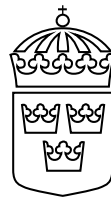


Regeringens proposition

2020/21:180



Reduktionsplikt för bensin och diesel – kontrollstation 2019

Prop.
2020/21:180

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 15 april 2021

Stefan Löfven

Anders Ygeman
(Infrastrukturdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen 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. Det 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 propositionen görs 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 riksdagsbeslut	4
2	Förslag till lag om ändring i lagen (2017:1201) om reduktion av växthusgasutsläpp från vissa fossila drivmedel.....	5
3	Ärendet och dess beredning	9
4	De klimatpolitiska målen	10
5	Reduktionsplikten genomför artiklarna 25–27 i det omarbetade förnybartdirektivet.....	11
6	Reduktionsnivåer för bensin och diesel	12
6.1	Reduktionsnivåer för bensin och diesel.....	12
6.2	Det bör inte införas någon kvot för avancerade biodrivmedel.....	20
7	Införande av flexibla kvoter och ändrade regler för överlåtelse av utsläppsminskningar.....	22
8	Reduktionsplikts- och förseningsavgift.....	26
9	Begränsning av biodrivmedel från råvaror med hög risk för indirekt ändrad markanvändning.....	28
10	Elektrobränslen och återvunna kolbaserade drivmedel.....	31
11	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	34
12	Konsekvenser.....	35
12.1	Förutsättningar för konsekvensanalysen	36
12.2	Övergripande konsekvenser av förslaget.....	40
12.3	Konsekvenser för näringsliv och hushåll av ökade drivmedelskostnader.....	42
12.4	Övriga konsekvenser för företag och näringsliv.....	45
12.5	Övriga konsekvenser för hushåll	47
12.6	Behovet av biodrivmedel för att uppfylla reduktionsplikten.....	48
12.7	Effekter för miljön.....	52
12.8	Konsekvenser för myndigheter.....	55
12.9	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.....	56
12.10	Övrigt	56
13	Författningskommentar.....	57
Bilaga 1	Sammanfattning av Energimyndighetens rapport Kontrollstation 2019 för reduktionsplikten reduktionspliktens utveckling 2021–2030 (ER 2019:27).....	63
Bilaga 2	Promemorians lagförslag.....	65
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	69
Bilaga 4	Artiklarna 25–27 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 av den 11 december 2018.....	70

Bilaga 5	Lagrådsremissens lagförslag.....	74	Prop. 2020/21:180
Bilaga 6	Lagrådets yttrande	78	
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 15 april 2021.....	79	

Förslag till riksdagsbeslut

Regeringens förslag:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2017:1201) om reduktion av växthusgasutsläpp från vissa fossila drivmedel.

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

Prop. 2020/21:180

Härigenom föreskrivs¹ i fråga om lagen (2017:1201) om reduktion av växthusgasutsläpp från 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,

dels att det närmast före 2 § ska införas en ny rubrik av följande lydelse,

dels att det närmast före 1 § ska införas en ny rubrik som ska lyda ”Lagens innehåll” och närmast före 3 § en ny rubrik som ska lyda ”Tillsynsmyndighet”.

Lydelse enligt prop. 2020/21:135 *Föreslagen lydelse*

Ord och uttryck

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,

bi drivmedel: 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 driv-

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

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 prop. 2020/21:135.

medel genom inblandning av *bio-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.

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

1. minst 4,2 procent för bensin, och

2. minst 21 procent för diesel.

förnybara eller andra 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 används av Försvarsmakten eller som inte är en alkylatbensin enligt 5 § drivmedelslagen (2011:319),

2. diesel som inte används av Försvarsmakten eller 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,

5 §

Den som har reduktionsplikt för bensin eller diesel ska för varje kalenderår se till att utsläppen av växthusgaser från den reduktionspliktiga energimängden av sådana bränslen 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

7 §

Om den som har reduktionsplikt har minskat utsläppen på det sätt som anges i denna lag och mer än vad som krävs enligt 5 eller 5 a § 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 enligt 5 eller 5 a § 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 egen inblandning av förnybara eller andra fossilsfria drivmedel eller genom användning av ett 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

Föreslagen lydelse

8 §

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.

Den som har reduktionsplikt ska varje år, senast vid föreskriven tidpunkt, 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 § 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.

Tillsynsmyndigheten ska ta ut en förseningsavgift av den som har reduktionsplikt och inte redovisar enligt 8 § i rätt 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.

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 andra 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 augusti 2021.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för reduktionsplikt som uppfylls för januari–juli 2021. För den perioden ska reduktionsplikten redovisas separat vid rapportering enligt 8 §.

3. Ett överskott av en utsläppsminskning som har uppkommit under januari–juli 2021 får inte användas för att uppfylla reduktionsplikten för augusti–december 2021.

4. Ett överskott av en utsläppsminskning som har uppkommit under augusti–december 2021 får användas för att uppfylla reduktionsplikten för januari–juli 2021 enligt 7 § i den nya lydelsen, dock endast för samma typ av bränsle som överskottet avser.

I lagen (2017:1201) om reduktion av växthusgasutsläpp genom inblandning av biodrivmedel i bensin och dieselbränslen (reduktionspliktslagen) finns bestämmelser om att drivmedelsleverantörer ska minska växthusgasutsläppen från bensin och diesel (reduktionsplikt). 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 2021 till 2030. Myndigheten fick även i uppdrag att analysera om reduktionsnivån för bensin och diesel bör vara gemensam, om flytande höginblandade och rena biodrivmedel bör omfattas av reduktionsplikten eller fortsatt främjas med skattebefrielse och om reduktionsplikten kan bli mer kostnadseffektiv. Myndigheten redovisade uppdraget den 4 juni 2019 genom rapporten Kontrollstation 2019 för reduktionsplikten – reduktionsplikts utveckling 2021–2030 (ER 2019:27). En reviderad version av rapporten redovisades den 12 december 2019 (I2019/01744). En sammanfattning av rapporten i den sistnämnda versionen finns i *bilaga 1*.

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.

Med utgångspunkt i förslagen i Energimyndighetens rapport utarbetades en promemoria i Infrastrukturdepartementet. I promemorian finns förslag till ändringar i reduktionspliktslagen med anledning av kontrollstationen 2019 och januariavtalet. Förslaget togs fram i samråd med Centerpartiet och Liberalerna. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissvaren finns tillgängliga i Infrastrukturdepartementet (I2020/03425).

I 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) finns krav på medlemsstaterna att integrera förnybar energi i transportsektorn. Direktivets krav genomförs genom reduktionsplikten och förslagen i denna proposition. Artiklarna 25–27 finns i *bilaga 4*. Det omarbetade förnybartdirektivet ska vara genomfört senast den 30 juni 2021.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 24 mars 2021 att inhämta Lagrådets yttrande över det lagförslag som finns i *bilaga 5*. Lagrådet lämnade förslaget utan

4 De klimatpolitiska målen

Flera nationella mål styr den svenska klimatpolitiken. Miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan beslutades av riksdagen 1999. Målet innebär att halten av växthusgaser i atmosfären 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).

5 Reduktionsplikten genomför artiklarna 25–27 i det omarbetade förnybartdirektivet

Prop. 2020/21:180

Regeringens bedömning: Sverige har genom reduktionsplikten ett sådant system som krävs för att genomföra artiklarna 25–27 i det omarbetade förnybartdirektivet. De reduktionsnivåer som föreslås i propositionen i kombination med att reduktionsplikten gynnar biodrivmedel med låga växthusgasutsläpp bedöms med god marginal uppfylla kravet på att andelen förnybar energi inom transportsektorn ska vara minst 14 procent senast 2030 (minimiandel).

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna har inga synpunkter på promemorians bedömning.

Skälen för regeringens bedömning

Integrering av förnybar energi i transportsektorn

Enligt artikel 25 i det omarbetade förnybartdirektivet ska medlemsstaterna fastställa en skyldighet för drivmedelsleverantörer att säkerställa att andelen förnybar energi av den slutliga energianvändningen inom transportsektorn är minst 14 procent senast 2030 (minimiandel).

Medlemsstaterna kan genomföra artikeln genom att anta åtgärder som är inriktade på utsläpp av växthusgaser, såsom en reduktionsplikt. Medlemsstaterna får också undanta, eller göra skillnad mellan, olika drivmedelsleverantörer och olika energibärare när de fastställer skyldigheten. Det krävs att medlemsstaten kan visa att de angivna miniminivåerna uppfylls genom de åtgärder medlemsstaten vidtar. I artikel 26 finns särskilda regler för biodrivmedel, flytande bibränslen och biomassabränslen som framställs ur livsmedels- och fodergrödor och som används i transportsektorn. I artiklarna 26 och 27 finns regler för beräkningen av minimiandelarna.

Sverige har genom reduktionsplikten ett sådant system som krävs för att genomföra kravet på förnybar energi i transportsektorn. De reduktionsnivåer som nu föreslås i kombination med att reduktionsplikten i sig gynnar biodrivmedel med låga växthusgasutsläpp innebär att Sverige uppfyller miniminivåerna med god marginal. Även elektrifiering 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 i det omarbetade förnybartdirektivet uppfylls över tid.

I avsnitt 6.2, 9 och 10 behandlas detaljkraven i artiklarna 25–27.

6 Reduktionsnivåer för bensin och diesel

6.1 Reduktionsnivåer för bensin och diesel

Regeringens 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

Bensin och diesel som används av Försvarsmakten ska inte utgöra reduktionspliktiga drivmedel.

Regeringens 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.

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser är positiva till reduktionsplikten som styrmedel. De är även positiva till att det sätts nivåer till 2030 och till de nivåer som föreslås. Några remissinstanser, bl.a. *Statens väg- och transportforskningsinstitut*, *Trafikverket* och *Världsnaturfonden (WWF)*, uttrycker en oro för hur mycket biodrivmedel som kan produceras hållbart inte minst i förhållande till andra mål som t.ex. målet om biologisk mångfald. WWF anser att de föreslagna reduktionsnivåerna, i synnerhet för diesel, bör sänkas väsentligt under 2021–2030. *Klimatsvaret CCL Sverige* anser att det är meningslöst att ersätta fossila bränslen med bio-bränslen, som ger lika stora klimatskador. *Värmlandsmetanol* anser att reduktionsnivån för bensin till 2030 bör höjas till åtminstone 50 procent, om etappmålet ska uppnås. *Skogsindustrierna* anser att det finns en risk att föreslagna reduktionspliktsnivåer inte går att uppfylla med hänsyn till internationella drivmedelsstandarder. *Bil Sweden* och *Motorbranschens riksförbund* anser att reduktionsplikten måste beakta alla tekniska krav vid inblandning av biodrivmedel.

Flera remissinstanser, bl.a. *Bil Sweden, Region Stockholm, St1 Sverige AB* och *WWF* påpekar vikten av uppföljning vid regelbundna kontrollstationer enligt tidsplan. *Naturvårdsverket* vill ha kontrollstationer med två års intervall i stället för tre. *Sveriges Åkeriföretag* vill ha årliga kontrollstationer. Även *Trafikverket* vill ha täta kontrollstationer.

Tesla AB anser att el som används för att driva elfordon bör inkluderas i reduktionsplikten.

Försvarets materielverk och *Försvarmakten* anser att förslaget konsekvenser för Försvarmakten inte är utredda och framför att bensin och diesel måste vara anpassad till de fordon som används av Försvarmakten och kunna lagras under lång tid. Försvarmakten och *Energimyndigheten* föreslår att Försvarmakten ska undantas från reduktionsplikten.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Fortsatt separata reduktionsnivåer för bensin och diesel

Vid införandet av reduktionspliktslagen bestämdes 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 konkurrensnedvridningar som kan uppstå mellan bolag med olika försäljningsmix skulle kunna avhjälpas med ökade 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.

