

Politik och kommunikation  
Erik Thornström, 08-677 27 08  
erik.thornstrom@energiforetagen.se

Finansdepartementet  
103 33 Stockholm

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

Energiföretagen Sverige samlar och ger röst åt omkring 400 företag som producerar, distribuerar, säljer och lagrar energi. Vårt mål är att utifrån kunskap, en helhetssyn på energisystemet och i samverkan med vår omgivning, utveckla energibranschen – till nytta för alla.

### **Sammanfattning**

Energiföretagen Sverige avstyrker förslaget om att införa energi- och koldioxidskatt för så kallade grödebaserade biooljor för värmeproduktion. Att låta grödebaserade biooljor betala lika hög skatt som fossila bränslen går stick i stäv med de energi- eller klimatpolitiska målen och uppvärmningsbranschens färdplan för en fossilbränslefri uppvärmning till 2030 då koldioxidutsläppen beräknas öka genom förslaget.

Vi anser att regeringen borde pröva möjligheten till fortsatt skattebefrielse av grödebaserade biooljor att tills dess nya statsstödsriktlinjer finns på plats, vilket väntas ske först om ett par år. Vi anser att regeringen i likhet med den inlämnade pre-notifieringen om förlängning under 2021 av det nuvarande statsstöds-godkännandet för flytande biodrivmedel, bör göra en motsvarande pre-notifiering av grödebaserade uppvärmningsbränslen.

Vi konstaterar att utfasningen av fossila bränslen i spetslast- och reservpannor som används de kallaste vinterdagarna samt som start- och stödbränsle för dyras kraftigt med skatteförslaget. Promemorians beräkningar tar inte hänsyn till de nyligen genomförda och pågående konverteringar av värmepannor från fossila oljor till biooljor och har heller inte normalårskorrigerats och beaktar inte att de senaste årens varma vintrar har gjort behovet litet av att använda spetslast- och reservpannor.

Vi anser att det är mycket positivt att regeringen i april har ansökt om en förlängning av skattebefrielsen för biogas för uppvärmning hos EU-kommissionen i enlighet med Biogasmarknadsutredningens förslag. Vi tillstyrker förslagen om att skattebefrielsen för biogas och biogasol ska villkoras av att den skattskyldige behöver ha ett anläggningsbesked.

## **Förslag om att införa energi- och koldioxidskatt för vissa biobränslen för uppvärmning**

### *Energiföretagen Sverige avstyrker förslaget om att beskatta grödebaserade biooljor*

Energiföretagen Sverige avstyrker förslaget om att införa energi- och koldioxidskatt för så kallade grödebaserade biooljor för värmeproduktion. Att beskattningsmässigt jämställa grödebaserade biooljor med fossila bränslen går stick i stäv med de energi- eller klimatpolitiska målen då koldioxidutsläppen beräknas öka genom förslaget. Förslaget fördyrar och försenar väsentligt den pågående utfasningen av de kvarvarande volymerna fossila bränslen i fjärrvärme- och elproduktion. Förslaget påverkar framför allt de spetslast- och reservpannor som används för fjärrvärmeproduktion de kallaste vinterdagarna. Förslaget fördyrar också kraftigt utfasningen av fossila olja när det gäller start- och stödeldning i fastbränslepannor.

I praktiken innebär skatteförslaget att de grödebaserade biooljorna av kostnadsskäl inte längre kommer kunna användas, då prisökningen som en följd av skatten blir omkring 50 procent. Av kostnadsskäl tvingas anläggningarna istället använda fossila bränslen. Detta trots att många fjärrvärmeanläggningar har gjort stora investeringar för att konvertera sina pannor från fossila bränslen till RME och andra grödebaserade biooljor. De grödebaserade biooljorna utgörs främst av rest- och biprodukter från livsmedelsindustri och biodrivmedel-tillverkning och kommer med förslaget inte längre användas för uppvärmningsändamål utan behöva omallokeras till användningsområden som är fortsatt är skattebefriade. Det innebär att det kommer krävas avsevärt högre investeringskostnader för fjärrvärmebranschen för att kunna elda de tyngre biooljor som fortfarande föreslås vara obeskattade. Att elda tyngre biooljor kan också kräva ansökan om ändrade miljötillstånd.

