

Promemoria

Reduktionsplikt för bensin och diesel – kontrollstation

Promemorians huvudsakliga innehåll

I promemorian föreslås reduktionsnivåer till och med 2030 för bensin och diesel. Möjligheten att uppfylla reduktionsplikten med egna eller förvärvade överskott av utsläppsminskningar utökas och i viss utsträckning ska sådana överskott kunna sparas till påföljande år. I promemorian finns också förslag om att höja maxgränsen för den förseningsavgift som ska tas ut om en redovisning av reduktionsplikten inte görs i rätt tid.

I promemorian görs även bedömningen att det på sikt bör vara möjligt att använda fossilfria elektrobränslen för att uppfylla reduktionsplikten och att biodrivmedel från råvaror med hög risk för indirekt ändrad markanvändning inte ska kunna användas för att uppfylla reduktionsplikten.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 augusti 2021.

Innehållsförteckning

1	Förslag till lag om ändring i lagen (2017:1201) om reduktion av växthusgasutsläpp i vissa fossila drivmedel	4
2	Ärendet och dess beredning	8
3	EU-rätten och nationella klimatmål	9
3.1	Förnybartdirektivet.....	9
3.2	De klimatpolitiska målen.....	9
4	Genomförande av artiklarna 25–27 i det omarbetade förnybartdirektivet	10
5	Reduktionsnivåer för bensen och diesel	13
5.1	Reduktionsnivåer för bensen och diesel.....	13
5.2	Det bör inte införas någon kvot för avancerade biodrivmedel.....	19
6	Införande av flexibla kvoter och ändrade regler för överlåtelse av utsläppsminskningar.....	21
7	Reduktionsplikts- och förseningsavgift.....	24
8	Begränsning av biodrivmedel från råvaror med hög risk för indirekt ändrad markanvändning.....	26
9	Elektrobränslen och återvunna kolbaserade drivmedel.....	28
10	Uppgiftsskyldighet för Skatteverket	31
11	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	31
12	Konsekvensutredning.....	32
12.1	Nollalternativ.....	32
12.2	Alternativa utformningar	32
12.3	Förutsättningar för konsekvensanalysen	32
12.4	Övergripande konsekvenser av förslaget.....	37
12.4.1	Vilka som berörs av förslaget.....	37
12.4.2	Offentligfinansiella effekter	37
12.4.3	Priseffekter på drivmedel	37
12.4.4	Behovet av biodrivmedel för att uppfylla reduktionsplikten	39
12.4.5	Effekter för miljön.....	43
12.4.6	Förenlighet med EU-rätten	46
12.4.7	Påverkan på självförsörjningsgrad.....	46
12.4.8	Ikraftträdandedatum	46
12.5	Konsekvenser för företag och näringsliv.....	46
12.5.1	Påverkan på drivmedelsleverantörer	46
12.5.2	Påverkan på företag och näringsliv till följd av ökade drivmedelskostnader	48
12.5.3	Producenter av biodrivmedel.....	48
12.5.4	Påverkan på konkurrensförhållanden mellan företag.....	49
12.5.5	Påverkan på små företag.....	49
12.6	Konsekvenser för hushåll	49
12.7	Konsekvenser för myndigheter och domstolar	50

12.7.1	Energimyndigheten.....	50
12.7.2	Domstolarna	51
12.8	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män	51
12.9	Övrigt	51
13	Författningskommentar	52

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

Härigenom föreskrivs¹ i fråga om lagen (2017:1201) om reduktion av växthusgasutsläpp i vissa fossila drivmedel²

dels att 6 § ska upphöra att gälla,

dels att 2, 5, 7–9 och 16 §§ och rubriken närmast före 7 § ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt lagrådsremissen Föreslagen lydelse
Reduktionsplikt för flygfotogen

2 §

I denna lag betyder

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

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

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

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

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

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

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

reduktionsplikt: en skyldighet att minska utsläppen av växthusgaser i ett livscykelperspektiv per energienhet från reduktionspliktigt drivmedel genom inblandning av *biodrivmedel*,

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

reduktionspliktigt drivmedel: ett drivmedel som innehåller högst 98 volympcent biodrivmedel och som skattskyldighet har inträtt för enligt 5 kap. lagen (1994:1776) om skatt på energi, om drivmedlet är

¹ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 av den 11 december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor.

² Senaste lydelse av lagens rubrik, se lagrådsremissen Reduktionsplikt för flygfotogen.

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

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

3. flygfotogen som inte används av Försvarmakten,
reduktionspliktig energimängd: den energimängd som motsvarar volymen reduktionspliktigt drivmedel under ett kalenderår,
växthusgas: koldioxid, metan och dikväveoxid.

5 §

Den som har reduktionsplikt för bensin eller diesel ska för varje kalenderår se till att utsläppen av växthusgaser från den reduktionspliktiga energimängden av sådant bränsle understiger utsläppen från motsvarande energimängd fossil bensin eller fossil diesel med

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

1. minst 4,2 procent för bensin, och

2. minst 21 procent för diesel.

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

Överlåtelse av utsläppsminskning

Överskott av utsläppsminskningar

7 §

Om den som har reduktionsplikt har minskat utsläppen på det sätt som anges i denna lag och mer än vad som krävs, får överskottet genom en överenskommelse överlåtas till någon annan som har reduktionsplikt för samma typ av drivmedel och för samma år så att denne kan tillgodoräkna sig minskningen.

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

Ett överskott får användas för att uppfylla reduktionsplikten för

1. diesel, om överskottet avser bensin eller diesel,

2. bensin, om överskottet avser bensin,

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

4. flygfotogen, om överskottet avser flygfotogen.

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

1. samma kalenderår, eller

2. kalenderåret dessförinnan, i den utsträckning som regeringen föreskriver.

Nuvarande lydelse

Den som har reduktionsplikt ska *senast den 1 april* varje år redovisa till tillsynsmyndigheten i vilken utsträckning och hur reduktionsplikten har uppfyllts under det föregående kalenderåret. Överlåtelse och förvärv av en utsläppsminskning ska framgå av redovisningen.

Tillsynsmyndigheten ska ta ut en förseningsavgift av den som har reduktionsplikt och inte redovisar enligt 8 § *i rätt tid*. Avgiften får vara högst 5 000 kronor.

Tillsynsmyndigheten får besluta att sätta ned eller avstå från att ta ut avgiften, om det finns synnerliga skäl.

Föreslagen lydelse

8 §

Den som har reduktionsplikt ska varje år, *vid den tidpunkt som regeringen bestämmer*, redovisa till tillsynsmyndigheten i vilken utsträckning och hur reduktionsplikten har uppfyllts under det föregående kalenderåret. Överlåtelse och förvärv av en utsläppsminskning ska framgå av redovisningen.

9 §

Tillsynsmyndigheten ska ta ut en förseningsavgift av den som har reduktionsplikt och inte redovisar enligt 8 § *inom föreskriven tid*. Avgiften får vara högst 50 000 kronor.

16 §

Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om förseningsavgiften och reduktionspliktsavgiften.

Regeringen får meddela föreskrifter om

1. hur stor del av ett överskott av en utsläppsminskning som får användas för att uppfylla reduktionsplikten för det kalenderår som följer efter kalenderåret då överskottet har uppkommit,

2. vad som avses med förnybara och fossilfria drivmedel och hur det ska säkerställas att dessa drivmedel är hållbara,

3. förseningsavgiften, och

4. reduktionspliktsavgiften.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022 i fråga om 8 § och i övrigt den 1 augusti 2021.

2. Reduktionsplikten för 2021 ska uppfyllas för perioderna januari-juli respektive augusti-december var och en för sig.

2 Ärendet och dess beredning

Den 1 juli 2018 trädde lagen (2017:1201) om reduktion av växthusgasutsläpp genom inblandning av biodrivmedel i bensin och dieselbränslen (reduktionspliktslagen) i kraft. Genom reduktionspliktslagen åläggs drivmedelsleverantörer att minska växthusgasutsläppen från bensin och diesel genom inblandning av biodrivmedel. I budgetpropositionen för 2018 gjorde regeringen bedömningen att kontrollstationer för reduktionsplikten skulle genomföras med start 2019 och därefter vart tredje år. Reduktionsnivåerna för bensin och diesel för åren efter 2020 skulle ses över vid kontrollstationen 2019.

Regeringen gav den 28 juni 2018 Statens energimyndighet (Energimyndigheten) i uppdrag att utreda och lämna förslag på reduktionsnivåer för åren 2021 till 2030. Myndigheten fick även i uppdrag att analysera om reduktionsnivån för bensin och diesel bör vara gemensam samt om flytande höginblandade och rena biodrivmedel bör omfattas av reduktionsplikten eller fortsatt främjas med skattebefrielse. Myndigheten skulle vidare utreda om reduktionsplikten kan bli mer kostnadseffektiv. Myndigheten redovisade uppdraget till Regeringskansliet den 4 juni 2019 genom rapporten Kontrollstation 2019 för reduktionsplikten – reduktionsplikts utveckling 2021–2030 (ER 2019:27). En reviderad version av rapporten lämnades in till Regeringskansliet den 12 december 2019 (I2019/01744).

Reduktionsplikten är en del av det s.k. januariavtalet som är en sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna. Det framgår av punkt 31 i avtalet att reduktionsplikten ska vara utformad så att den bidrar till att nå det nationella målet om minskade växthusgasutsläpp från inrikes transporter, exklusive inrikes luftfart, med minst 70 procent senast till 2030 jämfört med 2010. Av samma punkt framgår att successivt ökade reduktionsnivåer ska skärpas för tiden efter 2020.

Denna promemoria har utarbetats i Infrastrukturdepartementet med utgångspunkt i förslagen i Energimyndighetens reviderade rapport. I promemorian finns förslag till ändringar i reduktionspliktslagen med anledning av kontrollstationen 2019 och januariavtalet. Förslaget har tagits fram i samråd med Centerpartiet och Liberalerna. I Regeringskansliet (Infrastrukturdepartementet) pågår även ett arbete med att ta fram en proposition om reduktionsplikt för flygfotogen. Vissa av lagförslagen har därför den lydelse som framgår av lagrådsremissen Reduktionsplikt för flygfotogen.

Förslagen i promemorian genomför delar av artiklarna 25–27 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 av den 11 december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor (det omarbetade förnybartdirektivet).

3 EU-rätten och nationella klimatmål

3.1 Förnybartdirektivet

Det centrala direktivet för EU:s mål om förnybar energi är Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2009/28/EG 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 (förnybartdirektivet). Förnybartdirektivet har omarbetats och ersatts av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 av den 11 december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor (det omarbetade förnybartdirektivet). Det omarbetade förnybartdirektivet ska senast vara genomfört den 30 juni 2021. I det följande refereras till det omarbetade förnybartdirektivets regelverk om inget annat anges.

I det omarbetade förnybartdirektivet finns inte längre några bindande nationella mål för förnybar energi på det sätt som fanns före omarbetningen. I stället ska medlemsstaterna bidra till ett bindande unionsmål som innebär att den totala andelen energi från förnybara energikällor av unionens slutliga energianvändning (brutto) år 2030 ska vara 32 procent. Det finns inte heller längre något särskilt mål för förnybar energi i transportsektorn. I stället ska medlemsstaterna enligt artikel 25 fastställa en skyldighet för drivmedelsleverantörer att säkerställa att andelen förnybar energi av den slutliga energianvändningen inom transportsektorn är minst 14 procent senast 2030 (minimiandel).

3.2 De klimatpolitiska målen

Flera nationella mål styr den svenska klimatpolitiken. Miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan beslutades av riksdagen 1999. Det innebär att halten av växthusgaser i atmosfären i enlighet med FN:s ramkonvention om klimatförändring ska stabiliseras på en nivå som innebär att människans påverkan på klimatsystemet inte blir farlig. Målet ska uppnås på ett sådant sätt och i en sådan takt att den biologiska mångfalden bevaras, livsmedelsproduktionen säkerställs och andra mål för hållbar utveckling inte äventyras. Riksdagen har beslutat om en precisering av miljömålet som innebär att den globala medeltemperaturökningen begränsas till långt under 2 grader Celsius över förindustriell nivå och ansträngningar görs för att hålla ökningen under 1,5 grader Celsius över förindustriell nivå. (prop. 2016/17:146, bet. 2016/17:MJU24, rskr. 2016/17:320).

Riksdagen har beslutat om flera etappmål inom miljömålssystemet som bidrar till miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan. Det etappmål som beskriver det långsiktiga klimatmålet innebär att Sverige senast 2045 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären, för att därefter uppnå negativa utsläpp. De kvarvarande utsläppen från verksamheter inom svenskt territorium ska vara minst 85 procent lägre än utsläppen 1990.

Riksdagen har även beslutat om ett särskilt etappmål för transportsektorn. Etappmålet innebär att växthusgasutsläppen från inrikes transporter (utom inrikes luftfart som ingår i EU ETS) ska minska med

minst 70 procent senast 2030 jämfört med 2010 (etappmålet för inrikes transporter). I etappmålet ingår inrikes sjöfart men varken utrikes sjöfart eller luftfart. Regeringen har gett Miljömålsberedningen i uppdrag att utifrån en bred analys av flygets och sjöfartens klimatpåverkan och möjligheter till utsläppsminskningar föreslå etappmål för flygets klimatpåverkan samt bereda möjligheten till etappmål för sjöfartens klimatpåverkan (Dir. 2020:110).

4 Genomförande av artiklarna 25–27 i det omarbetade förnybartdirektivet

Bedömning: Sverige har genom reduktionsplikten ett sådant system som krävs för att genomföra artikel 25 i det omarbetade förnybartdirektivet. De reduktionsnivåer som föreslås i memorian i kombination med att reduktionsplikten gynnar biodrivmedel med låga växthusgasutsläpp bedöms med god marginal innebära att Sverige uppfyller kravet på att andelen förnybar energi inom transportsektorn är minst 14 procent senast 2030 (minimandel). Ändringar i reduktionspliktslagen föreslås för att s.k. elektrobränslen i framtiden ska kunna användas för att uppfylla reduktionsplikten.

Skälen för bedömningen

Integrering av förnybar energi i transportsektorn (artikel 25)

Varje medlemsstat ska, genom en skyldighet för drivmedelsleverantörer, säkerställa att andelen förnybar energi av den slutliga energianvändningen inom transportsektorn är minst 14 procent senast 2030 (minimandel). Medlemsstaterna får undanta, eller göra skillnad mellan, olika drivmedelsleverantörer och olika energibärare när de fastställer skyldigheten. I artikeln finns även bestämmelser om hur medlemsstaterna ska beakta förnybara flytande och gasformiga drivmedel av icke-biologiskt ursprung om sådana bränslen omfattas av skyldigheten. Det anges också att medlemsstaterna får beakta återvunna kolbaserade bränslen, men det är inget krav. Det finns särskilda regler om hur stort bidraget till minimiandelen ska vara från avancerade biodrivmedel och biogas som produceras från vissa råvaror som förtecknas i bilaga 9 till direktivet. I artikeln finns även detaljerade regler om de undantag som medlemsstaterna får göra och hur skyldigheten för drivmedelsleverantörerna ska fastställas.

Artikeln innebär inte att varje drivmedelsleverantör måste nå en viss andel förnybar energi eller en viss andel avancerade biodrivmedel från de råvaror som anges i bilaga 9. Det som krävs är att medlemsstaten når de nivåer som framgår av artikeln genom att ställa krav på drivmedelsleverantörer. Medlemsstaterna är fria att genomföra artikeln genom att anta åtgärder som är inriktade på utsläpp av växthusgaser, såsom en reduktionsplikt. För att direktivet ska anses genomfört i denna del krävs att medlemsstaten kan visa att de angivna miniminivåerna uppfylls genom de åtgärder medlemsstaten vidtar. En metod för de beräkningar som ska göras finns i artiklarna 26 och 27 (se nedan).

Sverige har genom reduktionsplikten ett sådant system som krävs för att genomföra artikel 25. De reduktionsnivåer som föreslås i promemorian i kombination med att reduktionsplikten gynnar biodrivmedel med låga växthusgasutsläpp bedöms innebära att Sverige uppfyller miniminivåerna med god marginal. Även elektrifiering av transportsektorn kommer att bidra till att öka andelen förnybar energi i transportsektorn. Några genomförandeåtgärder utöver reduktionsplikten bedöms inte vara nödvändiga. Inom ramen för kommande kontrollstationer bör det säkerställas att kraven uppfylls över tid.

I artikel 25 finns även bestämmelser om förnybara flytande och gasformiga drivmedel av icke-biologiskt ursprung, vilket i huvudsak omfattar s.k. elektrobränslen. Elektrobränslen är syntetiska bränslen som produceras av koldioxid, vatten och elektricitet i särskilda processer. Slutprodukten kan vara vätgas, vilket endast kräver vatten och elektricitet, eller kolväten såsom metan, bensin, diesel och flygfotogen om även koldioxid används. Det finns inget krav på medlemsstaterna att tillåta användning av förnybara elektrobränslen för att uppfylla skyldigheten för drivmedelsleverantörer. Inriktningen är dock att de på sikt bör kunna användas för att uppfylla reduktionsplikten. Som en förberedelse för det föreslås vissa ändringar i reduktionspliktslagen (se avsnitt 9).

I fråga om återvunna kolbaserade bränslen görs bedömningen att de inte bör ingå i reduktionsplikten (se avsnitt 9).

Särskilda regler för biodrivmedel, flytande biobränslen och biomassabränslen som framställs ur livsmedels- och fodergrödor (artikel 26)

Artikeln innehåller regler för hur biodrivmedel, flytande biobränslen och biomassabränslen som framställs av livsmedels- och fodergrödor ska beaktas vid beräkningen av bl.a. minimiandelen för förnybar energi i transportsektorn. Högst sju procent av den slutliga energianvändningen inom väg- och järnvägstransportsektorerna i medlemsstaten får komma från sådana grödor. Det innebär dock inget förbud för medlemsstaterna att använda en högre andel biodrivmedel från sådana grödor. Medlemsstaterna har vissa möjligheter att införa ytterligare begränsningar för dessa drivmedel och utifrån uppgifter om indirekt ändring av markanvändning skilja dem åt.

Särskilda regler finns för livsmedels- och fodergrödor med hög risk för indirekt ändrad markanvändning för vilka en betydande utvidgning av produktionsområdet till mark med stora kollager observeras. Vid beräkningen av minimiandelen för transportsektorn ska bidraget från drivmedel som framställts av sådana grödor minskas från 2019 års nivå, såvida drivmedlen inte är certifierade som biodrivmedel, flytande biobränslen eller biomassabränslen med låg risk för indirekt ändrad markanvändning. Gränsen ska successivt sänkas till 0 procent från den 31 december 2023 till den 31 december 2030.