Det bör även fortsättningsvis, i vart fall för de närmaste åren, gälla separata kvoter för bensin och diesel. Kostnadseffektiviteten i systemet kan ökas genom andra åtgärder, exempelvis genom att kvoterna görs mer flexibla. Det innebär att plikten för diesel får uppfyllas med eget eller förvärvat överskott av en utsläppsminskning för bensin och vice versa. I avsnitt 7 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 och 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 drivmedelsstandarderna, vilket innebär ett indirekt tak som beror på de kemiska egenskaperna hos det fossila drivmedlet och hos 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. Annars finns det risk för konkurrenssnedvridningar. Producenter av diesel har bättre förutsättningar att nå höga inblandningsnivåer än aktörer som köper en diesel som uppfyller standarden och därefter blandar in HVO. Ett mer rimligt antagande är därför att den maximala inblandningsnivån är 40–70 volymprocent HVO. Det färdiga drivmedlet måste utöver densitetskravet uppfylla även 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. Alla aktörer som omfattas av reduktionsplikten bedöms dock inte ha 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 än 10 volymprocent etanol kan blandas in i bensin. Eftersom etanol ökar oktantalet, förbättrar det även möjligheterna att blanda in bionafta. 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 innehåller tre procent fossila tillsatser omfattas av reduktionsplikten. Fler förnybara eller andra 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 enligt tidsplanen ska genomföras 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 teoretiskt kan överstiga vad bränslekvalitetskraven tillåter.

Det kan bl.a. minska risken för snedvridningseffekter på marknaden. Några remissinstanser påpekar att tekniska krav och internationella drivmedelsstandarder måste beaktas. Avsikten är dock inte att plikten för bensin endast ska kunna uppfyllas genom inblandning i bensin. Systemets flexibilitet bör ökas genom att överskott av utsläppsminskningar från diesel får användas för att uppfylla plikten för bensin. I avsnitt 7 finns ett förslag om att sådana 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 transporternas 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 och hur stor tillgången på förnybara och fossilfria drivmedel som kan blandas in i bensin och diesel förväntas bli i framtiden.

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 krävdes för att reduktionsplikten skulle 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 till 2030. Sammantaget för bensin och diesel är nivån cirka 57 procent till 2030, vilket ska jämföras med den indikativa nivån på 40 procent. Skillnaden förklaras av att det grundscenario som Energimyndigheten utgår ifrån i sin rapport inte är detsamma som det scenario som var utgångspunkten då en indikativ nivå sattes. Sistnämnda scenario utgick ifrån 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, mer energieffektiva fordon eller ett mer transport-effektivt samhälle.

I etappmålet för inrikes transporter räknas endast fossila utsläpp från förbränning med, dvs. målet omfattar inte uppströmsutsläpp som uppkommit vid produktion av drivmedlet. Det är endast den totala andelen fossilfri energi som har betydelse för bidraget till att nå målet. 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 12.1 finns en beskrivning av de antaganden som myndigheten gör. Det finns också kompletteringar till myndighetens antaganden.

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 2020 var högre än de antaganden som myndigheten gjort för 2030 i grundscenariot. 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 utbyggnad av snabbbladdning längs större vägar. För 2021 och 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. Det är inte aktuellt att inkludera el som används för att driva elfordon i reduktionsplikten. Elektrifieringen av transportsektorn är en åtgärd som även i fortsättningen bör löpa parallellt med reduktionsplikten.

För andra viktiga parametrar, som transporteffektivitet och energieffektiva fordon och fartyg, är det svårare att göra en bedömning av utvecklingen jämförd 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. Flera remissinstanser uttrycker en oro för hur mycket biodrivmedel som kan produceras hållbart, inte minst i förhållande till andra mål som rör biologisk mångfald t.ex. miljökvalitetsmålen Levande skogar, Ett rikt växt- och djurliv och Bara naturlig försurning. Endast hållbart producerade biodrivmedel får användas för att uppfylla reduktionsplikten, vilket minskar risken för målkonflikter. Det system som ska garantera hållbarheten finns i lagen (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen (hållbarhetslagen). Hållbarhetskriterierna är harmoniserade inom EU och innebär bl.a. att hållbara biodrivmedel inte får komma från mark med stora kollager eller hög biologisk mångfald, varken inom EU eller i ett tredjeländ. Markanvändning, så som skogsbruk, lyder därutöver under annan svensk och EU-rättslig

lagstiftning. I avsnitt 9 föreslås även att biodrivmedel från råvaror med hög risk för indirekt ändrad markanvändning inte ska få användas för att uppfylla reduktionsplikten vilket minskar risken för indirekta effekter.

Tillgången på hållbar biomassa och hållbara biodrivmedel är dock i nuläget begränsad. Det gäller i synnerhet tillgången på biodrivmedel som kan blandas in i hög volymandel i diesel och bensin, som HVO och biobensin. Tillgången på sådana biodrivmedel bedöms vara begränsad även framöver. Att tillgången på HVO och biobensin är globalt begränsad innebär också att åtgärder för elektrifiering, mer energieffektiva 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 12.6. Frågan om elektrobränslen behandlas i avsnitt 10.

Reduktionsnivåerna bör bestämmas 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 en sådan utveckling som mest ändamålsenlig. Myndighetens förslag ligger därför till grund för de reduktionsnivåer som föreslås även om några remissinstanser förespråkar andra nivåer. Ökningstakten till 2030 bör dock vara något högre än vad myndigheten föreslår för att ytterligare minska de ackumulerade utsläppen. I tabell 6.1 anges vilka procentuella nivåer som föreslås för bensin och diesel.

Tabell 6.1 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 i Regeringskansliet för att långsiktigt säkra hög-

Prop. 2020/21:180 inblandade 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. Vikten av regelbundna kontrollstationer lyfts fram av flera remissinstanser. Några föreslår att kontrollstationerna ska komma med tätare intervall än tre år. Någon ändring av tidsintervallen bör dock inte göras. Tätare kontrollstationer kan innebära en osäkerhet för aktörerna. Det krävs också att olika styrmedel får verka under en tid för att effekterna ska gå att utläsa.

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.

När det gäller drivmedel är det centrala att de fossila drivmedlen fasas ut och ersätts av förnybara och fossilfria drivmedel. 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 att 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 kostnads-effektivt 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 av 10 år. I oktober 2020 fick Sverige förlängt statsstöds godkännande till utgången av 2021 för höginblandade och rena biodrivmedel. Flera remissinstanser lämnar synpunkten att Sverige bör verka för fortsatt skattebefrielse för höginblandade och rena biodrivmedel. Inriktningen för hur dessa biodrivmedel ska stödjas bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Försvarsmakten

Försvarets materielverk och *Försvarsmakten* anser att förslaget konsekvenser för *Försvarsmakten* inte är utredda. *Försvarsmakten* har särskilda behov för drivmedelsförsörjningen, både vad gäller försörjningslösningar för totalförsvaret i kris och krig, tillgång och lagring av drivmedel, materiel i beredskap, krav på försörjning av drivmedel som är anpassade till kyla samt behov av drivmedel för äldre materielsystem som inte är kvalificerade för hög inblandning av biodrivmedel. Reduktionsplikten innebär inte att varje liter bensin och diesel som säljs i Sverige ska innehålla en viss andel biodrivmedel och det finns flexibilitetsmekanismer för att säkerställa att aktörer som behöver drivmedel med särskilda egenskaper fortsatt ska kunna göra det. *Försvarsmaktens* behov skiljer sig dock från andra verksamheter. *Försvarsmakten* har bl.a. behov av att kunna lagra drivmedel under lång tid och det finns behov av sekretess för vissa uppgifter i verksamheten.

Försvarsmakten och *Energimyndigheten* föreslår att bensin och diesel som används av *Försvarsmakten* ska undantas från reduktionsplikten. Det är inte till fullo utrett hur *Försvarsmakten* skulle påverkas av att de drivmedel som används i verksamheten fortsatt ska omfattas av reduktionsplikten. En ändring bör därför göras i reduktionspliktslagen så att det framgår att bensin och diesel som används av *Försvarsmakten* inte omfattas av plikten. Inom ramen för nästa kontrollstation bör konsekvenserna av undantaget utredas mer detaljerat och ett nytt ställningstagande göras med utgångspunkt i resultatet av utredningen.

6.2 Det bör inte införas någon kvot för avancerade biodrivmedel

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

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Chalmers tekniska högskola* och *Neste Sverige* anser att det inte bör införas någon kvot för avancerade drivmedel med hänvisning till bl.a. att reduktionsplikten i sig ger incitament för produktion av sådana bränslen. *Trafikverket* vill att frågan om särskilda kvoter tas upp i nästa kontrollstation. *Kungl. Tekniska högskolan*, *Renfuel K2B AB*, *Värmlandsmetanol*, *Scania AB* och *Södra Skogsägarna* anser att en särskild kvot för avancerade biodrivmedel behövs för att företagens investeringsvilja ska öka och för att främja användningen av svenskproducerade biodrivmedel från skogsbaserade rest- och biprodukter.

Skälen för regeringens bedömning

Biodrivmedel från vissa råvaror får dubbelräknas för att 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 artikel 25 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 beräkningen 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 uppmantras genom möjligheten till dubbelräkning, finns också det en begränsning för hur stor del av dessa drivmedel som får räknas med i minimandelen. De råvaror det rör sig om är 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 råvarorna begränsas till 1,7 procent av energiinnehållet i drivmedel som levereras till marknaden. Detta framgår av artikel 27. 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 en särskild kvot 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 de 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. Kostnaden för att uppfylla reduktionsplikten kan även komma att öka om en sådan kvot införs. 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 överlåtelse av överskott av utsläppsminskningar, skulle också bli mer komplicerade att utforma. Inte heller är svensk produktion beroende av att Sverige inför en särskild kvot. Reduktionsplikten styr redan mot att främja biodrivmedel med bra klimatprestanda, som restprodukter från skogsindustrin. Svensk produktion kan också komma att gynnas av att andra medlemsstater inför särskilda kvoter, vilket flera förväntas göra. En särskild kvot för avancerade biodrivmedel bör därför inte införas trots att några remissinstanser förespråkar det. 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 i nuläget inte införas något tak för användningen 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

Prop. 2020/21:180 som omfattas av bilaga 9 del B, eftersom dessa bara till begränsad del får räknas av mot måluppfyllelsen. Sverige uppfyller redan med råge de mål för transportsektorn som anges i direktivet. Något sådant tak behöver därför inte införas. De reduktionsnivåer som föreslås för bensin 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 vid kommande kontrollstationer.

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

Regeringens förslag: Reduktionsplikten för diesel ska få uppfyllas med eget eller förvärvat överskott av utsläppsminskningar från bensin eller diesel.

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

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

Ett överskott ska få användas samma kalenderår som det har uppkommit. En viss del av ett överskott ska få sparas för att användas påföljande år. Regeringen ska få meddela föreskrifter om hur stor del som får sparas.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inga invändningar mot det. *Kungl. Tekniska högskolan* vill ha ett golv för bensin på 10 procent. *Lantmännen Agroetanol*, *Neste Sverige* och *Trafikverket* framför att golvet för bensin kan behöva höjas vid nästa kontrollstation för att säkerställa teknikutveckling och öka efterfrågan på biobensin. *Drivkraft Sverige*, *Preem AB* och *Stl Sverige AB* välkomnar att överskott ska kunna sparas och säljas men anser att hittillsvarande krav på att reduktionsplikten ska vara uppfylld innan överskott får säljas ska utgå. *Drivkraft Sverige* och *Preem AB* anser att det bör förtydligas hur stort överskott som får sparas. *Luleå tekniska universitet* tillstyrker förslaget om redovisning av reduktionsplikten och att regeringen ska få meddela föreskrifter om storleken på överskottsandelen förutsatt att andelen är stabil över tid. *Konjunkturinstitutet* anser att det inte är uppenbart varför möjligheten att spara överskott ska begränsas.