### *Regeringen borde pröva en förlängd skattebefrielse hos EU-kommissionen då nuvarande statsstödsriktlinjer kommer behöva förlängas*

Regeringen motiverar inte närmare varför man inte velat försöka få till stånd en förlängd skattebefrielse utifrån att nuvarande energi- och miljöriktlinjer i statsstödsreglerna kommer att behöva förlängas, då något förslag till reviderade statsstödsregler ännu inte presenterats av EU-kommissionen. Förslag till reviderade statsstödsregler är aviserat ska presenteras av EU-kommissionen först under nästa år. Därmed kommer nuvarande statsstödsriktlinjer att behöva förlängas under ytterligare ett par år. Vi anser utifrån dessa förutsättningar att regeringen borde pröva möjligheten till fortsatt skattebefrielse av grödebaserade biooljor att tills dess nya statsstödsriktlinjer finns på plats. I promemorian redovisas inte några närmare motiv till varför en förlängd skattebefrielse av uppvärmningsbränslen är möjlig. Detta ter sig märkligt när det avser tillämpning av samma bestämmelse i statsstödsreglerna som gäller biodrivmedel där regeringen begärt en förlängd skattebefrielse.

I promemorian anförs att de två senaste övervakningsrapporterna gällande nuvarande skattebefrielse för grödebaserade biooljor som Energimyndigheten

redovisat avseende 2018 respektive 2019 visat på att överkompensation förelegat. Regeringen har trots detta medvetet valt att inte vidta nödvändiga åtgärder för att åtgärda risken för överkompensation. Vi anser detta förfaringsätt är mycket anmärkningsvärt och där regeringen lägger hela risken på överkompensation på berörda företag som använder aktuella biooljor som riskerar att bli återbetalningsskyldiga. Detta är också anmärkningsvärt då flera fjärrvärmeanläggningar har gjort stora investeringar för att konvertera sina fossileldade reservpannor till grödebaserade biooljor. I praktiken innebär det att regeringen försvårar branschens omställning till fossilfrihet och ökar osäkerheten inför beslut om framtida investeringar för hållbar värmeproduktion.

Regeringens förfaringsätt bryter på ett uppenbart sätt mot regeringen egna skattepolitiska riktlinjer som säger att skatteregler ska vara förenliga med EU-rätten. Tidigare har koldioxidskatten för värmeproduktion inom EU ETS justerats för att åtgärda risken för överkompensation. Ett alternativ hade varit att införa en begränsad energi- och koldioxidskatt för de grödebaserade biooljorna på en nivå som minimerar risken för överkompensation. Givet de lägre bränslepriserna på fossil olja och utsläppsrätter i år har risken minskat för överkompensation. Vi anser också att ett alternativ som skulle kunna prövas gentemot EU-kommissionen är en differentierad biooljeskatt. Det är heller inte konsekvent när regeringen har lämnat in en så kallad pre-notifiering inför ansökan om förlängning under 2021 av det nuvarande statsstöds godkännandet för flytande biodrivmedel, men inte väljer att göra det för grödebaserade biooljor för uppvärmning.

### ***Regeringen bör fortsatt verka för att skattebefria grödebaserade biobränslen på EU-nivå***

Vi anser att det är angeläget att regeringen verkar för att EU-kommissionen förändrar sin syn på biobränslen som framställts av livsmedels- och fodergrödor och tillåter statligt stöd till dessa biobränslen i form av t.ex. skattebefrielse. Detta behöver bland annat ske kopplat till översynen av energi- och miljöriktlinjerna i statsstödsreglerna nästa år och inom ramen för övriga initiativ kopplat till den gröna givens som kommer förhandlas de närmaste åren. Det är särskilt angeläget att regeringen aktivt agerar för att skattebefrielse ska medges för biobränslen inför översynen av EU:s energiskattedirektiv nästa år. Sveriges ingångsvärde i dessa förhandlingar bör syfta till att uppnå bättre förutsättningar för biobränslen.

