



Utvärdering av skattelättnader för rena och höginblandade flytande biodrivmedel

*ER 2019:21
2:a reviderade upplagan*



Energimyndighetens publikationer kan beställas eller laddas ner via www.energimyndigheten.se, eller beställas via e-post till energimyndigheten@arkitektkopia.se

© Statens energimyndighet

ER 2019:21

ISSN 1403-1892

November 2019

2:a reviderade upplagan

Upplaga: 40 ex

Tryck: Arkitektkopia AB, Bromma

Förord

Energimyndigheten har fått i uppdrag att utvärdera effekterna av skattelättnader för rena och höginblandade flytande biodrivmedel. Skattelättnaden har under många år varit betydelsefull för att öka användningen av förnybar energi i transportsektorn. Det här är dock första gången som Energimyndigheten utvärderar effekterna av skattelättnaderna.

Det kan tyckas självklart att efterfrågan på biodrivmedel ökar när man minskar skatten, och därmed priset på dem. Efter att ha analyserat prisutvecklingen för olika drivmedel över tid har vi också kunnat konstatera att så är fallet, men i vissa fall med ännu större träffsäkerhet än vi hade väntat oss. Tack vare den utökade skattenedsättningen för E85 kan vi se att flera bilägare väljer att tanka förnybart vilket minskar transportsektorns växthusgaspåverkan. Även de tunga transporterna minskar sina utsläpp, trots att transportarbetet ökar.

Energimyndigheten har i kontrollstationen för reduktionsplikten föreslagit att rena och höginblandade flytande biodrivmedel ska fortsätta att stödjas genom skattelättnader. Vi finner att slutsatserna från denna utvärdering underbygger den rekommendationen.

Robert Andrén
Generaldirektör

Noak Westerberg
Utredare

Sammanfattning

Energimyndighetens bedömning är att skattenedsättningen har förbättrat marknadsituationen för rena och höginblandade biodrivmedel. Den har också inneburit incitament för konsumenter att ersätta fossila drivmedel och därmed att volymerna av rena och höginblandade biodrivmedel har kunnat öka. Tillsammans med andra styrmedel har skattenedsättningen varit positiv för uppfyllandet av Sveriges långsiktiga mål om en fossilfri transporter. Stödordningen bedöms inte ha haft någon otillbörlig påverkan på konkurrenssituationen.

Uppdraget

Energimyndigheten har i regleringsbrevet för 2019 fått i uppdrag att utvärdera de direkta och indirekta effekterna av skattelättnader för rena och höginblandade biodrivmedel. Utvärderingen ska baseras på den utvärderingsplan som finns överenskommen i det beslut om statligt stöd som Sverige har fått beviljat från EU-kommissionen.

Denna utvärdering behandlar den svenska skattenedsättningen för rena och höginblandade biodrivmedel som har godkänts av EU-kommissionen i statsstödsärende SA.48069. Stödet, som ersatte tidigare skattenedsättning (SA.43301) den 1 juli 2018, ska gälla till den 31 december 2020. Den tidigare stödordningen inkluderade även låginblandade biodrivmedel, men eftersom reduktionsplikten infördes beslutade regeringen att avskaffa skattenedsättningen för låginblandade biodrivmedel.

Utvärderingen skiljer sig från Energimyndighetens underlag till övervakningsrapporter i statsstödsärenden vilken utvärderar om överkompensation av biodrivmedel har varit aktuellt. Det är också andra datakällor som används. Övervakningsrapporterna bygger på uppgifter om kostnader som stödmottagarna rapporterar in till Energimyndigheten. I denna utvärdering används istället prishistorik för olika drivmedel från drivmedelsleverantörer.

Frågeställningar

Följande frågeställningar finns angivna i utvärderingsplanen och de ligger också till grund för dispositionen i denna utvärdering:

- a) Frågor gällande direkta effekter av skattenedsättningen:
 - i. Har volymerna som sålts påverkats av skattenedsättningen?
 - ii. Hur har marknaden för icke hållbara biodrivmedel (som inte får stödet) påverkats?
 - iii. Hur stor nytta har stödet haft för Sveriges långsiktiga mål om en fossilfri fordonsflotta? (Huruvida incitament skapas samt angående stödordningens effektivitet)
- b) Frågor gällande indirekta effekter av skattenedsättningen:
 - i. Har stödordningen gett incitament som har lett till att konsumenter byter från fossila drivmedel till höginblandade biodrivmedel?
 - ii. Har stödordningen förbättrat marknadssituationen för biodrivmedel för slutkonsumenten?
 - iii. Har stödordningen påverkat konkurrensen mellan stödmottagare på den svenska biodrivmedelsmarknaden?
- c) Frågor gällande proportionaliteten och lämpligheten för skattenedsättningen:
 - i. Har stödordningen varit proportionerlig?
 - ii. Hur skiljer sig stödordningen från tidigare stödordningar implementerade i Sverige (eller andra medlemsstater) med liknande målsättningar?

Direkta effekter av skattenedsättningen

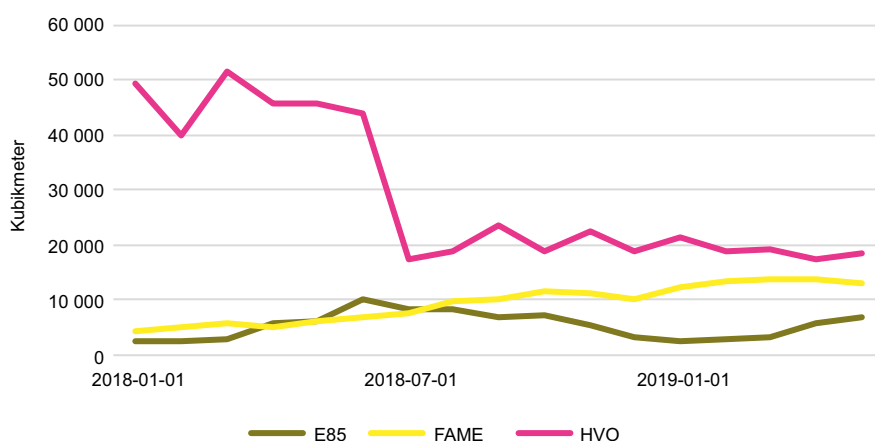
Påverkan på sålda volymer

I denna frågeställning redovisar vi hur försäljningen av rena och höginblandade biodrivmedel har utvecklats. Vi tittar också på prisdifferensen i försäljningspris mellan biodrivmedel och fossila drivmedel för att visa på sambandet mellan konkurrenskraftiga priser och levererade volymer.

Statistik över leveranser

Vid årsskiftet 2017/2018 genomfördes en omfattande förändring av undersökningen som ligger till grund för den officiella statistiken. Det har inneburit en rad oförutsedda svårigheter kopplade insamlingen av uppgifter från leverantörer av oljeprodukter och drivmedel, därför bör underlaget tolkas med viss försiktighet¹.

Leveranser av E85 var enligt den månatliga bränslestatistiken² något högre under 2018 års andra hälft jämfört med den första, se Figur 1. Att leveranserna varierar under året är dock normalt, vilket man kan se på kvartalsvis leveranser av biodrivmedel³. Under början av 2019 var de månadsvisa leveranserna i princip identiska med samma period föregående år.



Figur 1. Levererade volymer av E85, ren FAME och ren HVO till vägtrafik månadsvis under 2018. Källa: SCB.

Prissättningen påverkar efterfrågan

Skattenedsättningen innebär att rena och höginblandade biodrivmedel kan prissättas på ett sätt som förbättrar konkurrenskraften jämfört med dess fossila motsvarigheter. Det är

¹ Energimyndigheten (2019) Kvalitetsproblem i Energimyndighetens officiella drivmedelsstatistik för 2018.