Hittillsvarande bestämmelser om överlåtelse av utsläppsminskning

Av reduktionspliktslagen 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 får bara tillgodoräknas samma bränsle som det kommer ifrån. Exempelvis kan ett överskott som avser bensin endast tillgodoräknas i en reduktionsplikt som avser bensin. Det är inte möjligt att spara utsläppsminskningar till nästa 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 har därför 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 förnybara eller andra fossilfria drivmedel i diesel och vice versa. Detta benämns fortsatt 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. De möjliggör också reduktionsnivåer för bensin som är högre än vad som sannolikt skulle vara möjligt att nå med hänsyn till bränslekvalitetskraven. Flera remissinstanser är positiva till förslaget om flexibla kvoter. Vissa begränsningar bör dock finnas i fråga om sådana kvoter för bensin och flygfotogen.

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 koldioxidskatt 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. Det kan leda till en situation där plikten inte uppfylls på det mest kostnadseffektiva sättet ur ett samhällsperspektiv, eftersom beskattning per liter leder till en snedvridning mellan etanol och andra biodrivmedel. Det skulle sannolikt också motverka införandet av E10 på

Prop. 2020/21:180 den svenska marknaden. Därför bör det införas en begränsning för möjligheten att utnyttja utsläppsminskningar från diesel för att uppfylla plikten för bensen. Om sex procent av reduktionsplikten för bensen endast får uppfyllas genom inblandning av förnybara eller andra fossilfria drivmedel eller genom att köpa utsläppsminskningar av en aktör som blandat in sådana drivmedel i bensen, skulle det säkerställa etableringen av E10. Ett sådant golv bör därför införas. *Kungl. Tekniska högskolan* vill ha ett golv för bensen på 10 procent, och några remissinstanser påpekar att golvet kan behöva höjas vid nästa kontrollstation. En höjning av golvet bör inte komma i fråga förrän tidigast vid kontrollstationen 2022. Tillgången på biobensen är begränsad, och det behövs ytterligare analys av möjligheten att producera biobensen med högre oktantal.

Flexibel kvot bör inte gälla för flygfotogen

I lagrådsremissen Reduktionsplikt för flygfotogen föreslår regeringen att en reduktionsplikt för flygfotogen ska införas. Utsläppsminskningar för bensen 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 bensen 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 drivmedelsmarknaden mellan olika år. Det underlättar också för reduktionspliktiga aktörer om det finns en 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, trots det som anförs av *Konjunkturinstitutet*. Högst 10 procent av det innevarande årets krav på utsläppsminskning bör få sparas till nästkommande år. Den nivån är en lämplig utgångspunkt för det fortsatta förordningsarbetet. *Drivkraft Sverige* och *Preem AB* anser att det bör förtydligas hur stort överskott som får sparas. Om man utgår från det innevarande årets krav på utsläppsminskning och det kravet ligger på 1 000 ton koldioxidekvivalenter skulle 100 ton få sparas, oavsett hur stort överskottet är. Den del av överskottet som inte får sparas kan överföras till någon annan aktör.

Det bör 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 bestämmelserna. Regeringen bör därför få meddela föreskrifter om hur stor del av

överskottet som får sparas. Sådana föreskrifter avser förhållandet mellan enskilda och det allmänna och gäller skyldigheter för enskilda. Den ska därför enligt 8 kap. 2 § första stycket 2 regeringsformen meddelas i lag. Delegering är dock möjlig med stöd av 8 kap. 3 § regeringsformen.

Användningen av flexibla kvoter

Nedan anges några exempel för att tydliggöra hur flexibla kvoter och möjligheten att spara överskott bör få användas.

1. En aktör är endast reduktionspliktig för diesel. Aktören kan uppfylla reduktionsplikten genom att blanda in förnybara eller andra fossilfria drivmedel 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 förnybara eller andra fossilfria drivmedel i både bensin och diesel.
2. En aktör är endast reduktionspliktig för bensin. Upp till golvet på 6 procent måste reduktionsplikten uppfyllas genom inblandning av förnybara eller andra fossilfria drivmedel i bensin eller användning av sparade eller förvärvade utsläppsminskningar som uppkommit genom inblandning av förnybara eller andra fossilfria drivmedel i bensin. För att uppfylla reduktionsplikten över 6 procent kan aktören, utöver möjligheten att blanda in förnybara eller andra fossilfria drivmedel 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 förnybara eller andra fossilfria drivmedel i bensin och utöver golvet på 6 procent uppfylla reduktionsplikten på bensin genom inblandning i diesel.

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

Enligt reduktionspliktslagen ska den aktör som vill överlåta utsläppsminskningar först 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 överlåtelseerna.

Energimyndigheten föreslår i sin rapport att det ska vara möjligt att överlåta en utsläppsreduktion även om den egna reduktionsplikten inte är uppfylld. Några remissinstanser framför också förslag om en sådan ändring.

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.

Prop. 2020/21:180 Det bör därför även fortsättningsvis ställas krav på att den egna utsläppsminskningen ska ha uppfyllts för den som vill överlåta en utsläppsminskning.

Sista dag för redovisning av reduktionsplikten bör framgå av förordning

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. Sista dag för redovisning framgår i dag av reduktionspliktslagen. Redovisningskraven i reduktionspliktslagen träffar ofta samma aktörer som är redovisnings-skyldiga enligt drivmedels- och hållbarhetsregelverken. Samordning av tidpunkten för redovisning är viktig för att minska administrationen för aktörerna. Tidpunkten bör framgå av förordning i stället för av lagen, för att kunna samordnas med sista redovisningsdag enligt de ovan nämnda regelverken. I 15 § 4 reduktionspliktslagen finns redan ett bemyndigande som möjliggör för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om redovisning i förordning.

8 Reduktionsplikts- och förseningsavgift

Regeringens förslag: Det maximala beloppet för den förseningsavgift som får tas ut av den som inte i rätt tid redovisar i vilken utsträckning och hur reduktionsplikten har uppfyllts under det föregående kalenderåret ska få vara högst 50 000 kronor.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Energimyndigheten* och *Luleå tekniska universitet* tillstyrker förslaget om höjd förseningsavgift. *Trafikverket* anser att höjningen av förseningsavgiften inte är tillräckligt kännbar för att få önskvärd effekt. *Kungl. Tekniska högskolan* framför att avgiftshöjningen bör samordnas med övriga nordiska länder. *Lantmännen Agroetanol*, *Neste Sverige* och *Preem AB* anser att reduktionspliktsavgiften ska vara lika hög för bensin och diesel. Enligt *Lantmännen Agroetanol* bör pliktavgiften vara minst 5 kr/kg CO₂. *Neste Sverige* förespråkar en avgift på 4 kr/kg CO₂. *Luleå tekniska universitet* anser att de nackdelar med reduktionspliktsavgiften som Konjunkturinstitutet lyfter fram i sin rapport (se nedan) är större än fördelen med att harmonisera med andra länders avgiftsnivåer, eftersom även de kan vara för höga.

Skälen för regeringens förslag

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 rätt tid 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 har stor betydelse för att skapa goda förutsättningar för handel med utsläppsminskningar mellan aktörer och för att underlätta Energimyndighetens administration. Maxgränsen för avgiften enligt reduktionspliktslagen bör därför höjas till 50 000 kronor. En sådan höjning ger regeringen ett tillräckligt utrymme att i förordning 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 utsläppsrätter är 20 000 kronor. En motsvarande nivå på förseningsavgiften för reduktionsplikten kan vara en lämplig inriktning vid kommande förordningsarbete.

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 koldioxidekvivalenter som saknas för att reduktionsplikten ska vara uppfylld. Av reduktionspliktslagen följer att avgiften får vara högst sju kronor per kilogram koldioxidekvivalenter 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 koldioxidekvivalenter för bensin och fyra kronor per kilogram koldioxidekvivalenter för diesel.

Merparten av alla reduktionspliktiga uppfyllde under 2019 de krav som ställs i lagen. Reduktionspliktsavgifterna är därför 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. En utblick mot andra länder måste göras när avgifterna bestäms, eftersom biodrivmedel i en bristsituation kommer att säljas till det land som har högst avgift och därmed högst betalningsvilja. Det skulle kunna innebära en nackdel för Sverige i en bristsituation. I det tyska reduktionspliktssystemet uppgår avgiften till 0,47 euro per kilogram koldioxidekvivalenter. I den finska kvotplikten uppgår avgiften till 0,04 euro per megajoule biodrivmedel som saknas för att kvotplikten ska vara uppfylld. Detta innebär för HVO ungefär 0,45 euro per kilogram koldioxidekvivalenter. Både Tyskland och Finland har alltså pliktavgifter i nivå med Sveriges.

De avgifter som gäller enligt reduktionspliktsförordningen är i linje med även andra länders avgifter. Någon ändring av reduktionspliktsavgifterna är därför inte aktuell. Trots vad som anförs av några remissinstanser bör inte heller avgiften vara densamma för bensin som för diesel. Införandet av en flexibel kvot kommer att innebära att aktörer som säljer både bensin och diesel kommer att ha samma kostnad för att blanda in förnybara eller andra fossilfria drivmedel för att uppfylla reduktionsplikten för bensin

Prop. 2020/21:180 respektive diesel när de har uppfyllt golvet på 6 procent för bensen. De olika avgiftsnivåerna kommer då i praktiken att sakna betydelse.

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

Regeringens bedömning: Reduktionsplikten bör från och med den 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.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser, däribland *Chalmers, Lantbrukarnas riksförbund, Lunds tekniska högskola, Naturvårdsverket, Preem AB, Scania AB, Statens väg- och transportforskningsinstitut* och *WWF* instämmer i bedömningen. Naturvårdsverket anser att även de volymer som inte är reduktionspliktiga bör vara certifierade biodrivmedel med låg risk för indirekt ändrad markanvändning. *Neste Sverige* anser inte att PFAD omfattas av begreppet palmolja i den delegerade förordning som kommissionen beslutat. *WWF* anser att möjligheten att använda palmolja och PFAD bör stoppas helt oavsett eventuell framtida certifiering enligt kommissionens delegerade förordning.

Skälen för regeringens bedömning

Indirekt ändring av markanvändning

Det kan uppstå indirekta växthusgasutsläpp om mark som tidigare har 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. Utsläpp från indirekt ändrad markanvändning ingår inte i den metod för att beräkna livscykelutsläpp från biodrivmedel som framgår av det omarbetade förnybartdirektivet. Detta gör att sådana utsläpp inte reflekteras i beräkningen av klimatnyttan när biodrivmedel används för att uppfylla reduktionsplikten. Det finns därför särskilda regler för att förhindra utsläpp från indirekt ändrad markanvändning i artikel 26 i det omarbetade förnybartdirektivet.

Andelen biodrivmedel, flytande biobränslen och biomassabränslen som framställs ur livsmedels- och fodergrödor med hög risk för indirekt ändrad markanvändning får vid beräkningen av minimiandelen för förnybar energi i transportsektorn inte överstiga användningsnivån av sådana bränslen i medlemsstaten 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. Prop. 2020/21:180

Medlemsstaterna får 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 från 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 därför möjlighet att begränsa användningen av biodrivmedel från råvaror med hög risk för indirekt ändrad markanvändning vid en tidigare tidpunkt än från den 31 december 2023.

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, 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 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 biobränslen eller biomassabränsle med låg risk för indirekt ändring av markanvändning.

Medlemsstaterna är skyldiga att följa den delegerade förordningen. Det framgår av artikel 26 att informationen i förordningen ska baseras på vetenskapliga fakta som regelbundet ska uppdateras.