Detaljerade bestämmelser för fastställande av vilka råvaror det rör sig om och regler om certifiering av biodrivmedel där risken för indirekt ändrad markanvändning är låg finns i kommissionens delegerade förordning (EU) 2019/807 av den 13 mars 2019 om komplettering av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 vad gäller fastställande av bränsleråvaror med hög risk för indirekt ändring av

markanvändning för vilka en betydande utvidgning av produktionsområdet till mark med stora kollager kan observeras och certifiering av biodrivmedel, flytande biobränslen och biomassabränslen med låg risk för indirekt ändrad markanvändning (i det följande kommissionens delegerade förordning).

Det måste säkerställas att det finns uppgifter om biodrivmedel, flytande biobränslen och biomassabränslen som framställs ur livsmedels- och fodergrödor så att beräkningar och rapporteringar till kommissionen kan göras enligt artikel 26. Energimyndigheten har i dag ansvaret för beräkning och rapportering enligt förnybartdirektivet. Detta regleras i förordningen (2014:520) med instruktion för Statens energimyndighet. Denna ordning bör bestå. Instruktionen behöver dock uppdateras utifrån kraven i det nya direktivet. I fråga om underlag för beräkning och rapportering finns bestämmelser om skyldighet att lämna uppgifter av betydelse för de beräkningar som avses i artikeln i lagen (2001:99) om den officiella statistiken, drivmedelslagen (2011:319) och lagen (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen. Detaljerade bestämmelser om vilka uppgifter som ska lämnas finns i förordningar och myndighetsföreskrifter som ansluter till nämnda lagar. Frågan om eventuella kompletteringar i förordningar och myndighetsföreskrifter får göras i samband med att dessa författningar anpassas till det omarbetade förnybartdirektivet.

Vid beräkning och rapportering enligt artikeln måste även kommissionens delegerade förordning följas. Det måste därför säkerställas att aktörerna rapporterar uppgifter till Energimyndigheten om drivmedel som framställs av livsmedels- och fodergrödor med hög risk för indirekt ändrad markanvändning och om drivmedel som är certifierade som biodrivmedel med låg risk för indirekt ändrad markanvändning. Frågan om hur råvaror med hög risk för indirekt ändring av markanvändning ska hanteras inom ramen för reduktionsplikten behandlas i avsnitt 8.

Beräkningsregler för minimiandelarna förnybar energi inom transportsektorn (artikel 27)

I artikeln finns detaljerade regler för hur energiinnehållet i olika drivmedel ska beaktas i täljare och nämnare vid beräkningen av minimiandelen för förnybar energi i transportsektorn. Det anges även att dubbelräkning är möjlig för vissa s.k. avancerade biodrivmedel som produceras från råvaror som förtecknas i bilaga 9 till direktivet och att andelen biodrivmedel som producerats av råvaror som förtecknas i del B i samma bilaga ska begränsas vid beräkningen av minimiandelen.

I artikeln finns även bestämmelser om hur andelen förnybar el ska fastställas i den el som tillhandahålls fordon i vägtrafik och järnvägsfordon. Det framgår också hur andelen förnybar el ska beräknas vid produktion av förnybara flytande och gasformiga drivmedel av icke-biologiskt ursprung, s.k. elektrobränslen.

För att genomföra artikeln krävs att uppgifter samlas in och att Energimyndigheten gör beräkningar och rapporterar till kommissionen. De genomförandeåtgärder som redovisas för artikel 26 gäller därför även för artikel 27.

5 Reduktionsnivåer för bensin och diesel

5.1 Reduktionsnivåer för bensin och diesel

Förslag: Den som har reduktionsplikt för bensin och diesel ska för varje kalenderår se till att utsläppen av växthusgaser från den reduktionspliktiga energimängden sådant bränsle understiger utsläppen från motsvarande energimängd fossil bensin eller fossil diesel med minst den procentsats som anges nedan för respektive drivmedel.

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

Bedömning: Reduktionsnivåerna bör även i fortsättningen ses över i regelbundna kontrollstationer i syfte att se till att reduktionsnivåerna och lagstiftningen bidrar kostnadseffektivt och klimateffektivt till att nå etappmålet för inrikes transporter och ger förutsättningar för klimatpolitiska och budgetpolitiska mål att samverka med varandra.

Skälen för förslaget och bedömningen

Fortsatt separata reduktionsnivåer för bensin och diesel

Vid införandet av reduktionspliktslagen sattes separata reduktionsnivåer för bensin och diesel. Huruvida reduktionsnivåerna ska fortsätta att vara uppdelade har utretts av Energimyndigheten inom ramen för kontrollstation 2019. Energimyndigheten anger i sin rapport att det skulle kunna vara mer kostnadseffektivt med en gemensam reduktionsnivå för bensin och diesel då detta skulle leda till utsläppsminskningar där de är som billigast. De konkurrenssnedvridningar som kan uppstå mellan bolag med olika försäljningsmix skulle kunna avhjälpas med utökade möjligheter till handel med utsläppsminskningar, t.ex. genom ett certifikatsystem. Det finns dock, enligt myndigheten, flera utmaningar med att förlita sig på sådan handel med hänsyn till att fyra aktörer står för nästan hela omsättningen av drivmedel på marknaden. Myndigheten bedömer därför sammantaget att det fortsatt bör vara separata reduktionsnivåer för bensin och diesel. I denna promemoria görs samma bedömning. Det bör även fortsättningsvis, i vart fall för de närmaste åren, vara separata kvoter för bensin och diesel. Kostnadseffektiviteten i

systemet kan ökas genom andra åtgärder, exempelvis genom att kvoterna görs mer flexibla, dvs. att plikten för diesel får uppfyllas med eget eller förvärvat överskott av en utsläppsminskning för bensin och vice versa. I avsnitt 6 finns förslag om att flexibla kvoter ska införas.

Bränslekvalitetskrav sätter gränser för inblandning av biodrivmedel

I Europaparlamentets och rådets direktiv 98/70/EG av den 13 oktober 1998 om kvaliteten på bensin och dieselbränslen (bränslekvalitetsdirektivet) anges vissa begränsningar för hur mycket etanol och biodiesel i form av fettsyrametylestrar (fame) som får blandas in i bensin respektive diesel. Bestämmelser i drivmedelslagen (2011:319) genomför direktivet. Det är tillåtet att blanda in högst 10 volymprocent etanol i bensin och maximalt 7 volymprocent fame i diesel. För vätebehandlade oljor och fetter (HVO) och biobensin finns inget tak i drivmedelslagen. Det färdiga drivmedlet måste dock uppfylla drivmedelsstandarden, vilket innebär ett indirekt tak som beror på de kemiska egenskaperna i det fossila drivmedlet och i de biodrivmedel som blandas in.

Energimyndigheten anger att det är möjligt att blanda in 7 volymprocent fame och 70 volymprocent HVO i diesel. Även om det är tekniskt möjligt att producera en sådan diesel som uppfyller densitetskravet i standarden är det också viktigt att ta hänsyn till vad som är möjligt för samtliga aktörer på marknaden, eftersom det annars finns risk för konkurrensnedvridningar. Producenter av diesel har bättre förutsättningar att nå höga inblandningsnivåer än aktörer som köper en diesel som uppfyller standarden och därefter blandar in HVO. Det är därför mer rimligt att anta att den maximala inblandningsnivån är 40–70 volymprocent HVO. Det färdiga drivmedlet måste utöver densitetskravet uppfylla andra delar av standarden, vilket kan innebära ett lägre indirekt tak.

I princip all blyfri 95-oktanig bensin innehåller i dag 5 volymprocent etanol (E5). En 98-oktanig bensin innehåller ofta lägre inblandning av etanol. Energimyndigheten anger att det utöver 10 volymprocent etanol är möjligt att blanda in omkring 25 volymprocent biobensin. Bensin är en blandning av ett stort antal olika kolväten, vilket gör att begreppet biobensin kan omfatta produkter med förhållandevis olika egenskaper. Den biobensin som används i dag, bionafta, har ett lågt oktantal vilket begränsar inblandningen till ett fåtal procentenheter. Det kan enligt myndigheten bli nödvändigt att producera fossil bensin med ett högre oktantal för att klara en hög inblandning. Om hänsyn ska tas till förutsättningarna för samtliga aktörer på marknaden, är det dock tveksamt om det skulle gå att nå 25 volymprocent inblandning av biobensin till 2030. Biobensin med högre oktantal finns inte i produktion och kan kräva ytterligare forskning. Det är oklart om producenter kommer att satsa på en sådan produkt, eftersom förnybar diesel längre fram kan användas för biojetmarknaden när vägtrafiken i högre grad elektrifieras. En mer försiktig bedömning är att det utöver 10 volymprocent etanol i bensin kan vara rimligt att blanda in 5–10 volymprocent biobensin, inklusive bionafta. Det finns möjlighet att producera samprocessad bensin där andelen biodrivmedel beräknas på raffinaderiet. Bedömningen är dock att inte alla aktörer som omfattas av reduktionsplikten har möjlighet att köpa in sådan bensin.

Drivmedelsstandarder och bränslekvalitetskrav kan komma att ändras, vilket kan öka möjligheten att blanda in mer biodrivmedel. Det är viktigt att bränslekvalitetsdirektivet uppdateras så att en högre andel etanol kan blandas in i bensin. Eftersom etanol ökar oktantalet, förbättrar det även möjligheterna att blanda in bionaftha. Om höginblandade och rena biodrivmedel på sikt inkluderas i reduktionsplikten, kan de också bidra till att det blir möjligt att uppfylla höga reduktionsnivåer utan att riskera en konflikt med bränslekvalitetskraven. En sådan mekanism finns redan i dag då ett drivmedel som uppfyller specifikationen för ren HVO men som innehåller tre procent fossila tillsatser omfattas av reduktionsplikten. Fler förnybara eller fossilfria drivmedel, såsom elektrobränslen, kan över tid också komma in på marknaden och eventuellt förbättra möjligheten att nå höga inblandningsnivåer om de omfattas av reduktionsplikten. Frågan bör följas i de kontrollstationer för reduktionsplikten som genomförs vart tredje år.

För att reduktionsplikten ska bidra till att nå etappmålet för inrikes transporter kan det vara rimligt att höja reduktionsnivåerna för bensin till en nivå som överstiger vad bränslekvalitetskraven tillåter. Det kan bl.a. minska risken för snedvridningseffekter på marknaden av att reduktionsplikten leder till att priset på diesel blir mycket högre än priset på bensin. Om överskott av utsläppsminskningar från diesel får användas för att uppfylla plikten för bensin, skulle det öka möjligheterna att göra en sådan höjning. Reduktionsplikten för bensin skulle då kunna uppfyllas genom en ökad inblandning i diesel. I avsnitt 6 finns ett förslag om att flexibla kvoter ska införas.

Reduktionsplikten ska tillsammans med andra åtgärder bidra till att etappmålet för inrikes transporter nås

Reduktionsplikten ska bidra till att det nationella etappmålet för inrikes transporter till 2030 nås. Enligt regeringens klimathandlingsplan ska transporterarnas utsläpp minska genom transporteffektivitet, elektrifiering, hållbara förnybara drivmedel samt energieffektiva fordon och fartyg. Reduktionsplikten ska alltså, tillsammans med övriga åtgärder i den planen, bidra till etappmålet. Reduktionsnivåerna måste därför sättas med utgångspunkt i en beräkning av hur stora minskningar övriga åtgärder bidrar med men även hur stor tillgången på förnybara och fossilfria drivmedel som kan blandas in i bensin och diesel förväntas bli framåt i tiden.

Vid införandet av reduktionsplikten angavs en sammantagen indikativ reduktionsnivå för bensin och diesel på 40 procent till 2030 (prop. 2017/18:1). Syftet med en indikativ nivå var att ge en bild av vilken nivå som bedömdes som mest trolig i förhållande till syftet att reduktionsplikten ska bidra till att nå etappmålet för inrikes transporter. De reduktionsnivåer som Energimyndigheten föreslår i sin rapport är avsevärt högre, 28 procent för bensin och 65,7 procent för diesel 2030. Sammantaget för bensin och diesel är nivån cirka 57 procent till 2030, vilket ska jämföras med den indikativa nivån på 40 procent. Det grundscenariot som Energimyndigheten utgår ifrån i sin rapport skiljer sig ifrån det scenario som var utgångspunkten då en indikativ nivå sattes. Sistnämnda scenario utgick från att även andra åtgärder än inblandning av biodrivmedel skulle genomföras för att nå etappmålet. Grundscenariot i

rapporten baseras på effekterna av de styrmedel som fanns på plats då rapporten skrevs och tar inte hänsyn till möjligheten att införa ytterligare styrmedel för ökad elektrifiering, energieffektivare fordon eller ett mer transporteffektivt samhälle.

I etappmålet för inrikes transporter räknas endast fossila utsläpp från förbränning med, dvs. målet omfattar inte uppströmsutsläpp som uppkommit vid produktion av drivmedlet. För bidraget från förnybara drivmedel är det därför endast den totala andelen fossilfri energi som har betydelse. I reduktionsplikten räknas i stället ett drivmedels livscykelutsläpp, dvs. alla utsläpp som uppkommit i produktionskedjan. Ju lägre uppströmsutsläpp de biodrivmedel som används för att uppfylla reduktionsplikten har, desto lägre volym krävs. Det krävs därför ett antagande om genomsnittliga växthusgasutsläpp för de biodrivmedel som används för att uppfylla reduktionsplikten för att översätta hur reduktionsnivåerna bidrar till att uppnå etappmålet.

I avsnitt 12.3 finns en beskrivning av de antaganden som myndigheten gör. Det finns också kompletteringar till myndighetens antaganden som gjorts inom ramen för arbetet med promemorian.

Elektrifiering, transporteffektivitet och energieffektiva fordon och fartyg

Det finns starka indikationer på att elektrifieringen av transportsektorn kommer att gå betydligt snabbare än vad Energimyndigheten anger i sin rapport. Nybilsförsäljningen av elbilar och laddhybrider under januari–september 2020 var högre än de antaganden som myndigheten gjort för 2030. Även för tunga fordon bedöms utvecklingen gå snabbare än vad som antagits. Regeringen genomför även ett antal åtgärder för att påskynda elektrifieringen av transportsektorn. En elektrifieringskommission är tillsatt och en elektrifieringsstrategi ska tas fram, där elektrifieringen av transportsektorn är en viktig del. Regeringen har uppdragit åt Trafikverket att planera för en utbyggnad av elvägar och åt en särskild utredare att analysera och föreslå hur en reglering av elvägar kan utformas och hur drift och underhåll av elvägar kan finansieras. Regeringen har avsatt 150 miljoner kronor under tre år för snabbbladdning längs större vägar. För 2021–2022 har 1 050 miljoner kronor avsatts för stöd till regionala elektrifieringspiloter, i syfte att elektrifiera tunga transporter inom avgränsade områden. En klimatpremie har införts för tunga lastbilar och större arbetsmaskiner som drivs på el. Krav på laddnings- och ledningsinfrastruktur i byggnader har genomförts i plan- och bygglagstiftningen. Bonusen i bonus–malus-systemet har höjts för fordon utan utsläpp av koldioxid.

För andra viktiga parametrar, såsom transporteffektivitet och energieffektiva fordon och fartyg, är det svårare att göra en bedömning av utvecklingen jämfört med de antaganden som Energimyndigheten gör. Det är t.ex. oklart vilken påverkan utbrottet av covid-19 på sikt kommer att få för antalet arbetsresor. I regeringens klimathandlingsplan aviseras ett flertal åtgärder för att minska utsläppen genom åtgärder för energieffektivisering och transporteffektivitet. Regeringen har även höjt malusen i bonus–malus-systemet, vilket förväntas styra mot minskad försäljning av fordon med mycket hög bränsleförbrukning och på så sätt bidra till effektivisering. Vid kommande kontrollstationer är det särskilt

viktigt att utvärdera vilka effekter detta kan ha på utsläppen i transportsektorn.

För att bedöma i vilken utsträckning reduktionsplikten ska bidra till att nå etappmålet för inrikes transporter är det även viktigt att ta hänsyn till kostnaderna och tillgången på drivmedel som kan blandas in i de fossila bränslena över tid. Bedömningen är att det kommer att finnas tillräckligt med biodrivmedel globalt för att uppfylla reduktionsplikten. Tillgången på HVO och biobensin kommer dock även framöver att vara begränsad. Detta kan innebära att kostnaderna för att minska utsläppen inom reduktionsplikten blir förhållandevis höga. Att tillgången på HVO och biobensin är globalt begränsad innebär också att åtgärder för elektrifiering, energieffektivare fordon och ett mer transporteffektivt samhälle är viktiga för att minska det totala behovet av biodrivmedel. Frågan om behovet av biodrivmedel i reduktionsplikten behandlas utförligt i avsnitt 12.4.4. Frågan om elektrobränslen behandlas i avsnitt 9.

Reduktionsnivåer bör sättas med Energimyndighetens förslag som utgångspunkt

Energimyndigheten föreslår en linjär utveckling där reduktionsnivån ökar lika mycket varje år. En annan möjlighet är att ha en exponentiell kurva, där efterfrågan på biodrivmedel i reduktionsplikten kan följa en förväntad ökad produktion. Eftersom en linjär utveckling ackumulerat ger en större utsläppsminskning till 2030, bedöms det dock som mest ändamålsenligt att reduktionsplikten utvecklas linjärt. Myndighetens förslag ligger därför till grund för de reduktionsnivåer som föreslås men ökningstakten till 2030 bör vara något högre för att ytterligare minska de ackumulerade utsläppen. I tabell 5.1 anges vilka procentuella nivåer som föreslås för bensin och diesel.

Tabell 5.1 Reduktionsnivåer

År	Reduktionsnivå bensin	Reduktionsnivå diesel
2021	6	26
2022	7,8	30,5
2023	10,1	35
2024	12,5	40
2025	15,5	45
2026	19	50
2027	22	54
2028	24	58
2029	26	62
2030	28	66

Reduktionsnivåerna kan ändras vid kontrollstationerna

De reduktionsnivåer som Energimyndigheten föreslår för 2021–2030 är framtagna utifrån olika antaganden. Effekterna av regeringens arbete med att minska utsläppen från transportsektorn genom andra åtgärder än reduktionsplikten blir sannolikt högre än vad myndigheten utgår ifrån eftersom den endast tagit hänsyn till effekterna av befintliga styrmedel.

