



SVENSKT NÄRINGSLIV

Klimat- och Näringslivs-
departementet
Klimatenheten

Vår referens/dnr:

2024-6

Er referens/dnr:

KN2024/00062

2024-03-11

Remiss av Naturvårdsverkets skrivelse Förslag på författningsändringar för att införa ett utsläppshandelssystem för utsläpp från vägtransporter och byggnader samt vissa andra utsläpp (ETS 2) samt promemoria Analys av opt-in av ytterligare sektorer

Föreningen Svenskt Näringsliv har beretts tillfälle att avge yttrande över rubricerad promemoria och har nedanstående synpunkter.

Sammanfattning av synpunkter

- Svenskt Näringsliv står bakom målet med EU:s gröna giv och att nå netto-noll 2050 samt EU:s etappmål till 2030.
- EU:s utsläppshandelssystem är i grunden ett relevant och effektivt klimatstyrmedel men det är viktigt att det svenska implementeringen sker i linje med övriga EU-länder för att säkerställa att företag i Sverige inte tappar konkurrenskraft i förhållande till företag i andra EU-länder.
- När ETS 2 införs bör överlappande nationella styrmedel ses över och revideras för att undvika en ineffektiv styrmedelsmix och utökad administrativ börda. Andra kompletterande styrmedel som idag träffar de sektorer som kommer att ingå i ETS 2 bör ses över och i förekommande fall justeras.
- Svenskt Näringsliv föreslår att det klargörs att slutanvändare av bränslen inte ska omfattas av ETS 2 och att handelssystem i stället bör fungera som ett uppströmssystem. I ett uppströmssystem är det endast aktörer högre upp i bränslekedjan, såsom importörer, bränsleproducenter och bränsledistributörer som blir ansvariga för att överlämna utsläppsrätter.
- Svenskt Näringsliv anser att förbudsbestämmelsen i 3 a kap. 1 § om aktörer som utan tillstånd driver bränsleverksamhet är otydligt formulerad och ändringsdirektivet ger inte stöd för att införa ett förbud. I vart fall bör förbudet åtminstone inte omfatta slutanvändare.
- Naturvårdsverket verkar ha missförstått det skatterättsligt reglerade uppskovssystemens syfte och utformning som innebär att det är vanligt att skattskyldigheten för bränsle inträder flera gånger för samma bränsle. Att koppla

Svenskt Näringsliv Confederation of Swedish Enterprise

Postadress/Address: SE-114 82 Stockholm Besök/Visitors: Storgatan 19 Telefon/Phone: +46 (0)8 553 430 00
www.svensktnaringsliv.se Org. Nr: 802000-1858

ETS 2 till skattskyldigheten leder till att utsläppsrättigheter kan behöva lämnas i flera led för samma bränsle, vilket inte är i linje syftet med utsläppshandelssystemet. I det fortsatta lagstiftningsarbetet bör säkerställas att verksamheter inte träffas av dubbla skyldigheter för utsläppsrätter p.g.a. hur skyldigheten lagtekniskt utformats med koppling till det skatterättsliga begreppet "släppt för konsumtion".

- Svenskt Näringsliv föreslår att export och utförsel av bränslen från Sverige bör undantas från skyldigheten att överlämna utsläppsrätter här i landet. Inom ramen för utsläppshandelssystemet ska skyldigheten att överlämna utsläppsrättigheter endast ske en gång. Därför bör det säkerställas att skyldigheten kopplas till det land där förbränningen sker.

Bakgrund

Den 14 juli 2021 presenterade EU-kommissionen förslag på revideringar av EU:s utsläppshandelssystem, ETS, som en del av lagstiftningspaketet för att nå EU:s skärpta klimatmål till 2030, det så kallade Fit for 55-paketet. Revideringar av utsläppshandelsdirektivet har antagits i EU.¹ I ändringsdirektivet ingår bland annat ett nytt utsläppshandelssystem, ETS 2, för byggnads- och vägtransportsektorerna samt mindre industrier. Det ursprungliga utsläppshandelsdirektivet är i huvudsak genomfört i svensk rätt i lagen (2020:1173) om vissa utsläpp av växthusgaser och förordningen (2020:1180) om vissa utsläpp av växthusgaser.