Vilka råvaror anses ha hög risk för indirekt ändrad 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, som sojaböna, kan tillkomma i samband med att kommissionen regelbundet ser över informationen i den delegerade förordningen. Nästa revidering kommer att göras sommaren 2021.

Enligt kommissionens delegerade förordning är ett av kriterierna att gränsen för att en råvara ska ha hög risk för indirekt ändrad markanvändning att utvidgning till mark med stora kollager skett med 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 sojabönor har 8 procent skett på sådan mark. Flera råvaror som används för biodrivmedel i Sverige, däribland vete och raps, har en utvidgning av

Prop. 2020/21:180 produktionsområdet på 1 procent. Majs och sockerrör ligger på 4 respektive 5 procent.

Av den HVO som användes i Sverige under 2019 var 8 procent producerad av palmolja och 36 procent producerad av PFAD, en produkt som uppstår vid tillverkningen av palmolja för livsmedelsindustrin. Efter en ändring i hållbarhetsförordningen 1 juli 2019 betraktas PFAD inte längre som en restprodukt från palmoljeproduktionen. Detta innebär att den PFAD som används i Sverige måste uppfylla hållbarhetskriterierna i hållbarhetslagen. Den måste vara spårbar och uppfylla minimikraven på växthusgasminskning som finns i den lagen. Den får inte heller komma ifrån mark med stora kollager eller hög biologisk mångfald. De nya kraven innebar att användningen av HVO från PFAD har sjunkit drastiskt efter den 1 juli 2019.

Biodrivmedel med hög risk för indirekt ändrad markanvändning bör inte få användas 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 redovisade värdena i bilagan är det biodrivmedel baserade på palmolja som inte bör få användas för att uppfylla reduktionsplikten, såvida biodrivmedlet inte är certifierat i enlighet med kriterierna i den delegerade förordningen. Till skillnad från vad *Neste Sverige* framför ska även PFAD omfattas av de värden som anges för palmolja i bilaga I till den delegerade förordningen. Palmolja är en del av vad som benämns oljegrödor, vilket innebär att samtliga produkter från grödan oljepalm bör omfattas, om inte råvaran utgör en restprodukt eller ett avfall. Som nämns ovan är inte PFAD en restprodukt enligt hållbarhetsförordningen.

Sojabönan är också en råvara med viss förhöjd risk för indirekt ändrad markanvändning. Under 2019 användes dock inga eller en endast försumbar mängd biodrivmedel i Sverige som var producerade av soja. Det bör övervakas vid kommande kontrollstationer hur användningen av biodrivmedel från soja påverkas av förslaget.

Eftersom informationen i kommissionens delegerade förordning kommer att uppdateras regelbundet, bör bestämmelser som begränsar användningen i reduktionsplikten av biodrivmedel som framställs av råvaror med hög risk för indirekt ändring av markanvändning inte finnas i lag. I stället bör de finnas i förordning. I avsnitt 10 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. Det bemyndigandet möjliggör för regeringen att meddela föreskrifter med utgångspunkt i den information som finns i bilagan till kommissionens delegerade förordning. Inriktningen är att förordningsbestämmelser ska träda i kraft den 1 januari 2022. Bestämmelserna bör tas fram i god tid så att drivmedelsleverantörerna kan beakta dem vid sina inköp.

Naturvårdsverket anger att biodrivmedel från råvaror med hög risk för indirekt ändrad markanvändning inte heller bör kunna användas utanför

Rapportering till kommissionen

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. Vid beräkning och rapportering ska 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.

Energimyndigheten har i dag ansvaret för beräkning och rapportering enligt det hittillsvarande förnybartdirektivet. Detta regleras i förordningen (2014:520) med instruktion för Statens energimyndighet. Denna ordning bör bestå. Instruktionen behöver dock uppdateras utifrån kraven i det omarbetade direktivet.

Bestämmelser om skyldigheten att lämna uppgifter för beräkning och rapportering finns i lagen (2001:99) om den officiella statistiken, drivmedelslagen och hållbarhetslagen. Detaljerade bestämmelser om vilka uppgifter som ska lämnas finns i förordningar och myndighetsföreskrifter som ansluter till nämnda lagar. Frågan om eventuella kompletteringar får göras i samband med att dessa författningar anpassas till det omarbetade förnybartdirektivet. Detta gäller även för de beräkningar som ska göras enligt artikel 27 i det omarbetade förnybartdirektivet.

10 Elektrobränslen och återvunna kolbaserade drivmedel

Regeringens förslag: Definitionen av reduktionsplikt ska ändras så att även inblandning av förnybara eller andra fossilfria drivmedel blir möjlig. Regeringen ska få meddela föreskrifter om vad som avses med förnybara och fossilfria drivmedel och hur det ska säkerställas att dessa drivmedel är hållbara.

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

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

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Bedömningen att fossilfria och förnybara elektrobränslen ska få användas för att uppfylla reduktionsplikten delas av bl.a. *Bil Sweden*, *Chalmers tekniska högskola*, *Lunds tekniska högskola*, *Naturvårdsverket*, *Neste Sverige*, *Region Kalmar län*, *Region Norrbotten*,

Prop. 2020/21:180 *Stl Sverige AB och Trafikverket. Även 2030-sekretariatet, Holocenic, Liquid Wind och WWF instämmer i bedömningen och vill tidigarelägga att sådana bränslen ska få användas för uppfyllande av plikten. WWF anser att endast förnybara elektrobränslen ska få användas. Chalmers tekniska högskola framför att infångad koldioxid som har fossilt ursprung inte ska få användas för att producera elektrobränslen eftersom det kan bidra till inlåsnings effekter. Innovations- och Kemiindustrierna i Sverige är av uppfattningen att sådan koldioxid ska få användas med hänvisning till att det minskar utsläppen lika mycket som användningen av biogen koldioxid.*

Enligt Lunds tekniska högskola, Naturvårdsverket, Region Kalmar län och Trafikverket ska inte återvunna kolbaserade drivmedel få användas för att uppfylla reduktionsplikten. Innovations- och Kemiindustrierna i Sverige anser att sådana drivmedel ska få användas. *2030-sekretariatet* ser fördelar med att låta återvunna kolbaserade drivmedel konkurrera ut de fossila om hårda miljökrav uppfylls. *Kungl. Tekniska högskolan och Luleå tekniska universitet* anser också att återvunna kolbaserade drivmedel ska få ingå i plikten och att exempelvis koksgas och masugnsgas är klimatneutrala råvaror som på ett effektivt sätt kan omvandlas till drivmedel utan tillskott av koldioxid till atmosfären. Region Norrbotten förespråkar att kolbaserade bränslen initialt bör få ingå för att fasa ut när produktionskapaciteten för förnybara drivmedel ökar.

Svenska bioenergiföreningen anser att regleringen av nya drivmedel inom ramen för reduktionsplikten bör fastställas i lag och inte överlämnas till regeringens bedömning och att frågan om elektrobränslen och låg-kolbränslen bör utredas vidare.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Förnybara eller andra fossilfria elektrobränslen bör kunna användas för att uppfylla reduktionsplikten

I artikel 25 finns 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 som 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.

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.

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.

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.

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 andra fossilfria drivmedel. Ett förnybart drivmedel är fossilfritt. Det bör dock stå både förnybart och fossilfritt i lagen eftersom det kommer att ställas olika krav i fråga om hållbarhet på dessa 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 meddela föreskrifter om vad som avses med förnybara eller andra 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 § första stycket 2 regeringsformen meddelas i lag. Delegering är dock möjlig med stöd av 8 kap. 3 § regeringsformen. Inriktningen är att det till en början ska anges i förordning att det endast är biodrivmedel som avses med förnybara eller andra fossilfria drivmedel. Möjligheten att använda elektrobränslen bör dock införas så snart som möjligt.

För att förnybara elektrobränslen ska kunna rapporteras i enlighet med det omarbetade förnybartdirektivet krävs att de föreskrifter 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 tas in i reduktionspliktsförordningen, så att alla krav som säkerställer att förnybara eller andra fossilfria drivmedel är hållbara finns samlade i en och samma författning.

I det omarbetade förnybartdirektivet finns en definition av återvunna kolbaserade bränslen. I korthet avses flytande eller gasformiga bränslen från avfall av icke-förnybart ursprung som inte lämpar sig för materialåtervinning eller gaser från avfallshantering eller industriprocesser. Det är tillåtet för medlemsstaterna 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 övriga mål i det omarbetade förnybartdirektivet.

Återvunna kolbaserade bränslen kan ha lägre växthusgasutsläpp ur ett livscykelperspektiv än andra fossila bränslen, precis som vissa remissinstanser påpekar. De är dock varken förnybara eller fossilfria. Därför bör de inte få användas för att uppfylla reduktionsplikten. Flera remissinstanser stöder den bedömningen. Syftet med reduktionsplikten är att minska växthusgasutsläppen genom användning av förnybara eller andra 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.

11 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 augusti 2021.

För januari–juli 2021 ska reduktionsplikten uppfyllas enligt äldre föreskrifter och den ska redovisas separat. Ett överskott av en utsläppsminskning som har uppkommit under januari–juli 2021 ska inte få användas för att uppfylla reduktionsplikten för augusti–december 2021. Ett överskott av en utsläppsminskning som har uppkommit under augusti–december 2021 ska få användas för att uppfylla reduktionsplikten för januari–juli 2021, dock endast för samma typ av bränsle som överskottet avser.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker promemorians förslag eller har inga invändningar mot det. Enligt *Drivkraft Sverige* och *Neste Sverige* ska framförhållningen vara minst nio månader före ett kalenderårs början för att branschen ska kunna göra en effektiv upphandling av de biodrivmedelsvolymerna som krävs för att uppfylla reduktionsplikten. De anser vidare att ett ikraftträdande den 1 augusti är hanterbart eftersom bolagen har agerat med budgeten för 2021 som utgångspunkt för reduktionspliktsnivåerna.

Skälen för regeringens förslag: 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.

Hittillsvarande reduktionsnivåer bör gälla till utgången av juli 2021. Därefter bör de nya nivåerna gälla. Att reduktionsnivåerna ändras under kalenderåret innebär att reduktionsplikten bör uppfyllas för perioderna före och efter ändringen var för sig. Reduktionsplikten bör också redovisas separat för perioden januari–juli 2021. Detta bör framgå av en övergångsbestämmelse.

Det bör också framgå av övergångsbestämmelser hur överskott av utsläppsminskningar ska få användas. Överskott av utsläppsminskningar som har uppkommit under januari–juli 2021 bör inte få användas för att uppfylla reduktionsplikten för augusti–december 2021. Sådana överskott bör endast få användas för att uppfylla reduktionsplikten för januari–juli 2021 i enlighet med hittillsvarande bestämmelse eller sparas för att användas för 2022 i den utsträckning som den nya bestämmelsen om användningen av överskott medger. När det gäller överskott som uppkommer under augusti–december 2021 bör det införas en möjlighet att använda dessa för att uppfylla reduktionsplikten för perioden januari–juli 2021. Ett sådant överskott bör dock endast få användas för att uppfylla reduktionsplikten för samma typ av bränsle som överskottet avser.

12 Konsekvenser

Regeringens bedömning: De höjda reduktionsnivåerna kommer att leda till minskade utsläpp av växthusgaser från användning av bensin och diesel. Detta förväntas ge ett betydande bidrag till att etappmålet för inrikes transporter nås 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.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Regelrådet* anger att konsekvensutredningen uppfyller kraven i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Kommerskollegium delar bedömningen att de föreslagna bestämmelserna inte behöver anmälas enligt tjänstedirektivet.

