

Klimat- och näringslivsdepartementet
Klimatenheten
103 33 Stockholm
kn.remissvar@regeringskansliet.se
johan.gannedahl@regeringskansliet.se

Stockholm 2024-03-11

Ref KN2024/00062

Remissyttrande över ”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”

Transportföretagen är bransch- och arbetsgivareorganisation för transportsektorn. Våra 9 200 medlemsföretag anställer cirka 205 000 personer, vilket gör oss till Sveriges främsta samlingspunkt för företag i transportsektorn.

Transportföretagen har beretts tillfälle att inkomma med synpunkter och vill framföra följande.

Sammanfattning

- Transportföretagen är i grunden positiva till införandet av ETS 2 och en EU-anpassning av svensk klimatpolitik.
- Transportföretagen tillstyrker Naturvårdsverkets förslag av opt-in av ytterligare sektorer i ETS 2.
- ETS 2 ska implementeras så att det minimera de administrativa kostnader för direkt berörda företag, ha så minimal påverkan på drivmedelspriser som möjligt för slutkonsumenter *samt* ingå i en bredare översyn av alla nationella styrmedel som träffar svensk transportsektor.
- Naturvårdsverkets förslag riskerar en felaktig reglering av bränsleverksamhet och en uppenbar risk för dubbelreglering. Förslaget strider mot grundtanken i ett uppströmssystem.
- Naturvårdsverket gör en felaktig koppling mellan tillgängliggörande av bränsleprodukter för konsumtion från en bränsleverksamhet och skattskyldighetens inträde.
- Kopplingen till skattskyldighetens inträde riskerar leda till att utsläppsrätter måste överlämnas flera gånger för samma bränsle.
- Det finns en överhängande risk att förslaget leder till att utsläppsrätter måste överlämnas flera gånger i olika medlemsstater.



Bakgrund och generella synpunkter

Revideringar av utsläppshandelsdirektivet har antagits genom 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 (ändringsdirektivet). I ändringsdirektivet ingår bland annat att ett nytt utsläppshandelssystem etableras för byggnads- och vägtransportsektorerna samt mindre industrier.

I Klimathandlingsplanen (Skr. 2023/24:59) återfinns tre konstateranden som lägger grunden för regeringens klimatpolitik. Där anges att klimatutmaningen är en global fråga som kräver globala svar, teknikutveckling och en massivt ökad användning av klimatneutral el är en förutsättning för omställningen i Sverige och i alla andra länder samt att klimatomställningen kan bara lyckas om den sker i en ekonomi som växer. Insatser ska därför göras där vi får mest utsläppsminskningar – klimatpolitiken behöver bli mer kostnadseffektiv.

Ett av de centrala verktygen är införandet av ett nytt utsläppshandelssystem för utsläpp från vägtransporter och uppvärmning av byggnader (ETS 2). Transportföretagen är i grunden positiva till införandet av ETS 2 och anser att det bör breddas till att gälla fler sektorer än vad EU kräver. Transportföretagen tillstyrker således Naturvårdsverkets förslag i promemorian ”Analys av opt-in av ytterligare sektorer”.

ETS 2 innebär att EU kommer att ha en gemensam grundläggande prissättning i sektorer där utsläppsminskningarna på många håll i unionen varit otillräckliga. Systemet innebär en etablering av ett styrmedel som över tid kommer att ha stor potential att minska unionens utsläpp på ett kostnadseffektivt sätt samt bidra till olika medlemsstaters nationella åtaganden.

För Sverige, som är ett föregångsland när det gäller utsläppsminskningar, gäller det att ETS 2 implementeras så att det minimerar de administrativa kostnader för direkt berörda företag, har en så minimal påverkan på drivmedelspriser som möjligt för slutkonsumenter samt ingår i en bredare översyn av alla nationella styrmedel som träffar svensk transportsektor

Regeringen eftersträvar en kostnadseffektiv styrning inom klimatpolitiken och anger att ”Sverige behöver bygga på möjligheterna att hitta effektiva styrmedel, samtidigt som förutsättningarna för enskilda, hushåll och företag inte påverkas negativt och där hela landet och alla samhällsgrupper har jämbördiga möjligheter i omställningen och politiken”. (Skr. 2023/24:59, s. 10)