Det pågår även ett arbete inom Regeringskansliet för att långsiktigt säkra höginblandade och rena biodrivmedels konkurrenskraft. Utfallet av detta arbete bör beaktas vid kommande kontrollstationer. En viktig funktion med kontrollstationerna vart tredje år är att säkerställa att reduktionsplikten bidrar till att nå etappmålet för inrikes transporter på ett sätt som ger förutsättningar för klimatpolitiska och budgetpolitiska mål att samverka med varandra. Reduktionsplikten förväntas även spela en viktig roll för att nå målet om nettonollutsläpp till 2045, ge en tydlig signal om en stabil och ökande efterfrågan på förnybara och fossilfria drivmedel samt ge förutsättningar för industrin att investera i produktionskapacitet. Vid kontrollstationerna ska därför de satta reduktionsnivåerna analyseras i förhållande till utvecklingen inom transportsektorn och transportsektorns klimatmål för 2030. Detta innebär att nivåerna kan komma att ändras.

Utblick mot 2045

Enligt regeringens klimathandlingsplan ska fossila drivmedel fasas ut och successivt ersättas av hållbart producerade biodrivmedel, förnybar el och andra hållbara förnybara drivmedel. För att kunna nå målet om nettonollutsläpp till 2045 kommer de sektorer som har bäst förutsättningar för utsläppsminskningar att behöva gå före övriga sektorer. Detta innebär att växthusgasutsläppen, bl.a. från transportsektorn, i princip kommer att behöva vara noll senast 2045.

Enligt klimathandlingsplanen kommer det för att etappmålet för inrikes transporter och nettonollmålet till 2045 ska kunna nås utöver en effektivisering av transporterna att krävas dels en omfattande elektrifiering av transportsystemet, dels en övergång till användning av förnybara hållbara drivmedel. Både elektrifieringen och övergången till användning av förnybara hållbara drivmedel behöver ske i närtid för transporter på väg och successivt även för transporter med sjöfart och flyg. Över tid kommer konkurrensen om hållbara förnybara drivmedel att öka, men behovet av dessa drivmedel påverkas också av hur elektrifieringen och trafikarbetet utvecklas. Även utvecklingen av elektrobränslen kan få betydelse. På längre sikt bör vägtransporterna i huvudsak elektrifieras. Därigenom frigörs biodrivmedel för användning inom flyg och sjöfart även om dessa trafikslag också bör elektrifieras på sikt i den utsträckning som är möjlig.

Avseende drivmedel är det centrala att de fossila drivmedlen fasas ut och ersätts av förnybara och fossilfria drivmedel och här spelar reduktionsplikten en viktig roll.

Reduktionsplikten omfattar även bensin och diesel som används i arbetsmaskiner och har en viktig roll i att minska utsläppen i de sektorer som är stora användare av framförallt diesel, vilket kommer bidra till att nå nettonollmålet till 2045.

Regeringen har tillsatt en utredning om utfasning av fossila drivmedel och förbud mot försäljning av nya bensin- och dieseldrivna bilar (dir. 2019:106). Utredaren ska bl.a. föreslå ett årtal när fossila drivmedel ska vara utfasade i Sverige och vilka åtgärder som kan vidtas i ett långsiktigt perspektiv för att detta ska kunna genomföras på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt. Uppdraget ska redovisas senast den 1 juni 2021. Utredningen blir ett viktigt underlag vid framtida kontrollstationer, både när behovet av justeringar av reduktionsnivåerna fram till 2030 ska analyseras och när reduktionsnivåer för åren efter 2030

ska bestämmas. Det senare bör lämpligen göras vid kontrollstationen 2025.

Gasformiga och flytande höginblandade och rena biodrivmedel

Gasformiga drivmedel, såsom metan och vätgas, omfattas inte av reduktionsplikten. Detsamma gäller för flytande höginblandade och rena biodrivmedel, såsom E85, ED95, ren fame och ren HVO. Dessa biodrivmedel får i dag stöd genom skattebefrielse. Om de skulle inkluderas i reduktionsplikten, skulle de behöva beläggas med full skatt. En reduktionsplikt får inte kombineras med skattebefrielse enligt kommissionens meddelande om riktlinjer för statligt stöd till miljöskydd och energi för 2014–2020 (2014/C 200/01). Kommissionen godkände i juni 2020 en förlängning av befrielsen från koldioxidskatt för biogas under en period på 10 år. I oktober 2020 fick Sverige förlängt statsstöds-godkännande till utgången av 2021 för höginblandade och rena biodrivmedel.

5.2 Det bör inte införas någon kvot för avancerade biodrivmedel

Bedömning: Det bör inte införas någon särskild kvot i reduktionsplikten för avancerade biodrivmedel, dvs. biodrivmedel från vissa råvaror exempelvis tallolja, lignin och sågspån.

Skälen för bedömningen

Biodrivmedel från vissa råvaror ska bidra till måluppfyllelsen i det omarbetade förnybartdirektivet

När reduktionsnivåer föreslås till 2030 måste de sättas så att de inte bara bidrar till det nationella etappmålet 2030. De ska också bidra till att Sverige uppfyller det omarbetade förnybartdirektivets mål för förnybar energi i transportsektorn. Vissa ställningstaganden måste därför göras med utgångspunkt i direktivets bestämmelser.

I det omarbetade förnybartdirektivet finns detaljerade regler som stöder användningen av biodrivmedel från vissa råvaror. Medlemsstaterna uppmantras att använda biodrivmedel som produceras av råvaror i bilaga 9, både del A och del B, genom att de får en möjlighet att dubbelräkna energimängden från sådana biodrivmedel vid beräkning av hur mycket förnybar energi som används i transportsektorn (minimandelen). För biodrivmedel som produceras av råvaror i del A i bilaga 9, s.k. avancerade biodrivmedel, finns ett krav på att sådana biodrivmedel ska bidra till att uppfylla minimandelen. Bidraget ska vara minst 0,2 procent 2022, minst 1 procent 2025 och minst 3,5 procent senast 2030. Med dubbelräkning är kravet alltså 1,75 procent till 2030. Av de biodrivmedel som används i Sverige är det HVO från tallolja samt biogas från gödsel, avloppsslam, matavfall och visst avfall från livsmedelsindustri och handel som omfattas av bilaga 9 del A. Under 2019 utgjorde biodrivmedel från dessa råvaror omkring 3,6 procent av energianvändningen i transportsektorn enligt förnybartdirektivets beräkningsmetodik (utan dubbelräkning).

Även om användning av biodrivmedel som produceras av de råvaror som finns i bilaga 9 del B i direktivet uppmuntras genom möjligheten till dubbelräkning, finns också en begränsning för hur stor del av dessa drivmedel som får räknas med i minimiandelen. Det rör sig om använd matolja och vissa animaliska fetter. I Sverige var användningen av biodrivmedel från dessa råvaror 0,9 procent 2019. Vid beräkningen av minimiandelen ska andelen biodrivmedel och biogas som produceras från de råvaror som anges i bilaga 9 del B begränsas till 1,7 procent av energiinnehållet i drivmedel som levereras till marknaden. Medlemsstaterna får ändra gränsvärdet med beaktande av tillgången på råvaror. Sådana ändringar ska godkännas av kommissionen.

En möjlig konsekvens av det omarbetade förnybartdirektivet är att flera medlemsstater kan komma att dubbelräkna biodrivmedel från de råvaror som anges i bilaga 9 och införa en särskild kvot för biodrivmedel från de råvaror som anges i bilaga 9 del A. Flera medlemsstater kan också komma att sätta ett tak för användningen av biodrivmedel från råvaror som anges i bilaga 9 del B. Direktivet kommer därför att styra vilka biodrivmedel som efterfrågas på den europeiska marknaden.

Det bör inte införas några särskilda kvoter för biodrivmedel från de råvaror som anges i bilaga 9 del A

Medlemsstaterna får alltså dubbelräkna biodrivmedel från de råvaror som anges i bilaga 9 del A. En särskild kvot för dessa biodrivmedel skulle därför kunna införas med motiveringen att dubbelräkningen underlättar när det gäller att uppfylla den särskilda kvoten för avancerade biodrivmedel. Många av de svenska råvaror som används eller kan användas för produktion av biodrivmedel i Sverige omfattas också av bilaga 9 del A, och skulle kunna gynnas av en särskild kvot. I synnerhet gäller det restprodukter från skogsindustri samt pappers- och massaindustrin (däribland lignin, sågspån samt grenar och toppar).

De fördelar som beskrivits med att införa en särskild kvot ska dock ställas mot att reduktionsplikten skulle bli betydligt mer administrativt komplicerad. En särskild kvot är svårare att utforma så att den uppfylls genom en utsläppsminskning jämfört med om den uppfylls genom en viss andel av en volym. De flexibilitetsmekanismer som föreslås eller finns tillgängliga inom reduktionsplikten, såsom flexibel kvot och överlåtelser av överskott av utsläppsminskningar, skulle också bli mer komplicerade att utforma. Svensk produktion är inte heller beroende av att Sverige inför en särskild kvot. Reduktionsplikten styr redan mot att främja biodrivmedel med bra klimatprestanda. Svensk produktion kan därutöver komma att gynnas av att andra medlemsstater inför särskilda kvoter, vilket flera förväntas göra. En särskild kvot för avancerade biodrivmedel bör därför inte införas. Det är dock viktigt att vid kommande kontrollstationer följa hur användningen av avancerade biodrivmedel utvecklas så att målet på 3,5 procent till 2030 uppfylls. Det är även viktigt att följa hur svensk produktion av biodrivmedel från de råvaror som räknas upp i bilaga 9 del A påverkas av kraven i det omarbetade förnybartdirektivet.

Det bör inte i nuläget införas någon restriktion av användning av biodrivmedel från de råvaror som anges i bilaga 9 del B

Som anges ovan kan det omarbetade förnybartdirektivet innebära att flera medlemsstater sätter ett tak för användningen av biodrivmedel från råvaror som omfattas av bilaga 9 del B, eftersom dessa bara till begränsad del får räknas mot måluppfyllelsen. Eftersom Sverige redan med råge uppfyller de mål för transportsektorn som anges i direktivet, behöver inte något sådant tak införas. De reduktionsnivåer som föreslås för bensen och diesel är höga. Även de råvaror som omfattas av bilaga 9 del B måste därför få användas för att uppfylla plikten. Hur användningen av biodrivmedel från råvaror som anges i denna del av bilagan utvecklas bör följas i kommande kontrollstationer.

6 Införande av flexibla kvoter och ändrade regler för överlåtelse av utsläppsminskningar

Förslag: Reduktionsplikten för diesel ska få uppfyllas med eget eller förvärvat överskott av utsläppsminskningar från bensen eller diesel.

Reduktionsplikten för bensen ska få uppfyllas med eget eller förvärvat överskott av utsläppsminskningar från diesel men bara om minst 6 procent av plikten för bensen redan har uppfyllts genom inblandning av förnybara eller fossilfria drivmedel eller genom förvärv av överskott av utsläppsminskningar från bensen.

Reduktionsplikten för flygfotogen ska endast få uppfyllas med eget eller förvärvat överskott av utsläppsminskningar från sådan fotogen.

För samtliga drivmedel ska det egna eller förvärvade överskottet ha uppkommit samma kalenderår som det används. En viss del av överskottet ska få sparas för att användas påföljande år. Regeringen ska få meddela föreskrifter om storleken på denna andel.

Skälen för förslaget

Nuvarande bestämmelser om överlåtelse av utsläppsminskning till någon annan reduktionspliktig

Av reduktionspliktlagen framgår att om den som har reduktionsplikt minskat utsläppen mer än vad som krävs enligt lagen får överskottet genom en överenskommelse överlåtas till någon annan som har reduktionsplikt för samma typ av drivmedel och för samma år så att denne kan tillgodoräkna sig minskningen. Överskottet kan bara tillgodoräknas samma bränsle som det kommer ifrån. Exempelvis kan ett överskott som avser bensen endast tillgodoräknas i en reduktionsplikt som avser bensen. Det är inte möjligt att spara utsläppsminskningar till nästföljande kalenderår. Överskott av utsläppsminskningar som överlåts och förvärvas ska redovisas till tillsynsmyndigheten.

Under 2019 överlät de reduktionspliktiga aktörerna mer än 400 000 ton koldioxidequivaler. Detta hade motsvarat 1,6 miljarder kronor om aktörerna i stället hade behövt betala reduktionspliktsavgift för samma

utsläppsmängd. Möjligheten att handla med överskott av utsläppsreduktion bedöms ha bidragit till ökad kostnadseffektivitet i systemet.

Införande av flexibla kvoter och utökad möjlighet till handel med utsläppsminskningar

En reduktionspliktig aktör bör, under vissa förutsättningar, få uppfylla reduktionsplikten för bensin genom inblandning av biodrivmedel i diesel och vice versa. Detta benämns fortsatt som *flexibla kvoter*. Fördelen med flexibla kvoter är att risken för konkurrensnedvridning mellan bolag med olika försäljningsmix minskar jämfört med om en gemensam kvot skulle införas. Systemet blir också mer kostnadseffektivt jämfört med dagens regelverk. Flexibla kvoter ger även ökade möjligheter till handel med utsläppsminskningar och möjliggör reduktionsnivåer för bensin som är högre än bränslekvalitetskraven. Vissa begränsningar bör dock finnas i fråga om sådana kvoter för flygfotogen och bensin.

Den flexibla kvoten för bensin bör utformas med ett golv

Även om en flexibel kvot bidrar till att reduktionsplikten kan uppfyllas på ett mer kostnadseffektivt sätt finns det anledning att begränsa möjligheten att uppfylla plikten för bensin med utsläppsminskningar från diesel. Med en helt flexibel kvot skulle det finnas en risk för att inblandningen av etanol i bensin inte skulle öka även om reduktionsnivån för bensin ökar. Bakgrunden till detta är framför allt att energi- och koldioxidsskatt på bränslen tas ut per liter. På grund av att energiinnehållet i etanol är betydligt lägre än för andra biodrivmedel skulle det vara billigare för drivmedelsleverantörer att exempelvis använda överskott av utsläppsminskningar för diesel för att uppfylla plikten för bensin i stället för att blanda in etanol. Bedömningen är att det kan leda till en situation där plikten inte uppfylls på det mest kostnadseffektiva sättet ur ett samhällsperspektiv då beskattning per liter leder till en snedvridning mellan etanol och andra biodrivmedel. Det skulle sannolikt också motverka införandet av E10 på den svenska marknaden. Därför bör det införas en begränsning för möjligheten att utnyttja utsläppsminskningar från diesel för att uppfylla plikten för bensin. Om 6 procent av reduktionsplikten för bensin endast får uppfyllas genom inblandning av biodrivmedel eller genom att köpa utsläppsminskningar av en aktör som blandat in biodrivmedel i bensin, skulle det säkerställa etableringen av E10. Ett sådant golv bör därför införas.

Flexibel kvot bör inte gälla för flygfotogen

I lagrådsremissen Reduktionsplikt för flygfotogen föreslår regeringen att en reduktionsplikt för flygfotogen ska införas. Utsläppsminskningar för bensin och diesel bör dock inte få användas för att uppfylla denna plikt även om det skulle göra systemet mer kostnadseffektivt. Ett av syftena med reduktionsplikten för flygfotogen är att få igång en fungerande marknad och ge incitament för produktion av biojetbränsle. Om även flygfotogen skulle inkluderas i de flexibla kvoterna, skulle effekten med stor sannolikhet bli att leverantörer av flygfotogen skulle köpa utsläppsminskningar från bensin och diesel, då biodrivmedel för flyget är betydligt dyrare. Däremot bör reduktionsplikten för flygfotogen få

uppfyllas med eget eller förvärvat överskott av utsläppsminskningar från sådan fotogen.

En möjlighet att spara överskott införs

Energimyndigheten föreslår i sin rapport att reduktionspliktiga aktörer ska tillåtas att spara tio procent av överskottet av en utsläppsreduktion (uttryckt som kilogram koldioxidekvivalenter) till nästkommande år.

En möjlighet att spara överskott innebär att reduktionsplikten blir mer kostnadseffektiv eftersom företag kan utnyttja prisskillnader på biodrivmedelsmarknaden mellan olika år. Det underlättar också för reduktionspliktiga aktörer om det finns viss möjlighet att spara överskott som får tillgodoräknas för påföljande kalenderår. En omfattande möjlighet att spara överskott kan dock innebära att andelen biodrivmedel skulle variera kraftigt mellan olika år. En begränsad möjlighet att spara överskott bör därför införas. Energimyndigheten föreslår att överskott av utsläppsminskningar motsvarande högst 10 procent ska få sparas till nästkommande år. Den nivån är en lämplig utgångspunkt för det fortsatta förordningsarbetet. Däremot bör det inte bestämmas i lag hur stort överskott som får sparas till nästkommande år. Det kan finnas skäl att ändra storleken på överskottet beroende på hur andelen inblandade biodrivmedel påverkas av bestämmelsen. Regeringen bör därför få ett bemyndigande att meddela föreskrifter om hur stor del av överskottet som får sparas. En sådan bestämmelse avser förhållandet mellan enskilda och det allmänna och gäller en skyldighet för enskilda. Den ska därför enligt 8 kap. 2 § 2 regeringsformen meddelas i lag. Delegering är dock möjlig med stöd av 8 kap. 3 § regeringsformen.

Användningen av flexibla kvoter

Nedan anges hur flexibla kvoter och möjligheten att spara överskott får användas enligt förslaget.

1. En aktör är endast reduktionspliktig för diesel. Aktören kan uppfylla reduktionsplikten genom att blanda in biodrivmedel i diesel. Aktören kan också använda sparade eller förvärvade överskott av utsläppsminskningar som uppkommit under det år som reduktionsplikten gäller för eller som sparats från det föregående året. Överskotten kan ha uppkommit genom inblandning av biodrivmedel i såväl bensin som diesel.
2. En aktör är endast reduktionspliktig för bensin. Upp till golvet på 6 procent måste reduktionsplikten uppfyllas genom att blanda in biodrivmedel i bensin eller använda sparade eller förvärvade utsläppsminskningar som uppkommit genom inblandning av biodrivmedel i bensin. För att uppfylla reduktionsplikten över 6 procent kan aktören, utöver möjligheten att blanda in biodrivmedel i bensin (aktören säljer inte diesel), använda sparade eller förvärvade utsläppsminskningar oavsett om minskningarna uppstått genom inblandning i bensin eller diesel. De sparade eller förvärvade överskott som används ska ha uppkommit under det år som reduktionsplikten gäller för eller ha sparats från det föregående året.
3. En aktör är reduktionspliktig för både diesel och bensin. Utöver möjligheterna i punkt 1 och 2 kan aktören uppfylla reduktionsplikten

för diesel genom inblandning av biodrivmedel i bensin och utöver golvet på 6 procent uppfylla reduktionsplikten på bensin genom inblandning av biodrivmedel i diesel.