Drivkraft Sverige, St1 Sverige AB, Maskinentreprenörerna, Lantbrukarnas riksförbund, Skogsindustrierna, Svemin, Sveriges bussföretag, Näringslivets transportråd, Transportföretagen och *Svenskt näringsliv* efterlyser en bättre analys av vad de föreslagna reduktionspliktsnivåerna innebär för drivmedelskostnaderna för näringslivet, särskilt i jämförelse med andra länder i och utanför EU och därmed påverkan på konkurrensförhållanden mellan svenska och utländska företag. *Skogsindustrierna* anser att förslaget kan leda till ett fördubblat dieselpriis, vilket skulle minska den internationella

Prop. 2020/21:180 konkurrenskraften. Transportföretagen och Sveriges bussföretag är av uppfattningen att kostnadsutvecklingen av drivmedel underskattas. *Innovations- och Kemi-industrierna i Sverige* framför att konsekvensanalysen även bör beröra konsekvenserna för de industrier som använder samma insatsvaror som biodrivmedelsproducenter. *Näringslivets regelnämnd* efterfrågar en mer noggrann analys av konsekvenser på näringslivet. *Tillväxtverket* saknar en analys av hur företag påverkas i olika delar av landet.

Drivkraft Sverige, St1 Sverige AB och *Preem AB* anser att förslagen innebär en ökad administrativ börda för drivmedelsleverantörerna, då bl.a. kalenderåret 2021 resulterar i två skilda rapporteringar.

Enligt *Hela Sverige ska leva* och Svenskt näringsliv saknas ett helhetsperspektiv i fråga om förslagets påverkan på hushåll, då höjda drivmedelspriser slår mot mobilitet och tillgänglighet, speciellt i de delar av Sverige där bil är det enda realistiska transportalternativet. *Småkom* reagerar på den stora osäkerheten i beräkningarna av kostnadsökningen för hushållen. *Riksförbundet M Sverige* anser att regeringen behöver en plan för hur hushållens kostnader ska begränsas om drivmedelspriserna ökar.

Luleå tekniska universitet och *Statens väg- och transportforskningsinstitut* pekar på osäkerheten i beräkningarna och på svårigheterna att bedöma den framtida utvecklingen bl.a. i fråga om trafikarbetets utveckling. Enligt *WWF* underskattas potentialen för åtgärder för ett mer transporteffektivt samhälle samt potentialen för ökad elektrifiering. *Konjunkturinstitutet* anser att högre reduktionsnivåer för diesel jämfört med bensin kan leda till en överflyttning från dieselmotorer till bensinmotorer.

Svensk Sjöfart framför att reduktionsplikten försvårar tillgången av HVO till sjöfarten eftersom biodrivmedel som blandats in i märkt diesel inte får tillgodoräknas.

Maskinentreprenörerna och *Svemini* anser att lagstiftningen bör ta hänsyn till att HVO har sämre prestanda under kallare förhållanden än fossil diesel. Enligt *Motorhistoriska riksförbundet* och *Transporthistoriskt nätverk* behöver konsekvensanalysen utökas med en analys av förslagets påverkan på det äldre fordonsbeståndet och att det ska säkerställas att det finns tillgängliga drivmedel för sådana fordon. *Transportstyrelsen* anser att det finns behov av att följa upp att drivmedlen passar ihop med den befintliga fordonsflottan, mindre maskiner som exempelvis motorsågar och båtmotorer.

Naturvårdsverket efterfrågar en fördjupning av konsekvensanalysen med avseende på effekter för luft.

Svensk kollektivtrafik framför att förslagen kan komma att påverka den offentliga servicen i olika delar av landet.

12.1 Förutsättningar för konsekvensanalysen

Energimyndighetens beräkningsverktyg

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. Som *Luleå tekniska universitet* och *Statens väg- och transportforskningsinstitut* framför är beräkningarna osäkra och det är viktigt att återkommande utvärdera effekterna av reduktionsplikten och hur utsläppen i transportsektorn utvecklas i de kontrollstationer för plikten som genomförs vart tredje år. *WWF* framför att antagandena om transporteffektivt samhälle och elektrifiering är underskattade. De beräkningar som redovisas i denna konsekvensanalys utgör dock inte någon politisk inriktning för hur transportsektorn ska utvecklas utan är effektbedömningar utifrån Energimyndighetens scenario.

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

I avsnitt 10 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. En mer utvecklad analys över vilken roll elektrobränslen kan komma att ha för att uppfylla reduktionsplikten bör tas fram vid nästa kontrollstation.

Antaganden om elektrifiering

Energimyndigheten redovisar tre scenarier för elektrifiering. Grundscenariot är det som myndighetens förslag på reduktionsnivåer baseras på. Elektrifieringsscenario I baseras i huvudsak på Trafikverkets basprognos. I elektrifieringsscenario II, som tagits fram av branschorganisationen Power Circle, är personbilarna elektrifierade i ännu högre grad. Inget scenario innehåller någon elektrifiering av arbetsmaskiner. De antaganden som Energimyndigheten gjort för elektrifiering av fordonsflottan 2030 redovisas för samtliga tre scenarier i tabell 13.1.

Tabell 12.1 Antaganden om elektrifiering 2030

	Grund-scenario	Elektrifierings-scenario I	Elektrifierings-scenario II
Andel elbilar av fordonsflottan för personbilar (antal bilar)	3 % (190 000)	14 % (750 000)	33 % (1 830 000)
Andel laddhybrider av fordonsflottan 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 6.1 anges att elektrifieringen av transportsektorn förväntas gå betydligt fortare än vad Energimyndigheten antar i grundscenariot, både för lätta och tunga fordon. Sverige har i dag en snabbt stigande andel elbilar och laddhybrider. Under 2020 utgjorde elbilar 9,6 procent av nybilsförsäljningen och laddhybrider 22,6 procent. Försäljningen under 2020 var högre än de antaganden som Energimyndigheten gör för 2030 i grundscenariot och motsvarade ungefär försäljningen under 2023 i elektrifieringsscenario I. Enligt rapporten Färdplan för fossilfri konkurrenskraft – Fordonsindustrin Lätta fordon, kommer fordonsindustrin att arbeta för att 80 procent av nybilsförsäljningen ska vara laddfordon 2030. I beräkningarna i 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. De exakta antaganden som görs i scenariot vad gäller försäljning av personbilar redovisas i tabell 12.2.

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

Mer energieffektiva 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. 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 dieslbilar. 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 regeringssupdrag (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 tar inte 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 utgår ifrån 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 är utgångspunkten 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 ett förlängt statsstödsgodkännande till utgången av 2021 för höginblandade och rena biodrivmedel. Det är förknippat med stora osäkerheter att bedöma hur marknaden för rena och höginblandade biodrivmedel utvecklas därefter. I denna konsekvensanalys görs därför inga andra antaganden än de som Energimyndigheten gör i elektrifieringsscenario I.

Fördelningen mellan bensin- och dieslbilar

För beräkningar av reduktionspliktens effekt får det betydelse hur nybilsförsäljningen fördelar sig mellan bensin- och dieslbilar, eftersom 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. De reduktionsnivåer som föreslås kommer att ge en större prisökning på diesel än på bensin, vilket

Prop. 2020/21:180 skulle kunna påverka konsumenters val av fordon genom en övergång från dieselbilar till bensinbilar. Dessa effekter är inte medräknade i antagandena. Som *Konjunkturinstitutet* framför kan en sådan övergång till bensinbilar innebära att reduktionsplikten ger lägre klimatnytta än vad som annars vore fallet. Vilken effekt reduktionsplikten har på konsumenters val av fordon bör därför analyseras vidare noggrant vid nästa kontrollstation.

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 sätts därför 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 användningen av PFAD minskat, eftersom den inte längre anses utgöra en restprodukt. Därefter förväntas utsläppen sjunka linjärt till 2030. För 2030 räknar Energimyndigheten 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. Att inte PFAD ses som en restprodukt har alltså inte haft någon påverkan på utsläppen från HVO. Utsläppen från fame var 2019 lägre än vad Energimyndigheten räknat med för 2030. För beräkningarna i denna konsekvensanalys har därför Energimyndighetens antaganden justerats så att 2019 års genomsnittliga utsläpp från HVO och fame används för hela perioden 2021–2030.

12.2 Övergripande konsekvenser av förslaget

Nollalternativ och alternativ utformning av förslaget

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 att åstadkomma framför allt minskat resande. Det finns en risk att sådana åtgärder skulle ha negativa effekter på andra delar av de transportpolitiska målen, och de skulle kunna leda till höga kostnader för att nå målet. Ett annat alternativ är att etappmålet inte nås. Det finns

därför goda skäl att öka reduktionsnivåerna. Reduktionsplikten kan i detalj utformas på flera olika sätt, vilket framgår av tidigare avsnitt. Prop. 2020/21:180

Förslaget berör framför allt drivmedelsleverantörer och drivmedelsköpare

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 industri- och verksamheter, kan vara reduktionspliktiga. Producenter och importörer av biodrivmedel berörs genom att efterfrågan och prissättningen på biodrivmedel påverkas genom förslaget. Drivmedelsköpare påverkas genom att förslaget har inverkan på slutkonsumentens drivmedelskostnader.

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 ökade 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 i stället 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 viktigt att komma ihåg att prisökningar i den storleksordning som beskrivs i avsnitt 12.3 på sikt får dämpande effekter på drivmedelskonsumtionen. Detta medför i sin tur minskade skatteintäkter för staten avseende energiskatt och koldioxidskatt, liksom motsvarande påverkan på mervärdesskatt och bolagsskatt som beskrivs 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 kan 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 alltså en negativ effekt på den offentliga sektorns finanser.

Förenlighet med EU-rätten

Ändringarna i reduktionspliktslagen bedöms överensstämma med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. Lagförslaget har anmälts som en teknisk föreskrift enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och be-

Prop. 2020/21:180 träffande 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 däremot 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. *Kommerskollegium* delar den bedömningen.

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. Reduktionspliktens styrning mot en ökad andel biodrivmedel bör därför inverka positivt på den svenska självförsörjningsgraden för drivmedel, vilket bl.a. kan bidra till ökad försörjningstrygghet i krissituationer.

Ikraftträdandedatum

Förslagen föreslås träda i kraft den 1 augusti 2021. Det bör då finnas tillräckligt med tid för berörda aktörer att förbereda sig för ändrade reduktionsnivåer för reduktionsplikten på bensin och diesel.

12.3 Konsekvenser för näringsliv och hushåll av ökade drivmedelskostnader

De ökade reduktionsnivåerna kommer innebära att ökade drivmedelspriser

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 den reduktionspliktsavgift som aktörer måste betala om de inte uppfyller reduktionsplikten. I avsnitt 8 anges att reduktionspliktsavgiften ska vara oförändrad på förordningsnivå, vilket innebär en merkostnad vid pump på 13 öre per liter för varje procentenhet reduktionsnivån för diesel ökar och 15 öre per liter när det gäller bensin, exklusive mervärdesskatt.

Den exakta kostnaden för att uppfylla reduktionsplikten är svår att förutse och är beroende av flera osäkerhetsfaktorer. Tillgång och efter-

frågan på biodrivmedel globalt styr prisutvecklingen och en större produktionskapacitet än vad som kan förutses i dag 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 som 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. Detta bör 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 bör motsvara en prisökning på ca 15–25 öre per liter per år.

Osäkerheten rörande kostnaden för att uppfylla reduktionsplikten kommer troligtvis att öka över tid. Med samma antaganden som anges ovan, dvs. att priset ökar med mellan 8 och 12 öre per liter exklusive mervärdesskatt för varje procentenhet som reduktionsnivån ökar, skulle prisökningen till 2030 vara 3,6–5,4 kr per liter för diesel och 1,9–2,9 kr per liter för bensin, exklusive mervärdesskatt. *Transportföretagen* och *Sveriges bussföretag* anser att kostnadsutvecklingen av drivmedel understöds. Den övre delen av intervallet ligger dock nära kostnaden för reduktionspliktsavgiften för diesel.