² SCB, månatlig bränsle-, gas- och lagerstatistik.

³ SCB (2018) Leveranser av biodrivmedel 2017, kvartalsvis.

nödvändigt eftersom det inom transportsektorn saknas starka incitament för att använda mer höginblandade och rena biodrivmedel⁴ i övrigt.

ED95, ren FAME och ren HVO används i störst utsträckning inom åkerinäringen och i kollektivtrafik. Åkerinäringen är en konkurrensutsatt bransch⁵ vars vinstmarginaler varierar med rådande konjunktur⁶. Skattenedsättningen gör att rena och höginblandade biodrivmedel används för att svara på de krav som allt fler transportköpare ställer om minskade utsläpp. Utan skattenedsättningen skulle de minskade utsläppen ha en betydligt högre prislapp för transportköparna, vilket sannolikt skulle innebära en begränsad användning av dessa bränslen. Branschorganisationen svensk kollektivtrafik menar⁷ att det skulle innebära merkostnader omkring en miljard kronor för regionala kollektivtrafikmyndigheter om skattenedsättningen inte fanns. Det skulle innebära ökat behov av tillskott från kommuner och landsting, ökade biljettpriser eller en återgång till att använda fossil diesel. För den kommersiella trafiken beskriver svensk kollektivtrafik det sistnämnda alternativet som sannolikt.

Under perioden januari 2018 till maj 2019 har det, med undantag för december 2018, varit en positiv prisdifferens mellan diesel MK1 och rena FAME, vilket innebär att det har varit dyrare att tanka vanlig diesel än ren FAME, se Figur 2. Under hela perioden har trenden varit ökande leveranser för varje månad med några undantag, bland annat i december 2018 vilket kan förklaras av att ren FAME i genomsnitt var dyrare än diesel MK1 den månaden.

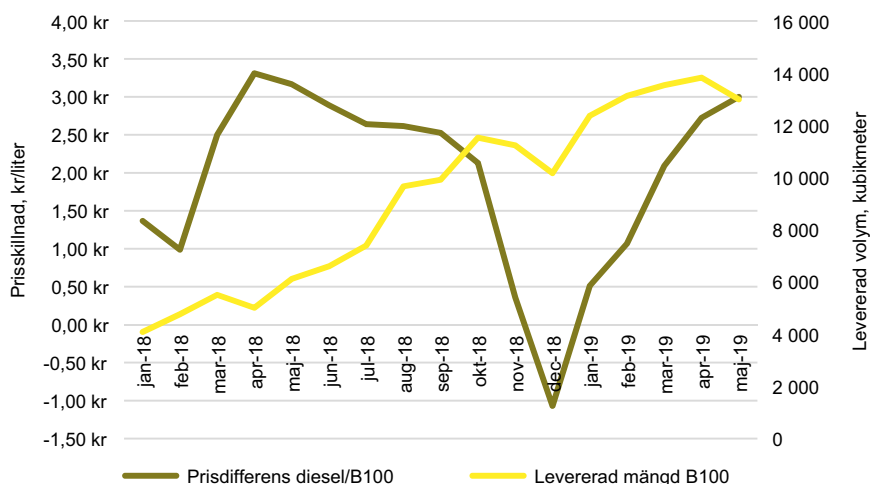
Även om ren FAME har varit billigare än konventionell diesel behöver det inte betyda att överkompensation har skett. För att överkompensation ska ha varit aktuell måste biodrivmedlet ha varit billigare än dess fossila motsvarighet, vilket den inte var för 2018 enligt Energimyndighetens övervakningsrapport. I Figur 2 jämförs ren FAME med diesel som även innehåller en viss andel biodrivmedel. Av de underlag som Energimyndigheten får in från drivmedelsleverantörer framgår också att vinstmarginalerna kan vara betydligt lägre för ren FAME jämfört med konventionell diesel.

⁴ Kravet i drivmedelslagen att drivmedelsleverantörer år 2020 ska leverera drivmedel vars växthusgasutsläpp inte ska överstiga 88,5 gram koldioxidekvivalenter per megajoule finns, men är redan uppnått på nationell basis.

⁵ Transportföretagen (2016) Sätt stopp för den osunda konkurrensen inom åkerinäringen.

⁶ Sveriges åkeriföretag (2018) Åkerinäringen med verksamhetsområden – nyckeltal för lönsamhet och tillväxt 1997–2017.

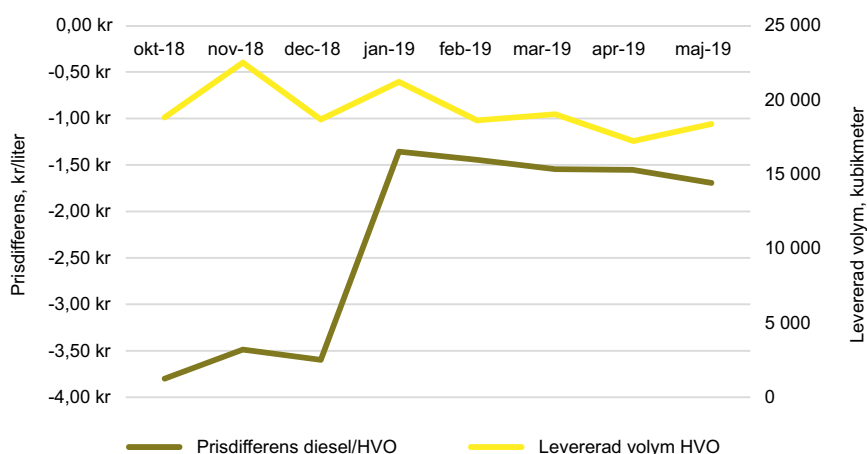
⁷ Underlag till Energimyndigheten inom kontrollstation för reduktionsplikt 2019.



Figur 2. Levererade volymer ren FAME per månad samt prisdifferens mellan diesel MK1 och ren FAME. FAME-priset har korrigerats för sitt lägre energiinnehåll med omvandlingsfaktorn 1,07 i enlighet med statsstödsgodkännande SA.48069.

Källa: SCB och Circle K, företagspriser för lätt trafik.

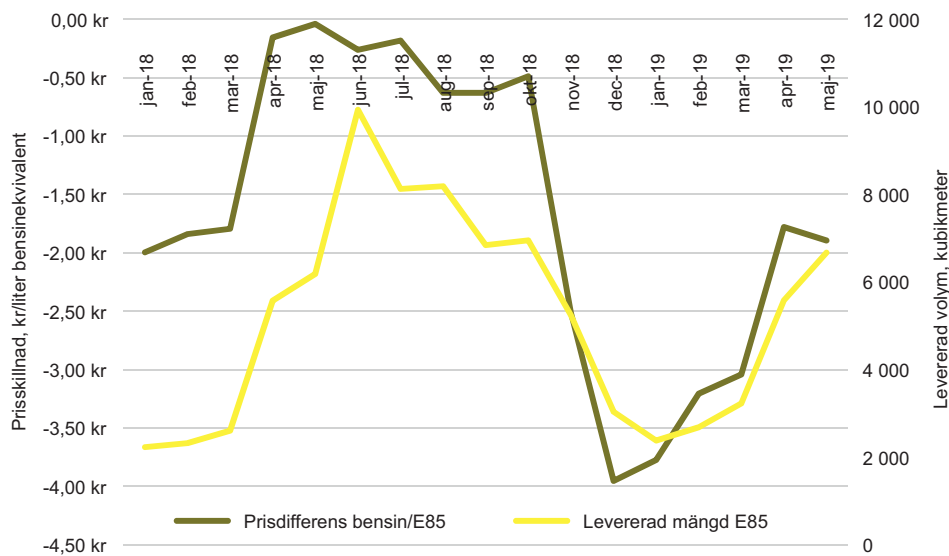
För ren HVO har prisdifferensen under den period för vilken det finns prishistorik varit negativ, HVO har alltså varit dyrare än diesel, se Figur 3.



