

Fra: Holme, Tone <Tone.Holme@fin.dep.no>
Sendt: 13. november 2019 12:59
Emne: 19/4425 Veibruksavgift på biodrivstoff
Vedlegg: Veibruksavgift på biodrivstoff .pdf

Denne e-posten er sendt på vegne av Finansdepartementet.

Vennligst ikke svar direkte til avsender,
men bruk postmottak@fin.dep.no
dersom du har behov for å svare på denne e-posten,
eller har andre henvendelser til departementet.

Med vennlig hilsen

Tone Holme
Rådgiver
Finansdepartementet
Telefon 22 24 41 07
Mobil 92247891
toho@fin.dep.no

www.regjeringen.no/fin



Denne e-posten er beregnet for den institusjon eller person den er rettet til og kan være belagt med lovbestemt taushetsplikt. Dersom e-posten er feilsendt, vennligst slett den og kontakt Finansdepartementet.

This email is confidential and may also be privileged. If you are not the intended recipient please delete this e-mail and notify the Ministry of Finance, Norway, immediately.

Tenk miljø - ikke skriv ut denne e-posten med mindre det er nødvendig



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Finansministeren

KS
Postboks 1378 Vika
0114 OSLO

Deres ref

Vår ref
19/4425 -

Dato
13 .11.2019

Veibruksavgift på biodrivstoff

Jeg viser til bilateralt konsultasjonsmøte mellom KS og Finansdepartementet 4. november 2019. Ett av temaene KS tok opp på møtet var veibruksavgiften på biodrivstoff, og KS ba om en vurdering av hvordan forslaget om veibruksavgift på biodrivstoff vil virke inn på både fylkeskommunenes økonomi og på utslipp av klimagasser.

I bakgrunnsnotatet fra KS opplyses det at norske busselskaper bruker rundt 75 mill. liter biodiesel i året, og det hevdes at forslaget i statsbudsjettet vil gi fylkeskommunene en årlig merkostnad på 271 mill. kroner. Dette regnestykket er basert på at samtlige 75 mill. liter er avgiftsfrie i dag, men vil bli ilagt avgift med 3,62 kroner per liter i 2020.¹ Det blir videre hevdet at regjeringens forslag vil innebære at fylkeskommunene vil kunne gå over fra biodiesel til fossil diesel, og at dette kan gi økte utslipp fra kollektivtrafikken på 200 000 tonn CO₂.² Dette anslaget er basert på at samtlige 75 mill. liter biodiesel erstattes av fossil diesel, og at det ikke brukes biodiesel i kollektivtrafikken i 2020.

Begge anslagene baseres på to sentrale forutsetninger som begge er feil. Det er feil at biodrivstoff i dag er avgiftsfritt, og det er feil at det ikke vil bli omsatt biodrivstoff til kollektivtrafikk i 2020.

For å forklare dette, må vi først se nærmere på hovedvirkemiddelet i norsk biodrivstoffpolitikk, omsetningskravet.

¹ Beregnet avgift = 75 mill. liter * 3,62 kroner/liter = 271 mill. kroner.

² Beregnede utslipp = 75 mill. liter * 0,84 kg/liter * 3,17 kg CO₂/kg = 200 000 tonn CO₂

Omsetningskravet for biodrivstoff

Omsetningskravet for biodrivstoff til veitrafikken ble innført i 2009 og er fastsatt av Klima- og miljødepartementet i produktforskriften.³ Det generelle omsetningskravet innebærer at de som omsetter drivstoff skal sørge for at minimum 12 volumprosent av totalt omsatt mengde drivstoff til veitrafikk per år består av biodrivstoff.

Omsetningskravet øker til 20 volumprosent fra 1. januar 2020. Biodrivstoff fremstilt av nærmere bestemte råstoff («*avansert biodrivstoff*») teller dobbelt sammenliknet med andre biodrivstoff. Det er i tillegg et delkrav for biodrivstoff til veigående bensinkjøretøy og et delkrav for avansert biodrivstoff.