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.

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

Påverkan på företag och näringsliv av ökade drivmedelskostnader

En beskrivning av reduktionspliktens påverkan på drivmedelspriserna finns ovan. Ett stort antal remissinstanser anger att det behövs en mer utvecklade analys av vad de föreslagna reduktionspliktsnivåerna innebär för drivmedelskostnader och vad det får för konsekvenser för näringslivet, särskilt med avseende på konkurrensförhållanden mellan svenska och utländska företag. Som framgår ovan beror kostnaden på flera olika faktorer och det är inte möjligt att ytterligare snäva in intervallet på 8–12 öre per liter för varje procentenhet reduktionsplikten ökar.

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 medföra även en kostnadsökning för jord- och skogsbruk samt gruvindustri då reduktionsplikten leder till högre pumppris på diesel. Påverkan på drivmedelskostnader kan förväntas leda till större konsekvenser för företag i lands- och glesbygd. För diesel antas att 73 procent förbrukas av företag. För bensin är motsvarande siffra 18 procent. Förslaget kommer att medföra relativt stora kostnadsökningar

Prop. 2020/21:180 för företagen. Det beror på att företagen i större utsträckning än hushåll använder diesel.

Ökade drivmedelskostnader innebär försämrade konkurrensförhållanden för svenska företag jämfört med företag i andra länder. Näringar med hög exportandel, till exempel skogsindustrin som också är den enskilt största transportköparen, är särskilt utsatta, eftersom deras internationella konkurrenskraft påverkas av högre transportkostnader. Jord- och skogsbrukets varor säljs på världsmarknaden, vilket undantar möjligheten att övervältra ökade produktionskostnader på slutkund, samtidigt som möjligheterna att minska dieselanvändningen är relativt små. Ökade produktionskostnader får därmed en negativ effekt på konkurrenskraften. Men även näringar med ett stort beroende av vägtransporter är utsatta. De reduktionsnivåer som föreslås kommer sannolikt att leda till att Sverige även framöver har betydligt högre inblandning av förnybara och fossilfria drivmedel i diesel än övriga EU-länder. Exakt hur stor skillnaden kommer att vara är svår att förutse, men de föreslagna reduktionsnivåerna är betydligt högre än vad som krävs enligt det omarbetade förnybartdirektivet. De är även högre än vad som kan förväntas vid en ambitionsökning av kraven i direktivet. Det är därför, vilket också påpekas av ett stort antal remissinstanser, ett rimligt antagande att dieselpriiset kommer vara betydligt högre i Sverige än i jämförbara länder, vilket kommer att inverka negativt på svenska företags konkurrenskraft. Drivmedelskostnaderna beror dock som anges ovan även på flera andra faktorer än reduktionsplikten. Vilken påverkan reduktionsplikten har på näringslivets drivmedelskostnader bör följas noggrant vid kommande kontrollstationer.

Konsekvenser för hushåll av de ökade drivmedelskostnader

Kostnaden för reduktionsplikten är, som nämnts, beroende av flera faktorer, som exempelvis tillgång och efterfrågan på världsmarknaden. Pumppriset beror även på flera andra faktorer, exempelvis oljepris och bränsleskatter. Storleken på effekten på hushåll skiljer sig åt 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. Detta gör att kostnadsökningen per mil blir lägre för hushåll då reduktionsnivåerna är betydligt lägre för bensin än för diesel. Å andra sidan tillkommer mervärdesskatt 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 till 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 när det gäller drivmedelsprisernas utveckling till följd av förslaget. Osäkerheterna är särskilt stora på längre sikt.

Hela Sverige ska Leva och *Svenskt Näringsliv* efterlyser en helhetssyn och närmare analys av hur ökade drivmedelskostnader varierar mellan olika delar av landet, med hänsyn taget till hur tillgången på alternativa färdmedel ser ut. Statistik från Trafikanalys visar att personbilar har längst genomsnittlig körsträcka i Region Stockholm och kortast i Region Gotland. Många leasingbilar är dock registrerade på företag i de största städerna fast de används i andra delar av landet. Detta gör statistiken svår-använd. Tillgången på kollektivtrafik är dock generellt sett betydligt bättre i storstäder, vilket innebär att konsekvenserna kan antas vara större i gles- och landsbygd.

Ökade drivmedelskostnader kan också, som påpekas av *Svensk kollektivtrafik*, påverka kostnaderna för kollektivtrafik och därmed få konsekvenser för tillgången till offentlig service i olika delar av landet. I dag använder dock en mycket stor del av kollektivtrafiken rena biodrivmedel eller el och omfattas därför inte av förslagen.

12.4 Övriga konsekvenser för företag och näringsliv

Påverkan på konkurrensförhållanden mellan företag

De förslag som lämnas i propositionen bör 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 vid 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 bör dock komma in på marknaden, vilket minskar risken för konkurrens-snedvridning. Påverkan på konkurrensen mellan företag till följd av ökade drivmedelskostnader diskuteras i avsnitt 12.3.

Påverkan på drivmedelsleverantörer

De förslag som lämnas i propositionen förväntas inte innebära några ökade kostnader för administration då reduktionsplikten är ett befintligt system. Som några remissinstanser framför uppstår dock ökade kostnader för rapportering av kalenderåret 2021, eftersom rapporteringen behöver delas upp i två perioder. De ökade reduktionsnivåerna kommer att leda till kostnader för inblandning av biodrivmedel, eftersom de är dyrare än fossila drivmedel. Den kostnaden förväntas dock föras över på kunderna.

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. De reduktionsnivåer som föreslås för bensin förväntas leda till att E10 introduceras i Sverige. Remissutfallet tyder på att det finns tillräcklig tid för drivmedelsleverantörerna att anpassa tankstationer och, i viss mån, bränsledepåer till den nya bensinkvalitén. Marknaden för

Prop. 2020/21:180 drivmedelsförsäljning omfattar flera olika typer av ägandestrukturer. Det går därför inte att ge något entydigt svar på vilka företag som kommer att bära kostnaden för att anpassa tankstationerna. I de fall det är drivmedelsleverantören som står för kostnaden kan det inte uteslutas att den kommer att överföras till ägaren av drivmedelsstationen genom höjda priser. Mindre tankstationer kan välja att inte leverera E10. I de fall drivmedelsförsäljaren själv omfattas av reduktionsplikten kan detta lösas genom att avtala om att försäljarens leverantör ska överföra utsläppsminskningar.

Producenter av biodrivmedel och övriga användare av biomassa

Reduktionsplikten gynnar biodrivmedel med låga växthusgasutsläpp. Sverige har 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 12.6. Genom att reduktionsnivåer bestäms till och med 2030 ges även den långsiktighet som tidigare efterlysts av flera biodrivmedelsproducenter, även om reduktionsnivåerna kan ändras i de kontrollstationer som genomförs vart tredje år. Det förväntas bli 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 bör kunna dra nytta av det. Högre pumppris för diesel kan dock minska de ekonomiska möjligheterna att använda biomassa med hög transportkostnad per energiinnehåll, som grenar och toppar och jordbrukets restprodukter, eftersom transportkostnaderna ökar med högre dieselpreis.

Det framförs av *Innovations- och Kemiindustrierna i Sverige* att ökad efterfrågan på råvaror för produktion av biodrivmedel kan få påverkan på andra sektorer. I synnerhet bör detta gälla för produktion av HVO från oljor och fetter som annars används i kemikalie- och kosmetikaindustrin. Detta kan förväntas leda till ökade råvarupriser och därmed ökade kostnader för berörda sektorer.

Påverkan på små företag

Förslagen bör inte påverka förutsättningarna för små drivmedelsleverantörer. Alla företag som har en reduktionsplikt för bensin eller diesel bör kunna uppfylla denna. Om den administrativa bördan upplevs för stor eller om reduktionsplikten bedöms för svår att uppfylla, kan företag välja 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 har minskat utsläppen med mer än vad som krävs.

Små företag inom skogs- och jordbruk samt åkerinäringen kommer särskilt påverkas av de ökade drivmedelskostnader som reduktionsplikten ger upphov till. Ökade kostnader för jord- och skogsbruket kan ge påverkan på andra samhällsmål som till exempel en levande landsbygd.

Reduktionsplikten innebär inte att varje liter bensin och diesel som säljs i Sverige ska innehålla en viss andel biodrivmedel utan beräkningen görs utifrån den reduktionspliktiges försäljning under ett kalenderår. Det finns därför möjlighet för aktörer som, i enlighet med vad *Svemín* och *Maskinentreprenörerna* framför, vill använda diesel med lägre eller ingen inblandning av biodrivmedel att göra det. Vissa stora användare av diesel är själva reduktionspliktiga. Aktören behöver då i stället köpa utsläppsminskningar av andra reduktionspliktiga för att fortsatt kunna använda diesel med låg eller ingen inblandning. Om detta blir dyrare än att själva uppfylla reduktionsplikten, uppstår större konsekvenser för dessa aktörer än för andra företag.

12.5 Övriga konsekvenser för hushåll

De flesta bensinbilar som är i drift i Sverige i dag är anpassade för att köras på E10-bensin. Det finns dock vissa äldre bilar som enligt biltillverkarna inte är anpassade för E10 och fortsatt behöver köras på E5-bensin, vilket uppmärksammas av några remissinstanser. Dessa bilar står endast för några procent av den totala körsträckan för bensinbilar. Som *Transportstyrelsen* påpekar berörs även flera andra fordon och maskiner av förslagen och det är viktigt att kontinuerligt följa hur reduktionspliktens krav påverkar utbudet av drivmedel i Sverige. Utöver personbilar berörs bl.a. motorcyklar i den utsträckning de inte har möjlighet att använda E10. Fritidsbåtsägare som tankar alkylatbensin berörs inte av förslagen, eftersom alkylatbensin är undantagen från reduktionsplikt, men den som tankar vanlig bensin berörs. Alkylatbensin kan också användas i andra tvåtakts- och fyrtaktsmotorer som gräsklippare och moped.

Den som tillverkar en bensin eller yrkesmässigt för in en bensin till Sverige ska se till att det finns tillgång till en E5-bensin på marknaden. Dagens 98-oktaniga bensin skulle kunna utgöra ett alternativ för dessa fordon. Det skulle även kunna 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 att 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 reduktionspliktens krav. 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 E10 inte ge några eller endast marginella effekter på tillgängligheten av drivmedel på landsbygden.

12.6 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 12.1). Osäkerheten kring antagandena kommer att öka över tid.

I tabell 12.3 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 flexibel kvot kan det variera hur reduktionsplikten uppfylls, i synnerhet när det gäller inblandningen av biodrivmedel i bensin, och värdena ska därför endast ses som uppskattningar.

Tabell 12.3 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.

Uppskattningar av behovet av biodrivmedel till 2030

För att ge en uppfattning om behovet av biodrivmedel efter 2024 anges i tabell 12.4 ungefärliga värden till 2030. Utifrån de antaganden om genomsnittliga växthusgasutsläpp som beskrivs i avsnitt 12.1 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. Det får dock inte mer än försumbar betydelse för det totala behovet. Sett över hela vägtrafiksektorn skulle andelen fossilfria drivmedel, 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 använd-

ningen av rena biodrivmedel (inklusive biogas) i transportsektorn och i arbetsmaskiner. Prop. 2020/21:180

Tabell 12.4 Behov av biodrivmedel till 2030

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

	Vägsektor 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 12.1.

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

C. Jämfört med de antaganden som anges i avsnitt 12.1.

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 samraffinerar 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 6.1).

