



Jonas Ericson
Telefon 08-508 28 946, 076-12 28 946
Jonas.Ericson@miljo.stockholm.se

UTREDNING OM KVOTPLIKT FÖR BIOBRÄNSLEN

Remissvar till Näringsdepartementet

Förslag till beslut

- 1 att avstyrka förslaget till kvotplikt
- 2 åberopa och översända förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen
- 3 överlämna yttrandet till kommunstyrelsen för kännedom
- 4 justera beslutet omedelbart

Gunnar Söderholm

Gustaf Landahl

Sammanfattning

Energimyndigheten har utrett möjligheten att avskaffa skattebefrielsen för biodrivmedel och ersätta denna med en kvotplikt – ett krav på bränsledistributörerna att sälja en viss andel flytande biodrivmedel, dvs. etanol och biodiesel. Tillsammans med 2,5 % förnybar el i spårtrafiken samt biogas (som föreslås vara fortsatt skattefri), skulle detta garantera att Sverige når EUs mål på 10 % förnybar energi i transportererna år 2020.

Miljöförvaltningens synpunkter

Om utredningens förslag genomförs är riskerna påtagliga att bränslena E85 (biletanol) och ED95 (bussetanol) så gott som helt försvinner från marknaden, vilket skulle ominstetgöra stora delar av de investeringar som gjorts i pumpar och fordon de senaste 15 åren och kraftigt försvåra möjligheterna att nå målet Fossilbränslefri Stad 2050.

Miljöförvaltningen föreslår att Miljö- och Hälsoskyddsnämnden avstyrker utredningens förslag om kvotplikt och understryker vikten av att höginblandade biobränslen som E85

och ED95 fortsatt är prismässigt konkurrenskraftiga gentemot sina fossila motsvarigheter. För att åstadkomma detta finns flera tillgängliga instrument: tullnivåer, beskattning så att biodrivmedlen alltid är konkurrenskraftiga och slutligen kan ett transfereringssystem liknande det som används för NO_x-avgifter för energiproduktion användas. Ett krav på 10 % etanol i all bensin och 7 % biodiesel i fossil diesel kan också övervägas.

Bakgrund

Energimyndigheten har utrett möjligheten att avskaffa skattebefrielsen för biodrivmedel och ersätta denna med en kvotplikt – ett krav på bränsledistributörerna att sälja en viss andel flytande biodrivmedel, dvs. etanol och biodiesel. Tillsammans med 2,5 % förnybar el i spårtrafiken samt biogas (som föreslås vara fortsatt skattefri), skulle detta garantera att Sverige når EUs mål på 10 % förnybar energi i transporterna år 2020.

Biodrivmedlen som omfattas av kvotplikten måste uppfylla EUs minimikrav om 35 % reduktion av koldioxidutsläpp. Utredningen föreslår inga krav eller incitament för att använda biodrivmedel med bättre miljöprestanda, utan föreslår istället att möjligheten bör övervägas vid en 2-års-översyn av kvotplikten.

Biogas och andra sk. prioriterade bränslen enligt Direktivet för främjande av förnybara bränslen (bränslen gjorda av avfall, restprodukter, icke-livsmedel samt lignocellulosa, dvs råvara från träd och buskar) föreslås vara fortsatt skattebefriade. För att ge incitament till att använda dessa prioriterade bränslen räknas enligt direktivet varje kWh dubbelt från dessa bränslen när det gäller att nå direktivets mål.

Huvuddelen av kvoten kommer enligt Energimyndigheten att uppfyllas genom låginblandning, dvs 5-10 % inblandning av biobränsle i fossila bränslen.

Energimyndigheten föreslår slutligen att regeringen bör överväga fortsatt skattebefrielse för höginblandade flytande bränslen, dvs E85, ED95 och Biodiesel även efter 2013.

Förvaltningen har tagit initiativ till att svara på denna remiss.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen anser att förslaget har flera negativa konsekvenser som inte beaktats tillräckligt och ifrågasätter också den låga ambitionsnivån för förnybara bränslen.

Ambitionsnivå

Målet för Stockholms Stad är att vara helt fossilbränslefri år 2050 och riksdagen har i klimatpropositionen beslutat att Sverige ska ha en fossiloberoende flotta år 2030. Med denna bakgrund är målet 10 % förnybar energi i transportsystemet år 2020 alldeles för lågt satt och kommer att leda till en inbromsning i nuvarande utveckling.

