

Svebio

Svenska Bioenergiföreningen

BioDriv

Ett nätverk för organisationer och företag som vill skapa en fossilfri transportsektor och gynna hållbara biodrivmedel

/Lena Bruce och Kjell Andersson

Remissyttrande Fi2014/2485

Till

Finansdepartementet

103 33 Stockholm

Svebio och BioDrivs remissyttrande angående Finansdepartementets promemoria med förslag till ändrad beskattning för vissa biodrivmedel.

Sammanfattning

- Svebio stödjer förslaget att ta bort den 15-procentiga begränsningen av skattebefrielsen för HVO-inblandning i diesel.
- Svebio ifrågasätter varför inte begränsningen också tas bort för låginblandning av FAME och alkoholer, så som etanol och metanol, vars skattebefrielse begränsas till 5 procent.

Svensk drivmedelslagstiftningen tillåter sedan 2011 en inblandning av FAME och alkoholer på 7 procent i dieseln respektive 10 procent i bensinen. Det är därför olyckligt att skattelagstiftningen förhindrar låginblandning utöver 5 procent trots att ökad låginblandning av biodrivmedel är ett kostnadseffektivt sätt att minska klimatutsläppen från transportsektorn.

- Den höjda beskattningen av FAME är inte teknikneutral. HVO och FAME kan delvis produceras av samma vegetabiliska oljor, vilket innebär att samma råvara kommer att beskattas olika beroende på hur den har förädlats. Detta innebär att svensk skattelagstiftning kommer att premiera en tillverkningsteknik över en annan.

Förändringen innebär att biodiesel i form av drop-in-bränslen i fossil diesel (HVO) får lägre beskattning än traditionell biodiesel (FAME/B100), som kräver viss motoranpassning. Det rena biodrivmedlet, B100, riskerar att helt slås ut från marknaden trots att det möjliggör fossiloberoende tunga transporter för gods och kollektivtrafiken redan idag. Det kommer att öka utsläppen av koldioxid från svensk kollektivtrafik och tunga godstransporter.

- Enligt artikel 194 Fördraget om Europeiska Unionens Funktionsätt (FEUF) är valet av energikällor en fråga som beslutas av de enskilda medlemsstaterna. Detsamma gäller frågor om beskattning. Svebios tolkning är att beskattning av biodrivmedel som produceras på inhemsk biomassa (förnybar energi) är en nationell kompetens. Enligt vår mening bör regeringskansliet utreda det rättsliga läget och hävda Sveriges rätt att utan inblandning av EU-kommissionen fatta beslut om beskattningen av biodrivmedel.
- Det behöver också vidare utredas om en överkompensation av FAME verkligen föreligger. Metoden som används för beräkningen är alltför snäv för att visa på den faktiska kostnaden av drift på det rena biodrivmedlet B100 med dedikerade fordon och infrastruktur. Beräkningarna behöver även harmoniseras mellan de olika biodrivmedlen då det idag finns en skillnad på accepterad bruttomarginal mellan biodiesel och etanol. Svebio stödjer därför Energimyndighetens förslag om att se över metodiken för dessa beräkningar.
- Sverige bör verka för att öka rättsäkerheten för aktörer inom transportsektorn och förhandla bort kravet på retroaktivitet vid överkompensation. Det är inte rimligt att enskilda aktörer riskerar att drabbas av retroaktiv skatt när de följer svensk skattelagstiftning.
- Hanteringen av denna remiss är olycklig då flertalet av de marknadsaktörer som påverkas inte finns med som remissinstanser. Ej heller är det lämpligt att ha ett så kort remissförfarande under semestertider vilket omöjliggör en förankring hos berörda medlemsföretag.
- För att säkra en långsiktig marknadstillväxt för förnybara transporter bör det omedelbart tillsättas ett branschråd för att snabbt kunna få till långsiktiga styrmedel för transportsektorn.

Fokus bör ligga på klimatnytta!