Med en sådan ambition är det därför av stor vikt för Sverige och den svenska regeringen att tillse att implementeringen av ETS 2 blir så ändamålsenlig som möjlig. Regeringskansliet bör ta ett stort ansvar för att undvika ineffektiv dubbelreglering som kommer att få direkt påverkan genom ökade drivmedelspriser, till nackdel för svenska hushåll och konsumenter, svensk konkurrenskraft och den svenska transportnäringen. Det skulle stå i strid med den av regeringen eftersträvalda politiken vad gäller transportbränslen, men också klimatpolitikens inriktning.

Nedan framför Transportföretagen ett antal mer detaljerade synpunkter som bör analyseras och åtgärdas för att inte skapa merkostnader och ineffektivitet. Även om denna fråga i många delar är komplex vore det olyckligt att Regeringskansliet överlämnar denna typ av frågor till en

förvaltningsmyndighet, utan att själva sätta sig in i konsekvenserna av förslagen ur ett brett samhällsperspektiv. Framtagande- och beslutsprocessen och utvecklingen av lagstiftningen angående reduktionsplikten kan här utgöra ett varnande exempel.

I klimathandlingsplanen anges att det ska tillsättas en bred styrmedelsutredning under 2024 som ska utforma vilka styrmedel som behövs för att Sveriges åtaganden i EU ska nås på ett kostnadseffektivt och samhällsekonomiskt effektivt sätt.

Transportföretagen välkomnar ambitionen bakom utredningen och anser att ETS 2 måste vara ett centralt styrmedel, som ska vägas och analyseras mot andra styrmedel – så som koldioxid- och energibeskattningen av bränslen och en ny reduktionsplikt. ETS 2 innebär ett nytt sätt att prissätta koldioxid också ska därför ingå i en bredare översyn av alla nationella styrmedel som träffar svensk transportsektor. Men en bred styrmedelsutredning bör också innefatta andra kostnadsdrivande pålagor i form av exempelvis avgifter och legala krav.

Detaljerade synpunkter

Naturvårdsverkets förslag riskerar en felaktig reglering av bränsleverksamhet och en uppenbar risk för dubbelreglering. Förslaget strider mot grundtanken i ett uppströmssystem. Det bör tydligt skiljas på vem som har skyldigheten att överlämna utsläppsrätter (bränsleverksamheten) och när, för vilken händelse och enligt vilka kriterier det ska ske (tillgängliggörande för konsumtion).

Förslag: Tydliggör i författningstexten att slutanvändare inte omfattas av skyldigheten att överlämna utsläppsrätter. Tydliggör att en verksamhet inte kan omfattas både av ETS1 och ETS2.

Till en början kan konstateras att ändringsdirektivet som föreslås implementeras genom lagförslaget introducerar en grundläggande avvikelse från den hittillsvarande logiken i utsläppshandeln.

Det som hittills har reglerats är utsläpp av växthusgaser, definierat som frigörande av koldioxid i vissa utpekade sektorer. Det som nu regleras är inte själva frigörandet av koldioxid, utan tillgängliggörande av bränsleprodukter för konsumtion från en bränsleverksamhet. Utsläppet är tänkt att motsvara den mängd koldioxid som frigörs vid förbränning av samma mängd bränsle som har tillgängliggjorts för konsumtion. Tanken synes vara att det är den som tillgängliggör bränslet som ska överlämna utsläppsrätter som en slutanvändare sedan förbränner.

Vid en sådan lagteknisk lösning anser Transportföretagen att det är viktigt att säkerställa att tillgängliggörande bara kan inträffa en gång, annars blir det fråga om dubbla skyldigheter som i sin tur är ineffektiv och driver kostnader.

Det bör säkerställas att tillgängliggörande av energiprodukter som inte leder till några koldioxidutsläpp inte omfattas av skyldigheten att överlämna utsläppsrätter. Det är även viktigt att inte flera reglerade enheter får skyldigheter att överlämna utsläppsrätter för samma bränsle.