Figur 3. Levererade volymer ren HVO per månad samt prisdifferens mellan diesel MK1 och ren HVO. HVO-priset har korrigerats för sitt lägre energiinnehåll med omvandlingsfaktorn 1,04 i enlighet med statsstödsgodkännande SA.48069.

Källa: SCB och OK/Q8, företagspriser.

E85 används främst i lätta fordon som även kan tankas med bensin om E85 inte är tillgängligt eller är för dyrt. Figur 4 visar att det finns ett tydligt samband mellan prisdifferensen för E85 och vanlig 95-oktanig bensin och mängden levererad E85. Av det kan man dra slutsatsen att ett konkurrenskraftigt pris är avgörande för försäljningen av E85.



Figur 4. Levererade volymer E85 per månad samt prisdifferens mellan bensin 95 oktan och E85. E85-priset har korrigerats för sitt lägre energiinnehåll med faktorn 1,54 i enlighet med statsstödsbeslut SA.48069.

Källa: SCB och Circle K, företagspriser för lätt trafik.

Sammantaget är det Energimyndighetens bedömning att skattebefrielsen har en avgörande betydelse för att rena och höginblandade biodrivmedel kan säljas.

Kräver anpassade motorer

E85 och ED95 kräver att motor och bränslesystem är anpassade för att kunna använda dessa bränslen. Det är inte heller alla fordon som är godkända för att använda ren FAME eller ren HVO istället för diesel. Även om bränslet har ett konkurrenskraftigt pris kan det alltså finnas andra praktiska hinder för att använda bränslet.

Reduktionsplikten har påverkat utbudet

Under andra halvåret 2018, alltså efter att nuvarande stödordning hade införts, minskade leveranserna av ren HVO till transportsektorn kraftigt, se Figur 1. En förklaring till detta är att drivmedelsleverantörer begränsade leveranserna av ren HVO för att försäkra sig om att kunna uppfylla reduktionsplikten för diesel som infördes den 1 juli 2018. En ändring i förordningen om hållbarhetskriterier infördes samtidigt vilken innebar ytterligare spårbarhetskrav för vissa råvaror som tidigare betraktats som restprodukter, däribland PFAD⁸, som har blivit en av de vanligaste råvarorna för HVO i Sverige de senaste åren⁹. Minskningen i sålda volymer ren HVO kan därmed inte förklaras av

⁸ Palm Fatty Acid Distillate har tidigare betraktats som en restprodukt från palmoljaiproduktionen, men efter förordningsändringen ska den betraktas som samprodukt eftersom dess ekonomiska värde är stort i förhållande till huvudprodukten. Det innebär att den måste kunna spåras tillbaka till den plats där oljepalmen har odlats, att markkriterierna ska vara verifierat uppfyllda och att växthusgasutsläpp från odlingssteget ska beaktas. Det medför ökade kostnader för administration samt försämrade klimatprestanda för HVO från PFAD.

⁹ År 2018 utgjorde HVO från PFAD 46 procent av all HVO i Sverige. Energimyndigheten (2019) Drivmedel 2018, ER 2019:14.

skattenedsättningen, utan av andra faktorer. Under slutet av 2018 kunde drivmedelsleverantörerna konstatera att de lyckats uppfylla sin reduktionsplikt, vilket kan bekräftas av att inblandningen av HVO i dieselbränsle minskade i december. Under 2019 har leveranserna av ren HVO återhämtat sig enligt statistiken.

Levererade mängder ren FAME ökade dock under andra halvåret¹⁰, sannolikt till följd av ökad efterfrågan kopplat till att utbudet av ren HVO minskade. Även i det här fallet är det alltså svårt att göra några kopplingar mellan skattenedsättningen och den utveckling som skett under andra halvan av 2018.

Marknaden för icke hållbara flytande biodrivmedel

Energimyndigheten samlar varje år, senast den 1 april, in rapportering av mängder av hållbara biodrivmedel för vilka skattskyldighet har inträtt under föregående år. I rapporteringsmallen är det möjligt att markera en viss volym som ej verifierat hållbar¹¹. Det är en möjlighet som infördes i samband med att regelverket för hållbarhetskriterier genomfördes i syfte att tillåta aktörer att rapportera volymer som köpts in före regelverket genomfördes under en övergångsperiod.

Förutom att möjligheten användes under en övergångsperiod enligt ovan har det även förekommit mycket små volymer av icke verifierat hållbara flytande biodrivmedel under 2017. I det fallet handlade det om några partier av HVO och FAME som inte uppfyllde kravet om minst 50 procent minskade utsläpp av växthusgaser i livscykelperspektiv. I övrigt har Energimyndigheten inte mottagit någon rapportering av flytande biodrivmedel som inte uppfyller hållbarhetskriterierna. Energimyndigheten känner inte heller till att icke hållbara flytande biodrivmedel förekommer på marknaden.

I Energimyndighetens utvärdering av systemet för hållbarhetskriterier (ER 2015:21) framgår att de administrativa kostnaderna som hantering av hållbarhetskriterier medför varierar från 2 kronor för stora aktörer¹² till 27 kronor för små aktörer¹³ per MWh biodrivmedel, vilket motsvarar mellan 1 till 25 öre per en liter biodrivmedel, beroende på typ av biodrivmedel och energiinnehåll. Enligt en artikel publicerad i Energy Policy¹⁴ fanns det fram till 2012 en prispremie för biodrivmedel som uppfyllde hållbarhetskriterierna, men därefter blev det norm att biodrivmedel skulle uppfylla hållbarhetskriterierna och någon prispremie har därför inte kvarstått.

Den svenska skattebefrielsen gäller endast biodrivmedel som uppfyller hållbarhetskriterierna¹⁵. Biodrivmedel som inte uppfyller hållbarhetskriterierna beskattas som sina fossila motsvarigheter per liter.

¹⁰ Ökningen var dock inte lika stor som minskningen av HVO-leveranser.

¹¹ Funktionen är tänkt att användas om den rapporteringsskyldige inte har underlag som på ett tillräckligt sätt kan styrka att hållbarhetskriterierna är uppfyllda för volymen biodrivmedel. Det kan exempelvis röra sig om att tillräcklig spårbarhet saknas, att markkriterierna inte kan verifieras eller att kravet om minskad utsläppsreduktion inte är uppfyllt.

¹² Med stora aktörer avses i den rapporten sådana som hanterar minst 10 GWh biodrivmedel per år.

¹³ Med små aktörer avses i den rapporten sådana som hanterar mindre än 10 GWh biodrivmedel per år.

¹⁴ Pacini, H., Assunção, L., van Dam, J. och Toneto, R. (2013) The price for biofuels sustainability. Energy Policy 59(2013)898–903

¹⁵ Skattenedsättningen är enligt 7 kap. 3c § lagen (1994:1776) om skatt på energi endast tillåten för biodrivmedel som omfattas av ett hållbarhetsbesked enligt lag (2010:598) om hållbarhetskriterier.

Slutsatsen är därför att skattenedsättningen innebär en större ekonomisk fördel än den merkostnad det innebär att säkerställa att hållbarhetskriterierna är uppfyllda. Sammantaget är det osannolikt att någon marknad för icke hållbara biodrivmedel förekommer i Sverige eftersom de inte är ekonomiskt gångbara.