Skatteförslaget skickar också en signal till EU-kommissionen om att Sverige inte är orubblig i sin princip om att hållbara biobränslen ska vara obeskattade, vilket också riskerar att spilla över i frågan om fortsatt skattebefrielse för biodrivmedel. Att öppet visa för EU-kommissionen att Sverige är villig att backa från sina grundläggande principer gällande synen på biobränslen minskar trovärdigheten i vår helhetssyn på bioenergi.

***Biooljeskatten skickar en felaktig styrsignal och fördyrar och försenar den pågående utfasningen av fossila bränslen i fjärrvärmen***

Biooljor ersätter fossil olja i framför allt reserv- och spetslastpannor som används de kallaste vinterdagarna inom fjärrvärmeproduktionen. I klimatfärdplanen för fossilfri uppvärmning som tagits fram inom ramen för Fossilt Sverige förra året åtar sig fjärrvärmebranschen att ha en fossilfri värmeproduktion till senast 2030. Många fjärrvärmeföretag har målsättningen att ha genomfört utfasningen redan till 2025. Skatteförslaget skickar en mycket negativ signal till de fjärrvärmebolag som nu investerar i att fasa ut de sista fossila bränslena i fjärrvärmeproduktionen med nyckfulla och oförutsägbara framtida skattevillkor även för förnybara biobränslen. Detta utöver de redan starkt kritiserade nya skatterna på kraftvärme och avfallsförbränning som beslutades med kort varsel under förra året med både kontraproduktiva styreffekter och kraftigt ökade produktionskostnader för fjärrvärme. Det är också anmärkningsvärt att ytterligare en skattepålaga läggs på fjärrvärmebranschen i ett läge då branschen redan drabbats av ett kraftigt ökat skattetryck under det senaste året.

***Utfasningen av de kvarvarande fossila bränslena är mycket kapitalkrävande***

Även om de kvarvarande fossilbränslevolymer i fjärrvärmeproduktionen är små krävs det mycket kapitalkrävande investeringar för att ersätta de oftast relativt stora värmepannor som behöver finnas tillgängliga vid kall väderlek och som reservanläggningar. För närvarande pågår miljardinvesteringar i att konvertera fossiloljeeldade produktionsanläggningar till bioolja. Skatteförslaget både kraftigt fördyrar och försenar den kvarvarande utfasningen av fossila bränslen i fjärrvärmebranschen. Skatteförslaget skapar också stor osäkerhet om vilka skattevillkor som kommer att gälla framöver för bioolja och innebär att redan pågående investeringsprojekt fördyras väsentligt.

Eftersom de lätta grödebaserade biooljorna har bättre bränsleegenskaper än de tyngre biooljorna som fortsatt föreslås vara obeskattade krävs omfattande tekniska anpassningar av brännare och pannor samt komplettering med rökgasreningssutrustning för att kunde elda andra bioolja än de grödebaserade. De tyngre biooljorna kräver också varmhållning och är därmed mer krävande och kostsamma att hantera. Vi är bekymrade över att dessa tekniska förutsättningar saknas i förslagets konsekvensanalys. Det behöver också påpekas att även om de redovisade biooljevolymerna varit små de senaste åren är det många anläggningar som under senare år anpassats för att kunna använda grödebaserade bioolja och där volymerna skulle öka kraftigt om vi skulle få kallare vintrar än de som varit under de senaste åren.

***Exempel på omställningsinvesteringar som påverkas av skatteförslaget***

Vi befarar utifrån de rent tekniska förutsättningarna att det är åtskilliga värme- och kraftvärmeverk som med föreslagen skattelagstiftning behöver återgå till att använda fossila bränslen trots att de gjort omfattande investeringar för att kunna använda grödebaserade bioolja. Nedan redovisas ett antal exempel på investeringar i konvertering från fossil olja till RME-bioolja där de ekonomiska förutsättningarna kommer att kullkastas med skatteförslaget.

