

Lagrådsremiss

Kvotplikt för biodrivmedel

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 30 maj 2013

Annie Lööf

Dan Sandberg
(Näringsdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås en ny lag om kvotplikt för biodrivmedel och ändringar i lagen (1994:1776) om skatt på energi.

Regeringens förslag innebär ett krav på att hållbara biodrivmedel ska ingå i bensin och i dieselbränsle. I bensin ska andelen hållbara biodrivmedel vara minst 4,8 volymprocent från och med den 1 maj 2014. Från och med den 1 maj 2015 ska volymen uppgå till minst 7 volymprocent. I dieselbränsle ska andelen hållbara biodrivmedel uppgå till minst 9,5 volymprocent varav minst 3,5 volymprocent ska uppfyllas med vissa särskilt anvisade biodrivmedel som kan anses ha extra fördelar.

Regeringens förslag innebär vidare att energiskatten för alla hållbara biodrivmedel som ingår i bensin eller dieselbränsle tas ut med belopp som motsvarar energiskattesatsen för jämförbart fossilt drivmedel, omräknat efter energiinnehåll. Den nuvarande skattebefrielsen för hög-inblandade och rena biodrivmedel som inte ingår i bensin eller dieselbränsle behålls även efter 2013 för att ge dessa biodrivmedel fortsatt goda förutsättningar och stabila spelregler. I fråga om koldioxidskatten gör regeringen i lagrådsremissen den grundläggande principiella bedömningen att ingen sådan bör tas ut på hållbara bränslen som framställts av biomassa eftersom dessa inte innehåller fossilt kol. För icke hållbara biodrivmedel bör dock nuvarande regler behållas, dvs. att koldioxidskatt och energiskatt tas ut med samma belopp per liter respektive kubikmeter som för jämförbart fossilt drivmedel.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 maj 2014.

Innehållsförteckning

1	Beslut	3
2	Lagtext	4
2.1	Förslag till lag om kvotplikt för biodrivmedel	4
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1776) om skatt på energi	7
3	Ärendet och dess beredning	10
4	Bakgrund.....	10
5	En långsiktig strategi för främjande av hållbara biodrivmedel	13
6	Utformning av kvotplikt	18
6.1	Kvotplikt för bensin och dieselbränsle	18
6.2	Kvoternas storlek.....	23
6.3	Hållbarhetskriterierna.....	29
6.4	Årlig redovisning av kvotplikt	30
6.5	Kvotpliktsavgift.....	33
6.6	Tillsyn och tillsynsmyndighet	35
6.7	Överklagande	36
6.8	Ikraftträdande	37
7	Beskattningen av drivmedel.....	38
7.1	Dagens EU-rättsliga och svenska regler.....	38
7.2	Koldioxidskatt – principer och utformning	41
7.3	Beskattning av biodrivmedel som ingår i bensin eller dieselbränsle.....	46
7.4	Beskattning av biodrivmedel som inte ingår i bensin eller dieselbränsle.....	50
8	Konsekvenser.....	53
9	Författningskommentar	63
9.1	Förslaget till lag om kvotplikt för biodrivmedel	63
9.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:1776) om skatt på energi	67
Bilaga 1	Promemorians lagförslag	70
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanser	76

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om kvotplikt för biodrivmedel,
2. lag om ändring i lagen (1994:1776) om skatt på energi.

2 Lagtext

2.1 Förslag till lag om kvotplikt för biodrivmedel

Härigenom föreskrivs följande

Inledande bestämmelser

1 § Denna lag reglerar inblandningen av biodrivmedel i bensin och i dieselbränsle.

2 § I denna lag betyder uttrycken

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 tulltaxan¹,

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: vätskeformiga bränslen som framställs av biomassa och som är avsedda för motordrift,

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

kvotpliktig volym: den mängd bensin, exklusive alkylatbensin enligt 5 § drivmedelslagen (2011:319), eller dieselbränsle, inklusive den volym biodrivmedel som blandats in eller ingår i bränslet, som den kvotskyldiges skattskyldighet har inträtt för under ett kalenderår enligt 5 kap. lagen (1994:1776) om skatt på energi.

3 § Den myndighet som regeringen bestämmer utövar tillsyn över att denna lag och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen följs.

Kvotskyldighet

4 § Kvotskyldig är den som är skattskyldig enligt 4 kap. 1 § 1 och 2 lagen (1994:1776) om skatt på energi för kvotpliktiga volymer.

5 § Den som är kvotskyldig ska se till att det för varje kalenderår finns en viss andel biodrivmedel i den kvotpliktiga volymen bensin eller dieselbränsle.

6 § Andelen biodrivmedel i dieselbränsle ska uppgå till sammanlagt minst 9,5 volymprocent av den kvotpliktiga volymen varav minst 3,5 volymprocent ska uppfyllas med särskilt anvisade biodrivmedel.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om vad som avses med särskilt anvisade biodrivmedel och om hur andelen biodrivmedel i dieselbränsle ska beräknas och uppfyllas.

¹ EGT L 279, 23.10.2001, s.1 (Celex 32001R2031).

7 § Andelen biodrivmedel i bensin ska uppgå till minst 4,8 volymprocent av den kvotpliktiga volymen bensin. Från och med den 1 maj 2015 ska denna andel uppgå till minst 7 volymprocent av den kvotpliktiga volymen bensin.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om hur andelen biodrivmedel i bensin ska beräknas och uppfyllas.

8 § Kvotplikten får endast fullgöras med biodrivmedel som uppfyller hållbarhetskriterierna enligt lagen (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande bibränslen.

Redovisning av kvotplikt

9 § Den som är kvotskyldig ska varje år redovisa till tillsynsmyndigheten hur kvotplikten har uppfyllts under det föregående kalenderåret.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om redovisning av kvotplikt.

Förseningsavgift

10 § En förseningsavgift på 5 000 kronor ska tas ut av en kvotskyldig som inte lämnar en sådan redovisning som avses i 9 § i rätt tid.

Förseningsavgiften får sättas ned eller efterges om det finns synnerliga skäl.

Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om förseningsavgiften.

Kvotpliktsavgift

11 § En kvotpliktsavgift ska tas ut av en kvotskyldig som inte har uppfyllt kvotplikten för ett kalenderår. Avgiften ska vara högst 20 kronor per liter biodrivmedel som saknas i den kvotpliktiga volymen.

Kvotpliktsavgiften får sättas ned eller efterges om det finns synnerliga skäl.

Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om kvotpliktsavgiften.

12 § Tillsynsmyndigheten prövar frågor om förseningsavgift och om kvotpliktsavgift.

Indrivning

13 § Om en förseningsavgift eller en kvotpliktsavgift inte har betalats efter betalningsuppmaning, ska avgiften lämnas för indrivning. Vid indrivning får verkställighet enligt utsökningsbalken ske.

Skyldighet att spara uppgifter

14 § Den som är eller har varit kvotskyldig ska spara uppgifter som har betydelse för kvotplikten i sju år från utgången av det kalenderår som uppgifterna avser.

Tillsyn

15 § Den som är eller har varit kvotskyldig ska på tillsynsmyndighetens begäran lämna de upplysningar och de handlingar som myndigheten behöver för tillsynen.

16 § Tillsynsmyndigheten får meddela de förelägganden som behövs för tillsynen.

Ett föreläggande får förenas med vite.

Överklagande

17 § Tillsynsmyndighetens beslut om förseningsavgift, om kvotpliktsavgift eller om föreläggande som har förenats med vite får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 maj 2014.
 2. För 2015 ska redovisningen enligt 9 § omfatta hur kvotplikten har uppfyllts från och med maj till och med december 2014.

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

Häri genom föreskrivs i fråga om lagen (1994:1776) om skatt på energi att 7 kap. 3 a–3 d §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

3 a §¹

Om inte annat följer av 3 b–3 d §§ får en skattskyldig göra avdrag för energiskatt med 100 procent och för koldioxidskatt med 100 procent på bränsle som den skattskyldige har förbrukat eller sålt som motorbränsle, upp till belopp som motsvarar skatten på den andel av motorbränslet som utgörs av beståndsdel som framställts av biomassa.

Första stycket gäller endast om motorbränslet eller beståndsdelen omfattas av ett hållbarhetsbesked enligt 3 kap. 1 b § lagen (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen.

Första stycket gäller dock inte för biogas eller för den beståndsdel av motorbränsle enligt 2 kap. 1 § första stycket 1 eller 2 som utgörs av etanol.

För annat bränsle än som avses i 2 kap. 1 § första stycket 1, 2 eller 3 och som en skattskyldig förbrukat eller sålt som motorbränsle, får den skattskyldige göra avdrag för energiskatt med 100 procent och för koldioxidskatt med 100 procent av skatten på den andel av motorbränslet som utgörs av beståndsdel som framställts av biomassa.

Första stycket gäller dock inte för biogas.

3 b §²

Om ett bränsle som framställts av biomassa utgör ett bränsle som avses i 2 kap. 1 § första stycket 1, 2 eller 3, får den skattskyldige under respektive redovisningsperiod endast göra avdrag enligt 3 a § för skatt som motsvarar skatten på den andel av motorbränsle som bränslet utgör och till den del som uppgår till högst 15 volymprocent av den totala mängd motorbränsle som detta bränsle ingår i och för vilket den skattskyldige ska redovisa skatt under redovisningsperioden.

För bränsle som avses i 2 kap. 1 § första stycket 1, 2 eller 3 och som en skattskyldig förbrukat eller sålt som motorbränsle, får den skattskyldige göra avdrag för koldioxidskatt med 100 procent av koldioxidskatten på den andel av motorbränslet som utgörs av beståndsdel som framställts av biomassa.

¹ Senaste lydelse 2012:798.

² Senaste lydelse 2012:798.

Med redovisningsperiod förstås här redovisningsperiod enligt 26 kap. 10 eller 17 § eller en händelse enligt 26 kap. 8 § skatteförfarandelagen (2011:1244).

Första stycket gäller endast om motorbränslet eller beståndsdelen omfattas av ett hållbarhetsbesked enligt 3 kap. 1 b § lagen (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen.

3 c §³

För bränsle som avses i 2 kap. 1 § första stycket 1 eller 2 och som *den skattskyldige* förbrukat eller sålt som motorbränsle får den skattskyldige göra avdrag för energiskatt med 89 procent och för koldioxidskatt med 100 procent på den andel av bränslet som utgörs av *annan* beståndsdelen som framställts av biomassa *än sådan som avses i 3 b §*. Avdrag får dock under respektive redovisningsperiod endast göras för skatt motsvarande skatten på beståndsdelens andel av motorbränslet till den del som uppgår till högst 5 volymprocent av den totala mängd motorbränsle som avses i 2 kap. 1 § första stycket 1 och 2 och för vilket den skattskyldige ska redovisa skatt under redovisningsperioden.

Med redovisningsperiod förstås här period enligt 26 kap. 10 eller 17 § eller en händelse enligt 26 kap. 8 § skatteförfarandelagen (2011:1244).

Första stycket gäller endast om motorbränslet eller beståndsdelen omfattas av ett hållbarhetsbesked enligt 3 kap. 1 b § lagen (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen.

Om beståndsdelen utgörs av etanol medges skattebefrielse enligt denna paragraf endast om den skattskyldige har framställt eller anskaffat denna etanol eller motsvarande mängd etanol, vilken vid import eller framställning inom EU har hänförs till KN-nr 2207 10 00 (odenaturerad etanol)

För bränsle som avses i 2 kap. 1 § första stycket 1 eller 2 och som *en skattskyldig* förbrukat eller sålt som motorbränsle får den skattskyldige göra avdrag för energiskatt med *viss procentuell andel av energiskatten* på den andel av motorbränslet som utgörs av beståndsdelen som framställts av biomassa.

Med procentuell andel i första stycket förstås 100 procent minskat med kvoten mellan energiinnehållet i beståndsdelen och 0,0326 GJ per liter.

³ Senaste lydelse 2012:798.

3 d §⁴

För bränsle som avses i 2 kap. 1 § första stycket 3 och som *den skattskyldige* förbrukat eller sålt som motorbränsle får den skattskyldige göra avdrag för energiskatt med 84 procent och för koldioxidskatt med 100 procent på den andel av bränslet som utgörs av annan beståndsdel som framställts av biomassa än sådan som avses i 3 b §. Avdrag får dock under respektive redovisningsperiod endast göras för skatt motsvarande skatten på beståndsdelens andel av motorbränslet till den del som uppgår till högst 5 volymprocent av den totala mängd motorbränsle som avses i 2 kap. 1 § första stycket 3 och för vilket den skattskyldige ska redovisa skatt under redovisningsperioden.

Med redovisningsperiod förstås här period enligt 26 kap. 10 eller 17 § eller en händelse enligt 26 kap. 8 § skatteförarandelagen (2011:1244).

Första stycket gäller endast om motorbränslet eller beståndsdelens omfattas av ett hållbarhetsbesked enligt 3 kap. 1 b § lagen (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen.

För bränsle som avses i 2 kap. 1 § första stycket 3 och som *en skattskyldig* förbrukat eller sålt som motorbränsle får den skattskyldige göra avdrag för energiskatt med viss procentuell andel av energiskatten på den andel av motorbränslet som utgörs av beståndsdel som framställts av biomassa.

Med procentuell andel i första stycket förstås 100 procent minskat med kvoten mellan energiinnehållet i beståndsdelens och 0,0359 GJ per liter.

Denna lag träder i kraft den 1 maj 2014. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för förhållanden som hänförs till tiden före ikraftträdandet.

⁴ Senaste lydelse 2012:798.

3 Ärendet och dess beredning

I 2012 års ekonomiska vårproposition bedömde regeringen att ett kvotpliktsystem för biodrivmedel bör införas. Bedömningen redovisades även i promemorian *Vissa skattefrågor inför budgetpropositionen för 2013*.

I budgetpropositionen för 2013 bekräftade regeringen sitt tidigare ställningstagande i kvotpliktsfrågan, denna gång med tillägget att kvotpliktsystemet bör införas i maj 2014. En promemoria med förslag till ett kvotpliktsystem samt vissa ändringar av skattereglerna för biodrivmedel har därför utarbetats inom Regeringskansliet. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 1*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning av remissinstanserna finns i *bilaga 2*. En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig i Näringsdepartementet (dnr N/2013/934/RS).

4 Bakgrund

En sammanhållen svensk klimat- och energipolitik

I regeringens proposition *En sammanhållen svensk klimat- och energipolitik – Energi* (prop. 2008/09:163) fastställdes det bindande målet om 10 procent förnybar energi i transportsektorn. I propositionen redogjordes även för den långsiktiga prioriteringen att Sverige 2030 bör ha en fordonsflotta som är oberoende av fossila bränslen. Kostnadseffektiva och ändamålsenliga styrmedel bedömdes vara en central del i regeringens arbete med att främja en sådan utveckling.

I vårpropositionen för 2012 redogjorde regeringen för sin bedömning att ett kvotpliktsystem, som syftar till att inblandning bör ske av 10 volymprocent etanol i låginblandad bensin och 7 volymprocent FAME (fettsyrametylestrar) i dieselbränsle, bör införas för att säkerställa låginblandade volymer av biodrivmedel på marknaden. Det angavs vidare att detta skulle bidra till en väg ut ur beroendet av fossil energi samt till att nå de uppsatta klimat- och energipolitiska målen. Enligt propositionen borde det även övervägas om och i vilken omfattning kvotpliktsystemet ska inkludera höginblandade biodrivmedel och biodrivmedel utan fossilt innehåll. Det angavs också att ifall höginblandade biodrivmedel och biodrivmedel utan fossilt innehåll inte omfattas av kvotplikt bör dessa ges fortsatt goda förutsättningar och därmed bidra till den långsiktiga prioriteringen om en fossiloberoende fordonsflotta och visionen om inga nettoutsläpp av växthusgaser i atmosfären 2050.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/28/EG av den 23 april 2009 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor¹

I Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/28/EG av den 23 april 2009 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor, förkortat förnybartdirektivet, anges att kvoter för förnybar energi är ett av flera möjliga stödsystem som en medlemsstat kan införa för att främja energi från förnybara energikällor. Det finns även en särskild definition av kvoter för energi från förnybara energikällor i artikel 2. Den anger att kvoter för energi från förnybara energikällor är ett nationellt stödsystem där det ställs krav på att energiproducenterna låter en viss andel energi från förnybara energikällor ingå i den energi som de producerar, eller att energileverantörerna låter en viss andel energi från förnybara energikällor ingå i den energi som de levererar, eller att energikonsumenterna låter en viss andel energi från förnybara energikällor ingå i den energi som de konsumerar samt att detta inbegriper system där sådana krav kan uppfyllas genom användning av gröna certifikat. Kvoter för energi från förnybara energikällor kan exempelvis vara kvoter för biodrivmedel i transportsektorn. Av förnybartdirektivets artikel 2.i följer att med biodrivmedel avses vätskeformiga eller gasformiga bränslen som framställs av biomassa och som används för transportändamål.

Om energi från biodrivmedel och flytande bibränslen ska räknas med i nationella mål, kvoter eller ges finansiellt stöd måste de hållbarhetskriterier som fastställs i direktivet vara uppfyllda. Hållbarhetskriterierna ska garantera att biodrivmedel och andra flytande bibränslen har framställts på ett hållbart sätt. I Sverige har förnybartdirektivets krav på hållbarhet genomförts genom lagen (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande bibränslen. Enligt denna ska den som är skattskyldig för ett biodrivmedel genom ett hållbarhetsbesked visa att ett bränsle är att anse som hållbart. Hållbarhetsbeskedet utfärdas av Energimyndigheten och innebär att den skattskyldige har ett kontrollsystem som ska säkerställa att de använda eller levererade bibränslena är hållbara.

För de medlemsstater som inför kvoter för energi från förnybara energikällor finns således vissa begränsningar och krav i direktivet. Utöver det ovan redovisade kravet på hållbarhet för bränslen som bl.a. ska räknas med i nationella kvoter ska bidraget från biodrivmedel som produceras från avfall, restprodukter, cellulosa från icke-livsmedel samt material som innehåller både cellulosa och lignin räknas dubbelt jämfört med andra biodrivmedel när operatörerna ska visa att de uppfyller nationella kvoter för energi från förnybara energikällor och målet om andelen energi från förnybara energikällor i samtliga transporter. Detta framgår av direktivets artikel 21.

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/28/EG av den 23 april 2009 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor och om ändring och ett senare upphävande av direktiven 2001/77/EG och 2003/30/EG (EUT L 140, 5.6.2009, s. 16, Celex 32009L0028).

När medlemsstaterna utformar sina stödsystem har de enligt direktivet möjlighet att främja användningen av sådana biodrivmedel som medför extra fördelar – inbegripet de diversifieringsfördelar som är kopplade till biodrivmedel som framställs av avfall, restprodukter, cellulosa från icke-livsmedel, material som innehåller både cellulosa och lignin samt alger, liksom växter som inte behöver bevattnas och som växer i torra områden för att stoppa ökenspridningen – genom att ta hänsyn till de skilda kostnaderna för att producera energi från å ena sidan traditionella biodrivmedel och å andra sidan sådana biodrivmedel som medför extra fördelar. Medlemsstaterna har möjlighet att stimulera investeringar i forskning och utveckling avseende denna och annan teknik för energi från förnybara energikällor, som bara kan bli konkurrenskraftig på längre sikt. Detta framgår av direktivets skälavsnitt (skäl 89). Det anges även i skälavsnittet (skäl 95) att hållbarhetssystemet inte bör hindra medlemsstaterna från att ta hänsyn till de högre produktionskostnaderna för de biodrivmedel och flytande biobränslen som har fördelar som överstiger minimivärdena i hållbarhetssystemet i sina nationella stödsystem.

Europeiska kommissionen lade fram ett förslag² den 17 oktober 2012 om ändringar i förnybartdirektivet och i Europaparlamentets och rådets direktiv 98/70/EG av den 13 oktober 1998 om kvaliteten på bensin och dieselbränslen (bränslekvalitetsdirektivet)³. Förslaget berör medlemsstaternas kvotpliktssystem genom att artikel 21 i förnybartdirektivet som behandlar obligatorisk dubbelräkning av vissa råvaror föreslås strykas helt.

Europaparlamentets och rådets direktiv 98/70/EG av den 13 oktober 1998 om kvaliteten på bensin och dieselbränslen

EU:s nya bränslekvalitetsdirektiv har genomförts i svensk rätt genom drivmedelslagen (2011:319). Bland de nya reglerna finns en ändrad bränslespecifikation som gör det möjligt att från och med den 1 maj 2011 blanda in upp till och med 10 volymprocent etanol i bensin samt maximalt 7 volymprocent FAME i dieselbränsle.

Bensin som saluförs i Sverige får alltså inte innehålla mer än 10 volymprocent etanol. Den som saluför bensin som innehåller mer än 5 volymprocent etanol eller har en syrehalt som överstiger 2,7 viktprocent, s.k. E10, är skyldig att informera konsumenterna om detta. Enligt drivmedelslagen ska den som tillverkar eller yrkesmässigt för in bensin till Sverige även se till att det finns tillgång till bensin med en högsta syrehalt av 2,7 viktprocent och en högsta etanolhalt av 5 volymprocent.

² 2012/0288 (COD) Proposal for a directive of the European Parliament and of The Council amending Directive 98/70/EC relating to the quality of petrol and diesel fuels and amending Directive 2009/28/EC on the promotion of the use of energy from renewable sources.

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 98/70/EG av den 13 oktober 1998 om kvaliteten på bensin och dieselbränslen och om ändring av rådets direktiv 93/12/EEG (EGT L 350, 28.12.1998, s. 58, Celex 31998L0070), senast ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/30/EG (EUT L 149, 5.6. 2009, s. 88, Celex 32009L0030).

Pumplagen

Lagen (2005:1248) om skyldighet att tillhandahålla förnybara drivmedel, (pumplagen), infördes 2006 för att driva på utvecklingen mot nya distributionsnät för biodrivmedel. Pumplagen innehåller krav på att alla bensinstationer som säljer mer än 1 000 kubikmeter bensin eller dieselbränsle per år ska tillhandahålla minst ett förnybart drivmedel.

5 En långsiktig strategi för främjande av hållbara biodrivmedel

Regeringens bedömning: Regeringens mål och långsiktiga ambitioner avseende omställningen av transportsektorn kräver omfattande insatser exempelvis i form av investeringar från privata aktörer. Ekonomiska och administrativa styrmedel som är kostnadseffektiva, långsiktigt hållbara och förutsägbara är viktiga för att få till stånd den önskade utvecklingen.

Ett kvotpliktsystem för ökad låginblandning av biodrivmedel, i kombination med en drivmedelsbeskattning som är långsiktigt hållbar gentemot unionsrätten, samt fortsatt skattebefrielse för höginblandade och rena biodrivmedel, kan sammantaget utgöra ett långsiktigt hållbart och förutsägbart ramverk, i form av en långsiktig strategi för främjande av hållbara biodrivmedel.

Promemorians bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna

Kvotpliktssystem som styrmedel

Införandet av ett kvotpliktssystem har ett brett stöd bland remissinstanserna. Bland annat *Energimyndigheten*, *Naturvårdsverket*, *Trafikverket* och *BIL Sweden* stödjer förslaget i denna del. Några remissinstanser ifrågasätter huruvida ett kvotpliktssystem är ett effektivare styrmedel än nuvarande skattebefrielse. *Konjunkturinstitutet* anser att förslaget står i strid mot regeringens egna krav att utvecklingen inom klimat- och energiområdet bör ske via generella ekonomiska styrmedel och att en kvotplikt inte heller uppfyller regeringens krav på att styrmedel ska vara kostnadseffektiva, långsiktigt hållbara och teknikneutrala. *Föreningen Sveriges skogsindustrier (Skogsindustrierna)* avstyrker införandet av kvotpliktssystem och framför att målet på 10 procent går att uppnå med nuvarande skattebefrielse för förnybara drivmedel som därför bör behållas. *Näringslivets Regelnämnd (NNR)* anser att det bör redovisas bättre analyser av helheten för olika alternativa lösningar för att det ska vara möjligt att avgöra om den föreslagna lösningen är motiverad utifrån en samhällsekonomisk synvinkel. *Kammarrätten i Stockholm* konstaterar att förslaget synes kunna resultera i ett invecklat och svårhanterbart system som medför problem för såväl de berörda företagen och tillsynsmyndigheten som för

domstolarna och anser att även om aktörerna är förhållandevis få vore ett enklare och mer transparent system att föredra. *Statens jordbruksverk* anser att förslaget om kvotplikt för biodrivmedel innebär att Sverige byter ut ett styrmedel mot ett annat för att nå 10 procent förnybara drivmedel 2020 och att det är svårt att se vilka eventuella oönskade effekter som skulle kunna uppstå.

Långsiktighet, ambitionsnivå och förutsägbarhet

Ett stort antal remissinstanser understryker behovet av långsiktiga regler och en sammanhållen strategi för att främja förnybar energi i transportsektorn i enlighet med regeringens långsiktiga målsättningar. Flera remissinstanser förordar högre kvotnivåer, i närtid eller på lite längre sikt. En aspekt som påtalats särskilt är att förändringar av systemet, såsom förändrade kvotnivåer, bör aviseras i god tid.