När man diskuterar biodrivmedel är det viktigt att fokusera på klimatnytta istället för tillverkningsprocess eller råvaror. HVO och FAME kan delvis produceras av samma vegetabiliska oljor, vilket innebär att samma råvara kan beskatta olika på grund av hur den har förädlats. Lagförslaget innebär i praktiken att svensk skattelagstiftning kommer att premiera en tillverkningssteknik över en annan. Rapsolja som förädlas till RME/FAME beskattas mycket högre än rapsolja som förädlas till HVO. På samma sätt begränsas låginblandningen av raps-FAME men ingen begränsning av inblandning eller användning av raps-HVO finns. Samma dilemma uppstår även om FAME eller HVO produceras av vegetabiliska avfallsoljor, ingen skatteteknisk begränsning i inblandningen av avfallsolja-HVO finns och den erhåller full skattebefrielse. Men om samma avfallsråvara förädlas till FAME beläggs med

nästintill full energiskatt och dess inblandning begränsas av skattetekniska skäl till 5 procent. Svebio stödjer att man tar bort den skattetekniska begränsningen på användningen av HVO men ifrågasätter varför samma reform inte genomförs för FAME och drivmedelsalkoholer (metanol och etanol).

Lagförslaget är inte teknikneutralt då det innebär att biodiesel i form av drop-in-bränslen i fossil diesel får lägre beskattning än traditionell biodiesel som vid höginblandning kräver dedikerade fordon. B100 är ett etablerat biodrivmedel med befintliga fordon och infrastruktur som möjliggör fossiloberoende tunga transporter för gods och kollektivtrafiken redan idag. Det ska noteras att HVO också kan användas som ett rent förnybart biodieselbränsle men viss anpassning till nuvarande dieselstandard EN590 behöver göras.

Fokus i lagstiftningen bör vara på att uppnå största klimatnytta, inte att premiera en teknik över en annan. En brist i hela detta lagförslag är att det inte tar hänsyn till den stora variation i klimatnytta som återfinns både inom FAME och HVO. Idag finns en lagstiftning för uträkning och redovisning av klimatnytta för samtliga biodrivmedel, lagen (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen, Energimyndigheten redovisar denna rapportering årligen i sin rapportserie Hållbara biodrivmedel och flytande bränslen. Distributörer av biodrivmedel kan redan idag, i motsatt till fossila drivmedel, tydligt redovisa sin klimatpåverkan. Det är därför redan idag administrativt möjligt att basera en skattelagstiftning eller kvotplikt på klimatnytta snarare än tillverkningsprocess.

Teknikutvecklingen bör bestämma takten på omställning i transportsektorn - inte skattesatser

Det är mycket positivt att beskattning av inblandning av HVO som överstiger 15 procent tas bort. Svebio stöder detta förslag men vill samtidigt påpeka att för att åstadkomma en teknikneutral skattelagstiftning måste samma åtgärd genomförs för alkoholer (etanol, metanol) och FAME för låginblandning i bensin och diesel. I enlighet med svensk drivmedelslagstiftning, Drivmedelslag (2011:319), och befintliga drivmedelsstandarder, får upp till 10 volymprocent biodrivmedelsalkoholer som etanol (av tekniska skäl begränsas inblandningen av metanol till 3 procent) och 7 volymprocent FAME blandas in i bensin respektive diesel. Det är därför olyckligt att nuvarande skattelagstiftning som i praktiken begränsar inblandningen till 5 procent i både bensin och diesel. En snabb och kostnadseffektiv klimatåtgärd vore att ta bort nuvarande skattespärr på 5 procent och påbörja försäljning av E10 samt öka inblandningen av både HVO och FAME i dieseln. På samma sätt bör även lagstiftningen förberedas för de kommande drop-in-bränslena för bensin.