Långsiktigt mål om fossiloberoende fordonsflotta

I propositionen om mål för framtidens resor och transporter¹⁶ framgår att Sverige år 2030 bör ha en fordonsflotta som är oberoende av fossila bränslen. Utredningen fossilfrihet på väg¹⁷ definierade detta som ett vägtransportsystem vars fordon i huvudsak drivs med biodrivmedel eller elektricitet. I det klimatpolitiska ramverket¹⁸ anges målet att utsläppen av växthusgaser inom inrikes transporter, utom inrikes flyg, ska minska med minst 70 procent senast år 2030 jämfört med 2010. För att uppnå målet är tillgången till biodrivmedel med konkurrenskraftiga priser en del av lösningen, något som skattenedsättningen tillhandahåller.

Det finns dock även andra utmaningar för rena och höginblandade biodrivmedel. E85 är exempelvis ett drivmedel som minskat i försäljning under flera år. Det kan förklaras av att det har varit dyrare att tanka E85 men också av ett begränsat utbud av bilmodeller samt debatten om biodrivmedels konkurrens med livsmedelsproduktion. Många E85-bilar har dessutom sålts som företagsbilar och sedan sålts på en andrahandsmarknad där köparen inte nödvändigtvis är intresserad av bilens klimatpåverkan och istället tankar bensen. En annan viktig aspekt är att förtroendet för E85 som drivmedel under början av 2010-talet skadades av att vissa bilmodeller råkade ut för problem till följd av att E85 med hög sulfathalt kom ut på marknaden¹⁹. Den gjorde att bränslespridare i motorerna på vissa bilar fick beläggningar vilket kan leda till ryckig motorgång och svårstartade motorer²⁰. Det ledde till att de flesta verkstäderna uppmanade bilägare att tanka bensen i etanolbilar^{21,22}. År 2009 ersattes miljöbilspremien på 10 000 kronor som omfattade bland annat E85-bilar med skattebefrielse från fordonsskatt de första fem åren vilket inte var lika förmånligt²³. Sedan dess har försäljningen av nya E85 bilar stannat av och de som äger en E85-bil har i så många som 9 av 10 valt att tanka denna med bensen²⁴.

Under 2018 bidrog användningen av biodrivmedel till en minskning på drygt 5 miljoner ton utsläpp av växthusgaser jämfört med om motsvarande energimängd skulle utgjorts av fossila drivmedel²⁵, varav 27 procent var från rena och höginblandade

¹⁶ Prop. 2008/09:93.

¹⁷ SOU 2013:84.

¹⁸ Regeringskansliet (2017) Det klimatpolitiska ramverket.

¹⁹ Mest motor (2010) E85-bränsle orsakar motorskador.

²⁰ Vi bilägare (2013) E85 – Bränslet allt fler väljer bort.

²¹ Teknikens värld (2014) Verstäder rekommenderar bensen i etanolbilar.

²² Svenska dagbladet näringsliv (2014) Det är bättre att tanka bensen.

²³ Aftonbladet (2009) Sista chansen till miljöbilspremien.

²⁴ SVT nyheter (2016) 9 av 10 etanolbilar tankas med bensen.

²⁵ Källa: Energimyndigheten (rapportering enligt drivmedelslagen lagen om hållbarhetskriterier). Enligt förnybartdirektivets beräkningsmetodik, vilken tar hänsyn till utsläppen av växthusgaser i livscykelperspektiv. Den fossila motsvarigheten för samtliga fossila bränslen för transportändamål är där 83,8 gram koldioxidekvivalenter per megajoule.

biodrivmedel. Enligt rapporteringen enligt drivmedelslagen rapporterades knappt 5,8 TWh rena och höginblandade och rena biodrivmedel. Av dessa var nästan 5,7 TWh biodrivmedelskomponenter²⁶. Det motsvarar knappt 6,3 procent av samtliga drivmedel som rapporterades eller 8,1 procent av de fossila drivmedelskomponenter som rapporterades för samma år.

En mer långsiktig effekt av skattenedsättningen är att infrastrukturen för rena och höginblandade biodrivmedel har förbättrats genom att tankstationer för förnybara drivmedel har tillkommit. Denna utveckling har varit möjlig genom att skattenedsättningen har kombinerats med andra styrmedel för att främja infrastrukturutveckling. Pumplagen²⁷ anger att säljställen som säljer minst 1 500 kubikmeter bensin eller dieselbränsle måste tillhandahålla minst ett förnybart drivmedel. I lagen är definitionen av förnybart drivmedel ett drivmedel, med undantag för elektricitet, som helt eller till övervägande del är baserat på förnybara energikällor. Inom satsningen Klimatklivet²⁸, där det är möjligt att söka stöd för utbyggnad av infrastruktur för biodrivmedel, har 60 ansökningar för flytande biodrivmedel fått stöd²⁹.

²⁶ E85 och ED95 innehåller även fossila drivmedelskomponenter, men eftersom dessa volymer är små jämfört med ren HVO och ren FAME är en väldigt hög andel biodrivmedel.

²⁷ Lag (2005:1248) om skyldighet att tillhandahålla förnybara drivmedel.

²⁸ Klimatklivet är ett investeringsstöd till lokala och regionala åtgärder som minskar utsläppen av koldioxid och andra gaser som påverkar klimatet. De investerade medlen ska ge största möjliga utsläppsminskning per investerad krona.

²⁹ Naturvårdsverket (2019) Lägesbeskrivning klimatklivet, skrivelse 2019-04-11.

Indirekta effekter av skattenedsättningen

Incitament för konsumenter att byta från fossila till rena och höginblandade biodrivmedel

I denna frågeställning fokuserar vi på utvecklingen av biodrivmedelsanvändningen, särskilt inom tunga transporter, och hur den utvecklingen hänger ihop med skattenedsättningen.

Användningen av rena och höginblandade biodrivmedel har ökat stadigt under 2010-talet, se Figur 5. Den ökade användningen utgörs främst av ren HVO och FAME och det är framför allt inom tunga transporter och kollektivtrafik som användningen har ökat. Den svenska bussflottan har exempelvis minskat sin användning av fossil diesel till omkring 20 procent, se Figur 6. Även tunga lastbilar har minskat utsläppen successivt genom att övergå till biodrivmedel, trots att trafikarbetet har ökat under samma period, se Figur 7.

Enligt svensk åkerinäringens färdplan för fossilfri konkurrenskraft³⁰ är de främsta drivkrafterna att jobba med att minska sina utsläpp att kunden efterfrågar det, att det är ekonomiskt möjligt att göra det³¹ samt en vilja att bidra till att begränsa den globala uppvärmningen. Eftersom nästan alla tunga lastbilar i Sverige drivs av diesel³² har HVO och FAME varit bränslen som gjort en omställning möjlig utan att behöva investera i nya fordon.

För höginblandade biodrivmedel såsom E85 och ED95 som kräver anpassade motorer och bränslesystem har utvecklingen varit mer återhållsam. Endast 66 tunga lastbilar och 178 bussar var registrerade för etanoldrift vid slutet av 2018³³. Det finns betydligt fler E85-bilar i trafik, drygt 200 000, men antalet nyregistreringar har varit begränsade sedan 2014³⁴ och beståndet har minskat under perioden. Det är inte heller alla etanolbilsägare som väljer att tanka E85, enligt Energimyndighetens beräkning³⁵ var tankningsgraden för etanolbilar 45 procent E85 under 2018. Det är en kraftig ökning jämfört med 2017, då samma beräkning visar att tankningsgraden var omkring 25 procent. En trolig förklaring till ökningen är att etanolen i E85 helt skattebefriades från den 1 januari 2018. Det innebär att det under den största delen av 2018 var mer lönsamt än tidigare att tanka E85, se Figur 4. En biltillverkare har under 2019 dessutom lanserat en bilmodell som kan köras på E85³⁶ vilket innebär att den valmöjligheten återigen finns för nybilsköpare.