Energimyndigheten tillstyrker i huvudsak förslaget till kvotplikt och anser att regeringens förslag främjar omställningen av transportsektorn till förnybara hållbara bränslen. *Sveriges Åkeriföretag* välkomnar att Regeringskansliet föreslår ett långsiktigt verktyg för ökad användning av biodrivmedel. *Plast- och kemiföretagen* delar slutsatsen i promemorian att ett kvotpliktsystem kombinerat med en fortsatt skattebefrielse för höginblandade och rena biodrivmedel sammantaget långsiktigt främjar hållbara biodrivmedel sett ur ett drivmedelsperspektiv.

Länsstyrelsen i Stockholms län, som tillstyrker promemorians förslag anser att det är viktigt med ett långsiktigt perspektiv och att förändringar bör aviseras så snart det är möjligt. *Naturvårdsverket* ser det som angeläget med incitament för tillverkarna att öka andelen biodrivmedel över kvoten och anser att det bör finnas en uttalad vision för hur kvotplikten ska förändras framöver. *Trafikverket* är generellt positivt till huvudragen i promemorian men anser att det saknas en långsiktig strategi för hur kvoten kommer att förändras i framtiden. *Trafikanalys* anser att de förslag som presenteras i promemorian är rimliga men att ytterligare och mer kostnadseffektiva åtgärder sannolikt kommer att behövas med tiden samt påpekar att det är viktigt att marknaden får tydliga och långsiktiga spelregler för att stimulera möjlig (teknik)utveckling. *Transportstyrelsen* anser att förslaget saknar en långsiktig strategi för hur kvoten ska höjas för att nå befintliga målsättningar samt att en mer långsiktig strategi skulle ge incitament till nya investeringar. *BIL Sweden* poängterar vikten av att åtgärderna är långsiktiga för att säkerställa att nödvändiga investeringsbeslut ska kunna fattas. *Motorbranschens riksförbund* påtalar behovet av långsiktighet för att alla parter ska våga satsa resurser på forskning och utveckling, produktionsanläggningar, infrastruktur m.m. *Svenska Petroleum och Biodrivmedels Institutet (SPBI)* framför att de inte är principiellt emot en kvotplikt men anser att det remitterade förslaget sammantaget är kortsiktigt och tillsammans med andra osäkerheter inte ger den säkerhet som krävs för investeringar i ny teknik, varken i konventionella eller i andra generationens konventionella biodrivmedel. *STI* är positiva till en långsiktig styrning av biodrivmedel men anser att kvotpliktsförslaget ger obefintligt stöd för investeringar i ny teknik för infasning av andra generationens bioetanol. *Statens jordbruksverk* vill uppmärksamma att det bör finnas möjlighet att höja kvoten i takt med att

Sverige minskar sin drivmedelskonsumtion och att vi är beroende av att systemet justeras så att det hela tiden är drivande för att biodrivmedlens konkurrensförmåga och företagens investeringsvilja ska upprätthållas. Även *NNR* påtalar vikten av långsiktighet och försägbarhet.

Perstorp BioProducts AB (Perstorp) anser att de höginblandade biodrivmedlens skattesituation måste garanteras långsiktig, åtminstone till 2020. *Arizona Chemical AB* stödjer förslaget att införa kvotpliktssystem för ökad låginblandning och förutsätter att det kombineras med en långsiktigt hållbar drivmedelsbeskattning som inte innebär överkompensation.

E.ON Sverige AB (E.ON) är kritiska mot att kvotpliktssystemet har ett kortsiktigt fokus på låginblandning men ser det bara som ett första steg mot långsiktiga förutsägbara och kostnadseffektiva styrmedel för transportsektorn. *E.ON* efterfrågar i nästa steg att ett långsiktigt mål sätts med en ambitionsnivå i enlighet med vad som krävs för att nå klimatmålen, att alla biodrivmedel ska ingå, att det ska bli en gemensam kvot och att handel med biodrivmedelscertifikat ska införas. *E.ON* anser att Energimyndigheten bör få i uppdrag att lämna förslag till fortsatt utveckling av kvotpliktssystemet och att en kontrollstation bör genomföras senast två år efter kvotpliktens införande. *Gröna bilister* efterfrågar en enhetlig strategi från regeringen för att klara omställningsmålen och en strategisk bas och långsiktighet som kan ge incitament till utveckling av innovativa biobränslen. *Gröna bilister* anser att regeringen med låginblandning cementerar fast samhället i bränslen och drivlinor som aldrig kan lösa klimatfrågan. *Gröna bilister* anser att det behövs fortsatt och förstärkt stimulans för koncentrerade biodrivmedel och eldrift.

Lunds tekniska högskola anser att förslaget kan utvecklas ytterligare för att generera mer substantiell klimatnytta genom att öka målet för inblandning över tid och utgå från olika drivmedels specifika klimatnytta. *VärmlandsMetanol AB* konstaterar att den föreslagna kvotplikten synes anpassad till nuvarande konsumtion av biodrivmedel dvs. 8 procent inom transportsektorn. *SEKAB* och *BioAlcohol Foundation (BAFF)* anser att regeringen har för låg ambitionsnivå och att och att branschen inte får långsiktiga spelregler för att introducera biodrivmedel, framförallt avancerade biodrivmedel med lång avskrivningstid. *Svenska Bioenergiföreningen (SVEBIO)* framför att regeringen har låg ambitionsnivå och att Sverige redan har produktionsteknik, infrastruktur och fordonspark som kan hantera betydligt större volymer biodrivmedel. *Preem AB* anger att företaget har långtgående planer på att successivt öka produktionen av andra generationens biodrivmedel men anser inte att kvotpliktsförslaget ger incitament att investera i ytterligare sådan produktion och påtalar därför att det är viktigt att regeringen snabbt beslutar om successiv ökning av kvotplikten. *Sveriges lantbruksuniversitet* anser att förslaget är ett steg tillbaka från de tidigare mål som regeringen ställt i vårpropositionen 2012 om minskade utsläpp och beklagar att förslaget verkar vara mer ägnat att dra in skattemedel än att lösa problemen med växthusgasutsläpp. *Kungliga Skogs- och lantbruksakademien (KSLA)* anser att kvotpliktspaketet inte är tillräckligt kraftfullt eftersom det inte tar hänsyn till högre mål för inblandning av biodrivmedel, klimateffekter eller långsiktighet för regelverken. *Lantbrukarnas riksförbund (LRF)* anser att förslaget saknar incitament för att öka

biodrivmedelsanvändningen i syfte att uppnå de mera långsiktiga målsättningarna om fossiloberoende transporter.

Lantmännen Energi anser att det mest kostnadseffektiva sättet för bilägarna att nå antagna mål om minskade utsläpp är att använda de biodrivmedel som ger högst utsläppsreduktion per liter och anser att klimatstyrning bör införas eftersom det gynnar bilägarna ekonomiskt. *Nordisk Etanol & Biogas AB* anser att förslaget styr mot fel utveckling för miljön och svensk produktion av biodrivmedel och att det inte skapas långsiktiga och stabila villkor för gjorda och kommande investeringar. *Svenska Trädbränsleföreningen* framför att de föreslagna styrmedlen förefaller ha alltför svag koppling till drivmedlens faktiska klimateffekter och att förslagen inte ger långsiktiga garantier för varaktighet för att kostsamma investeringar ska komma till stånd. *Lunds tekniska högskola* anser att förslaget kan utvecklas ytterligare för att generera mer substantiell klimatnytta genom utgå från olika drivmedels specifika klimatnytta. Även E.ON anser att biodrivmedel med stor klimatnytta ska gynnas. *Kungliga tekniska högskolan* anser att ett frågetecken är om EU:s begränsning av användningen av första generationens biodrivmedel kan orsaka problem med uppfyllande av kvotplikten i Sverige.

Svenska Bussbranschens Riksförbund, *Svensk kollektivtrafik* och *Neste Oil* tillstyrker förslaget utom i den del som innebär att inblandning på över 15 procent av HVO ska beskattas eftersom det försvårar introduktionen av ett klimateffektivt och hållbart biodrivmedel på den svenska marknaden.

Skälen för regeringens bedömning: Det övergripande målet för den svenska miljöpolitiken är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta. Förverkligandet av visionen om inga nettoutsläpp av klimatgaser i atmosfären 2050 och den långsiktiga prioriteringen om fossiloberoende fordonsflotta 2030 kräver en ambitiös klimat-, energi- och miljöpolitik. Generellt verkande styrmedel bör utgöra grunden för omställningen. Dessa styrmedel kan behöva kompletteras med mer riktade styrmedel som främjar bl.a. teknisk utveckling. För att få avsedd effekt är det viktigt att insatserna är kostnadseffektiva, långsiktigt hållbara och förutsägbara. I detta sammanhang kan även noteras att riksdagen i ett tillkännagivande till regeringen (prop. 2005/06:16, bet. 2005/06:TU6, rskr. 2005/06:134) uppmärksammat behovet av en långsiktig strategi för att främja försäljning av biodrivmedel. Sammantaget kan de åtgärder som föreslås i denna lagrådsremiss utgöra en sådan långsiktig strategi för främjande av hållbara biodrivmedel.

Införandet av kvotpliktssystemet sker med utgångspunkten att bidra till uppfyllandet av de av riksdagen fastställda energi- och klimatpolitiska målen till 2020. Kvotpliktssystemet är också ett instrument för den långsiktiga prioriteringen om en fossiloberoende fordonsflotta 2030 och visionen om inga nettoutsläpp av klimatgaser i atmosfären 2050. Man bör sträva efter att kvotplikten ska vara teknikneutral men det är även viktigt att främja ny och mer effektiv teknik med minskade utsläpp av växthusgaser. En av avsikterna med kvotplikten är att successivt öka andelen hållbara biodrivmedel, med fokus på biodrivmedel med extra fördelar. För att kvotpliktssystemet ska ha förutsättning att utgöra ett långsiktigt styrmedel bör det så långt som möjligt utformas i kombina-

tion med en skattemässig hantering som inte innebär statsstöd. Beskattningen av biodrivmedel bör tas ut med ett belopp som motsvarar energiskattesatsen för jämförbart fossilt drivmedel, omräknat efter energinnehåll. Koldioxidskatt bör endast tas ut på bränslets innehåll av fossilt kol och tas därför inte ut på biodrivmedel.

Kvoten för dieselbränsle bör vid kvotpliktssystemets införande i maj 2014 sättas till minst 9,5 volymprocent biodrivmedel i dieselbränsle. Kvoten bör delas upp så att minst 3,5 volymprocent är förbehållen biodrivmedel som kan anses ha extra fördelar utöver hållbarhetskriterierna, såsom biodrivmedel producerade av avfall, restprodukter, cellulosa och lignocellulosa. Ytterligare justeringar av kvoten för dieselbränsle bör avvaktas i väntan på kommande förhandlingar av EU-kommissionens förslag om ändringar i förnybartdirektivet och bränslekvotdirektivet.

Kvoten för bensin bör vid kvotpliktssystemets införande i maj 2014 sättas till minst 4,8 volymprocent valfritt biodrivmedel i bensin. I maj 2015 bör kvoten för biodrivmedel i bensin höjas till minst 7 volymprocent för att säkerställa introduktion av E10 på marknaden. Ytterligare justeringar av bensinkvoten kan övervägas utifrån erfarenheter från introduktionen av E10 och mot bakgrund av utfallet i kommande förhandlingar av EU-kommissionens förslag om ändringar i förnybartdirektivet och bränslekvotdirektivet. Bensinkvotens utformning bör utvecklas, så att den på ett sätt som motsvarar dieselkvoten stimulerar till ökad andel biodrivmedel med extra fördelar, i beaktande av när dessa biodrivmedel kan göras kommersiellt tillgängliga på marknaden.

För hållbara höginblandade biodrivmedel och drivmedel utan fossilt innehåll tas även i fortsättningen ingen koldioxidskatt ut. För att ge dessa drivmedel fortsatt goda konkurrensförutsättningar och stabila spelregler bör även full befrielse från energiskatten ges. Detta utvecklas närmare i kapitel 7. Avsikten är att skillnaden i beskattningen mellan hållbara höginblandade biodrivmedel eller drivmedel utan fossilt innehåll och deras fossila motsvarigheter framöver ska fortsätta att vara lika stor som i dag. Beskattningen kan dock komma att förändras om så kallad överkompensation inträffar. I sådant fall ska risken för överkompensation styra omfattningen av den skatt som införs för de aktuella bränslena. Beträffande uttrycket överkompensation se avsnitt 7.1.

Genom kvotpliktssystemet och skattebefrielse för höginblandade biodrivmedel skapas goda villkor för biodrivmedel och långsiktiga instrument. Det pågår samtidigt EU-förhandlingar om ett eventuellt s.k. ILUC-direktiv. Om resultatet av dessa förhandlingar påverkar förutsättningarna för kvotpliktssystemet återkommer regeringen vid ett senare tillfälle. I EU-förhandlingarna driver Sverige att kommissionens ansats bör justeras så att de föreslagna restriktionerna inriktas mot biodrivmedel med höga ILUC-faktorer och inte de biodrivmedel som uppvisar en god klimatprestanda, t.ex. etanol.

Många remissinstanser har understrukit behovet av långsiktiga spelregler för att främja en utveckling i linje med regeringens mål och långsiktiga ambitioner avseende omställningen av transportsektorn. Flera av dessa remissinstanser efterfrågar högre, eller succesivt höjda kvoter och långsiktiga utfästelser angående den fortsatta skattebefrielsen. *Svenska*

Naturskyddsföreningen går ett steg längre och efterfrågar en avvecklingsplan för fossila drivmedel och icke-hållbara biodrivmedel som visar hur det nationella målet om en fossiloberoende fordonsflotta till 2030 ska kunna realiseras.

Enligt regeringens bedömning skapar de i promemorian föreslagna förändringarna ett långsiktigt ramverk som bör utgöra grunden för en långsiktig strategi för främjande av hållbara biodrivmedel. Regeringen vill dock understryka att de här föreslagna förändringarna är ett första steg. Genom de föreslagna förändringarna avseende beskattningen skapas en mot unionsrätten hållbar beskattning och genom införandet av kvotpliktsystemet höjs andelen förnybar energi till en nivå som motsvarar vad som är praktiskt genomförbart i närtid. Kvotpliktsystemet är dock ett instrument som måste utvecklas över tiden allteftersom tidpunkten för regeringens tidsatta målsättningar närmar sig. De ovan beskrivna och föreslagna utgångspunkterna för en sådan vidareutveckling av kvotpliktsystemet, inte minst avsikten att successivt öka andelen hållbara biodrivmedel, med fokus på biodrivmedel med extra fördelar kommer att vara en viktig utgångspunkt. Även det förslag som framförts från bland annat *Lunds Universitet* om att kvotplikten i högre grad kan knytas till olika drivmedels klimatnytta bör tas i beaktande. Ett första tillfälle då regeringen får anledning att överväga sådana förslag blir i hanteringen av de förslag som lämnas av utredningen om en fossiloberoende fordonsflotta.

6 Utformning av kvotplikt

6.1 Kvotplikt för bensen och dieselbränsle

Regeringens förslag: Den som är kvotskyldig ska se till att det för varje kalenderår finns en viss andel biodrivmedel i den kvotpliktiga volymen bensen eller dieselbränsle. Med biodrivmedel avses vätskeformiga bränslen som framställs av biomassa och som är avsedda för motordrift. Med bensen avses 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 i 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. Med dieselbränsle avses ett bränsle som är avsett för motordrift och omfattas av nr 2710 19 41 eller 2710 19 45 i förordning (EG) nr 2031/2001.

Kvotskyldig är den som är skattskyldig enligt 4 kap. 1 § 1 och 2 lagen om skatt på energi för kvotpliktiga volymer. Med kvotpliktig volym avses den mängd bensen, exklusive alkylatbensen enligt 5 § drivmedelslagen, eller dieselbränsle, inklusive den volym biodrivmedel som blandats in eller ingår i bränslet, som den kvotskyldiges skattskyldighet har inträtt för under ett kalenderår enligt 5 kap. lagen om skatt på energi.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser välkomnar att kvotplikten enligt promemorians förslag begränsas till att gälla låginblandning i bensin och diesel, vilket innebär att rena och höginblandade biodrivmedel lämnas utanför kvotplikten och istället medges skattebefrielse (se avsnitt 7.4). *Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI)* och *Konjunkturinstitutet* är dock kritiska och föreslår ett kvotpliktssystem som omfattar alla biodrivmedel oberoende av huruvida de säljs i form av låginblandade eller höginblandade biobränslen. Dessa remissinstanser har även invändningar mot förslaget om separata kvoter för bensin och diesel, eftersom detta anges minska kostnadseffektiviteten i systemet. *Svenska Petroleum och Biodrivmedels Institutet (SPBI)* ställer sig frågande till varför kvotplikten begränsas till vätskeformiga biodrivmedel och anser att alla biodrivmedel avsedda för motordrift oavsett aggregationstillstånd ska omfattas av definitionen. *Ecopar AB* anser att bensin och dieselbränsle bör definieras som ett råoljebaserat drivmedel och inte enligt KN-nummer. *Ecopar* och *SPBI* vill ha ett klagörande huruvida syntetiska dieselbränslen enligt 15 § drivmedelslagen omfattas av kvotplikt eller inte. *Energimyndigheten* konstaterar att definitionen av biodrivmedel skiljer sig mellan förslaget och hållbarhetslagen med avseende på motordrift och transportändamål och anser att det bör klargöras i författningskommentarer att samma biodrivmedel avses i båda lagstiftningar. *Kommerskollegium* bedömer att de föreslagna föreskrifterna avseende kvotplikt bör anmälas enligt direktiv 98/34/EG⁴, WTO:s TBT-avtal⁵ och enligt direktiv 2006/123/EG⁶.

Skälen för regeringens förslag

Kvotplikten bör gälla för bensin och dieselbränsle

Ett av kvotpliktens huvudsyften är att öka andelen biodrivmedel i motorbränslen. Ett fullständigt utbyggt kvotpliktssystem som i enlighet med vad som föreslås av *VTI* inkluderar alla motorbränslen skulle mot bakgrund av detta kunna introduceras. Det finns dock enligt regeringens bedömning, vilken delas av flertalet remissinstanser, anledning att begränsa kvotplikten så att den endast omfattar bensin och dieselbränsle. Det främsta skälet är att gasformiga, höginblandade eller rena biodrivmedel såsom biogas, E85 eller ren FAME (fettsyrametylestrar), B100, skulle ha svårt att konkurrera med låginblandade alternativ om de skulle omfattas av ett kvotpliktsystem. Administrationen runt en kvotplikt som utformas för att inkludera dessa bränslen bedöms också bli stor i förhållande till den mängd biodrivmedel som skulle tillföras

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster (EGT L 204, 21.7.1998, s. 37, Celex 31998L0034), ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 98/48/EG (EGT L 217, 5.8.1998, s. 18, Celex 31998L0048).

⁵ Agreement on Technical Barriers to Trade (1995) (TBT-avtalet).

⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (EUT L 376, 27.12.2006, s. 36, Celex 32006L0123) (tjänstdirektivet).

marknaden. Regeringen utesluter dock inte att kvotpliktssystemet på sikt kan utvecklas så att fler drivmedel omfattas (se avsnitt 5 angående regeringens bedömning avseende framtida utveckling av kvotpliktssystemet). Vid utformningen av ett sådant utvecklat kvotpliktssystem bör, som *VTI* och *Konjunkturinstitutet* påpekar, möjligheten beaktas att ge de aktörer som säljer höginblandade eller rena biodrivmedel möjlighet att sälja sitt överskott i förhållande till kvoten till andra aktörer, som har ett underskott.

Kvotplikten föreslås således gälla för bensin och dieselbränsle. Bensin och dieselbränsle bör ha samma betydelse som i drivmedelslagen (2011:319). Kvotplikten kommer därför att omfatta bränslen som är avsedda för motordrift och som uppfyller ett antal specificerade s.k. KN-nummer dvs. 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. Genom att bensin och diesel definieras utifrån KN-nummer, skapas en tydlig koppling till de definitioner som återfinns i drivmedelslagen och i lagen om skatt på energi. Regeringen delar av detta skäl inte den syn som framförts av *Ecopar AB* och *SPBI*, om att bensin och diesel istället bör definieras på annat sätt, jfr dock avsnitt 7.4.

Enligt förslaget kommer alla typer av transporter (väg, tåg, fartyg, luftfartyg), arbetsmaskiner och även stationära motorer såsom generatorer eller gasturbiner som använder ett bränsle med KN-nummer som anges i den föreslagna lagen att omfattas av kvotplikten. I sammanhanget kan nämnas att då flygbensin och flygfotogen, liksom olika typer av bunker- och tjockoljor som används i stor uträkning i sjöfarten, faller under andra KN-nummer kommer inte användningen av dessa bränslen att påverkas av kvotplikten.

Genom formuleringen avsedd för motordrift kommer vissa användningar av sådan bensin och sådant dieselbränsle som genom sina KN-nummer omfattas av kvotplikt ändå inte att beröras av kvotplikten. Det gäller främst lösningsmedel eller bränslen som är avsedda för uppvärmning.

Kopplingen till drivmedelslagens KN-nr och användningsområde (motordrift) innebär att även alkylatbensin skulle kunna bli ett kvotpliktigt bränsle. Bedömningen är dock att alkylatbensin inte bör omfattas av kvotplikt eftersom bränslestandarden för alkylatbensin inte tillåter inblandning av etanol eller andra oxygenater. Detta bör särskilt anges i definitionen av kvotpliktigt volym. Alkylatbensin är en miljöanpassad bensin utvecklad för mindre arbetsmaskiner och för marint bruk i tvåtaktmotorer. Användningen är begränsad till en liten nischmarknad, eftersom densiteteten i alkylatbensin är för låg för att uppfylla bränslestandarden för bränsle i konventionella bensinbilar. Inga remissinstanser har framfört invändningar mot förslaget i denna del.

Kommerskollegium bedömer att de föreslagna föreskrifterna avseende kvotplikt bör anmälas enligt direktiv 98/34/EG, WTO:s TBT-avtal och enligt direktiv 2006/123/EG. Regeringen delar bedömningen och avser att anmäla föreskrifterna i enlighet med kollegiets synpunkt.

Kvotplikten ska uppfyllas på den totala volymen under ett kalenderår

Kvotplikten innebär att den som är kvotskyldig ska se till att det för varje kalenderår finns en viss andel biodrivmedel i den kvotpliktiga volymen bensin eller dieselbränsle. Den innebär inte att varje liter bensin eller dieselbränsle som levererats eller använts ska innehålla en viss andel biodrivmedel, utan andelen ska uppfyllas på den totala kvotpliktiga volymen under ett kalenderår. Att kvotplikten ska uppfyllas kalendersårsvis gör det möjligt att variera andelen biodrivmedel i bensin eller dieselbränsle till olika användare och över året.

Separata kvoter

Det har övervägts huruvida kvotplikten ska utformas med separata kvoter för bensin och dieselbränsle eller med en gemensam kvot för båda bränslena, i enlighet med vad *VTI* och *Konjunkturinstitutet* föreslår. Regeringen delar bedömningen i promemorian att separata kvoter, en för bensin och en för dieselbränsle, är att föredra eftersom inblandning av biodrivmedel i bensin och dieselbränsle inte sker till samma kostnad för de olika bränslena. Det bedöms att separata kvoter även är att föredra eftersom de gör det lättare att anpassa kvotnivån utifrån utvecklingen på drivmedelsmarknaden och utifrån tillgängligheten till biodrivmedel som kan ersätta bensin respektive dieselbränsle. Separata kvoter bedöms också minska påverkan på konkurrensförhållandena mellan drivmedelsbolagen jämfört med vad en enda gemensam kvot för bensin och dieselbränsle skulle innebära.

Kvotplikten bör kunna uppfyllas med alla hållbara biodrivmedel som kan låginblandas eller ingå som del av bensin eller dieselbränsle upp till nivåer som medför att gällande bränslekrav och bränslestandarder för bensin respektive dieselbränsle uppfylls. Detta innebär att bensinkvoten kan uppfyllas med exempelvis etanol, ETBE (etyltertiärbutyleter), metanol eller syntetisk biobensin och dieselbränslekvoten exempelvis med FAME (fettsyrametylestrar), HVO (hydrerad vegetabilisk olja) eller annat syntetiskt biodieselbränsle. Biodrivmedel bör ha samma betydelse som i drivmedelslagen (2011:319) och i lagen (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen (hållbarhetslagen), men med skillnaden att endast vätskeformiga bränslen avses. Gasformiga biodrivmedel bedöms inte kunna låginblandas eller ingå i bensin eller dieselbränsle och kan därför inte användas för att uppfylla kvotplikten. *Energimyndigheten* konstaterar att definitionen av biodrivmedel skiljer sig mellan förslaget och hållbarhetslagen med avseende på motordrift och transportändamål och anser att det bör klargöras att samma biodrivmedel avses i båda lagstiftningarna. Det är samma biodrivmedel som avses i hållbarhetslagen och i den nu föreslagna lagen. Användningen av biodrivmedel bör dock inte, som i hållbarhetslagen, begränsas till transportändamål utan bör omfatta bränsle avsett för all motordrift för att sammanfalla med definitionen av bensin och dieselbränsle i drivmedelslagen.

