

Ert datum:
2021-12-22
Er ref:
I2021/03379

Datum:
2022-02-11
Diarienummer:
UHM-2021-0270

Infrastrukturdepartementet
i.remissvar@regeringskansliet.se
Kopia: i.e.remissvar@regeringskansliet.se

Promemorian rena och höginblandade biodrivmedel inkluderas i reduktionsplikten (I2021/03379)

Sammanfattning

Upphandlingsmyndigheten anser att det finns en risk att förslaget motverkar de miljöinitiativ som redan har gjorts genom offentliga upphandlingar av transporter. Upphandlingsmyndigheten förordar:

- i första hand att skattebefrielse kvarstår för rena och höginblandade biodrivmedel,
- i andra hand att skattebefrielse fortsatt gäller för rena och höginblandade biodrivmedel som inte kommer från foder- och livsmedelsgrödor, det vill säga exempelvis från restprodukter och avfall,
- i tredje hand, i det fall skattebefrielse inte är möjlig, är en utökad reduktionsplikt som omfattar även rena och höginblandade biodrivmedel ett alternativ.

Inledning

Upphandlingsmyndigheten har getts möjlighet att lämna ett yttrande över rubricerad promemoria från Infrastrukturdepartementet och Finansdepartementet.

Upphandlingsmyndigheten har det samlade ansvaret för att utveckla, förvalta och stödja den upphandling som genomförs av upphandlande myndigheter och enheter. Vi ger dessutom vägledning i statsstödsfrågor till kommuner och regioner.

Ert datum:
2021-12-22

Datum:
2022-02-11

Er ref:
I2021/03379

Diarienummer:
UHM-2021-0270

Upphandlingsmyndighetens uppdrag är att verka för rättssäkra, effektiva och hållbara upphandlingar till nytta för medborgarna och näringslivets utveckling.

Upphandlingsmyndigheten arbetar med stöd för hållbar upphandling som ska bidra till att vi når de lokala, regionala, nationella och internationella miljömålen. Exempel på dessa är det svenska klimatmålet med noll nettoutsläpp av växthusgaser år 2045, de 17 globala mål som formuleras i Agenda 2030, de svenska miljö kvalitetsmålen och det så kallade generationsmålet.

Yttrandet avgränsas utifrån Upphandlingsmyndighetens uppdrag och fokuserar på de delar som berör arbetet med statsstöd och ökad miljöhänsyn i upphandling.

Generella synpunkter

Upphandlingsmyndigheten välkomnar en långsiktig och stabil lösning för rena och höginblandade biodrivmedel men ifrågasätter om tidpunkten är rätt för att slopa skattebefrielsen.

Synpunkter på särskilda avsnitt i promemorian

Skattebefrielsen för rena och höginblandade biodrivmedel (avsnitt 3)

Skattebefrielsen

Rena och höginblandade biodrivmedel främjas i dag genom befrielse från energi- och koldioxidskatt. Skattebefrielse är ett statligt stöd som kommissionen behöver godkänna. Av promemorian framgår att det huvudsakliga argumentet för att slopa skattebefrielse för samtliga rena och höginblandade biodrivmedel är att andelen drivmedel som kommer från foder och livsmedelsgrödor riskerar att överstiga taket om 7 procent jämfört med den slutliga energianvändningen i transportsektorn (i enlighet med parlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 av den 11 december 2018 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor) och att kommissionen därmed inte kommer att godkänna skattebefrielsen nästa gång en ansökan görs.

Promemorian belyser inte hur en slopad skattebefrielse eventuellt påverkar utveckling och innovation, exempelvis vad gäller framtagande av rent biodrivmedel från andra källor såsom alger och biprodukter från skogsbruket. Ett alternativ som anges vara gynnsamt för teknikutveckling (*särskilda kvoter eller tak för vissa råvaror*) som nämns i avsnittet konsekvenser skulle kanske kunna utredas ytterligare.

Upphandlingsmyndigheten befarar att en slopad skattebefrielse för rena och höginblandade biodrivmedel oavsett ursprung i nuläget skulle kunna leda till en långsammare utveckling och mindre innovation i vissa fall.