³⁰ Sveriges åkeriföretag (2019) Färdplan för fossilfri konkurrenskraft – Åkerinäringen.

³¹ Även om det kan innebära merkostnader att använda biodrivmedel kan transportföretagen av vissa transportköpare få en prispremie för förbättrad klimatprestanda. Se exempelvis Sveriges åkeriföretag (2019) Färdplan för fossilfri konkurrenskraft.

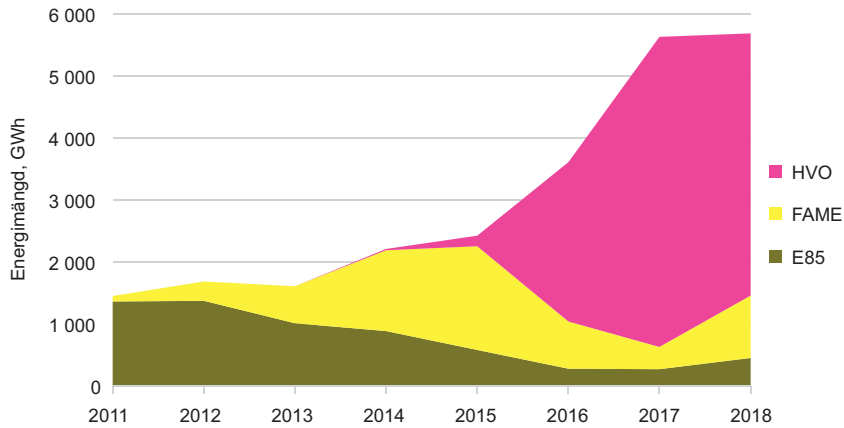
³² 97,4 procent enligt Trafikanalys (2019) Fordonsbestånd 2018.

³³ Trafikanalys (2019) Fordonsbestånd 2018.

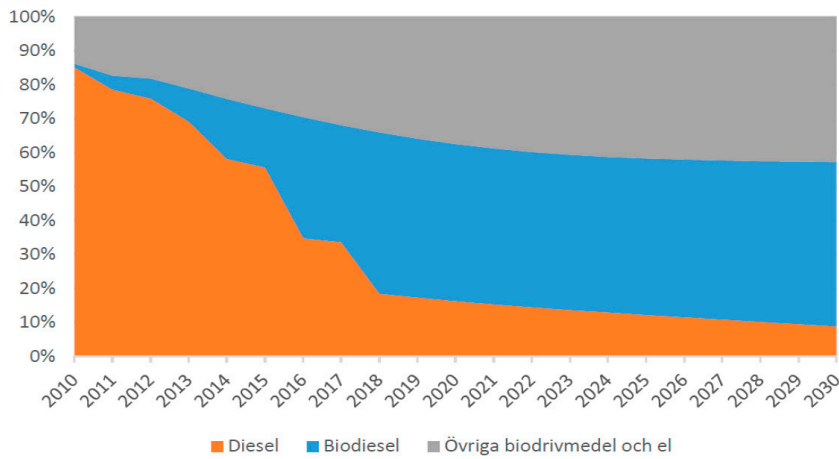
³⁴ BIL Sweden (2019) Statistik, nyregistreringar.

³⁵ Beräkningen baseras på Trafikanalys statistik om fordonsbestånd och körsträckor och RUS statistik om genomsnittlig bränsleförbrukning samt uppgifter om rapporterade volymer E85 från Energimyndighetens rapport Drivmedel 2018.

³⁶ Bioenergitidningen (2019) Ford i unik satsning – börjar sälja Ford Kuga för E85 i Sverige.

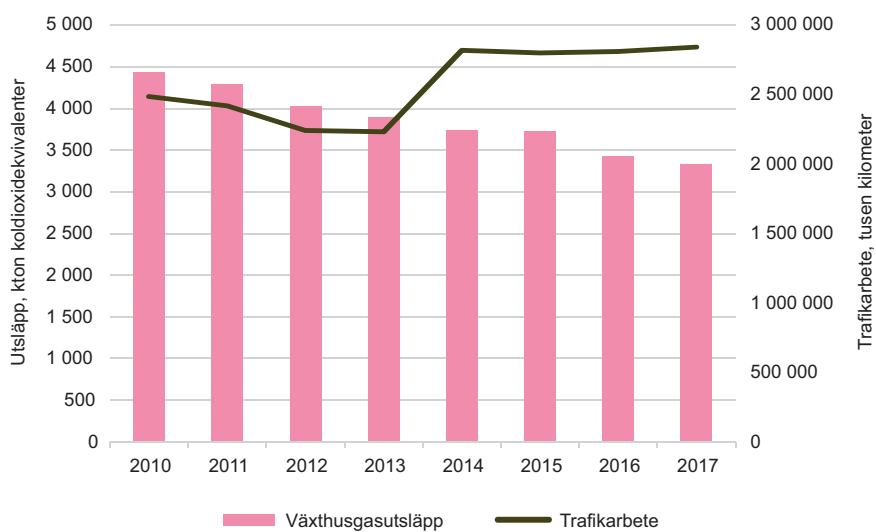


Figur 5. Utvecklingen av rapporterade mängder ren HVO, ren FAME och E85. Källa: Energimyndigheten (rapportering enligt drivmedelslagen).



Figur 6. Bussflottans utveckling 2010–2030 (%). Biodiesel inkluderar här både FAME och HVO.

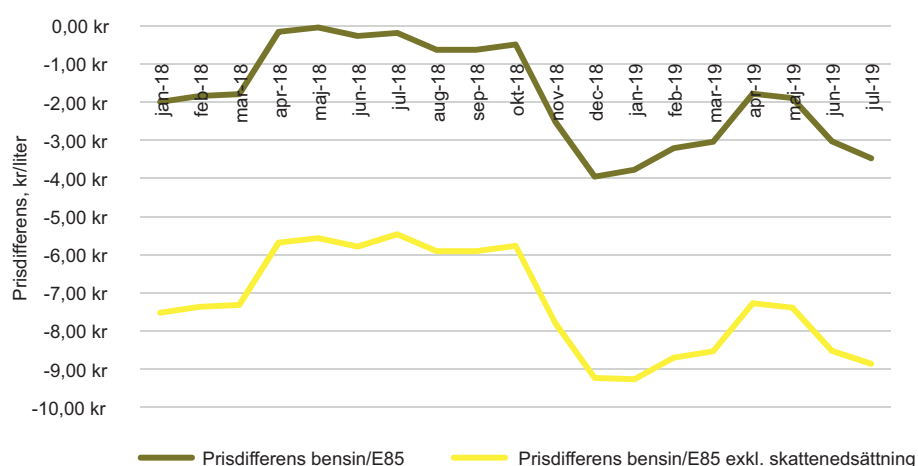
Källa: WSP (2018) Kollektivtrafikens bidrag till transportsektorns klimatmål.



Figur 7. Utvecklingen av växthusgasutsläpp och trafikarbete för tunga lastbilar 2010–2017. Källa: SCB och Trafikanalys.

