

Skattedirektoratet

Deres dato: 31. mars 2020

Deres ref.: 2019/12361

Sendes pr e-post:

Vår ref.: 361/2020

horingsinnspill@skatteetaten.no

Vår dato: 12. mai 2020

## Høringsuttalelse forslag til endringer i særavgiftsforskriften

Det vises til forslag om endring i forskrift 11. desember 2001 nr. 1451 om særavgifter (særavgiftsforskriften) som Skattedirektoratet på vegne av Finansdepartementet har sendt på høring.

På vegne av våre medlemmer Circle K Norge AS, Esso Norge AS, St1 Norge AS, Uno-X Energi AS og Preem Norge AS, sender vi med dette våre høringsinnspill til forslaget. Våre medlemmer står for 95 % av drivstoffmarkedet i Norge. For drivstoffbransjen er det viktig med et ryddig og klart avgiftsregelverk som aktørene kan håndtere på en god måte samtidig som det sikrer forutsigbare rammebetingelser og korrekt avgiftsberegning.

### 1. Oppsummering

Vi mener at avgiftsplikt for biodrivstoff må baseres på de samme prinsippene som Miljødirektoratet legger til grunn for rapportering og dokumentasjon i forbindelse med krav til omsetning av biodrivstoff. Ved å se dette i sammenheng vil det gi like volumer av samme produkt i begge systemer, både til avgiftsrapportering og miljørapportering.

Det er vår vurdering at særavgiftsforskriften må ta utgangspunkt i at avgiftsplikten for biodrivstoff knyttes til uttak av volumer fra lagertankene på godkjente lagre. Dette er produkter som håndteres gjennom det etablerte massebalanseprinsippet, som er grunnlaget for håndtering av biodrivstoff gjennom EU-direktiv og internasjonale sertifiseringsordninger. Det er disse volumene som danner grunnlaget for hva som rapporteres til Miljødirektoratet, og som med dagens avgiftsregelverk faller inn under veibruksavgiften. Vi mener dette er prinsipper for volumberegning og avgiftsberegning som fortsatt må gjøres gjeldende, også etter 1. juli 2020.

Hvis den avgiftsmessige beregningen av biodrivstoffvolum til veibruk etter 1. juli skal baseres på en helt annen prinsipiell beregningsmetode enn det Miljødirektoratet legger til grunn for beregningen av biodrivstoffvolum, er det grunn til å tro at dette vil kunne resultere i flere uheldige konsekvenser. Det omfatter utfordringer med eksisterende infrastruktur for produksjon og lagring av drivstoff, begrenset mulighet til å benytte forsyningslinjer som har blitt etablert de siste årene i tråd med gjeldende regelverk og inkonsistente biodrivstoffvolumer til veibrukssektoren. Vi kan vanskelig se at dette har vært Stortingets intensjon med avgiftsvedtaket for 2020 som dette høringsforslaget er ment å gjennomføre.

Drivkraft Norge er uenig i at det skal innføres en slik avgift fra dette tidspunktet, men konstaterer at dette er en beslutning som Stortinget har tatt gjennom avgiftsvedtaket i budsjettbehandlingen i desember 2019. Videre mener vi det er uheldig at en slik avgiftsomlegging vedtas med virkning midt i et driftsår. Når det først er vedtatt at dette skal iverksettes midt i året, mener vi den foreslåtte overgangsordningen for avgiftshåndtering mellom de to periodene er fornuftig. Vi legger til grunn at dette er koordinert med Miljødirektoratets krav til rapportering og oppfyllelse av omsetningskrav i 2020.

Utover innsigelsene til høringens punkt om biodrivstoffets avgiftsgrunnlag mener vi forskriftsforslaget er fornuftig for å sikre et mest mulig klart, tydelig og ryddig avgiftsregelverk.

Nedenfor følger våre innspill og kommentarer til de enkelte punktene i høringsforslaget.