En teknikneutral drivmedelslagstiftning bör bygga på att de tekniska möjligheterna till låginblandning av biodrivmedel i fossila drivmedel. Det är orimligt att en kraftig beskattning av biodrivmedel över en viss volymprocent styr hur mycket biodrivmedel som får användas i fossil bensin och diesel. Det är också orimligt att en viss tillverkningsteknik premieras över en annan. Dessa

begränsningar bör avskaffas omedelbart så att inblandningsnivåerna av biodrivmedel i bensin och diesel kan styras av drivmedelslagstiftningen och inte av skattelagstiftningen.

Det måste finnas en långsiktighet i styrmedelsutformning och politisk styrning.

I promemorian redovisas att den föreslagna förändringen kommer att innebära ett stort bortfall av FAME på marknaden. Promemorians konsekvensanalys är tyvärr ofullständig och redogör främst effekterna för låginblandningsmarknaden. Däremot beskrivs inte konsekvenserna för busstrafiken som är en av sektorerna som kommer att påverkas mest. Det saknas även en analys om effekterna för godstrafiken.

Promemorian redogör vidare att bortfallet inte kommer att hota Sveriges måluppfyllnad av 10 procent förnybart inom transportsektorn år 2020, då vi redan under 2013 15,6 procent förnybart inom transportsektorn. Det är förvånande att finansdepartementet gör en sådan kortsiktig analys och enbart fokuserar på 2020-målen, mot bakgrund av att riksdagen har fastslagit att transportsektorn ska vara fossiloberoende senast år 2030 och att inga nettoutsläpp ska ske från transportsektorn 2050.

Den föreslagna skatteförändringen skulle inte bara minska användningen av biodrivmedel utan också ytterligare sänka marknaden förtroende för svensk klimatpolitik, vilket kommer att försvåra uppfyllandet av 2030-målen och öka Sveriges klimatgasutsläpp. Den föreslagna förändringen motverkar därför politiskt fastställda klimatmål på längre sikt.

Det måste löna sig att minska utsläppen.

För att säkerställa investeringar i ny förnybar teknik måste långsiktiga spelregler införas. Dagens situation med en tillbakadragen kvotplikt, endast 20 dagar innan den skulle införas, samt avsaknaden av tydliga politiska riktlinjer för hur framtida styrmedel bör utformas, är ohållbar.

Den föreslagna kraftiga skattehöjningen på FAME är ännu ett tydligt exempel på att klimatpolitiken inom transportsektorn har havererat. Ren FAME (kallat B100 på marknaden) har gett transportnäringens aktörer ett stabilt och konkurrenskraftigt förnybart alternativ till fossil diesel. B100 är ett bränsle som ger klimatnytta redan idag, där fordon och infrastruktur finns på plats.

Till exempel körs 49 procent av det totala fordonskilometerna inom kollektivtrafiken på förnybara biodrivmedel. Om de föreslagna förändringarna i skattenivån och 100 FAME/B100 beläggas med full energiskatt genomförs riskerar denna andel att halveras till endast 22 procent av kollektivtrafikens transportsträckor. Något som skulle innebära ett stort bakslag för många kommuner och landstings möjligheter att uppnå beslutade klimatmål för

transportsektorn. Skattefinansierade investeringar i fordon och infrastruktur för B100 riskerar att gå om intet då det blir för dyrt att använda bränslet.

På samma sätt har många privata företag genomfört stora investeringar i fordon som drivs på B100 för att kunna erbjuda kunder förnybara godstransporter. Investeringar som om den föreslagna förändringen införs kommer att bli olönsamma och leda till en återgång användning av fossil diesel.

Privata och offentliga aktörer som styr sina verksamheter i enlighet med politiskt fastställda klimatmål måste kunna lita på politikens långsiktighet. Den föreslagna förändringen ger en tydlig signal om att det är riskabelt att satsa på ny förnybar teknik inom transportsektorn. En signal som också kommer att påverka möjligheterna att genomföra framtida investeringar i nya fordon drivna på förnybar energi. Osäkerheten i styrmedelspolitiken påverkar även möjligheterna att investera i ny fordonsutveckling och ny biodrivmedelsproduktion negativt. Det är svårt att finansiera så kapitaltunga satsningar med dagens kortsiktiga näringspolitik inom transportsektorn.