Marknadssituationen för biodrivmedel för slutkonsument

Skattenedsättningen har förbättrat marknadssituationen för rena och höginblandade biodrivmedel för slutkonsumenter på den svenska marknaden. I Figur 8 kan vi se hur prisdifferensen mellan bensin och E85 har utvecklats sedan januari 2018. Utan skattenedsättningen hade E85 varit betydligt dyrare än bensin, men med den har prisdifferensen varit liten, periodvis nästan obefintlig. Av Figur 4 kan vi också utläsa att ett konkurrenskraftigt pris med största sannolikhet innebär ökad försäljning av E85. Om skattenedsättningen inte skulle ha funnits och vi antar att priset till slutkund skulle bli lika mycket högre som summan av den uteblivna skattenedsättningen skulle istället bensin MK1 vara det mer fördelaktiga alternativet.



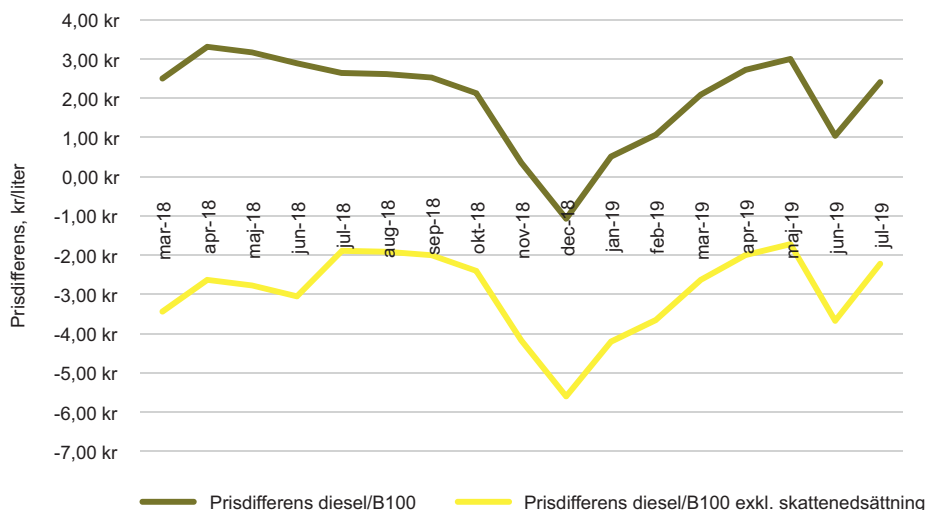
Figur 8. Prisdifferens mellan bensin och motsvarande mängd E85. E85-priset har korrigerats för sitt lägre energiinnehåll med faktorn 1,54 i enlighet med statsstödsbeslut SA.48069. Grafen visar också hur stor prisdifferensen skulle bli om även den förnybara delen av E85 skulle beskattas som bensin MK1 (vi antar den genomsnittliga förnybara andelen av E85 är 82 procent³⁷).

Källa: Circle K, företagspriser för lätt trafik.

I Figur 9 redovisas prisdifferensen mellan ren FAME och diesel MK1 med respektive utan skattenedsättningen. En slutsats man kan dra ifrån figuren är att det under den största delen av perioden har varit ekonomiskt fördelaktigt för slutkonsumenten att tanka ren FAME istället för diesel MK1 i de fall det är möjligt. Det finns också en trend som visar på ökade leveranser under perioden, vilket framgår i Figur 2. Om man antar att priset till slutkund exklusive skattenedsättningen skulle bli lika mycket högre som summan av den uteblivna skattenedsättningen skulle istället diesel MK1 ha varit det mer fördelaktiga alternativet.

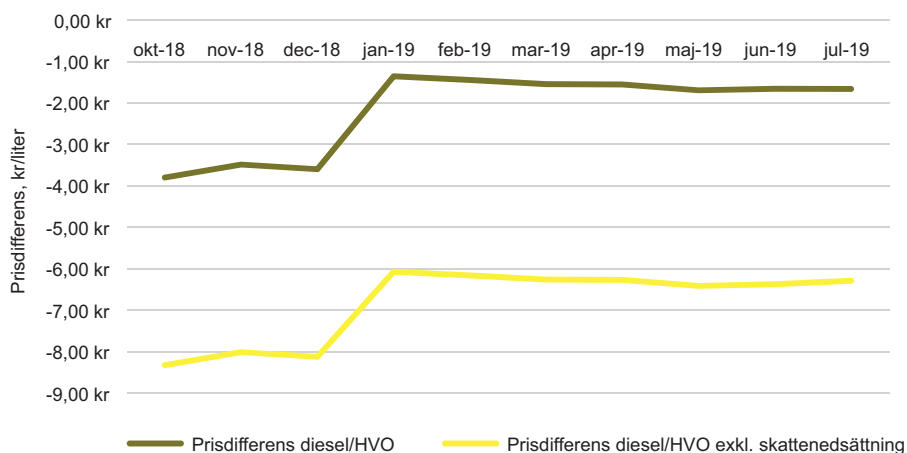
Även om Figur 9 visar att det har varit billigare för slutkonsument att tanka ren FAME innebär det inte nödvändigtvis att överkompensation har varit aktuell. Se även avsnitten ”Stödordningens proportionalitet” samt ”Prissättningen påverkar efterfrågan”.

³⁷ Energimyndigheten (2019) Drivmedel 2018.



Figur 9. Prisdifferens mellan diesel MK1 och ren FAME. Priset på FAME har justerats för lägre energiinnehåll med en faktor 1,07 i enlighet med statsstödsbeslut SA.48069. Grafen visar också hur prisdifferensen skulle ha varit om ren FAME beskattades som fossil diesel MK1. Källa: Circle K, företagspriser för lätt trafik.

Figur 10 visar att listpriset³⁸ på ren HVO för företagskunder under perioden oktober 2018 till juli 2019 har varit dyrare jämfört med diesel MK1 trots att den har varit helt befriad från energiskatt och koldioxidskatt. Särskilt stor har prisdifferensen varit under slutet av 2018. En förklaring till det är att reduktionsplikten för dieselbränsle som trädde i kraft den 1 juli 2018 gjorde att flera drivmedelsleverantörer höjde priset på ren HVO³⁹, sannolikt för att säkerställa att de skulle ha tillräckliga volymer av HVO i lager för att klara av att uppfylla reduktionsplikten. Prisdifferensen skulle ha varit avsevärt större om ren HVO beskattades som diesel MK1.



Figur 10. Prisdifferens mellan diesel MK1 och ren HVO. Priset på HVO har justerats för lägre energiinnehåll med en faktor 1,04 i enlighet med statsstödsbeslut SA.48069. Grafen visar också hur prisdifferensen skulle ha varit om ren HVO beskattades som fossil diesel MK1. Källa: OK/Q8 företagspriser.

³⁸ Listpriset är inte nödvändigtvis det pris som konsumenten betalar. Vissa företagskunder kan exempelvis en rabatt i sitt avtal som dras av från listpriset.

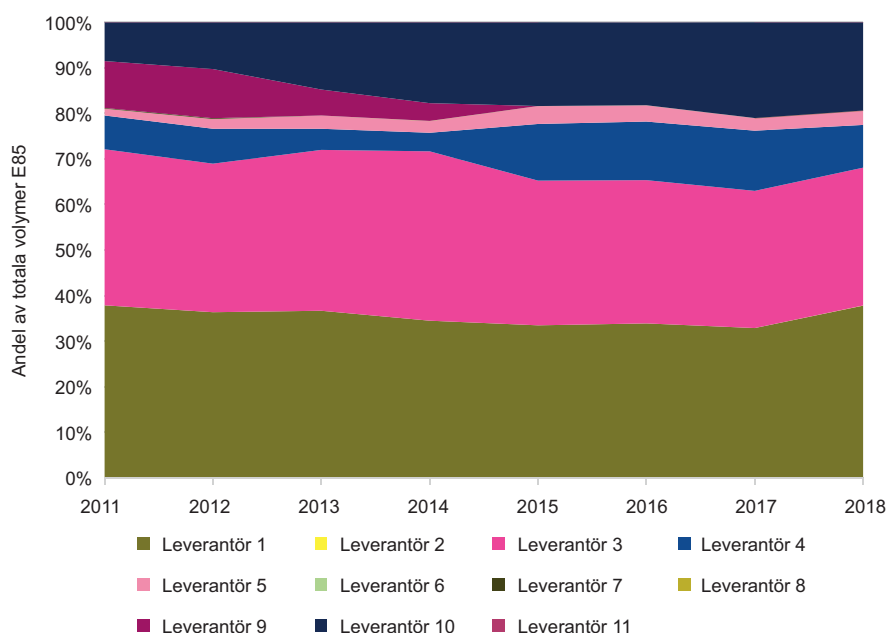
³⁹ Intelligent Logistik (2019) Ren biodiesel – slut som drivmedel?