Det bör även fortsättningsvis krävas att reduktionsplikten är uppfylld vid överlåtelse av utsläppsminskning

Energimyndigheten har föreslagit att möjligheten att handla med utsläppsreduktion ska utvidgas så att det blir möjligt för en reduktionspliktig aktör att överlåta utsläppsreduktion även om denne inte har uppfyllt sin egen reduktionsplikt.

Vid införandet av reduktionsplikten bedömdes det som rimligt att ställa krav på att den aktör med reduktionsplikt som överlåter utsläppsminskningar först ska ha minskat sina egna växthusgasutsläpp på det sätt och med minst den procentandel som lagen anger. I reduktionspliktslagen regleras inte på vilket sätt eller när ett avtal om överlåtelse av utsläppsminskning mellan två reduktionspliktiga aktörer ska träffas. Ett avtal om överlåtelse kan därför träffas när som helst under året. Civilrättsliga regler gäller för överlåtelsena, och denna ordning bör bestå.

Det bör även fortsättningsvis ställas krav på att den egna utsläppsminskningen ska ha uppfyllts för den som vill överlåta en utsläppsminskning så att någon annan kan tillgodoräkna sig den. Utökade möjligheter till handel innan den egna plikten är uppfylld skulle kunna medföra att omfattande utredningar behöver göras i ärendena. Det måste vara tydligt vem som ska uppfylla plikten och att den är uppfylld. Uppgifter om överlåtelse och förvärv av ett överskott av en utsläppsminskning ska, enligt reduktionspliktslagen, framgå av den årliga redovisningen till tillsynsmyndigheten.

Sista dag för redovisning av reduktionsplikten bör framgå av förordning

Den som har reduktionsplikt ska varje år senast den 1 april redovisa till tillsynsmyndigheten i vilken utsträckning och hur reduktionsplikten har uppfyllts under det föregående kalenderåret. I dag finns bestämmelsen med sista dag för redovisning i reduktionspliktslagen. Bestämmelsen bör dock utgå ur lagen och flyttas till förordning för att kunna samordnas vid eventuella kommande ändringar av sista redovisningsdag enligt drivmedels- och hållbarhetsregelverken. Samordning är viktig eftersom det oftast är samma aktörer som träffas av redovisningskraven. I reduktionspliktslagen finns redan ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om redovisning av reduktionsplikt.

7 Reduktionsplikts- och förseningsavgift

Förslag: Tillsynsmyndigheten ska få ta ut en förseningsavgift av den som har reduktionsplikt och inte inom föreskriven tid redovisar i vilken utsträckning och hur reduktionsplikten har uppfyllts under det föregående kalenderåret. Avgiften ska få vara högst 50 000 kronor.

Bedömning: Reduktionspliktsavgifterna för bensin och diesel bör inte ändras.

Skälen för förslaget och bedömningen

Reduktionspliktsavgifterna bör inte ändras

För att säkerställa att reduktionsplikten uppfylls finns en ekonomisk sanktion i form av en reduktionspliktsavgift som ska betalas i förhållande till det antal kilogram koldioxidkvivalenter som saknas för att reduktionsplikten ska vara uppfylld. Av reduktionspliktslagen följer att avgiften får vara högst sju kronor per kilogram koldioxidkvivalenter som i fråga om minskade växthusgasutsläpp kvarstår för att reduktionsplikten ska vara uppfylld. Den exakta avgiften bestäms i reduktionspliktsförordningen. Avgiften är för närvarande fem kronor per kilogram koldioxidkvivalenter för bensin och fyra kronor per kilogram koldioxidkvivalenter för diesel.

Merparten av alla reduktionspliktiga uppfyllde under 2019 de krav som ställs i lagen. Reduktionspliktsavgifterna är därmed tillräckligt höga för att nå syftet med reduktionsplikten. Konjunkturinstitutet anför i rapporten Reduktionsplikten – en analys av incitament och konsekvenser (specialstudie KI 2019:23) att avgifterna är för höga för att ge skydd mot oväntat höga kostnader och att de inte ger incitament för kostnadspress på producenter. Gällande avgifter ligger dock på samma nivå som i andra länder där det också finns inblandningskrav. En sådan utblick måste göras när avgifterna sätts eftersom biodrivmedel, i en bristsituation, kommer att säljas till det land som har högst avgift och därmed högst betalningsvilja. I det tyska reduktionspliktsystemet uppgår avgiften till 0,47 euro per kilogram koldioxidkvivalenter. I den finska kvotplikten uppgår avgiften till 0,04 euro per megajoule biodrivmedel som saknas för att uppfylla kvotplikten, vilket för HVO innebär ungefär 0,45 euro per kilogram koldioxidkvivalenter. Både Tyskland och Finland har alltså pliktavgifter i nivå med Sveriges.

De avgifter som gäller enligt reduktionspliktsförordningen är därmed i linje med andra länders avgifter. Någon ändring av reduktionspliktsavgifterna bedöms därmed inte vara aktuell.

Förseningsavgiften bör höjas

Enligt reduktionspliktslagen ska tillsynsmyndigheten ta ut en förseningsavgift av den som har reduktionsplikt och inte redovisar till tillsynsmyndigheten i rätt tid. Avgiften får vara högst 5 000 kronor. Den närmare avgiften framgår av reduktionspliktsförordningen och är bestämd till 1 000 kronor.

Ett flertal reduktionspliktiga aktörer redovisade enligt uppgifter från Energimyndigheten inte i tid vid rapporteringen 2020. Detta tyder på att förseningsavgiften är för låg. Avgiften förefaller dessutom vara låg i ett internationellt perspektiv. Som jämförelse är förseningsavgiften mellan 5 000 och 50 000 euro om rapportering inte sker i tid enligt det finska genomförandet av bränslekvalitetsdirektivet. Att rapportering sker i rätt tid är av stor betydelse, i synnerhet för att skapa goda förutsättningar för handel med utsläppsminskning mellan aktörer och för att underlätta Energimyndighetens administration. Maxgränsen för avgiften enligt reduktionspliktslagen bör därför höjas till 50 000 kronor. En så pass stor höjning ger regeringen ett tillräckligt utrymme att anpassa avgiften till en

nivå som bidrar till att regelverket följs bättre än i dag. Förseningsavgiften enligt 5 a § lagen (2004:1199) om handel med utsläppsätter är 20 000 kronor. En motsvarande nivå på förseningsavgiften för reduktionsplikten kan vara en lämplig inriktning.

8 Begränsning av biodrivmedel från råvaror med hög risk för indirekt ändrad markanvändning

Bedömning: Reduktionsplikten bör från 1 januari 2022 inte få uppfyllas med biodrivmedel från råvaror med hög risk för indirekt ändring av markanvändning, om en betydande utvidgning av produktionsområdet till mark med stora kollager kan observeras.

Skälen förbedömningen

Indirekt ändring av markanvändning

Det kan uppstå indirekta växthusgasutsläpp om mark som tidigare använts för produktion av livsmedel eller foder ställs om till produktion av biobränslen. Eftersom efterfrågan på livsmedel och foder fortfarande måste tillgodoses i sådana fall, kan det leda till att områden med stora kollager, som skogar och våtmarker, omvandlas till jordbruksmark. Omvandlingen leder till ytterligare växthusgasutsläpp.

I det omarbetade förnybartdirektivet anges att andelen biodrivmedel, flytande biobränslen och biomassabränslen som framställs ur livsmedels- och fodergrödor med hög risk för indirekt ändrad markanvändning, vid beräkningen av minimiandelen för förnybar energi i transportsektorn inte ska överstiga användningsnivån av sådana bränslen i medlemsstaten år 2019, såvida de inte är certifierade som bränslen med låg risk för indirekt ändrad markanvändning. Gränsen för användningsnivån ska successivt sänkas till 0 procent från den 31 december 2023 till den 31 december 2030.

Artikel 26.1 i det omarbetade förnybartdirektivet ger medlemsstaterna möjlighet att skilja mellan olika biodrivmedel, flytande biobränslen och biomassabränslen som framställs ur livsmedels- och fodergrödor, utifrån information om inverkan av indirekt ändring av markanvändning. Som exempel anges att medlemsstaterna får fastställa ett lägre gränsvärde för andelen biodrivmedel, flytande biobränslen och biomassabränslen som framställs ur oljegrödor. Denna bestämmelse utgör ett undantag till huvudregeln i artikel 29.12 om att medlemsstater inte av andra skäl som rör hållbarhet får vägra att beakta biodrivmedel för vissa särskilt uppräknade syften som framgår av artikel 29.1. Medlemsstaterna har därmed möjlighet att begränsa användningen av biodrivmedel från råvaror med hög risk för indirekt ändrad markanvändning vid en tidigare tidpunkt än kravet på utfasning från 2023 till utgången av 2030 som finns i direktivet.

Kommissionens delegerade förordning

För att hantera problemet med indirekt ändring av markanvändning som kan leda till högre växthusgasutsläpp har kommissionen beslutat om en delegerad förordning (se avsnitt 4).

Syftet med kommissionens delegerade förordning är dels att ta fram en metodik för att fastställa vilka råvaror som har hög risk för indirekt ändring av markanvändning, dels att ta fram en metodik för certifiering av biodrivmedel, flytande bibränslen och biomassabränslen som är producerade från sådana råvaror men som ändå har låg risk för indirekt ändrad markanvändning. Enligt det omarbetade förnybartdirektivet är medlemsstaterna skyldiga att tillämpa kriterierna i den delegerade förordningen för att fastställa råvaror med hög risk för indirekt ändrad markanvändning. Det anges i direktivet att informationen i förordningen baseras på vetenskapliga fakta som regelbundet ska uppdateras.

I den delegerade förordningen finns kriterier för att definiera vilka råvaror som har hög risk för indirekt ändrad markanvändning. Kriterierna ska tillämpas utifrån information som framgår av en bilaga till förordningen. I den delegerade förordningen finns också kriterier för certifiering av biodrivmedel, flytande bibränslen eller biomassabränsle med låg risk för indirekt ändring av markanvändning.

Vilka råvaror anses ha hög risk för indirekt markanvändning

Av kriterierna och bilagan till den delegerade förordningen framgår att det endast är palmolja som i dagsläget anses vara en råvara med hög risk för indirekt ändrad markanvändning. Fler råvaror, såsom sojaböna, kan tillkomma i samband med att kommissionen regelbundet ser över informationen i den delegerade förordningen. Nästa revidering kommer att ske sommaren 2021. Gränsen i kommissionens delegerade förordning för att en råvara ska ha hög risk för indirekt ändrad markanvändning är 10 procent. Av den utvidgning av produktionsområdet för palmolja som skett sedan 2008 har 68 procent skett på mark med stora kollager. För produktion av sojaböna har 8 procent skett på sådan mark. Flera råvaror som används för biodrivmedel i Sverige, däribland vete och raps, har en utvidgning av produktionsområdet på 1 procent. Majs och sockerrör ligger på 4 respektive 5 procent.

Av den HVO som användes i Sverige under 2019 var 36 procent producerad av PFAD, en produkt som uppstår vid tillverkningen av palmolja för livsmedelsindustrin, och 8 procent producerad av palmolja. Den 1 juli 2019 trädde nya bestämmelser i hållbarhetsförordningen i kraft som innebär att PFAD inte längre betraktas som en restprodukt från palmoljeproduktionen. Detta innebär att den PFAD som används i Sverige måste vara spårbar och hållbar. Den ska uppfylla minimikraven på växthusgasminskning i lagen (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande bibränslen (hållbarhetslagen) och den får inte komma från mark med stora kollager eller hög biologisk mångfald. De nya kraven innebär att användningen av HVO från PFAD har sjunkit drastiskt från den 1 juli 2019.

Biodrivmedel med hög risk för indirekt ändrad markanvändning bör inte kunna användas för att uppfylla reduktionsplikten

Utsläpp från indirekt ändrad markanvändning ingår inte i den metod för att beräkna livscykelutsläpp från biodrivmedel som framgår av det omarbetade förnybartdirektivet, vilket gör att sådana utsläpp inte reflekteras i beräkningen av klimatnyttan när biodrivmedel används för att uppfylla reduktionsplikten. Användningen av biodrivmedel från råvaror med hög risk för indirekt ändring av markanvändning för att uppfylla reduktionsplikten bör begränsas. Begränsningen syftar till att motverka indirekta växthusgasutsläpp och bör göras med utgångspunkt i informationen i bilagan till kommissionens delegerade förordning. Mot bakgrund av de nu redovisade värdena i bilagan är det biodrivmedel baserade på palmolja, vilket även omfattar PFAD, som inte bör få användas för att uppfylla reduktionsplikten, såvida biodrivmedlet inte är certifierat i enlighet med kriterierna i den delegerade förordningen. Sojabönan är också en råvara med viss förhöjd risk för indirekt markanvändning men under 2019 användes inga eller en endast försumbar mängd biodrivmedel i Sverige som var producerade av soja. Det bör övervakas i kommande kontrollstationer hur användningen av biodrivmedel från soja påverkas av förslaget. Eftersom informationen i kommissionens delegerade förordning kommer att uppdateras regelbundet, bör bestämmelser om vilka biodrivmedel som ska få användas för att uppfylla reduktionsplikten inte finnas i lag. I stället bör de meddelas i förordning eller myndighetsföreskrifter. I avsnitt 9 föreslås ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om vad som avses med förnybara och fossilfria drivmedel och hur det ska säkerställas att dessa drivmedel är hållbara. Inriktningen är att bestämmelserna ska träda i kraft den 1 januari 2022. Bestämmelserna bör tas fram i god tid så att drivmedelsleverantörerna kan beakta dem vid sina inköp.

9 Elektrobränslen och återvunna kolbaserade drivmedel

Förslag: Regeringen ska få meddela föreskrifter om vad som avses med förnybara och fossilfria drivmedel och hur det ska säkerställas att dessa drivmedel är hållbara. Definitionen av reduktionsplikt ska ändras så att det anges att den innebär en skyldighet att minska utsläppen av växthusgaser i ett livscykelperspektiv per energienhet från reduktionspliktigt drivmedel genom inblandning av förnybara eller fossilfria drivmedel.

Bedömning: Det bör vara möjligt att använda förnybara eller fossilfria flytande drivmedel av icke-biologiskt ursprung (elektrobränslen) (för att uppfylla reduktionsplikten).

Det bör inte vara möjligt att uppfylla reduktionsplikten genom användning av återvunna kolbaserade bränslen.

Skälen för förslaget och bedömningen

Förnybara eller fossilfria elektrobränslen bör kunna användas för att uppfylla reduktionsplikten

I det omarbetade förnybartdirektivet finns bestämmelser om förnybara flytande och gasformiga drivmedel av icke-biologiskt ursprung. De bränslen som avses är i huvudsak s.k. elektrobränslen, dvs. bränslen som produceras från koldioxid och vatten med elektricitet som främsta energikälla. Det finns inget krav i det omarbetade förnybartdirektivet på att tillåta att elektrobränslen används för att uppfylla reduktionsplikten, men däremot ska bränslena beaktas vid beräkning och rapportering av måluppfyllelse.

Förnybartdirektivet omfattar endast förnybara elektrobränslen där den el som använts för produktion av drivmedlet kommer från förnybara källor. Kärnkraft är inte en förnybar energikälla men däremot en fossilfri energikälla. Elektrobränslen som producerats av kärnkraftsel omfattas därmed inte av förnybartdirektivet men är ett fossilfritt drivmedel som kan bidra till att nå de nationella klimatmålen. Även ett förnybart elektrobränsle är ett fossilfritt drivmedel. För att enklare kunna göra en uppdelning mellan förnybara elektrobränslen och elektrobränslen från kärnkraftsel införs dock två begrepp i lagstiftningen.

Om förnybara elektrobränslen ska bidra till att uppfylla de mål som finns i det omarbetade förnybartdirektivet, måste de krav som ställs i direktivet följas. Det innebär bl.a. att användningen av elektrobränslen ska leda till minst 70 procent minskning av växthusgasutsläppen i ett livscykelperspektiv jämfört med användning av fossila drivmedel. Andelen förnybar energi i bränslena måste också bestämmas. Kommissionen ska senast den 31 december 2021 ta fram metoder i delegerade akter för att beräkna livscykelutsläppen av växthusgaser och för att bestämma andelen förnybar energi.

Det finns goda skäl att tillåta att reduktionsplikten uppfylls även med andra flytande drivmedel än biodrivmedel, inte minst för att öka den tillgängliga volymen och för att undvika att elektrobränslen missgynnas jämfört med biodrivmedel. Både förnybara och fossilfria elektrobränslen bör tillåtas. Det kan emellertid vara viktigt att användningen av förnybara elektrobränslen bidrar till att uppfylla målen i det omarbetade förnybartdirektivet. Närmare bestämmelser på förordningsnivå bör därför inte införas innan kommissionens delegerade akter är beslutade.

Som en förberedelse för att möjliggöra användningen av förnybara och fossilfria elektrobränslen bör definitionen av reduktionsplikt i reduktionspliktslagen ändras. I dag anges det i definitionen att växthusgasutsläppen ska minskas genom inblandning av biodrivmedel. I stället bör det anges att utsläppen ska minskas genom inblandning av förnybara eller fossilfria drivmedel. Bestämmelser om vad som avses med förnybara och fossilfria drivmedel bör finnas i föreskrifter på lägre nivå än i lag eftersom tidpunkten då förnybara elektrobränslen kan introduceras i reduktionsplikten är beroende av kommissionens delegerade akter. Regeringen bör därför få ett bemyndigande att meddela föreskrifter om vad som avses med förnybara eller fossilfria drivmedel och hur det ska säkerställas att dessa drivmedel är hållbara. En sådan bestämmelse avser förhållandet mellan enskilda och det allmänna och gäller en skyldighet för enskilda. Den ska därför enligt 8 kap. 2 § 2 regeringsformen meddelas i

lag. Delegering är dock möjlig med stöd av 8 kap. 3 § regeringsformen. Inriktningen är att det inledningsvis ska anges i bestämmelsen att det endast är biodrivmedel som avses med förnybara eller fossilfria drivmedel, men möjligheten att använda elektrobränslen bör införas så snart som möjligt.