Naturvårdsverket fick i uppdrag av regeringen att föreslå och analysera nödvändiga författningsändringar för att genomföra ändringarna i utsläppshandelsdirektivet som avser ETS 2. I uppdraget ingick att föreslå de författningsändringar som behöver träda i kraft den 30 juni 2024 och att genomföra en konsekvensanalys av förslagen.

I revideringen av utsläppshandelsdirektivet var den ursprungliga tanken att det nya utsläppssystemet skulle gälla huvudsakligen för den tunga vägtrafiken, men byggnadssektorerna inkluderades. I EU:s lagstiftningsprocess expanderades därefter ändringsdirektivets tillämpningsområde ytterligare. Av bilaga III till ändringsdirektivet framgår att tillverknings- och byggindustrin inkluderas samt energiindustrin (bland annat kraft- och värmeproduktionssektorn). I de delar de nyss nämnda sektorerna redan omfattas av ETS 1 ska dessa enligt ändringsdirektivet inte ingå i ETS 2.

Enligt definitionen av reglerad enhet i ändringsdirektivet undantas slutanvändare av bränslen från ETS 2. I Naturvårdsverkets promemoria konstateras att Sverige skiljer från de flesta övriga medlemsstater genom att både industrier och energibolag kan ha egna skatteupplag för bränslen som de sedan använder i sin verksamhet.² Således är sådana bolag också slutanvändare av bränslet. Naturvårdsverket anser att ett undantag för denna typ av reglerade enheter kan innebära att stora bränslevolymer och utsläpp skulle undantas från ETS 2 i Sverige. Enligt Naturvårdsverket är syftet med att undanta slutanvändare att undvika att kraven enligt ETS 2 skulle läggas på små enskilda slutkonsumenter, vilket enligt Naturvårdsverkets uppfattning har bekräftats av kommissionen vid ett CCEG14 möte den 1

¹ Se Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2023/959 av den 10 maj 2023 om ändring av direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom unionen och beslut (EU) 2015/1884 om upprättande och användning av en reserv för marknadsstabilitet för unionens utsläppshandel.

² Se sidorna 35 ff.

september 2023. I den remitterade promemorian görs därför vissa slutanvändare till reglerade enheter.

Naturvårdsverkets promemoria anger att de aktörer i Sverige som kan komma att träffas av definitionen reglerad enhet, enligt Naturvårdsverkets tolkning, bland annat är bränsleproducenter, bränsledistributörer, industrier och energibolag som utifrån skattelagstiftningen har skatteupplag, agerar som lagerhållare eller är registrerade hos Skatteverket som registrerade varumottagare för import av bränsle från länder utanför EU eller förflyttning av bränsle inom EU.³

Naturvårdsverkets förslag på lagändringar innehåller:

- en ordförklaring för begreppet bränsleverksamhet, som betecknar den slags verksamhet som föranleder skyldigheter inom ETS 2,
- en utvidgning av begreppet verksamhetsutövare så att det även gäller för att beteckna den fysiska eller juridiska person som har skyldigheter inom ETS 2, det vill säga bedriver en bränsleverksamhet, samt definierar vem detta ska vara,
- bemyndiganden till regeringen om att meddela föreskrifter för den som bedriver bränsleverksamhet, och
- tillägg att även den som bedriver bränsleverksamhet ska omfattas av krav på att överlämna utsläppsrätter, att tillsynsmyndigheter ska få tillträde till verksamhetsutövarna samt att den som bedriver bränsleverksamhet ska omfattas av straffbestämmelser.