Biobränslen i vägtransporter uppgick nationellt till 4,3 % år 2007 och spårtrafiken svarar idag för ytterligare 1,7 % förnybar energi, vilket totalt ger 6 % förnybar energi i transportsektorn. I Stockholm, som tydligt satsat på biobränslen och krävt biobränslen i sina upphandlingar är andelen ännu högre – 6,8 % i vägtransporter samt ytterligare 8-10 % i spårtrafik. Om ambitionsnivån sänks och bromsande regler införs riskerar marknaden att förlora tron på politikens ambitioner. Det kan då bli svårt att få förtroende för en ökad ambition efter 2020.

Höginblandning

I BEST-projektet (BioEthanol for Sustainable Transport) har Miljöförvaltningen visat att ett konkurrenskraftigt pris gentemot bensen, räknat per körd kilometer, är helt avgörande för försäljningen av höginblandad etanol, E85 (den ”vanliga” etanolen på bensinstationerna). Detta gäller i viss mån även ED95 (bränslet för dieselfordon) - som måste vara konkurrenskraftigt mot diesel. Förslaget kommer kraftigt att försvåra möjligheterna att behålla ett konkurrenskraftigt pris för höginblandning.

Fordonsutveckling

Etanol är tekniskt sett ett mycket bra bränsle och det finns potential att tillverka mycket energieffektiva motorer om man optimerar för detta redan vid tillverkningen.

Under nuvarande förhållanden är skattebefrielsen inte är garanterad längre än till 2013. (Utredningen vill korta detta till 2011). Fordonstillverkarna har då valt att för den svenska marknaden istället göra en enkel konvertering av sina vanliga bensinmodeller som inte är optimerade för etanol och därför förbrukar mer bränsle än nödvändigt. Ska man minska förbrukningen måste man optimera en motor för etanol redan från början. Detta kräver dock att fordonstillverkarna kan lita på att det finns en fortsatt tillgång till höginblandad etanol (E85) till ett konkurrenskraftigt pris. En bilindustri som kämpar för sin absoluta överlevnad har inte möjlighet att satsa på att optimera motorer för ett bränsle som riskerar att när som helst försvinna från marknaden.

Fördelar och nackdelar med kvotplikt

Kvotplikten innebär att bränsledistributörerna måste sälja en viss mängd biobränsle, dvs. biobränslet måste säljas till ett konkurrenskraftigt pris gentemot fossila bränslen, oavsett inköpspris och skatter.

Tills världens produktionskapacitet har byggts upp kommer biobränslen att ha något högre produktionskostnader än fossila bränslen. Därutöver påförs biobränslen tull motsvarande 0,40 – 2,00 kr/l.

Dagspriset på E85 är den 2 november 9,40 kr/l. Eftersom E85 innehåller mindre energi per liter än bensen och det därför krävs större volym för samma energimängd, motsvarar detta ett bensinpris på 12,70, det sk. bensinekvivalenta priset. E85 för 9,40 kr/l är alltså konkurrenskraftigt gentemot bensen som kostar 12,70 kr/l. Med skatt samt moms på

skatten skulle E85-priset höjas med 5,66 kr/l till 15,06, vilket motsvarar ett bensinekvivalent pris på 20,35 kr/l. Det är inte troligt att ett så högt pris kommer att vara konkurrenskraftigt ens om oljepriset stiger kraftigt, dvs. distributörerna kommer att behöva sälja biodrivmedlen med förlust för att få dem sålda. Det finns då inga incitament att sälja biobränsle utöver kvoten.

Detta bristande incitament gäller även biobränsleproducenterna – om kvoten är nära att uppfyllas avstår investerare från att starta ytterligare produktionsanläggningar, eftersom det inte finns avsättning för biobränsle utöver kvoten. Det betyder att en kvotplikt konserverar produktionsvolymen och därmed även ett högt pris på biobränsle.

I ett kvotpliktssystem belastar kostnaden bränsledistributörerna, medan skattenedsättning fördelar kostnaden på samtliga skattebetalare. Distributörerna transfererar dock troligen kostnaderna vidare till sina kunder. Flertalet skattebetalare drar direkt eller indirekt nytta av vägtransporter, så i slutändan torde det vara i stort sett samma personer som belastas.

I ett kvotpliktssystem begränsar kvotnivån hur mycket biobränsle som kommer att säljas. Med skattenedsättning så att biobränslepriset är jämbördigt med bensin respektive diesel, begränsas nivån av hur mycket biobränsle bilisterna är beredda att köpa. Kvotplikten medför också en extra kostnad för administration och kontroll av att kvoten uppfylls.