Promemorian tar inte heller upp signalvärdet av att slopa skattebefrielsen i nuläget, d.v.s. frågor uppstår om rena och höginblandade drivmedel inte längre har samma

Ert datum:
2021-12-22

Datum:
2022-02-11

Er ref:
I2021/03379

Diarienummer:
UHM-2021-0270

miljömässiga betydelse. Det i sin tur skulle kunna få negativa effekter på miljömålen som nämns i inledningen. Myndigheten befarar också att om skattebefrielsen inte kvarstår för rena och höginblandade biodrivmedel finns risk att redan beslutade miljömål hos upphandlande enheter och leverantörer påverkas negativt.

Upphandlingsmyndigheten efterfrågar ytterligare utredning avseende påverkan på utveckling, innovation och måluppfyllelse som en slopad skattebefrielse i nuläget kan medföra.

I ljuset av ovanstående förordar Upphandlingsmyndigheten i första hand en fortsatt skattebefrielse för rena och höginblandade biodrivmedel.

Förslaget om att slopa skattebefrielse för rena och höginblandade biodrivmedel i förhållande till statsstödsreglerna (avsnitt 3)

Den nu gällande ordningen med skattebefrielse för rena och höginblandade biodrivmedel kräver statsstöds godkännande av EU-kommissionen. Av promemorian framgår att andelen biodrivmedel som härrör från livsmedel och fodergrödor kan komma att öka. Trots att det fanns ett förbud mot statligt stöd till biodrivmedel som kommer från foder och livsmedelsgrödor i riktlinjerna för statligt stöd till miljöskydd och energi för 2014–2020 har kommissionen i september 2021 godkänt att Sverige ger statligt stöd i form av skattebefrielse fram till 31 december 2022.

I de nu föreslagna riktlinjerna anges istället för ett förbud mot statligt stöd till biodrivmedel som kommer från foder och livsmedelsgrödor att kommissionen i princip kommer att utgå ifrån att det är sannolikt att de positiva effekterna av statsstödet inte överväger de negativa om medlemsstaten har mer än 7 procent biodrivmedel och biobränslen från livsmedels- och fodergrödor jämfört med den slutliga energianvändningen i transportsektorn.

Upphandlingsmyndigheten konstaterar i likhet med vad som framkommer i promemorian att det med andra ord inte är uteslutet att kommissionen skulle kunna ge ett statsstöds godkännande för rena och höginblandade biodrivmedel nästa gång en ansökan görs. I vart fall medger statsstödsreglerna att Sverige även fortsättningsvis skattebefriar rena och höginblandade biodrivmedel som inte framställs av livsmedels- och fodergrödor.

Rena och höginblandade biodrivmedel bör inkluderas i reduktionsplikten (avsnitt 4.1)

Upphandlingsmyndigheten håller med om att reduktionsplikten är ett styrmedel för en generellt sett ökad användning av förnyelsebart drivmedel.

Av den nationella upphandlingsstrategin framgår att offentlig sektor ska göra miljömässigt ansvarsfulla upphandlingar vilket inbegriper upphandling av transporter med fossilfria och förnyelsebara drivmedel. Det framgår även att den offentliga sektorn genom hållbara och etiskt medvetna inköp kan också svara upp mot ett starkt

Ert datum:
2021-12-22

Datum:
2022-02-11

Er ref:
I2021/03379

Diarienummer:
UHM-2021-0270

och växande engagemang bland allmänheten. Upphandlingsmyndigheten kan konstatera att offentlig sektor därigenom också blir en drivkraft för innovation och utveckling av biodrivmedel.

Det finns idag ett stort intresse hos upphandlande organisationer inom många områden att ha hårdare miljökrav och bidra till miljömålen som nämnts i inledningen ovan i högre grad. Av promemorian framgår att förslaget kommer att medföra kostnadsökningar för rena och höginblandade biodrivmedel. Köpare av rena eller höginblandade biodrivmedel, även inom den offentliga sektorn, ställs därmed inför valet att antingen låta biodrivmedlens utsläppsminskningar tillgodoräknas inom reduktionsplikten eller ställa krav på att de köpta biodrivmedlen inte får användas i drivmedelsföretagens uppfyllande av reduktionsplikten vilket innebär att biodrivmedlen blir avsevärt dyrare. Upphandlingsmyndigheten befarar att om rena och höginblandade biodrivmedel omfattas av reduktionsplikt och samma skatt som fossila motsvarigheter kommer inköpen fördyras i en sådan utsträckning att intresset svalnar för rena och höginblandade biodrivmedel vilket kan leda till en risk för att miljömålen som nämns i inledningen ovan inte nås.

