

SVEBIO
Svenska Bioenergiföreningen
/Kjell Andersson

2021-09-10

REMISSYTTRANDE

Dnr: Fi2021/02661

Till
Finansdepartementet

Remissvar om EU-kommissionens förslag till reviderat energiskattedirektiv

Svebio, Svenska Bioenergiföreningen, har beretts möjlighet att yttra sig över rubricerade förslag och vill framför följande:

Svebios ståndpunkter i sammanfattning

- . EU-kommissionen missar tillfället att introducera en gemensam minimiskattesats för koldioxidutsläpp. Det är anmärkningsvärt med tanke på att direktivförslaget är en del av den gröna given. Sverige bör föreslå en koldioxidskatt på 25 €/ton utanför ETS.*
- . Förslagen kommer tillsammans med de förslag som lagts för ETS och ett nytt ETS-system för byggnader och transporter att leda till mycket olika priser på koldioxidutsläpp i olika sektorer. Det innebär en ineffektiv klimatpolitik.*
- . Vi avvisar förslaget om att införa minimiskatter på biobränslen, både fasta, flytande och gasformiga biobränslen. Det finns inget skäl angivet för denna beskattning och det strider mot principen om att klimatneutrala energikällor inte ska beskattas och försvårar möjligheterna att nå ambitiösa klimatmål.*
- . Vi stödjer förslaget om att beskatta efter energiinnehåll istället för efter volym. Men beskattningen av de fossila bränslena efter energiinnehåll bör omvandlas till en koldioxidskatt.*
- . Energiskattedirektivets minimiskatter bör enbart kopplas till energiinnehåll och/eller koldioxidutsläpp och bör inte användas som styrmedel för andra utsläpp eller miljöpåverkan. Dessa effekter bör regleras genom andra regelverk.*
- . Utformningen av regelverket för beskattning kan leda till att Sverige tvingas minska elskatten för hushåll och servicenäringar mycket kraftigt. Det får mycket stora konsekvenser för den svenska skattepolitiken och energiförsörjningen.*
- . Om inte Sverige får gehör för betydande ändringar bör Sverige avvisa förslaget. Ett alternativ kan vara att genomföra en reform med begränsade förändringar, främst beräkning av skatterna efter energiinnehåll eller koldioxidutsläpp istället för volym, samt eliminering av undantag.*

Samordnad beskattning och pris på koldioxidutsläpp

Syftet med energiskattedirektivet är att samordna beskattningen inom EU för att undanröja skattekonkurrens. Det sker genom att fastställa obligatoriska minimiskatter på ledande energiråvaror och el. Beskattningsrätten är dock en nationell kompetens. EU finansieras inte genom beskattning av medborgarna utan genom avgifter från medlemsstaterna, som fastställer skattesatser. Samordning av beskattning bör inskränkas till områden där beskattning används som ett nationellt stöd och skapar orättvisa konkurrensvillkor. Som en del av den gemensamma klimatpolitiken är det emellertid naturligt att samordna skatter och avgifter på fossila koldioxidutsläpp. Detta för att åstadkomma en effektiv styrning för reduktion av utsläppen. "Carbon pricing" kan ske endera med utsläppshandel eller med koldioxidskatt. Sverige har i första hand valt koldioxidskatt, men ingår också i den europeiska utsläppsrättshandeln ETS. Trots att Sverige har världens högsta koldioxidskatt har Sverige haft en god ekonomiska tillväxt. Utsläppen av koldioxid har minskat kraftigt i sektorer med full koldioxidskatt.

Enligt Svebios uppfattning borde alla EU:s medlemsstater införa koldioxidskatt. Idag finns det koldioxidskatt på relevant nivå, förutom i Sverige även i Finland, Danmark, Irland och Frankrike. Tyskland har nyligen infört ett handelssystem för klimatcertifikat som har samma effekt som en koldioxidskatt. Ytterligare några länder har koldioxidskatt på mycket låg, närmast symbolisk nivå. Österrike har fattat principbeslut om koldioxidskatt men ännu inte infört den. I flera länder diskuteras frågan.