I ändringsdirektivet (artikel 3 ae) ges möjlighet att nationellt definiera vilka de reglerade enheterna ska vara, men en reglerad enhet får inte vara en slutanvändare av bränslet. Enligt ändringsdirektivet (artikel 3 ae) ska en reglerad enhet vara någon av de uppräknade kategorierna däribland den som

är upplagshavare enligt punktskattedirektivet (p. i). I lagförslaget kopplas skyldigheterna att överlämna utsläppsrätter till att en skattskyldig enligt lagen (1994:1776) om skatt på energi tillgängliggör bränsleprodukter för konsumtion i en bränsleverksamhet. Någon begränsning om att en bränsleverksamhet inte får vara en slutanvändare av bränsle finns inte.

Det oklart om Regeringskansliet anser att det är tillräckligt att det i övervaknings- och rapporteringsförordningen (i artikel 3.69) har införts en definition av begreppet slutanvändare. Oavsett vad tanken är med detta måste slutanvändare undantas kategoriskt från skyldigheterna att överlämna utsläppsrätter, inte bara från rapporteringskraven.

Att inte ha en sådan begränsning strider mot grunderna för ETS 2 som ett så kallat uppströmssystem. Kraven att överlämna utsläppsrätter ska inte vara kopplade till användaren av bränsle och utsläppskällan. I stället ska skyldigheterna ligga hos exempelvis producenter, distributörer och importörer som sätter bränslet på marknaden. Medlemsstaten har till och med en skyldighet (artikel 30f.5 i ändringsdirektivet) att vidta lämpliga åtgärder för att begränsa risken för att utsläppsrätter överlämnas för utsläpp som inte omfattas av ETS 2.

Transportföretagen noterar att Naturvårdsverket under punkt 4.2.2. i PM uppmärksammar detta och frågar sig om definitionen av slutanvändare i artikel 3.69 övervaknings- och rapporteringsförordningen alls behöver anges i svensk författningstext. Transportföretagen vill med enfass understryka att så bör ske.

I det fortsatta lagstiftningsarbetet bör det säkerställas att slutanvändare av bränsle inte omfattas av nämnda skyldigheter. Bland annat egenförbrukning av bränsle, till exempel vid tillverkning av bränsleprodukter från andra bränsleprodukter bör således inte omfattas av skyldigheten att överlämna utsläppsrätter. Några exempel på detta är Nafta som förbrukas för tillverkning av bensin i ett raffinaderi eller naturgas/biogas som förbrukas för tillverkning av flytande naturgas/biogas. Det förekommer även att energiprodukter som exempelvis naturgas används som råvara vid tillverkning av olika produkter. Motsvarande gäller för bränsleprodukter som inte förbränns (till exempel smörjoljor och transformatoroljor) som inte heller bör träffas av regleringen, vilket blir fallet vid en koppling till skattskyldighetens inträde.

Det finns även exempel när skattskyldighet inträder när energiprodukter används som råvara utan att utsläpp sker och där skattebefrielse medges i ett senare led för en annan part genom återbetalning.

Skyldigheten att överlämna utsläppsrätter bör i enlighet med ändringsdirektivet bara finnas för uppströmsaktören, det vill säga den som tillgängliggör det ursprungliga bränslet och då endast när ett tillgängliggörande som föranleder koldioxidutsläpp görs.

Meningen med regleringen synes vara att en verksamhet bara ska omfattas av ett handelssystem, det vill säga antingen ETS 1 eller ETS 2. Det kan ifrågasättas om detta framgår i lagförslag och förordningsförslag. Ett bolag som har ett raffinaderi som omfattas av ETS 1, kan även tillgängliggöra bränsleprodukter för konsumtion för förbränning inom bland annat transportsektorn. Det förefaller som att dubbla skyldigheter kan uppstå beroende på hur en koncern är organiserad, vilket är olyckligt.

Enligt 4 b § i lagförslaget kan därför raffinaderiet också bli en bränsleverksamhet enligt ETS 2. Regleringen i förordningsförslaget är dock motstridig eftersom det enligt 3 a kap. 1 § är förbjudet att utan tillstånd driva en bränsleverksamhet som anges i bilaga 2 (bland annat i transportsektorn), vilket raffinaderiet inte gör.