Naturvårdsverkets förslag på ändringar i förordningen innehåller:

- kompletterande hänvisningar till bemyndiganden i lag,
- ett nytt kapitel om utsläpp från bränsleverksamheter och krav för tillstånd till utsläpp av växthusgaser, övervakning och rapportering. Vidare innehåller kapitlet krav på att utsläppare måste köpa utsläppsrätter samt att Naturvårdsverket ska bli tillståndsmyndighet för ETS 2,
- tillägg om när den som bedriver bränsleverksamhet ska överlämna utsläppsrätter, samt
- en ny bilaga med beskrivning av vilka ändamål, det vill säga användningar av bränslen för förbränning inom vissa sektorer, som innebär att den som tillgängliggör bränslen för sådana användningar bedriver bränsleverksamhet och således ska omfattas av utsläppshandelssystemet.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 30 juni 2024.

Synpunkter

Allmänna synpunkter

Svenskt Näringsliv står bakom målet med EU:s gröna giv och att nå netto-noll 2050 samt EU:s etappmål till 2030. EU:s utsläppshandelssystem är i grunden ett relevant och effektivt klimatstyrmedel. Dock måste utformningen av den svenska implementeringen ske med hänsyn till näringslivets konkurrenskraft och att svenska företag får liknande förutsättningar som övrigt näringsliv i EU.

³ En aktör inte kan ansöka om att bli registrerad varumottagare enligt energiskattelagen om aktören endast avser att importera bränslen.

På det sätt som ETS 2 föreslås implementeras finns en betydande risk för problem för Sverige med minskad konkurrenskraft, större prisökning på bränsle än andra EU-länder, ökade kostnader för administration samt att kostnader för utsläppshandeln och skatter staplas på varandra.

När ETS 2 införs bör överlappande befintliga och planerade nationella styrmedel ses över och revideras för att undvika en ineffektiv styrmedelsmix och utökad administrativ börda. Andra kompletterande styrmedel som idag träffar de sektorer som kommer att ingå i ETS 2 bör ses över och i förekommande fall justeras.

Slutanvändare bör undantas från att vara reglerad enhet

Svenskt Näringsliv föreslår att det klargörs att slutanvändare av bränslen inte ska omfattas av utsläppshandelssystemet, ETS2, och att systemet i stället bör fungera som ett uppströmssystem. I ett uppströmssystem är det endast aktörer högre upp i bränslekedjan, såsom importörer, bränsleproducenter och bränsledistributörer som blir ansvariga för att överlämna utsläppsrätter.

I Naturvårdsverkets promemoria anges att slutanvändare ska undantas från definitionen reglerad enhet.⁴ Naturvårdsverket anser att syftet med att undanta slutanvändare är att små enskilda slutkonsumenter inte ska träffas av kraven enligt ETS 2. Vidare konstaterar Naturvårdsverket att Sverige skiljer sig från de flesta övriga medlemsstater genom att både industrier och energibolag kan ha egna skatteupplag för bränslen som de sedan använder i sin verksamhet. I de fallen är således dessa bolag också slutanvändare av bränslet. Naturvårdsverket menar att ett undantag för dessa bolag från att vara reglerad enhet skulle innebära att stora bränslevolymer och utsläpp riskerar att undantas från ETS 2 i Sverige.

Svenskt Näringsliv återkommer till att begreppet "släpps för konsumtion" i förslaget kopplats till reglerna om skattskyldighetens inträde nedan. Det bör dock redan nu påtalas att Svenskt Näringsliv är av uppfattningen att Naturvårdsverket misstolkat begreppen och de skatterättsliga reglerna. Det leder till att den lagtekniska lösningen brister i dess mest kritiska del vad gäller att vissa slutanvändare inte ska anses vara reglerade enheter eller bära skyldigheter av att överlämna utsläppsrätter enligt ETS 2.

Svenskt Näringsliv är av den direkt motsatta åsikten jämfört med Naturvårdsverket avseende att stora bränslevolymer och utsläpp kan undantas från ETS 2 i de fall slutanvändare inte är reglerade enheter. I stället anser Svenskt Näringsliv att slutanvändare ska undantas från begreppet reglerad enhet. Naturvårdsverket verkar ha missförstått det skatterättsligt reglerade uppskovssystemens syfte och utformning som innebär att det är vanligt att skattskyldigheten för bränsle inträder flera gånger för samma bränsle. På bränslemarknaden kan en och samma mängd bränsle byta ägare och/eller hanterande aktör varför skatteansvaret för samma bränsle kan övergå mellan flera aktörer innan bränslen slutligen används antingen genom förbränning eller till flera andra potentiella slutanvändningsändamål som råvara eller som smörjmedel. Bränslemarknaden är allt annat än nationell, utan mycket av handeln sker genom samhandeln på EU:s inre marknad under ett uppskovsförfarande och på den globala marknaden med allt mer komplicerade export- och importförfaranden.

