

Finansdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Remiss av promemorian Avskaffad skattebefrielse för vissa biobränslen för uppvärmning samt ändrade förutsättningar för skattebefrielse för biogas och biogasol

Fi2020/01997/S2

1 Sammanfattning

Skatteverket har inga invändningar mot att skattebefrielsen för vissa flytande biobränslen avskaffas.

Skatteverket har inte heller några invändningar mot att det införs ytterligare villkor för skattebefrielse för biogas och biogasol, men har synpunkter på villkorens utformning.

Skatteverket avstyrker att det införs ett villkor om att bränslet ska omfattas av ett anläggningsbesked enligt hållbarhetslagen¹ för att återbetalning ska kunna medges med stöd av 6 a kap. 2 c § LSE², om det inte samtidigt införs en möjlighet även för den som ansöker om återbetalning att få ett anläggningsbesked.

Skatteverket anser att det bör ställas krav på att förbrukaren ska ha ett anläggningsbesked enligt hållbarhetslagen för att kunna få återbetalning med stöd av 6 a kap. 2 c § LSE och att det i hållbarhetslagen bör införas bestämmelser som gör det möjligt för förbrukaren att få ett anläggningsbesked.

Skatteverket avstyrker att bestämmelser införs som innebär att endast det i promemorian angivna kravet ställs på förbrukare som ansöker om återbetalning med stöd av 6 a kap. 2 c § LSE för att visa att gasen inte har framställts av livsmedels- eller fodergrödor.

Skattebefrielsen enligt 7 kap. 3 a och 3 b §§ LSE, bl.a. för biogasol, är villkorad av att bränslet omfattas av ett anläggningsbesked enligt hållbarhetslagen. Detta villkor är i dag omöjligt att uppfylla avseende motorbränsle för annat än transportändamål. I promemorian finns förslag om att ändra detta avseende biogasol. Skatteverket anser att detta bör ändras även avseende de bränslen för vilka skattebefrielsen även fortsättningsvis regleras i 7 kap. 3 a och 3 b §§ LSE.

Skatteverket anser att beskrivningen av innebörden av den gemensamma övergångsbestämmelsen till ändringarna i LSE behöver justeras.

Skatteverket har utöver vad som anges ovan inga invändningar mot att de förslag som finns i promemorian införs.

¹ Lagen (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen

² Lagen (1994:1776) om skatt på energi

2 Skatteverkets synpunkter

2.1 Skattebefrielse för biogas och biogasol som förbrukas för uppvärmning

Skatteverket avstyrker att det införs ett villkor om att bränslet ska omfattas av ett anläggningsbesked för att återbetalning ska kunna medges med stöd av 6 a kap. 2 c § LSE, om det inte samtidigt införs en möjlighet även för den som ansöker om återbetalning att få ett anläggningsbesked. I samband med att begreppet anläggningsbesked infördes gjordes vissa uttalanden i förarbetena avseende betydelsen av att inneha ett eget anläggningsbesked när det gäller innebörden av ”omfattas av ett anläggningsbesked”³. Mot bakgrund av dessa uttalanden är det Skatteverkets bedömning att återbetalning inte längre kommer att kunna medges med stöd av 6 a kap. 2 c § LSE om lagtexten ändras i enlighet med förslaget. I promemorian anges att utan skattebefrielse för biogasol och biogas skulle det innebära svårigheter att uppnå Sveriges och EU:s klimatmål.

Det är angeläget att det ställs sådana krav på förbrukaren att det ska kunna anses vara i tillräckligt hög grad säkerställt att skattebefrielsen som ges genom återbetalningen omfattas av statsstödsgodkännandet. Det är också angeläget att systemet utformas på ett sådant sätt att det är möjligt för förbrukaren att uppfylla de krav som ställs för skattebefrielse. Skatteverket anser därför att det bör ställas krav på att förbrukaren ska ha ett anläggningsbesked för att kunna få återbetalning och att det bör införas en möjlighet för denne att få ett anläggningsbesked. Skatteverkets kontroll skulle då kunna ske med samma utgångspunkt som i dag är aktuell avseende skattebefrielsen för biodrivmedel⁴. Det skulle i så fall kunna bli fråga om ett kontrollsystem av enklare slag, så som i promemorian beskrivs som en möjlighet för den som är skattskyldig och förbrukar biogas och biogasol för uppvärmning. Med ett förenklat kontrollsystem skulle den administrativa bördan för företaget kanske inte behöva bli större än den som föranleds av det krav på kontrollrutiner som bör ställas på förbrukaren för att återbetalning ska kunna medges utan att förbrukaren har ett eget anläggningsbesked.