Det borde vara naturligt att vid revisionen av energiskattedirektivet införa koldioxidskatt som ett obligatorium i hela EU, med en miniminivå som gäller alla fossila bränslen i alla sektorer utanför ETS. Det skulle vara ett bättre styrmedel även för byggnadssektorn och transportsektorn som nu föreslås få ett handelssystem. En koldioxidskatt har fördelen att nivån är fastlagd och kostnaden därför förutsägbar för alla aktörer, både hushåll och företagare.

Nu etableras olika nivåer på koldioxidpris

De förslag som lagts av EU-kommissionen innebär att det etableras olika prisnivåer på koldioxidutsläpp i olika sektorer:

- . Tung industri, kraftproduktion, större värmeverk, sjöfart och inomeuropeiskt flyg. Idag relativt högt CO₂-pris (över 60 €/ton) och sannolikt stigande genom skärpningen av ETS.
- . Byggnader. Osäkert vilken kostnad som uppstår i det ETS-system som etableras tillsammans med transportsektorn. Förslaget innebär att man också inför regler som ska förhindra alltför snabb ökning av CO₂-kostnaden. Dessutom beläggs uppvärmningsbränslen med en minimiskatt i energiskattedirektivet på relativt låg nivå (cirka 12€/ton CO₂ för eldningsolja och 16€/ton CO₂ för naturgas).
- . Transporter. Relativt låg CO₂-kostnad i det nya ETS-systemet, men också hög minimiskatt enligt energiskattedirektivet och därför fortsatt hög skatt i medlemsländerna. Dessutom reglering genom krav på utsläpp från fordon. Låg priselasticitet gör att ETS-delen troligen har liten effekt.
- . Areella näringar, byggnadsverksamhet mm (i praktiken traktorer och arbetsmaskiner) får mycket förmånlig låg minimiskatt, dvs mycket låg CO₂-kostnad (cirka 12€/ton CO₂ för diesel)
- . Industri utanför ETS, dvs lättare industri och småindustri, får mycket låg CO₂-kostnad, enbart minimiskatten för uppvärmningsbränslen i energiskattedirektivet (cirka 12€/ton CO₂ för eldningsolja och 16€/ton för naturgas). Det innebär att lätt industri, som har en mindre

utsatt konkurrenssituation, får en avsevärt lägre utsläppskostnad än tung industri som har hög energikostnad och är utsatt för hårdare internationell konkurrens.

Vi anser att det är felaktigt att införa dubbla styrmedel för byggnaders uppvärmning och i transportsektorn, och vi anser att man bör sträva efter likartad CO₂-kostnad i alla delar av ekonomin. Att ha samma minimiskatt oberoende av användningsområde underlättar dessutom skatteuppbörden och förhindrar skattefusk.

Vi förstår att det är politiskt känsligt att lägga koldioxidskatt på småföretagares och bönders verksamhet; här är det de gula västarna som spökar. Men det är samtidigt verksamheter där konvertering till biobränslen ofta är möjlig.

Skatt per energienhet

Vi stödjer förslaget om att införa skatt per energienhet istället för dagens system med skatt per volym oberoende av energiinnehåll. Vi har länge krävt denna reformering av direktivet, som bl a har straffat bränslen med lägre energiinnehåll per liter, som motoralkoholer i förhållande till bensin.

Det skulle vara ännu bättre om man beskattade efter koldioxidutsläpp, eftersom reducerade utsläpp av koldioxid är syftet med EU:s klimatpolitik och skärpta klimatmål. Vårt förslag är att man lägger en sådan minsta gemensam koldioxidskatt på 25 €/ton CO₂ för all energianvändning utanför ETS. I det tidigare förslaget till reviderat energiskattedirektiv, som presenterades av kommissionen 2011, men som drogs tillbaka 2015, fanns ett förslag om koldioxidskatt på 20 €/ton CO₂. Det är förvånande att kommissionen nu lägger ett förslag om enbart energiskatt istället för koldioxidskatt som en del av ett paket för skärpt klimatpolitik.