Exempel 1: Ett fjärrvärmeföretag i Mellansverige genomför för närvarande en konvertering av en fjärrvärmepanna avsedd för spetslastproduktion med 70 megawatt installerad värmeeffekt från fossil olja till RME-bioolja som planeras att vara färdigställd i december. Pannan har en relativt stor effekt men beräknas inte behöva användas mer än ca 100 timmar per år och producera ca 5 GWh fjärrvärme per år. Den pågående panninvesteringen är den mest kostnads-effektiva konverteringslösningen till biobränslen som kräver minst tekniska anpassningar av pannan. Pannan kommer därmed inte kunna använda annan bioolja än RME. Med tyngre biooljor kommer utsläppen av både stoft och kväveoxid (NOx) överstiga nivåerna enligt gällande miljötillstånd. I och med den föreslagna skatten finns det en risk att bolaget återgår till att elda med eldningsolja 1 (EO1) istället, som är fossilt. Trots pågående investeringar riskerar därmed pannan behöva drivas med fossil olja av kostnadsskäl framöver vilket beräknas öka koldioxidutsläppen med ca 1 350 ton per år.

Den nu pågående investeringen kostnadsberäknas till ca 10 miljoner kronor. Om konverteringsinvesteringar i stället ska göras till tyngre biooljor som fortsatt föreslås vara obeskattade beräknas investeringskostnaden fördubblas till ca 20 miljoner kronor. Detta eftersom de tyngre biooljorna kräver mer omfattande tekniska anpassningar av pannan och åtgärder i reningsutrustning för att minska stoftutsläpp och NOx, och även en ny brännare kan behöva införskaffas.

Exempel 2: I promemorians konsekvensanalys beskrivs att skattepliktiga biooljor kan ersättas av MFA-oljor till en låg kostnad. Ett exempel från panna 2 på Kraftvärmeverket i Linköping visar på motsatsen. Tekniska Verken i Linköping har under det senaste året investerat ca 4,6 miljoner kronor för att möjliggöra eldning av lättare biooljor som RME i pannan. Investeringskostnaden för att anpassa pannan ytterligare för att kunna elda icke-skattepliktiga biooljor är inte utredd i detalj men för att med säkerhet klara anläggningens villkor för stoftutsläpp kan investeringar i filter krävas till kostnader på i storleksordningen 60 miljoner kronor. Det ska också tilläggas att det är ytterst osäkert om det ens finns plats på anläggningen för att fysiskt rymma det ökade filterbehovet.

Exempel 3: Som ett led i att minska klimatpåverkande utsläpp har Renovas avfallskraftvärmeverk i Göteborg under 2020 gått över till att elda sina åtta start- och stödbrännare med RME-olja istället för fossil olja. Avfallskraftvärmeverkens roll är att ta tillvara det avfall som samhället genererar och som inte lämpar sig för materialåtervinning. Man har därför begränsad möjlighet att påverka avfallens innehåll av fossilt material. Renova har ändå ambitionen att bidra till minskade fossila utsläpp där man har större rådighet och beslutade därför att investera för RME istället för fossil olja. Investeringen i systemet med tankar, brännare och stödsystem som var relaterade till bytet uppgick till ca 5 miljoner kronor och färdigställdes i våras. Anläggningen har nu helt gått över till förnybart stödbränsle. De ursprungliga kalkylerna visade på en något ökad kostnad för denna klimatinsats. Men med en ny biooljeskatt blir kostnaderna ca 2,1 miljoner kronor högre per år och starka incitament ges till en återgång till fossil olja trots genomförda investeringar.

Start- och stödbrännarnas främsta uppgift är att värma upp avfallspannorna efter revision eller när behov finns. Ett exempel är om avfallet är väldigt blött, då behövs stödbrännare för att temperaturen i avfallspannorna ska komma upp i rätt temperatur enligt avfallsdirektivet, dvs. 850°C i 2 sekunder. Avfallskraftvärmeverket förbrukar idag cirka 500 kubikmeter eldningsolja per år och övergången från fossil olja till bioolja i start- och stödbrännarna är ett viktigt steg i arbetet med att fasa ut användningen av fossila bränslen, där företaget har stor rådighet att påverka.