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

Prop. 2020/21:180 måste även ha rätt koldegenskaper, vilket kräver en särskild teknik (isomeriseringsanläggning). 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 isomeriseringsanläggningar, bl.a. för att kunna leverera till flygsektorn. I avsnitt 9 föreslås att biodrivmedel med hög risk för indirekt ändrad markanvändning inte ska kunna användas för att uppfylla reduktionsplikten. Den tillkommande kapaciteten för HVO till 2024 förväntas dock inte utgöras av palmolja i någon större utsträckning, eftersom efterfrågan på palmolja kommer att minska i EU till följd av bestämmelserna i det omarbetade förnybartdirektivet. 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 vid 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 Sverige* 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 därför 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 gäller det restprodukter från skogsbruk och relaterad industri såsom pappers- och massabruk och sågverk, men även restprodukter som uppkommit i jordbruket. Lignocellulosa kan användas för att producera biodrivmedel genom ett stort antal tekniker. Flera tekniker ger dock en produkt som i sig 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 och där även produktionen från grödor kan öka, men där behovet för att uppfylla de ökade reduktionsplikten är förhållandevis litet med hänsyn tagen till begränsningar i bränslekrav (se tabell 12.3). Det går dock att producera biobensin från etanol och metanol, vilket ökar möjligheten att indirekt kunna uppfylla reduktionsplikten genom produktion av sådana biodrivmedel.

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 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, och oprövade tekniker som användning av jästsvampar, 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 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 förmågan att 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 göras från importerade råvaror, som animaliska fetter och använd frityrolja.

Det finns ett antal olika tekniker för att använda lignocellulosa från jord- och skogsbruket för att producera andra biodrivmedel än HVO som kan blandas in i hög volymandel, s.k. 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 Sverige AB. 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 f.).

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 förutsättningar. För det tidsspann som diskuteras här, dvs. tiden fram till 2030, är det i första hand 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, framför allt HVO.

Prop. 2020/21:180 Se bl.a. bedömningen i betänkandet Biojet för flyget (SOU 2019:11 s. 161 f.).

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 andra fossilfria elektrobränslen kan minska behovet av biodrivmedel för att uppfylla reduktionsplikten

I avsnitt 10 föreslås att det bör vara möjligt att använda förnybara eller andra fossilfria elektrobränslen för att uppfylla reduktionsplikten. Det är oklart vilka krav som kommer att ställas på de elektrobränslen som är förnybara i kommissionens kommande delegerade förordningar. 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. Det saknas produktionskapacitet, och kostnaderna för förnybara eller andra fossilfria elektrobränslen som kan blandas in i bensin och diesel är sannolikt högre än kostnaden för biodrivmedel. På sikt kan dock förnybara eller andra fossilfria elektrobränslen bidra till att minska behovet av biodrivmedel för att uppfylla reduktionsplikten.

12.7 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 inblandningen 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. *Svensk sjöfart* framför att begränsningen för märkt diesel hindrar användningen av HVO i sjöfarten. Att inkludera märkt diesel i reduktionsplikten skulle dock få vidsträckta konsekvenser som behöver analyseras mycket noggrant, eftersom det även skulle omfatta utrikes sjöfart som bunkrar i Sverige.

Endast biodrivmedel som omfattas av ett hållbarhetsbesked enligt hållbarhetslagen 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, eftersom 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, vilket inkluderar 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 utsläpp som uppkommit vid produktionen av drivmedlet (uppströmsutsläpp). Det som har betydelse för biodrivmedels bidrag till etappmålet är därför 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 bensen och diesel. Utifrån de antaganden om genomsnittliga växthusgasutsläpp som beskrivs i avsnitt 12.1 förväntas andelen biodrivmedel i bensen 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 bensen 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 bensen och diesel i vägtrafiksektorn skulle utifrån nämnda inblandningsnivåer, och de antaganden som i övrigt anges i avsnitt 12.1, 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 bensen och diesel, vilken i sin tur beror på hur trafikarbetet utvecklas och i vilken utsträckning fordon energieffektiviseras och elektrifieras.

I tabell 12.5 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 bensen och diesel ökar. Effekten av reduktionsplikten måste därför sättas i relation till antaganden om de totala utsläppen i transportsektorn.

Tabell 12.5 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 12.1.

B Jämfört med antagandena i Energimyndighetens rapport.

Reduktionsplikten ska bidra till att nå etappmålet för inrikes transporter. Med de antaganden som beskrivs i avsnitt 12.1 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 mer energieffektiva 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. Det innebär att växthusgasutsläppen, bl.a. från transportsektorn, i princip kommer att behöva vara noll senast 2045. Av regeringens klimathandlingsplan 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 koldioxidekvivalenter 2030 jämfört med de reduktionsnivåer som gäller 2020. Jämfört med om reduktionsplikten inte fanns skulle utsläppen minska med ungefär 2,7 miljoner ton 2030.

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 9 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

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 enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/2284 av den 14 december 2016 om minskning av nationella utsläpp av vissa luftföroreningar. 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. *Naturvårdsverket* framför att konsekvensanalysen bör fördjupas vad avser påverkan på luftkvalitet, eftersom en hög användning av biodrivmedel riskerar att innebära att Sverige inte når målen för luftkvalitet och de bindande svenska åtagandena enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/2284 av den 14 december 2016 om minskning av nationella utsläpp av vissa luftföroreningar. För att minska utsläppen av kväveoxider behövs ytterligare styrmedel. De beräkningar som redovisas i propositionen utgör dock inte någon politisk inriktning för hur transportsektorn ska utvecklas vare sig för trafikarbetets utveckling eller för elektrifiering av transportsektorn utan är effektbedömningar utifrån Energimyndighetens scenario.

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 9 som innebär att biodrivmedel från råvaror med hög risk för utsläpp från indirekt ändrad markanvändning inte får användas för att uppfylla reduktionsplikten.

12.8 Konsekvenser för myndigheter

Energimyndigheten

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

Prop. 2020/21:180 träder i kraft uppkommer kostnader för att ändra föreskrifter och vägledningar, ge information till berörda företag och att göra förändringar av verktyg och rutiner för rapportering och tillsyn. Kostnaderna förväntas dock vara små med hänsyn till att systemet med reduktionsplikt redan finns med etablerade arbetsformer. De förväntas därför kunna hanteras inom befintliga utgiftsramar.

Domstolarna

Om en redovisning av hur reduktionsplikten har uppfyllts kommer in till Energimyndigheten 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. Förslagen i propositionen förväntas dock inte leda till någon ökad måltillströmning.

12.9 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, bör förändringar i bränslekostnader ändå generellt påverka män mer än kvinnor. Av denna anledning bör de ekonomiska konsekvenserna av förslagen överlag påverka mäns ekonomi mer än kvinnors.

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

12.10 Övrigt

Förslagen bedöms inte påverka den kommunala självstyrelsen, brottsligheten, det brottsförebyggande arbetet eller möjligheten att nå de integrationspolitiska målen. Sysselsättningen kan påverkas positivt om reduktionsplikten t.ex. leder till ökad produktion av biodrivmedel och påverkas negativt om ökade drivmedelskostnader påverkar berörda näringars ekonomi negativt.

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

Ord och uttryck

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 andra 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 används av Försvarmakten eller som inte är en alkylatbensin enligt 5 § drivmedelslagen (2011:319),

2. diesel som inte används av Försvarmakten eller 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.

I paragrafen definieras ord och uttryck som används i lagen. Övervägandena finns i avsnitt 10.

Definitionen av reduktionsplikt ändras genom att biodrivmedel byts ut mot förnybara eller andra fossilfria drivmedel. Förnybara drivmedel är fossilfria. Regeringen får med stöd av bemyndigandet i 16 § 2 meddela föreskrifter om vad som avses med förnybara och andra fossilfria drivmedel och hur det ska säkerställas att dessa drivmedel är hållbara. Definitionen av reduktionspliktigt drivmedel ändras också på så sätt att Försvarmakten undantas.

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

<i>År</i>	<i>Bensin</i>	<i>Diesel</i>
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. Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

Paragrafen ändras genom att reduktionsnivåer fastställs till och med 2030. 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. Jämförelsevärden som krävs för beräkningen finns i den förordning som ansluter till lagen. 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.

Utsläppsminskningar utöver vad som krävs

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 enligt 5 eller 5 a § 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 egen inblandning av förnybara eller andra*

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 7.

Paragrafen ändras genom att det införs flexibla kvoter och en möjlighet att spara överskott av utsläppsminskningar för att uppfylla reduktionsplikten för påföljande år. Även rubriken ändras. Med flexibel kvot avses att överskott av utsläppsminskningar som uppstått genom inblandning av förnybara eller andra fossilfria drivmedel i ett drivmedel får användas för att uppfylla reduktionsplikten för ett annat drivmedel. För att flexibla kvoter för bensin och diesel ska kunna användas måste utsläppen från respektive drivmedel räknas om till koldioxidekvivalenter. Vad som avses med koldioxidekvivalenter definieras i 2 §. Bestämmelser om värden för beräkning av växthusgasutsläpp finns i den förordning som ansluter till lagen.

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 förvärvar 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 genom inblandning i såväl bensin som 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. Ett överskott av utsläppsminskningar från diesel får inte användas för att uppfylla de första 6 procenten av reduktionsplikten för bensin. Endast överskott av utsläppsminskningar från bensin eller egen faktisk inblandning av förnybara eller andra fossilfria drivmedel i bensin får användas för att uppfylla plikten till den nivån. Över 6 procent kan däremot reduktionsplikten uppfyllas genom eget eller förvärvat överskott av utsläppsminskningar från såväl bensin som 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 regleras i *tredje stycket*. Överskott som har 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 § 1 får regeringen ett bemyndigande att meddela föreskrifter om hur stor den andelen får vara.

Redovisning av reduktionsplikt

8 § Den som har reduktionsplikt ska varje år, *senast vid föreskriven tidpunkt*, 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 7.

Paragrafen ändras på så sätt att datumet då redovisningen av reduktionsplikten senast ska ha kommit in till tillsynsmyndigheten tas bort och ersätts av ”inom föreskriven tid”. Tidpunkten regleras i stället på en lägre normnivå. Det finns ett bemyndigande i 15 § 4 för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om redovisning av reduktionsplikten.

Förseningsavgift

9 § Tillsynsmyndigheten ska ta ut en förseningsavgift av den som har reduktionsplikt och inte redovisar enligt 8 § i rätt 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 8.

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 § 3 får regeringen meddela föreskrifter om förseningsavgiften. På samma sätt som hittills anges alltså maxgränsen 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 andra fossilsfria 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 10.

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 för påföljande år (jfr författningskommentaren till 7 §). *Andra punkten* är också ny och ger regeringen möjlighet att meddela föreskrifter om vad som avses med förnybara och andra 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 punkterna motsvarar hittillsvarande bemyndigande i 16 §. Bemyndigandet kompletterar 9 och 10 §§. Ordet ytterligare har tagits bort.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2021.
2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för reduktionsplikt som uppfylls för januari–juli 2021. För den perioden ska reduktionsplikten redovisas separat vid rapportering enligt 8 §.
3. Ett överskott av en utsläppsminskning som har uppkommit under januari–juli 2021 får inte användas för att uppfylla reduktionsplikten för augusti–december 2021.
4. Ett överskott av en utsläppsminskning som har uppkommit under augusti–december 2021 får användas för att uppfylla reduktionsplikten för januari–juli 2021 enligt 7 § i den nya lydelsen, dock endast för samma typ av bränsle som överskottet avser.

Övervägandena finns i avsnitt 11.

Punkten 2 innebär bl.a. att reduktionsplikten före ikraftträdandet ska uppfyllas med de hittillsvarande procentsatserna. Den innebär också att redovisningen av hur reduktionsplikten har uppfyllts för januari–juli 2021 ska göras separat enligt 8 § senast den 1 april 2022.