Kvotskyldiga aktörer

Av administrativa skäl är det lämpligt att knyta kvotplikten till skattskyldigheten. Genom att koppla kvotplikten till den punkt där skatt-

skyldigheten för bränslet inträder ökar också träffsäkerheten i systemet samtidigt som antalet kvotskyldiga företag minimeras. Skattskyldigheten för ett bränsle kan dock i vissa undantagssituationer inträffa flera gånger innan bränslet slutligt konsumeras exempelvis när det flyttas från en upplagshavare till en icke upplagshavare som i sin tur säljer bränslet vidare till en annan upplagshavare som tar in bränslet sitt skatteupplag innan bränslet åter släpps för konsumtion. Skattskyldighet för bränslet inträder då för både den första upplagshavaren och den andra upplagshavaren när bränslet lämnar skatteupplaget. Dessa situationer kan dock undvikas genom att den senare aktören hanterar bränslet utanför uppskottsordningen i beskattat skick och då blir endast den första aktören kvotskyldig.

Det antal företag som omfattas av kvotplikt för bensin bedöms vara upp till 20 stycken, varav större delen är leverantörer och en mindre andel yrkesmässiga användare. Antal företag som omfattas av kvotplikt för dieselbränsle bedöms vara upp till 120-130 stycken. Av dessa är merparten yrkesmässiga användare av dieselbränsle med eget skatteupplag som köper obeskattat dieselbränsle under skatteuppskov av någon av de större drivmedelsleverantörerna. De flesta företag som idag bedöms träffas av kvotplikt för dieselbränsle hanterar endast mindre volymer. Upp till ca 30 företag hanterar över 20 000 kubikmeter skattepliktigt dieselbränsle per år och bedöms stå för upp till 95 procent av den totala kvotpliktiga volymen dieselbränsle. Resterande kvotskyldiga företag hanterar mindre volymer, varav minst ett 50-tal bedöms hantera mindre än 5 000 kubikmeter per år.

De relativt sett högre administrativa kostnaderna som kvotpliktsystemet innebär för de företag som hanterar små volymer bränsle och de kostnader det medför för tillsynsmyndigheten att handlägga dessa ärenden bedöms inte vara tillräckliga skäl för att särskild hänsyn ska tas till detta i utformningen av kvotplikten. Undantag från generella styrmedel bör undvikas så långt det är möjligt för att ge lika villkor för alla aktörer på marknaden och för att inte kryphål i lagstiftningen ska skapas. Det är också rimligt att omställningen mot ökad andel förnybar energi omfattar så stor del av drivmedelsanvändningen som möjligt.

Bedömningen är att det är möjligt för alla som är skattskyldiga för kvotpliktiga mängder dieselbränsle och bensin att uppfylla kvotplikten. Om den administrativa bördan upplevs för stor eller om kvotplikten bedöms för svår att uppfylla för vissa mindre företag kan de välja att köpa beskattat bränsle från sin leverantör som då blir kvotskyldig för bränslet istället.

6.2 Kvoternas storlek

Regeringens förslag: Andelen biodrivmedel i dieselbränsle ska uppgå till sammanlagt minst 9,5 volymprocent av den kvotpliktiga volymen varav minst 3,5 volymprocent ska uppfyllas med särskilt anvisade biodrivmedel. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om vad som avses med särskilt anvisade biodrivmedel och om hur andelen biodrivmedel i dieselbränsle ska beräknas och uppfyllas.

Andelen biodrivmedel i bensin ska uppgå till minst 4,8 volymprocent av den kvotpliktiga volymen bensin. Från och med den 1 maj 2015 ska denna andel uppgå till minst 7 volymprocent av den kvotpliktiga volymen bensin. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om hur andelen biodrivmedel i bensin ska beräknas och uppfyllas.

Promemorians bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Som framgår av avsnitt 5 har ett stort antal remissinstanser framfört synpunkter angående kvotpliktssystemets långsiktighet och ambitionsnivå. Denna fråga diskuteras i nämnda avsnitt. I detta avsnitt redogör regeringen för sin bedömning i frågor som handlar om hur kvoterna ska beräknas.

Kammarrätten i Stockholm noterar att det saknas en analys av hur promemorians förslag om att kvotplikt och skattskyldighet knyts till bestämmelser som regeringen eller en myndighet som regeringen bestämmer meddelar förhåller sig till 8 kap. 3 § andra stycket andra punkten regeringsformen enligt vilken framgår att riksdagen inte får delegera föreskrifter om skatt. *SVEBIO, Svenska Petroleum och Biodrivmedels Institutet (SPBI), Trafikverket, Plast- och kemiföretagen* och *Perstorp BioProducts AB (Perstorp)* har särskilt kommenterat frågan om huruvida den möjlighet att dubbelräkna vissa biodrivmedel inom ramen för kvotpliktssystem som återfinns i förnybartdirektivet bör tillämpas. Dessa remissinstanser stödjer promemorians förslag att inte använda dubbelräkning. Med undantag av *Arizona Chemical AB* tillstyrker de förslaget om en kvot för särskilt anvisade biodrivmedel med extra fördelar som syftar till att främja mer avancerade biodrivmedel. *Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI)* anser att det finns risk för marknadsmakt när det gäller kvoten på 3,5 volymprocent för diesel, eftersom det bara finns ett fåtal leverantörer. *Kungliga tekniska högskolan* anser att om merparten av de 3,5 volymprocenten ska uppfyllas med HVO från tallolja kan det bli problem för den industri som använder tallolja som råvara till högförädlade produkter eftersom tallolja är en begränsad resurs. *Energimyndigheten* och *STI* anser att den särskilda kvoten bör vara gemensam för bensin och diesel och för att vara teknikneutral bör den få uppfyllas valfritt antingen via bensin- eller dieselbränslespecifikationerna. *Konjunkturinstitutet* anser även att de långsiktiga villkoren är osäkra eftersom lagförslaget ger regeringen eller den myndighet som regeringen utser möjligheten att förändra bestämmelserna, till exempel om hur andelen biodrivmedel ska beräknas och uppfyllas.

Energimyndigheten tillstyrker förslaget om att det bör säkerställas att färdigbearbetad E85 och ED95 som tagits in med BUT-tillstånd inte kan användas för att uppfylla kvoten. *Kommerskollegium* föreslår att bestämmelsen utformas så att odenaturerad etanol som har denaturerats under tullförfarandet BUT kan användas för uppfyllande av kvotplikten för bensen. Kollegiet bedömer annars att konkurrensen snedvrids mellan de företag som importerar denaturerad etanol från tredje land jämfört med de företag som har tillstånd till BUT för denaturering av etanol eftersom tullsatsen blir densamma för dessa företag.

Skälen för regeringens förslag

Kvotpliktssystemet utveckling över tiden, inklusive frågan om kvoternas storlek, diskuteras i avsnitt 5. I detta avsnitt redogör regeringen för sin bedömning i frågor som handlar om hur kvoterna ska beräknas.

Dieselbränslekvoten

Det föreslås i denna lagrådsremiss att andelen biodrivmedel i dieselbränsle ska uppgå till sammanlagt minst 9,5 volymprocent av den kvotpliktiga volymen. Det är en ambitiös nivå som bedöms vara praktiskt genomförbar mot bakgrund av de bestämmelser om möjliga inblandningar som finns i drivmedelslagen (2011:319) och hur marknaden ser ut och fungerar i dag.

Enligt drivmedelslagen får dieselbränsle innehålla maximalt 7 volymprocent FAME (fettsyrametylestrar). Det finns däremot ingen begränsning för andelen syntetiskt biodieselbränsle såsom hydrerad vegetabilisk olja (HVO) eftersom HVO är kemiskt nästan identisk med det dieselbränsle som den ersätter.

Under 2011 utgjorde FAME 4,9 volymprocent av den sålda volymen dieselbränsle. Den totala andelen HVO uppgick till knappt en volymprocent. HVO bedöms under 2012 ha ökat till omkring två volymprocent. Drygt 80 volymprocent av all dieselbränsle som såldes 2011 innehöll biodrivmedel (FAME eller HVO), en andel som beräknas ha ökat under 2012. Inblandningen av FAME uppgår i dag till mellan 5 och 7 volymprocent i dieselbränsle som säljs på publika säljställen, dvs. i princip maximal tillåten inblandning av FAME i dieselbränsle enligt drivmedelslagen. En stor del av dieselbränsle som idag säljs utan inblandning av biodrivmedel bedöms användas i sådana verksamheter som idag ger rätt till skattenedsättning, såsom arbetsfordon inom skogsbruk, jordbruk, gruvnäring och användning i skepp och tåg samt för elproduktion.

Under 2011 startade ett drivmedelsbolag försäljning av ett dieselbränsle med 7 volymprocent FAME och upp till 23 volymprocent HVO från tallolja. Ytterligare två drivmedelsbolag har under 2012 lanserat ett dieselbränsle med inblandning av ca 7 volymprocent FAME och 15-17 volymprocent HVO baserad på bl.a. rapsolja och animaliska fetter. Alla dieselbränslefordon bedöms kunna köras på dieselbränsle med upp till 7 volymprocent FAME. HVO som kemiskt fungerar nästan identiskt som dieselbränsle kan blandas in i konventionellt dieselbränsle till höga nivåer och ändå klara bränslestandarderna och det kan användas i alla dieselbränslefordon utan särskilda anpassningar.

Då ökad inblandning av FAME och HVO inte kräver anpassning av tankstationer eller depåer är bedömningen att kvoten kan sättas högre än dagens faktiska inblandningsnivåer redan under 2014. Det föreslås därför att kvoten för dieselbränsle vid införandet i maj 2014 ska vara minst 9,5 volymprocent.

Särskild kvot för biodrivmedel med extra fördelar

Andelen biodrivmedel i dieselbränsle på minst 9,5 volymprocent bör inte i sin helhet få uppfyllas med valfritt biodrivmedel. Förnybartdirektivet ger i dag ett visst utrymme för medlemsstaterna att ge stöd åt biodrivmedel som tillverkas av råvaror som kan anses ha extra fördelar utöver de s.k. hållbarhetskriterierna (jfr avsnitt 4 och 6.3).

I förnybartdirektivet anges att biodrivmedel med extra fördelar får främjas genom att hänsyn tas till de högre produktionskostnader som dessa biodrivmedel har jämfört med traditionella biodrivmedel. De biodrivmedel som kan anses ha extra fördelar utöver hållbarhetskriterierna är de som brukar kallas för andra generationens biodrivmedel. Dessa biodrivmedel är enligt nuvarande lydelse i förnybartdirektivet producerade av avfall, restprodukter, icke-livsmedel cellulosa eller lignocellulosa. De medför extra fördelar bland annat genom att bidra till diversifiering av råvaror och genom att inte konkurrera om den begränsade tillgången på jordbruksmark. Sådana så kallade andra generationens biodrivmedel får, enligt direktivet, idag dubbelräknas mot det nationella målet då Sverige rapporterar andelen energi från förnybara energikällor i transporter.

Det bedöms viktigt att säkerställa en tillräcklig marknad för andra generationens biodrivmedel med hänsyn till de högre produktionskostnader som dessa drivmedel har. Möjligheten som finns att främja sådana biodrivmedel bör därför utnyttjas i det kvotpliktssystem som nu föreslås. Användningen av de uppräknade råvarorna bör stimuleras inom det föreslagna kvotpliktssystemet genom att det införs en särskild kvot som innebär att viss volymprocent av kvotplikten endast får uppfyllas med särskilt anvisade biodrivmedel.

Bedömningen är att regler bör tas fram som anger att minst 3,5 volymprocent av den totala kvotpliktiga volymen ska uppfyllas med de biodrivmedel som enligt redovisningen ovan kan anses ha extra fördelar utöver hållbarhetskriterierna. Regeringen är positiv till att på sikt införa en särskild kvot för andra generationens biodrivmedel som kan ersätta bensin, vilket några remissinstanser föreslagit, men delar bedömningen i promemorian att det som ett första steg är lämpligt att begränsa en sådan särskild kvot till dieselbränsle. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör få ett bemyndigande att meddela ytterligare föreskrifter om vad som avses med särskilt anvisade biodrivmedel och om hur andelen biodrivmedel i dieselbränsle ska beräknas och uppfyllas. *Kammarrätten i Stockholm* har efterfrågat en analys av hur förslagen om bemyndiganden förhåller sig till 8 kap. 3 § andra stycket andra punkten regeringsformen enligt vilken framgår att riksdagen inte får delegera föreskrifter om skatt. Regeringens bedömning är att det är möjligt att delegera föreskriftsrätt avseende kvotplikt eftersom bestämmelserna i den föreslagna lagen om kvotplikt för biodrivmedel inte

påverkar eller påverkas av förslaget om ändringar i lagen om skatt på energi. Uttaget av energiskatt på biodrivmedel styrs inte av kvoten. Förslagen har behandlats gemensamt av det skälet att de tillsammans innebär ett nytt sätt att stödja biodrivmedel. Kammarrättens synpunkt avseende skattereglerna bemöts i avsnitt 7.3.

Upp till 6 volymprocent av kvoten bör således få uppfyllas med alla hållbara biodrivmedel som blandas in eller ingår i dieselbränsle. Eftersom HVO och andra biodrivmedel som kan ersätta dieselbränsle fortsättningsvis antas vara något dyrare på marknaden än FAME, bedöms förslaget leda till en ökad låginblandning av FAME, från dagens 4,9 volymprocent till knappt 6 volymprocent av totala dieselbränsle-användningen år 2014. Det innebär att inblandning av FAME sannolikt kommer att ske i en större andel av det dieselbränsle som idag säljs utan biodrivmedel, för användning i bl.a. industri, jord- och skogsbruk och järnväg. Det bedöms med få undantag vara möjligt att använda dieselbränsle med inblandning av FAME upp till 7 volymprocent även i dessa verksamheter. För användning i dieselbränslemotorer på båtar kan det även fortsättningsvis finnas behov av att använda dieselbränsle utan inblandning av FAME då FAME binder vatten lättare än fossilt dieselbränsle. Denna användning står dock för en mycket liten andel och bör inte nämnvärt påverka de kvotskyldigas möjlighet att uppfylla kvoten. I större båtar och skepp används i stor utsträckning bränslen som inte omfattas av dieselbränsledefinitionen i drivmedelslagen och dessa bränslen kommer därför inte att omfattas av kvotplikt. Bedömningen är att drivmedelsleverantörerna numera har god kontroll på de problem med sämre koldegenskaper och utfällning i dieselbränsle med FAME som kunde förekomma tidigare. Det kan dock förekomma att drivmedelsleverantörerna pga. varierande egenskaper i FAME i vissa fall inte kan blanda in lika hög andel FAME på vintern i främst norra Sverige. Utöver eventuella periodvisa behov med lägre FAME-inblandning i de norra delarna av landet och användning i båtar bedöms behov av dieselbränsle utan inblandning av FAME finnas i verksamhet där dieselbränslen behöver lagras under längre tid än ett år. Det kan vara användning i reservkraftaggregat eller i annan verksamhet som kräver lagring i egna tankar och där omsättningen av dieselbränslen är låg. Drivmedelsleverantörerna bedöms dock även fortsättningsvis kunna sälja dieselbränsle utan inblandning av FAME till de som har behov av det och ändå uppfylla sin kvot, bl.a. genom ökad inblandning av HVO. Dieselbränsle med inblandning av HVO kan användas i alla dieselbränslemotorer på samma sätt som konventionellt dieselbränsle och har samma lagringsegenskaper som konventionellt dieselbränsle. Kvotplikten bedöms därför kunna uppfyllas även av kvotskyldiga som idag främst använder eller levererar dieselbränsle helt utan inblandning av FAME.

Andelen HVO som blandas in i dieselbränsle förväntas öka till ca 3,5 volymprocent i samband med ikraftträdandet av den föreslagna lagen, då absoluta merparten av den särskilda kvoten för andra generationens biodrivmedel bedöms uppfyllas med HVO. Förutom HVO från tallolja bedöms användningen av HVO från andra restprodukter och avfall, bl.a. slakterirester, öka. En viss andel av den särskilda kvoten kan även komma att uppfyllas med FAME från fett- och oljerika avfall och restprodukter. VTI har framfört att det finns risk för marknadsmakt när det

gäller kvoten på 3,5 volymprocent för diesel eftersom det bara finns ett fåtal leverantörer och *Kungliga tekniska högskolan* anser att om merparten av de 3,5 volymprocenten ska uppfyllas med HVO från tallolja kan det bli problem för den industri som använder tallolja eftersom tallolja är en begränsad resurs. I dessa delar gör regeringen bedömningen att förslagets påverkan torde bli begränsad eftersom marknaden för biodrivmedel och råvaror är global.

Dubbelräkning

Det anges i dag i förnybartdirektivet (artikel 21.2) att bidraget från biodrivmedel som produceras från avfall, restprodukter, cellulosa från icke-livsmedel samt material som innehåller både cellulosa och lignin ska räknas dubbelt jämfört med andra biodrivmedel när operatörerna ska visa att de uppfyller nationella kvoter för energi från förnybara energikällor och målet om andelen energi från förnybara energikällor i samtliga transporter. Sådana biodrivmedel dubbelräknas i dag i Sveriges rapportering av andelen energi från förnybara energikällor i transporter. I Sverige är det biogas och HVO som står för den största andelen biodrivmedel som dubbelräknas mot det nationella målet avseende förnybar energi i transportsektorn. När det gäller dubbelräkningsregeln i förnybartdirektivet omfattas den inte av de regler som även anses ha en effekt på den inre marknaden. Detta framgår av skäl 94 i direktivets skälavsnitt.

Genom det i promemorian föreslagna kvotpliktssystemet främjas biodrivmedel av det slag som räknas upp i förnybartdirektivet genom att de kan användas för att uppfylla den särskilda kvoten för dieselbränsle (se föregående avsnitt). Då goda förutsättningar för särskilt anvisade biodrivmedel med extra fördelar säkerställs genom en särskild kvot görs bedömningen att dubbelräkningsregeln som i dag finns i direktivet inte i nuläget behöver införas för att syftet med direktivet ska uppnås.

I det förslag om ändringar i förnybartdirektivet och bränslekvalitetsdirektivet som EU-kommissionen lade fram 17 oktober 2012 (jfr avsnitt 4) föreslås att artikel 21 helt slopas. Det föreslås även långtgående förändringar i bestämmelserna hur medlemsstaterna ska räkna vissa biodrivmedel dubbelt eller fyrfaldigt mot andelsmålen i förnybartdirektivet. Utgången av pågående förhandlingar är osäker.

Mot bakgrund av ovanstående är regeringens bedömning att man bör avvakta med att införa dubbelräkning i kvoten. De remissinstanser som kommenterat denna aspekt av förslaget är inte av någon annan uppfattning. I det fall dubbelräkning behöver införas bör de biodrivmedel som får dubbelräknas vid den nationella rapporteringen av andelen förnybar energi i transportsektorn även dubbelräknas vid kvotuppfyllnad av biodrivmedel i bensin och diesel. Då bör kvotnivåerna i förslaget justeras så att den faktiska mängd biodrivmedel som får dubbelräknas vid den nationella rapporteringen av andelen förnybar energi i transportsektorn inte minskar.

Om regler om dubbelräkning måste införas av unionsrättsliga skäl bör det kunna ske med kort varsel. Därför har det bemyndigande som regeringen föreslås få utformats så att det även kan omfatta bestämmelser om dubbelräkning och sådana regler bör då kunna införas på förordningsnivå. Bemyndigandet som kan bli aktuellt är utformat så att regeringen

eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om vad som avses med särskilt anvisade biodrivmedel och om hur andelen biodrivmedel i dieselbränsle ska beräknas och uppfyllas.

Bensinkvoten

Bensin får enligt drivmedelslagen innehålla maximalt 10 volymprocent etanol. Bensin som innehåller mer än 5 volymprocent ska märkas särskilt vid tankstationen (s.k. E10). Den totala andelen biodrivmedel i bensin uppgår idag till 4,8 volymprocent och består uteslutande av etanol. I princip all blyfri 95-oktanig bensin innehåller idag 5 volymprocent etanol. Den 98-oktaniga bensinen innehåller ofta mindre eller ingen inblandning av etanol.

Kvotpliktsystemet syftar till att öka andelen biodrivmedel i bensin. För att ge drivmedelsleverantörerna tid för nödvändig anpassning av tankstationer och i viss mån depåer är bedömningen att kvoten initialt bör sättas till dagens nivå, dvs. 4,8 volymprocent, för att höjas till minst 7 volymprocent från och med den 1 maj 2015. Kvoten för bensin kommer då att höjas i samband med byte till sommarkvalitet på bensinen. Byte till sommarkvalitet ska enligt drivmedelslagens bestämmelser vara klart i hela landet den 16 maj varje år. Stora flertalet av länen ska dock övergå till sommarkvalitet senast den 1 maj varje år vilket lämpligen bör vara styrande för när kravet på ökning av inblandningen ska genomföras. Detta torde inte innebära några problem för de län där sommar räknas från och med den 16 maj eftersom kvoten kan balanseras över ett år.

Inblandningen av biodrivmedel i merparten av såld bensin kommer således att öka till 7-10 volymprocent. Därmed introduceras en ny bensinkvalitet, E10, på den svenska marknaden. Då E10 introduceras kommer det sannolikt att ske på de flesta tankstationer i landet. Bedömningen är att E10 främst kommer att ersätta dagens 95-oktaniga bensin medan dagens 98-oktaniga bensin sannolikt kommer att innehålla mindre än 5 volymprocent etanol, precis som idag.

Ytterligare justeringar av kvoten kan övervägas utifrån erfarenheter från introduktionen av E10 och mot bakgrund av utfallet i kommande förhandlingar av EU-kommissionens förslag om ändringar i förnybartdirektivet och bränslekvalitetsdirektivet. Bensinkvotens utformning bör utvecklas, så att den på ett sätt som motsvarar dieselkvoten stimulerar till ökad andel biodrivmedel med extra fördelar, beaktande av när dessa biodrivmedel kan göras kommersiellt tillgängliga på marknaden. Remissinstansernas synpunkter i dessa delar bemöts i avsnitt 5. Beträffande hanteringen av alkylatbensin hänvisas till avsnitt 6.1.

I den remitterade promemorian angavs att ett par svenska företag har tillstånd att genom ett särskilt förfarande, bearbetning under tullkontroll (BUT), importera etanol från länder utanför EU till en lägre tullsats än vad som gäller i övrigt för etanol och att tillstånden gäller import av etanol för bearbetning till biobränslena E85 och ED95. Det angavs vidare att för att förutsättningarna för de villkor som gäller för nuvarande BUT-tillstånd inte skulle ändras borde det säkerställas att färdigbearbetad E85 och ED95 som tagits in med BUT-tillstånd inte skulle kunna användas för att uppfylla kvoten. Det bedömdes dock att regler om detta liksom

övriga detaljerade bestämmelser om hur kvoten skulle få uppfyllas inte borde finnas i lag utan att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer borde få ett bemyndigande att meddela föreskrifter om hur andelen biodrivmedel i bensin skulle beräknas och uppfyllas. *Energimyndigheten* tillstyrker förslaget om att det bör säkerställas att färdigbearbetad E85 och ED95 som tagits in med BUT-tillstånd inte kan användas för att uppfylla kvoten. *Kommerskollegium* föreslår däremot att bestämmelsen utformas så att odenaturerad etanol som har denaturerats under tullförfarandet BUT kan användas för uppfyllande av kvotplikten för bensin eftersom kollegiet annars bedömer att konkurrensen snedvrids mellan de företag som importerar denaturerad etanol från tredje land jämfört med de företag som har tillstånd till BUT för denaturering av etanol eftersom tullsatsen blir densamma för dessa företag.

Regeringen delar bedömningen i promemorian att detaljerade bestämmelser om beräkning av hur andelen biodrivmedel i bensin ska beräknas och uppfyllas bör finnas på förordningsnivå och att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör få ett bemyndigande att meddela sådana föreskrifter. De synpunkter som har framförts av remissinstanserna avseende möjligheten att uppfylla kvoten med etanol som tagits in med BUT-tillstånd får därför övervägas i samband med utarbetandet av förordningen.

Remissinstansernas synpunkter när det gäller avskaffandet av det s.k. tullvillkoret bemöts i avsnitt 8.

6.3 Hållbarhetskriterierna

Regeringens förslag: Kvotplikten får endast fullgöras med biodrivmedel som uppfyller hållbarhetskriterierna enligt lagen om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Lantbrukarnas riksförbund (LRF)* och *Plast- och kemiföretagen* stödjer att hållbarhetskriterier används som grund för att biodrivmedel ska få ingå i kvoten.

Skälen för regeringens förslag: Som närmare redovisats i avsnitt 4 följer det av förnybartdirektivet att endast sådana biodrivmedel som uppfyller hållbarhetskriterierna får beaktas bl.a. vid mätning av hur kvoter för energi från förnybara energikällor uppfylls. Därför bör endast den kvot som nu föreslås få uppfyllas med biodrivmedel som uppfyller hållbarhetskriterierna enligt lagen (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen. Kontroll av huruvida hållbarhetskriterierna är uppfyllda eller inte bör göras inom ramen för den tillsyn som föreslås utföras av den myndighet som regeringen bestämmer. I avsnitt 6.6 om tillsyn anges att Statens energimyndighet (Energimyndigheten) är bäst lämpad för att bli tillsynsmyndighet bl.a. genom att myndigheten redan i dag hanterar frågor om hållbarhetskriterier.