Omsetteren kan selv velge hvordan omsetningskravene skal oppfylles. En samlet omsetning på 20 pst. biodrivstoff kan f.eks. oppnås ved at:

- det blandes inn 20 pst. biodrivstoff i alt drivstoff,
- det omsettes 10 pst. rent biodrivstoff mens de resterende 90 pst. av omsatt drivstoff har innblandet 1/9 biodrivstoff.
- det omsettes 20 pst. rent biodrivstoff, mens resten av omsatt drivstoff er fossilt.

Omsetningskravet gjelder for omsettersens samlede omsetning av biodrivstoff gjennom et kalenderår. Det er derfor ikke slik at biodrivstoff omsatt til noen kunder er *innenfor* omsetningskravet mens biodrivstoff omsatt til andre kunder er omsatt *utover* omsetningskravet. Det er heller ikke slik at rent biodrivstoff omsettes utover omsetningskravet mens innblandet biodrivstoff omsettes innenfor omsetningskravet.

Det er ikke fastsatt noen videre opptrapping av omsetningskravet etter 2020, men i Granavolden-plattformen er det varslet at regjeringen vil «*følge opptrappingsplanen for biodrivstoff for å nå målene for utslippskutt i transportsektoren, og ha et mål om 40 prosent innblanding i 2030 avhengig av teknologiutviklingen og utviklingen av alternative energibærere.*»

Veibruksavgift på drivstoff

Veibruksavgiften på drivstoff omfatter i dag bensin, mineralolje (autodiesel), LPG og naturgass (null sats), og biodrivstoff som omfattes av omsetningskravet.

Veibruksavgiften på biodrivstoff rapporteres inn løpende, med årlig etterskuddsvis avregning basert på forrige års rapporteringen på omsetningskravet.

Veibruksavgiften på biodiesel ble innført i 2010, jf. Prop. 1 S (2009-2010) *Skatte-, avgifts- og tollvedtak*, avsnitt 3.5.8. Frem til 2015 var all biodiesel ilagt veibruksavgift med en sats som var 50 pst. av veibruksavgiften på fossil diesel (målt i kroner per liter). Fra 1. oktober 2015 ble veibruksavgiften på biodiesel lagt om, jf. Innst. 360 S (2014-2015), slik at:

³ <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2004-06-01-922?q=produktforskriften>

- Biodiesel som omsettes *innenfor* omsetningskravet i produktforskriften, ilegges veibruksavgift med samme sats som fossilt diesel. Dette innebar isolert sett en avgiftsskjerpelse sammenliknet med tidligere regelverk.
- Biodiesel som omsettes *utover* omsetningskravet i produktforskriften, er ikke omfattet av veibruksavgiften. Dette innebar isolert sett en avgiftslettelse sammenliknet med tidligere regelverk.

Siden 1. oktober 2015 har omsetningskravet for biodrivstoff blitt trappet opp fra 5,5 volumprosent til 12 volumprosent, og omsetningskravet skal trappes videre opp til 20 volumprosent fra 1. januar 2020. Opptrappingen innebærer at stadig mer biodrivstoff omsettes innenfor omsetningskravet, og at stadig mer biodrivstoff dermed ilegges veibruksavgift med samme satser som fossile drivstoff.

Veibruksavgiften på drivstoff er en typisk produktavgift hvor det er innenlandske produsenter og importører som er avgiftspliktige. I praksis betyr dette at avgiftsplikten for veibruksavgiften ligger på noen få store oljeselskaper. Det er de avgiftspliktige oljeselskapene som har plikt til å innrapportere og betale veibruksavgift til Skatteetaten.

Omsetningskravet gjelder for omsetterens samlede omsetning av biodrivstoff gjennom et kalenderår. Dermed er avgiftsplikten også knyttet opp til omsetterens samlede omsetning av biodrivstoff gjennom et kalenderår.

De avgiftspliktige oljeselskapene står fritt til å fastsette prisene på sine produkter. Ved prisfastsettelsen må det, på samme måte som for selskapets øvrige kostnader, tas høyde for veibruksavgiften. Konkurransesituasjonen avgjør hvor høyt prisene totalt kan settes. I denne sammenheng vil det være av underordnet betydning om det biodrivstoffet som leveres ut rapporteres inn under omsetningskravet, og gjennom det utløses avgift. Avgiftsbelastningen vil, sammen med de øvrige kostnadene, måtte fordeles på den samlede omsetningen av biodrivstoff. I den grad den avgiftspliktige differensierer prisene ovenfor ulike sluttbrukere, vil dette skyldes andre forhold enn omsetningskravet.