Överkompensationen får inte beräknas på felaktiga grunder eller för snävt.

Angående frågan om överkompensation anser Svebio precis som LRF att regeringen bör driva frågan mot EU-kommissionen om att val av energikällor enligt artikel 194 Fördraget om Europeiska Unionens Funktionssätt (FEUF) kvartstår som en fråga om nationell befogenhet. Dessutom är beskattning en nationell kompetens. Konsekvensen blir att regeringen kan driva en tydlig förhandlingslinje om att beskattning av biodrivmedel som produceras på inhemsk biomassa (förnybar energi) och frågan om överkompensation enligt statsstödsreglerna inte tillhör EU-kommissionens befogenhetsområde.

Som redovisats av Energimyndigheten bör bruttomarginalerna för FAME och etanol harmoniseras, metanolbeskattningen för FAME inkluderas i beräkningsunderlaget och Energimyndighetens beräkningar uppdateras för att se om någon överkompensation de facto föreligger för FAME. Det är idag orimligt att enskilda bolag kan drabbas av retroaktiv skatt baserat på beräkningar av en genomsnittlig produktionskostnad. Detta försvårar för nya aktörer eller för aktörer med svårare råvaror att konkurrera på marknaden.

Vidare bör Energimyndigheten och Finansdepartementet tydligt redovisa hur man har hanterat variationen av råvarukostnader för HVO-produktion. I Energimyndighetens egen rapport, "Hållbara biodrivmedel och flytande bränslen 2013", står det tydligt redovisat att råvarorna till HVO utgörs av avfall från slakteri, råttallolja, palmolja, animaliskt fett samt vegetabilisk eller animalisk avfallsolja. Det framgår inte i promemorian eller i Energimyndighetens övervakningsrapport (Övervakningsrapport avseende skattebefrielse för flytande biodrivmedel år 2013, DNR 2014-0294) hur variationen i råvarukostnader för HVO har hanterats. Är råvarukostnaden baserad på ett representativt medelvärde baserat på relativa volymer eller har endast en råvara använts som grundvärde i beräkningen?

Svebio stödjer Energimyndighetens förslag om metoderna för hur överkompensationen beräknas bör ses över i samarbete med branschens aktörer. I beräkningarna bör samtliga typer av merkostnader så som investeringar i fordon, produktion, service, infrastruktur och logistik planering som bytet till ett biodrivmedelsdedikerat fordon innebär inkluderas.

Energimyndighetens senaste revidering av kostnadsnivåerna för FAME i sitt remissvar Dnr 2014-4019 visar tydligt att det kostnadsunderlag som legat till grund i förhandlingarna med kommissionen är felaktigt. Det är därför ett minimikrav att Regeringen ser över de föreslagna skattenivåerna utifrån det nya kunskapsläget. Regeringen bör även återkomma till kommissionen och tydliggöra konsekvenserna för miljö och näringsliv av alltför snäva bedömningsgrunder i frågor runt överkompensation. Det är nödvändigt att metodiken för dessa beräkningar är korrekta för att säkerställa att beslut runt överkompensation är baserade på relevant fakta.

Vid en revidering av kostnadsnivåerna för biodrivmedel bör även den "metanolskatt" på 27 öre/liter som belastar FAME inkluderas, för att visa bränslets totala skattebörda. Det vore även relevant att se om man kan göra en särskiljning mellan FAME för låginblandning och FAME för dedikerade fordon (B100), då B100 är en mycket mer priskänslig produkt än den FAME som används vid låginblandning.

Finansdepartementet bör även tydliggöra hur man har beräknat och fastställt den kraftiga säkerhetsmarginal som inkluderats i höjningen i energiskatt på FAME. Den nivå som har lagts med näst intill en dubbling i förhållande till den framräknade överkompensationsnivån kan inte anses rimlig.