De ökade kostnaderna för den offentliga sektorn kan också komma att minska möjligheterna att vara en drivande kraft för innovation och utveckling. Det framgår inte av promemorian hur de ökade kostnaderna för rena och höginblandade biodrivmedel kan komma att påverka offentlig sektors efterfrågan av biodrivmedel och i förlängningen effekterna på innovation och utveckling av biodrivmedel.

Av statistik från naturvårdsverket (se bild 1) framgår att utsläppen i transportsektorn har minskat sedan år 2008. Rena och höginblandade drivmedel har bidragit till den minskningen.

Ert datum:
2021-12-22

Datum:
2022-02-11

Er ref:
I2021/03379

Diarienummer:
UHM-2021-0270

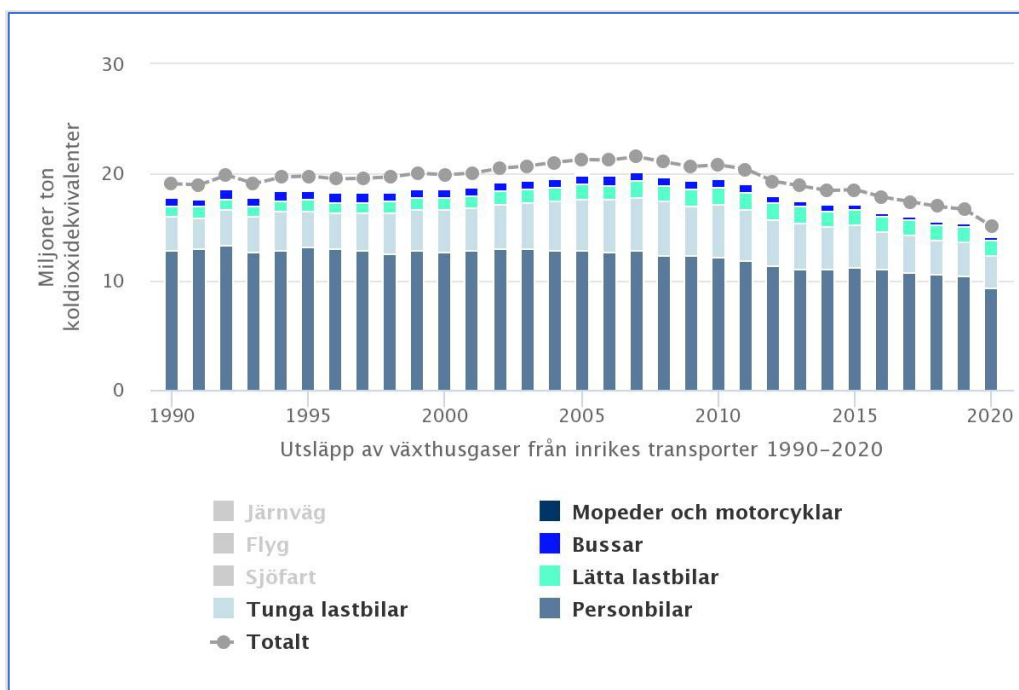


Bild 1, Inrikes transport och utsläpp av växthusgaser, www.naturvardsverket.se

Vad myndigheten förstår kommer nya regler om reduktionsplikt från 1 januari 2023 också att påverka redan ingångna avtal (ex. transport och leveranser av biodrivmedel vilket i sin tur t.ex. påverkar byggentreprenader). Såvitt Upphandlingsmyndigheten förstår drivs arbetsmaskiner inom ex. byggbranschen vanligen med diesel och HVO. Var tredje upphandling som annonseras i Sverige idag rör byggentreprenad. Förslaget om reduktionsplikt för rena och höginblandade biodrivmedel torde med andra ord fördyra användningen av biodrivmedel för ett stort antal arbetsmaskiner.

