



Yttrande
18 april 2017

Dnr 2017-049

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Promemorian Vissa punktskattefrågor inför budgetpropositionen för 2018

Fi2017/01244/S2

Konjunkturinstitutet (KI) finner promemorian välskriven och flera av förslagen välmotiverade. KI bedömer förslagets samlade påverkan på de offentliga finanserna som liten då det rör sig om flera små förändringar vilka i flera fall går i motsatt riktning. De kommentarer och synpunkter KI lämnar nedan rör enbart förslagen att höja koldioxidskatten på bränslen som förbrukas i vissa anläggningar som omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter (EU ETS) respektive att införa en årlig omräkning av skattesatserna för naturgrus, avfall, kemikalier i viss elektronik och flygresor.

Promemorian utgår från att en flygskatt ska införas enligt förslagen från SOU 2016:83. KI har tidigare lämnat synpunkter på denna utredning (se KI Dnr. 2016-00145).

SAMMANFATTNING

- KI finner skälen till att höja koldioxidbeskattningen av bränsle som förbrukas av vissa anläggningar inom EU ETS oklara. De samlade utsläppen från EU ETS påverkas inte av dessa skatteförändringar och de kort- och medelfristiga utsläppsmål Sverige har satt upp omfattar inte heller dessa utsläpp. Det föreslagna långsiktiga nationella utsläppsmålet för 2045 omfattar visserligen dessa utsläpp men är betingat på en ambitionshöjning av EU ETS. Mot bakgrund till att måltidpunkten ligger långt bort och att det ännu är oklart om ambitionshöjningen inom EU ETS blir tillräckligt stor för att det nationella 2045-målet ska anses gälla, saknas det en tydlig målbild för att höja beskattningen av utsläppen från svenska anläggningar inom EU ETS.
- KI instämmer i bedömningen att allokeringpolitiskt motiverade skatter bör räknas upp med den allmänna prisutvecklingen för att reellt säkra den relativprisförskjutning som skatterna syftar till. När det gäller att därutöver schablonmässigt räkna upp skattesatserna menar KI att det under vissa förutsättningar kan vara allokeringpolitiskt motiverat. KI saknar dock en diskussion som belägger att dessa förutsättningar är vid handen för beskattning av uttag av naturgrus och avfalldeponering.
- KI vill påpeka att det ur ett finans- och konjunkturpolitiskt perspektiv kan finnas nackdelar med en utbredd schablonmässig uppräknings av skattesatser

ovanpå KPI-indexering, nackdelar som bör studeras närmare innan en sådan uppräknings påförs ännu fler miljöpolitiskt motiverade skatter.

HÖJNING AV KOLDIOXIDSKATTEN FÖR BRÄNSLEN SOM ANVÄNDS I VISSA ANLÄGGNINGAR INOM EU ETS

KI finner det oklart varför koldioxidbeskattningen av bränsleanvändning i vissa anläggningar inom EU ETS ska höjas. Som promemorian anger så påverkas inte de samlade utsläppen från EU ETS av en sådan skattehöjning. Vidare omfattar inte Sveriges kort- och medelfristiga klimatpolitiska mål utsläpp från svenska EU ETS-anläggningar. Det föreslagna långsiktiga nationella utsläppsmålet för 2045 omfattar visserligen dessa utsläpp men är betingat på en ambitionshöjning inom EU ETS. Då måltidpunkten ligger långt bort och då det ännu är oklart om nämnda ambitionshöjning blir tillräckligt stor för att det nationella 2045-målet ska anses gälla, saknas det en tydlig målbild som motiverar en stärkt dubbelstyrning av vissa svenska EU ETS-anläggningars utsläpp. Eftersom en sådan dubbelstyrning inte minskar systemets samlade utsläpp utan endast innebär att dyrare åtgärder genomförs i Sverige i stället för billigare åtgärder i andra delar av EU ETS samt dämpar utsläppsprisets utveckling, behöver den motiveras i särskild ordning. Promemorian anger inte några sådana motiv men nämner att skattehöjningen innebär såväl ökad risk för snedvridning på värmemarknaden som ökad risk för så kallad överkompensation av flytande biobränslen.

Under de senaste 10 åren har Sverige minskat koldioxidbeskattningen av svenska EU ETS-anläggningar. Genom den föreslagna skattehöjningen bryts denna trend. Om syftet är att – mot bakgrund av dagens låga utsläppspris – upprätthålla en viss miniminivå på omställningstrycket för de berörda verksamheternas så bör detta uttalas och det bör i så fall redan nu informeras om hur beskattningen ska reagera på ett framtida högre utsläppspris.

SCHABLONMÄSSIG UPPRÄKNING AV SKATTESATSER

Promemorian föreslår att skatten på naturgrusuttag, skatten på avfallsdeponering, skatten på kemikalier i viss elektronik samt den kommande skatten på flygresor ska räknas upp med den faktiska KPI-utvecklingen. Vidare föreslår promemorian att till uppräknings av naturgrusskatten och avfallsskatten schablonmässigt ska läggas två procentenheter för att beakta den trendmässiga BNP-utvecklingen.

KI instämmer i bedömningen att det finns skäl att realvärdesäkra allokeringspolitiskt motiverade skatter. När det gäller att ovanpå en sådan uppräknings schablonmässigt lägga två procentenheter har KI svårare att se något allmängiltigt motiv. Sådan uppräknings kan exempelvis vara motiverad i fall där den marginella externaliteten inte är konstant utan kan antas växa med den ekonomiska aktiviteten och/eller inkomstnivån. Flera miljöproblem uppvisar sådan karaktäristika. Promemorian presenterar dock inga belägg för att dessa eller likvärdiga förutsättningar är vid handen när det gäller uttag av naturgrus eller avfallsdeponi, två storheter som över tid trendmässigt minskat.

Avslutningsvis vill KI påpeka att en utbredd schablonmässig uppräknings av skattesatser kan vara förknippade stabiliseringspolitiska nackdelar. Skattesatser kan komma att höjas även i situationer när BNP-faller och/eller efter att kraftiga relativprisförskjutningar gjort en sådan uppräknings kontraproduktiv eller mycket kostsam. Nu är det frågan om två mindre skattebaser men motsvarande ordning har redan införts för drivmedelbeskattningen. Dessa potentiella nackdelar med schablonmässig uppräknings av skattesatser

ser bör studeras närmare innan motsvarande system införs för ännu fler miljö- eller allokeringpolitiskt motiverade skatter.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Urban Hansson Brusewitz. Föredragande har varit Björn Carlén. I handläggningen har även Elin Ryner deltagit.

Urban Hansson Brusewitz

Björn Carlén