För att förnybara elektrobränslen ska kunna rapporteras i enlighet med det omarbetade förnybartdirektivet krävs att föreskrifterna som ska säkerställa att förnybara drivmedel är hållbara genomför de krav som kommissionen kommer att ställa på förnybara elektrobränslen. För elektrobränslen som producerats av kärnkraftsel kommer det att behövas bestämmelser om vad som ska krävas för att sådana drivmedel ska kunna anses som hållbara och därmed kunna användas för att uppfylla plikten. Ett krav på minskade utsläpp av växthusgaser till en viss nivå kan bli aktuellt. En reglering för hur andelen el från olika kraftslag ska beräknas som även ska kunna användas för importerade elektrobränslen behöver också tas fram. Föreskrifterna som meddelas av regeringen bör också innehålla bestämmelser om hållbarhet för biodrivmedel. I dag anges det i reduktionspliktslagen att de biodrivmedel som används för att uppfylla reduktionsplikten ska omfattas av ett hållbarhetsbesked enligt hållbarhetslagen. Denna bestämmelse bör utgå ur lagen och flyttas till reduktionspliktsförordningen, så att alla krav som säkerställer att förnybara drivmedel är hållbara finns samlade i en och samma författning.

Återvunna kolbaserade bränslen bör inte få användas för att uppfylla reduktionsplikten

Med återvunna kolbaserade bränslen avses i korthet flytande eller gasformiga bränslen från avfall av icke-förnybart ursprung som inte lämpar sig för materialåtervinning eller gaser från avfallshantering eller industriprocesser. Enligt det omarbetade förnybartdirektivet är det tillåtet att beakta återvunna kolbaserade bränslen vid beräkningen av minimiandelen förnybar energi i transportsektorn. Däremot anses bränslena inte utgöra förnybar energi och får därför inte tillgodoräknas när det gäller uppfyllandet av målen i det omarbetade förnybartdirektivet.

Återvunna kolbaserade bränslen kan ha lägre växthusgasutsläpp ur ett livscykelperspektiv än andra fossila bränslen, men de är varken förnybara eller fossilfria. Därför bör de inte få användas för att uppfylla reduktionsplikten, eftersom syftet med reduktionsplikten är att minska växthusgasutsläppen genom användning av förnybara eller fossilfria drivmedel och skapa en marknad för sådana drivmedel. Sverige uppfyller redan direktivets krav på minimiandel förnybar energi i transportsektorn och kommer därför inte heller att ha något behov av återvunna kolbaserade bränslen för att uppfylla den andelen.

10 Uppgiftsskyldighet för Skatteverket

Bedömning: Skatteverket bör, på begäran av den myndighet som är tillsynsmyndighet enligt reduktionspliktslagen, överlämna uppgifter om vilka som är skattskyldiga för bensin, diesel och flygfotogen enligt 4 kap. lagen om skatt på energi och om den mängd av dessa drivmedel som skattskyldighet har inträtt för enligt 5 kap. samma lag.

Skälen för bedömningen: För att tillsynsmyndigheten ska kunna bestämma vilka som omfattas av reduktionsplikten är det av stor vikt att myndigheten får vetskap om vilka som är skattskyldiga för fossila bränslen enligt 4 kap. lagen (1994:1776) om skatt på energi. Det är även av vikt att tillsynsmyndigheten kan få uppgift om den mängd fossila drivmedel som skattskyldighet har inträtt för enligt 5 kap. lagen om skatt på energi. Tillsynsmyndigheten behöver därför ta del av vissa sekretessbelagda uppgifter som finns hos Skatteverket. En sekretessbrytande bestämmelse enligt vilken Skatteverket på begäran av tillsynsmyndigheten ska lämna ut nämnda uppgifter bör därför införas i reduktionspliktsförordningen (jfr 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]).

11 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2022 i fråga om tidpunkten när reduktionsplikten senast ska redovisas till tillsynsmyndigheten och i övrigt 1 augusti 2021.

Skälen för förslaget: Lagändringarna bör träda i kraft den 1 augusti 2021. Det ger berörda aktörer möjlighet att förbereda sig för ändrade reduktionsnivåer och ett införande av E10 på marknaden. Bestämmelsen i 8 § bör dock träda i kraft 1 januari 2022 för att säkerställa att tidpunkten för redovisning blir densamma för hela kalenderåret.

Lägre reduktionsnivåer bör gälla till utgången av juli 2021. Därefter bör de högre nivåerna gälla. Att reduktionsnivåerna ändras under kalenderåret bör innebära att reduktionsplikten ska uppfyllas separat för varje period. Inblandning av biodrivmedel i reduktionspliktig energimängd för januari–juli 2021 bör därför inte få användas för att uppfylla reduktionsplikten för resten av kalenderåret 2021. Inte heller bör inblandning för augusti–december 2021 få användas för att uppfylla reduktionsplikten för kalenderårets övriga månader. En övergångsbestämmelse där detta framgår bör införas.

Att reduktionsnivåerna ändras under kalenderåret innebär också att vissa uppgifter behöver särredovisas vid rapportering till Energimyndigheten för 2021. Detta gäller bl.a. under vilken period ett parti biodrivmedel har använts. Bestämmelser om särredovisning bör införas i förordning eller

myndighetsföreskrifter. Ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela sådana föreskrifter finns i reduktionspliktslagen.

12 Konsekvensutredning

Bedömning: De ökade reduktionsnivåerna kommer att leda till minskade utsläpp av växthusgaser från användning av bensin och diesel, vilket förväntas ge ett betydande bidrag till att nå etappmålet för inrikes transporter till 2030 och ge minskade utsläpp från arbetsmaskiner. Producenter av biodrivmedel förväntas få bättre förutsättningar att investera i ökad produktion. De ökade inblandningskraven innebär högre pumppriser på bensin och diesel, vilket påverkar hushåll, företag och andra drivmedelsköpare.

12.1 Nollalternativ

Om inget görs kommer 2020 års reduktionsnivåer att gälla framöver. För att nå etappmålet för inrikes transporter skulle det då krävas mycket kraftfulla åtgärder för framför allt minskat resande. Det finns en risk att sådana åtgärder skulle ha negativa effekter på andra delar i de transportpolitiska målen och kunna leda till höga kostnader för att nå målet. Ett annat alternativ är att etappmålet inte nås. Det bedöms därför finnas goda skäl att öka reduktionsnivåerna.

12.2 Alternativa utformningar

Reduktionsplikten kan i detalj utformas på flera olika sätt, vilket diskuteras i avsnitten 5–9. Skälen för att införa flexibla kvoter som innebär att reduktionsplikten för bensin kan uppfyllas genom inblandning av biodrivmedel i diesel och vice versa framgår av avsnitt 6.

12.3 Förutsättningar för konsekvensanalysen

Beräkningarna i denna konsekvensanalys utgår från det beräkningsverktyg som Energimyndigheten tagit fram för att beräkna vilken andel biodrivmedel som behövs för att nå etappmålet för inrikes transporter. Beräkningsverktyget utgår i stora delar från utsläppsmodellen HBEFA (*Handbook on Emission Factors for Road Transport*) som på nationell nivå förvaltas av Trafikverket. Modellen innehåller en mängd parametrar om vägfordon i Sverige, såsom hur antalet fordon utvecklas, nybilsförsäljning, genomsnittliga körsträckor, hur energieffektiviteten i fordon utvecklas, åldern på fordon och drivmedelsförbrukningen för olika årsmodeller. Antaganden om trafikarbetet, dvs. hur många kilometer som fordonen i Sverige sammanlagt kör, kommer från Energimyndighetens

egna scenarier. Beräkningsverktyget har kalibrerats för att överensstämma med utsläppen av växthusgaser i Naturvårdsverkets utsläppsinventering. I det följande beskrivs några antaganden utförligare som ett komplement till Energimyndighetens rapport.

Energimyndighetens antaganden skiljer sig på flera sätt mot de antaganden som Trafikverket gör i sin basprognos. Trafikarbetet är något lägre i Energimyndighetens beräkningsverktyg och antaganden om bränsleförbrukning i fordon skiljer sig åt. Vad gäller elektrifiering av fordon används dock samma antaganden i denna konsekvensanalys som i Trafikverkets basprognos, då Energimyndighetens grundscenario på ett påtagligt sätt skiljer sig från hur försäljningen av laddfordon utvecklats redan under 2020.

I avsnitt 9 föreslås att det bör vara möjligt att använda även förnybara och fossilfria elektrobränslen för att uppfylla reduktionsplikten. Denna konsekvensanalys utgår dock i huvudsak från att reduktionsplikten uppfylls med biodrivmedel. Det är i nuläget inte klart vilka krav som kommer att ställas för att elektrobränslen ska kunna användas för att uppfylla reduktionsplikten. Kraven för att förnybara elektrobränslen ska få räknas med i direktivets måluppfyllelse kommer att bestämmas genom de delegerade förordningar som kommissionen ska ta fram. Regelverket kommer att ha betydelse för kostnaderna för att producera elektrobränslen med förnybar el. Det kommer också att införas en möjlighet att använda elektrobränslen som produceras av fossilfri el. En mer utvecklad konsekvensanalys bör tas fram när bestämmelser om elektrobränslen införs på förordningsnivå. Frågan kan även analyseras vidare i kontrollstationen.

Antaganden om elektrifiering

Energimyndigheten har redovisat tre scenarier för elektrifiering. Grundscenariot är det som myndighetens förslag på reduktionsnivåer baseras på. Elektrifieringsscenario I baseras på Trafikverkets basprognos. Elektrifieringen av bussar är dock något högre i Trafikverkets prognos. I Energimyndighetens elektrifieringsscenario II, som tagits fram av branschorganisationen Power Circle, är personbilarna elektrifierade i ännu högre grad. Inget scenario innehåller någon elektrifiering av arbetsmaskiner. Se antaganden om nybilsförsäljning av personbilar för grundscenariot och elektrifieringsscenario I i tabell 12.1 och 12.2.

Tabell 12.1 Nybilsförsäljning i Energimyndighetens grundscenario

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Bensin och diesel (%)	88	86	84	82	81	79	77	75	74	72	70
Elbilar (%)	2	2	3	3	3	4	4	5	5	5	6
Laddhybrider (%)	8	10	11	11	12	13	14	15	16	17	18
Gas och etanol (%)	2	2	3	3	4	4	5	5	6	6	6

Tabell 12.2 Nybilsförsäljning i Elektrifieringsscenario I

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Bensin och diesel (%)	82	76	71	66	61	56	52	47	43	38	34
Elbilar (%)	6	8	10	12	14	16	18	20	22	24	26
Laddhybrider (%)	11	14	16	19	21	24	26	29	31	34	36
Gas och etanol (%)	1	2	3	3	4	4	4	4	4	4	4

Sverige har i dag en stigande andel elbilar och laddhybrider och förändringen går snabbt. Under januari–oktober 2020 utgjorde elbilar 8,1 procent av nybilsförsäljningen och laddhybrider 20,8 procent. Försäljningen under januari–oktober 2020 var därmed högre än de antaganden som gjorts för 2030 i grundscenariot och motsvarade ungefär försäljningen under 2022 i elektrifieringsscenario I. Enligt rapporten Färdplan för fossilfri konkurrenskraft – Fordonsindustrin Lätta fordon kommer fordonsindustrin arbeta för att 80 procent av nybilsförsäljningen ska vara laddfordon 2030.

De antaganden som Energimyndigheten gjort för elektrifiering av fordonsslottan 2030 redovisas för samtliga tre scenarier i tabell 12.3.

Tabell 12.3 Antaganden om elektrifiering 2030

	Grund-scenario	Elektrifierings-scenario I	Elektrifierings-scenario II
Andel elbilar av fordonsslottan för personbilar (antal bilar)	3 % (190 000)	14 % (750 000)	33 % (1 830 000)
Andel laddhybrider av fordonsslottan för personbilar (antal bilar)	12 % (640 000)	21 % (1 140 000)	20 % (1 110 000)
Personbilar, andel av trafikarbetet ^A	11 %	26 %	44 %
Lätta lastbilar, andel av trafikarbetet	10 %	20 %	20 %
Tunga lastbilar, andel av trafikarbetet	1 %	10 %	10 %
Bussar, andel av trafikarbetet	14 %	44 %	44 %

A. Laddhybrider antas i beräkningsverktyget köra på el 70 procent av trafikarbetet under hela perioden 2021–2030. Beräkningsverktyget tar hänsyn till att nya bilar körs mer än äldre, då detta är en del av HBEFA-modellen. Andelen el av trafikarbetet blir dock något lägre av att det i modellen antas att dieselbilar i genomsnitt körs en betydligt längre sträcka per år än både bensinbilar och laddfordon.

I avsnitt 5.1 anges att elektrifieringen av transportsektorn förväntas gå betydligt fortare än vad Energimyndigheten antagit i grundscenariot, både för lätta och tunga fordon. I de beräkningar som underbygger denna konsekvensanalys används de antaganden som gjorts i elektrifieringsscenario I. Så som försäljningen av laddfordon utvecklats under 2020 underskattar dock även det scenariot utvecklingen för åtminstone de närmaste åren.

Energieffektivare fordon

Bränsleförbrukningen i fordon i Energimyndighetens beräkningsverktyg bygger på körningar av HBEFA-modellen. Resultaten varierar beroende på vilka antaganden som läggs in i modellen. Det har betydelse vilka drivmedelspriser som antas, då högre priser antas leda till att fler bränslesnåla fordon säljs. EU:s krav på minskade växthusgasutsläpp från bilar och lätta nyttofordon har en viktig roll, då de förväntas driva en utveckling mot mer bränslesnåla fordon. Eftersom elektrifieringen i Energimyndighetens grundscenario är mycket låg ger modellen som resultat att bränsleförbrukningen sjunker för att nå EU-kraven. Samma effektiviseringstakt används även i elektrifieringsscenario I och II. Från 2018 till 2030 minskar bränsleförbrukningen från 0,76 liter per mil till 0,54 liter per mil för bensinbilar och från 0,57 liter per mil till 0,42 liter per mil för dieselbilar. För tunga lastbilar antar Energimyndigheten en förbrukning på 3,25 liter per mil 2030, vilket är något högre än de 2,65 liter per mil som Trafikverket anger i referensscenariot till rapporten Scenarier för att nå klimatmålet för inrikes transporter – ett regeringsuppdrag (2020).

Trafikarbetets utveckling

Energimyndigheten gör egna beräkningar av det framtida trafikarbetet utifrån sambandet mellan den historiska trafikarbetsutvecklingen och BNP-utvecklingen. För 2030 antas trafikarbetet vara 73,2 miljarder fordonskilometer för personbilar, 11,2 miljarder fordonskilometer för lätta lastbilar och 5,5 miljarder fordonskilometer för tunga lastbilar. Jämfört med 2010 motsvarar det en ökning på 17 procent för tunga lastbilar och personbilar samt en ökning på 47 procent för lätta lastbilar. Beräkningarna har inte tagit hänsyn till eventuella effekter av att de ökade reduktionsnivåerna innebär att priset på bensin och diesel ökar. Trafikarbetet i myndighetens rapport är något lägre än i Trafikverkets basprognos.

Användningen av höginblandade drivmedel och rena biodrivmedel

För att beräkna vilka reduktionsnivåer som behövs för att nå etappmålet för inrikes transporter har det betydelse hur stor användningen av höginblandade och rena biodrivmedel antas vara. Energimyndigheten antar att användningen är ungefär konstant från 2018 till 2030 som en andel av trafikarbetet för de olika fordonstyperna (personbilar, lätta lastbilar, tunga lastbilar och bussar) men att nybilsförsäljningen av etanolbilar förväntas öka. I Energimyndighetens kortsiktsprognos från sommaren 2020 antas en lägre användning av höginblandade och rena biodrivmedel än vad som antagits i beräkningsverktyget, vilket fångar upp

hur marknaden utvecklats under 2019 och 2020. I oktober 2020 fick Sverige förlängt statsstödsgodkännande till utgången av 2021 för höginblandade och rena biodrivmedel. Att bedöma hur marknaden för rena och höginblandade biodrivmedel utvecklas därefter är förknippat med stora osäkerheter. I denna konsekvensanalys görs därför inga andra antaganden än de som anges i myndighetens elektrifieringsscenario I.

Fördelningen mellan bensin- och dieslbilar

För beräkningar av reduktionspliktens effekt får det betydelse hur nybilsförsäljningen fördelar sig mellan bensin- och dieslbilar, då reduktionsnivåerna är betydligt högre för diesel. I elektrifieringsscenario I är försäljningen av dieslbilar högre än försäljningen av bensinbilar de inledande åren men sjunker snabbt från 2024. Eventuella effekter av att de reduktionsnivåer som föreslås kommer att ge en större prisökning på diesel än på bensin, vilket skulle kunna påverka konsumenters val av fordon, är inte medräknade i antagandena.

Energianvändningen i arbetsmaskiner har antagits vara konstant

Energimyndighetens beräkningsverktyg är utformat för att beräkna hur mycket biodrivmedel som krävs för att nå etappmålet för inrikes transporter. Energianvändningen i arbetsmaskiner har därför satts konstant under 2021–2030 till drygt 1 500 000 kubikmeter diesel och ren biodiesel samt knappt 300 000 kubikmeter bensin. Hur energianvändningen i arbetsmaskiner utvecklas påverkar framför allt hur mycket biodrivmedel som behövs för att uppfylla reduktionsplikten. Regeringen har aviserat flera åtgärder för att minska utsläppen från arbetsmaskiner, bl.a. en klimatpremie för stora arbetsmaskiner som drivs med el.

Antaganden om genomsnittliga växthusgasutsläpp från de biodrivmedel som används för att uppfylla reduktionsplikten

För att översätta reduktionsnivåer till en viss volymandel biodrivmedel krävs ett antagande om genomsnittligt utsläpp av växthusgaser i ett livscykelperspektiv för de biodrivmedel som används för att uppfylla reduktionsplikten. Ju större utsläppen är, desto högre volymandel krävs. Växthusgasutsläpp anges i koldioxidekvivalenter per megajoule ($\text{CO}_2\text{eq/MJ}$). Energimyndigheten antar att utsläppen från HVO ökar till 12 g $\text{CO}_2\text{eq/MJ}$ 2020 då PFAD inte längre anses utgöra en restprodukt, men att utsläppen därefter förväntas sjunka linjärt till 2030. För 2030 har Energimyndigheten räknat med 15 g $\text{CO}_2\text{eq/MJ}$ för etanol, 25 g för fame, 6 g för HVO och 5 g för biobensin. I rapporteringen av reduktionsplikt för 2019 var det genomsnittliga utsläppet inom reduktionsplikten 24 g $\text{CO}_2\text{eq/MJ}$ för etanol, 22 g för fame, 6 g för HVO och 20 g för biobensin. Omklassificeringen av PFAD har alltså inte haft någon påverkan på utsläppen från HVO, och utsläppen från fame var 2019 lägre än vad Energimyndigheten räknat med för 2030. För beräkningarna i denna konsekvensanalys har därför antagandena justerats så att 2019 års genomsnittliga utsläpp från HVO och fame används för hela perioden 2021–2030.