I 2019 er det så langt betydelig omsetning av biodrivstoff utover gjeldende omsetningskrav på 12 volumprosent. Den gjennomsnittlige veibruksavgiften på biodiesel i 2019 (1,42 kroner per liter) er derfor vesentlig lavere enn veibruksavgiften på biodiesel omsatt innenfor omsetningskravet (3,82 kroner per liter).

Tabell 1 viser fastsatt veibruksavgift på biodiesel, samlet omsetning av biodiesel og gjennomsnittlig veibruksavgift på biodiesel fra 2016 til 2019.

Tabell 1: Veibruksavgift på og omsetning av biodiesel. 2016-2019

	2016	2017	2018	2019*
Fastsatt veibruksavgift på biodiesel (mill. kroner)	502	595	714	594
Omsetning av biodiesel (mill. liter)	400	593	420	419
Gjennomsnittlig veibruksavgift på biodiesel (kr/liter)	1,26	1,00	1,70	1,42

* Tall for 2019 gjelder perioden januar til august.

Kilde: Skattedirektoratet og Finansdepartementet.

I 2020 trappes omsetningskravet opp fra 12 til 20 volumprosent. Dette innebærer at en betydelig andel av den biodieselen som i 2019 omsettes utover omsetningskravet på 12 volumprosent og som dermed er avgiftsfri, i 2020 vil bli omsatt innenfor det økte omsetningskravet på 20 volumprosent og dermed være ilagt veibruksavgift, også etter gjeldende avgiftsregelverk.

I 2020 er det kun biodrivstoff omsatt *utover* omsetningskravet på 20 volumprosent som vil være avgiftsfritt med gjeldende avgiftsregelverk. I statsbudsjettet for 2020 er det lagt til grunn at økningen i omsetningskravet fra 2019 til 2020 vil føre til at tilnærmet alt biodrivstoff omsatt til veitrafikk i 2020 vil bli omsatt innenfor omsetningskravet. Forslaget om å utvide grunnlaget for veibruksavgiften til å omfatte alt flytende biodrivstoff, antas derfor *ikke* å ha vesentlige provenyvirkninger, sammenliknet med en videreføring av dagens avgiftsregelverk.

Det er opptrappingen av omsetningskravet som har provenyvirkninger. Opptrappingen av omsetningskravet fra 10 volumprosent i 2018 til 12 volumprosent i 2019 ble i Prop. 1 LS (2018-2019) anslått å gi et merproveny på 235 mill. kroner. Dette var en opptrapping på 2 volumprosent. Nå trappes omsetningskravet opp med 8 volumprosent, fra 12 volumprosent i 2019 til 20 volumprosent i 2020. Dette er i Prop. 1 LS (2019-2020) anslått å gi et merproveny på om lag 800 mill. kroner samt påføre bilister og transportører en merkostnad på om lag 1,05 mrd. kroner. Tilsvarende vil eventuelle videre økninger i omsetningskravet etter 2020, jf. Granavolden-plattformen, utvide grunnlaget for veibruksavgiften og dermed gi staten et ytterligere merproveny og bilister og transportører en ytterligere merkostnad.

I Granavolden-plattformen er det varslet at «*økte pumpepriser som følge av økte krav til omsetningspåbud for biodrivstoff og økt CO₂-avgift på drivstoff ilagt veibruksavgift skal i sin helhet motsvares med reduserte avgiftssatser på drivstoff.*» Regjeringen foreslår derfor å:

- Redusere satsen i veibruksavgiften på bioetanol
- Redusere satsen i veibruksavgiften på biodiesel
- Redusere satsen i veibruksavgiften på bensin
- Redusere satsen i veibruksavgiften på autodiesel

Satsendringene i veibruksavgiften er utformet slik at endringene i omsetningskrav og avgiftsregelverk fra 2019 til 2020 ikke skal ha noen vesentlig virkning på pumpeprisene på drivstoff og dermed heller ikke ha noen vesentlige virkninger på bilistenes og

transportørenes drivstoffkostnader. Endringene i omsetningskravet og avgiftsregelverket vil derfor heller ikke ha noen vesentlig betydning for fylkeskommunenes økonomi.