6.4 Årlig redovisning av kvotplikt

Regeringens förslag: Den som är kvotskyldig ska varje år redovisa till tillsynsmyndigheten hur kvotplikten har uppfyllts under det föregående kalenderåret. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om redovisning av kvotplikt.

En förseningsavgift på 5 000 kronor ska tas ut av en kvotskyldig som inte lämnar en redovisning om hur kvotplikten har uppfyllts i rätt tid. Förseningsavgiften får sättas ned eller efterges om det finns synnerliga skäl. Tillsynsmyndigheten prövar frågor om förseningsavgiften. Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om förseningsavgiften.

Om en förseningsavgift inte har betalats efter betalningsuppläggning ska avgiften lämnas för indrivning. Vid indrivning får verkställighet enligt utsökningsbalken ske.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Trafikanalys* stödjer förslaget om att kvotplikten ska uppfyllas på årsbasis, eftersom det möjliggör årstidsvariationer och även viss geografisk differentiering samt i viss mån även ger möjlighet till variation av inblandning till olika typer av användare. *Energimyndigheten* anser att redovisning av kvotplikt bör ske harmoniserat med drivmedelslagen och hållbarhetslagen genom samrapportering till myndigheten. *Svenska Petroleum och Biodrivmedels Institutet (SPBI)* stödjer att Skatteverket åläggs att lämna ut uppgifter till ledning för Energimyndighetens bedömning om vilka aktörer som ska vara kvotskyldiga. *Skatteverket* anser att en snävare formulering av den sekretessbrytande bestämmelsen som på förordningsnivå ska reglera Skatteverkets uppgiftslämnande till Energimyndigheten bör övervägas och att bestämmelsen kan formuleras med utgångspunkt från de faktiska uppgifter som Energimyndigheten bedöms behöva för utredning och tillsyn.

Skälen för regeringens förslag

Årlig rapportering

Enligt förslaget ska kvoten uppfyllas för ett kalenderår. Detta torde underlätta för företagen eftersom kvoten kan balanseras över ett år så att eventuella variationer mellan sommar- och vinterkvalitet, oförutsedda händelser och förändringar på marknaden lättare kan hanteras. Företagens redovisning av kvotuppfyllnaden kommer därför bara att behöva göras en gång per år. Remissinstanserna har inte varit av någon annan uppfattning.

Kvotskyldiga företag är i hög utsträckning samma företag som omfattas av rapporteringsskyldighet till Energimyndigheten enligt drivmedelslagen och hållbarhetslagen. Det är också delvis samma uppgifter som redovisas vid dessa rapporteringar som kommer att behöva redovisas för att visa hur kvotplikten har uppfyllts. Redovisningen bör därför, som *Energimyndigheten* anför, samordnas med övrig rapportering som

följer av drivmedelslagen och hållbarhetslagen så att de administrativa kostnaderna för företagen och för tillsynsmyndigheten minimeras. Regler om tidpunkt och andra detaljerade bestämmelser om redovisning av kvotplikt bör dock inte finnas på lagnivå. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör ges ett bemyndigande att meddela föreskrifter i dessa frågor.

Inget anmälningsförfarande för kvotskyldiga

Inget särskilt anmälningsförfarande för kvotskyldiga företag föreslås. Genom punktskattedeclarationer får Skatteverket uppgifter om vilka företag som är skattskyldiga för kvotpliktiga volymer. Eftersom kvotplikten knyts till skattskyldigheten för bensin och dieselbränsle kan uppgifter från beskattningsdatabasen användas som utgångspunkt för att fastställa vilka som är kvotskyldiga. Detta bedöms ur administrativ synpunkt vara bättre än en anmälningsskyldighet. *SPBI* och *Energimyndigheten* stödjer detta förslag. Uppgifterna från beskattningsdatabasen kan även komma att underlätta tillsynen av efterlevnaden av lagen.

Uppgifterna i beskattningsdatabasen omfattas visserligen av sekretess enligt 27 kap. 1 § andra stycket första punkten offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Det följer dock av 10 kap. 28 § samma lag att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Skatteverket måste därför åläggas en uppgiftsskyldighet i lag eller förordning för att sekretessen inte ska utgöra hinder för att de aktuella uppgifterna ska kunna lämnas ut. Den sekretessbrytande bestämmelsen bör lämpligen införas på förordningsnivå. De synpunkter som *Skatteverket* framfört angående den sekretessbrytande bestämmelsen bör enligt regeringens bedömning övervägas i samband med utarbetandet av förordningsbestämmelsen. Uppgifterna om en enskilds affärs- och driftsförhållanden som med stöd av denna uppgiftsskyldighet överförs till Energimyndigheten kommer där att vara sekretessreglerade i enlighet med 30 kap. 23 § offentlighets- och sekretesslagen och 9 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) vilket innebär att sekretess gäller om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgifterna röjs. De uppgifter som bedöms bli aktuella att lämna till Energimyndigheten avser vilka som är godkända upplagshavare eller varumottagare för vissa bränsletyper och uppgifter om bränslevolymer som skattskyldighet har inträtt för. Behovet av sekretesskydd för dessa uppgifter bedöms inte vara så stort att det är motiverat med ett starkare sekretesskydd hos Energimyndigheten än vad som kommer att gälla enligt ovan redovisade bestämmelser.

När tillsynsmyndigheten har fått uppgifterna från beskattningsdatabasen kommer dessa att behöva kompletteras genom att information begärs från de berörda företagen. På förordningsnivå bör det därför, med stöd av bemyndigandet som redovisats ovan, läggas in en bestämmelse som anger att den som är kvotskyldig på begäran av tillsynsmyndigheten ska lämna uppgifter för att frågor om kvotplikt ska kunna prövas. Innebörden av bestämmelserna blir således sammantaget att kvotskyldiga företag, på begäran av tillsynsmyndigheten, en gång per år ska redovisa hur kvotplikten har uppfyllts. Myndigheten kan då godta de redovisade uppgifterna och kvotplikten anses då vara uppfylld. Om myndighetens

bedömning resulterar i att kvotplikten inte anses uppfylld kommer en kvotpliktsavgift att kunna tas ut av den kvotskyldige (jfr avsnitt 6.5 och 6.7).

Förseningsavgift

För att säkerställa att den årliga redovisningen kommer in i tid bör en förseningsavgift tas ut om så inte sker. Det bör finnas möjlighet att sätta ned eller efterge avgiften om det finns synnerliga skäl. Vad som avses med synnerliga skäl bör i detta sammanhang vara förhållanden som den kvotskyldige inte kunnat råda över.

Tillsynsmyndigheten bör få uppgiften att pröva frågor om förseningsavgift. Tillsynsmyndighet blir den myndighet som regeringen bestämmer (jfr avsnitt 6.6) Regeringen bör få ett bemyndigande att meddela ytterligare föreskrifter om förseningsavgiften.

En bestämmelse bör införas som anger att en förseningsavgift som inte har betalats efter betalningsuppmaning ska lämnas för indrivning samt att verkställighet enligt utsökningsbalken får ske vid indrivning.

6.5 Kvotpliktsavgift

Regeringens förslag: En kvotpliktsavgift ska tas ut av en kvotskyldig som inte har uppfyllt kvotplikten för ett kalenderår. Avgiften ska vara högst 20 kronor per liter biodrivmedel som saknas i den kvotpliktiga volymen.

Kvotpliktsavgiften får sättas ned eller efterges om det finns synnerliga skäl. Tillsynsmyndigheten prövar frågor om kvotpliktsavgiften. Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om kvotpliktsavgiften.

Om en kvotpliktsavgift inte har betalats efter betalningsuppsmaning ska avgiften lämnas för indrivning. Vid indrivning får verkställighet enligt utsökningsbalken ske.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Trafikanalys* anser att promemorians förslag till sanktion i form av kvotpliktsavgift är rimlig. *Lantbrukarnas riksförbund (LRF)* gör bedömningen att förslaget om avgifter är avvägt så att låginblandade kvotpliktiga drivmedel blir billigare till konsument än rent fossil bensin eller dieselbränsle och så att det aldrig kan löna sig för en drivmedelsproducent/leverantör att inte uppfylla kvoten av biodrivmedel. *Svenska Naturskyddsföreningen* anser att kvotpliktsavgiften ska vara 20 kronor, inte högst 20 kronor. *Svenska Petroleum och Biodrivmedels Institutet (SPBI)* anser att det måste skrivas in i lagen att kvotpliktsavgiften ska fastställas i förväg för det aktuella året som det gäller för men att rätten att ändra kan hanteras via förordning.

Skälen för regeringens förslag

En kvotpliktsavgift införs

En ekonomisk sanktion i form av en kvotpliktsavgift som ska betalas i förhållande till den mängd biodrivmedel som saknas upp till kvotnivån bör kopplas till systemet för att säkerställa att kvoterna uppfylls. Kvotpliktsavgiften bör enligt regeringens bedömning vara tillräckligt hög för att kvotskyldiga under normala omständigheter alltid ska finna det mer fördelaktigt att blanda in tillräckligt med biodrivmedel för att uppfylla kvotplikten än att låta bli och tvingas betala kvotpliktsavgift. Kvotpliktsavgiften ska inte vara ett lönsammare alternativ för kvotskyldiga än användning av biodrivmedel då det är möjligt. Avgiften bör dock inte vara högre än att den kan skapa en viss flexibilitet i systemet och kunna betalas om omständigheterna tidvis kräver det. Kvotpliktsavgiften innebär på så sätt också ett tak för hur hög drivmedelskostnaden för slutkonsument kan bli om de yttre omständigheterna kraftigt förändras.

Merkostnaden för inblandning av etanol i bensin och FAME (fettsyrametylestrar) eller HVO (hydrerad vegetabilisk olja) i dieselbränsle bedöms i dagsläget maximalt kunna uppgå till mellan 3 och 4 kronor per liter inklusive föreslagna skatter och tullavgifter, baserat på hur världsmarknadspriserna varierar. Normalt bedöms dock merkostnaden vara betydligt lägre. Utifrån uppskattad maximal merkostnad bedöms ett påslag på 100 procent vara lämpligt för att sanktionsavgiften ska ha den styrande effekt som eftersträvas och för att tillräcklig marginal ska finnas

för framtida svängningar på marknaden. Om en kvotpliktsavgift på 7 kronor per liter biodrivmedel som saknas för att uppfylla kvoten under ett kalenderår belastar en konsument som vill köpa dieselbränsle utan biodrivmedel motsvarar det en merkostnad vid pump på maximalt 70 öre per liter. Vid motsvarande resonemang för bensin blir den maximala merkostnaden 50 öre per liter vid pump.

Grundkonstruktionen av kvotpliktsavgiften bör bestämmas i lag. Avgiften bör konstrueras så att ett maximalt belopp för avgiften anges. Regeringen bör få bemyndigande att fastställa en exakt avgiftsnivå inom den ram som lagen fastställer. *SPBI* har framfört att det måste skrivas in i lagen att kvotpliktsavgiften ska fastställas i förväg för det aktuella året men att rätten att ändra avgiften kan hanteras via förordning. Genom den konstruktion som föreslagits kommer det att framgå av en förordning hur stor kvotpliktsavgiften ska vara. Avsikten är att avgiftsnivån ska vara stabil. Förändringar av avgiftens storlek kan dock vara nödvändiga om avgiften inte längre fyller syftet att göra det mer fördelaktigt att blanda in biodrivmedel än att betala kvotpliktsavgift. Detta kan exempelvis inträffa om prisbildningen på biodrivmedel ändras. Avgiftsbeloppet i förordningen bör således kunna ändras när förändringar inträffar. Regeringens bedömning är därför att det skulle motverka avgiftens syfte att i förväg fastställa en avgift för det aktuella året vilken inte går att ändra förrän till nästkommande år. Regeringen delar därför inte den synpunkt som *SPBI* framfört.

I lagen bör det maximala beloppet för uttag av kvotpliktsavgift sättas till 20 kronor per liter biodrivmedel som saknas för att uppfylla kvoten under ett kalenderår, vilket är högt nog för att långsiktig marginal ska finnas för regeringen att sätta en lämplig kvotpliktsavgift. Då den av regeringen fastställda avgiften inte bör vara högre än att den kan skapa en viss flexibilitet i systemet och kunna betalas om omständigheterna tidvis kräver det, delar regeringen inte den ståndpunkt som framförts av *Svenska naturskyddsföreningen* om att avgiften alltid bör fastställas till 20 kronor, detta bör istället vara det maximala belopp för avgiften som fastställs i lag.

Om det finns synnerliga skäl ska avgiften kunna efterges eller sättas ned

Kvotpliktsavgiften bör om det finns synnerliga skäl kunna sättas ned eller efterges. Med synnerliga skäl avses mycket högt ställda krav, exempelvis oförutsedda yttre händelser eller andra omständigheter som gör att det är orimligt att kräva att kvotplikten uppfylls. Avgiften bör då helt kunna efterges eller sättas ned till en kostnad som andra kvotskyldiga har för att uppfylla kvotplikten.

Tillsynsmyndigheten prövar frågor om kvotpliktsavgift

Den myndighet som regeringen bestämmer ska vara tillsynsmyndighet bör pröva frågor om kvotpliktsavgift (jfr avsnitt 6.6). En bestämmelse bör införas som anger att en kvotpliktsavgift som inte har betalats efter betalningsuppsmaning ska lämnas för indrivning samt att verkställighet enligt utskönningsbalken får ske vid indrivning.

6.6 Tillsyn och tillsynsmyndighet

Regeringens förslag: Den myndighet som regeringen bestämmer utövar tillsyn över att lagen och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen följs. Den som är eller har varit kvotskyldig ska på tillsynsmyndighetens begäran lämna de upplysningar och de handlingar som myndigheten behöver för tillsynen.

Den som är eller har varit kvotskyldig ska spara uppgifter som har betydelse för kvotplikten i sju år från utgången av det kalenderår som uppgifterna avser.

Tillsynsmyndigheten får meddela de förelägganden som behövs för tillsynen. Ett föreläggande får förenas med vite.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens dock inte när det gäller hur länge uppgifterna som har betydelse för kvotplikten ska sparas.

Remissinstanserna: *Kungliga tekniska högskolan, Energimyndigheten* och *Svenska Petroleum och Biodrivmedels Institutet (SPBI)* anger att Energimyndigheten är bäst lämpad som tillsynsmyndighet. *Tillväxtverket* anger att den myndighet som utses att hantera tillsynen av kvotplikten också bör få i uppdrag att följa effekterna för företagen. *SPBI* anför att företagets skyldighet att spara sådana uppgifter som krävs för att myndigheten ska kunna utöva tillsyn endast bör vara 7 år och inte 10 år och hänvisar till bokföringslagens 7 kap. 2 § som tillåter att räkenskapsmaterialet lagras i sju år efter avslutat räkenskapsår. *Konsumentverket, Skogsstyrelsen, Transportstyrelsen, Motormännens riksförbund* och *Motormännen* anger att det är viktigt med god konsumentinformation till fordonsägare när biodrivmedel i högre grad blandas in i bensin och i dieselbränsle och anför sammanfattningsvis att informationen bl.a. bör avse vilka bilmodeller som inte klarar föreslagen uppblandning av biodrivmedel och inblandningens risker vid lagring, kall väderlek och lite körning.

Skälen för regeringens förslag

Tillsynsmyndighet

Det krävs tillsyn för att säkerställa att de krav som ställs i lagen eller som meddelas i anslutning till lagen följs. En tillsynsmyndighet bör därför utses. Myndigheten bör utses av regeringen. Det kommer således att framgå på förordningsnivå vilken myndighet som blir tillsynsmyndighet. Regeringen delar bedömningen i promemorian att mycket talar för att Energimyndigheten är bäst lämpad för att bli tillsynsmyndighet. Remissinstanserna har inte varit av någon annan uppfattning i denna fråga. Energimyndigheten hanterar redan i dag frågor om hållbarhetskriterier enligt lagen (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen och om rapportering av utsläpp enligt drivmedelslagen (2011:319). Båda dessa frågor har ett nära samband med det kvotpliktssystem som nu föreslås och det finns stora samordningsvinster om en och samma myndighet har ansvaret för hanteringen. Energimyndigheten är även ansvarig för officiell statistik i

enlighet med vad som anges i förordningen (2001:100) om den officiella statistiken, vilket bl.a. innefattar drivmedel. Myndigheten ansvarar också för att ta fram underlag kring statsstödsärenden för biodrivmedel och är ansvarig myndighet för Sveriges årliga rapporteringar om andel förnybar energi. Energimyndigheten har även genom tillsyn av elcertifikatsystemet tidigare erfarenhet av kvotpliktsystem och prövning av kvotpliktsavgift.

Regeringen delar den syn som framförts av *Tillväxtverket* om att tillsynsmyndigheten bör följa upp förslagets effekter för företagen. Enligt regeringens bedömning är det vid kvotpliktsystemets införande även viktigt med riktad konsumentinformation avseende exempelvis vilka fordonsmodeller som kan köras med högre inblandningsnivåer än dagens fem procent. Detta har även framförts av *Konsumentverket*, *Skogsstyrelsen*, *Transportstyrelsen*, *Motormännens riksförbund* och *Motormännen*. Då sådana uppgifter följer av Energimyndighetens generella uppdrag att bl.a. främja förnybara drivmedel behövs enligt regeringens bedömning ingen särskild bestämmelse som anger detta ifall Energimyndigheten utses till tillsynsmyndighet.

Tillsyn

Om en effektiv tillsyn ska kunna utövas måste tillsynsmyndigheten få tillgång till upplysningar och handlingar av den kvotskyldige. Det bör därför regleras i lagen att den som är eller har varit kvotskyldig på tillsynsmyndighetens begäran ska lämna de upplysningar och de handlingar som myndigheten behöver för tillsynen

Skyldighet att spara uppgifter

För att tillsynsmyndigheten ska kunna utöva tillsyn och uppgiftsskyldigheten ska fungera bör det införas en bestämmelse om skyldighet att spara uppgifter. Bestämmelsen bör rikta sig mot den som är eller har varit kvotskyldig. Det är uppgifter av betydelse för kvotplikten som bör sparas, exempelvis uppgifter om bränslevolymer som har hanterats.

SPBI har anfört att företagens skyldighet att spara sådana uppgifter som krävs för att myndigheten ska kunna utöva tillsyn endast bör vara 7 år och inte 10 år, vilket föreslogs i promemorian, och hänvisar till bokföringslagen som tillåter att räkenskapsmaterialet lagras i 7 år efter avslutat räkenskapsår. Regeringen delar *SPBI*:s uppfattning att uppgifterna endast behöver sparas i 7 år. Utöver att detta är i överensstämmelse med bokföringslagen (1999:1078) kommer det även att stämma överens med den generella dokumentationsskyldighet som följer av 9 kap. 1 § i skatteförfarandeförordningen (2011:1261).

6.7 Överklagande

Regeringens förslag: Tillsynsmyndighetens beslut om förseningsavgift, om kvotpliktsavgift eller om föreläggande som har förenats med vite får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövnings-tillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har inte kommenterat denna del av förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Det system för kvotplikt som föreslås innebär inte att tillsynsmyndigheten kommer att fatta beslut om huruvida kvotplikt föreligger eller inte i varje enskilt fall. I stället kopplas kvotplikten till skattskyldigheten för vissa bränslen. Med utgångspunkt i uppgifter från Skatteverket kommer tillsynsmyndigheten att begära redovisning av kvotpliktens uppfyllande från den skattskyldige. Den kvotskyldiges uppgifter vid rapporteringen kommer antingen att godtas och kvotplikten anses uppfylld eller så kommer uppgifterna att resultera i att en kvotpliktsavgift påförs den kvotskyldige. Detta innebär att frågan om kvotskyldigheten kommer att prövas inom ramen för prövningen av kvotpliktsavgiften. Det är därför viktigt att tillsynsmyndighetens beslut om kvotpliktsavgift får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Detsamma bör gälla för tillsynsmyndighetens beslut om förseningsavgift och för föreläggande som har förenats med vite. Det bör krävas prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

6.8 Ikraftträdande

Regeringens förslag: Lagen träder i kraft den 1 maj 2014. Den årliga redovisningen av kvotplikt ska år 2015 omfatta hur kvotplikten har uppfyllts från och med maj till och med december år 2014.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens. I promemorian angavs att redovisning för år 2015 skulle ske från maj till och med december år 2014.

Remissinstanserna: *Näringslivets regelnämnd (NNR)* anger att promemorians förslag till ikraftträdande och genomförande är realistiskt, då det inte tagit hänsyn till de investeringar som måste göras exempelvis i depåer med cisterner. Mot denna bakgrund föreslås att datum för ikraftträdande sätts efter diskussion med berörda aktörerna så att onödiga kostnader undviks. *Svenska Petroleum och Biodrivmedels Institutet (SPBI)* anser att en tidsfrist på ett år är för kort för att anpassa infrastrukturen för högre inblandning. SPBI menar även att eftersom drivmedelsleveranser planeras långt i förväg behöver ett regelverk som ska tillämpas från den 1 maj 2014 vara känt i sin helhet vid slutet av 2013. Även *STI* anser att promemorians förslag innebär en för kort tid för genomförande av förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Förslagen innebär att de som är kvotskyldiga kommer att behöva öka andelen biodrivmedel i den bensin och i det dieselbränsle som används eller saluförs. Det bedöms lättare att introducera nya bränsleblandningar med högre andel biodrivmedel då drivmedelsbolagen övergår från bensin och dieselbränsle med vinterkvalitet till sommarkvalitet än under en pågående vinterperiod. Hänsyn bör även tas till att de kvotskyldiga i normalfallet redovisar skatt på de aktuella bränslena kalendermånadsvis. Därför föreslås bestämmelserna träda ikraft den 1 maj 2014, vilket dels sammanfaller med den tidpunkt

då de flesta länen i Sverige enligt definition i drivmedelslagen övergår till sommarkvalitet, dels vid övergången till en ny redovisningsperiod. År 2015 ska redovisningen enligt 9 § i förslaget till lag om kvotplikt för biodrivmedel omfatta hur kvotplikten har uppfyllts från och med maj till och med december år 2014.

Regeringen är medveten om att de högre inblandningsnivåer som blir följden av förslaget innebär ett visst behov av investeringar i berörda aktörernas infrastruktur. Det kommer även att krävas andra förberedelser av mer administrativ karaktär, såväl på berörda myndigheter som i företagen. Då de nödvändiga investeringarna följer främst av en högre inblandning av biodrivmedel i bensin delar regeringen bedömningen i promemorian att kvoten för bensin inledningsvis sätts till en lägre nivå som motsvarar dagens inblandning, för att höjas till minst 7 procent först från och med den 1 maj 2015. Givet vikten av att succesivt öka andelen biodrivmedel, i enlighet med regeringens ambitioner för omställningen av transportsektorn, anser inte regeringen att ytterligare senareläggningar är motiverade. Regeringen delar därför inte de synpunkter som framförts av *Näringslivets regelnämnd*, *SPBI* och *STI*. Regeringen delar dock den synpunkt som *SPBI* framfört om vikten av att regelverket som ska tillämpas från den första maj 2014 blir känt tidigt och kommer att arbeta med inriktningen att regelverken ska finnas på plats så snart det är möjligt.

7 Beskattningen av drivmedel

7.1 Dagens EU-rättsliga och svenska regler

Klimat- och energipolitiska utgångspunkter

Det övergripande målet för den svenska miljöpolitiken är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta. Förverkligandet av visionen om inga nettoutsläpp av växthusgaser 2050 och den långsiktiga prioriteringen om fossiloberoende fordonsflotta 2030 kräver en ambitiös och kostnadseffektiv klimat-, energi- och miljöpolitik. Den svenska energipolitiken bygger på de tre pelarna försörjningstrygghet, konkurrenskraft och ekologisk hållbarhet. Alliansens energiöverenskommelse från 2009 innebär att klimatpolitiken inte kan separeras från energipolitiken och har legat till grund för riksdagens beslut om klimat- och energipolitiska mål till 2020.

Regeringen har i 2012 års ekonomiska vårproposition uttalat att utvecklingen inom klimat- och energiområdet bör ske via generella ekonomiska styrmedel. En ökad användning av biodrivmedel bidrar till måluppfyllelsen till 2020, men är också viktigt för de mer långsiktiga ambitionerna inom klimat- och energipolitiken.

Energiskattedirektivet samt lagen om skatt på energi

Lagen (1994:1776) om skatt på energi, förkortad LSE, reglerar skatter på bränslen och el. Skattereglerna är anpassade till energiskattedirektivet⁷. Direktivet innehåller bestämmelser om vad som ska beskattas och hur detta ska ske. Grundregeln i såväl energiskattedirektivet som i LSE är att bränslen och el ska beskattas. Av olika skäl kan viss användning av dessa energislag undantas från nationell beskattning, antingen genom tvingande reglering i energiskattedirektivet eller genom att medlemsstaterna där ges en möjlighet till detta.

Enligt LSE tas energiskatt och koldioxidskatt ut på bränslen. Koldioxidskatten beräknas på bränslenas innehåll av fossilt kol och syftar till att minska utsläppen av fossil koldioxid i sektorer som inte omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter. Energiskatten har historiskt sett varit fiskal men har gradvis fått en allt mer resursstyrande karaktär och bidrar till att uppfylla målet om effektivare energianvändning.