⁴ Se sidorna 35 ff.

Eftersom skatteansvaret för ett och samma bränsle kan övergå flera gånger samt att skattskyldigheten också kan inträda flera gånger, leder den föreslagna lagkonstruktionen till att stora bränslevolymer och utsläpp riskerar att träffas av dubbla eller fler utsläppsrätter kopplade till sig. Genom att istället konstruera systemet som ett uppströmssystem och exkludera alla slutanvändare skulle systemet bli mer träffsäkert och rätt aktörer skulle omfattas av skyldigheten att överlämna utsläppsrätter. Det skulle avsevärt reducera de nya reglernas negativa påverkan på svensk konkurrenskraft samt minska risken att många svenska företag på grund av en onyanserad lagstiftning får mer administrativa pålagor och kostnader.

Regelkrångel och byråkrati kan minskas genom att definiera de aktörer som ska åläggas skyldigheten att överlämna utsläppsrättigheter, t.ex. producenter, importörer och distributörer som för ut bränslet på marknaden. Det bör betonas att en sådan lösning inte undantar bolag som har verksamheter i vilka de både för ut bränsle på marknaden och även är slutanvändare själva. Den risk som Naturvårdsverket påstår, att stora bränslevolymer och utsläpp skulle undantas, föreligger således inte. I stället skulle en sådan lösning skapa en distinkt skillnad när aktörer agerar i de olika rollerna de har gällande såväl utsläppshandel som t.ex. i punktskattelagstiftningen. Detta torde också innebära att övervakningen av bränslet inom ramen för ETS 2 skulle förenklas.

Begreppet “bränsle som släpps för konsumtion”

Svenskt Näringsliv anser att begreppet “släpps för konsumtion” bör särskilt definieras utifrån regelverket med utsläppshandel och att det inte kopplas till regleringen om skattskyldighetens inträde enligt energiskattelagen.⁵ Skyldigheten att överlämna utsläppsrätter bör bara kunna inträffa en gång och enbart för bränsle som förbränns i utsläppshandelssystemet i Sverige.

Svenskt Näringsliv vill poängtera att ändringsdirektivet och handel med utsläppsrätter i grunden är ett helt annat system och med andra syften än de syften och den systematik som regelverken om punktskatter och samhandel med punktskattepliktiga varor har.

Punktskattedirektivet utgör ett förfarandereguleringssystem som syftar till att harmonisera hantering och samhandel mellan EU:s medlemsstater gällande vissa utpekade punktskattepliktiga varor. Punktskattedirektivet innehåller inga specifika materiella bestämmelser om de punktskattepliktiga varorna. Sådana bestämmelser finns i stället i bland annat energiskattedirektivet. De harmoniserade materiella och processuella reglerna från dessa direktiv har införlivats i lagen om skatt på energi. Därtill kommer att lagen om skatt på energi även reglerar nationella punktskatter och ett nationellt uppskovssystem som medför punktskatt på icke-harmoniserade skattepliktiga bränslen.

Det bör särskilt noteras att varken punktskattedirektivet eller energiskattedirektivet reglerar hur ett bränsle ska beskattas nationellt, även om det handlar om en harmoniserad energiprodukt. Därutöver finns det flera typer av bränslen som inte är harmoniserade, men ändå är nationellt skattepliktiga. Många av dessa bränslen omfattas i stället av det nationella uppskovssystemet med punktskatt, lagerhållarsystemet. Inom lagerhållarsystemet finns ingen motsvarande reglering om skattskyldighetens inträde p.g.a. att bränsle släppts för konsumtion. Det nationella uppskovssystemet är i stället uppbyggt kring det civilrättsliga

⁵ Lag (1994:1776) om skatt på energi.