## **2. Avgiftsgrunnlaget**

Vi mener avgiftsberegningen etter 1. juli 2020 må skje på samme måte som i dag er gjeldende for både veibrukavgiften og rapportering av biodrivstoff til Miljødirektoratet. Vi mener dette er den eneste måten dagens handel av biodrivstoff kan gi mest mulig korrekt avgiftsberegning. Dette vil også være den eneste måten for å sikre samsvar mellom avgiftspliktige volumer og offisiell miljørapportering av hvor mye biodrivstoff som er omsatt i markedet. Vi er innforstått med at en slik avgiftsberegning vil bryte med tradisjonelle prinsipper for beregning av avgifter etter særavgiftsforskriften, men mener i dette tilfellet at grunnlaget for avgiftsberegning av biodrivstoff, må være det samme som for beregning av volum og bærekraftsegenskaper i samsvar med kravene i produktforskriften. Vi må her be myndighetene om å se på løsninger som ivaretar bransjens behov for et ryddig og klart avgiftsregelverk for biodrivstoff, og som henger sammen med miljørapporteringen. Biodrivstoff som en internasjonal vare håndteres med godkjente sertifikater og massebalanse av produkter. Dette mener vi også må legges til grunn i avgiftsberegningen av biodrivstoff.

Det vises for øvrig til Miljødirektoratets krav til dokumentasjon av omsatt biodrivstoff slik det fremgår av produktforskriften og av veilederen til årlig rapportering. Her fremgår det også en vurdering av hva som skal inngå i godkjente sertifikater, sertifiseringsordninger og hvordan aktørene kan håndtere massebalanseprinsippet. Det gjøres i denne forbindelse oppmerksom på at innrapportering av biodrivstoff, herunder godkjente sertifikater og volum, er gjenstand for ekstern revisjon med bekreftelse fra revisor. Dette er også en kontroll som vil sikre en korrekt avgiftshåndtering.

Slik vi leser høringsnotatet så legges det opp til at avgiftsberegningen skal baseres på en fysisk vare som importeres eller tas ut av et godkjent lokale. Vi forstår det slik at Skattedirektoratet legger til grunn at volumet beregnes utfra det som er innforsynt basert på godkjente sertifikater. Generelt vil vi påpeke at det for biodrivstoff, etter vår oppfatning, ikke kan legges til grunn et fysisk produkt for avgiftsberegningen slik det fremgår av høringsforslaget.

Biodrivstoff som fellesbetegnelse har ulike råstoff og komponenter som inngår i et sluttprodukt og det er variasjoner i blandingsforholdet. På denne bakgrunn er det i internasjonal handel for biodrivstoff lagt til grunn godkjente sertifikater som følger lasten/volumet som tas inn i produksjonen eller ferdigprodukter på tanker og terminaler, og som videre inngår i salg til kunder, herunder også salg til andre registrerte selskaper.

Vi mener som hovedprinsipp for avgiftsberegning av biodrivstoff at det må legges til grunn volum som følger godkjente sertifikater. Det er kun sertifikater som kan tilskrive innholdet i produktet som legges inn på tank/terminal og følgelig også er grunnlaget for det som omsettes. Videre er det som ovenfor nevnt et behov for at massebalanseprinsippet kan brukes slik det fremgår av Miljødirektoratets krav i produktforskriften og veilederen for årlig rapportering av biodrivstoff. Dette er slik biodrivstoff håndteres i internasjonal varehandel, og etter vår mening også må være gjeldende prinsipp for grunnlaget i avgiftsberegningen når biodrivstoff nå blir avgiftspliktig fra 1. juli.

Drivstoffbransjen er opptatt av et ryddig og klart regelverk som sikrer forutsigbare rammebetingelser. Dagens myndighetskrav til omsetning av biodrivstoff og avgiftsplikt på biodrivstoff som medgår til oppfyllelse av omsetningskravet, fungerer på en god måte sett fra bransjens ståsted. Dette fordi det som blir godkjent som omsatt biodrivstoff i rapporteringen til Miljødirektoratet, også er det som danner grunnlaget for avgiftsberegningen overfor Skattedirektoratet. Dersom man velger å frikoble disse to myndighetskravene med forskjellige prinsipp for hva som legges til grunn for selve produktet «biodrivstoff», herunder det som fremgår av rapportering til Miljødirektoratet og Skattedirektoratet, vil det bety at man rapporterer omsatte volumer og beregner avgifter av det samme produktet på forskjellige måter.