Nej till skatt på annan miljöpåverkan i direktivet

I motivtexten punkt 3 anförs att beskattningen av bränslen också bör återspegla den inverkan bränslen och el har på miljö och hälsa, enligt polluter pays principle. Detta kan vara ett motiv till att man också föreslår minimiskatt även på biobränslen. Vi instämmer i polluter pays principle, men det finns ett grundläggande problem i att lägga en generell skatt som ska reflektera denna miljöpåverkan. Medan klimatpåverkan direkt kan kopplas till kolinnehåll och därmed koldioxidutsläpp finns det inget entydigt samband mellan bränsleförbrukning och andra emissioner än koldioxid. Utsläppen beror för biobränslen på kvalitén i bränslet (torrhet, kväveinnehåll etc) och inte minst på vilken reningsutrustning som installeras. Samma bränsle kan ge mycket olika utsläpp per energienhet. En generell "miljöskatt" på biobränslen drabbar alla lika, oberoende av reningsteknik, och skatten förblir lika hög om man förbättrar sin anläggning och minskar emissionerna; den ger inga incitament för förbättring. Skatten läggs också, enligt förslaget, enbart på större anläggningar över 5 MW som ofta har bättre rening än mindre pannor.

Miljöpåverkan bör istället regleras genom lagstiftning och reglering av utsläpp eller genom avgiftssystem som belönar reducerade utsläpp, modell den svenska kväveoxidavgiften.

Nej till minimiskatt på biobränslen

Vi motsätter oss med bestämdhet att man vill införa minimiskatter på biobränslen, av flera skäl:

- . Det är ologiskt att ta ut skatt på bränslen som inte ger klimatpåverkan. Biobränslets utsläpp av koldioxid betraktas i klimatrapportering och inom ETS som 0-utsläpp eftersom koldioxiden är en del av det naturliga kolkretsloppet. Fossila utsläpp i livscykeln beskattas i andra sektorer, t ex arbetsmaskiner.
- . En sådan skatt innebär att bioenergi särbehandlas negativt i relation till andra förnybara energikällor.
- . Beskattningen av biobränslen försvårar och försenar konvertering från fossila bränslen till förnybara fossilfria bränslen och gör det därför svårare att nå EU:s klimatpolitiska mål.
- . Det finns oss veterligen inga exempel på att låg beskattning av biobränslen påverkar konkurrensförhållandena inom EU. Därför saknas motiv för att inkludera dessa i energiskattedirektivet.
- . Skatten innebär en retroaktiv beskattning av anläggningar som redan genomfört klimatkonverteringar och ersatt fossila bränslen med trädbränslen som flis och pellets.

Många nackdelar med skatt på trädbränslen

Förslaget innebär att skatt införs på bränslen under två KN-nummer, 4401 och 4402, bränsleved och träkol, men enbart om dessa bränslen avses eldas i anläggningar över 5 MW. Förslaget måste också av praktiska skäl avvisas.

Den engelska definitionen av KN 4401 är följande:

"Fuel wood in logs, billets, twigs, faggots or similar form; wood chips and particles; sawdust and wood waste and scrap; whether or not agglomerated in logs briquettes, pellets or similar form." Faggot är ett knippe. Billet är ett grovt trästycke.

Tanken med beskrivningen är säkert att inkludera alla typer av fasta trädbränslen.

Åkerbaserade fasta bränslen är inte inkluderade i KN 4401. Det betyder att halm och andra restprodukter från jordbruk är skattefria. Frågan inställer sig om detta också gäller vedartade energigrödor som salix och poppel eller energigräs. Vad gäller för vedartade bränslen som i övrigt klassificeras som biogent avfall från urbana miljöer, från trädgårdar, parker och i anslutning till vägar och gator och annan infrastruktur? En annan oklarhet gäller beskärningsmaterial från fruktodlingar och vingårdar.

Skatt för bränsle över 5 MW

Villkoret att skatt bara ska tas ut om bränslet används i en anläggning större än 5 MW verkar vara en anpassning till förslaget till reviderat förnybartdirektiv, där kommissionen föreslår att hållbarhetskriterierna för fasta bränslen ska gälla för anläggningar med en termisk effekt över 5 MW. Detta skattevillkor får betydande negativa konsekvenser:

- . Det uppstår en konstlad skattegräns mellan anläggningar som är snarlika, exempelvis mindre värmeverk där man på ena orten installerat en panna på 4 MW medan man på den andra orten installerat en panna på 5,5 MW.
- . När nyinvesteringar görs kommer man att installera pannor på 4,99 MW oberoende av om detta är den optimala storleken, för att undvika beskattning.
- . Små anläggningar får lägre bränslekostnad än stora anläggningar, vilket motverkar strukturrationalisering och effektiv drift. Detta kan också ha miljöeffekter eftersom man på en större anläggning lättare kan genomföra rening som ger lägre utsläpp per energienhet.
- . Skatten motverkar generellt kollektiva lösningar som fjärrvärme.