Konkurrensen mellan stödmottagare på den svenska biodrivmedelsmarknaden

Skattenedsättningen innebär att det blir möjligt för drivmedelsleverantörer att marknadsföra höginblandade och rena biodrivmedel. De drivmedelsleverantörer som inte levererar några sådana biodrivmedel får heller inte ta del av skattenedsättningen, men möjligheten att göra det är samma för alla bolag. Utöver att hållbarhetskriterierna och villkoren för statligt stöd ska vara uppfyllda finns inga särskilda regler eller undantag, utan samma regler gäller för samtliga stödmottagare. Utformningen av rådande skattenedsättning är också identisk med tidigare godkänd stödordning.

Marknadskoncentration

Marknadskoncentrationen för E85 har varit relativt jämn under 2010-talet, se Figur 11. För FAME och HVO har det dock tillkommit flera nya, mindre leverantörer. Detta för-
anleder slutsatsen att skattenedsättningen har gjort det möjligt för mindre bolag att etablera sig på drivmedelsmarknaden.



Figur 11. Utvecklingen av marknadskoncentration för E85. De olika fälten representerar olika drivmedelsleverantörer.

Källa: Energimyndigheten (2019) Rapportering enligt drivmedelslagen.

Leverantörer av HVO

Antalet leverantörer av ren HVO på den svenska marknaden är trots att skattebefrielsen är generell i dagsläget begränsat, det är framför allt den finska producenten Neste som försör den svenska marknaden med bränslet. En annan aktör som kan nämnas är finska UPM Biofuels, men eftersom deras produktionsprocess inte omfattar så kallad

isomerisering⁴⁰ kan inte deras HVO användas i Sverige vintertid⁴¹. Neste har även ett bolag i Sverige som genom sin försäljning av ren HVO är stödmottagare för skattenedsättningen. Bolaget säljer dock även HVO under uppskovsförfarande⁴² till andra drivmedelsleverantörer på den svenska marknaden som i sin tur är stödmottagare för skattenedsättningen.

⁴⁰ Isomerisering är en process som förbättrar köldegenskaper för HVO.

⁴¹ SPBI (2018) HVO – Hydrogenated Vegetable Oil.

⁴² Uppskovsförfarande innebär att en vara byter ägare utan att skattskyldigheten inträder. Den är tillämplig för bolag som är registrerade upplagshavare av flytande biobränslen eller lagerhållare för gasformiga biobränslen hos Skatteverket. Eftersom skatten inte infinner sig innebär det att drivmedelsleverantörerna inte behöver ligga ut med skatten förrän drivmedlet levereras till slutkund innebär det en finansiell fördel.

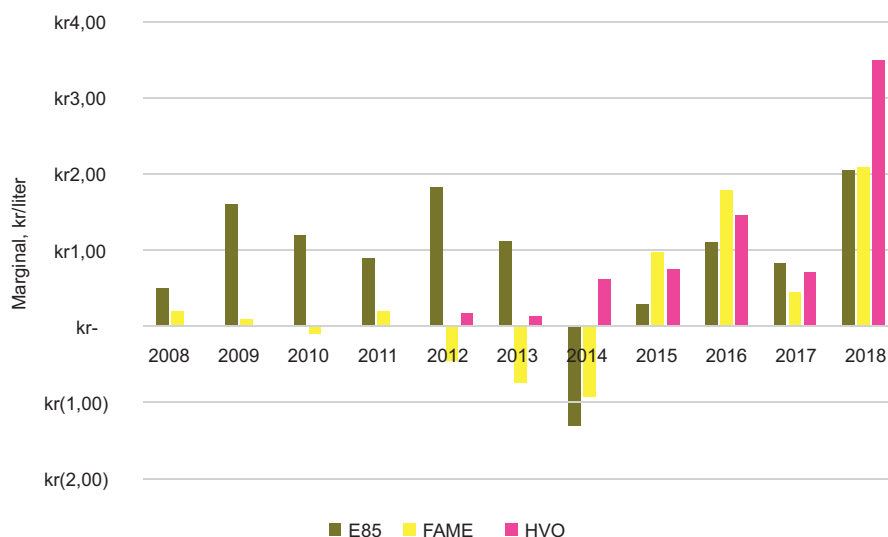
Proportionalitet och lämplighet

Stödordningens proportionalitet

Sammanställning av övervakningsrapporter

Energimyndigheten har under många år sammanställt underlag för att säkerställa att skattenedsättningen för biodrivmedel inte innebär någon överkompensation. Dessa så kallade övervakningsrapporter utgår ifrån insamlade uppgifter ifrån leverantörer och producenter av biodrivmedel om kostnader för råvaror, produktion, kapital och frakt av biodrivmedel. De uppgifterna jämförs med motsvarande pris för biodrivmedlens fossila motsvarigheter. Vid jämförelsen sker en justering för att kompensera för biodrivmedlens avvikande energiinnehåll i enlighet med den tabell som finns med i gällande statsstödsbeslut. Resultatet för de senaste tio åren redovisas i Figur 12.

Med undantag för att FAME bedömdes ha varit överkompenserad under perioden 2012 till och med 2014 så har inte övervakningsrapporterna visat på risk för överkompensation för samma biodrivmedel flera år i rad. Sedan 2015 har övervakningsrapporterna inte visat på någon risk för överkompensation för något rent eller höginblandat flytande biodrivmedel. En av anledningarna till det är nivån för skattenedsättningen har kunnat justeras i förväg för att undvika risk för överkompensation. Energimyndigheten har sedan 2014 gjort indikativa övervakningsrapporter som redan innan årets slut ger en indikation på om det finns risk för överkompensation och därmed behov av att justera skattenedsättningen för kommande kalenderår. Energimyndigheten tar också in de rapporterade bolagens egen bedömning om hur utvecklingen kommer att se ut under kommande år. Dessa uppgifter är dock osäkra och bör hanteras med viss försiktighet.



Figur 12. Resultat från övervakningsrapporter som Energimyndigheten har gjort de senaste tio åren för E85, ren FAME och ren HVO.