Minimiskattnivåer läggs i energiskattedirektivet fast för olika energiprodukter, som t.ex. bensin och dieselbränsle. Artikel 16.1 i energiskattedirektivet ger medlemsstaterna rätt att helt eller delvis tillämpa skattebefrielse för bl.a. produkter som framställts av biomassa. Ett förbehåll för skattebefrielsen är att den inte får medföra någon överkompensation för merkostnaderna för framställning av de aktuella biobränslena i förhållande till de fossila bränslen de ersätter (se artikel 16.3 i energiskattedirektivet). Detta förbehåll bedöms dock endast aktualiseras i den mån beskattningen utformas på sådant sätt att den innefattar statsstöd.

Europeiska kommissionen har i april 2011 lagt fram ett förslag till ändringar av energiskattedirektivet, (KOM) 2011 169 slutlig. Förslaget innebär bl.a. ändringar av grunderna för beräkning av skattesatser och av möjligheterna till framtida skattebefrielse för biodrivmedel. Förslaget diskuteras för närvarande i Europeiska unionens råd. Det är ännu oklart hur en slutlig kompromiss i ärendet kan utformas och när ett reviderat direktiv kan komma att beslutas av rådet.

De biodrivmedel som definieras som energiprodukter enligt 1 kap. 3 § LSE är skattepliktiga enligt 2 kap. 3 § LSE. Övriga biodrivmedel är skattepliktiga genom 2 kap. 4 § första stycket 1 LSE.

Från och med den 1 februari 2013 befrias upp till och med 5 volymprocent hållbara biodrivmedel i bensin och dieselbränsle från hela koldioxidskatten och större delen av energiskatten (89 procent för biodrivmedel i bensin och 84 procent för biodrivmedel i dieselbränsle). E85 och andra hållbara höginblandade biodrivmedel och biodrivmedel utan fossilt innehåll befrias helt från koldioxidskatt och energiskatt för den biobaserade andelen. För hållbara hydrerade vegetabiliska och animaliska oljor och fetter, förkortas HVO, gäller befrielsen från koldioxidskatt och energiskatt upp till och med 15 volymprocent HVO i dieselbränsle sedan den 1 januari 2012. För övriga fall sker beskattning av biodrivmedel med

⁷ Rådets direktiv 2003/96/EG av den 27 oktober 2003 om en omstrukturering av gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet (EUT L 283, 31.10.2003, s. 51, Celex 32003L0096).

de skattebelopp som gäller för likvärdigt fossilt bränsle enligt 2 kap. 1 § LSE (jfr artikel 2.3 i energiskattedirektivet).

Överkompensation och annat om EU:s statsstödsregler

Både koldioxidskatten och energiskatten är att anse som miljörelaterade skatter. Nedsättning av eller befrielse från skatterna kan vara utformade så att åtgärderna definitionsmässigt utgör statsstöd enligt reglerna i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, EUF-fördraget. Om skattereglerna är utformade på ett sådant sätt att de följer skattesystemets natur och logik innebär åtgärderna dock inte statsstöd. Kommissionen har under 2008 antagit gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till miljöskydd, förkortat miljöstödsriktlinjerna. Detta regelverk kan aktualiseras t.ex. vid stödåtgärder i form av befrielse från miljörelaterade skatter som koldioxidskatt och energiskatt. Grundförutsättningen för att statsstöd till skydd för miljön ska kunna ges är att stödet har en stimulanseffekt, att det är nödvändigt för att åtgärden ska komma till stånd och är proportionellt. Dessa förutsättningar behandlas närmare i miljöstödsriktlinjerna. Härav följer bl.a. att ett stöd som ges för biodrivmedel endast får kompensera för merkostnaderna för framställningen av biodrivmedlet i förhållande till det fossila bränsle som ersätts. I annat fall bedöms överkompensation inträda. Vidare uppställs i punkt 101 av miljöstödsriktlinjerna, med hänvisning till bestämmelser i förnybartdirektivet⁸, ett krav på hållbarhet för stöd till biobränslen.

Kommissionen har, genom beslut i statsstödsärenden N112/2004 (EUT C 209, 31.8.2006, s. 7), N592/2006 (EUT C 303, 13.12.2006, s. 79) och S.A.35414 (2012/N, beslut den 16 januari 2013 (EUT C 122, 27.4.2013, s. 10), godkänt den nuvarande svenska skattebefrielsen av biodrivmedel till och med utgången av 2013. I syfte att säkerställa att etanol för låginblandning inte överkompenseras, gäller som villkor för dagens skattenedsättning att etanolen, eller motsvarande mängd etanol, har anskaffats och antingen har tulldeklarerats som odenaturerad etanol eller – när etanolen har framställts inom EU – har uppfyllt motsvarande krav när etanolen levererats från producenten.

Hållbarhetskriterier

Som närmare redovisats i avsnitt 4 måste biodrivmedel uppfylla fastlagda hållbarhetskriterier för att få dels räknas med vid mätning av hur väl kraven rörande nationella mål och kvoter för energi från förnybara källor uppfylls, dels ges finansiellt stöd. Detta framgår av artikel 17.1 c i förnybartdirektivet. Som ett villkor för skattebefrielsen gäller därför att bränslet ska omfattas av ett hållbarhetsbesked enligt 3 kap. 1 b § lagen (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen.

⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/28/EG av den 23 april 2009 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor och om ändring och ett senare upphävande av direktiven 2001/77/EG och 2003/30/EG (EUT L 140, 5.6.2009, s. 16, Celex 32009L0028).

7.2 Koldioxidskatt – principer och utformning

Regeringens bedömning: Koldioxidskatten baseras på bränslenas innehåll av fossilt kol. Detta innebär att ingen koldioxidskatt tas ut på bränslen som framställs av biomassa eftersom de inte innehåller fossilt kol. Skattesatserna i lagen om skatt på energi uttrycks även i fortsättningen i vikt- eller volymenheter, som räknats fram utifrån bränslenas innehåll av fossilt kol. De värden som används för beräkningen av koldioxidskatten bör ses över i samband med nödvändiga ändringar av energiskattereglerna till följd av ett reviderat energiskattedirektiv.

Promemorians bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Konjunkturinstitutet* är positivt till att hållbara biodrivmedel undantas från koldioxidbeskattning så länge klimatmålet enbart innefattar utsläpp från fossilt kol. *Svenska Petroleum och Biodrivmedelsinstitutet (SPBI)* instämmer i behovet att uppdatera faktorerna för innehåll av fossilt kol i olika fossila drivmedel för att bättre spegla det verkliga innehållet av fossilt kol i dagens bränslen. *Skatteverket, SPBI* och *Perstorp BioProducts AB (Perstorp)* efterfrågar ett förtydligande av hur stor del av FAME som ska anses vara framställd av biomassa. *Perstorp* anser att metanoldelens fossilursprung bör klargöras och att FAME bör betraktas som ett helt förnybart biodrivmedel baserat på ett massbalansresonemang. *Arizona Chemical AB (Arizona)* stödjer inte förslaget om att befria biodrivmedel från koldioxidskatt baserat på att de inte innehåller fossilt kol. *Arizona* anser att befrielse från koldioxidskatt är ett statsstöd och anser inte att det finns någon logik i att knyta befrielsen till kolets ursprung.

Skälen för regeringens bedömning: Koldioxidskatten syftar till att minska utsläppen av växthusgaser från förbränning av bränslen som innehåller fossilt kol. Detta uppnås genom att öka kostnaderna för förbränning av bränslen som innehåller fossilt kol och därigenom släpper ut fossil koldioxid. Regeringen delar därför inte *Arizonas* uppfattning att befrielsen från koldioxidskatt inte ska knytas till kolets ursprung, utan bedömer att det är logiskt att ta ut koldioxidskatt på drivmedel som innehåller fossilt kol men inte på drivmedel som framställs av biomassa, eftersom sådana bränslen inte innehåller fossilt kol. Vad gäller naturgas och gasol som används för drivmedel har riksdagen under hösten 2009 beslutat om en stegvis höjning av koldioxidskatten, så att alla drivmedel den 1 januari 2015 följer samma principer för koldioxidskatten (se prop. 2009/10:41 s. 139).

Målet med koldioxidskatten har ända sedan den infördes 1991 varit att minska utsläppen av fossil koldioxid genom att beskatta det fossila kolinnehållet i bränslet. Koldioxidskatten är nu det primära styrmedlet för att utanför EU:s system för handel med utsläppsrätter på ett kostnadseffektivt sätt uppfylla de internationella åtagandena samt det nationella målet om 40 procents minskning av utsläppen av växthusgaser fram till 2020. Koldioxidskatten stödjer principen om att förorenaren betalar, vilket är en av grundpelarna i EU:s miljöpolitik att integrera externa miljökostnader i priset på varor och tjänster.

Syftet med den svenska koldioxidskatten är således att vara ett effektivt ekonomiskt styrmedel för att bidra till att nå gemenskapsrättsliga och nationella mål för att minska utsläppen av växthusgaser från sektorer som inte omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter. Dessa mål avser de utsläpp av växthusgaser som härrör bland annat från förbränning av bränslen som innehåller fossilt kol. Andra nära sammanlänkade mål för koldioxidskattesystemet är att bidra till EU:s mål och nationella mål på området för andelen förnybar energi. När användningen av hållbara biobränslen ökar kan fossila bränslen ersättas, vilket innebär att utsläppen av växthusgaser från bränslen som innehåller fossilt kol minskar.

Koldioxidskattesatserna anges i 2 kap. 1 § lagen (1994:1776) om skatt på energi, förkortad LSE, för de bränslen för vilka en minimiskattnivå lagts fast i energiskattedirektivet. 2 kap. 3 och 4 §§ LSE lägger fast regler om beskattning i nivå med likvärdigt bränsle för övriga produkter som omfattas av energiskattedirektivet. Utsläpp av växthusgaser från anläggningar inom EU:s system för handel med utsläppsrätter (EU ETS) regleras på EU-nivå genom handelssystemet. Dessa utsläpp ska i princip inte vara föremål för ytterligare nationella styrmedel avseende koldioxidutsläpp, som t.ex. en koldioxidskatt (jfr bl.a. prop. 2009/10:41 s. 137 ff.) Koldioxidskattelättnader gäller därför enligt LSE för fossila bränslen som förbrukas för framställning av värme i anläggningar som omfattas av EU ETS.

För att skattelagstiftningen ska vara lätt att tillämpa för Skatteverket och berörda företag bör skattesatserna även fortsättningsvis i lagtexten uttryckas i vikt- eller volymenhet, vilket är vanliga handelsenheter. Detta innebär visserligen att lagtexten inte uttrycker skatten för de olika bränslena i kronor per kilogram fossilt kol, men denna grundläggande logik ligger dock till grund för beräkningarna av skattesatserna. Nedan redovisas närmare hur dessa beräkningar sker.

När koldioxidskatten infördes redovisade regeringen en detaljerad beskrivning av den metod som används vid beräkningen av skattesatserna (se prop. 1989/90: 111 s. 150). I propositionen angavs de effektiva värmevärdena (energiinnehåll) för olika bränslen samt deras koldioxidutsläpp uttryckt i kilogram per MJ bränsle. Dessa värden ligger fortfarande till grund för beräkningen av de nuvarande koldioxidskattesatserna, jfr tabell 7.2 nedan.

De i LSE uttryckta koldioxidskattesatserna baseras på det fossila kolinnehållet i bränslet. Från innehållet av fossilt kol kan en emissionsfaktor beräknas, baserat på en fullständig förbränning i torr luft. Detta innebär att allt kol i bränslet efter förbränning omvandlas till koldioxid, vilket leder till slutsatsen att samma mängd kol föreligger i koldioxid efter förbränningen som i bränslet före förbränningen. Kol som kommer från levande träd är biomassa. Beräkningarna som ligger till grund för koldioxidskattens storlek för olika bränslen redovisas i tabell 7.1 och tabell 7.2 nedan.

I en del fall innehåller biodrivmedel bränslebeståndsdelar som inte är av biomass ursprung. Det kan exempelvis röra sig om fossila denatureringsmedel i etanol eller den andel av FAME som framställts av fossil metanol. FAME tillverkas genom att metanol används för att föresträ rapsolja till FAME och glycerol. Glycerolen i rapsoljan byts ut mot

metanol, vilket innebär att en av de 19 kolatomerna i FAME kommer från metanol som oftast är fossil. Regeringen förtydligar, på efterfrågan av ett flertal remissinstanser, att koldioxidskatt bör tas ut för den andel av FAME som inte härrör från biomassa.

Fossilt kol är kol som inte varit del av kolets kretslopp under lång tid. Förbränning av fossilt kol släpper därför ut ytterligare koldioxid i atmosfären. Mot denna bakgrund bör allt kol i fossila bränslen ses som fossilt kol, medan kolet i biobränslen inte är fossilt. Således ska emissionsfaktorn för biomassa vara noll.

Innehållet av fossilt kol och därmed utsläppen av fossil koldioxid varierar inte bara mellan olika typer av bränslen utan också mellan olika kvaliteter av bränsle. De värden som angavs i prop. 1989/90:111 var typiska värden för energiinnehåll och kolinnehåll i bränslen som var vanliga på den svenska marknaden när koldioxidskatten infördes. I syfte att underlätta skatteadministrationen användes medelvärden för energiinnehåll och innehåll av fossilt kol i olika kvaliteter av eldningsolja och dieselbränsle. En gemensam koldioxidskattesats valdes således för dessa produkter.

Bränslekvaliteterna har i viss utsträckning ändrats under åren. Detta indikerar också vissa mindre förändringar i energi- och kolinnehåll. Av den anledningen anser regeringen, i likhet med *SPBI*, att en översyn bör göras av de värden som används för beräkningen av koldioxidskattesatserna. Detta görs lämpligen i samband med nödvändiga ändringar av energiskattereglerna till följd av ett reviderat energiskattedirektiv.

Tabell 7.1 Koldioxidskatt för motorbränslen baserat på innehåll av fossilt kol i bränslet

Typ av bränsle, enhet	Energi- innehåll [kWh/ enhet]	Innehåll av fossilt kol [kg/ enhet]	Utsläpp av fossil koldioxid [kg/ enhet]	Utsläpp av fossil koldioxid [kg/ MJbränsle]	Koldioxid- skatt [kronor/kg fossil koldioxid]
	(1)	(2)	(3) =(2)/0,27 ^a	(4) =(3)/(1)/3,6 ^b	(5)
Bensin, miljöklass 1 [m³]					
KN-nr 2710 11 31, 2710 11 41, 2710 11 45, 2710 11 49, 2710 11 51 och 2710 11 59	8 720	627	2323	0,074	1,12
Dieselbränsle, miljöklass 1 [m³]					
KN-nr 2710 19 41 till 2710 19 49	9 960	771	2 855	0,077	1,12
Gasol [1 000 kg]					
KN-nr 2711 12 11 till 2711 19 00	12 800	811	3 002	0,065	1,12
Naturgas [1 000 m³].					
KN-nr 2711 11 00 och 2711 21 00	10 800	577	2 138	0,055	1,12
Biogas [1 000 m³]					
KN-nr 2711 19 och 2711 29	9 700	0	0	0	1,12
Etanol [m³]					
KN-nr 2207	5 900	0	0	0	1,12
FAME [m³]					
KN-nr 3824 90 91	9 170	0	0	0	1,12

- a) Kolumn 3 är beräknad genom att kolumn 2 divideras med 0,27 (0,27 är andelen kol i koldioxid, beräknat genom att dividera molmassan för kol med molmassan för koldioxid).
- b) Kolumn 4 är beräknad genom att dividera kolumn 3 med kolumn 1 och en omvandlingsfaktor på 3,6 MJ_{bränsle}/kWh.
- c) Med KN-nr förstås 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 (se 1 kap. 2 a § lagen (1994:1776) om skatt på energi, LSE).

Tabell 7.2 Omräkning av koldioxidskattens storlek för motorbränslen från tabell 7.1 till kronor per volym- respektive viktenhet

Typ av bränsle, enhet	Koldioxidskatt (kronor/enhet) $(6)=(3)\times(5)^{a)}$
Bensin, miljöklass 1 [liter] KN-nr 2710 11 31, 2710 11 41, 2710 11 45, 2710 11 49, 2710 11 51 och 2710 11 59	2,60 ^{b)}
Dieselbränsle, miljöklass 1 [m ³] KN-nr 2710 19 41 till 2710 19 49	3 198
Gasol [1 000 kg] KN-nr 2711 12 11 till 2711 19 00	3 362
Naturgas [1 000 m ³] KN-nr 2711 11 00 och 2711 21 00	2 395
Biogas KN-nr 2711 19 och 2711 29	0
Etanol KN-nr 2207	0
FAME KN-nr 3824 90 91	0

- a) Skattesatserna i LSE skiljer sig något från siffrorna i tabellen ovan (mindre än en procent). Anledningen är att koldioxidskatten per enhet sedan 1994 har indexreglerats med hänsyn till utvecklingen av konsumentprisindex. Skattesatserna enligt LSE är avrundade siffror och kan därför skilja något jämfört med de siffror som uttrycks i kronor per kg koldioxid.
- b) Bensin uttrycks i liter i LSE. Skattesatsen i liter beräknas genom att dividera skattesatsen i kubikmeter med 1 000. $(6) = (3) \times (5) / 1\ 000$.
- c) Med KN-nr förstås 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 (se 1 kap. 2 a § LSE).

7.3 Beskattning av biodrivmedel som ingår i bensin eller dieselbränsle

Regeringens förslag: Energiskatten för hållbara biodrivmedel som ingår i bensin eller dieselbränsle tas ut med belopp som motsvarar energiskattesatsen för jämförbart fossilt drivmedel, omräknat efter energiinnehåll. Detta åstadkoms genom avdrag i punktskattedeclaration eller i särskild skattedeclaration.

Ändringarna träder i kraft den 1 maj 2014.

Regeringens bedömning: För att kvotpliktssystemet ska ha förutsättning att vara ett långsiktigt styrmedel bör det så långt som möjligt utformas i kombination med en skattemässig hantering av beståndsdelarna i bensin och dieselbränsle som inte innebär statsstöd.

För hållbara biodrivmedel som ingår i bensin eller dieselbränsle tas inte heller i fortsättningen koldioxidskatt ut, vilket åstadkoms genom avdrag i punktskattedeclaration eller i särskild skattedeclaration. För icke hållbara biodrivmedel som ingår i bensin eller dieselbränsle behålls nuvarande regler om att koldioxidskatt och energiskatt tas ut med samma belopp per liter respektive kubikmeter som för jämförbart fossilt drivmedel. Dessa regler samt den utformning som föreslås för energiskatten på hållbara biodrivmedel som ingår i bensin eller dieselbränsle följer skattesystemets natur och logik och innebär inte statsstöd.

Promemorians förslag och bedömning: Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: *Kammarrätten i Stockholm* noterar att det saknas en analys av hur promemorians förslag förhåller sig till regeringsformens krav att riksdagen inte får delegera föreskrifter om skatt. *Skatteverket* och *Svenska Petroleum och Biodrivmedelsinstitutet (SPBI)* anser att Energimyndigheten är bättre lämpad än Skatteverket att fastställa högsta energiinnehållet för respektive biodrivmedel. Skatteverket anser även att det inte bör råda valfrihet för den skattskyldige att tillämpa punkten 1 eller 2 i andra stycket av 7 kap. 3 c och 3 d §§ lagen om skatt på energi, förkortat LSE. *Svenska Bioenergiföreningen (SVEBIO)* stödjer förslaget att inte påföra koldioxidskatt på förnybara drivmedel men varnar för att belägga biodrivmedel utanför kvot med energiskatt. SVEBIO anser att en sådan försämring av biodrivmedlens konkurrenskraft endast gynnar fossila drivmedel. Även *Kungliga Skogs- och lantbruksakademien (KSLA)* och *Lantbrukarnas Riksförbund (LRF)* anser att skattefrihet ska gälla för alla biodrivmedel över kvotnivån. *Lantmännen Energi* anser det vara principiellt fel att med skatter öka kostnaderna för de hållbara alternativen. *Motormännens Riksförbund (Motormännen)* utgår från att energiskatten sänks och att den totala kostnaden för bilisten inte ökar. *Föreningen Sveriges skogsindustrier (Skogsindustrierna)* anser att ett alternativ för att gynna den svenska produktionen av biodrivmedel är att ha en nedsättning av drivmedelsskatter till minimiskattnivån för transporter av biomassa eftersom det i förlängningen ger lägre råvarukostnader. LRF framför att det är angeläget att regeringen tydligare slår fast att koldioxidskatt aldrig kommer att tas ut för biodrivmedel. *Svenska*

Naturskyddsföreningen anser att den generella koldioxidskatten på fordonbränsle ska fördubblas inom några år och därefter höjas årligen, både reall och i relation till oljepriset. *VärmlandsMetanol AB* anser att energiskatten på biodrivmedel kommer att leda till en prisstegring på etanol och metanol och föreslår därför att kvotpliktssystemet skrinläggs och ersätts med en dubbling av koldioxidskatten på fossila drivmedel samt fullständig frihet från koldioxidskatt på biodrivmedel under 15 år så att marknaden klarar 2030-målet. *Kommerskollegium* bedömer att det föreslagna skatteförslaget bör anmälas enligt direktiv 98/34/EG på grund av dess koppling till hållbarhetskriterierna. Eventuellt föreligger enligt kollegiet också en anmälningsplikt enligt WTO:s TBT-avtal eftersom det inte kan uteslutas att förslaget får en väsentlig inverkan på handeln.

Skälen till regeringens förslag och bedömning: Det är angeläget att skatteregler och åtgärder är hållbara och försvarbara i ett EU-rättsligt perspektiv. Det är också viktigt att ge stabila villkor för de aktörer som producerar och handlar med biodrivmedel. Med biodrivmedel avses i det följande den andel av bensin eller dieselbränsle som utgörs av beståndsdel som framställts av biomassa. Med dieselbränsle avses bränsle enligt 2 kap. 1 § första stycket 3 LSE.

Regeringen föreslår, som utvecklat i kapitel 6, att ett kvotpliktssystem införs eftersom detta styrmedel på ett kostnadseffektivt sätt bedöms säkerställa låginblandade volymer av biodrivmedel på marknaden. Anledning saknas mot den bakgrunden att, som framförts av *Svenska Naturskyddsföreningen* och *VärmlandsMetanol AB*, överväga justeringar av koldioxidskatten på fossila drivmedel.

För att energiskatten ska vara kostnadseffektiv bör den vara proportionell mot bränslets energiinnehåll. En sådan beskattning ligger i linje med de principer för energibeskattnings som regeringen redovisat i prop. 2009/10:41. Beskattningen av biodrivmedel bör därför motsvaras av energiskatt baserat på energiinnehåll i förhållande till jämförbart fossilt bränsle (bensin eller dieselbränsle), omräknat efter energiinnehåll. Grunden för beräkningen av energiskattenivåerna bör vara den energiskatt per energiinnehåll (GJ) som utgår på det fossila bränsle som biodrivmedlet ersätter. Se vidare kapitel 8. För att kvotpliktssystemet ska ha förutsättning att vara ett långsiktigt styrmedel bör det så långt som möjligt utformas i kombination med en skattemässig hantering av beståndsdelarna i bensin och dieselbränsle som inte innebär statsstöd. Regeringen föreslår därför, i motsats till vad *SVEBIO*, *KSLA* och *LRF* anser, att energiskatt tas ut på alla hållbara biodrivmedel som ingår i bensin eller dieselbränsle i nivå med vad som gäller för motsvarande fossila drivmedel, omräknat efter energiinnehåll. En sådan utformning av energiskatten följer skattesystemets natur och logik och innebär inte statsstöd. Detta gäller oavsett om dessa biodrivmedel används för att uppfylla kvotplikten eller inte.

Vid den föreslagna konstruktionen följer energiskatterelationen mellan biodrivmedel som ingår i bensin respektive dieselbränsle den relation som finns mellan bensin och dieselbränsle även vid förändringar av energiskatten på bensin och dieselbränsle. Skattesatserna för bensin respektive dieselbränsle är i 2 kap. 1 § LSE uttryckta i kronor per liter respektive kubikmeter. Korrigeringen av energiskatten för biodrivmedel i bensin eller dieselbränsle åstadkoms genom att den skattskyldige ges rätt

att i sin punktskattedeklaration eller i särskild skattedeklaration göra ett skatteavdrag med belopp som motsvarar 100 procent minskat med kvoten mellan energiinnehållet i beståndsdelens och det energiinnehåll som utgör grunden för beräkningen av energiskattesatsen för bensen, miljöklass 1 respektive dieselbränsle, miljöklass 1.

