläpp nåtts men ambitionsnivån behöver höjas väsentligt för att vara i linje med målen i Parisavtalet om att minska utsläppen av växthusgaser. Icao arbetar också för att främja användningen av bio-bränsle för flyg.

På europeisk nivå ingår flyg mellan destinationer inom EES i EU:s utsläppshandelssystem medan flyg till andra destinationer är undantagna. Utsläppshandelns effektivitet är beroende av priset på utsläppsrätter. Det finns i dag ett stort överskott av utsläppsrätter på marknaden med låga priser som följd. Den överenskommelse om utsläppshandelssystemet för perioden 2021–2030 som nåddes i trepartsförhandlingarna mellan rådet, Europaparlamentet och kommissionen i slutet av 2017 förväntas dock leda till en viss ökning av priserna på utsläppsrätter över tid.

Chicagokonventionen är en central internationell konvention inom luftfartsområdet. Tillsammans med en resolution som antogs av Icao:s råd 1993, omöjliggör den i praktiken beskattning av flygbränsle i internationell luftfart. Det gör att det inte går att gynna hållbara biobränslen genom beskattning av andra bränslen. I Sverige beskattas flygbränsle som används för privat ändamål med energiskatt och koldioxidskatt, medan flygbränsle som används för andra ändamål är skattebefriat. Enligt mervärdesskattelagen (1994:200) beskattas inrikes persontransporter med flyg med den lägsta skattesatsen. Persontransporter som till någon del genomförs i ett annat land beskattas inte alls i Sverige.

Regeringen föreslog i budgetpropositionen för 2018 (prop. 2017/18:1, volym 1a, avsnitt 3.1) en skatt på flygresor för att flyget i större utsträckning ska bära sina klimatkostnader. Förslaget har utformats som en skatt på kommersiella flygresor som ska betalas för passagerare som reser från en flygplats i Sverige och innebär att det flygföretag som utför flygningen ska vara

skattskyldigt. Olika skattenivåer ska tillämpas beroende på flygresans slutdestination. Skattesatserna ska justeras årligen med hänsyn till konsumentprisindex.

Regeringen föreslog i budgetpropositionen för 2018 även en satsning på forskning och utveckling av biobränsle för flyg. Enligt förslaget ska 100 miljoner kronor avsättas för åren 2018–2020.

Riksdagen beslutade den 15 december 2017 att bifalla budgetpropositionen för 2018.

Uppdraget

En särskild utredare ska

- analysera behovet av styrmedel för att främja användningen av biobränslen som uppfyller förnybartdirektivets hållbarhetskrav inom flyget. Biobränslena ska ha hög klimatprestanda för att bidra till övergången till ett fossilfritt energisystem och minskad klimatpåverkan.
- vid behov föreslå hur det eller de styrmedel som är lämpligast för att minska flygets utsläpp genom användning av sådana biobränslen bör utformas. De föreslagna styrmedlen bör främja den svenska omställningen till en cirkulär och biobaserad ekonomi.
- föreslå vilka styrmedel som är samhällsekonomiskt mest effektiva för att minska flygets utsläpp. Uppdraget omfattar inte skatter.
- belysa vilka styrmedel som bäst kan främja en långsiktig och storskalig produktion av biobränslen för flyg i Sverige, eftersom det är en förutsättning för att bränslena ska komma ner i pris.
- vid val och utformning av styrmedel ta hänsyn till tillgången till hållbara biobränslen och hur den påverkar den förväntade kostnadsutvecklingen för sådana, effekterna på svenskt näringslivs konkurrenskraft, effekterna på transportpolitiska mål, effekterna på målet för den regionala tillväxtpolitiken, effekterna i form av överflyttning till andra trafikslag och effekterna på utsläppen.

- ta särskild hänsyn till effekterna på möjligheten och kostnaderna för reduktionspliktiga aktörer att uppfylla reduktionsplikten enligt lag (2017:1201) om reduktion av växthusgasutsläpp genom inblandning av biodrivmedel i bensen och dieselbränslen. Merparten av dagens produktion av biobränsle för flyget använder samma råvaror som biobränsle för vägtransporter.
- analysera hur ett ökat användande av biobränslen inom flyget kan förväntas påverka uppfyllandet av Sveriges energi- och klimatpolitiska mål.
- ta hänsyn till övriga styrmedel på global, europeisk och nationell nivå som påverkar flyget. Eventuella nya styrmedel ska skapa incitament för branschen och eller passagerarna att välja flyg som använder hållbara biobränslen.
- bedöma vilken inblandning av biobränsle som är rimlig att uppnå när styrmedel som utredningen föreslår ska träda i kraft med hänsyn till tillgång och pris på sådana bränslen samt efterfrågan i andra sektorer.
- bedöma förutsättningarna för att öka inblandningen över tid utifrån samma faktorer.
- lämna författningsförslag om styrmedel föreslås. Dessa ska vara förenliga med relevanta internationella åtaganden, EU:s statsstödsregler samt övrig unionsrättslig och nationell lagstiftning.

Konsekvensbeskrivningar

Konsekvensanalysen ska påbörjas tidigt i arbetet och genomföras av eller med stöd av personer med dokumenterad kompetens inom området samhällsekonomisk analys. Utredaren ska beskriva och om möjligt kvantifiera samhällsekonomiska konsekvenser i utformningen av förslagen och redovisa dessa för de förslag som läggs. De alternativa åtgärder som har övervägts ska beskrivas, och för de åtgärdsalternativ som inte analyseras vidare ska skälen till detta anges. Utredaren ska särskilt utreda och

redovisa vilken påverkan förslagen har på möjligheterna för att nå de energi- och klimatpolitiska målen.

Utredaren ska också beräkna påverkan på statens inkomster och utgifter. Om utredarens förslag innebär offentligfinansiella kostnader ska förslag till finansiering lämnas.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med berörda myndigheter, organisationer och företag. Utredaren ska också samverka med andra aktörer som arbetar med initiativ för att främja flygets användning av biobränsle, främst det initiativ som regeringen har förslagit i budgetpropositionen för 2018 och som riksdagen har antagit om forskning och utveckling för att främja tillgången till biobränsle för flyg.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 mars 2019.

(Miljö- och energidepartementet)