12.4 Övergripande konsekvenser av förslaget

12.4.1 Vilka som berörs av förslaget

Förslaget berör i första hand företag som producerar, säljer eller använder flytande drivmedel. År 2019 rapporterade 22 företag enligt reduktionspliktslagen, varav 2 företag för enbart bensin, 12 företag för endast diesel och 8 företag för både bensin och diesel. Både drivmedelsleverantörer och yrkesmässiga användare av drivmedel, t.ex. vissa större industriverksamheter, kan vara reduktionspliktiga. Producenter och importörer av biodrivmedel genom att efterfrågan och prissättningen på biodrivmedel påverkas genom förslaget. Drivmedelskonsumenter, såväl privatbiler som företag, påverkas genom att förslaget bedöms ha inverkan på slutkonsumentens drivmedelskostnader.

12.4.2 Offentligfinansiella effekter

De offentligfinansiella effekterna av förslaget är mycket svårbedömda. Det beror på stora osäkerheter kring bland annat prisutvecklingen på de biodrivmedel som används och hur drivmedelsanvändningen för hushåll och företag utvecklar sig. Den ökande inblandningen av biodrivmedel leder till högre drivmedelspriser, något som medför ökade mervärdesskatteintäkter från de drivmedelsvolymerna som används av hushållen. Samtidigt medför högre drivmedelskostnader för företagen att deras vinster minskar, något som bl.a. ger minskade bolagsskatteintäkter på kort sikt (på lång sikt kan företagens högre kostnader istället antas övervältras på lönerna). Dessa två effekter kommer därmed att delvis motverka varandra. Att etanol inom reduktionsplikten beskattas med samma energiskatt som bensin trots ett lägre energiinnehåll medför en viss positiv offentligfinansiell effekt, eftersom mer bränsle behövs för en given körsträcka i takt med att inblandningen ökar.

Det är här viktigt att komma ihåg att prisökningar i den storleksordning som beskrivs i avsnitt 12.4.3 på sikt får dämpande effekter på drivmedelskonsumtionen, vilket i sin tur medför minskade skatteintäkter för staten avseende energiskatt och koldioxidskatt (liksom motsvarande påverkan på mervärdesskatt och bolagsskatt som beskrivits ovan). Sammantaget bör förslaget innebära en negativ påverkan på de offentliga finanserna. Den långa tidshorisonten och de stora osäkerheter som råder gör dock att effekten inte bedöms kunna kvantifieras.

Den offentliga sektorn är också konsument på bränslemarknaden. För bensin och diesel indikerar uppskattningar att den offentliga sektorn står för 3 respektive 2 procent av användningen. De ökade drivmedelspriserna medför således en negativ effekt på den offentliga sektorns finanser.

12.4.3 Preiseffekter på drivmedel

En ökad ambitionsnivå i reduktionsplikten påverkar pumppriset på bensin och diesel, eftersom produktionskostnaderna är högre för biodrivmedel jämfört med deras fossila motsvarigheter. För HVO är produktionskostnaden i hög grad beroende av råvarukostnaden för oljor och fetter. Andra tekniker kan ha lägre råvarukostnad men högre investeringskostnad

för produktionsanläggningen. Marknaden för flytande biodrivmedel är beroende av global tillgång och efterfrågan. Vid en brist på biodrivmedel styrs användningen till den köpare som har högst betalningsvilja och priset kan bli betydligt högre än produktionskostnaden. Det har inte någon särskild betydelse för kostnaderna för att uppfylla plikten om produktionen av biodrivmedel ökar just i Sverige. Inom EU kommer efterfrågan på biodrivmedel sannolikt främst att styras av de krav som ställs i det omarbetade förnybartdirektivet. Även länder utanför EU kan komma att efterfråga betydligt mer HVO. Bland annat har marknaden i USA vuxit de senaste åren.

Den maximala kostnaden för att uppfylla reduktionsplikten utgörs av reduktionspliktsavgiften som aktörer måste betala om de inte uppfyller reduktionsplikten. I avsnitt 7 bedöms att en enhetlig avgift på 4 kronor per kilogram koldioxidekvivalenter ska införas för diesel och bensin, vilket innebär en merkostnad vid pump på 13 öre per liter för varje procentenhet reduktionsnivån för diesel ökar och 12 öre per liter vad gäller bensin (exklusive mervärdesskatt).

Den exakta kostnaden för att uppfylla reduktionsplikten är svår att förutse och är beroende av flera osäkerhetsfaktorer. Tillgång och efterfrågan på biodrivmedel globalt styr prisutvecklingen och en större produktionskapacitet än vad som i dagsläget prognosticeras kan bidra till lägre kostnader. Priset kan också påverkas av om det finns många eller få alternativa leverantörer att välja mellan. De närmaste åren uppskattas kostnaden utifrån tillgängliga uppgifter till mellan 8 och 12 öre per liter exklusive mervärdesskatt för varje procentenhet reduktionsnivån ökar. Kostnaden varierar beroende på priset på biodrivmedel och tillgång på biodrivmedel med låga livscykelutsläpp. För diesel ökar reduktionsnivån från 2020 med i genomsnitt 4,8 procentenheter per år till 2024 vilket bedöms motsvara en prisökning på ca 40–60 öre per liter per år. För bensin ökar reduktionsnivån med i genomsnitt 2,1 procentenheter per år till 2024 vilket bedöms motsvara en prisökning på ca 15–25 öre per liter per år.

Osäkerheten över kostnaden för att uppfylla reduktionsplikten bedöms öka över tid. Med samma antaganden som anges ovan skulle prisökningen till 2030 vara 3,6–5,4 kr per liter för diesel och 1,9–2,9 kr per liter för bensin.

Pumppriset påverkas självfallet även av andra faktorer än reduktionsplikten. De pumppriseffekter som anges ovan utgör endast en uppskattning av reduktionspliktens effekter. Andra viktiga faktorer för pumppriset är framförallt oljeprisets utveckling och nivån på drivmedelsskatterna.

Det antas i beräkningarna ovan att förslaget om införande av flexibel kvot inte kommer att påverka hur reduktionspliktens kostnader fördelas mellan bensin och diesel. En mervärdesskatteeffekt tillkommer om köparen är en privatperson. På drivmedel utgår mervärdesskatt med 25 procent.

12.4.4 Behovet av biodrivmedel för att uppfylla reduktionsplikten

Hur mycket biodrivmedel som krävs för att uppfylla reduktionsplikten beror på användningen av bensin och diesel

Hur mycket biodrivmedel som krävs för att uppfylla reduktionsplikten beror på det genomsnittliga utsläppet av växthusgaser från de biodrivmedel som används för att uppfylla reduktionsplikten samt energimängden bensin och diesel som säljs. I denna analys används Energimyndighetens elektrifieringsscenario I med vissa mindre justeringar av bl.a. antaganden om genomsnittliga växthusgasutsläpp (se avsnitt 12.3). Osäkerheten kring antagandena kommer att öka över tid.

I tabell 12.4 anges värden för åren 2022–2024 med ett antagande om att nästan all bensin kommer att innehålla 10 volymprocent etanol från 2022. Med förslaget om införande av flexibel kvot kan det variera hur reduktionsplikten uppfylls, i synnerhet vad gäller inblandningen av biodrivmedel i bensin, och värdena ska endast ses som en indikation.

Tabell 12.4 Behov av biodrivmedel för att uppfylla reduktionsplikten 2022–2024 jämfört med 2019

	2019	2022	2023	2024
Etanol (m ³)	140 000	210 000	210 000	200 000
Biobensin (m ³)	10 000	90 000	130 000	170 000
Fame (m ³)	340 000	410 000	400 000	400 000
HVO (m ³)	1 000 000	1 610 000	1 870 000	2 160 000

För att omvandla mellan kubikmeter och TWh motsvarar 100 000 kubikmeter fame, HVO eller biobensin ungefär 1 TWh och 100 000 kubikmeter etanol ungefär 0,6 TWh.

Uppskatningar av behovet av biodrivmedel till 2030

För att ge en indikation om behovet av biodrivmedel efter 2024 anges i tabell 12.5 ungefärliga värden till 2030. Utifrån de antaganden om genomsnittliga växthusgasutsläpp som beskrivs i avsnitt 12.3 förväntas andelen fossilfria drivmedel i bensin vara ungefär 31 procent 2030 räknat som andel av energimängden. Andelen fossilfria drivmedel i diesel förväntas vara ungefär 73 procent 2030. Med förslaget om införande av flexibel kvot kan andelarna skilja sig från detta, mest sannolikt genom att inblandningen är lägre i bensin och högre i diesel, men det får inte mer än försumbar betydelse för det totala behovet. Sett över hela vägtrafiksektorn skulle andelen biodrivmedel, inklusive Energimyndighetens antaganden om användning av rena biodrivmedel, uppgå till omkring 65 procent av energimängden flytande drivmedel 2030.

Ett antal känslighetsanalyser i tabellen visar hur olika åtgärder kan påverka behovet jämfört med elektrifieringsscenario I. Sammanfattningsvis behövs ca 37 TWh biodrivmedel för att uppfylla reduktionsplikten, med ett känslighetsintervall på +/- 5 TWh. Som jämförelse användes 2019 ungefär 20 TWh flytande och gasformiga biodrivmedel i Sverige, varav ca 14 TWh för att uppfylla reduktionsplikten. För att ge en fullständig bild anges även de antaganden som Energimyndigheten gjort om användningen av rena biodrivmedel (inklusive biogas) i transportsektorn och i arbetsmaskiner.

Tabell 12.5 Behov av biodrivmedel till 2030

En TWh motsvarar ca 100 000 kubikmeter HVO eller fame, eller ca 160 000 kubikmeter etanol.

	Vägsektorn plikt (TWh)	Arbets- maskiner plikt (TWh)	Rena bio- drivmedel, (TWh)	Totalt behov (TWh)
Elektrifieringsscenario I	27,5	9,8	9,7	47,1
Elektrifieringsscenario II ^A	-2,9	-	-0,2	44,0
Andel el i trafikarbetet för tunga lastbilar ökar från 10 till 20 % ^B	-1,2	-	-	45,9
10 % lägre trafikarbete personbilar ^C	-1,1	-	-0,1	45,9
10 % lägre trafikarbete lätta och tunga lastbilar ^C	-0,8	-	-0,6	45,7
Samma bränsleförbrukning i bensin- och dieslbilar 2030 som 2019	+3,9	-	-	51,0

A. Elektrifieringsscenario II beskrivs i tabell 12.3.

B. Ökad elektrifiering i tunga lastbilar ersätter användning av diesel i beräkningsverket och påverkar inte användning av rena biodrivmedel.

C. Jämfört med de antaganden som anges i avsnitt 12.3.

Den globala marknaden för biodrivmedel

Den globala marknaden för biodrivmedel domineras av etanol och fame. Enligt internationella energiorganet IEA var produktionen 2019 ca 114 miljoner kubikmeter etanol, 42 miljoner kubikmeter fame och 7 miljoner kubikmeter HVO. Uppskattningen för HVO inkluderar samprocessad diesel där råolja och biomassa samraffineras i ett raffinaderi till diesel och bensin med en viss andel biodrivmedel. Endast en liten del av den globala produktionen av biodrivmedel är därmed tillgänglig för att uppfylla de ökade reduktionsnivåerna, eftersom inblandningen av fame och etanol inte kan öka enligt bränslekvalitetsreglerna efter det att bensin nått 10 volymprocent inblandning av etanol (se avsnitt 5.1).

Under 2019 användes 1,3 miljoner kubikmeter HVO i Sverige, varav 1 miljon kubikmeter för att uppfylla reduktionsplikten. Användningen förväntas vara ungefär densamma under 2020. IEA uppskattade i slutet av 2019 att produktionskapaciteten av HVO förväntas öka till ca 13 miljoner kubikmeter 2022 och 17 miljoner kubikmeter 2024. Detta kan vara i underkant då det sedan IEA:s analys presenterades har aviserats ett antal nya projekt. Vissa projekt kan dock komma att försenas på grund av utbrottet av covid-19. Även vätebehandlade oljor och fetter som används till flygbränsle (Hydroprocessed Esters and Fatty Acids – HEFA) ingår i uppskattningen.

Ett antal faktorer begränsar dock hur stora volymer av HVO som är tillgängliga för Sverige. Under 2020 har flera projekt för samraffinerad diesel aviserats av stora producenter. I Sverige används dock en annan dieselkvalitet än i övriga Europa, vilket gör att volymerna inte är tillgängliga om Sverige ska ha kvar dagens dieselkvalitet. HVO som används i Sverige måste även ha rätt koldegenskaper, vilket kräver en särskild teknik (isomeringsanläggning). I dag är det få HVO-producenter som levererar till den svenska marknaden, vilket bl.a. kan bero på detta

krav. Utan fler producenter som levererar till Sverige kommer tillgången på HVO att vara kraftigt begränsad. Bedömningen är dock att fler anläggningar kommer att investera i isomeringsanläggningar, bl.a. för att kunna leverera till flygsektorn. I avsnitt 8 föreslås att biodrivmedel med hög risk för indirekta utsläpp av växthusgaser inte ska kunna användas för att uppfylla reduktionsplikten. Den tillkommande kapaciteten för HVO till 2024 förväntas dock inte använda palmolja i någon större utsträckning, då efterfrågan kommer att minska i EU. Slutligen kan importen av HVO från länder utanför EU försvåras av tullar och andra handelshinder.

Sammanfattningsvis kommer den globala produktionskapaciteten för HVO och samprocessad diesel att öka markant till 2024, men all kapacitet är inte tillgänglig för den svenska marknaden. Det är för tidigt att nu analysera hur marknaden förväntas utvecklas efter 2024. Frågan bör analyseras i kontrollstationen 2022. Vad gäller HVO är dock den tillgängliga råvarubasen i form av fetter och oljor begränsad även på sikt. Med intensifierade åtgärder för att samla ihop restprodukter och avfall bedömer t.ex. Neste att det finns ungefär 7–10 miljoner ton lämpliga råvaror i Europa för produktion av HVO och HEFA. Med ett totalutbyte på 80 procent skulle det motsvara ungefär 70–100 TWh HVO. Ökade möjligheter att använda en bredare råvarubas genom andra produktionstekniker är därför viktiga.

Svensk produktion av biodrivmedel förväntas öka men det kan ta tid innan produktionen från lignocellulosa ökar

De reduktionsnivåer som föreslås kommer att ge långsiktiga förutsättningar för investeringar i produktionsanläggningar. Svensk produktion beräknas ge biodrivmedel med hög klimatprestanda, vilket ger ökad konkurrenskraft i ett system med reduktionsplikt. Sveriges möjligheter att producera klimateffektiva biodrivmedel kommer därmed att främjas av reduktionsplikten och stöder därför den svenska omställningen till en mer cirkulär och biobaserad ekonomi.

Sverige har god tillgång på biomassa, i synnerhet restprodukter från skogsbruk och relaterad industri såsom pappers- och massabruk och sågverk men även från restprodukter som uppkommit i jordbruket. Lignocellulosa kan användas för att producera biodrivmedel genom ett stort antal tekniker. Flera tekniker ger dock en produkt som endast kan användas i begränsad utsträckning för att uppfylla reduktionsplikten. Det gäller bl.a. produktion av metanol och etanol där det finns flera lovande tekniker för användning av lignocellulosa, men där behovet för att uppfylla de ökade reduktionsplikten är förhållandevis litet (se tabell 12.4).

HVO produceras genom vätebehandling av vegetabiliska och animaliska fetter och oljor. Det finns flera projekt på gång för en ökad produktionskapacitet av HVO (inklusive samprocessad diesel) i Sverige och utvecklingen kan komma att gå fort. Till och med 2024 finns planerade eller aviserade projekt på 1–2 miljoner kubikmeter vilket motsvarar ungefär 10–20 TWh. Tillgången på lämpliga råvaror är dock begränsad i Sverige, i synnerhet om restprodukter och avfall ska användas. Med undantag för tallolja är det inte möjligt att producera HVO från skogsbrukets restprodukter (se dock nedan om samprocessning av bioolja med andra tekniker). Potentialen för att utnyttja ytterligare mängder tallolja bedöms vara låg efter det att St1 Sverige AB (St1) har startat upp

den planerade produktionen av HVO från tallolja i Göteborg 2022. Att Sverige har god tillgång på biomassa från skogen bidrar därför inte till att kunna öka produktionen av HVO. Användningen av svensk raps skulle dock kunna öka. En ökad produktion av HVO i Sverige kommer alltså, vid sidan av tallolja och rapsolja, sannolikt att i huvudsak ske från importerade råvaror såsom animaliska fetter och använd frityrolja.

Det finns ett antal teknikspår för att använda lignocellulosa för att producera andra biodrivmedel än HVO som kan blandas in i hög volymandel (drop in-bränslen). En väg är att med olika tekniker producera en bioolja som sedan kan samraffineras med fossila råvaror i ett raffinaderi. Preem AB har två teknikspår med den inriktningen. I det ena teknikspåret produceras en bioolja från sågspån genom pyrolys. I det andra teknikspåret används lignin från massabruk för att producera en bioolja som sedan kan samraffineras. Den totala kapaciteten för dessa teknikspår bedöms på sikt vara omkring 500 000 kubikmeter för vardera teknikspår, totalt 1 miljon kubikmeter. Även Svenska Cellulosa Aktiebolaget SCA är involverat i flera teknikspår, delvis i samarbete med St1. Det finns även tekniker för att producera drop in-bränslen från lignocellulosa utan samraffinering i ett raffinaderi. Ett exempel på detta är Fischer Tropsch-teknik där biomassa förgasas och där gasen sedan omvandlas till ett spann av komponenter från lätta till tunga kolväten. Gemensamt för flera av dessa tekniker är att de har demonstrerats men att det finns få eller inga fullskaliga kommersiella anläggningar globalt. Regeringen har gett Energimyndigheten i uppdrag att analysera behovet av ytterligare styrmedel för att främja biodrivmedelsanläggningar med teknik som befinner sig bortom demonstrationsnivå. Myndigheten ska även analysera hur sådana eventuella styrmedel skulle kunna utformas med hänsyn till marknadens funktion och rättsliga förutsättningar (I2020/2769). Det kommer dock att ta tid innan dessa tekniker kan kommersialiseras i fullskaliga anläggningar och leverera större volymer, se bl.a. betänkandet Biojet för flyget (SOU 2019:11 s. 159–161).