. Skatten skapar parallella bränslemarknader och svårigheter för bränsleleverantörer. Den öppnar också möjligheter för fusk, med handel med obeskattat bränsle mellan olika anläggningar.

Samma skatt på alla trädbränslen missgynnar de billigaste mest

Genom att minimiskatten tas ut lika per energienhet kommer den att slå olika beroende på bränslenas marknadspris. För förädlade bränslen med högt marknadspris per energienhet blir skatten lägre procentuellt som påslag på bränslepriset jämfört med oförädlade bränslen med lågt marknadspris. Enligt vår beräkning ger en skatt på 0,45 €/MJ en prishöjning på 5% på pellets, en prishöjning på 7 – 10% på skogsflis och biprodukter och en prishöjning på 16% på returträ, utifrån dagens priser (Energimyndighetens officiella prisstatistik). Det betyder alltså att billiga avfallsbränslen, som vi bör ta hand om av miljöskäl, belastas med den högsta procentuella skatten. Risken är betydande att de billigaste bränslena hamnar på deponi, i Sverige eller utomlands.

Skatten kommer generellt att göra trädbränslen mindre konkurrenskraftiga och kommer att höja bränslekostnaderna i fjärrvärmesystem med sämre konkurrensförmåga gentemot andra uppvärmningsalternativ. En mindre användning av skogsbränslen ökar avgången av koldioxid från nedbrytningen av avverkningsrester.

Straffskatt på biodrivmedel

Vi avvisar förslaget om minimiskatter på biodrivmedel med samma argument som för fasta biobränslen. Biodrivmedel är förnybara och koldioxidneutrala, dvs ska anses ha 0-utsläpp vid förbränning i enlighet med internationella klimatkonventioner. Emissioner under livscykel ska beskattas i den sektor där de uppstår, t ex i transportsektorn eller vid tillverkning av gödselmedel i kemiindustrin.

Kommissionens förslag är att biodrivmedel som tillverkas av "livsmedels- och fodergrödor", som svensk veteetanol och svensk rapsdiesel RME, ska beläggas med en minimiskatt som från 2023 är hälften av skatten på fossila biodrivmedel och som 2033 blir samma som för fossila drivmedel. Under perioden 2023 – 2033 ska skatten gradvis höjas till den högre nivån med en tiondel om året. Skatten kommer att driva bort dessa drivmedel från marknaden. För svensk del kan frågan hanteras genom att skatten tas ut inom kvotplikten, men den obligatoriska beskattningen slår ut alla rena och högblandade biodrivmedel som ligger utanför kvotplikten, som ED95, E85, B100 och HVO100 (för den del som är grödebaserad). Kommissionen anger inget skäl för denna straffbeskattning och den bör avvisas av den svenska regeringen. Det finns ingen anledning att straffbeskatta drivmedel som bidrar till att reducera utsläppen av fossil koldioxid i transportsektorn.

Detsamma gäller den straffskatt som föreslår för "hållbar biogas" och för "hållbara biodrivmedel" i övrigt. För dessa bränslen föreslås en skatt som är hälften av den på fossila drivmedel 2023, men utan höjning till 2033.

Det är särskilt svårt att förstå logiken i att straffbeskatta biogas som fordonsbränsle samtidigt som kommissionen föreslår reducerad skatt på fossil naturgas och fossil LPG som används som fordonsbränsle.

Också på avancerade biodrivmedel, tillverkade av råvaror i Annex IX A och B i förnybartdirektivet, föreslås minimiskatt, om än på låg nivå. Alla minimiskatter på biobränslen och biodrivmedel bör avvisas.