ägandet av bränsle och det är vid leveranser köprättsliga regler som styr skattskyldighetens inträde.

I den remitterade promemorian redogör Naturvårdsverket för sin tolkning av innebörden av begreppet "frisläppa bränsle för konsumtion".⁶ Som Svenskt Näringsliv uppfattar det har Naturvårdsverket missuppfattat vad begreppet grundar sig i och dess innebörd i skatterättsligt avseende gällande lagen om skatt på energi. Definitionen av begreppet "släppts för konsumtion" finns i punktskattedirektivet och har införlivats i svensk skatterätt genom bland annat 1 kap. 20 § energiskattelagen. Syftet med begreppets definition är att skilja mellan punktskattepliktiga varor som hanteras inom det harmoniserade uppskovssystemet och när varor avviker från punktskatteuppskov.

Svenskt Näringsliv vill understryka att det är direkt felaktigt att anse begreppet "släpps för konsumtion" som ett samlingsbegrepp för skattskyldighetens inträde, såsom Naturvårdsverket menar.⁷ Naturvårdsverket anger att begreppet i energiskattelagen endast omfattar uppskovsbränslen, varför en direkt hänvisning i lagförslaget inte skulle omfatta andra skattepliktiga bränslen.⁸ Verket för ett resonemang om att man därför bör införa ett liknande begrepp som är kopplat till skattskyldighetens inträde också för icke-uppskovsbränslen. Därutöver uppfattar Svenskt Näringsliv att begreppen skattskyldighet⁹ och skattskyldighetens inträde¹⁰ sammanblandas på ett förvirrande sätt i den remitterade promemorian.¹¹

Svenskt Näringsliv konstaterar att det är problematiskt om skyldigheten med överlämnande av utsläppsrätter i ETS 2 ska kopplas till skattskyldighetens inträde. Regelverket kring skattskyldighetens inträde är komplext och handlar i många fall också om vilket ändamål ett bränsle har eller vad bränslet avses användas för. Skattskyldigheten är inte avhängig eller nödvändigtvis beroende av om bränslet anses ha släppts för konsumtion. Det finns en mängd skattebefriade ändamål för vilket bränsle kan förbrukas, och skattebefrielser uppnås genom ett invecklat skatteavdrags- och återbetalningssystem som är tillämpligt för både harmoniserade och icke harmoniserade bränslen. Även om ett bränsle förbränns i ett skattebefriat syfte så har skatteplikten i många fall för det bränslet inträtt tidigare. De avdrag eller återbetalningar som söks i det skatterättsliga systemet reverserar inte tidpunkten för skattskyldighetens inträde.

Svenskt Näringsliv vill också påtala att skattskyldigheten för ett och samma bränsle kan inträda flera gånger, eftersom bränslen kan "tas ut" från och "återföras in i" både det harmoniserade och nationella uppskovssystemen. Vidare skulle råvaror som inte förbränns kunna träffas av ETS 2, vilket inte kan vara avsikten. Även smörjoljor torde kunna träffas av ETS 2. Sammanfattningsvis är det inte så, i skattesystematiken, att skattskyldighet föreligger för själva tillgängliggörandet för konsumtion av bränslen. Det är vidare oklart hur rapportering enligt ETS 2 bör ske vid import av energiprodukter och där Tullverket enligt energiskattelagen är beskattningsmyndighet. Detta behöver klargöras.

⁶ Se avsnitt 4.2.4

⁷ Se sid 37 i den remitterade promemorian.

⁸ Se sid 38 i den remitterade promemorian.

⁹ Vilket handlar om vilken aktör som bär skatteansvar för punktskatt i detta avseende.

¹⁰ Skattskyldighetens inträde är beroende av hur bränsle hanteras.

¹¹ Se bl.a. avsnitt 4.2.4 och särskilt i 2 § 4 och understrukna stycket "tillgängliggöra för konsumtion" och i 5 § 3 i lagförslaget.