Potentialen för att producera biodrivmedel från lignocellulosa i Sverige har vissa osäkerheter och begränsas även av potentialen av tillgänglig biomassa utifrån bl.a. tekniska, ekonomiska och miljömässiga begränsningar. För det tidsspänn som diskuteras här, dvs. tiden fram till 2030, bedöms att det i första hand är bristen på produktionskapacitet och inte brist på råvara som begränsar den inhemska produktionen av biodrivmedel. Däremot kan tillgång på råvara vara en utmaning för vissa tekniker, framförallt HVO. Se bl.a. bedömningen i betänkandet Biojet för flyget (SOU 2019:11 s. 161–167).

I rapporten Färdplan för fossilfri konkurrenskraft – Skogsindustrierna anges att det i bästa fall kommer att vara möjligt att producera 10 TWh biodrivmedel från restprodukter från skogen och relaterad industri till 2030, vilket ungefär motsvarar 1 miljon kubikmeter biodiesel.

Användning av förnybara eller fossilfria elektrobränslen kan minska behovet av biodrivmedel för att uppfylla reduktionsplikten

I avsnitt 9 föreslås att det bör vara möjligt att använda förnybara eller fossilfria elektrobränslen för att uppfylla reduktionsplikten. Som anges i avsnitt 12.3 är det i dagsläget oklart vilka krav som kommer att ställas på i kommissionens kommande delegerade förordningar på de

elektrobränslen som är förnybara. Detta försvårar en bedömning av vilken roll de kommer att ha för att uppfylla reduktionsplikten. Under de närmaste åren förväntas dock bidraget från förnybara men även fossilfria elektrobränslen för att uppfylla reduktionsplikten vara mycket litet, då det saknas produktionskapacitet och kostnaderna för förnybara eller fossilfria elektrobränslen som kan blandas in i bensin och diesel sannolikt är högre än kostnaden för biodrivmedel. På sikt kan dock förnybara eller fossilfria elektrobränslen bidra till att minska behovet av biodrivmedel för att uppfylla reduktionsplikten.

12.4.5 Effekter för miljön

Reduktionsplikten gynnar biodrivmedel med låga livscykelutsläpp

Reduktionsplikten lägger ett golv för hur mycket utsläppen av växthusgaser från bensin och diesel ska minska i ett livscykelperspektiv och säkerställer därmed inblandning av en viss andel biodrivmedel i dessa drivmedel. Genom denna inblandning kommer koldioxidutsläppen från förbränning av fossila drivmedel successivt att minska i Sverige. Reduktionsplikten gäller inte för s.k. märkt diesel, vilket innebär att i princip all sjöfart och spårtrafik är undantagen från beräkningarna nedan. Endast biodrivmedel som omfattas av ett hållbarhetsbesked och därmed minskar utsläppen av växthusgaser med minst 50 procent jämfört med användning av fossila drivmedel får användas för att uppfylla reduktionsplikten. Reduktionsplikten kan leda till minskade utsläpp av växthusgaser vid framställning av biodrivmedel, inklusive eventuella utsläpp från markanvändning, då en reduktionsplikt skapar incitament för användning av biodrivmedel med relativt sett låga växthusgasutsläpp ur ett livscykelperspektiv. Det innebär först och främst att biodrivmedel från restprodukter och avfall gynnas. Det gynnar även användning av fossilfri energi i produktionsanläggningar, inklusive fossilfri vätgas. Denna styrning förväntas leda till att biodrivmedel med höga växthusgasutsläpp ur ett livscykelperspektiv inte blir konkurrenskraftiga och att de biodrivmedel som används för att uppfylla plikten kommer att ha betydligt lägre livscykelutsläpp än vad som krävs för att omfattas av ett hållbarhetsbesked.

Minskade utsläpp av växthusgaser i transportsektorn

Etappmålet för inrikestransporter till 2030 beräknas utifrån utsläpp från förbränning, dvs. målet omfattar inte de uppströmsutsläpp som uppkommit vid produktionen av drivmedlet. Det som har betydelse för biodrivmedels bidrag till att nå etappmålet är därmed hur stor andel av den totala energimängden drivmedel som är fossilfri. I reduktionsplikten beräknas i stället drivmedlens livscykelutsläpp, dvs. alla utsläpp som uppkommit i produktionskedjan. Ju lägre uppströmsutsläpp de biodrivmedel som används för att uppfylla reduktionsplikten har, desto lägre volym krävs.

Etappmålet för inrikes transporter sätter ett tak för hur höga växthusgasutsläppen får vara 2030 jämfört med utsläppen 2010. I reduktionsplikten finns inte något tak för de fossila utsläppen utan utsläppen ska minska per energienhet. Hur mycket utsläppen minskar till

följd av reduktionsplikten beror därför på användningen av bensin och diesel. Utifrån de antaganden om genomsnittliga växthusgasutsläpp som beskrivs i avsnitt 12.3 förväntas andelen biodrivmedel i bensin vara ungefär 31 procent 2030 räknat som andel av energimängden. Andelen biodrivmedel i diesel förväntas vara ungefär 73 procent 2030. Med förslaget om införande av flexibel kvot kan andelarna skilja sig från detta, mest sannolikt genom att inblandningen är lägre i bensin och högre i diesel. Det förväntas dock inte påverka hur mycket reduktionsplikten bidrar till att minska utsläppen av växthusgaser.

Utsläppen av fossil koldioxid från förbränning av bensin och diesel i vägtrafiksektorn skulle utifrån nämnda inblandningsnivåer, och de antaganden som i övrigt anges i avsnitt 12.3, minska med omkring 5,5 miljoner ton koldioxidekvivalenter 2025 och 7,2 miljoner ton 2030 jämfört med om reduktionsplikten inte fanns. Jämfört med om 2020 års reduktionsnivåer skulle gälla uppgår effekten till omkring 5 miljoner ton koldioxidekvivalenter 2030. Den faktiska utsläppsminskningen beror till största delen på försäljningen av bensin och diesel, vilken i sin tur beror på hur trafikarbetet utvecklas samt i vilken utsträckning fordon energi-effektiviseras och elektrifieras.

I tabell 12.6 anges ett antal känslighetsanalyser för hur utsläppsminskningen varierar. Som framgår av tabellen ökar klimatnyttan av reduktionsplikten mätt i ton koldioxidekvivalenter, om de totala utsläppen från förbränning av bensin och diesel ökar. Effekten av reduktionsplikten måste därför sättas i relation till antaganden om de totala utsläppen i transportsektorn. Det är inte möjligt att separat använda de värden som anges i tabellen för reduktionspliktens effekt för att räkna baklänges i syfte att få fram en siffra över hur stora utsläppen i transportsektorn totalt sett kommer att vara, om inte hänsyn också tas till andra faktorer som bestämmer utsläppen.

Tabell 12.6 Minskade utsläpp av växthusgaser i vägtrafiksektorn 2030

I tabellen anges både hur mycket reduktionsplikten bidrar till att minska utsläppen av växthusgaser i olika scenarier och hur de totala utsläppen från vägtrafiksektorn påverkas jämfört med utsläppen i elektrifieringsscenario I.

	Hur mycket minskar utsläppen jämfört med om reduktionsplikten inte funnits?	Hur stora är de totala utsläppen?
Elektrifieringsscenario I	-7,2 miljoner ton	5,4 miljoner ton
Elektrifieringsscenario II ^A	-6,4 miljoner ton (+0,8 miljoner ton)	4,5 miljoner ton (-0,9 miljoner ton)
10 % lägre trafikarbete personbilar ^B	-6,9 miljoner ton (+0,3 miljoner ton)	5,1 miljoner ton (-0,3 miljoner ton)
Samma bränsleförbrukning i bensin- och dieslbilar 2030 som 2019	-8,2 miljoner ton (-1 miljon ton)	6,4 miljoner ton (+ 1 miljon ton)

A Elektrifieringsscenario II beskrivs i tabell 12.3.

B Jämfört med antagandena i Energimyndighetens rapport.

Reduktionsplikten ska bidra till att nå etappmålet för inrikes transporter. Med de antaganden som beskrivs i avsnitt 12.3 skulle Sverige nå

etappmålet till 2030. Det finns dock stora osäkerheter i antagandena, bl.a. vad gäller hur trafikarbetet och bränsleförbrukningen i fordon kommer att utvecklas.

Åtgärder för ökad elektrifiering, ett mer transporteffektivt samhälle och energieffektivare fordon kan även minska behovet av biodrivmedel för att nå etappmålet och bidra till att nå klimatmålet om nettonollutsläpp till 2045. För att kunna nå målet till 2045 kommer de sektorer som har bäst förutsättningar för utsläppsminskningar att behöva gå före övriga sektorer. Detta innebär att växthusgasutsläppen, bl.a. från transportsektorn, i princip kommer att behöva vara noll senast 2045. Av regeringens klimat-handlingsplan framgår att för att nettonollmålet till 2045 ska kunna nås kommer det utöver en effektivisering av transporterna att krävas dels en omfattande elektrifiering av transportsystemet, dels en övergång till användning av fossilfria hållbara drivmedel. På längre sikt bör vägtransporterna i huvudsak elektrifieras. Därigenom frigörs biodrivmedel för användning inom flyg och sjöfart. På sikt bör även sjöfarten och flyget elektrifieras i möjligaste mån.

Minskade utsläpp av växthusgaser från arbetsmaskiner

Reduktionsplikten minskar även utsläppen från förbränning av bensin och diesel i arbetsmaskiner. Med det förenklade antagandet att användningen av drivmedel i arbetsmaskiner inte förändras 2021–2030 skulle de ökade reduktionsnivåerna leda till en ytterligare minskning av utsläppen av växthusgaser på omkring 1,8 miljoner ton koldioxidequivaler 2030 jämfört med de reduktionsnivåer som gäller 2020. Jämfört med om reduktionsplikten inte fanns skulle utsläppen minska med ungefär 2,7 miljoner ton 2030.

Utsläpp av växthusgaser från indirekt ändrad markanvändning

Klimatnyttan av reduktionsplikten kan minska om råvaror med hög risk för indirekt ändrad markanvändning används för produktion av biodrivmedel som används för att uppfylla reduktionsplikten. I avsnitt 8 föreslås att biodrivmedel som är producerade av sådana råvaror inte ska kunna användas för att uppfylla reduktionsplikten från och med den 1 januari 2022 om de inte är certifierade som låg risk för indirekt ändrad markanvändning.

Påverkan på luftkvalitet

Enligt Energimyndighetens rapport leder en ökad användning av fame och HVO till minskade utsläpp av flera luftföroreningar, såsom svavel och partiklar. Fame har ca 10 procent högre utsläpp av kväveoxider än fossil diesel vilket är problematiskt ur luftkvalitetssynpunkt både vad gäller lokal luftkvalitet och Sveriges möjligheter att klara sina åtaganden i EU:s direktiv om minskning av nationella utsläpp av vissa luftföroreningar (2016/2284/EU). De ökade reduktionsnivåerna förväntas dock endast leda till en mindre ökning av användningen av fame då inblandningen av fame redan i dag är nära den tillåtna nivån enligt bränslekvalitetsdirektivet.

Påverkan på biologisk mångfald och kollager

Alla biodrivmedel som används för att uppfylla reduktionsplikten måste omfattas av ett hållbarhetsbesked enligt hållbarhetslagen. Det innebär bl.a. att råvaran inte får komma från mark med stora kollager eller hög biologisk mångfald. Risken för miljöeffekter från indirekt ändrad markanvändning bedöms minska kraftigt genom förslaget i avsnitt 8 som innebär att biodrivmedel från råvaror med hög risk för utsläpp från indirekt ändrad markanvändning inte får användas för att uppfylla reduktionsplikten.

12.4.6 Förenlighet med EU-rätten

Ändringarna i reduktionspliktslagen bedöms överensstämma med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. Lagförslaget bör anmälas som en teknisk föreskrift enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster. Någon anmälan enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (tjänstedirektivet) behöver dock inte göras. Förslagen uppfyller inte de specifika krav som räknas upp för anmälan i tjänstedirektivet vad gäller aktörer som är etablerade i Sverige. Plikten innebär inte några krav på aktörer som inte är etablerade i Sverige.

12.4.7 Påverkan på självförsörjningsgrad

Reduktionsplikten förväntas innebära ökade förutsättningar och incitament för produktion av biodrivmedel i Sverige. En minskad drivmedelsimport förväntas inverka positivt på den svenska drivmedelsförsörjningen. Det bedöms därmed att reduktionspliktens styrning mot en ökad andel biodrivmedel inverkar positivt på den svenska självförsörjningsgraden för drivmedel, vilket bl.a. kan bidra till ökad försörjningstrygghet i krissituationer. Mer information om förutsättningar för svensk produktion finns i avsnitt 12.4.4.

12.4.8 Ikraftträdandedatum

Förslagen föreslås träda i kraft den 1 augusti 2021. Det bedöms finnas tillräckligt med tid för berörda aktörer att förbereda sig för ändrade reduktionsnivåer för reduktionsplikten på bensin och diesel och ett införande av E10 på marknaden.

12.5 Konsekvenser för företag och näringsliv

12.5.1 Påverkan på drivmedelsleverantörer

Kostnader för att uppfylla reduktionsplikten

De förslag som lämnas i promemorian förväntas inte innebära några ökade kostnader för administration då reduktionsplikten är ett befintligt system.

De ökade reduktionsnivåerna kommer att leda till kostnader för inblandning av biodrivmedel då de är dyrare än fossila drivmedel, men kostnaden förväntas föras över på kunderna.

Införande av en E10-kvalitet på marknaden

Den som saluför bensin som innehåller mer än 5 volymprocent och mindre än 10 volymprocent etanol eller som har en syrehalt som överstiger 2,7 viktprocent och understiger 3,7 viktprocent, s.k. E10, är skyldig att informera konsumenterna om detta. Den som tillverkar eller yrkesmässigt för in bensin till Sverige är även skyldig att se till att det finns tillgång till bensin med en högsta syrehalt om 2,7 viktprocent och en högsta etanolhalt om 5 volymprocent.

Reduktionsnivån för bensin föreslås öka från 4,2 till 6 procent från och med den 1 augusti 2021 för att därefter öka med ungefär 2,4 procentenheter per år. Detta förväntas leda till att E10 introduceras i Sverige. Införandet kan kräva investeringar för att anpassa bränslecisterner på tankstationerna till ett korrosionsbeständigt material. Investeringskostnaden bedöms vara upp till 100 000 kronor per cistern. Drivmedelsleverantörerna har redan sedan tidigare påbörjat arbetet. Förslaget bedöms ge tillräcklig tid för drivmedelsleverantörerna att anpassa tankstationer och i viss mån depåer till den nya bensinkvalitén. En liten del av fordonsparken för bensinbilar är inte certifierade för att använda E10. Andelen förväntas minska över åren och utgör endast några enstaka procent av användningen av bensinbilar räknat i körsträcka. Reduktionsnivåerna är anpassade till att en mindre del av bensinförsäljningen kommer att vara bensin med lägre etanolhalt som säljs till äldre bensinbilar.

Marknaden för drivmedelsförsäljning omfattar flera olika typer av ägandestrukturer. Det går därför inte att ge något entydigt svar på vilka företag som kommer bära kostnaden för att byta beläggning i cisternerna. I vissa fall kan det vara ägaren av drivmedelsstationen och i vissa fall kan det vara drivmedelsleverantören som äger cisternerna. I de fall det är drivmedelsleverantören som står för kostnaden kan det inte uteslutas att kostnaden kommer att överföras till ägaren av drivmedelsstationen genom ökade priser. Mindre drivmedelsstationer kan välja att inte leverera E10 och därmed inte behöva byta beläggning. I de fall drivmedelsförsäljaren inte köper beskattade drivmedel utan själv omfattas av reduktionsplikten kan detta lösas genom att avtala om att försäljarens leverantör ska överföra utsläppsminskningar.

Reduktionspliktens relation till införandet av nya hållbarhetskriterier vid genomförandet av det omarbetade förnybartdirektivet

Hållbarhetskriterierna för biodrivmedel har i vissa delar ändrats i det omarbetade förnybartdirektivet, bl.a. genom att det tillkommit särskilda hållbarhetskriterier för skogsbiomassa. Enligt reduktionspliktslagen ska biodrivmedel som används för att uppfylla reduktionsplikten omfattas av ett hållbarhetsbesked enligt hållbarhetslagen. Det innebär att drivmedelsleverantören ska ha ett kontrollsystem som uppfyller de krav som anges i hållbarhetslagen. Kravet på att biodrivmedel ska omfattas av ett hållbarhetsbesked kommer att flyttas från reduktionspliktslagen till reduktionspliktsförordningen, men ändras inte i sak. En promemoria med förslag på genomförande av de artiklar som reglerar hållbarhetskriterierna

kommer att remitteras. När ändringar i hållbarhetslagen kommer att träda i kraft kommer att framgå av den promemorian. En drivmedelsleverantör som köper in biodrivmedel som uppfyller de nya hållbarhetskriterierna, t.ex. genom certifiering av ett av kommissionen godkänt frivilligt certifieringssystem, kommer att kunna använda dessa biodrivmedel för att uppfylla reduktionsplikten oavsett när ändringarna i hållbarhetslagen sker.

12.5.2 Påverkan på företag och näringsliv till följd av ökade drivmedelskostnader

En beskrivning av reduktionspliktens påverkan på drivmedelspriserna finns i avsnitt 12.4.3. I Sverige förbrukas merparten av bensin och diesel i transportsektorn. Huvudsakligen påverkas därför de näringssektorer som är beroende av vägtransporter. Reduktionsplikten på diesel påverkar i första ledet åkerinäringen och därigenom även den industri och de näringar som är beroende av vägtransporter. Förslaget bedöms även medföra en kostnadsökning för jord- och skogsbruk samt gruvindustri då reduktionsplikten leder till högre pumppris på diesel. Näringar med hög exportandel, till exempel skogsindustrin som också är den enskilt största transportköparen, är särskilt utsatta då dess internationella konkurrenskraft påverkas av högre transportkostnader. För diesel antas att 73 procent förbrukas av företag, för bensin är motsvarande siffra 18 procent. Förslaget kommer att medföra relativt stora kostnadsökningar för företagen, särskilt då dessa i större utsträckning än hushåll använder diesel. De högre drivmedelspriserna medför samtidigt att användningen allt annat lika kommer att minska, något som dämpar kostnadsökningen.