Virksomheter på utslipp av klimagasser

Fra og med 2020 skal omsetter av drivstoff sørge for at minimum 20 volumprosent av totalt omsatt mengde drivstoff til veitrafikk per år består av biodrivstoff. Dette omsetningskravet setter en nedre grense for omsetningen av biodrivstoff i Norge.

Omsetningen av biodrivstoff var på 18,8 volumprosent i 2017⁴ og på 16,9 volumprosent i 2018⁵, slik omsetningen måles etter produktforskriften. Omsetningskravet for 2020 innebærer derfor at andelen biodrivstoff vil måtte være høyere i 2020 enn i både 2017 og i 2018. Endringer i avgiftsregelverket vil derfor ikke kunne føre til noen reduksjon i omsetningen av biodrivstoff fra 2017/2018 til 2020.

Endringene i omsetningskravet og avgiftsregelverket vil samlet sett ikke ha noen vesentlig betydning for omsetningen av biodrivstoff, og dermed heller ikke noen vesentlig betydning for utslippene av klimagasser.

Et logisk, enkelt og transparent avgiftsregelverk

Formålet med veibruksavgiften er, i tillegg til å skaffe staten inntekter, å stille brukerne av kjøretøy overfor de kostnadene bruk av kjøretøy påfører samfunnet i form av ulykker, kø, støy, veislitasje samt helse- og miljøskadelige utslipp. Merk at veibruksavgiften ikke priser utslipp av CO₂. Utslipp av CO₂-priser gjennom CO₂-avgiften.

Biodrivstoff omsatt utover omsetningskravet gir like store eksterne kostnader som biodrivstoff omsatt innenfor omsetningskravet. Det er derfor ulogisk at avgiftsplikten avhenger av om biodrivstoffet omsettes innenfor eller utover omsetningskravet. Regjeringens forslag vil gi et logisk avgiftsregelverk utformet i tråd med formålet med veibruksavgiften.

Dagens avgiftsregelverk er komplisert og lite transparent. Dette skyldes at avgiftsplikten er avhengig av omsetningskravet. Det er krevende for markedsaktørene å gjennomskue at økninger i omsetningskravet for biodrivstoff automatisk gir staten betydelig merproveny samtidig som det påfører bilistene og transportørene tilsvarende merkostnader. Regjeringen foreslår derfor å gjøre avgiftsregelverket uavhengig av omsetningskravet. I fremtiden vil derfor avgiftsplikten omfatte alt flytende biodrivstoff,

⁴ <https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/nyheter/2018/mai-2018/bruk-av-biodrivstoff-fortsetter-a-oke/>

⁵ <https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/nyheter/2019/mai-2019/salget-av-avansert-biodrivstoff-okte-i-fjor/>

uavhengig av om det omsettes innenfor eller utenfor omsetningskravet, og de effektive avgiftssatsene kan leses direkte ut av avgiftsregelverket. Dette gir et enkelt og transparent regelverk.

Ved å innføre veibruksavgift på alt flytende biodrivstoff fjernes dagens avgiftsinsentiv til å omsette biodrivstoff som ikke tilfredsstiller bærekraftskriteriene eller biodrivstoff med høy avskogingsrisiko.

Regjeringens forslag innebærer et logisk, enkelt og transparent avgiftsregelverk som legger grunnlaget for stabile rammebetingelser for både produsenter, omsettere og brukere av biodrivstoff. I fremtiden vil omsetningskravet for biodrivstoff sette en nedre grense for omsetningen av biodrivstoff, mens CO₂-avgiften på fossile drivstoff vil gi et avgiftsinsentiv til å bruke biodrivstoff. I Granavolden-plattformen varsles det at CO₂-avgiften skal trappes opp med fem prosent årlig frem til 2025. Dette vil forsterke insentivene til å bruke biodrivstoff.

Med hilsen

Føe

Siv Jensen