Den tekniska utvecklingen inom biodrivmedelsbranschen går snabbt framåt och reglerna på området bör utformas med hänsyn till detta. Nya biodrivmedel kommer ut på marknaden och energiinnehållet ökar i de biodrivmedel som redan finns på marknaden. Av den anledningen bör en formel för hur avdraget ska beräknas läggas fast i lag. Promemorians förslag innebär att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer bemyndigas fastställa det högsta energiinnehållet för vissa vanligt förekommande beståndsdelar till ledning för den enskildes beräkning av avdraget. Den i promemorian valda lösningen syftade till att underlätta för administrationen hos såväl Skatteverket som berörda företag genom att storleken på det procentuella andelen för vissa vanligt förekommande biodrivmedel som ingår i bensen respektive dieselbränsle läggs fast i förordning för eventuell ledning för beräkning av avdraget. *Kammarrätten i Stockholm* har noterat att det saknas en analys av hur promemorians förslag i denna del förhåller sig till regeringsformens bestämmelser om att riksdagen inte får delegera föreskrifter om skatt.

För att säkerställa förenligheten med regeringsformen samt åstadkomma en beskattning efter bränslets faktiska energiinnehåll samtidigt som administrationen för berörda parter underlättas, anser regeringen att avdrag från energiskatten ska baseras på bränslets faktiska energiinnehåll samt att det i det fortsatta arbetet bör övervägas om Skatteverket ska informera om procentuell andel, med utgångspunkt i beståndsdelens högsta kända energiinnehåll, till ledning för enskildas beräkning av avdraget. Mot bakgrund av de synpunkter som Skatteverket framfört anser regeringen dock att det kan övervägas att Statens Energimyndighet ges i uppdrag att bistå Skatteverket med underlag om högsta kända energiinnehåll för biodrivmedel.

Regeringen anser, i likhet med *LRF*, att ingen koldioxidskatt heller i fortsättningen bör tas ut på biodrivmedel i bensen eller dieselbränsle eftersom koldioxidskatt enligt den grundläggande logiken i beskattningssystemet endast betalas för bränslen som innehåller fossilt kol. En sådan beskattning ligger i linje med de principer för energi- och koldioxidbeskattningen som regeringen redovisat i prop. 2009/10:41 och som vidare Skatteutskottet uttalat sitt stöd för vid sin behandling av regeringens skrivelse om Riksrevisionens rapport om skattebefrielse för biodrivmedel (se bet. 2011/12:SkU5). På samma sätt som för energiskatten åstadkoms befrielsen från koldioxidskatt för hållbara biodrivmedel genom avdrag i den skattskyldiges punktskattedeklaration eller i särskild skattedeklaration.

Endast biodrivmedel som uppfyller hållbarhetskriterierna enligt förnybartdirektivet (hållbara biodrivmedel) får räknas med vid mätning av hur väl kraven rörande nationella mål och kvoter för energi från förnybara källor uppfylls. Ett skattesystem som följer natur och logik kräver att lika fall behandlas lika. Ett annat sätt att uttrycka detta på är att produkter som är i samma faktiska och rättsliga situation ska behandlas lika. Om

produkterna inte är i samma faktiska eller rättsliga situation bör de behandlas olika.

Hållbara och icke hållbara biodrivmedel är i samma faktiska situation eftersom de inte innehåller fossilt kol. Ohållbara drivmedel befinner sig dock i en helt annan rättslig situation än de hållbara. Rättsordningen gör därmed en skillnad mellan hållbara och icke hållbara drivmedel. Om hållbara och icke hållbara drivmedel behandlas skattemässigt lika skulle detta motverka EU:s mål för förnybar energi eftersom det riskerar att stimulera en användning av icke hållbara biodrivmedel. Redan i dag gäller därför en begränsning av möjligheten att göra avdrag för skatt på biodrivmedel till att endast gälla biodrivmedel som omfattas av ett hållbarhetsbesked enligt lagen (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen. Detta bör gälla även i fortsättningen och detta innebär alltså att för icke hållbara biodrivmedel som ingår i bensen eller dieselbränsle behålls nuvarande regler om en högre beskattning för sådana drivmedel. Denna högre beskattning, som av administrativa enkelhetsskäl utgörs av samma skattebelopp per liter respektive kubikmeter som för jämförbart fossilt drivmedel, medför inte att de hållbara drivmedlen anses gynnas på ett sådant sätt att en statsstödsituation uppstår. Den högre beskattningen för icke hållbara biodrivmedel är en nödvändig komponent i beskattningssystemet för att målet om andel förnybar energi ska kunna uppnås.

Den ovan redovisade utformningen av skattesystemet gör inte någon skillnad mellan om biodrivmedlet används för att uppfylla kravet på viss andel biodrivmedel i bensen eller dieselbränsle enligt det föreslagna kvotpliktssystemet eller inte. Beskattningen av hållbara biodrivmedel i bensen och dieselbränsle följer samma logik som gäller för bensen och dieselbränsle. Detta är viktigt eftersom fast gemenskapsrättslig rättspraxis innebär att en beskattning, som på detta sätt följer skattesystemets natur och logik, inte utgör statsstöd i den mening som avses i artikel 107.1 EUF. Regeringen anser därför, i motsats till *Lantmännen Energi*, *SVEBIO*, *KSLA* och *LRF* att alla hållbara biodrivmedel som ingår i bensen eller dieselbränsle ska beläggas med energiskatt efter energiinnehåll. Skäl finns av den anledningen inte heller för att, som framförts av *Skogsindustrierna*, överväga en skattesänkning för bränsle som används för transporter av biomassa. En konsekvens av att beskattningen utformas på ett sådant sätt att den inte utgör statsstöd är att det inte längre finns någon grund för att ha kvar tullvillkoret i skattelagstiftningen. För att kvotpliktssystemet ska ha förutsättning att vara ett långsiktigt styrmedel bör det så långt som möjligt utformas i kombination med en skattemässig hantering av beståndsdelarna i bensen och dieselbränsle som inte innebär statsstöd.

Förslaget föranleder ändringar i 7 kap. 3 b–3 d §§ LSE samt vissa följändringar i 7 kap. 3 a § LSE. Lagförslaget i ärendet finns i avsnitt 2.2. Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 maj 2014.

EU-rättsliga aspekter

Vid överväganden om hur beskattningen av biodrivmedel bör utformas uppkommer, som utvecklats i föregående avsnitt, frågan om bestämmelsernas förenlighet med EU:s regler om statsstöd. Den grundläggande

utgångspunkten avses även i fortsättningen vara att koldioxidskatt endast tas ut för bränslen enligt energiskattedirektivet som innehåller fossilt kol. En naturlig och logisk följd av ett sådant skattesystem, vars syfte även är att styra mot målet om andel förnybar energi är att koldioxidskatt inte tas ut för hållbara biodrivmedel. En sådan hantering av biodrivmedel bör därför inte utgöra statsstöd. Förslaget att utforma energiskatten på hållbara biodrivmedel i bensin respektive dieselbränsle bör inte heller anses vara statsstöd. För att erhålla rättslig säkerhet om dessa bedömningar avses en anmälan ges in till EU-kommissionen.

Kommissionens statsstödsbeslut för den nuvarande utformningen av skattereglerna för biodrivmedel i bensin och dieselbränsle löper ut den 31 december 2013. Under förutsättning att dagens regler inte medför att överkompensation uppstår, är avsikten att ansöka om förlängning av detta godkännande för perioden 1 januari – 30 april 2014, dvs. fram till och med att de nya skattereglerna för dessa drivmedel träder i kraft den 1 maj 2014.

De föreslagna åtgärderna bedöms vara förenliga med rådets direktiv 2003/96/EG av den 27 oktober 2003 om en omstrukturering av gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet, det s.k. energiskattedirektivet⁹. Vid inblandning av biodrivmedel i bensin eller dieselbränsle uppfylls EU:s minimiskattenivåer för den totala bränsleblandningen vid tidpunkten för skattskyldighetens inträde.

Förslaget om ändrad energiskatt kan inte anses innehålla någon sådan teknisk specifikation som avses i artikel 1.3 av Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster¹⁰. Regeringen bedömer därför, till skillnad från *Kommerskollegium*, att någon anmälan enligt detta direktiv inte är nödvändig på grund av att kopplingen till hållbarhetskriterierna grundar sig på unionsrättsliga åtaganden. Regeringen anser inte heller att någon anmälan enligt WTO:s TBT-avtal¹¹ krävs, eftersom förslaget inte kan anses vara faktiskt tvingande i avtalets mening.

7.4 Beskattning av biodrivmedel som inte ingår i bensin eller dieselbränsle

Regeringens bedömning: Biodrivmedel som inte ingår i bensin eller dieselbränsle ges fortsatt full befrielse från energiskatt, utöver att koldioxidskatt inte tas ut för dessa bränslen.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Lunds tekniska högskola, Skogsstyrelsen, Naturvårdsverket, Trafikverket, Statens Energimyndighet (Energimyndigheten), Avfall Sverige, Bil Sweden, Svenska Petroleum och Biodrivmedels*

⁹ EUT L 283, 31.10.2003, s. 51 (Celex 32003L0096).

¹⁰ EGT L 204, 21.7.1998, s. 37 (Celex 31998L0034).

¹¹ Agreement on Technical Barriers to Trade (1995) (TBT-avtalet).

Institutet (SPBI), E.ON Sverige AB (E.ON) och Perstorp BioProducts (Perstorp) stödjer förslaget om att behålla befrielse från energiskatt och koldioxidskatt för höginblandade biodrivmedel. *Lunds tekniska högskola, Naturvårdsverket, Trafikverket, Statens Energimyndighet, Avfall Sverige, Bil Sweden, BioAlcohol Fuel Foundation (BAFF), Energigas Sverige, Motorbranschens Riksförbund, Svenska Bioenergiföreningen (Svebio), E.ON, Perstorp och SEKAB BioFuel Industries AB (SEKAB)* efterfrågar besked om hur länge skattebefrielsen kommer att kvarstå. *Lunds tekniska högskola, Naturvårdsverket och Avfall Sverige* framhåller att besked om långsiktigheten är viktigt för att ge branschen långsiktiga ekonomiska villkor för investeringar. *Bil Sweden* och *Motorbranschens riksförbund* förordar skattebefrielse till minst 2020. Skatteverket framför att omfattningen av skattebefrielsen för HVO bör förtydligas. Enligt *Bil Sweden, Motorbranschens riksförbund, Svensk kollektivtrafik, SPBI, EcoPar AB* och *Vest Buss Sverige AB* bör ren och höginblandad HVO ges samma skattebefrielse som övriga höginblandade biodrivmedel oavsett KN-nummer. *SPBI* anför vidare att uppräknings- och konstruktions- och skattebefrielse genom KN-nummer inte tar höjd för utveckling och kommande biodrivmedel. *EcoPar AB* och *SPBI* förordar en definition av vad som avses med höginblandade biodrivmedel. *Svenska Bussbranschens Riksförbund* påtalar att om inblandning på över 15 procent av HVO skulle beskattas som om det vore 100 procent vanligt dieselbränsle så skulle det innebära att endast ett fåtal fordonstillverkare kommer att kunna erbjuda alternativ i form av etanoldrift eller gasdrift för Euro VI fordon. Förbundet menar att introduktionen av ett klimatteffektivt och hållbart biodrivmedel på den svenska marknaden därigenom skulle försvåras. *Svensk kollektivtrafik* anser att om höginblandning av HVO inte får samma skattebefrielse som övriga biodrivmedel uppstår stora svårigheter att ställa om till förnybara drivmedel och avstyrker därför förslaget om att högre inblandningar än 15 procent inte skulle befrias från skatt och framför att HVO ska beskattas på samma sätt som biogas och bioetanol. *Energimyndigheten* anser att energiskatt bör införas även på höginblandade biodrivmedel när de blivit mer konkurrenskraftiga. *Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI)* förordar full energibeskattnings av alla biodrivmedel, eftersom de förslagna sänkningarna av energiskatten och koldioxidskatten för höginblandade biodrivmedel skulle leda till ökad drivmedelsefterfrågan och framförallt stödjer första generationens drivmedel som ska fasas ut. Enligt *VTI* ger förslaget inte några incitament för att utveckla mer koldioxidsnåla biodrivmedel, eller att energieffektivisera drivmedelsförbrukningen.

Skälen till regeringens bedömning: En ökad användning av biodrivmedel bidrar till att uppfylla de klimat- och energipolitiska målen till 2020 och är också viktig för de mer långsiktiga ambitionerna inom klimat- och energipolitiken. Med biodrivmedel avses i skattelagstiftningen den andel av ett motorbränsle som utgörs av beståndsdel som framställts av biomassa. Ett kvotpliktssystem föreslås för att säkerställa inblandning av biodrivmedel i bensen och dieselbränsle (se avsnitt 6.1).

För att nå de uppsatta målen är det viktigt att höginblandade biodrivmedel ges fortsatt goda förutsättningar och stabila spelregler. Den nuvarande skattebefrielsen för höginblandade och rena biodrivmedel (såsom ED95, E85 och biogas) behålls även efter 2013. Avsikten är att

den framtida skattenedsättningen för dessa bränslen ska fortsätta vara lika stor som i dag.

Grunden för beskattningen av dessa drivmedel bör vara densamma som för biodrivmedel som ingår i bensen eller dieselbränsle. Detta innebär alltså att för hållbara drivmedel utan fossilt innehåll tas även i fortsättningen ingen koldioxidskatt ut. Regeringen anser vidare, till skillnad från VTI, att full befrielse från energiskatt bör ges för andra hållbara höginblandade biodrivmedel än de som ingår i bensen eller dieselbränsle för att dessa ska få fortsatt goda konkurrensförutsättningar och stabila spelregler. Även fortsättningsvis bör detta åstadkommas genom avdrag i den skattskyldiges punktskattedeklaration eller i särskild skattedeklaration.

Det är angeläget att främja ny och mer effektiv teknik med minskade utsläpp av växthusgaser. HVO, producerad av t.ex. skoglig råvara, är ett exempel på sådan teknik. HVO är ett biodrivmedel som definitionsmässigt är ett dieselbränsle och därmed kommer energiskatt enligt förslagets utformning att tas ut med belopp som motsvarar energiskattesatsen för jämförbart fossilt drivmedel. För att säkerställa marknaden för sådana drivmedel föreslår regeringen att minst 3,5 volymprocent av dieselkvoten ska uppfyllas med särskilt anvisade biodrivmedel. Alla kvotskyldiga aktörer måste alltså säkerställa att minst 3,5 volymprocent av deras kvotpliktiga dieselvolym utgörs av HVO eller andra biodrivmedel med särskilda fördelar.

För biodrivmedel, som inte ingår i eller utgörs av bensen eller dieselbränsle, föreslås fortsatt full skattebefrielse för att ge dessa biodrivmedel fortsatt goda konkurrensförutsättningar. Skattebefrielsen är ett statligt stöd, som endast kan medges under förutsättning att biodrivmedlen inte är överkompenserade. Den särskilda kvoten för HVO innebär att regeringen, i motsats till vad flera remissinstanser ansett, bedömer att goda konkurrensförutsättningar för den HVO som idag finns på marknaden säkerställs genom lagrådsremissens förslag. *Svenska Bussbranschens riksförbund* och *Svensk kollektivtrafik* framför att om HVO inte får samma skattebefrielse som övriga biodrivmedel uppstår stora svårigheter att ställa om den tunga fordonsflottan till förnybara drivmedel eftersom kommande Euro VI krav kan innebära att syntetisk biodiesel blir det enda alternativet i det arbetet. Regeringen vill dock understryka att HVO utan inblandning av fossil diesel i dagsläget inte i någon större utsträckning förekommer på marknaden. En förändring i enlighet med vad remissinstanserna anför skulle därför inte ha någon praktisk betydelse för andelen biodrivmedel i transportsektorn på kort sikt.

Det är dock angeläget att utveckla de här föreslagna styrmedlen på ett sådant sätt att de successivt bidrar till att öka andelen hållbara biodrivmedel, med fokus på biodrivmedel med extra fördelar. Enligt regeringens bedömning är därför såväl kvotpliktsystemet som skattereglerna instrument som inom ramen för unionsrätten bör utvecklas över tiden. Hanteringen av ren och höginblandad HVO är således en fråga som regeringen avser återkomma till i samband med framtida överväganden om utformning av styrmedel för att nå de energi- och klimatpolitiska målen.

Regeringen delar den åsikt om behov av långsiktighet som flera remissinstanser lyft fram. Avsikten är därför att skillnaden i beskattningen mellan hållbara höginblandade biodrivmedel och drivmedel utan fossilt innehåll och deras fossila motsvarigheter framöver ska fortsätta att

vara lika stor som i dag. Beskattningen kan dock, som *Energimyndigheten* påpekat, komma att förändras om så kallad överkompensation inträffar genom ändrade konkurrensförutsättningar. I sådant fall ska risken för överkompensation styra omfattningen av den skatt som införs för de aktuella bränslena.

Om de aktuella drivmedlen inte omfattas av ett hållbarhetsbesked behålls nuvarande regler om att koldioxidskatt och energiskatt tas ut med samma belopp per liter respektive kubikmeter som för jämförbart fossilt drivmedel (jfr ovan under avsnitt 7.3).

Förslaget föranleder ändringar 7 kap. 3 a § LSE. Dessa görs i syfte att uppnå samstämmighet med övriga skatteförslag. Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 maj 2014.

EU-rättsliga aspekter

Kommissionens statsstödsbeslut för den nuvarande utformningen av skattereglerna för höginblandade biodrivmedel och drivmedel utan fossilt innehåll som uppfyller hållbarhetskriterierna löper, i likhet med godkännandet avseende beskattningen av biodrivmedel i bensin och dieselbränsle, ut den 31 december 2013. Under förutsättning att dagens regler inte medför att överkompensation uppstår, är avsikten att ansöka om ett förlängt statsstödsgodkännande avseende energiskattebefrielsen för de aktuella bränslena. Regeringens avser att ansöka om förlängning med sex år för statsstödsgodkännandet för att skattebefria höginblandade biodrivmedel och drivmedel utan fossilt innehåll som uppfyller hållbarhetskriterierna. Åtgärderna bedöms vara förenliga med artikel 16 i rådets direktiv 2003/96/EG av den 27 oktober 2003 om en omstrukturering av gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet, det s.k. energiskattedirektivet¹².

8 Konsekvenser

Inledning

Nedan redovisas konsekvenser för 2014-2017 av förslaget till kvotpliktsystem samt ändrade skatteregler för biodrivmedel. De siffror som presenteras i detta avsnitt är preliminära.

Kvotpliktsystemet syftar till att öka andelen biodrivmedel i motorbränslen och bidra till långsiktiga förutsättningar på ett sätt som eliminerar risken för överkompensation för låginblandade biodrivmedel. I takt med att priserna på bensin och dieselbränsle stigit har risken för att nuvarande skattebefrielse för biodrivmedel innebär överkompensation ökat. Om överkompensation inträffar kan berörda företag bli återbetalningsskyldiga. Förslaget innebär en långsiktig lösning för biodrivmedel som ingår i bensin eller dieselbränsle där risken för överkompensation elimineras. Om det inte blir någon reglering kommer marknadskrafterna, och då särskilt skattens storlek, att styra hur mycket biodrivmedel som

¹² EUT L 283, 31.10.2003, s. 51, (Celex 32003L0096).

kommer att blandas in. Framförallt när det gäller bensin är det då osäkert om inblandningen av biodrivmedel kommer att ske om de beläggs med energiskatt. En höjning utöver de 5 volymprocent etanol som i princip all blyfri 95-oktanig bensin innehåller idag är än mer osannolik om de beläggs med energiskatt. Detta beror på att det krävs anpassningar av depåer och tankstationer för att E10 ska kunna introduceras. Dessa anpassningar kräver investeringar (jfr avsnittet om konsekvenser för företaget nedan). Att inte reglera alls är således inget alternativ eftersom överkompensationsproblematiken måste lösas och regleringen utgör en viktig del för att nå målet om 10 procent förnybar energi i transportsektorn.

Det finns flera alternativa lösningar, bl.a. har det övervägts huruvida alla drivmedel skulle omfattas av en kvotplikt. Bedömningen är dock att det finns skäl att begränsa kvotplikten så att den endast omfattar bensin och dieselbränsle. Det främsta skälet är att gasformiga, höginblandade eller rena biodrivmedel såsom biogas, E85 eller ren FAME (fettsyrametylestrar), B100, skulle ha svårt att konkurrera med låginblandade alternativ om de skulle omfattas av kvotpliktsystemet så som det föreslås utformas i denna lagrådsremiss. Administrationen runt en kvotplikt som utformas för att inkludera dessa bränslen bedöms också bli omfattande i förhållande till den mängd biodrivmedel som skulle tillföras marknaden genom en sådan utformning. Förslaget bedöms därför inte påverka förutsättningarna för höginblandade biodrivmedel och biodrivmedel utan fossilt innehåll såsom E85, ED95, fordonsgas och ren biodieselbränsle (B100). Dagens skatteregler för dessa biodrivmedel, dvs. att ingen koldioxidskatt tas ut och full befrielse ges från energiskatt, föreslås behållas. Andra alternativa lösningar som har övervägts redovisas under skälavsnitten.

Vilka berörs av förslaget

Förslaget berör främst företag som producerar, säljer eller använder bensin, dieselbränsle och biodrivmedel. Antal företag som omfattas av kvotplikt och direkt träffas av regelverket bedöms för bensin vara upp till 20 stycken, varav större delen är leverantörer och en mindre andel yrkesmässiga användare. Antal företag som omfattas av kvotplikt för dieselbränsle bedöms vara upp till 120-130 stycken. Av dessa är merparten yrkesmässiga användare av dieselbränsle med eget skatteupplag som köper obeskattat dieselbränsle av en av de större drivmedelsleverantörerna. Indirekt påverkas även producenter och importörer av biodrivmedel genom att efterfrågan och prissättningen på biodrivmedel kan komma att påverkas genom förslaget.

Drivmedelskonsumenter, såväl privatbilister och företag, påverkas främst genom att förslaget bedöms ha viss inverkan på slutkonsumentens drivmedelskostnader för bensin och dieselbränsle. Till viss del kan även företag inom andra sektorer än drivmedelsbranschen beröras som råvaru-producenter eller som användare av samma råvaror som används för biodrivmedelsproduktion. Energimyndigheten, Skatteverket och i viss mån domstolarna berörs också av förslaget.

Kvotplikten föreslås gälla för bensin och dieselbränsle så som dessa definieras i drivmedelslagen (2011:319) och omfattar således bränsle

som klassificeras enligt ett antal specificerade nummer i EU:s gemensamma tulltaxa, s.k. KN-nummer, och där bränslet är avsett för motor-drift. Det bedöms att användning av bensen eller dieselbränsle i alla typer av transporter (väg, tåg, fartyg, luftfartyg), arbetsmaskiner och även stationära motorer såsom generatorer eller gasturbiner kommer att omfattas. Flyg och en stor del av sjöfarten bedöms dock inte påverkas av kvotplikten eftersom flygbensen och flygfotogen, liksom olika typer av bunker- och tjockolja som används i stor uträkning i sjöfarten faller under andra KN-nummer än sådana som föreslås omfattas av kvotpliktsystemet. Det finns vissa användningar av bensen och dieselbränsle enligt de KN-nummer som omfattas som inte är motordrift, såsom lösningsmedel eller uppvärmning. Dessa användningar kommer alltså inte att omfattas av kvotplikt.

Offentligfinansiella effekter

Den offentligfinansiella effekten beräknas preliminärt till cirka 0,47 miljarder kronor 2014, 0,60 miljarder kronor 2015 och 0,55 miljarder kronor 2016. Beräkningen för 2014 avser full energiskatt efter energiinnehåll på 4,8 volymprocent biodrivmedel i bensen (dagens nivå) respektive 9,5 volymprocent biodrivmedel i dieselbränsle (maj till december). För beräkningen 2015 tillkommer en höjning av kvoten för biodrivmedel i bensen från 4,8 volymprocent till 7 volymprocent (maj till december).

Tabell 8.1 Preliminära offentligfinansiella effekter 2014-2017

Miljarder kronor

	Effekt från	Bruttoeffekt	Periodiserad nettoeffekt				Varaktigt effekt
			2014	2014	2015	2016	
Energiskatt efter energiinnehåll för biodrivmedel i bensen och dieselbränsle	1/5 2014	0,47	0,47	0,60	0,55	0,55	0,55

Källa: egna beräkningar baserade på uppgifter från Energimyndighetens kortsiktsprognos

Effekter för miljön

Förslaget beräknas medföra att koldioxidutsläppen minskar med cirka 0,15 miljoner ton år 2014 (helårseffekt), cirka 0,28 miljoner ton 2015 (helårseffekt).

Vidare innebär förslaget att måluppfyllnaden för andelen förnybar energi i transportsektorn överträffas. Preliminärt beräknas måluppfyllelsen uppgå till 14 procent under 2014 och 14,5 procent under 2015.

Förenlighet med EU-rätten

Kvotpliktsregleringen bedöms överensstämma med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

Ikraftträdande

Regleringen innebär att kvotskyldiga i många fall kommer att behöva öka andelen biodrivmedel i den bensen och dieselbränsle som används

eller saluförs. Genom att regelverkets ikraftträdande 2014 och höjning av bensinkvoten 2015 läggs i maj i anslutning till att drivmedelsbolagen byter från vinterkvalitet till sommarkvalitet i bränslena minimeras eventuella acceptansproblem hos konsumenten som är kopplat till bränslets koldegenskaper. Det ökar företagets möjligheter att uppfylla kvotplikten och underlättar introduktionen av E10.