Som exempel på upphandling som styrmedel för ökad miljöhänsyn kan nämnas att över 90% av bussar i Sverige körs i upphandlad trafik åt landets regioner och kommuner och anger då till den nationella fordonsdatabasen FRIDA (som Svensk Kollektivtrafik ansvarar för) vilka drivmedel som används. På så sätt vet vi att över 85 procent av alla bussar, inkluderat de med dieselmotorer, körs på förnyelsebara drivmedel, där just biodrivmedel såsom HVO är en stor andel.¹

Upphandlingsmyndigheten håller med om det som sägs i promemorian att kostnadsökningarna kan komma att leda till att kollektivtrafiken kan komma att behöva övergå till användning av diesel. Det saknas emellertid resonemang kring vad en sådan övergång från biodrivmedel till diesel kan komma att innebära vad gäller Sveriges möjligheter att uppfylla miljömålen som nämns i inledningen ovan. Det nämns också i promemorian att det kan uppstå kostnadsökningar för hushållen i det fall de nyttjar kollektivtrafik (höjda biljettpreiser för att täcka kostnadsökningarna för biodrivmedel). Det saknas redogörelse för eventuella konsekvenser av höjda

¹ <https://www.transportforetagen.se/globalassets/vara-forbund/sveriges-bussforetag/dokument/statistik-om-bussbranschen-2021-final.pdf?ts=8d97e7009790980>

Ert datum:
2021-12-22

Datum:
2022-02-11

Er ref:
I2021/03379

Diarienummer:
UHM-2021-0270

biljettpriser för nyttjande av kollektivtrafiken – både vad gäller måluppfyllelsen som nämns i inledningen ovan men också för kollektivtrafiken som verksamhet.

Sammanfattningsvis efterlyser Upphandlingsmyndigheten ytterligare utredning av den utökade reduktionsplikts konsekvenser när användningen av rena biodrivmedel i kollektivtrafik och arbetsmaskiner minskar.

Upphandlingsmyndigheten tillhandahåller stöd i form av frivilliga hållbarhetskriterier för upphandling. Upphandlingsmyndighetens uppdaterade hållbarhetskrav för drivmedel publicerades i juli 2021. I arbetet med att ta fram hållbarhetskriterierna tydliggjordes att reduktionsplikten är bra i de fall det saknas vilja att göra en miljöinsats utöver reduktionsnivåerna vad gäller drivmedelsanvändning. Däremot är det tveksamt hur reduktionsplikten kan bidra till en spontan ökad miljöinsats utöver reduktionsplikten genom de troliga höga kostnader detta skulle medföra.

Med reduktionsplikt skapas ett tak för tillgången till förnyelsebart drivmedel. Andelen förnyelsebart drivmedel ökar varje år enligt nuvarande modell och år 2030 är tanken att 66 % av diesel och drivmedel som klassificeras som andra fossilfria drivmedel och 28 % av bensin och alkoholdrivmedel ska vara förnyelsebar. Det saknas redogörelse i promemorian om vad det får för effekter för de inköpare som önskar köpa in diesel eller bensin med högre andel förnyelsebart? Kommer det alls att vara möjligt att köpa in? Och vad kan det få för effekter på prisnivån för ett drivmedel med högre andel förnyelsebart än som anges i reduktionsnivåerna?

Upphandlingsmyndigheten ifrågasätter om användningen av rena och höginblandade biodrivmedel oavsett ursprung främjas i de fall betalningsviljan hos efterfrågesidan att överstiga reduktionsnivån saknas. Möjligen kan alternativet som nämns i promemorian om *fortsatt skattebefrielse för rena och höginblandade biodrivmedel som inte producerats av livsmedels- eller fodergrödor* ändå vara intressant att utreda ytterligare.

Sammanfattningsvis är Upphandlingsmyndigheten tveksam till att införa reduktionsplikt för rena och höginblandade biodrivmedel oavsett ursprung redan 1 januari 2023 utan ytterligare redogörelse för konsekvenserna vad gäller redan beslutade miljömål och åtgärder hos upphandlande enheter och leverantörer.

Upphandlingsmyndigheten förordar i ljuset av ovanstående i andra hand en skattebefrielse som är begränsad till rena och höginblandade biodrivmedel som inte kommer från foder- och livsmedelsgrödor. Reduktionsplikten skulle då utökas till att omfatta rena och höginblandade biodrivmedel som kommer från foder- och livsmedelsgrödor.