Förbudsbestämmelsen är olämplig

Svenskt Näringsliv anser att förbudsbestämmelsen i 3 a kap. 1 § om aktörer som utan tillstånd driver bränsleverksamhet är otydligt formulerad och att det saknas grund från ändringsdirektivet att införa ett förbud. I vart fall bör förbudet åtminstone inte omfatta slutanvändare.

Den tillståndsprövning som nu avses införas med lag- och förordningsförslaget påminner om den handels- och vandelsprövning i lagen om skatt på energi för ansökningar om godkännande som gäller för t.ex. upplagshavare, registrerad varumottagare och lagerhållare. Dock skiljer sig prövningarna åt genom att det från den 1 januari 2025 enligt förordningsförslagets 3 a kap. 1 § kommer att vara förbjudet för aktörer att utan tillstånd driva en sådan bränsleverksamhet som anges i bilaga 2. Av de föreslagna bestämmelserna i 2 och 3 §§ framgår att tillstånd söks hos Naturvårdsverket, vilka uppgifter ansökan ska innehålla och vilka förutsättningar som krävs för att erhålla tillstånd (huvudsakligen att tillståndsutövaren bedöms kunna övervaka och rapportera utsläpp av växthusgaser från bränsleverksamheten på ett tillförlitligt sätt). I den remitterade promemorian finns en kort beskrivning till skälen för förslaget till bestämmelserna.¹² Till skillnad från utsläppshandelssystemet, som är tvingande för de aktörer som är verksamma i utpekade branscher/industrisektorer, är det i mångt och mycket frivilligt för en aktör att ansöka om godkännanden enligt energiskattelagen. Det finns inget hinder för en aktör att bedriva skattepliktig verksamhet med bränslen utanför uppskovsförfarandena, däremot måste bränslen då hanteras i beskattat skick, men kan som angetts ovan komma att beskattas vid exempelvis import hos Tullverket.

Svenskt Näringsliv anser mot denna bakgrund att lydelsen i förordningsförslagets förbudsbestämmelse inte överensstämmer med lydelsen och syftet i Artikel 30b i ändringsdirektivet.

Artikel 30 b 1 stipulerar följande angående tillstånd för växthusgasutsläpp:

Medlemsstaterna ska från och med den 1 januari 2025 säkerställa att inga reglerade enheter bedriver sådan verksamhet som avses i bilaga III såvida inte den reglerade enheten innehar ett tillstånd som utfärdats av en behörig myndighet i enlighet med punkterna 2 och 3 i denna artikel.

Svenskt Näringsliv anser att ordalydelsen i direktivet inte stödjer att det är fråga om att införa ett förbud mot att bedriva sådan verksamhet som avses i direktivet. Snarare är det fråga om det tillsynsansvar som åligger medlemsstaterna i att säkerställa att rätt aktörer, dvs. reglerade enheter träffas av skyldigheten att överlämna utsläppsrätter. Enligt Svenskt Näringslivs mening talar detta ytterligare för att slutanvändare inte bör anses vara reglerade enheter, så som utvecklats ovan. Vidare anser Svenskt Näringsliv att den straffsanktionerade förbudsbestämmelsen är olämplig och bör tas bort, i vart fall bör den inte omfatta slutanvändare. Bestämmelsen, som i och för sig inte är begränsad till upplagshavare utan även kan träffa skattebefriade förbrukare, kan träffa ett stort antal upplagshavare när det hanterar bränslen där skattskyldigheten inträder. Förbudet att driva bränsleverksamheten kan enligt ordalydelsen även träffa bolag som tillfälligt hanterar bränsleprodukter, vid exempelvis bränslebrist.

¹² Se avsnitt 3.5.

Utsläppsrätter måste överlämnas flera gånger i olika EU-länder

Svenskt Näringsliv föreslår att export och utförsel av bränslen från Sverige bör undantas från skyldigheten att överlämna utsläppsrätter här i landet. Inom ramen för utsläppshandelssystemet ska skyldigheten att överlämna utsläppsrättigheter endast ske en gång. Därför bör det säkerställas att skyldigheten kopplas till det land där förbränningen sker.