Vad gäller de bränslen som omfattas anges det i 3 a kap. 1 a § att bestämmelserna i förordningen inte omfattar tillgängliggörande för konsumtion av bränsleprodukter som används i verksamheten vid en anläggning som omfattas av ETS 1. När det gäller raffinaderiets egen förbränning är det därmed tydligt att dessa utsläpp inte omfattas av ETS 2. Regleringen är dock inte ändamålsenligt vad gäller bränslen som används som råvara och därmed inte förbränns. Skattskyldigheten inträder för de energiprodukter som utgör råvaror och träffas därmed av ETS 2.

Raffinaderiet omfattas därmed både av ETS 1 och ETS 2 vilket kommer driva kostnader som läggs på transportbränslet. Denna brist måste åtgärdas. Skattskyldighet kommer därefter att inträffa igen, normalt när det släpps för konsumtion för slutkonsumenten.

Naturvårdsverket gör en felaktig koppling mellan tillgängliggörande av bränsleprodukter för konsumtion från en bränsleverksamhet och skattskyldighetens inträde

Förslag: Skyldigheten att överlämna utsläppsrätter bör inte kopplas till skattskyldighetens inträde enligt svensk nationell rätt.

I lagförslaget kopplas skyldigheterna att överlämna utsläppsrätter till skattskyldighetens inträde enligt lagen (1994:1776) om skatt på energi (LSE). Begreppet skattskyldighetens inträde är dock bredare än begreppet frisläppande av bränslen för konsumtion som används för förbränning enligt ändringsdirektivet.

I ändringsdirektivet hänvisas endast till det harmoniserade uppskovsförfarandet enligt artikel 6.3 i punktskattedirektivet, men begreppet skattskyldighetens inträde definieras nationellt. Punktskattedirektivets syfte är att underlätta samhandeln och kontrollen av punktskattepliktiga produkter i det harmoniserade uppskovsförfarandet, men anger inte hur ett bränsle ska beskattas nationellt.

Att koppla skyldigheterna till ett nationellt beskattningsförfarande, som dessutom ändras mycket ofta, är helt olämpligt. Det som anges på sidan 37 i skrivelsen om att frisläppande för konsumtion kan anses som ett samlingsbegrepp för när skattskyldighet inträder, är direkt felaktigt. Dessutom blandas begreppen skattskyldighet (som grundas på de registreringar som finns) och skattskyldighetens inträde (som har att göra med de förflyttningar av bränsle som görs) på ett oklart sätt i 5 § 3 i lagförslaget.

Enligt detta lagrum avses med verksamhetsutövare varje fysisk eller juridisk person som i fråga om en bränsleverksamhet är skattskyldig enligt LSE för bränsleprodukter som tillgängliggörs för konsumtion i en bränsleverksamhet. Skattskyldighet föreligger inte för tillgängliggörande för konsumtion av bränslen.

Transportföretagen utgår från att det inte har varit meningen att ändra på de regler enligt LSE som stadgar skattskyldighet, utan det är fråga om ett förbiseende av Regeringskansliet.

Det bör i det fortsatta lagstiftningsarbetet tydligt skiljas på begreppen som rör vem som är skyldig att överlämna utsläppsrätter (det vill säga bränsleverksamheten eller den reglerade enheten enligt ändringsdirektivet) och när detta ska ske (det vill säga när bränslet frisläpps för förbränning hos någon annan aktör inom de utpekade sektorerna).

Kopplingen till skattskyldighetens inträde riskerar leda till att utsläppsrätter måste överlämnas flera gånger för samma bränsle

Förslag: Det bör tydliggöras att skyldigheten att överlämna utsläppsrätter bara inträffar en gång och enbart för bränsle som förbränns. Regelverket bör inte kopplas till lagen om skatt på energi.

Skattskyldighet kan enligt LSE inträda många gånger, till exempel när bränsleprodukter tas i anspråk i skatteupplaget, när bränslen egenförbrukas, när lagerdifferenser uppstår, när bränslen överförs mellan det harmoniserade upplagshavarsystemet och det nationella lagerhållarsystemet eller när beskattade varor förs in i skatteupplaget.