Konsekvensen av at man frikobler prinsipper for rapportering av omsatt biodrivstoff og avgiftsberegning av biodrivstoff, vil være at biodrivstoff som er blandet i anleggsdiesel vil være fritatt for avgift, mens man til Miljødirektoratet vil rapportere dette volumet som biodrivstoff til vei. Dette vil ikke ha noe konsekvens for total veibruksavgift fordi biodrivstoffvolumet må erstattes med mineralisk produkt, men biodrivstoffet som inngår i anleggsdieselen vil være fritatt for grunnavgift. Slik forslaget er lagt frem vil det kunne bli betalt inn et lavere avgiftsbeløp enn hvis prinsippene som benyttes er like for rapportering til både Skattedirektoratet og Miljødirektoratet. Vi har vanskelig for å forstå at dette har vært Stortingets vilje når vedtaket om å innføre avgiftsplikt på biodrivstoff ble gjort i desember i fjor.

Vi forstår høringsnotatet slik at prinsippet om såkalt samlagring fortsatt skal være gjeldende. Etter vår mening er dette i praksis en form for massebalansering av produkter. Det er med dette som utgangspunkt underlig hvis det er slik at registrerte virksomheter ikke skal kunne massebalansere på produktnivå, og at dette følgelig ikke skal legges til grunn for avgiftsberegningen av biodrivstoff, når det er aksept for samlagring på tanker. Bransjen mener det er viktig å få dette spørsmålet avklart i det videre forskriftsarbeidet.

Ut fra høringsnotatets drøfting om bruken av blandingstanker synes det som om dette antas å ha et mindre omfang for bransjen. Dette må i så fall være en misforståelse.

Blandingstanker er i utstrakt bruk og benyttes i prinsippet på to forskjellige innretninger. Det ene er at samme produkt legges inn på en tank, og at produktet går til forskjellige formål. Det andre er produkter med forskjellig innhold som legges inn på samme tank og som blandes sammen. Slik vi forstår høringsnotatets drøfting av blandingstanker så relateres dette punktet i høringsforslaget i tilfeller med blandingstanker hvor produktet går til forskjellige formål. Som eksempel ved at diesel er innblandet med biodiesel (HVO) og benyttes til både veiformål og anleggsformål, Her har det skjedd stor produktutvikling som følge av høyere krav til omsetning av biodrivstoff og som medfører at biokomponenter tilsettes eller inngår direkte i produksjon av bensin og diesel. En slik praktisering med massebalanse av produkter fra en og samme tank, men som går til forskjellige formål, gir også drivstoffbransjen en best mulig måte å håndtere logistikk og forsyningskjeden på som er samfunnsøkonomisk fornuftig. Endring av eksisterende prosesser vil medføre store kostnader for bransjen.

Det fremgår av høringsforslaget i omtalen av blandingstanker at «*disse beregningene må gjøres for den enkelte blandingstank. Det er ikke anledning å se alle virksomhetens godkjente lokaler/tanker under ett.*» Her vil vi bemerke at det i særavgiftsforskriften § 3-7-2 (5), er definert hvordan man skal forstå blandingstanker per terminal relatert til avgiftsberegningen. Vi legger til grunn at dette skal forstås på samme måte for håndtering av biodrivstoff og blandingstanker, og at prinsippet fra forskriften videreføres i dette regelverket.

Vi mener det ville ha vært en fordel for den samlede rapporteringen av biodrivstoff, både til Miljødirektoratet og Skattedirektoratet, at det utarbeides en oppsummert rapport for hele året. Og at det var dette som la grunnlaget for beregning av veibruksavgifter på biodrivstoff. Vi forstår det imidlertid slik at det fra avgiftsmyndighetene er viktig å slå fast at beregningen av veibruksavgift på biodrivstoff skal skje hver måned. Dette er fullt mulig å få til, men vi ber om at det er samme prinsipper som legges til grunn for omfanget av den månedlige avgiftsberegningen som det er for den årlige rapporteringen til Miljødirektoratet for omsatt volum biodrivstoff til veitrafikk.

I forskriftsforslaget drøftes også hovedbestanddelsprinsippet. Etter beskrivelsen som er gitt av hovedbestanddelprinsippet i høringsnotatet, kan vi vanskelig se at dette prinsippet vil ha noen hensikt å ta med i avgiftsregelverket etter 1. juli. Vi mener det bør vurderes å ta hovedbestanddelprinsippet ut av forskriften. Slik benyttelsen av prinsippet er gjennomgått i høringsnotatet, gir det lite eller ingen mening i sammenhengen med avgiftsberegning på biodrivstoff.