Under år 2019 ansökte 271 företag om återbetalning för biogas med stöd av 6 a kap. 2 c § LSE. Införandet av en möjlighet att ansöka om återbetalning även för biogasol kan eventuellt medföra att det tillkommer några företag. Om kravet på att ha ett eget anläggningsbesked skulle gälla även den som ansöker om återbetalning torde det således vara fråga om ett relativt begränsat antal ytterligare företag som skulle behöva ett anläggningsbesked.

Av promemorian framgår att avsikten är att det för de förbrukare som ansöker om återbetalning ska vara tillräckligt att säkerställa att den skattskyldige leverantören har ett anläggningsbesked som omfattar den aktuella gasen och att förbrukaren på begäran från Skatteverket ska kunna visa upp leverantörens anläggningsbesked för att styrka sin rätt till återbetalning. Skatteverket avstyrker att bestämmelser införs som innebär att endast detta krav ställs på sådana förbrukare för att visa att gasen inte har framställts av livsmedels- eller fodergrödor. Enligt Skatteverkets uppfattning måste ytterligare krav ställas för att detta ska kunna anses vara visat. I annat fall finns det risk att skattebefrielsen som ges genom återbetalningen står i strid med statsstödsgodkännandet.

³ Jfr prop. 2015/16:38 s. 17, 27, 29 och 30.

⁴ Jfr prop. 2015/16:38, s. 29, författningskommentaren till 7 kap. 3 d § LSE.

Ett anläggningsbesked kan återkallas och beslutshandlingen kan därför aldrig utgöra något bevismedel för att visa att leverantören har ett anläggningsbesked vid den tidpunkt som är avgörande för bedömningen av om villkoret avseende anläggningsbesked är uppfyllt. Det är tillåtet för leverantören att hantera både sådan gas som framställts av livsmedels- eller fodergrödor och sådan gas som inte framställts av sådana grödor. Såvitt går att utläsa av promemorian ska anläggningsbeskeden för biogas och biogasol för uppvärmningsändamål ha samma utgångspunkt som nuvarande anläggningsbesked för biodrivmedel. Leverantörens kontrollsystem ska således på massbalansnivå säkerställa att leverantören har kunskap om huruvida biogas och biogasol som denne hanterar är framställd av livsmedels- eller fodergrödor eller av något annat. Enbart omständigheten att leverantören har ett anläggningsbesked innebär inte att kontrollsystemet på massbalansnivå har visat att den gas som denne levererat till förbrukaren inte är framställd av livsmedels- eller fodergrödor.

Om utgångspunkten för den fortsatta beredningen av detta lagstiftningsärende fortfarande kommer att vara att förbrukaren inte ska behöva ha ett eget anläggningsbesked för att kunna få återbetalning med stöd av 6 a kap. 2 c § LSE, behöver lagtextförslaget justeras och ytterligare krav ställas avseende hur förbrukaren ska visa att gasen inte har framställts av livsmedels- eller fodergrödor. Det behöver även klargöras om skattebefrielse ska kunna medges även när det inte är den som levererar direkt till förbrukaren som har anläggningsbeskedet utan dennes leverantör, eller någon ännu tidigare i en leverantörskedja. Om skattebefrielse ska medges även i dessa fall bör det klargöras vid vilken tidpunkt det är avgörande att leverantören har ett anläggningsbesked. Även med bara en mellanhand utan anläggningsbesked är det Skatteverkets bedömning att risken ökar för att skattebefrielse medges för gas som framställts av livsmedels- eller fodergrödor. Det bör också klargöras om skattebefrielse ska kunna medges även om en förbrukare utan anläggningsbesked sammanblandat gas av olika ursprung. I så fall bör det även framgå vilka krav som ska ställas på det massbalanssystem som då behöver finnas hos förbrukaren samt om det är Skatteverket som ska ansvara för bedömningen av detta.

Om förbrukarens skattebefrielse ska vara villkorad av att leverantören har ett anläggningsbesked måste förbrukaren enkelt kunna få information från Energimyndigheten om att leverantören hade ett anläggningsbesked vid den tidpunkt som är avgörande för bedömningen av om villkoret är uppfyllt. Det är därför angeläget att det vid varje tillfälle finns aktuell information på Energimyndighetens webbplats om vem som har eller har haft ett anläggningsbesked för respektive bränsle och ändamål. Av informationen behöver det framgå från vilken tidpunkt anläggningsbeskedet gäller och i förekommande fall från vilken tidpunkt anläggningsbeskedet inte längre gäller.

