



YTTRANDE
24 april 2013
Dnr. 6-17-13

Näringsdepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande på promemorian ”Kvotplikt för biodrivmedel” (dnr N/2013/934/RS)

SAMMANFATTNING

En kvotplikt för inblandning av biodrivmedel i bensin och diesel föreslås träda i kraft under 2014. Att ersätta det nuvarande systemet är, enligt regeringen, nödvändigt utifrån EU:s statsstödsregler. Men förslaget står i strid mot regeringens egna krav att utvecklingen inom klimat- och energiområdet bör ske via generella ekonomiska styrmedel. Konjunkturinstitutet anser att en kvotplikt inte heller klarar regeringens krav på att styrmedel bör vara kostnadseffektiva, långsiktigt hållbara och teknikneutrala.

PROMEMORIAN I KORTHET

Promemorian innehåller förslag till en ny lag om kvotplikt för biodrivmedel samt vissa ändringar av skattereglerna för biodrivmedel.

Kvotplikten innebär en skyldighet för den kvotpliktige (skattskyldig drivmedelsleverantör) att bensin och diesel (miljöklass 1) innehåller en viss andel biodrivmedel. Andelen biodrivmedel i diesel ska vara minst 9,5 volymprocent, i genomsnitt under ett år. Av denna andel ska 3,5 procentenheter bestå av särskilt anvisat biodrivmedel. Med detta avses så kallade andra generationens biodrivmedel, dessa får enligt förslaget inte dubbelräknas i kvotplikten (vilket de får i redovisningen av förnybarhetsmålet). Andelen biodrivmedel i bensin ska uppgå till minst 4,8 volymprocent, i genomsnitt under ett år. Andelen höjs till 7 procent 1 maj 2015. Kvotplikten får endast fullgöras med biodrivmedel som uppfyller EU:s hållbarhetskriterier (svensk lag 2010:598). En avgift på 20 kronor per liter tas ut på biodrivmedel som saknas i den kvotpliktiga volymen.

Skattereglerna som föreslås får till följd att kvotplikten är förenlig med EU:s statsstödsregler och innebär att det biodrivmedel som omfattas av kvotplikten beläggs med energiskatt. Ingen koldioxidskatt läggs dock på det biobränsle som uppfyller hållbarhetskriteriet, vilket omfattar biobränslet i kvotplikten. För andra användningar av (hållbara) biodrivmedel, som i E85 och andra ”höginblandade” bränslen, är skattereglerna som tidigare, det vill säga befriade från både energiskatt och koldioxidskatt. Vilket inte strider mot statsstödsreglerna då dessa biodrivmedel inte omfattas av någon kvotplikt.

KONJUNKTURINSTITUETS BEDÖMNING

Det nuvarande systemet med skattebefrielse av biodrivmedel som blandas i bensen och diesel, i kombination med tull på importerat biodrivmedel som används i detta syfte, sägs vara oförenligt med EU:s statsstödsregler. I stället föreslås en kvantitativ reglering. Syftet är att nå målet om 10 procent förnybar energi i transportsektorn 2020. Men Konjunkturinstitutet anser att förslaget saknar förutsättningar för att uppfylla villkoren om att styrmedel ska vara kostnadseffektiva, långsiktigt hållbara och teknikneutrala. Dessa villkor nämns i promemorian (s.14) liksom att generellt verkande styrmedel bör utgöra grunden för omställningen.

Med tanke på att användningen av biodrivmedel i hela EU kan komma att öka kraftigt för att nå det gemensamma målet om 10 procent förnybar energi i transportsektorn 2020 finns det stor risk för att priset på enskilda biodrivmedel eller biodrivmedel i allmänhet kommer att öka. Med andra ord finns det en stor osäkerhet i kostnaden för att uppfylla den föreslagna kvotplikten. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv föredras i sådana fall en prisreglering, inte en kvantitativ reglering. En kvantitativ reglering bör bara användas om den marginella skadestigningen för samhället ökar snabbt om målet inte nås, till exempel om utsläpp över en kritisk gräns innebär en miljökatastrof. Att inte klara 10-procentsmålet i Sverige kan inte betraktas som en katastrof.

Det saknas utvärderingar av om förslaget leder till en kostnadseffektiv styrning mot transportsektorns mål för 2020. De kvoter som anges är bestämda efter hur stor andel biodrivmedel som ingår i bensen respektive diesel idag. Det är oklart om dessa andelar uppfyller villkoren för en kostnadseffektiv styrning mot förnybarhetsmålet. Föreslagna kvoter innefattar inte heller alla transportslag, flyg och sjöfart är undantagna, och inte alla bränslen, ”höginblandade” biodrivmedel undantas.

Detaljstyrning, exempelvis i form av separata kvoter för bensen och diesel, riskerar att försämrade förutsättningar för ett teknikneutralt styrmedel. Lagförslaget ger även regeringen eller den myndighet som regeringen utser möjligheten att förändra bestämmelserna, till exempel hur andelen biodrivmedel ska beräknas och uppfyllas. Förslaget innebär därför att de långsiktiga villkoren är osäkra och kan därför inte sägas vara långsiktigt hållbart. En brist som kan minska incitamenten till teknikutveckling. I konsekvensbedömningen (kap.7) saknas effekterna på konsumenternas bilinköp, det vill säga investeringsbeslutet. Förslagets brist på långsiktighet gör det inte lättare att välja ny bil, vilket håller tillbaka investeringsviljan.

Förslaget till förändringar av skattereglerna, som det nu är formulerat, undantar hållbara biodrivmedel från koldioxidbeskattning. Konjunkturinstitutet är positiv till att så är fallet så länge klimatmålet enbart innefattar utsläpp från fossilt kol.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Mats Dillén. Föredragande har varit Tomas Forsfält.

Mats Dillén

Tomas Forsfält