Vi støtter ikke forslaget om avgiftsplikten slik det legges til grunn i høringsnotatet. Vi ber om at prinsipper for avgiftsberegningen på biodrivstoff skal skje på samme måte som for rapporteringen til Miljødirektoratet, herunder aksept for bruk av godkjente sertifikater og massebalanse som grunnlag for beregningen av avgifter. Dette med henvisning til internasjonalt regelverk for håndtering av biodrivstoff som produkt.

Det bes videre om en nærmere avklaring av spørsmålet om blandingstanker for hvordan praktisering av dette skal gjøres relatert til gjeldende regelverk som er nedfelt i særavgiftsforskriften, og hvordan dette drøftes i høringsnotatet relatert til vurderinger om biodrivstoff. Punktet om hovedbestanddelsprinsippet bør også vurderes å bli tatt ut av forskriften.

### **3. Avgiftspliktens omfang – definisjon bioetanol og biodiesel**

Forskriftsforslaget legger opp til en inndeling og definisjon av biodrivstoff ved å klassifisere «bioetanol» for biodrivstoff som går til bruk i bensinmotor, og «biodiesel» for biodrivstoff som går til dieselmotor. Begrunnelsen for dette virker prinsipielt fornuftig og gjør definisjonen enkel og forståelig. Vi støtter dette forslaget.

Til spørsmål om produktet ED95 som er tatt opp under dette punktet i høringsforslaget, er det ikke enighet i bransjen om vurdering og posisjon. Flertallet av våre medlemmer støtter vurderingen og konklusjonen slik det fremgår av høringsforslaget, mens ett av medlemmene er uenig i dette.

### **4. Registreringsplikt**

Det legges opp til i forskriftsforslaget å innføre en registreringsplikt for importører av produkter som faller inn under veibruksavgift på drivstoff. Slik vi vurderer dette så vil forslaget innebære at alle som omsetter drivstoff til veitrafikken, både fossile produkter og fornybare produkter, omfattes av omsetningskravet slik det er nedfelt i produktforskriften.

Vi støtter forslaget til registreringsplikt slik det fremgår av høringsforslaget.

### **5. Krav til godkjent lokale**

Forslaget går ut på det skal gjøres unntak fra kravet om å ha et godkjent lokale for virksomheter registrert som importør av produkter som faller inn under for veibruksavgift på drivstoff. Dette mener vi er positivt og vil i prinsippet støttes en slik tilnærming som her foreslås. Imidlertid bør det også være åpning for å kunne foreta avgiftsfri overføring av produkter mellom to registrerte virksomheter, uten at det stilles krav om godkjent lokale. Denne type transaksjoner er i praksis en regnskapsmessig overføring mellom to registrerte virksomheter som skjer rett før det avgiftspliktige salget til mottakers sluttkunde. Den regnskapsmessige overføringen skjer på det godkjente lageret i samme tidspunkt som produktet tas ut for leveranse til sluttkunde. Vi mener krav til dokumentasjon for transaksjonen vil ligge i avgiftsregnskapet hos begge de registrerte virksomhetene.

Vi støtter forslaget til unntak fra kravet om godkjent lokale, men ber om at det også vurderes en løsning for at det kan foretas avgiftsfri overføring mellom registrerte virksomheter uten at det stilles krav til godkjent lokale.

## **6. Merkeordning og erklæringsordning**

Det foreslås en merkeordning for biodiesel på samme måte som merkekravet i dag gjelder for mineralsk olje. Og for de tilfeller hvor avgiftsbelagt bioetanol brukt til avgiftsfritt formål er det foreslått å innføre en refusjonsordning for betalt avgift kombinert med en erklæringsordning. Vi mener det er en god løsning.

Vi støtter forslaget om merkeordning og erklæringsordning.