2.2 Skattebefrielse för vissa bränslen som förbrukas i stationära motorer

Enligt nuvarande lydelse av 7 kap. 3 a och b §§ LSE medges avdrag för vissa bränslen, bl.a. biogasol, som förbrukats eller sålts som motorbränsle. Ett villkor för skattebefrielsen är att bränslet omfattas av ett anläggningsbesked (7 kap. 3 c § LSE). Det är dock endast möjligt att få ett anläggningsbesked för bränsle som används som motorbränsle för transportändamål. För bränsle som används som motorbränsle i en stationär motor är det därför i dag omöjligt att uppfylla detta villkor.

I promemorian finns förslag dels om att skattebefrielsen för biogasol som förbrukats eller sålts som motorbränsle i stället ska regleras i samma paragraf som biogas (7 kap. 4 § LSE),

dels om att införa en möjlighet att få ett anläggningsbesked för biogas och biogasol även när de används för andra energiändamål än transportändamål. Det finns dock inget förslag om att införa en motsvarande möjlighet för de motorbränslen för vilka skattebefrielsen även fortsättningsvis regleras i 7 kap. 3 a och 3 b §§ LSE.

Om avsikten är att skattebefrielsen enligt 7 kap. 3 a och 3 b §§ LSE endast ska omfatta användning som motorbränsle för transportändamål anser Skatteverket att dessa paragrafer bör ändras så att det i stället för ”motorbränsle” anges *motorbränsle för transportändamål*.

Om avsikten är att skattebefrielsen enligt 7 kap. 3 a och 3 b § LSE även ska omfatta användning som motorbränsle för annat än transportändamål anser Skatteverket att det i stället är antingen 7 kap. 3 c § LSE eller 3 a kap. 1 § hållbarhetslagen som bör ändras. 7 kap. 3 c § LSE bör i så fall ändras så att det för skattebefrielse vid sådan användning inte ställs något krav på anläggningsbesked, under förutsättning att detta är förenligt med EU-rätten. Alternativt bör det i 3 a kap. 1 § hållbarhetslagen införas en möjlighet att få ett anläggningsbesked även för sådan användning.

2.3 Övergångsbestämmelsen till LSE

Det finns en gemensam övergångsbestämmelse till samtliga föreslagna ändringar i LSE. I avsnitt 5 i promemorian finns en beskrivning som är avsedd att förtydliga innebörden av övergångsbestämmelsen. Motsvarande beskrivning finns i författningskommentaren till övergångsbestämmelsen. Innebörden av övergångsbestämmelsen kommenteras endast i förhållande till ändringarna av skattebefrielsen och inte i förhållande till den föreslagna ökningen av uppgiftsskyldigheten för den som medges skattebefrielse (7 kap. 4 a § LSE).

För samtliga situationer i beskrivningen anges att förbrukningen/försäljningen ”ska ha skett före ikraftträdandet för att skattebefrielse ska medges”. Utgångspunkten för beskrivningen är således att de föreslagna ändringarna i samtliga fall medför att skattebefrielsen avskaffas. I promemorian finns dock ett ändringsförslag avseende biogasol som innebär att skattebefrielse till skillnad från i dag kommer att kunna medges *efter* ikraftträdandet (se även avsnitt 2.2). Om utgångspunkten för beskrivningen ska vara skattebefrielsen i sig är det därför nödvändigt att i det fortsatta lagstiftningsarbetet dela upp beskrivningen mer i förhållande till de olika ändringarna. Skatteverket anser dock att det kan vara mer lämpligt att avsluta de tre aktuella meningarna med formuleringen *är äldre bestämmelser tillämpliga när förbrukningen/försäljningen har skett före ikraftträdandet*.

3 Konsekvenser för Skatteverket

Skatteverket beräknar att förslaget om att avskaffa skattebefrielsen för vissa flytande biobränslen medför marginella engångskostnader avseende bl.a. information till företagen och ändringar i it-system. Förslaget beräknas även medföra en mindre minskning av de årliga kostnaderna.

När det gäller förslaget om ändrade förutsättningar för skattebefrielsen för biogas och biogasol beräknar Skatteverket att förslaget medför engångskostnader om 350 000 kronor avseende bl.a. information till företagen och ändringar i it-system. Osäkerheten avseende vilka krav som ska ställas på förbrukarna för att dessa ska kunna få återbetalning är så pass omfattande att en uppskattning av förslagets påverkan på Skatteverkets årliga kostnader i nuläget inte låter sig göras med någon rimlig säkerhet.

Detta remissvar har beslutats av generaldirektören Katrin Westling Palm och föredragits av rättsliga experten Hillevi Hejenstedt. Vid den slutliga handläggningen har också följande deltagit: överdirektören Fredrik Rosengren, rättschefen Gunilla Hedwall, enhetschefen Eva Mårtensson och sektionschefen Lena Hiort af Ornäs Leijon.

Katrin Westling Palm