



Dnr 2015-136-3.5.1

Yttrande

12 januari 2016

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Betänkande Energiskatt på el – En översyn av det nuvarande systemet (SOU 2015:87)

Konjunkturinstitutet (KI) har anmodats avge remissvar på betänkandet Energiskatt på el – En översyn av det nuvarande systemet (SOU 2015:87).

Utredningen har haft i uppdrag att överväga om den nuvarande modellen för uttag av energiskatten på el är ändamålsenlig. Direktiven anger som utgångspunkt för uppdraget att beskattningen ska vara förenlig med unionsrätten, att det svenska näringslivets internationella konkurrenskraft bibehålls och att snedvridningar ska undvikas i möjligaste mån. Vidare ska utredningen sträva efter att minska den administrativa bördan för företag och berörda myndigheter samt beakta vilka effekter deras förslag får på kostnaderna för att nå energintensitetsmålet. I den mån utredningens förslag innebär offentligfinansiella kostnader ska förslag till finansiering inom skatteområdet lämnas.

Bakgrunden till utredningen är att dagens beskattning av näringslivets elanvändning (där industriföretag betalar en lägre skatt än andra företag) kräver statsstödsprövning, något som i sig är resurskrävande och skapar ytterligare osäkerhet i näringslivets investeringskalkyler. Att aktiviteter som bedrivs i industriell skala men som inte klassas som industriell verksamhet får betala högre skatt (exempelvis större serverhallar och tvätterier) har flera problem med sig. Klassificeringen bedöms påverka hur företag väljer att organisera sig och har lett till ett växande antal domstolsprövningar. Dagens skattemodell ger vidare skattenedsättning till hushåll och företag i vissa kommuner i norra Sverige. Ytterligare ett problem med dagens beskattning är att den bygger på att elleverantörerna debiterar olika elskattenivåer beroende på vilken verksamhet kunden bedriver, vilket under EU:s regelverk innebär att elleverantörerna bär risken att behöva återbetala eventuell feldebitering.

Utredningen föreslår att nuvarande skattesystem justeras genom att även serverhallar över en viss storlek får nedsatt energiskatt, att Norrlandsnedsättningen slopas, och att elleverantörerna ska debitera en enhetlig skattenivå från vilken ”skyddsvärda” aktörer hos Skatteverket får ansöka om återbäring eller avdrag. Större elanvändare ges möjlighet att anmäla sig skattskyldiga.

SAMMANFATTNING

KI:s synpunkter sammanfattas nedan.

- KI instämmer i utredningens förslag att slopa dagens skattenedsättning i vissa kommuner i norra Sverige. Mot bakgrund av att en del hushåll och företag påverkas kraftigt och kan ha gjort betydande investeringar under antagandet om fortsatt skattenedsättning bör ett sådant slopande ske stegvis och/eller kombineras med en kompensation.
- KI instämmer även i utredningens förslag att elleverantörerna ska debitera en enhetlig skattesats från vilken vissa aktörer kan yrka avdrag, om nu dagens skattemodell ska behållas. Härigenom placeras risken förknippad med eventuell feldebitering där den hör hemma, det vill säga hos slutanvändarna.
- KI finner det oklart hur utredningen har resonerat sig fram till att bland de sex skattemodeller den studerat förslå en utvidgning och justering av dagens beskattningsmodell. Jämfört med utredningens förslag (Modell 6) skulle Modell 1, där hela näringslivet betalar en skatt motsvarande EU:s miniminivå, innebära lägre administrativ börda för företag och Skattemyndigheten, att statsstödsprövning och snedvridningar mellan sektorer och inom produktionen undviks. Vidare undviks problem med gränsdragning mellan industriell verksamhet och annan verksamhet. Det går inte att utifrån utredningsmaterialet avgöra om utredningens förslag är det mest samhällsekonomiskt lönsamma alternativet.
- KI noterar att utredningens analys av hur justeringar i beskattningen av näringslivets elanvändning påverkar den nationella energintensiteten är partiell och potentiellt vilseledande.