Anläggningsbesked

I EU:s riktlinjer för statligt stöd till miljöskydd och energi för 2014–2020⁴³ framgår att statligt stöd endast får beviljas för livsmedelsbaserade biodrivmedel från anläggningar som inledde drift före den 31 december 2013 och bara till dess anläggningen är helt avskriven. I beslutet om godkännande av stödordningen framgår därför att stödmottagarna måste kontrollera att detta villkor är uppfyllt. Det sker i Sverige genom att stödmottagarna, utöver hållbarhetsbesked⁴⁴, behöver ansöka om och få beviljat ett så kallat anläggningsbesked. Anläggningsbeskedet ansöker man om hos Energimyndigheten och är ett bevis på att kontrollsystemet för hållbarhetskriterier har kontrollerats med rutiner för att säkerställa att villkoren uppfylls på något av följande sätt:

1. Den rapporteringsskyldige hanterar inga volymer av livsmedelsbaserade biodrivmedel.
2. Den rapporteringsskyldige säkerställer att volymer av livsmedelsbaserade uppfyller villkoren genom att säkerställa att det finns spårbarhet tillbaka till den anläggning där biodrivmedlet har producerats. Det ska också finnas ett intyg från en oberoende revisor som styrker att respektive anläggning uppfyller villkoren.
3. Den rapporteringsskyldige säkerställer att volymer av livsmedelsbaserade uppfyller villkoren genom att endast köpa biodrivmedel från en annan ekonomisk aktör som har ett anläggningsbesked.

Energimyndigheten är tillsynsansvarig för regelverket för hållbarhetskriterier inom vilket anläggningsbesked ingår. Förutom att bolagen ska ansöka om hållbarhetsbesked⁴⁵ och genomföra egna återkommande internrevisioner ska ett hållbarhetsbesked omprövas efter beslut av Energimyndigheten. Vid en sådan omprövning ska bolagen anlita en oberoende granskare gör att kontrollera att de har efterlevt rutinerna i sitt kontrollsystem, inklusive de rutiner som gäller anläggningsbesked. Energimyndigheten beslutar löpande om att genomföra sådana omprövningar. Samtliga ekonomiska aktörer med hållbarhetsbesked har senast omprövat dessa under perioden 2018 till 2019. Vid omprövning ska ett skriftligt utlåtande från den oberoende granskaren skickas in till Energimyndigheten som i sin tur bekräftar att granskningen är korrekt genomförd och att inga avvikelser har påträffats. Energimyndigheten har inte uppmärksammat några avvikelser gällande efterlevnaden av kontrollsystemet för anläggningsbesked, vilket indikerar att villkoren har varit uppfyllda.

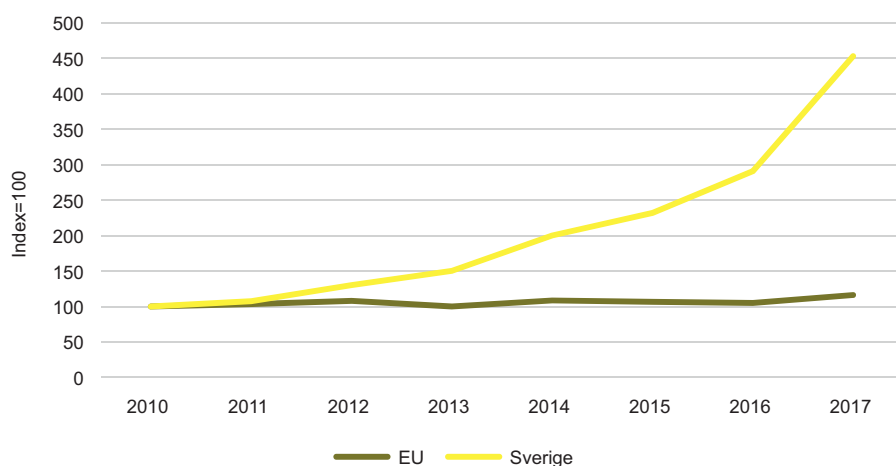
⁴³ Meddelande från Europeiska kommissionen (2014/C 200/01).

⁴⁴ Ett beslut från Energimyndigheten som visar att en ekonomisk aktör har inrättat ett kontrollsystem som är tillräckligt för att kunna styrka att hållbarhetskriterierna är uppfyllda samt att kontrollsystemet har granskats av en oberoende granskare vars kompetens är tillräcklig i förhållande till den ekonomiska aktörens förutsättningar och kontrollsystemets utformning.

⁴⁵ Vid ansökan om hållbarhetsbesked ska bolaget ha inrättat ett kontrollsystem som ska säkerställa att man kan visa att hållbarhetskriterierna är uppfyllda för de biodrivmedel man hanterar. Kontrollsystemet ska vara baserat på en riskbedömning av de produktionskedjor som är aktuella för bolaget och det ska ha granskats av en oberoende granskare med tillräcklig kompetens utifrån de givna förutsättningarna. Granskarens utlåtande bifogas ansökan om hållbarhetsbesked.

Jämförelse med andra tidigare stödordningar

Sverige har under en lång tid tillämpat skattenedsättning som ett sätt att skapa incitament för ökad användning av biodrivmedel. En fördel med skattenedsättningen, jämfört med exempelvis volymbaserade kvotsystem, är att den inte sätter ett tak för hur mycket biodrivmedel som kan användas. Därför har vi i Sverige kunnat se en större ökning av biodrivmedelsanvändningen än vad som hade varit möjligt om det hade varit förutbestämt hur stor andel (per volym eller energi) som ska vara förnybart. Figur 13 visar användningen av ren biodiesel i hela EU och där framgår att biodrivmedelsanvändning i Sverige har flerdubblats, medan användningen i hela europeiska unionen endast förändrats marginellt. Det har exempelvis inneburit att åkerinäringen kunnat frikoppla transportarbetet och växthusgasutsläppen genom ökad användning av biodrivmedel, se Figur 7. Även kollektivtrafiken har minskat sitt fossilberoende genom att satsa på förnybara alternativ, se Figur 6. Detta har skett samtidigt som volymerna av låginblandade biodrivmedel har ökat, särskilt i dieselbränsle. Om det istället hade funnits en gemensam inblandningskvot för biodrivmedel som inkluderade både låginblandade, höginblandade och rena biodrivmedel skulle en stark utveckling i en sektor sannolikt leda till en bromsad utveckling i en annan sektor.



Figur 13. Användning av flytande biodrivmedel i Sverige respektive EU totalt. Båda serierna är indexerade så att 2010=100.

Källa: Eurostat (2019) Final energy consumption in road transport by type of fuel.

För låginblandade biodrivmedel som i bensin och diesel har Sverige sedan 1 juli 2018 reduktionsplikt. Den innebär att drivmedelsleverantörer ska säkerställa att den bensin och diesel som de levererar varje år ska minska klimatpåverkan med en viss procentsats varje år. Minskningen relaterar till en helt fossil bensin eller diesel och tar hänsyn till biodrivmedlens växthusgasutsläpp i livscykelperspektiv. Ett sådant system har fördelen att det premierar användning av biodrivmedel med så låga växthusgasutsläpp som möjligt eftersom det krävs en mindre inblandningsvolym för att reducera utsläppen än om man hade använt ett biodrivmedel med relativt höga växthusgasutsläpp.



Energimyndigheten driver på energiomställningen in i ett modernt och hållbart fossilfritt välfärdssamhälle – med hjälp av trovärdighet, helhetssyn och mod.

Vi bidrar med fakta, kunskap och analyser om tillförsel och användning av energi i samhället.

Forskning om förnybara energikällor, smarta elnät och framtidens fordon och bränslen får stöd av oss. Vi stöttar också affärsutveckling som gör det möjligt att kommersialisera innovationer och ny teknik, och ser till att goda lösningar kan exporteras.

Vi ansvarar för Sveriges officiella statistik på energiområdet, och hanterar elcertifikatsystemet och handeln med utsläppsrätter.

Dessutom deltar vi i internationella klimatsamarbeten, och förmedlar fakta om effektivare energianvändning till hushåll, företag och myndigheter.



Energimyndigheten, Box 310, 631 04 Eskilstuna
Telefon 016-544 20 00, Fax 016-544 20 99
E-post registrator@energimyndigheten.se
www.energimyndigheten.se