Behandlingen av biobaserade syntetiska bränslen

Definitionerna av "renewable fuels of non-biological origin" (RFNBO) och "low carbon fuels" medför att syntetiska bränslen tillverkade av återvunna biogena kolflöden, t ex genom bio-CCU, inte gynnas i förhållande till bränslen tillverkade av återvunnet fossilt kol. RFNBO-bränslen utesluter till och med bränslen som görs av förnybar vätgas tillsammans med kol av biogent ursprung. Det måste klargöras att sådana syntetiska bränslen är att betrakta som avancerade biodrivmedel, särskilt som biogen CO₂ inte ingår i förteckningen över godkända råvaror i Annex IX A i förnybartdirektivet.

Undantag i artikel 16

Enligt förslaget till artikel 16 kan medlemsstaterna undanta eller reducera skatten för biobränslen som används för bland annat elproduktion eller elproduktion i kraftvärme. Undantag medges också vid produktion av avancerade biodrivmedel. Men något liknande undantag medges inte för värmeproduktion. Vi anser som tidigare nämnts att det inte alls bör ske någon beskattning av förnybara biobränslen. I förteckningen över skatteundantag i artikel 16.b nämns metan från övergivna kolgruvor (fossil metan), men inte metan från deponier (till stor del biogen metan).

Elbeskattningen

Vad vi förstår har man strukit möjligheten att differentiera beskattningen mellan "business use" och "non-business use", liksom möjligheten att ha olika skattesatser för el och andra energibärare för värme. Detta ger mycket stora konsekvenser för den svenska energibeskattningen och därmed energipolitiken. Om elskatten för hushåll och service sänks från dagens nivå på 35,6 öre/kWh till minimiskattenivån skapar det mycket starka incitament för exempelvis elvärme, vilket leder till förstärkta effekt- och kapacitetsproblem och ökad konkurrens om el. Det minskar också kraftigt incitamenten för energieffektivisering. Dessutom orsakar det ett mycket stort skattebortfall för staten. Om elskatten för företagen måste höjas till samma nivå som för hushåll och service skapar det mycket stora problem för den tillverkande industrin.

Den föreslagna modellen innebär också ett mycket stort intrång i den nationella beskattningsrätten.

Möjligheten till skattedifferentiering måste behållas i direktivet.

Sveriges möjlighet att ta ut koldioxidskatt

Vi har också uppfattat att direktivförslaget gör det omöjligt att göra differentiering mellan energiskatt och koldioxidskatt. Också på den här punkten måste Sverige hävda rätten att även i framtiden kunna använda den nationella koldioxidskatten som ett starkt styrmedel för klimatomställning

Bra att undantag tas bort – men man bör gå längre

Vi tycker det är utmärkt att man föreslår att en lång rad olika skatteundantag tas bort. Det gäller både för enskilda verksamheter och för olika geografiska områden. Men vi tycker inte att man fullföljt denna princip tillräckligt. Skattereduktionerna i artikel 8 och annex 1B för jordbruk och arbetsmaskiner är inte motiverade, särskilt som man dessutom bibehåller en minimiskatt för biodrivmedel i dessa sektorer. Minimiskatten för biodiesel ska till och med ökas till densamma som för fossil diesel. Här avstår man från att införa styrmedel för omställning i denna del av ekonomin, där man dessutom själva skulle kunna producera förnybara drivmedel. Möjligheten till skattenedsättning för jordbruket innebär också att man öppnar för fortsatt skattekonkurrens mellan olika EU-länder inom livsmedelsproduktionen.

Sammanfattande bedömning

Förslaget till revidering av energiskattedirektivet innehåller några positiva steg, främst beskattning efter energiinnehåll istället för volym och en riktig värdering av klimatpåverkan för olika fossila bränslen. Men förslaget innehåller ett stort antal negativa delar, som beskattning av förnybara skogsbaserade biobränslen och straffskatt på åkerbaserade biodrivmedel. De nya reglerna hotar dessutom att förhindra den svenska differentieringen av elskatten och den svenska koldioxidskatten. Om inte direktivet ändras på dessa avgörande punkter bör den svenska regeringen stoppa direktivet genom att inlägga veto i rådet. Ett direktiv med denna utformning hotar den svenska klimatomställningen och den svenska användningen av biobränslen.

Svenska Bioenergiföreningen

Gustav Melin
Vd

Kjell Andersson
näringspolitisk chef