Om frågan om överkompensation inte går att komma runt eller metoden för beräkning av överkompensation inte kan revideras är det rimligt att säkerhetsmarginalen slopas och energiskatten för FAME för låginblandning fastställs i enlighet med Energimyndighetens reviderade beräkningar. Detta innebär att den nya skattenivån beräknas utifrån faktiskt överkompensation istället för antagen överkompensation. Nivån bör även justeras ned med hänsyn till metanolskatten.

Sverige bör även verka för att öka rättsäkerheten för aktörer inom transportsektorn och förhandla bort kravet på retroaktivitet vid överkompensation, då detta utgör en stor begränsning för framtida marknadstillväxt. Det är inte rimligt att enskilda aktörer riskerar att drabbas av retroaktiv skatt när de följer svensk skattelagstiftning.

Politiken inom transportsektorn måste komma på plats genom breda överenskommelser samt införandet av ett branschråd.

Remissens konsekvensanalys belyser inte de kostsamma samhällseffekter som införandet av en kraftigt ökad beskattning på FAME innebär. Vidare är

avsaknaden av information och dialog med branschens problematiskt. Den korta framförhållningen i remissen samt avsteget från tidigare politiska försäkringar om att rena höginblande biodrivmedel även fortsatt ska ha gynnsamma villkor över lång tid undergräver starkt förtroendet för hur frågor runt transportsektorn hanteras av regeringen.

Genom förslaget att kraftigt höja skatten på FAME med kort varsel och viljan att fortsatt begränsa låginblandningen i bensin och diesel förstärks nu ytterligare den osäkerhet som finns på marknaden angående de framtida styrmedlen för transportsektorn och biodrivmedel. Det är därför av största vikt att regeringen omgående bjuder in till samtal med samtliga riksdagspartier och skapar en bred överenskommelse om hur målet om en fossiloberoende fordonsflotta ska uppnås. Det finns idag en stor samsyn bland transportsektorns aktörer om ramarna för hur de framtida styrmedlen bör utformas. De partipolitiska samtalen bör därför utgå utifrån inkomna remissvar på Utredningen om en fossilfri fordonstrafik (SOU 2013:84; Dnr N2014-7434-E). I samband med remisshandlingen och i arbetet med att införa långsiktiga styrmedel för transportsektorn bör också ett branschråd bestående av relevanta aktörer inrättas.

Övriga kommentarer

Svebio beklagar att remissen genomförs under sommaren 2 juli till 7 augusti då många aktörer har semester. Remisstiden har inneburit att vi inte har kunnat förankra detta remissvar på ett sådant sätt som hade varit önskvärt. Det är också beklagligt att finansdepartementet trots påpekanden från Svebio inte har breddat listan med remissinstanser till att inkludera de aktörer på användarsidan som främst kommer att drabbas av föreslagna förändring i skattenivåer för FAME, som bussbolag, kollektivtrafikbolag, åkerier, kommuner och landsting.

VILKA ÄR BIODRIV?

Vi är ett nätverk för organisationer och företag med intresse av att minska klimatpåverkan och påskynda omställningen till en fossilfri transportsektor genom ökad användning av biodrivmedel. BioDriv bjuder in till samtal om hållbara och energieffektiva lösningar från transportsektorn – med branschens olika intressenter, beslutsfattare och allmänhet, så att politik, styrmedel och regelverk skapar förutsättningar för lönsam kommersiell produktion och användning av hållbara biodrivmedel. Vårt långsiktiga mål är att förverkliga visionen om en fossiloberoende transportsektor 2030. Vi uppmuntrar regionala initiativ, med lokalt anpassade lösningar. BioDriv utgör en sektion inom SVEBIO vars medlemmar representerar företag och organisationer som vill skapa förändring. BioDriv utgörs av representanter från, jord- och skogsbruk med tillhörande industri, fordonstillverkare, biodrivmedelsproducenter, forskare och bransch-/intresseorganisationer, med flera. www.svebio.se/biodriv