Huvudfunktionen för de punktskatterättsliga uppskovsförfarandena är att ge aktörer möjlighet att hantera specifikt utpekade varor med uppskjuten skatt. För det harmoniserade uppskovsförfarandet omfattar detta även att varorna flyttas över medlemsstaternas gränser med uppskjuten skatt för att ett och samma bränsle endast ska beskattas en gång och då i det land där bränslet används eller förbrukas - vilket kan vara genom förbränning eller för något annat ändamål. När ett bränsle, inom det harmoniserade systemet, lämnar uppskovsförfarandet är huvudregeln enligt energiskattelagen att skattskyldigheten inträder. Ofta kan detta vara fråga om situationer där bränslet överförs till någon som inte är skattskyldig.

Inom det nationella lagerhållarsystemet inträder skattskyldigheten bl.a. när ägandet av bränslet övergår till en aktör som inte är godkänd lagerhållare. Svenskt Näringsliv har i avsnitten ovan redogjort för varför det generellt och för bränslen som släpps för förbränning i Sverige är olämpligt att koppla skyldigheten enligt utsläppshandelssystemet till skattskyldighetens inträde enligt energiskattelagen. Problematiken med denna koppling framstår än tydligare vad gäller bränslen för vilka skattskyldighet inträder i Sverige och som exporteras eller förs ut ur landet.

Svenskt Näringsliv anser, som tidigare påtalats, att Naturvårdsverket verkar ha missuppfattat systematiken i energiskattelagen och syftena med uppskovsregleringen av punktskatt i skatteförfarandet. Ett sådant syfte är att undvika dubbelbeskattning av ett och samma bränsle. Som tidigare påtalats är punktskattedirektivet ett förfaranderegulering som kompletteras av direktiv med materiella bestämmelser gällande de punktskattepliktiga varorna, bl.a. energiskattedirektivet.

Enligt Svenskt Näringslivs uppfattning är en viktig skillnad mellan det skatterättsliga uppskovsförfarandet och handeln med utsläppsrätter att det inte finns något utpekat förfarande för en harmoniserad hantering när det gäller hanteringen av utsläppsrätter i ändringsdirektivet. Utifrån den remitterade promemorians förslag (att utsläppshandeln kopplas till skattskyldighetens inträde) bedömer Svenskt Näringsliv att det föreligger en stor risk att skyldigheter att överlämna utsläppsrätter för samma bränsle kan uppkomma flera gånger och dessutom i flera medlemsstater.

Utöver den samhandel som finns inom ramen för det harmoniserade uppskovsförfarandet introducerades det med det nya punktskattedirektivet (2019) ett nytt förfarande i februari 2023 med handel med beskattade punktskattepliktiga varor. Detta är fortfarande en ny företeelse i punktskattesammanhang och har inte i Svenskt Näringslivs mening ännu fått full effekt. Syftet med införandet av förfarandet med beskattade varor är för att öka medlemsländernas generella kontrollmöjligheter av hanteringen av punktskattepliktiga varor efter att varorna lämnat uppskovssystemet, dvs. när varorna enligt den punktskattemässiga definitionen "frisläppts för konsumtion" och flyttats mellan medlemsstater i beskattat skick. Utan regler om hur flytt av beskattade varor ska hanteras i ETS 2 finns en överhängande risk

att redovisning enligt ETS 2 behöver ske i flera länder då skattskyldigheten kan inträda vid flera tillfällen.

Naturvårdsverket för ett resonemang angående punktskattedirektivets Artikel 6.2 (uppskovsförfarandet) och Artikel 33 ff (förfarandet med beskattade varor), direktivets definitionen av "släppt för konsumtion" samt situationerna med export och utförsel.¹³ Svenskt Näringsliv anser att resonemanget är svårt att följa.

Flera av förslagen till reglering om utsläppsrätter i det svenska implementeringsförslaget framstår som motstridiga mot bakgrund av vad som ovan beskrivits gällande slutanvändare och olämpligheten i att koppla skyldigheten enligt ETS 2 till skattskyldighetens inträde på bränsle, samt det resonemang Naturvårdsverket för i avseende på bränslen som exporteras och förs ut från Sverige.