12.5.3 Producenter av biodrivmedel

Reduktionsplikten gynnar biodrivmedel med låga växthusgasutsläpp. Sverige bedöms ha goda förutsättningar att producera sådana biodrivmedel, både genom god tillgång till biomassa i form av restprodukter och genom hög andel fossilfri energi i industrin vilket ger låga processutsläpp. Mer information om produktion av biodrivmedel i Sverige finns i avsnitt 12.4.4. Genom att reduktionsnivåer anges till och med 2030 ges även den långsiktighet som tidigare efterlysts av flera biodrivmedelsproducenter, även om reduktionsnivåerna kan ändras i de kontrollstationer som sker var tredje år. Det förväntas vara vanligast att avfall och restprodukter används som råvara vilket gynnar företag vars processer ger upphov till sådana ämnen. I synnerhet skogs- och jordbruk med tillhörande industrier bedöms kunna dra nytta av detta. Högre pumppris för diesel kan dock minska tillgången av biomassa med hög transportkostnad jämfört med energiinnehållet, som grenar och toppar samt jordbrukets restprodukter.

12.5.4 Påverkan på konkurrensförhållanden mellan företag

De förslag som lämnas i denna promemoria bedöms inte påverka konkurrensförhållandena mellan drivmedelsleverantörer på något markant sätt. Med hänsyn till att försäljningsmixen mellan bensin och diesel skiljer sig mellan olika bolag bör dock frågan följas i kontrollstationerna för att övervaka effekterna av ökade reduktionsnivåer och införandet av en flexibel kvot. Marknaden för HVO domineras av ett fåtal producenter, varav en också är leverantör av diesel på den svenska marknaden. Detta kan potentiellt leda till försämrad konkurrens. Fler producenter av HVO bedöms dock komma in på marknaden, vilket minskar risken för konkurrenssnedvridning.

Reduktionsplikten leder till ökade drivmedelskostnader (se avsnitt 12.4.3). Detta kan innebära försämrade konkurrensförhållanden för svenska företag jämfört med företag i andra länder. Påverkan är särskilt stor på företag inom näringar med hög exportandel, till exempel skogsindustrin, och med ett stort beroende av vägtransporter.

12.5.5 Påverkan på små företag

Förslagen bedöms inte påverka förutsättningarna för små drivmedelsleverantörer. Alla företag som har en reduktionsplikt för bensin eller diesel bedöms kunna uppfylla denna. Om den administrativa bördan upplevs för stor eller om reduktionsplikten bedöms för svår att uppfylla, kan företag välja att falla utanför lagstiftningen genom att köpa beskattat drivmedel från sin leverantör som då får en reduktionsplikt för drivmedlet i stället. Mindre företag kan också välja att omfattas av lagstiftningen men förvärva utsläppsminskningar från en annan aktör som har en reduktionsplikt och som minskat utsläppen med mer än vad som krävs.

Små företag inom skogs- och jordbruk samt åkerinäringen bedöms särskilt påverkas av de ökade drivmedelskostnaderna som reduktionsplikten ger upphov till.

12.6 Konsekvenser för hushåll

Effekter av ökade pumppriser på bensin och diesel

En beskrivning av reduktionspliktens påverkan på drivmedelspriserna finns i avsnitt 12.4.3. Som framgår av det avsnittet är kostnaden för reduktionsplikten beroende av flera faktorer såsom tillgång och efterfrågan på världsmarknaden. Pumppriset beror i sig även på flera andra faktorer såsom oljepris och bränsleskatter. Storleken på effekten på hushåll skiljer sig beroende på bl.a. vad det är för typ av hushåll och vilken biltyp de använder.

När drivmedelspriserna stiger ökar hushållens drivmedelskostnader. Hushållen använder i dag bensin i större utsträckning än företag, vilket gör att kostnadsökningen per mil blir lägre för hushåll då reduktionsnivåerna är betydligt lägre för bensin än för diesel. Å andra sidan tillkommer moms för hushållen.

För att illustrera storleksordningen på priset effekten för ett vanligt hushåll kan en genomsnittlig personbil som kör en genomsnittlig årlig körsträcka användas. Den genomsnittliga årliga körsträckan för en personbil i Sverige uppgick 2019 enligt Trafikanalys till 1 171 mil och den genomsnittliga förbrukningen för en bensindriven personbil uppgick samma år enligt Naturvårdsverket till 0,58 liter/mil. Med dessa antaganden skulle som exempel en genomsnittlig personbil som kör en genomsnittlig körsträcka få en kostnadsökning på drygt 340 kronor per år 2022 jämfört med 2020. Det finns dock stora osäkerheter i en sådan beräkning, särskilt vad gäller drivmedelsprisernas utveckling till följd av förslaget. Osäkerheterna är särskilt stora på längre sikt.

Konsekvenser för hushåll vid införande av E10

De allra flesta bensinbilar som är i drift i Sverige i dag är anpassade för att köras på E10. Det finns dock vissa äldre bilar som enligt biltillverkarna inte är anpassade för E10 och fortsatt behöver köras på bensin med högst 5 volymprocent etanol (E5). Dessa bilar står endast för några procent av den totala körsträckan för bensinbilar.

Den som tillverkar en bensin eller yrkesmässigt för in en bensin till Sverige ska se till att det på marknaden finns tillgång till en E5-kvalitet. Ett alternativ är att dagens 98-oktaniga bensin utgör ett alternativ för dessa fordon. Det kan även leda till förändringar på depånivå. Beroende på hur marknaden utvecklar sig kan det inte uteslutas att mindre tankstationer som väljer att inte saluföra E10 i sådana fall enbart kommer kunna saluföra en 98-oktanig bensinkvalitet. Detta är inget tekniskt problem då alla fordon där 95-oktanig bensin kan användas också kan köras på 98-oktanig bensin. Priset på 98-oktanig bensin är något högre än på 95-oktanig bensin till följd av högre produktionskostnader. En viss ytterligare prisskillnad kan eventuellt också uppkomma genom att drivmedelsleverantörer prissätter bensin med lägre etanolinblandning något högre för att kunna uppfylla reduktionspliktskrav. Prisskillnaden motverkas dock av att kostnaden per körd mil för 95-oktanig bensin ökar med ökad inblandning av etanol till följd av lägre energiinnehåll i drivmedlet.

Sammantaget förväntas införandet av en E10-kvalitet inte ge några eller endast marginella effekter på tillgängligheten av drivmedel på landsbygden.

12.7 Konsekvenser för myndigheter och domstolar

12.7.1 Energimyndigheten

Ökade reduktionsnivåer förväntas inte i sig utgöra någon ökad arbetsbörda för myndigheten. Införandet av flexibla kvoter kommer att ställa högre krav på hur överlåtelser av utsläppsminskningar ska hanteras administrativt hos Energimyndigheten. Även en möjlighet att spara överskott av utsläppsminskningar kommer att innebära en ökad administration för Energimyndigheten. Med hänsyn till att antalet reduktionspliktiga bedöms vara få, utgör det dock en mindre insats. I samband med att ändringarna i reduktionspliktslagen träder i kraft uppkommer kostnader för att ändra föreskrifter och vägledning, ge

information till berörda företag samt göra förändringar av verktyg och rutiner för rapportering och tillsyn. Kostnaderna förväntas dock att vara små med hänsyn till det befintliga systemet med reduktionsplikt och förväntas kunna hanteras inom befintliga utgiftsramar.

12.7.2 Domstolarna

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

12.8 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

Av de personbilar som ägs av fysiska personer står män som ägare till knappt två tredjedelar. Fordon registrerade på män körs också i genomsnitt något längre per år. Även om en del av kostnaderna sannolikt omfördelas inom hushållen, bedöms ändå generellt förändringar i bränslekostnader påverka män mer än kvinnor. Av denna anledning bedöms de ekonomiska konsekvenserna av förslagen överlag påverka mäns ekonomi mer än kvinnors.

Därutöver bedöms inte förslaget påverka jämställdheten mellan kvinnor och män i mer än försumbar utsträckning.

12.9 Övrigt

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

13 Författningskommentar

2 § I denna lag betyder

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

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

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

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

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

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

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

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

reduktionspliktigt drivmedel: ett drivmedel som innehåller högst 98 volymprocent biodrivmedel och som skattskyldighet har inträtt för enligt 5 kap. lagen (1994:1776) om skatt på energi, om drivmedlet är

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

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

3. flygfotogen som inte används av Försvarsmakten,

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

växthusgas: koldioxid, metan och dikväveoxid.

I paragrafen definieras ord och uttryck som används i lagen. Övervägandena finns i avsnitt 9.

Definitionen av reduktionsplikt ändras genom att ordet biodrivmedel byts ut mot förnybara eller fossilfria drivmedel. Förnybara drivmedel är fossilfria. Både ordet förnybara och fossilfria används eftersom olika krav ställs på egenskaperna hos respektive bränsletyp. Med stöd av bemyndigandet i 16 § 2 får regeringen meddela föreskrifter i förordning om vad som avses med förnybara eller fossilfria drivmedel. Egenskaperna framgår av den förordning som ansluter till lagen.

Reduktionsplikt

5 § Den som har reduktionsplikt för bensin och diesel ska för varje kalenderår se till att utsläppen av växthusgaser från den reduktionspliktiga energimängden sådant bränsle understiger utsläppen från motsvarande energimängd fossil bensin eller fossil diesel med *minst den procentsats som anges nedan för respektive drivmedel*.

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

I paragrafen bestäms hur stor minskningen av växthusgaser för bensin och diesel ska vara. Ändringarna innebär att reduktionsnivåer fastställs till och med 2030. Övervägandena finns i avsnitt 5.1.

För att fastställa minskningen av växthusgasutsläpp ska utsläppen av växthusgaser från den reduktionspliktiga energimängden varje år jämföras med utsläppen från motsvarande energimängd fossil bensin eller fossil diesel. Den reduktionspliktiga energimängden motsvarar volymen reduktionspliktigt drivmedel under ett kalenderår. Detta framgår av definitionen av reduktionspliktig energimängd som finns i 2 §. År 2021 ska utsläppen av växthusgaser i ett livscykelperspektiv från exempelvis bensin vara 6 procent mindre än utsläppen för motsvarande energimängd fossil bensin. År 2022 ska utsläppen jämförda med utsläppen från motsvarande energimängd fossil bensin vara 7,8 procent mindre. Jämförelsevärdena finns i förordning. Dessa värden avser såväl beräkningen av reduktionspliktig energimängd som beräkningen av växthusgasutsläpp. I myndighetsföreskrifter finns ytterligare bestämmelser om beräkningen på detaljnivå. Reduktionsnivåer bestäms till och med 2030 och anges i tabellform.

Överskott av utsläppsminskningar

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

Ett överskott får användas för att uppfylla reduktionsplikten för

- 1. diesel, om överskottet avser bensin eller diesel,*
- 2. bensin, om överskottet avser bensin,*
- 3. bensin, om överskottet avser diesel och om minst 6 procent av plikten för bensin redan har uppfyllts genom inblandning av förnybara eller fossilfria*

drivmedel eller genom användning av ett förvärvat överskott som avser bensin, eller

4. flygfotogen, om överskottet avser flygfotogen.

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

1. samma kalenderår, eller

2. kalenderåret dessförinnan, i den utsträckning som regeringen föreskriver.

I paragrafen anges hur överskott av utsläppsminskningar får användas för att uppfylla en reduktionsplikt. Övervägandena finns i avsnitt 6.

Paragrafen ändras genom att det införs flexibla kvoter och en möjlighet att spara överskott av utsläppsminskningar för att uppfylla reduktionsplikten för påföljande år. Med flexibel kvot avses att överskott av utsläppsminskningar som uppstått genom inblandning av förnybara eller fossilfria drivmedel i ett drivmedel får användas för att uppfylla reduktionsplikten för ett annat drivmedel.

Av *första stycket* framgår att den egna utsläppsminskningen även fortsättningsvis fullt ut ska ha uppfyllts för ett visst drivmedel för den som själv vill använda ett överskott eller överlåta det till någon annan som då kan använda det för att uppfylla sin reduktionsplikt. Hur överlåtelsen ska göras regleras inte. Civilrättsliga regler gäller, på samma sätt som tidigare, för den överenskommelse som träffas. Den aktör som överlåter eller förvärvrar ett överskott som används för att uppfylla reduktionsplikten ska kunna redovisa uppgifter om överlåtelsen och förvärvet till tillsynsmyndigheten. Detta framgår av 8 §.

I *andra stycket* regleras de flexibla kvoterna. Innebörden av *första punkten* är att reduktionsplikten för diesel får uppfyllas genom överskott av utsläppsminskningar som uppkommit både genom inblandning i bensin eller diesel. I *andra punkten* anges att ett överskott från inblandning i bensin kan användas för att uppfylla reduktionsplikten för bensin. Denna punkt tar i praktiken enbart sikte på överlåtelsefallet i första stycket eller det fall som regleras i tredje stycket andra punkten (sparande av överskott), eftersom ett överskott i fråga om bensin naturligtvis förutsätter att reduktionsplikten för bensin för samma kalenderår är uppfylld hos den där överskottet uppstår.

I fråga om användningen av diesel för att uppfylla reduktionsplikten för bensin finns en begränsning som framgår av *tredje punkten*. Upp till och med 6 procent kan inte överskott av utsläppsminskningar från diesel användas. En aktör kan bara använda överskott från utsläppsminskningar från bensin för att uppfylla plikten upp till den nivån, om inte förnybara eller fossilfria drivmedel blandas in. Över 6 procent kan däremot reduktionsplikten uppfyllas genom överskott av utsläppsminskningar från både bensin och diesel. I *fjärde punkten* regleras hur överskott av utsläppsminskningar från flygfotogen får användas. Sådana överskott får endast användas för att uppfylla reduktionsplikten för flygfotogen.

När ett överskott av en utsläppsminskning ska ha uppkommit för att få användas för att uppfylla reduktionsplikten framgår av *tredje stycket*. Överskott som uppkommit samma år som reduktionsplikten avser får i sin helhet användas för att uppfylla en reduktionsplikt (med de begränsningar som finns i paragrafen i övrigt). Det framgår av *första punkten*. Av *andra punkten* framgår att även sparade överskott får användas för att uppfylla

reduktionsplikten. I 16 § första punkten får regeringen ett bemyndigande att meddela föreskrifter om hur stor den andelen får vara.

För att flexibla kvoter för bensin och diesel ska kunna användas måste utsläppen från respektive drivmedel räknas om till koldioxidequivaler. Vad som avses med koldioxidequivaler definieras i 2 §. Bestämmelser om normalvärden för beräkning av växthusgasutsläpp finns i den förordning som ansluter till lagen.

Redovisning av reduktionsplikt

8 § Den som har reduktionsplikt ska varje år, *vid den tidpunkt som regeringen bestämmer*, redovisa till tillsynsmyndigheten i vilken utsträckning och hur reduktionsplikten har uppfyllts under det föregående kalenderåret. Överlåtelse och förvärv av en utsläppsminskning ska framgå av redovisningen.

I paragrafen regleras hur reduktionsplikten ska redovisas. Övervägandena finns i avsnitt 6.

Paragrafen ändras med anledning av att datumet då redovisningen av reduktionsplikten senast ska ha kommit in till tillsynsmyndigheten flyttas från lagen till förordning eller myndighetsföreskrifter. Sista datum för redovisning av reduktionsplikten kommer därmed inte längre att framgå av lagen. Ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om redovisning av reduktionsplikten finns i 15 § fjärde punkten.

Förseningsavgift

9 § Tillsynsmyndigheten ska ta ut en förseningsavgift av den som har reduktionsplikt och inte redovisar enligt 8 § *inom föreskriven tid*. Avgiften får vara högst 50 000 kronor.

Tillsynsmyndigheten får besluta att sätta ned eller avstå från att ta ut avgiften, om det finns synnerliga skäl.

I paragrafen finns bestämmelser om förseningsavgift. Övervägandena finns i avsnitt 7.

Paragrafen ändras så att maxgränsen för förseningsavgiften i *första stycket* höjs från 5 000 kronor till 50 000 kronor. Med stöd av ett bemyndigande i 16 § får regeringen meddela föreskrifter om bl.a. förseningsavgiften. Det innebär att maxgränsen anges i lagen medan den aktuella avgiftens storlek anges i förordning.

Bemyndiganden

16 § Regeringen får meddela föreskrifter om

1. hur stor del av ett överskott av en utsläppsminskning som får användas för att uppfylla reduktionsplikten för det kalenderår som följer efter kalenderåret då överskottet har uppkommit,

2. vad som avses med förnybara och fossilfria drivmedel och hur det ska säkerställas att dessa drivmedel är hållbara,

3. förseningsavgiften, och

4. reduktionspliktsavgiften.

I paragrafen finns bemyndiganden för regeringen att meddela föreskrifter om förseningsavgiften och reduktionspliktsavgiften. Övervägandena finns i avsnitt 7 och 9.

Första punkten är ny och innebär att regeringen får meddela föreskrifter om hur stor del av ett överskott som får sparas till året efter att det uppkommit och tillgodoräknas i reduktionsplikten (jfr författningskommentaren till 7 §). *Andra punkten* är också ny och innebär att det kommer att framgå av den förordning som ansluter till lagen vad som avses med förnybara och fossilfria drivmedel och hur det ska säkerställas att dessa drivmedel är hållbara. Hittillsvarande 6 § om att biodrivmedel som används för att uppfylla reduktionsplikten ska omfattas av ett hållbarhetsbesked enligt 3 kap. lagen (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen upphävs. Med stöd av förevarande punkt kan motsvarande bestämmelse tas in i förordning.

Tredje och fjärde punkten motsvarar hittillsvarande *första* och *andra punkten*.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022 i fråga om 8 § och i övrigt den 1 augusti 2021.

2. Reduktionsplikten för 2021 ska uppfyllas för perioderna januari-juli respektive augusti-december var och en för sig.

Övervägandena finns i avsnitt 11.

I 8 § anges i dag en tidpunkt när åtgärder för uppfyllande av reduktionsplikten senast ska redovisas till tillsynsmyndigheten. Det senarelagda ikraftträdandet i *punkten 1* innebär att tidpunkten för redovisning blir densamma för hela kalenderåret. Övergångsbestämmelsen i *punkten 2* innebär att inblandning av biodrivmedel i reduktionspliktig energimängd för januari–juli 2021 inte får användas för att uppfylla reduktionsplikten för resten av kalenderåret 2021. Inblandningen för augusti–december 2021 får inte heller användas för att uppfylla reduktionsplikten för januari–juli. Reduktionsnivåerna ska uppfyllas separat för varje period.