Skattenedsättningar används i ett flertal andra fall inom energi- och trafikskatteområdet, t.ex. subventioneras diesel med 9,3 miljarder i 2010 års statsbudget (jämfört med 1,8 miljarder för biodrivmedel). Gasol och naturgas är så gott som helt skattebefriade i samtliga medlemsstater, dessutom beläggs biodrivmedel med tull på 0,4-2 kr/liter.

Skatter efter 2020

Utredningen påpekar att Direktivet om främjande av förnybara bränslen innebär att det inte kommer att vara tillåtet att skattebefria bränslen för att upprätthålla nivån 10 % förnybar energi i transporterna efter år 2020. Det är dock fullt möjligt att använda skattebefrielse fram till 2020 för att nå målet om 10 %. Också efter 2020 är det möjligt att använda skattebefrielse för högre nivåer förnybar energi än 10 %. Det går att skapa ett system där 10 % förnybar energi garanteras genom lagstiftning, exv. obligatorisk låginblandning av 10 % etanol och 7 % biodiesel i bensin respektive diesel samt en viss andel grön el på spår, samtidigt som man behåller ett konkurrenskraftigt pris för de höginblandade drivmedlen.

Om principen att fordonsanvändarna snarare än skattebetalarna ska bära kostnaderna för biobränslen tills dessa blivit konkurrenskraftiga, kan ett transfereringssystem liknande det som används för NO_x-avgifter för energiproduktion användas. Detta skulle innebära att bränslebolagen betalar en fastställd avgift för de fossila drivmedel de säljer och den sammanlagda avgiften återbetalas i proportion till hur mycket biodrivmedel de sålt. Detta system anses enligt Naturvårdsverket vara kostnadseffektivt både för staten och för energianläggningarna som släpper ut NO_x.

Miljöförvaltningens analys av konsekvenserna

- En kvotplikt enligt utredningen kommer inte att göra någon skillnad för den låginblandning som redan sker och som förväntas öka till de maximalt tillåtna halterna 10 % etanol i bensin och 7 % biodiesel i fossil diesel.
- Biogas från avfall föreslås fortsatt vara skattefritt och kommer därför inte att påverkas.
- Höginblandade flytande biobränslen som E85 (den vanliga etanolen), ED95 (etanolbränslet för bussar) och biodiesel (rapsmetylester) kommer att beläggas med samma skatt som fossil bensin och diesel, dvs en ökning av priset med 5-6 kr/liter inklusive moms. Dessa bränslen kommer då endast att finnas kvar i mycket små volymer, t.ex. hos mycket engagerade fordonsflotteägare som är villiga att bära den ökade kostnaden.

Etanolbussarna utgör 85 % av SLs miljöbussar och E85-bilarna utgör den absolut största delen av nuvarande miljöbilar i Stockholm (73 %). Om dessa drivmedel skulle påföras skatt skulle detta kraftigt fördyra kostnaderna för busstrafiken och i princip helt stoppa försäljningen av E85 och kraftigt försvåra möjligheterna att nå Stockholms mål Fossilbränslefri stad 2050.

Miljöförvaltningens överväganden

Om utredningens förslag genomförs är riskerna påtagliga att etanolbränslena E85 (bilbränslet) och ED95 (bussbränslet) så gott som helt försvinner från marknaden, vilket skulle omintetgöra stora delar av de investeringar som gjorts i pumpar och fordon de senaste 15 åren och kraftigt försvåra möjligheterna att nå målet Fossilbränslefri Stad 2050.

Miljöförvaltningen föreslår därför att Miljö- och Hälsoskyddsnämnden avstyrker utredningens förslag om kvotplikt och understryker vikten av att höginblandade biobränslen fortsatt är prismässigt konkurrenskraftiga gentemot sina fossila motsvarigheter.

För att åstadkomma detta finns flera tillgängliga instrument: biobränslen bör inte beläggas med högre tullar än fossila bränslen, biobränslen och fossila bränslen bör beskattas så att biodrivmedlen alltid är konkurrenskraftiga och slutligen kan ett transfereringssystem liknande det som används för NO_x-avgifter för energiproduktion användas. Ett krav på 10 % etanol i all bensin och 7 % biodiesel i fossil diesel kan också övervägas.

Bilaga

Sammanfattning av Utredningsförslaget Kvotpliktsystem för biodrivmedel