Finansdepartementet
Skatte- och tullavdelningen
103 33 Stockholm

Yttrande
7 augusti 2009

Remiss – Effektivare skatter på klimat- och energiområdet (Ds 2009:24) (Fi2009/4940)

Konjunkturinstitutet (KI) ställer sig positivt till promemorians övergripande syfte att öka effektiviteten i skatterna på klimat- och energiområdet. Nedan väljer KI att kommentera ett urval av förslagen rörande förändringar av koldioxid- energi och fordonsskatterna.

En kostnadseffektiv klimatpolitik bygger på att man sätter ett enhetligt pris på koldioxidutsläppen, oavsett var utsläppsreduktionen sker, vem som minskar utsläppen eller på vilket sätt utsläppen minskas. Koldioxidskatten och EU:s utsläppshandelssystem (EU ETS) prissätter koldioxidutsläppen och har bra förutsättningar för att vara kostnadseffektiva styrmedel. Av olika skäl finns emellertid nedsättningar i koldioxidskatten för vissa aktörer. Att beskattningen skiljer sig mellan aktörer ger felaktiga signaler eftersom miljöeffekterna inte varierar med användningsområdet. Förändringar i beskattningen som leder till en utjämning av priset på koldioxid mellan sektorer är således kostnadseffektiva förslag. Ett legitimt skäl till nedsättning av koldioxidskatten kan dock vara risken för koldioxidläckage, till exempel att produktionen och därmed utsläppen flyttar till länder utan begränsningar för koldioxidutsläppen.

KI stödjer promemorians förslag om en höjd koldioxidskatt på bränslen för uppvärmning och drift av stationära motorer inom industrin utanför handelssystemet samt jordbruks-, skogsbruks- och vattenbruksverksamheterna. Förslaget innebär att skatten höjs stegvis från dagens 21 procent till 30 procent från år 2011 och sedan till 60 procent från år 2015. Förslaget innebär att skillnaden till övriga sektorers koldioxidskatt minskar, vilket är bra eftersom de marginella utsläppsreduktionskostnaderna mellan sektorerna bör utjämnas ur kostnadseffektivitetssynpunkt. KI har i tidigare analyser av svensk klimatpolitik visat att en minskad nedsättning av koldioxidskatten för dessa verksamheter är en kostnadseffektiv åtgärd för att minska koldioxidutsläppen. KI anser emellertid att det kan behövas en analys över riskerna för koldioxidläckage av ett sådant förslag.

För att öka effektiviteten i koldioxidbeskattningen bör skatten på naturgas och gasol vid drivmedelsanvändning tas ut efter samma principer som gäller för andra fossila drivmedel. KI stödjer därför promemorians förslag om att skatten höjs till den generella koldioxidskattenivån.

KI förordar förslaget om att koldioxidskatten slopas för bränslen som förbrukas i industrianläggningar som omfattas av EU ETS, vilkas utsläpp är internaliserade genom EU ETS. Om endast en del av aktörerna i utsläppshandelssystemet

Konjunkturinstitutet, Box 3116, Kungsgatan 12-14, SE-103 62 Stockholm
tel +46 8 453 59 00, fax +46 8 453 59 80, ki@konj.se, www.konj.se

beskattas så resulterar det i att den marginella utsläppsreduktionskostnaden inte kommer att utjämnas inom handelssystemet. Vidare leder inte koldioxidskatten, som promemorian också diskuterar, till någon minskning av de totala utsläppen inom handelssystemet utan påverkar bara var utsläppen sker.

Energiskatten har historiskt sett varit fiskal. I promemorian uttrycks det som önskvärt att energiskatten i högre grad får en resursstyrande karaktär för att målen för andel förnybar energi och effektivare energianvändning ska kunna nås. KI vill i detta sammanhang uppmärksamma svårigheten med att nå flera mål med ett medel. För det första, en framgångsrik miljöskatt innebär att skatteintäkterna minskar över tiden allt eftersom företag och hushåll anpassar sin konsumtion till skatten. Därför finns det en klar målkonflikt mellan fiskala mål och miljömål, vilket understryker vikten av en distinktion mellan fiskala skatter och miljöskatter. För det andra, för att uppnå en effektivare energianvändning kostnadseffektivt bör energiskatten vara proportionell efter energiinnehåll och tas ut för alla bränslen. En sådan beskattning skulle emellertid försvåra möjligheterna att nå målet för andel förnybar energi. I promemorian hanteras detta genom att behålla skattefriheten för biobränslen, samt att skatten på råtallolja föreslås avskaffas. Även om det gynnar målet för andel förnybar energi så motverkar det målet om att nå en effektivare energianvändning kostnadseffektivt, eftersom även biobränslebaserad energianvändning kan vara ineffektiv.

I dagsläget är energiskattessatserna fastställda för varje energislag och inte utefter energiinnehåll. KI förordar promemorians förslag om att energiskatten på fossila uppvärmningsbränslen struktureras om efter bränslets energiinnehåll och att energiskatten på dieselolja i större utsträckning tas ut på bränslets energiinnehåll. Det ökar energiskattens träffsäkerhet. Ett problem med energibeskattningen är att i industrisektorn beskattas bränslen för motordrivna fordon medan samma bränslen som används till andra ändamål inte beskattas alls. KI förordar därför promemorians förslag om införandet av en nedsatt energiskatt på fossila bränslen för uppvärmning och drift av stationära motorer i sektorer där energiskatten idag är noll, men saknar en diskussion om nedsättningsreglerna.

I promemorian föreslås bl a angående fordonsskatten en ökad koldioxidrelatering för att förstärka styrningen mot lägre koldioxidutsläpp och ge ökade incitament till köp av bilar med låga specifika koldioxidutsläpp. KI ställer sig tveksam till huruvida fordonsskatten är ett effektivt styrmedel för att minska koldioxidutsläppen, men anser att skatten möjligen kan motiveras för att nå bindande utsläppskrav för personbilar.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Mats Dillén. Föredragande har varit Eva Samakovlis.

Mats Dillén

Eva Samakovlis