Exempel 4: På ett fjärrvärmeföretag i södra Sverige finns en anläggning för avfallsförbränning. Vid uppstart eller produktionsstörningar behövs stöttning av oljebrännare för att få en fullvärdig förbränning. För något år sedan konverterades dessa brännare från fossil olja till RME-bioolja, till en kostnad av 1,4 miljoner kronor, i syfte att minska koldioxidutsläppen. Detta är en del i ett större arbete att minimera företagets utsläpp av koldioxid, där en annan viktig pusselbit är att sänka andelen fossil plast i det avfall som förbränns.

Genom att ersätta fossil olja med RME har företaget kunnat minska sina koldioxidutsläpp med ca 600 ton per år. Med en ny beskattning på RME riskeras dock en löpande kostnadsökning om ca 1 miljon kronor per år, vilket ger incitament att återgå till fossil eldningsolja. Samtidigt riskerar pågående konvertering, från fossil olja till RME, på tre andra av företagets anläggningar att avbrytas. Tekniska skäl och emissionskrav medför att konvertering i praktiken inte kan göras till tyngre biooljor. Därmed riskerar skatteförslaget innebära att mycket kostsamma investeringar i helt nya pannor behöver göras, vilket kommer vara svåra att företagsekonomiskt motivera.

#### ***Konsekvenserna gällande bränslevolymer och utsläpp är underskattade***

Vi bedömer att konsekvenserna i kostnader för berörda företag och risken för ökad användning av fossila bränslen underskattats väsentligt. Beräkningarna tar inte hänsyn till de nyligen genomförda och pågående konverteringar av värmepannor från fossila oljor till biooljor. Beräkningarna har heller inte normalårskorrigerats och beaktar inte att de senaste årens varma vintrar har gjort behovet litet att använda spetslast- och reservpannor. Detta medför att antalet värmepannor som i praktiken endast har möjlighet att använda de aktuella grödebaserade biooljorna underskattats. I många fall innebär även gällande miljötillstånd och nyligen införda utsläppskrav att konvertering till tyngre biooljor som fortsatt föreslås vara obeskattade att bli mycket kostsamma.

Det finns också många specifika verksamheter där man av tekniska skäl valt att konvertera till grödebaserade biooljor som RME, t.ex. krematorier, mindre industri och andra verksamheter som fått stöd via Klimatklivet. Med skatteförslaget kommer dessa verksamheter också att få kraftigt ökade skattekostnader alternativt behöva återgå till att använda fossila bränslen eller genomföra ytterligare kostsamma konverteringsåtgärder för att kunna använda tyngre obeskattade biooljor. Detta sammantaget innebär också att de fossila koldioxidutsläppen kan väntas bli betydligt högre som en följd av skatteförslaget än vad som antas i promemorian.

### ***Skatteförslaget urholkar ytterligare fjärrvärmens konkurrenskraft***

Biooljeskatteförslaget är ett i raden av skatteförslag det senaste året som urholkar fjärrvärmens konkurrenskraft på värmemarknaden. Skatteförslaget står uppenbart i strid med energioverenskommelsens skrivningar om *”en konkurrenskraftig fjärrvärmesektor och minskad elanvändning i uppvärmningen är förutsättningar för att klara den förnybara el- och värmeförsörjningen under kalla vinterdagar.”* Införandet av en dramatiskt höjd kraftvärmebeskattning den 1 augusti 2019 med mycket kort varsel har inneburit mycket kraftiga kostnadsökningar för berörda fjärrvärmebolag för att upprätthålla fjärrvärmeproduktionen. Kraftvärmebeskattningen förorsakade också behov av akuta åtgärder för att hantera kapacitetsbristen i elförsörjningen i bland annat Stockholm och Malmö. Utformningen av avfallsförbränningskatten och dess avsaknad av avsedda styreffekter innebär också att den primärt blir fiskal och belastar fjärrvärmebolagens resultat. Tillämpningsproblemen med avfallsförbränningskatten är omfattande då regeringen valt att bortse från skatteutformningens alla brister. Skatteverkets lagtolkningar under våren leder också till ett väsentligt högre skatteuttag än vad som förutsattes i regeringens proposition. Den nyckfulla och oförutsägbara skattepolitiken skapar stora svårigheter att fatta beslut om omställningsinvesteringar och skadar också förtroendet för klimatpolitiken.