I tredje hand anser Upphandlingsmyndigheten att alternativet med utökad reduktionsplikt för rena och höginblandade biodrivmedel kan vara lämpligt då det åtminstone tillser en styrning mot minskade utsläpp även om det begränsar de ytterligare miljöinitiativ som gynnas av skattebefrielse.

Ert datum:
2021-12-22

Datum:
2022-02-11

Er ref:
I2021/03379

Diarienummer:
UHM-2021-0270

Möjligheten att använda överskott av utsläppsminskningar utvidgas (avsnitt 4.2)

Rena och höginblandade biodrivmedel föreslås få samma skatt som motsvarande fossila motsvarigheten. Det leder till ett högre pris för biodrivmedel eftersom det är dyrare att framställa. Av promemorian framgår att det finns en högre betalningsvilja för rena och höginblandade biodrivmedel men att storleken på betalningsviljan är svår att bedöma.

Upphandlingsmyndigheten håller med om att det är svårt att uppskatta betalningsviljan eftersom högre kostnader kommer att motverka inköp av biodrivmedel samtidigt som det såvitt myndigheten förstår finns en vilja att satsa på miljö i upphandlingar. Upphandlingsmyndigheten hade ett regeringsuppdrag under 2020 med rapportering i januari 2021 "Åtgärder för att offentlig upphandling ytterligare ska bidra till att nå klimatmålen." (Upphandlingsmyndighetens ärende med dnr. UHM2020-0073). Ett av förslagen från Upphandlingsmyndigheten var att utreda avgifter och skatter som avser klimatpåverkan och material med stor klimatpåverkan i syfte att se hur dessa effektivare kan påverka kostnadsstrukturen. Många aktörer pekar på att pris ofta går före klimathänsyn i de offentliga inköpen. Det talar för att efterfrågan av ett renare drivmedel troligen inte kommer kvarstå oförändrad och ännu mindre att öka med föreslagen reduktionsplikt.

Upphandlingsmyndigheten håller också med om det som nämns i promemorian att det är tveksamt att en högre betalningsvilja kan utjämna priseffekten av slopad skattebefrielse. Korssubventionering och överlåtelse av utsläppsminskning noteras i promemorian som flexibilitetsmekanismer som skulle kunna bidra till att utjämna en större del av priseffekten. Av promemorian framgår dock inte vilka effekter sådan handel kan medföra för en upphandlande organisation vad gäller uppföljning och bevis om kravuppfyllelse.

Reduktionsnivåer för alkoholdrivmedel och andra fossilfria drivmedel (avsnitt 4.3)

Upphandlingsmyndigheten konstaterar att reduktionsnivåerna bör sättas på ett sådant sätt att miljömålen som nämns i inledningen ovan uppfylls. Myndigheten saknar en redogörelse i promemorian för kopplingen mellan reduktionsnivåer och effekten av slopad skattebefrielse och därmed arbetet med att uppfylla miljömålen. Nuvarande förslag om reduktionsplikt för rena och höginblandade biodrivmedel torde vinna på att avvakta i tid tills Energimyndigheten har utfört uppdraget att bl.a. analysera effekterna av olika reduktionsnivåer på bensin och diesel inom ramen för kontrollstation 2022.

Reduktionspliktsavgift (avsnitt 4.4)

Upphandlingsmyndigheten håller med om behovet av en ekonomisk sanktion i form av en reduktionspliktsavgift för att säkerställa att reduktionsplikten uppfylls.

Ert datum:
2021-12-22
Er ref:
I2021/03379

Datum:
2022-02-11
Diarienummer:
UHM-2021-0270

Konsekvenser (avsnitt 6)

Det nämns att kostnadsökningar är att vänta med förslaget men det saknas redogörelse för vilka effekter det kan få för arbetet med att uppfylla miljömålen i inledningen ovan. I samband därmed efterfrågas också redogörelse för möjlighet att erhålla riktade statsbidrag till de kommuner och regioner som har drabbats av högre kostnader till följd av de nya reglerna.

Övriga avsnitt

Upphandlingsmyndigheten har i övrigt inga synpunkter på förslaget.

Generaldirektör Inger Ek har beslutat i detta ärende. Statsstödsspecialisten Cecilia Östrand har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också statsstödsexperten Magnus Lindbäck, hållbarhetspecialisten Heini-Marja Suvilehto samt chefsjuristen Anders Asplund deltagit.

Inger Ek

Cecilia Östrand