Svenskt Näringsliv anser att det i det fortsatta lagstiftningsarbetet måste säkerställas att utsläppsrätter inte ska överlämnas flera gånger för samma bränsle när samhandel inom EU sker. Vidare måste det säkerställas att ett undantag för export införs.

Dubbla handelssystem

Svenskt Näringsliv anser att det måste tydliggöras att en verksamhet endast kan omfattas av antingen ETS 1 eller ETS 2, och inte kan träffas av båda utsläppshandelssystemen.

Bristen av harmonisering för utsläppshandeln kan som anförts leda till att skyldigheten för utsläppsrätter uppstår flera gånger i flera länder. Svenskt Näringsliv har även uppmärksammat att det utifrån lag- och förordningsförslagets utformning också föreligger risk att flera aktörers verksamheter kan träffas av både ETS 1 och ETS 2.

I Artikel 30f.5 i ändringsdirektivet anges att medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att begränsa risken för dubbelräkning av utsläpp som omfattas av ETS 2 och utsläpp som omfattas av ETS 1.¹⁴ Svenskt Näringsliv vill påtala att utsläppen av växthusgaser i ETS 2 inte regleras på motsvarande sätt som hittills har varit systematiken i utsläppshandelssystemet, där faktiska utsläpp från vissa utpekade sektorer regleras. I ETS 2 är det i stället tillgängliggörandet av bränsleprodukter för konsumtion från en reglerad enhet, bränsleverksamhet, som är föremålet för regleringen. Som Svenskt Näringsliv uppfattar det är syftet att utsläppsrätter ska omfatta utsläppen från det bränsle som tillgängliggörs av en verksamhet och där en annan slutanvändare faktiskt förbränner bränslet.

Syftet i ändringsdirektivet är att en verksamhet endast ska omfattas av ett handelssystem. Svenskt Näringsliv anser att det kan ifrågasättas om lag- och förordningsförslaget, med den lagtekniska lösning om att koppla skyldigheten i ETS 2 till skattskyldighetens inträde, uppfyller detta syfte.

I många av dessa företags verksamheter ingår också att de tillgängliggör bränsleprodukter för konsumtion inom den egna industrisektorn men också som bränsleleverantör till den egna och andra sektorer. Dvs sådan bränsleverksamhet som också kan antas omfattas av ETS 2 enligt 4 b § i lagförslaget.

¹³ Se sid 38 ff i den remitterade promemorian.

¹⁴ Se avsnitt 3.7.1 och 4.3 i den remitterade promemorian.

Svenskt Näringsliv vill också påpeka att bolag som tillverkar bränsle, och därmed omfattas av ETS 1, även själv kan konsumera bränslet (genom bl.a. förbränning) i den egna verksamheten i olika syften. Enligt 3 a kap. 1 a § i förordningsförslaget ska bränsleprodukter som tillgängliggjorts för konsumtion i verksamhet vid anläggning som omfattas av ETS 1, inte omfattas av ETS 2. Detta regleringsförslag är i och för sig tydligt i gränsdragningen mellan ETS 1 och ETS 2. Svenskt Näringsliv anser dock att regleringen inte är tillräckligt tydlig när det gäller sådana bränslen som används som råvara vid t.ex. tillverkningen av annan energiprodukt och därmed inte förbränns i ordinarie mening. Svenskt Näringsliv anser inte heller att Naturvårdsverkets resonemang och beskrivningar i tillräcklig grad belyser gränsdragningsproblematiken mellan utsläppshandelssystemen som nu beskrivits.¹⁵

I det fortsatta lagstiftningsarbetet bör säkerställas att verksamheter inte träffas av dubbla skyldigheter för utsläppsrätter p.g.a. hur skyldigheten lagtekniskt utformats med koppling till det skatterättsliga begreppet "släppt för konsumtion".

SVENSKT NÄRINGSLIV

Robert Lönn

Stefan Kvarfordt

¹⁵ Se avsnitt 3.7.1 och 4.3 i den remitterade promemorian.