Det nu framlagda biooljeskatteförslaget underskattar också väsentligt de kostnadsökningar som skatten innebär för fjärrvärmesektorn. Vi vill påtala att det nu finns behov av att ta ett samlat helhetsgrepp om fjärr- och kraftvärmens villkor för att ge mer långsiktiga och hållbara spelregler för branschen.

### **Positivt med skattebefrielse för biogas och biogasol**

Energiföretagen Sverige anser att det är mycket positivt att Biogasmarknadsutredningen föreslagit fortsatt skattebefrielse för biogas för uppvärmning, och att regeringen i april har ansökt om en förlängning av skattebefrielsen hos EU-kommissionen enligt utredningens förslag. Skattebefrielsen har varit och är fortfarande nödvändig för att främja efterfrågan på biogas och därmed skapa förutsättningar för både användning och produktion av biogas. Motsvarande möjligheter behövs också för biogasol.

Energiföretagen Sverige tillstyrker förslagen om att skattebefrielsen för biogas och biogasol ska villkoras av att den skattskyldige behöver ha ett anläggningsbesked.

### **Kravet på anläggningsbesked för biogas och biogasol utökas**

#### ***De nya reglerna bör samordnas med genomförandet av det reviderade förnybartdirektivet***

Det kan konstateras att förslaget inte omfattar de utvidgade krav på hållbarhetskriterier för gasformiga uppvärmningsbränslen som planeras att gälla

från och med den 30 juni 2021 enligt det reviderade förnybartdirektivet. Det är angeläget att även dessa ändringar beslutas i god tid innan ikraftträdandet för att ge tid för berörda företag och myndigheter att förbereda sig på förändringarna. Det är angeläget att definitioner och begrepp, som till exempel livsmedels- eller fodergrödor, samordnas mellan lagen om skatt på energi och lagstiftningen om hållbarhetskriterier och utgår från det reviderade förnybartdirektivet för att undvika frekventa ändringar i regelverket.

Vi noterar vidare att de skattskyldiga som använder biogas eller biogasol för uppvärmning, och som ännu inte omfattas av kravet på hållbarhetsbesked, kommer att behöva införa en del av de system och rutiner som hittills bara krävts för hållbarhetsbeskeden (som till exempel massbalans) för att kunna få ett anläggningsbesked. Det är därmed angeläget att Energimyndigheten omgående tar fram en vägledning om de krav som kommer att ställas på systemet och hur dessa kan uppfyllas.

***Regelverket behöver beakta att biogas även kan vara vätskeformigt och bränsledefinitionerna i LSE och HBL bör samordnas***

I förslaget till lag om ändring i lagen (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen, förkortad HBL, föreslås att gasformiga biobränslen ska definieras som gasformiga bränslen för andra energiändamål än transportändamål, som framställs av biomassa. Det bör påpekas att biogas även kan vara flytande när gasformig biogas kondenserats till flytande form genom att den kylts ner. Det är önskvärt om det sker en samordning av definitionerna i lagen (1994:1776) om skatt på energi, LSE, där en annan definition används för biogas och biogasol där det tydligt framgår att biogas respektive biogasol kan vara både ett gasformigt och ett vätskeformigt bränsle. I LSE definieras biogas som ett vätskeformigt eller gasformigt bränsle som framställts av biomassa och vars energiinnehåll till övervägande del härrör från metan, och biogasol som ett vätskeformigt eller gasformigt bränsle som framställts av biomassa och vars energiinnehåll till övervägande del härrör från propan eller butan. Även om definitionen i HBL grundar sig i definitionen av biogas i det reviderade förnybartdirektivet, anser vi att det bör förtydligas i lagtext eller i författningskommentaren att definitionen av gasformiga biobränslen även ska omfatta flytande gas.



Pernilla Winnhed

VD, Energiföretagen Sverige



Erik Thornström

Ansvarig skatter, styrmedel,  
energianvändning och resurseffektivitet