Konsekvenser för företag och näringsliv

Bensin och introduktion av E10

Vid införandet av kvotpliktssystemet den 1 maj 2014 föreslås att kvoten för bensin sätts till minst 4,8 volymprocent, vilket motsvarar dagens inblandning av etanol. Från och med den 1 maj 2015 höjs kvoten till minst 7 volymprocent. Detta bedöms ge drivmedelsleverantörerna acceptabel tid att anpassa sina tankstationer och i viss mån även depåer i tillräcklig utsträckning för att kunna hantera bensin med högre inblandning än dagens 5 volymprocent. Idag saknas kommersiellt tillgängliga alternativa biodrivmedel till etanol som i någon större omfattning kan användas i bensin. För att uppfylla kvoten för bensin kommer etanolinblandningen i merparten av bensinen att behöva öka från dagens 5 volymprocent till upp till 7-10 volymprocent, vilket kräver introduktion av E10. Det kommer att krävas investeringar för att anpassa cisternerna till E10. På en stor del av tankstationerna kommer beläggningarna i cisternerna att behöva bytas till ett mer korrosionsbeständigt material. Investeringskostnaden bedöms vara upp till 100 000 kr per cistern. För vissa mindre tankställen som samtidigt står inför andra investeringar pga. andra skärpta miljö- och säkerhetskrav kan kostnaden bli kännbar. Det finns därför skäl att följa utvecklingen och vid behov återkomma till frågan. En bensinkvot på minst 7 volymprocent medger dock en flexibilitet för de kvotskyldiga hur kvoten ska uppfyllas och innebär inget tvång att tillhandahålla E10. Kvotskyldiga företag bör exempelvis till en början kunna saluföra E10 på större tankstationer och dagens E5 på mindre tankstationer. Det senare kan dock istället kräva investeringar på depåerna för att kunna hantera stora volymer av flera olika bränslekvaliteter.

Dieselbränsle

Kvoten för dieselbränsle föreslås vid införandet i maj 2014 vara minst 9,5 volymprocent, varav minst 3,5 volymprocent ska uppfyllas med biodrivmedel som kan anses ha extra fördelar utöver hållbarhets-kriterierna, dvs. andra generationens biodrivmedel producerade från avfall, restprodukter, icke-livsmedel cellulosa eller lignocellulosa. Upp till 6 volymprocent av kvoten får alltså uppfyllas med alla hållbara biodrivmedel som blandas in eller ingår i dieselbränsle. Förslaget bedöms leda till att inblandning av FAME (fettsyrametylestrar) kommer att ske i en större andel av det dieselbränsle som idag säljs utan biodrivmedel, för användning i bl.a. industri, jord- och skogsbruk och järnväg.

Vissa företag som av olika skäl inte kan använda dieselbränsle med inblandning av FAME i sin verksamhet kan få det svårare att uppfylla

kvotplikten och kan då komma att få något ökade kostnader. Det kan vara användning i reservkraftaggregat eller i annan verksamhet som kräver längre lagring i egna tankar och där omsättningen av dieselbränslen är låg. Tillgången på dieselbränsle utan FAME för de användare som behöver det bedöms dock bli tillräckligt god. Detta eftersom kvoten kan uppfyllas med flera olika biodrivmedel och eftersom kvotnivån är på en nivå som medför tillräcklig flexibilitet. Det kan innebära att företag väljer att använda dieselbränsle med inblandning av syntetiskt biodieselbränsle (t.ex. HVO) till en något högre kostnad eller väljer att istället köpa beskattat dieselbränsle från sin leverantör för att undvika kvotplikten. I det senare fallet kan företaget köpa dieselbränsle utan biodrivmedel från leverantören, men kan i gengäld komma att få betala ett högre pris. Drivmedelskostnaden för dessa företag kan sammantaget komma att öka något mer än för företag utan dessa begränsningar.

Förslaget innebär ökad drivkraft för biodrivmedel från avfall och restprodukter, vilket på kort sikt bedöms leda till viss ökad avsättning och användning av fett- och oljerika avfall och restprodukter både i Sverige och i andra länder. På längre sikt bedöms användningen av restprodukter från bl.a. skogsbruk och jordbruk och andra cellulosebaserade råvaror att öka. För vissa av de fett- och oljerika restprodukter som idag har alternativ användning för exempelvis produktion av kemikalier eller kosmetika, såsom tallolja eller slakteriavfall, kan det innebära ökad konkurrens om råvarorna och i förlängningen något höjda priser. Det bedöms kunna ge något bättre avsättningsmöjligheter för de företag som genererar dessa restprodukter (såsom delar av skogsindustrin och livsmedelsindustrin), och något högre råvarupriser för de företag som använder dessa råvaror för andra ändamål än till drivmedel (såsom delar av kemikalieindustrin). Förslagets påverkan bedöms dock vara begränsad med tanke på att såväl biodrivmedel och råvaror idag handlas på en global marknad och ökad efterfrågan i Sverige endast torde få en begränsad effekt på priser och tillgång globalt.

Slopat tullvillkor för etanol

Eftersom beskattningen av etanol i bensin föreslås utformas på ett sådant sätt att den inte innebär statsstöd medför det att dagens s.k. tullvillkor för etanol försvinner eftersom villkoret syftar till att motverka överkompensation.

Tullvillkoret innebär att skattenedsättningen villkoras av att etanolen, eller motsvarande mängd etanol, har anskaffats och antingen har tulldeklarerats som odenaturerad etanol eller – när etanolen har framställts inom EU – har uppfyllt motsvarande krav när etanolen levererats från producenten.

Tullvillkoret syftar till att motverka överkompensation. Tullvillkoret har dock även haft effekt på importen av utomeuropeisk etanol. Vid import från länder utanför EU gäller en hög tull för odenaturerad etanol (0,192 Euro/liter). Därför är utomeuropeisk etanol som importeras för låginblandning inte konkurrenskraftig med etanol från Sverige och övriga EU-länder i dag. Som en följd av detta består den låginblandade etanolen i dag nästan uteslutande av etanol från Sverige och EU. Utan tullvillkoret kommer utomeuropeisk etanol för låginblandning att kunna

importeras som denaturerad etanol till en lägre tull (0,102 Euro/liter). Utomeuropeisk etanol bedöms då kunna bli mer konkurrenskraftig med europeisk etanol, vilket skulle kunna innebära att svenskproducerad etanol åtminstone periodvis utsätts för ökad konkurrens och prispress. Ökad konkurrens från denaturerad etanol från tredje land bedöms kunna ge lägre etanolpriser för låginblandning i Sverige. Pumpriset på 95-oktanig bensin uppskattas kunna bli upp till 0,10 kronor per liter lägre utan tullvillkoret. En ökad andel utomeuropeisk etanol kan på kortare sikt påverka den genomsnittliga växthusgasreduktionen för den etanol som används i Sverige. Enligt Energimyndigheten var genomsnittet för växthusgasreduktion för etanol som användes i Sverige 62 % under 2011, vilket är relativt högt i jämförelse med flera på de globala marknaderna förekommande etanolkvaliteter. Risken för sänkningar av den genomsnittliga växthusgasreduktionen minskar dock över tiden, då den i förnybartdirektivet föreskrivna successiva ökningen av de krav som ställs på drivmedlen i detta avseende ökar. *LRF, Nordisk Etanol & Biogas AB, Lantmännen Energi och VärmlandsMetanol AB* anser att dagens krav om att låginblandad etanol ska vara odenaturerad (det s.k. särskilda tullvillkoret) måste behållas tills verkningfulla styrmedel för klimat-effektivitet för biodrivmedel införs, eftersom ett slopat tullvillkor gör utomeuropeisk etanol med sämre miljöprestanda mer konkurrenskraftig. *Statens jordbruksverk* anför att möjligheten att importera etanol till en lägre tull för låginblandning innebär att vi kommer att få en ökad konkurrens på etanolmarknaden från tredje land och en ökad prisvariation men att det är svårt att bedöma exakt hur effekterna av denna ökade konkurrens kommer att slå samt hur det kommer att påverka jordbruksproduktionen i Sverige.

Det slopade tullvillkoret kan, som flera remissinstanser också påpekat, innebära att lönsamheten för svenska etanolproducenter blir mer beroende av skördeutfall i olika länder, valutafluktuationer samt av styrmedelsutvecklingen i stora producent- och konsumentländer som USA och Brasilien. Samtidigt innebär förslaget att efterfrågan på etanol, inklusive svenskproducerad etanol, kommer att öka då kvoten för bensin höjs till minst 7 volymprocent i maj 2015. En sådan ökning från dagens inblandning av etanol i bensin på 4,8 volymprocent bedöms långsiktigt stärka förutsättningarna för produktion av sådana biodrivmedel som kan blandas in eller ingå i bensin, däribland etanol. Vidare ska de minskade växthusgasutsläppen genom användningen av biodrivmedel och flytande biobränslen, jämfört med användningen av fossila bränslen, vara åtminstone 50 procent den 1 januari 2017 (se artikel 17.2 i förnybartdirektivet). Detta ska jämföras med dagens krav på 35 procents minskning. Kommande skärpning av kravet på växthusgasreduktion från 35 volymprocent till 50 volymprocent bedöms gynna produktion av hållbara biodrivmedel. Eftersom beskattningen av etanol i bensin föreslås utformas på ett sådant sätt att den inte innebär statsstöd medför det, som utvecklats ovan, att dagens tullvillkor för etanol försvinner i skattelagstiftningen. Regeringen finner, mot bakgrund av vad som anförts ovan, inte skäl att införa ett sådant villkor som krav inom kvotplikssystemet.

Påverkan på konkurrensförhållanden mellan företag

Separata kvoter, en för bensen och en för dieselbränsle, bedöms minska påverkan på konkurrensförhållandena mellan drivmedelsbolagen jämfört med vad en enda gemensam kvot för bensen och dieselbränsle skulle innebära. Det skiljer stort mellan olika drivmedelsbolag hur stor andel av försäljningen som utgörs av bensen respektive dieselbränsle. Eftersom det med en gemensam kvot sannolikt skulle vara lättare/billigare att uppfylla kvoten med ökad andel biodrivmedel i bensen än i dieselbränsle eller vice versa, kommer bolagens kostnad för att uppfylla sin kvotplikt att skilja sig åt beroende på hur stor andel av försäljningen som utgörs av bensen respektive dieselbränsle. Eftersom dieselbränsle och bensen inte är omedelbara substitut till varandra skulle det kunna ge en påverkan på konkurrensförhållandena mellan företagen.

Tidsåtgång och administrativa kostnader

Förslaget bedöms medföra något ökade administrativa kostnader för kvotskyldiga företag, men förslagets utformning bedöms dock kraftigt begränsa merkostnaderna. Istället för en anmälningsplikt där kvotskyldiga företag ska anmäla sig till tillsynsmyndigheten föreslås istället att tillsynsmyndigheten ska få uppgifter om skattskyldiga företag från Skatteverket och på så sätt kunna identifiera kvotskyldiga företag och vid behov skicka förfrågningar och riktad information om bestämmelserna till dessa. Många av de rutiner som är nödvändiga för att kunna visa att kvotplikten är uppfylld bedöms redan finnas upprättade hos företagen genom de åtaganden som ålagts kvotskyldiga företag genom hållbarhetslagen och drivmedelslagen. I och med att rapporteringen till Energimyndigheten av kvotuppfyllelse föreslås ske årsvis och samordnas med rapporteringen enligt drivmedelslagen och hållbarhetslagen bedöms de administrativa merkostnaderna i samband med rapportering vara små.

Små företag

De administrativa kostnaderna bedöms kunna bli något högre för de företag som hanterar små volymer bränsle. Dessa något högre kostnader bedöms inte vara tillräckliga skäl för att särskild hänsyn ska tas i utformningen av kvotplikten.

Bedömningen är att det är möjligt för alla som är skattskyldiga för kvotpliktiga mängder dieselbränsle och bensen att uppfylla kvotplikten. Om den administrativa bördan upplevs för stor eller om kvotplikten bedöms för svår att uppfylla för vissa mindre företag kan de välja att köpa beskattat bränsle från sin leverantör som då blir kvotskyldig för bränslet istället.

Konsekvenser för hushållen

Ett genomförande av förslaget beräknas innebära ett något högre pris på bensen och dieselbränsle som innehåller biodrivmedel, dels som en följd av att andelen biodrivmedel, som är dyrare än den fossila motsvarigheten, blir högre än tidigare dels som en följd av att låginblandade volymer biodrivmedel beläggs med en höjd energiskatt. De högre

priserna motverkas samtidigt av att bränslena innehåller minskade andelar av högt beskattade fossila drivmedel.

Av biomassa framställd hållbar etanol med ett energiinnehåll motsvarande 21,2 GJ per kubikmeter beräknas energiskatten efter energiinnehåll uppgå till cirka 2,07 kronor per liter 2014. Detta innebär en höjning med 1,72 kronor per liter jämfört med 2013. Av biomassa framställd andel av FAME med ett energiinnehåll motsvarande 33 GJ per kubikmeter beräknas energiskatten efter energiinnehåll uppgå till cirka 1,64 kronor per liter 2014. Detta innebär en höjning med 1,36 kronor per liter jämfört med 2013. Vid höjningar av kvotnivåer mildras den totala effekten för hushållen eftersom den fossila delen är högre beskattad. Sammantaget beräknas priserna (inklusive punktskatter och moms) för bensin och dieselbränsle, med det innehåll av biodrivmedel som följer av kvotpliktsförslaget, 2014 bli 0,08 respektive 0,18 kronor per liter dyrare vid försäljning till slutkund. 2015 och 2016 beräknas priset istället minska för bensin med 0,01 kronor per liter på grund av kravet på ökad låginblandning av biodrivmedel i bensin med lägre energiinnehåll. Effekterna av ändrat tullvillkor på bensinpriset har beaktats i beräkningarna. När inblandningsnivåerna av etanol ökar krävs mer bränsle för att köra en given körsträcka eftersom etanol har lägre energiinnehåll än bensin. Bränsleförbrukningen och kostnaderna kan öka med cirka 0,8 procent vid 7 procent etanol i bensin jämfört med nuvarande inblandningsnivåer om 4,8 procent.

Förslaget bedöms leda till att dieselbränsle och bensin helt utan biodrivmedel blir dyrare relativt dieselbränsle och bensin som innehåller biodrivmedel. För bensin gäller detta främst från 2015 då kvoten höjs. För att uppfylla kvotplikten och undvika kvotpliktsavgift för understigande volymer kan drivmedelsleverantörerna behöva se till att öka försäljningen av dieselbränsle och bensin med biodrivmedel och minska andelen dieselbränsle och bensin som säljs utan biodrivmedel. Ett sätt att göra det är att höja priset på bränsle utan biodrivmedel så att bränsle med biodrivmedel är billigare. Det innebär att de fordonsägare som har äldre bilar som inte kan köra på E10 kan få något högre bränslekostnader liksom de företag eller båtägare som behöver använda dieselbränsle utan FAME (fettsyrametylestrar).

De allra flesta bilsbilar som är i drift i Sverige idag är anpassade för att köra på E10. Vissa bilmodeller, framförallt vissa äldre bilar från 1990-talet, är enligt biltillverkarna dock inte anpassade för E10. Enligt uppgifter från branschen kommer upp till 13 procent av dagens bilsbilar även fortsättningsvis att behöva köras på bensin med maximalt 5 volymprocent etanol. Det är troligt att dagens 98-oktaniga bensin kommer att utgöra det huvudsakliga alternativet för de fordon som inte kan köras på E10, medan 95-oktanig bensin främst kommer att vara E10. Samordnade informationsinsatser till fordonsägarna från främst biltillverkarna och drivmedelsförsäljarna kommer att vara viktiga för att fordonsägarna inte ska känna sig osäkra på om deras fordon kan köra på E10 och därför i onödan välja att tanka den dyrare bensinen med lägre andel etanol. Även myndigheterna bör bistå branschen med informationsinsatser. Erfarenheter från introduktion av E10 i bl.a. Finland och Tyskland har visat att konsumenterna i större utsträckning än väntat valt bort E10 till förmån för bensin helt utan biodrivmedel, trots att deras

fordon är anpassade för E10 och att priset på E10 varit betydligt lägre. Att höjningen av bensinkvoten 2015 i ett första steg begränsas till 7 volymprocent bedöms minimera risken för att liknande negativa effekter uppstår i Sverige.

För drivmedelsförsäljarna innebär förslaget även viss administration och krav på anpassningsåtgärder vilka innebär högre kostnader som överförs på konsumenten.

Den förväntade prisökningen är delvis en ofrånkomlig konsekvens av regeringens ambition att öka andelen biodrivmedel i transportsektorn. Regeringen anser därför, trots vad *Motormännens Riksförbund* anför, att energiskatten inte bör sänkas för att kompensera kostnaden för bilisterna. Då det i ett längre perspektiv inte är hållbart att vara beroende av fossila drivmedel blir detta ett första nödvändigt steg i arbetet med att fasa ut fossila drivmedel ur transportsektorn. Den beräknade prisökningen är marginell i jämförelse med de prisförändringar som under senare år föranletts av fluktuationerna på den globala marknaden för råolja.

Konsekvenser för myndigheter och domstolar

Energimyndigheten

Regleringen innebär nya uppgifter för Energimyndigheten. I samband med att regelverket träder ikraft uppkommer kostnader för framtagande av föreskrifter och vägledningar, information till berörda företag samt utveckling av verktyg och rutiner för rapportering och tillsyn. Till del kan detta lösas genom att myndighetens nuvarande arbete med de årliga övervakningsrapporterna för biodrivmedel avsevärt begränsas med nuvarande förslag om kvotplikt. På längre sikt kan det krävas ytterligare personalresurser för det löpande arbetet med tillsynen.

Skatteverket

Skatteverket påverkas av regleringen främst genom skyldigheten att lämna uppgifter till tillsynsmyndigheten om skattskyldiga för bensen och dieselbränsle och andra uppgifter om kvotskyldiga som tillsynsmyndigheten behöver för sin tillsyn av lagen. Förslaget kommer att medföra viss merkostnad för Skatteverket i samband med ikraftträdandet samt löpande under skattehanteringen.

De löpande kostnaderna för administration och kontroll uppskattas av *Skatteverket* till 200 000 kronor per år. Skatteverket bedömer också att kostnader om 300 000 kronor av i allt väsentligt engångskaraktär uppkommer i samband med införandet av de nya reglerna. Det rör sig om uppdateringar av deklaraionsupplysningar och stödtexter, information till berörda företag (100 000 kronor) samt systemutveckling för uppgiftsskyldigheten gentemot Energimyndigheten (200 000 kronor). Dessa uppgifter, som följer av det nya regelverket, bedöms rymmas inom befintliga ekonomiska ramar. Skatteverket anger också att kostnader uppkommer för att fastställa procentuella energiskatteavdrag för vissa biodrivmedel (1 100 000 kronor per år). Till följd av de ändrade bedömningar som i denna del redovisas i lagrådsremissen i förhållande till den remitterade promemorian, bör denna kostnad dock enligt regeringens

uppfattning inrymmas i ovanstående löpande kostnader för administration och kontroll.

Domstolarna

Tillsynsmyndigheten föreslås inte meddela särskilda beslut om huruvida kvotplikt föreligger eller inte. I stället kopplas kvotplikten till skattskyldigheten för vissa bränslen. Med utgångspunkt i uppgifter från Skatteverket kommer tillsynsmyndigheten att begära redovisning av kvotpliktens uppfyllande från den skattskyldige. Om en sådan redovisning kommer in i tid och om tillsynsmyndigheten anser att kvotplikten har uppfyllts torde handläggningen i normalfallet vara avslutad. Om en redovisning av kvotuppfyllnad däremot kommer in till myndigheten för sent eller om myndigheten inte anser att kvotplikten har uppfyllts kommer den som är kvotskyldig att kunna påföras en förseningsavgift eller en kvotpliktsavgift. Beslut om dessa avgifter ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol enligt förslaget liksom beslut om föreläggande som förenats med vite inom ramen för tillsynen. Måltillströmningen beräknas dock bli liten då det är ett begränsat antal företag (sammanslagt ca 150 stycken) som berörs av regelverket och de flesta av dem förväntas komma in med uppgifter i tid och uppfylla kvotplikten för att slippa kännbara avgifter.

Förslagen till ändrade skatteregler är inte av sådan beskaffenhet att någon ökad måltillströmning till de allmänna förvaltningsdomstolarna bedöms äga rum. *Kammarrätten i Stockholm* anger att även om de mål som kan tänkas komma till förvaltningsdomstolarna bör vara förhållandevis få kan dessa bli komplicerade. *Domstolsverket* påpekar att även om antalet mål inte förväntas öka kan ett flertal mindre resurskrävande reformer av aktuellt slag medföra att ett resurstillskott blir nödvändigt. Regeringens tidigare bedömning om att det endast är ett fåtal ärenden som bedöms bli överklagade kvarstår. Mot bakgrund av regelverkets generella utformning där det finns få särregleringar eller möjligheter till undantag saknas skäl att tro att målen vid domstolarna kommer att bli komplicerade. Därför gör regeringen även fortsättningsvis bedömningen att dessa ärenden bör kunna hanteras inom ramen för Sveriges Domstolars befintliga anslag.

Övrigt

Förslagen bedöms inte påverka den kommunala självstyrelsen, brottsligheten, det brottsförebyggande arbetet, sysselsättningen och den offentliga servicen i olika delar av landet, jämställdheten mellan kvinnor och män eller möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

9 Författningskommentar

9.1 Förslaget till lag om kvotplikt för biodrivmedel

1 §

I paragrafen anges att inblandningen av biodrivmedel i bensen och i dieselbränsle regleras i lagen.

Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

2 §

I paragrafen definieras vissa centrala uttryck som används i lagen. Med *KN-nr* avses 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. Med *bensen* avses 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, dvs. samma KN-nr som i drivmedelslagen (2011:319). Med *biodrivmedel* avses vätskeformiga bränslen som framställs av biomassa och som är avsedda för motordrift. Det innebär att biodrivmedel definieras på samma sätt som i drivmedelslagen (2011:319) och i lagen (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen (hållbarhetslagen) men med den skillnaden att endast vätskeformiga bränslen avses. När det gäller uttrycket för motordrift så överensstämmer det med avgränsningen i definitionen av biodrivmedel i drivmedelslagen. Uttrycket omfattar transporter, arbetsmaskiner och även stationära motorer såsom generatorer eller gasturbiner. Biomassa har samma betydelse som i lagen (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränsle. Med *dieselbränsle* avses ett bränsle som är avsett för motordrift och omfattas av KN-nr 2710 19 41 eller 2710 19 45, dvs. samma KN-nr som i drivmedelslagen. Med *kvotpliktig volym* avses den mängd bensen, exklusive alkylatbensen enligt 5 § drivmedelslagen (2011:319), eller dieselbränsle, inklusive den volym biodrivmedel som blandats in eller ingår i bränslet, som den kvotskyldiges skattskyldighet har inträtt för under ett kalenderår enligt 5 kap. lagen (1994:1776) om skatt på energi. När det gäller undantaget för alkylatbensen hänvisas till 5 § i drivmedelslagen där de tekniska kraven för bränslet framgår.

Övervägandena finns i avsnitt 6.1

3 §

I paragrafen anges att det är regeringen som bestämmer vilken myndighet som ska utöva tillsyn över lagen och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen. Det kommer således att framgå av förordning vilken myndighet som avses.

Övervägandena finns i avsnitt 6.6.

4 §

I paragrafen anges vilka som är kvotskyldiga. Kvotskyldig är den som är skattskyldig enligt 4 kap. 1 § 1 och 2 lagen (1994:1776) om skatt på energi för kvotpliktiga volymer dvs. godkända upplagshavare som hanterar bränsle enligt uppskovsförfarandet och godkända varumottagare. Kvotplikten är således kopplad till den punkt där skattskyldigheten för bränslet inträder.

Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

5 §

Paragrafen anger innebörden av kvotplikten. Skyldigheten att se till att det finns en viss andel biodrivmedel i den kvotpliktiga volymen bensin eller dieselbränsle betyder att en viss volymprocent av den bensin eller dieselbränsle som den kvotskyldige blivit skattskyldig för under ett kalenderår ska utgöras av biodrivmedel. Den innebär alltså inte att varje liter bensin eller dieselbränsle som levererats eller använts ska innehålla en viss andel biodrivmedel, utan andelen ska uppfyllas på den totala kvotpliktiga volymen under ett kalenderår.

Uttrycken bensin, dieselbränsle, biodrivmedel och kvotpliktig volym definieras i 2 §.

Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

6 §

Paragrafen anger storleken på dieselbränslekvoten. Vad som avses med dieselbränsle och kvotpliktig volym framgår av definitionen i 2 §.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får ett bemyndigande att meddela ytterligare föreskrifter om vad som avses med särskilt anvisade biodrivmedel och om hur andelen biodrivmedel i dieselbränsle ska beräknas och uppfyllas. Bestämmelser avseende dieselbränslekvoten kommer därför att finnas även i förordning och i myndighetsföreskrifter.

Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

7 §

Paragrafen anger storleken på bensinkvoten. Vad som avses med bensin och kvotpliktig volym framgår av definitionen i 2 §.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får ett bemyndigande att meddela ytterligare föreskrifter om hur andelen biodrivmedel i bensin ska beräknas och uppfyllas. Bestämmelser avseende bensinkvoten kommer därför att finnas även i förordning och i myndighetsföreskrifter.

Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

8 §

Paragrafen anger att kvotplikten endast får uppfyllas med biodrivmedel som uppfyller hållbarhetskriterierna enligt lagen (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen.

Övervägandena finns i avsnitt 6.3.

9 §

I paragrafen anges att den som är kvotskyldig varje år ska redovisa till tillsynsmyndigheten hur kvotplikten har uppfyllts under det föregående kalenderåret. Ytterligare föreskrifter om redovisningen kommer att framgå av förordning eller av myndighetsföreskrifter eftersom regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får ett bemyndigande att meddela ytterligare föreskrifter om redovisning av kvotplikt. Av ikraftträdandebestämmelsen framgår hur kvotplikten för år 2014, då lagen träder i kraft, ska redovisas.

Övervägandena finns i avsnitt 6.4.

10 §

I paragrafen anges att en förseningsavgift på 5 000 kronor ska tas ut av en kvotskyldig som inte i rätt tid redovisar till tillsynsmyndigheten hur kvotplikten har uppfyllts under det föregående kalenderåret.

Förseningsavgiften får sättas ned eller efterges om det finns synnerliga skäl. Vad som avses med synnerliga skäl är, i detta sammanhang, förhållanden som den kvotskyldige inte kunnat råda över.

Av 12 § framgår att det är tillsynsmyndigheten som prövar frågor om förseningsavgift.

Övervägandena finns i avsnitt 6.4.

11 §

I paragrafen anges att en kvotpliktsavgift ska tas ut av en kvotskyldig som inte har uppfyllt kvotplikten för ett kalenderår. Avgiften ska vara högst 20 kronor per liter biodrivmedel som saknas i den kvotpliktiga volymen.

Kvotpliktsavgiften får sättas ned eller efterges om det finns synnerliga skäl. Med synnerliga skäl avses exempelvis oföretsedda yttre händelser eller andra omständigheter som gör att det är orimligt att kräva att kvotplikten uppfylls. Avgiften bör då helt kunna slopas helt eller sättas ned till en kostnad som andra kvotskyldiga har för att uppfylla kvotplikten.

Regeringen får ett bemyndigande att meddela ytterligare föreskrifter om kvotpliktsavgiften. Detta innebär att högsta möjliga belopp för uttag av kvotpliktsavgift framgår av lagen men det är regeringen som på förordningsnivå fastställer slutligt hur hög kvotpliktsavgiften ska vara.

Av 12 § framgår att det är tillsynsmyndigheten som prövar frågor om kvotpliktsavgift.

Övervägandena finns i avsnitt 6.5.

12 §

I paragrafen anges att det är tillsynsmyndigheten som prövar frågor om förseningsavgift och om kvotpliktsavgift.

Övervägandena finns i avsnitt 6.4 och 6.5.

13 §

Paragrafen anger att en förseningsavgift eller en kvotpliktsavgift som inte har betalats efter betalningsuppmaning ska lämnas för indrivning och att verkställighet enligt utsökningsbalken får ske vid indrivning. Bestämmelser om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.

Övervägandena finns i avsnitt 6.4 och 6.5.

14 §

I paragrafen anges att den som är eller har varit kvotskyldig ska spara uppgifter som har betydelse för kvotplikten i sju år från utgången av det kalenderår som uppgifterna avser. Uppgifter som har betydelse för kvotplikten är exempelvis uppgifter om de volymer av ett bränsle som har hanterats.

Övervägandena finns i avsnitt 6.6.

15 §

I paragrafen anges en skyldighet för den som är eller har varit kvotskyldig att på tillsynsmyndighetens begäran lämna de upplysningar och de handlingar som myndigheten behöver för tillsynen.

Övervägandena finns i avsnitt 6.6.

16 §

Av paragrafen framgår att tillsynsmyndigheten får meddela de förelägganden som behövs för tillsynen samt att ett föreläggande får förenas med vite. Bestämmelser om bl.a. vitets storlek finns i lagen (1985:206) om viten.

Övervägandena finns i avsnitt 6.6.

17 §

Av paragrafens *första stycke* framgår att tillsynsmyndighetens beslut om förseningsavgift, om kvotpliktsavgift och om föreläggande som har förenats med vite får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Av paragrafens *andra stycke* framgår att prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Övervägandena finns i avsnitt 6.7.

Ikraftträdandebestämmelse

Lagändringarna träder i kraft den 1 maj 2014. År 2015 ska redovisningen enligt 9 § omfatta hur kvotplikten har uppfyllts från och med maj till och med december år 2014.

Övervägandena finns i avsnitt 6.8.

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

7 kap.

3 a §

Denna paragraf reglerar skatteavdrag för andra motorbränslen än bensin och dieselbränsle. Denna paragraf reglerar därigenom beskattningen för den beståndsdel som framställts av biomassa som ingår i ett höginblandat motorbränsle som t.ex. E85. Paragrafen innebär att avdrag får göras för energiskatt och koldioxidskatt motsvarande hela energiskatten och hela koldioxidskatten på den andel av motorbränslet som framställts av biomassa. De lagtekniska ändringarna i *första stycket* görs för att uppnå samstämmighet med utformningen av 3 b – 3 d §§. Krav på hållbarhet gäller enligt *andra stycket*.

För den beståndsdel som framställts av biomassa och som ingår i bensin eller dieselbränsle, regleras befrielsen från koldioxidskatt i 3 b § och energiskattenedsättningens omfattning i 3 c och 3 d §§. Den direkta hänvisningen till etanol i bestämmelsens *tredje stycke* tas bort då omfattningen av avdragsrätten för etanolinblandning i bensin följer av 3 b och 3 c §§.

Övervägandena finns i avsnitt 7.3 och 7.4.

3 b §

Ändringen innebär att den särskilda skattenedsättningen för hydrerade vegetabiliska oljor och fetter (HVO) och syntetisk bensin av biomasseursprung upphör att gälla. Efter ändringen reglerar paragrafen koldioxidskattenedsättning för bensin och dieselbränsle som innehåller hållbara beståndsdelar som framställts av biomassa. Exempel på hållbara beståndsdelar i dieselbränsle kan vara de andelar av FAME (fettsyrametylestrar) eller HVO, som har framställts av biomassa. Exempel på hållbara beståndsdelar i bensin kan vara metanol eller etanol. I förekommande fall innehåller bränslebeståndsdelar även delar som inte är av biomasseursprung. Det kan exempelvis röra sig om fossila denatureringsmedel i etanol eller en andel av FAME som framställts av fossil metanol. Exempelvis tillverkas RME, som är en typ av FAME, genom att metanol används för att förestra rapsolja till RME och glycerol. Glycerolen i rapsoljan byts ut mot metanol, vilket innebär att en av de 19 kolatomerna i RME kommer från metanol som oftast är fossil. Detta kan även uttryckas som att 5,3 procent av kolatomerna i RME är fossila i det fall att fossil metanol används vid tillverkningen. Avdraget ska endast omfatta den del av beståndsdelens som härrör från biomassa.

Paragrafens *första stycke* ändras även redaktionellt i förtydligande syfte genom att ordet ”bränslet” byts ut mot ”motorbränslet”.

Koldioxidskatten syftar till att minska utsläppen av växthusgaser från förbränning av bränslen som innehåller fossilt kol. Eftersom bränslebeståndsdelar som framställs av biomassa inte innehåller fossilt kol ska koldioxidskatt inte tas ut för dem. Dock gäller ett krav på hållbarhet. Avdraget är en rent lagtekniskt lösning för att uppnå detta. Om inte kravet på hållbarhet uppfylls medges inte skatteavdrag. Beskattning sker då enligt bestämmelserna i 2 kap. LSE.

Övervägandena finns i avsnitt 7.2 och 7.3.

3 c §

Paragrafen reglerar hur energiskattens omfattning åstadkoms genom ett visst skatteavdrag för den beståndsdel som framställts av biomassa och som ingår som en andel av bensin.

Ändringen i paragrafens *första stycke* är en följd av att avdragsrättens begränsning, till att endast gälla 5 volymprocent biodrivmedel av den totala mängd bensin som omfattas av den aktuella deklARATIONEN, tagits bort.

I bestämmelsen regleras energiskatteavdraget för den beståndsdel som framställts av biomassa som ingår i bensin. Avdraget innebär att inblandade beståndsdelar framställda av biomassa behandlas neutralt i förhållande till varandra genom att skattenedsättningen uttryckligen kopplas till bränslenas energiinnehåll. Avdraget föranleds av att en beståndsdel som är framställd av biomassa vanligtvis har ett energivärde som understiger energivärdet i det fossila bränsle som det ersätter (bensin). Skatteavdragets storlek är beroende av energiinnehållet i den beståndsdel som framställts av biomassa. Krav på hållbarhet gäller enligt paragrafens *tredje stycke*.

För 1 000 liter bensin som uppfyller miljöklass 1 innehållande 5 volymprocent hållbar etanol ska energiskatten alltså beräknas enligt följande:

1. Energiinnehållet för hållbar etanol kan exempelvis uppgå till 0,0212 GJ. Energiskatteavdraget beräknas till 100 procent minskat med kvoten mellan energiinnehållet för etanol och energiinnehållet för bensin (100 procent – 0,0212/0,0326).
2. 1 000 liter bensin innehållande 5 volymprocent etanol, innebär att bensinen består av 50 liter etanol. I denna exempelberäkning förutsätts att hela den volymen framställts av biomassa.
3. Avdraget för andelen hållbar etanol beräknas således till 50 liter hållbar etanol multiplicerat med skattesatsen för bensin som uppfyller miljöklass 1 multiplicerat med skatteavdraget uttryckt i procent (enligt punkt 1 i detta exempel). Energiskatten för bensin som uppfyller miljöklass 1, motorbensin, uppgår 2013 till 3 kronor och 13 öre per liter. Avdraget i exemplet, som här beräknas utifrån 2013 års skattenivå, uppgår således till ungefär $50 * 3,13 * (1 - 0,0212/0,0326) = 55$ kronor.

I förekommande fall innehåller bränslebeståndsdelar även delar som inte är av biomasseursprung. Avdraget omfattar endast den del av beståndsdelens som härrör från biomassa och beräknad utifrån energiinnehållet i delen.

Paragrafens första stycke ändras även redaktionellt i förtydligande syfte genom att ordet ”bränslet” byts ut mot ”motorbränslet”.

Övervägandena finns i avsnitt 7.3.

3 d §

Paragrafen reglerar skattebefrielsens omfattning för den beståndsdel som framställts av biomassa och som ingår som en andel av dieselbränsle. Exempel på hållbara beståndsdelar i dieselbränsle kan vara FAME (fettsyrametylestrar) eller hydrerade vegetabiliska oljor och fetter, s.k. HVO.

Ändringen i paragrafens *första stycke* är en följd av att avdragsrättens begränsning, till att endast gälla 5 volymprocent biodrivmedel av den totala mängd dieselbränsle som omfattas av den aktuella deklarationen, tagits bort.

I bestämmelsen regleras energiskattebefrielsen för den beståndsdel som framställts av biomassa som ingår i dieselbränsle. Avdraget innebär att inblandade beståndsdelar framställda av biomassa behandlas neutralt i förhållande till varandra genom att skattenedsättningen uttryckligen kopplas till bränslenas energiinnehåll. Avdraget föranleds av att en beståndsdel som är framställd av biomassa vanligtvis har ett energivärde som understiger energivärdet i det fossila bränsle som det ersätter (dieselbränsle). Avdragets storlek är beroende av energiinnehållet i den beståndsdel som framställts av biomassa. I förekommande fall innehåller bränslebeståndsdelar även delar som inte är av biomasseursprung. Avdraget omfattar endast den del av beståndsdelens som härrör från biomassa och beräknad utifrån energiinnehållet i delen. Krav på hållbarhet gäller enligt paragrafens *tredje stycke*.

För dieselbränsle innehållande FAME med ett energiinnehåll av 0,033 GJ per liter får således avdrag göras för energiskatt med 8,078 procent och för koldioxidskatt med 100 procent på den andel av dieselbränslet som utgörs av beståndsdelens som framställts av biomassa. Procentsatsen 8,078 procent framräknas genom att minska 100 procent med kvoten mellan energiinnehållet för FAME och energiinnehållet för dieselbränsle ($100 \text{ procent} - 0,033/0,0359 = 8,078 \text{ procent}$). Beräkning av andel av bränslebeståndsdelens som framställts av biomassa och det energiinnehåll som är hänförlig till denna sker utifrån samma princip som i exemplet avseende RME i kommentaren till 3 b §.

Paragrafens *första stycke* ändras även redaktionellt i förtydligande syfte genom att ordet ”bränslet” byts ut mot ”motorbränslet”.

Övervägandena finns i avsnitt 7.3.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Ändringarna i LSE träder i kraft den 1 maj 2014 och tillämpas från och med detta datum. Äldre bestämmelser ska fortfarande gälla för förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet. Detta innebär att äldre bestämmelser är tillämpliga då skattskyldighet inträtt före ikraftträdandet.

Promemorians lagförslag

Lagtext

Förslag till lag om kvotplikt för biodrivmedel

Härigenom föreskrivs följande

Inledande bestämmelser

1 § Denna lag reglerar inblandningen av biodrivmedel i bensen och i dieselbränsle.

2 § I denna lag betyder uttrycken

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,

bensen: 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: vätskeformiga bränslen som framställs av biomassa och som är avsedda för motordrift,

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

kvotpliktig volym: den mängd bensen, exklusive alkylatbensen enligt 5 § drivmedelslagen (2011:319), eller dieselbränsle, inklusive den volym biodrivmedel som blandats in eller ingår i bränslet, som den kvotskyldiges skattskyldighet har inträtt för under ett kalenderår enligt 5 kap. lagen (1994:1776) om skatt på energi.

3 § Den myndighet som regeringen bestämmer utövar tillsyn över att denna lag och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen följs.

Kvotskyldighet

4 § Kvotskyldig är den som är skattskyldig enligt 4 kap. 1 § 1 och 2 lagen (1994:1776) om skatt på energi för kvotpliktiga volymer.

5 § Den som är kvotskyldig ska se till att det för varje kalenderår finns en viss andel biodrivmedel i den kvotpliktiga volymen bensen eller dieselbränsle.

6 § Andelen biodrivmedel i dieselbränsle ska uppgå till sammanlagt minst 9,5 volymprocent av den kvotpliktiga volymen varav minst 3,5 volymprocent ska uppfyllas med särskilt anvisade biodrivmedel.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om vad som avses med särskilt anvisade biodrivmedel och om hur andelen biodrivmedel i dieselbränsle ska beräknas och uppfyllas.

7 § Andelen biodrivmedel i bensen ska uppgå till minst 4,8 volymprocent av den kvotpliktiga volymen bensen. Denna andel ska öka till minst 7 volymprocent av den kvotpliktiga volymen bensen senast den 1 maj 2015.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om hur andelen biodrivmedel i bensen ska beräknas och uppfyllas.

8 § Kvotplikten får endast fullgöras med biodrivmedel som uppfyller hållbarhetskriterierna enligt lagen (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen.

Redovisning av kvotplikt

9 § Den som är kvotskyldig ska varje år redovisa till tillsynsmyndigheten hur kvotplikten har uppfyllts under det föregående kalenderåret.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om redovisning av kvotplikt.

Förseningsavgift

10 § En förseningsavgift på 5 000 kronor ska tas ut av en kvotskyldig som inte lämnar en sådan redovisning som avses i 9 § i rätt tid.

Förseningsavgiften får sättas ned eller efterskänkas om det finns synnerliga skäl.

Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om förseningsavgiften.

Kvotpliktsavgift

11 § En kvotpliktsavgift ska tas ut av en kvotskyldig som inte har uppfyllt kvotplikten för ett kalenderår. Avgiften ska vara högst 20 kronor per liter biodrivmedel som saknas i den kvotpliktiga volymen.

Kvotpliktsavgiften får sättas ned eller efterskänkas om det finns synnerliga skäl.

Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om kvotpliktsavgiften.

12 § Tillsynsmyndigheten prövar frågor om förseningsavgift och om kvotpliktsavgift.

Indrivning

13 § Om en förseningsavgift eller en kvotpliktsavgift inte har betalats efter betalningsuppmaning ska avgiften lämnas för indrivning. Vid indrivning får verkställighet enligt utsökningsbalken ske.

Skyldighet att spara uppgifter

14 § Den som är eller har varit kvotskyldig ska spara uppgifter som har betydelse för kvotplikten i tio år från utgången av det kalenderår som uppgifterna avser.

Tillsyn

15 § Den som är eller har varit kvotskyldig ska på tillsynsmyndighetens begäran lämna de upplysningar och de handlingar som myndigheten behöver för tillsynen.

16 § Tillsynsmyndigheten får meddela de förelägganden som behövs för tillsynen.

Ett föreläggande får förenas med vite.

Överklagande

17 § Tillsynsmyndighetens beslut om förseningsavgift, om kvotpliktsavgift eller om föreläggande som har förenats med vite får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs för överklagande till kammarrätt.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 maj 2014.
 2. Redovisningen enligt 9 § ska år 2015 omfatta hur kvotplikten har uppfyllts från maj till och med december år 2014.

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

Bilaga 1

Häri genom föreskrivs i fråga om lagen (1994:1776) om skatt på energi att 7 kap. 3 a – 3 d §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

3 a §

Om inte annat följer av 3 b–3 d §§ får en skattskyldig göra avdrag för energiskatt med 100 procent och för koldioxidskatt med 100 procent på bränsle som den skattskyldige har förbrukat eller sålt som motorbränsle, upp till belopp som motsvarar skatten på den andel av motorbränslet som utgörs av beståndsdel som framställts av biomassa.

Första stycket gäller endast om motorbränslet eller beståndsdel omfattas av ett hållbarhetsbesked enligt 3 kap. 1 b § lagen (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande bibränslen.

Första stycket gäller dock inte för biogas eller för den beståndsdel av motorbränsle enligt 2 kap. 1 § första stycket 1 eller 2 som utgörs av etanol.

För annat bränsle än som avses i 2 kap. 1 § första stycket 1, 2 eller 3 och som en skattskyldig förbrukat eller sålt som motorbränsle, får den skattskyldige göra avdrag för energiskatt med 100 procent och för koldioxidskatt med 100 procent av skatten på den andel av motorbränslet som utgörs av beståndsdel som framställts av biomassa.

Första stycket gäller dock inte för biogas.

3 b §

Om ett bränsle som framställts av biomassa utgör ett bränsle som avses i 2 kap. 1 § första stycket 1, 2 eller 3, får den skattskyldige under respektive redovisningsperiod endast göra avdrag enligt 3 a § för skatt som motsvarar skatten på den andel av motorbränsle som bränslet utgör och till den del som uppgår till högst 15 volymprocent av den totala mängd motorbränsle som detta bränsle ingår i och för vilket den skattskyldige ska redovisa skatt under redovisningsperioden.

Med redovisningsperiod förstås här redovisningsperiod enligt 26 kap. 10 eller 17 § eller en händelse enligt 26 kap. 8 §

För bränsle som avses i 2 kap. 1 § första stycket 1, 2 eller 3 och som en skattskyldig förbrukat eller sålt som motorbränsle, får den skattskyldige göra avdrag för koldioxidskatt med 100 procent av koldioxidskatten på den andel av motorbränslet som utgörs av beståndsdel som framställts av biomassa.

Första stycket gäller endast om motorbränslet eller beståndsdel omfattas av ett hållbarhetsbesked enligt 3 kap. 1 b § lagen

3 c §

För bränsle som avses i 2 kap. 1 § första stycket 1 eller 2 och som *den skattskyldige* förbrukat eller sålt som motorbränsle får den skattskyldige göra avdrag för energiskatt med 89 procent och för koldioxidskatt med 100 procent på den andel av bränslet som utgörs av annan beståndsdel som framställts av biomassa än sådan som avses i 3 b §. Avdrag får dock under respektive redovisningsperiod endast göras för skatt motsvarande skatten på beståndsdelens andel av motorbränslet till den del som uppgår till högst 5 volymprocent av den totala mängd motorbränsle som avses i 2 kap. 1 § första stycket 1 och 2 och för vilket den skattskyldige ska redovisa skatt under redovisningsperioden.

Med redovisningsperiod förstås här period enligt 26 kap. 10 eller 17 § eller en händelse enligt 26 kap. 8 § skatteförfarandelagen (2011:1244).

För bränsle som avses i 2 kap. 1 § första stycket 1 eller 2 och som *en skattskyldig* förbrukat eller sålt som motorbränsle får den skattskyldige göra avdrag för energiskatt med viss procentuell andel av energiskatten på den andel av motorbränslet som utgörs av beståndsdel som framställts av biomassa.

Med procentuell andel i första stycket förstås

1. 100 procent minskat med kvoten mellan energiinnehållet i beståndsdelens och 0,0326 GJ per liter, eller

2. en av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer fastställd procentuell andel för viss beståndsdel beräknad utifrån 100 procent minskat med kvoten mellan det högsta energiinnehållet för sådan beståndsdel och 0,0326 GJ per liter.

Första stycket gäller endast om motorbränslet eller beståndsdelens omfattas av ett hållbarhetsbesked enligt 3 kap. 1 b § lagen (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande bibränslen.

Om beståndsdelens utgörs av etanol medges skattebefrielse enligt denna paragraf endast om den skattskyldige har framställt eller anskaffat denna etanol eller motsvarande mängd etanol, vilken

3 d §

För bränsle som avses i 2 kap. 1 § första stycket 3 och som *den skattskyldige* förbrukat eller sålt som motorbränsle får den skattskyldige göra avdrag för energiskatt med 84 procent och för koldioxidskatt med 100 procent på den andel av bränslet som utgörs av annan beståndsdel som framställts av biomassa än sådan som avses i 3 b §. Avdrag får dock under respektive redovisningsperiod endast göras för skatt motsvarande skatten på beståndsdelens andel av motorbränslet till den del som uppgår till högst 5 volymprocent av den totala mängd motorbränsle som avses i 2 kap. 1 § första stycket 3 och för vilket den skattskyldige ska redovisa skatt under redovisningsperioden.

Med redovisningsperiod förstås här period enligt 26 kap. 10 eller 17 § eller en händelse enligt 26 kap. 8 § skatteförarandelagen (2011:1244).

För bränsle som avses i 2 kap. 1 § första stycket 3 och som *en skattskyldig* förbrukat eller sålt som motorbränsle får den skattskyldige göra avdrag för energiskatt med viss procentuell andel av energiskatten på den andel av motorbränslet som utgörs av beståndsdel som framställts av biomassa.

Med procentuell andel i första stycket förstås

1. 100 procent minskat med kvoten mellan energiinnehållet i beståndsdelens och 0,0359 GJ per liter, eller

2. en av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer fastställd procentuell andel för viss beståndsdel beräknad utifrån 100 procent minskat med kvoten mellan det högsta energiinnehållet för sådan beståndsdel och 0,0359 GJ per liter.

Första stycket gäller endast om motorbränslet eller beståndsdelens omfattas av ett hållbarhetsbesked enligt 3 kap. 1 b § lagen (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen.

Denna lag träder i kraft den 1 maj 2014. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet.

Förteckning över remissinstanser

Näringsdepartementets promemoria Kvotplikt för biodrivmedel har skickats till 64 remissinstanser. Det har inkommit yttranden från 63 remissinstanser.

Följande remissinstanser har yttrat sig över promemorian.

Kammarrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Växjö, Domstolsverket, Konsumentverket, Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (Swedac), Kommerskollegium, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Statskontoret, Tullverket, Skatteverket, Statistiska Centralbyrån (SCB), Kungliga tekniska högskolan, Lunds tekniska högskola, Statens jordbruksverk, Skogsstyrelsen, Sveriges lantbruksuniversitet, Konjunkturinstitutet, Naturvårdsverket, Trafikverket, Statens väg- och transportforskningsinstitut, Transportstyrelsen, Trafikanalys, Konkurrensverket, Energimyndigheten, Tillväxtverket, Kungliga Skogs- och lantbruksakademien (KSLA), Avfall Sverige, Bil Sweden, BioAlcohol Foundation (BAFF), Energigas Sverige, Föreningen Sveriges skogsindustrier (Skogsindustrierna), Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas), Gröna bilister, Lantbrukarnas riksförbund (LRF), Motorbranschens riksförbund, Motormännens riksförbund (Motormännen), Näringslivets Regelnämnd (NNR), Svenska Bioenergiföreningen (SVEBIO), Svenska Bussbranschens Riksförbund, Svensk kollektivtrafik, Svenska Naturskyddsföreningen, Svenska Petroleum och Biodrivmedels Institutet (SPBI), Svenska Trädbränsleföreningen, Sveriges Åkeriföretag.

Följande remissinstanser har avstått från att yttra sig över promemorian. Företagarna, Institutet för jordbruks- och miljöteknik, Svensk fjärrvärme.

Yttrande har också inkommit från E.ON Sverige AB (E.ON), Arizona Chemical AB, Nordisk Etanol & Biogas AB, VärmlandsMetanol AB, Perstorp BioProducts AB (Perstorp), Lantmännen Energi, ST1, Preem AB, Förvaltningsrätten i Falun, SEKAB, EcoPar AB, Vest Buss Sverige AB, Neste Oil.