KVARSTÅENDE BEHOV AV STATSSTÖDSPRÖVNING OCH GRÄNSDRAGNINGSPROBLEM

Utredningens förslag innebär fortsatta behov av statsstödsprövning och problem med gränsdragning av industriell och annan verksamhet. Att dagens modell byggs ut genom att även omfatta större serverhallar ökar behovet av prövning och torde mildra gränsdragningsproblemet. KI finner det oklart varför vissa verksamheter (som exempelvis större tvätterier) inte får åtnjuta den lägre skattenivån när andra verksamheter (exempelvis fartyg i hamn) får göra det i syfte att inte använda olja. Ytterligare en aspekt är att Sverige relativt snart kan komma att se en utveckling mot elektrifierade godstransporter på väg. Mot denna bakgrund och det förhållande att utredningen självt efterlyser en översyn av begreppet industriell verksamhet förefaller det som att utredningens förslag endast temporärt löser eller mildrar vissa problem och att ytterligare justeringar av beskattningen av näringslivets elanvändning med tiden kan komma att behövas.

OPTIMAL FISKAL BESKATTNING

En av de modeller som utredningen analyserat (Modell 1) bygger i stora stycken på den modell som föreslogs av SOU 2003:38. Denna modell har ur ett fiskalt beskattningsperspektiv och en önskan att minska administrativa kostnader flera fördelar jämfört med den modell utredningen föreslår. Med Modell 1 undviks (i) snedvridningar mellan sektorer, (ii) snedvridningar inom produktionen inklusive eventuell migration av icke-elintensiva verksamheter, (iii) statsstödsprövning samt (iv) avdrags- eller återbetalningsprövning. Under denna modell betalar hela näringslivet en skatt motsvarande EU:s miniminivå, vilket skulle orsaka ett skattebortfall om 9 miljarder från elbeskattningen.

Utredningen beräknar att elskatten för hushåll och offentlig sektor skulle behöva höjas från dagens 29 öre per kWh till 51 öre per kWh för att täcka upp för ett sådant bortfall, och bedömer en sådan skattejustering som orimlig. Någon bedömning görs inte av om

värdet av (i)-(iv) är större eller mindre än kostnaden av att på ett samhällsekonomiskt optimalt vis öka statens intäkter på annat sätt, exempelvis genom en mindre höjning av inkomstbeskattningen. I avsaknad av en sådan analys vet vi inte om utredningens förslag är samhällsekonomiskt lönsamt eller inte.

BEAKTANDE AV ENERGIINTENSITETSMÅL

Utredningen studerar med hjälp av efterfrågeelasticiteter för olika aktörer vad deras förslag betyder för aktörernas elanvändning. Lägre (högre) beskattning med åtföljande ökning (minskning) av elanvändningen anses motverka (bidra till) energieffektivare Sverige. Denna analysansats är partiell och potentiellt vilseledande. Det är långt ifrån givet att ökad beskattning av elanvändningen minskar Sveriges energiintensitet. En högre beskattning av el gör det (relativt sett) lönsamt för företagen att använda bränslen i stället för el. I den mån bränslealternativet har en lägre total verkningsgrad än elalternativet sänks den nationella energiproduktiviteten. Den högre skatten på elanvändning för stora delar av näringslivet som utredningens förslag innebär (jämfört med ovan nämnda Modell 1) kan alltså visa sig vara kontraproduktiv vad gäller strävan att minska Sveriges energiintensitet.

Ytterligare en aspekt som inte beaktas av utredningen är att högre skatt på el, i den mån den ökar användningen av fossila bränslen, innebär att koldioxidutsläppsalstrande aktiviteter flyttas från EU ETS till den av ekonomin som ligger under Sveriges nationella utsläppskvot, den så kallade övrigsektorn. Eftersom priset på utsläpp inom EU ETS är lägre än den svenska koldioxidskattenivån (cirka 10 öre per kg mot 66 öre respektive 110 öre per kg beroende på användningsområde) medför en sådan överflyttning dels ökade intäkterna från den svenska koldioxidskatten, dels ökade kostnader för den svenska klimatpolitiken.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Mats Dillén. Föredragande har varit Björn Carlén.

Mats Dillén

Björn Carlén