I skattesystemet hanteras dessa situationer med ett komplicerat avdragssystem för att säkerställa att bränslen endast beskattas när det slutligen förbrukas, men denna möjlighet finns inte i utsläppshandeln. Vissa situationer är inte helt klarlagda heller, till exempel vad som gäller om beskattade varor förs in i skatteupplaget men avdrag inte görs.

Det som anges som en lämplig lösning (dvs kopplingen till skattskyldighetens inträde) är till synes helt olämpligt och riskerar att lägga nya lager av komplexitet på ett redan komplext regelverk.

Transportföretagen föreslår att begreppet frisläppande av bränslen för konsumtion definieras för den nu relevanta lagstiftningen på ett sätt som kopplas till förbränningen av bränslet och att det inte kopplas till skattskyldighetens inträde enligt LSE. Om detta inte görs kommer skyldigheten att överlämna utsläppsrätter kunna inträda flera gånger för samma bränsle och träffar förbrukning som inte innebär att koldioxid släpps ut i atmosfären.

Det finns en överhängande risk att förslaget leder till att utsläppsrätter måste överlämnas flera gånger i olika medlemsstater

Förslag: Regeringen behöver se över harmonisering och koordinering med andra medlemsstater. Det bör säkerställas att skyldighet att överlämna utsläppsrätter endast ska finnas i det land där slutanvändningen (förbränningen) sker. Export och utförsel av bränslen bör undantas från skyldigheten att överlämna utsläppsrätter i Sverige.

En grundläggande brist i förhandlingsarbetet och i ändringsdirektivet är att det inte finns harmoniserade förfaranderegler för att undvika att skyldigheter uppstår i flera medlemsstater för samma bränsle.

I skattesystemet för harmoniserade varor (bland annat energiprodukter) finns ett direktiv med materiella bestämmelser (bland annat energiskattedirektivet) och ett förfarandedirektiv för undvikande av dubbelbeskattning (punktskattedirektivet). När ett bränsle förs över från en annan medlemsstat till Sverige sker det oftast under skatteuppskov enligt punktskattedirektivet i det så kallade EMCS-systemet. Skattskyldigheten enligt LSE inträder inte förrän bränslet lämnar uppskovsförfarandet, dvs överförs till någon som inte är skattskyldig. Enligt lagförslaget är det då skyldigheten att överlämna utsläppsrätter föreligger.

I Naturvårdsverkets skrivelse (s. 38) tycks det dock finnas missuppfattningar om detta grundläggande faktum, där det anges att frisläppande för konsumtion sker i avsändarlandet. Så kan vara fallet, beroende på hur regleringen i avsändarlandet ser ut, men det ändrar inte på skyldigheten att i Sverige överlämna utsläppsrätter när skattskyldigheten inträder här.

Det finns även situationer där skattskyldighet inträder när energiprodukter förs ut till andra medlemsstater eller exporteras till tredje land där skattskyldighet inträder. För dessa situationer finns en överhängande risk att skyldigheter uppstår i flera länder.

Det är även möjligt att flytta beskattade energiprodukter för vilka skattskyldighet inträtt tidigare enligt ett förfarande för flytt av beskattade varor. I dessa fall tas energiprodukten åter upp till beskattning i mottagarlandet. Det behöver för dessa flyttar säkerställas att utsläppsrätter inte redovisas i två medlemsstater.

För icke-harmoniserade energiprodukter sker utförsel och export normalt genom att skattskyldighet inträder och skattebefrielsen uppnås genom att avdrag görs, eller i vissa fall genom att återbetalning medges. Energiprodukten beskattas därefter åter i mottagarlandet. För dessa flyttar behöver det säkerställas att utsläppsrätter inte redovisas i två medlemsstater.

Transportföretagen anser att det i det fortsatta lagstiftningsarbetet bör säkerställas att utsläppsrätter inte ska överlämnas flera gånger för samma bränsle när samhandel sker samt att undantag för export och utförsel införs.

Med vänlig hälsning,

Transportföretagen

Tina Thorsell
Samhällspolitisk chef

Mårten Bergman
Transportekonom