I punkten 3 regleras hur ett överskott som har uppkommit under januari–juli 2021 får användas. Punkten innebär att ett sådant överskott får användas för att uppfylla reduktionsplikten endast för januari–juli 2021 enligt 7 § i den äldre lydelsen (jfr punkten 2). Regleringen hindrar inte att ett sådant överskott får sparas och användas för uppfyllande av reduktionsplikten 2022 i den utsträckning som 7 § i den nya lydelsen medger.

Punkten 4 utgör i förhållande till punkten 2 en utökning av möjligheterna att uppfylla reduktionsplikten under januari–juli 2021. Enligt punkten 2 ska reduktionsplikten för den perioden uppfyllas enligt äldre föreskrifter, vilket i fråga om användning av överskott innebär att 7 § i den tidigare lydelsen ska tillämpas. I den förevarande punkten möjliggörs därutöver att överskott som har uppkommit under augusti–december 2021 används för att uppfylla reduktionsplikten under januari–juli 2021. Det sker då med tillämpning av 7 § i den nya lydelsen, dock med den

Prop. 2020/21:180 begränsningen att överskottet bara får användas för att uppfylla reduktionsplikten för samma typ av bränsle som överskottet avser.

Sammanfattning av Energimyndighetens rapport Kontrollstation 2019 för reduktionsplikten reduktionspliktens utveckling 2021–2030 (ER 2019:27)

Energimyndigheten har fått i uppdrag av regeringen att utvärdera vissa frågor om systemet med reduktionsplikt för bensin och dieselbränsle. Planen är att Energimyndigheten ska få ett sådant uppdrag var tredje år, varav detta är det första. I uppdraget ingår att:

1. föreslå reduktionsnivåer fram till 2030,
2. utreda om reduktionsnivån bör vara gemensam för bensin och diesel,
3. utvärdera om höginblandade flytande biodrivmedel ska ingå i reduktionsplikten eller bör få fortsatt stöd genom skattebefrielse,
4. utreda behov av ytterligare flexibilitetsmekanismer,
5. utvärdera kostnadseffektiviteten för styrmedlet och vid behov föreslå åtgärder för att förbättra kostnadseffektiviteten, och
6. samråda med andra myndigheter, branschorganisationer och intressenter.

Vi har lagt stor vikt vid att samråda med branschaktörer för att få en så komplett bild som möjligt av förutsättningarna och vilka konsekvenser olika utformningsalternativ kan få. Den bilden har kompletterats med en analys av vilka effekter de olika alternativen har avseende kostnadseffektivitet. Utöver det har vi analyserat omvärldsfaktorer såsom styrmedel i andra länder och teknikutvecklingen inom produktion av biodrivmedel. Vi har också sammanställt och analyserat den första redovisningen av reduktionsplikt. För att ta fram förslag till reduktionsnivåer har vi använt en modifierad version av Energimyndighetens modell för långsiktiga scenarier för transportsektorns energianvändning. Modellen tar fram olika scenarier för utvecklingen baserat på aktuella indata och antaganden, det är inte ett prognosverktyg. I modellen har vi valt att använda utsläppsstatistikens underliggande energianvändning istället för energistatistikens. Detta eftersom uppföljning av 70 procentmålet utgår från utsläppsstatistiken. Energimyndigheten har gjort scenarier/känslighetsanalyser som innebär att Sverige genom en kombination av reduktionsplikten och effektivisering av fordonsflottan når målet om 70 procent minskade utsläpp i inrikes transporter (exklusive inrikesflyget) jämfört med 2010. Förutom grundscenariot redovisas känslighetsanalyser av olika elektrifieringstakt av fordonsflottan och en analys där skattebefrielsen för rena och höginblandande biodrivmedel försvinner efter 2020.

Energimyndighetens förslag

Som huvudalternativ föreslår Energimyndigheten att reduktionsnivån fortsatt ska vara separat för bensin och dieselbränsle samt att rena och höginblandade flytande biodrivmedel även fortsättningsvis ska stödjas

med skattebefrielse. Rekommendationen är också att systemet för reduktionsplikt ska tillåta att spara överskott av utsläppsreduktion till nästkommande år samt att möjligheten att handla med utsläppsreduktion ska utvidgas så att det blir möjligt att överlåta utsläppsreduktion innan man har uppfyllt sin egen reduktionsplikt.

Vi föreslår en linjär utveckling av reduktionsplikten. För att nå 70-procentsmålet behöver reduktionsnivån vara ca 66 procent för diesel och 28 procent för bensin år 2030 vid fortsatt separata reduktionsnivåer. Vid en högre grad av elektrifiering av fordonsflottan bedöms en lägre reduktionsplikt fram till 2030 vara möjlig för att nå 70-procentsmålet. Nivåerna för reduktionsplikt för Energimyndighetens huvudalternativ redovisas i tabellen nedan.

År	Bensin (%)	Diesel (%)
2021	5,6	25,3
2022	7,8	29,5
2023	10,1	33,8
2024	12,5	38,1
2025	14,9	42,6
2026	17,4	47,1
2027	19,9	51,6
2028	22,6	56,2
2029	25,3	60,9
2030	28,0	65,7

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

Härigenom föreskrivs³ i fråga om lagen (2017:1201) om reduktion av växthusgasutsläpp i vissa fossila drivmedel⁴

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

³ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 av den 11 december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor.

⁴ 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 Försvarsmakten,
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

1. minst 4,2 procent för bensin, och
2. minst 21 procent för diesel.

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 *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

Överlåtelse av utsläppsminskningar

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

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.

denne kan tillgodoräkna sig minskningen.

Ett överskott får användas för att uppfylla reduktionsplikten för

Prop. 2020/21:180
Bilaga 2

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

Föreslagen lydelse

8 §

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.

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 § i rätt tid. Avgiften får vara högst 5 000 kronor.

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.

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.

Efter remiss har yttranden kommit in från 2030-sekretariatet, BIL Sweden, Chalmers tekniska högskola, Drivkraft Sverige, Energigas Sverige, Forsvarets materielverk, Forsvarsmakten, Förvaltningsrätten i Linköping, Hela Sverige ska leva, Kammarrätten i Jönköping, Kommerskollegium, Konkurrensverket, Kungl. Tekniska högskolan, Lantbrukarnas riksförbund, Lantmännen Agroetanol, Luleå tekniska universitet, Lunds tekniska högskola, Maskinentreprenörerna, Motorhistoriska riksförbundet, Motormännen, Naturvårdsverket, Neste Sverige, Näringslivets regelnämnd, Regelrådet, Region Jämtland Härjedalen, Region Kalmar län, Region Norrbotten, Region Stockholm, Region Västerbotten, Scania AB, Skatteverket, Skogsindustrierna, Skogsstyrelsen, Småkom, St1 Sverige AB, Statens energimyndighet, Statens jordbruksverk, Statens väg och transportforskningsinstitut, Svemin, Svensk sjöfart, Svensk kollektivtrafik, Svenskt Näringsliv, Svenska bioenergiföreningen, Sveriges bussföretag, Sveriges Åkeriföretag, Tillväxtverket, Trafikanalys, Trafikverket, Transportföretagen, Transportstyrelsen och Världsnaturfonden WWF.

Därutöver har yttranden kommit in från Adesso Bioproducts AB, Gröna bilister, Holocenic AB, Innovations- och Kemiindustrierna i Sverige, Klimatsvaret CCL Sverige, Liquid Wind, Motorbranschens Riksförbund, Näringslivets transportråd, Preem AB, RenFuel K2 AB, Södra skogsägarna, Tesla AB, Transporthistoriskt nätverk och Värmlandsmetanol.

Följande remissinstanser har avstått från att yttra sig eller inte hört av sig: AB Volvo, Air BP AB, Circle K Sverige AB, Energiföretagen, Greenpeace, IVL Svenska Miljöinstitutet, Konjunkturinstitutet, Region Skåne, Region Västernorrland, Region Västra Götaland, RISE Research Institutes of Sweden, Shell Aviation Sweden AB, Svensk Bensinhandel, Svenska Flygbranschen, Svenska naturskyddsföreningen, Sveriges Kommuner och Regioner, Sveriges lantbruksuniversitet, Tillväxtanalys, Tågoperatörerna och Volvo Cars AB.

Artiklarna 25–27 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 av den 11 december 2018

Lagrådsremissens lagförslag

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

Härigenom föreskrivs⁵ i fråga om lagen (2017:1201) om reduktion av växthusgasutsläpp från vissa fossila drivmedel⁶

dels att 6 § ska upphöra att gälla,

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

dels att det närmast före 2 § ska införas en ny rubrik av följande lydelse,

dels att det närmast före 1 § ska införas en ny rubrik som ska lyda ”Lagens innehåll” och närmast före 3 § en ny rubrik som ska lyda ”Tillsynsmyndighet”.

Lydelse enligt prop. 2020/21:135 *Föreslagen lydelse*

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 *bio-drivmedel*,

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

⁵ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 av den 11 december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor.

⁶ Senaste lydelse av lagens rubrik prop. 2020/21:135.

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.

förnybara eller andra 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 används av Försvarsmakten eller är en alkylatbensin enligt 5 § drivmedelslagen (2011:319),

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

3. flygfotogen som inte används av Försvarsmakten,

5 §

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

1. minst 4,2 procent för bensin, och

2. minst 21 procent för diesel.

Den som har reduktionsplikt för bensin eller diesel ska för varje kalenderår se till att utsläppen av växthusgaser från den reduktionspliktiga energimängden av sådana bränslen 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

7 §

Om den som har reduktionsplikt har minskat utsläppen på det sätt som anges i denna lag och mer än vad som krävs enligt 5 eller 5 a § 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 enligt 5 eller 5 a § 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 egen inblandning av förnybara eller andra fossilfria drivmedel eller genom användning av ett 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.

Föreslagen lydelse

8 §

Den som har reduktionsplikt ska varje år, inom föreskriven tid, 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 § i rätt tid. Avgiften får vara högst 5 000 kronor.

Tillsynsmyndigheten ska ta ut en förseningsavgift av den som har reduktionsplikt och inte redovisar enligt 8 § i rätt 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.

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 andra 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 augusti 2021.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för reduktionsplikt som uppfylls för januari–juli 2021.

3. För perioden januari–juli 2021 ska reduktionsplikten redovisas separat vid rapportering enligt 8 §.

4. Ett överskott av en utsläppsminskning som har uppkommit under januari–juli 2021 får inte användas för att uppfylla reduktionsplikten för augusti–december 2021.

5. Ett överskott av en utsläppsminskning som har uppkommit under augusti–december får användas för att uppfylla reduktionsplikten för januari–juli 2021 enligt 7 § i den nya lydelsen, dock endast för samma typ av bränsle som överskottet avser.

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2021-03-30

Närvarande: F.d. justitierådet Ella Nyström samt justitieråden
Per Classon och Stefan Johansson

Reduktionsplikt för bensin och diesel - kontrollstation 2019

Enligt en lagrådsremiss den 24 mars 2021 har regeringen (Infrastrukturdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i lagen (2017:1201) om reduktion av växthusgasutsläpp från vissa fossila drivmedel.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Christina Nordenbladh, biträdd av departementssekreteraren Andreas Kannesten.

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

Infrastrukturdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 15 april 2021

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Bolund, Johansson, Baylan, Hultqvist, Damberg, Shekarabi, Ygeman, Ekström, Eneroth, Dahlgren, Nilsson, Ernkrans, Lindhagen, Lind, Hallberg, Nordmark, Micko, Stenevi, Olsson Fridh

Föredragande: statsrådet Ygeman

Regeringen beslutar proposition 2020/21:180 Reduktionsplikt för bensin och diesel – kontrollstation 2019