## **7. Avgiftsplikt på biodrivstoff frem til 1. juli 2020**

Forskriftsforslaget legger opp til en generell avgiftsplikt på biodrivstoff til veiformål gjeldende fra 1. juli 2020. Det legges opp til en overgang fra 1. halvår til 2. halvår for håndtering av avgiftsberegning og rapportering på omsatt volum. Vi er enige i det som skisseres med at det skal rapporteres separat både pr. 1. halvår og for hele året under ett. Det er følgelig årsrapporten pr. 31. mars 2021 for 2020-omsetningen, som skal danne grunnlag for avgiftsberegningen. Det gis anledning til å overføre overskytende volum fra 1. til 2. halvår for oppfyllelse av omsetningskravet. Det overskytende volumet er omsatt i 1. halvår og skal følgelig ikke avgiftsberegnes i 2. halvår selv om dette inngår i oppfyllelse av omsetningskravet for 2. halvår. Det vises i denne sammenhengen til drøftingen som er gjort i Miljødirektoratets høringsnotat til endringer i produktforskriften som Klima- og miljødepartementet nå har ute på høring med forslag til økt omsetningskrav på biodrivstoff gjeldende fra 1. juli 2020.

Vi støtter forslaget til hvordan avgiftsplikten og overgangen fra 1. halvår til 2. halvår skal gjennomføres.

## **8. Avslutning**

Som det fremgår av ovennevnte er det punktet om avgiftsgrunnlaget vi mener må sees nærmere på før nye forskriftsbestemmelser fastsettes.

Slik vi leser høringsforslaget er det fortsatt flere ubesvarte spørsmål om hvordan regelverket som beskriver avgiftsgrunnlaget for biodrivstoff skal forstås slik det er tatt opp i høringsnotatet. Det å skille på «fysisk» produkt ved uttak av avgiftsfritt lager, sammenlignet med massebalanseprinsippet der det legges til grunn godkjente sertifikater, mener vi vil være uheldig å innføre som tolkning. Dette vil gå på tvers av det som i dag er lagt til grunn i Miljødirektoratets praktisering av biodrivstoff, herunder beregning av volum og bærekraftsegenskaper. Vi ber om at Skattedirektoratet ser nærmere på hva som skal legges til grunn for avgiftsgrunnlaget og at dette samsvarer med Miljødirektoratets krav til rapportering og dokumentasjon. For de øvrige punktene som tas opp i høringsforslaget støtter vi i hovedtrekk disse med de kommentarer og innspill som vi har tatt opp i det ovennevnte.

Forslaget til endringer i særavgiftsforskriften forstår vi er en direkte oppfølging av Stortingets vedtak om å innføre avgiftsplikt på biodrivstoff til veitrafikk gjeldende fra 1. juli d.å.

Drivstoffbransjen er uenig i Stortingets vedtak om å innføre en generell avgift på biodrivstoff til veitrafikk, og at vi som innspill til regjeringens arbeid med Revidert nasjonalbudsjett har bedt om at dette avgiftsvedtaket reverseres.

Fra bransjen mener vi at myndighetene bør se rammebetingelsene på biodrivstoff i sammenheng for det som gjelder både omsetningskrav og avgiftsutforming. Slik vi vurderer det som nå er vedtatt i Stortinget, og som følges opp med konkrete forslag til endringer i særavgiftsforskriften og produktforskriften, er at det legges opp til en «frikobling» av omsetningskrav og avgiftsberegning. Det mener bransjen er lite praktisk og uheldig.

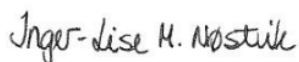
Rammebetingelser på biodrivstoff handler både om krav til omsetning og avgift. Det er således uheldig at Skattedirektoratet med dette forslaget til endringer i særavgiftsforskriften velger å kun ta utgangspunkt i avgiftsberegningen, og ikke se dette i sammenheng med hva som inngår i oppfyllelsen av omsetningskravet slik det er utformet i produktforskriften.

For den videre prosessen med forskriftsarbeidet stiller vi gjerne til et møte for nærmere utdypning og vurdering av punktet om avgiftsgrunnlaget, herunder bransjens praktisering og tolkning av massebalanseprinsippet.

Vi håper ovennevnte innspill tas med i det videre arbeidet med forskriftsforslaget.

Med hilsen

[Drivkraft Norge](#)



Inger-Lise M. Nøstvik  
Generalsekretær



Kjartan Berland  
Fagsjef