

# Nytt energiskatteförslag från Svebio

*Det finns ett missnöje mot vissa delar av energiskattesystemet. Framförallt upplevs kraftvärmens som diskriminerad. Dessutom fungerar inte dagens system för industrin, som inte alls stimuleras i en omställning mot uthålliga bränslen. För att få tillstånd en långsiktig hållbar princip har därför en arbetsgrupp inom Svebio arbetat fram nedanstående förslag. Det kommer att leda till minskad användning av elvärme, högre andel el och värme från förnybara energislag samt lägre utsläpp av koldioxid.*

## Principer:

• **Konsumtionsskatt<sup>1)</sup> betalas av alla som konsumerar el och värme.**

<sup>1)</sup> Konsumtionsskatt på både el och värmeleveranser. Dessa differentieras för olika marknadssegment.

Konsumtionsskatten förutsätts vara 0 för industrin för såväl el som värme. Från och med 980101 är konsumtionsskatten på el 15,2 öre/kWh. Konsumtionsskatten för kommersiella värmeleveranser föreslås vara 3,7 öre/kWh, för att delvis spegla dagens skillnad mellan industriella och övriga bränsleskatter.

Långsiktigt har staten möjlighet att höja konsumtionsskatterna för att kunna kompensera för vikande intäkter av styrande miljöskatter. Av konkurrensskäl höjs då alla konsumtionsskatter lika.

• **Miljöskatter<sup>2)</sup> betalas i proportion till bränsleanvändning av alla som använder fossila bränslen.**

<sup>2)</sup> Miljöskatter utgörs av da-

gens koldioxidskatt och energiskatt för fossila bränslen. Ingen samhällssektor har reducerade koldioxidskatter, utan alla betalar full skatt. Miljöskatterna förutsätts vara långsiktigt oförändrade. Långsiktigt adderas dock en konsumtionsskatt till miljöskatterna för individuell användning av bränslen för att inte snedvrider konkurrensen mellan central och individuell användning av bränslen.

• **Skattereduktion erhålls med en skatteåterföring<sup>3)</sup> till alla som producerar el och värme för att undvika dubbelbeskattning med miljö- och konsumtionsskatter.**

<sup>3)</sup> Skatteåterföring ges för såväl el- och värmeproduktion med långsiktigt fasta ersättningar. Storleksordningen på återföringen föreslås bli 15 öre/kWh för el och 3,7 öre/kWh för värme.

• **Svavelskatt och kväveoxidavgifter bibehålls oförändrade jämfört med idag.**

## Egenskaper

### Effektivitet

- Premierar effektivitet, genom styrande miljöskatter på bränsleförbrukning och skatteåterföring för nyttiggjord el och värme.
- Premierar kraftvärme framför kondens, genom att kondens inte får någon skatteåterföring för förlorad spillvärme.
- Premierar ett högt elutbyte i kraftvärmeverk, genom att återföringen är betydligt högre för el än för värme.

### Energipolitikens mål

- Premierar annan uppvärmning framför elvärme, genom att elskatten är betydligt högre än värmeskatten.

### Industrins konkurrenskraft

- Löser problemet med utebliven 9-öring, genom lika beskattning för fjärrvärme och industri, men ingen värmeskatt för industrin.

### Internationell harmonisering

- Anpassar el- och värmeproduktionen till en internationell kostnadsnivå genom att medelkostnadsnivån från styrande miljöskatter på bränslen neutraliseras av en skatteåterföring.

### Saklighet

- Skiljer mellan fiskala konsumtionsskatter och styrande miljöskatter i enlighet med förslag till EU-direktiv om energibeskattnings. Staten kan öka sina skatteintäkter genom fiskala konsumtionsskatter utan att förändra konkurrensen mellan olika energislag.
- Internaliserar naturligt externaliteter för miljöpåverkan, utan riktade och, enligt PPP-principen, ologiska tillfälliga stöd eller bonussystem
- Särbehandlar ingen när det gäller styrande miljöskatter, den enda differentieringen finns i konsumtionsskatterna.

### Kortsiktig dynamik

- Ger en smidig övergång från dagens system, genom acceptans av dagens nivå på koldioxidskatten.

## Inledning

Utifrån den inledande översiktliga presentationen kan det föreslagna energiskattesystemet närmare analyseras och konsekvenser presenteras kvalitativt. Det är vidare möjligt att presen-

tera kvantitativa analyser, då förslaget nu är kalibrerat. Det vill säga skattesatserna är fastställda i detalj så att staten kan garanteras oförändrade intäkter med det nya föreslagna energiskattesyste-

met. Några kvantitativa analyser som speglar förändrade konkurrensvillkor på marknaden av förslaget presenteras inte i denna PM.

Kalibreringen visas genom att

återge skatteintäkterna för dels dagens skattesystem och dels med förslaget (Se tabeller på sidan 26):

FORTSÄTTNING PÅ SIDAN 26

**Alternativ 1:****Dagens skatteregler 1998**

Mkr	Ind.	Fjärr-, kraft- värme	Kond.	Övriga	Drivm.	Totalt
Energiskatt, bränslen	0	478	0	2 195	24 122	26 795
Koldioxidskatt	1192	1 374	0	3 224	7 085	12 876
Kärnkraftskatt	0	0	1 539	0	( )	1 539
Återföring, el	0	0	0	0	0	0
Återföring, värme	0	0	0	0	0	0
Elskatt	0	906	0	10 553	0	11 459
Värmeskatt	0	0	0	0	0	0
<b>Totalt</b>	<b>1 192</b>	<b>2 758</b>	<b>1 539</b>	<b>15 972</b>	<b>31 207</b>	<b>52 668</b>

Total intäkt av energiskatter ska balansera på 52 500 Mkr enligt budgetpropositionen för 1998.

**Alternativ 2:****SVEBIO Förslag, med överflyttning av kärnkraftsskatt**

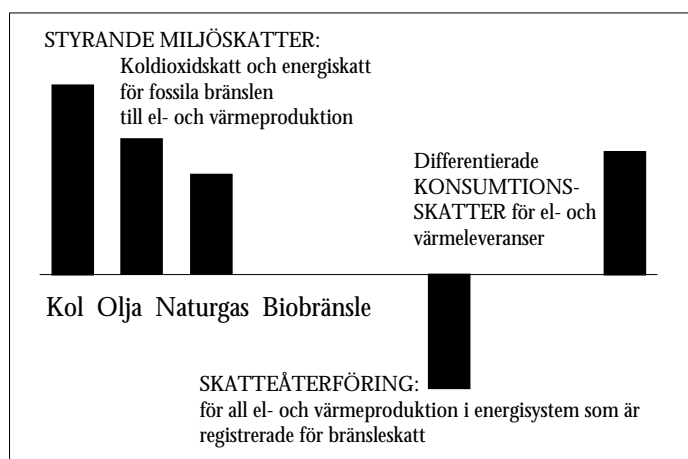
Mkr	Ind.	Fjärr-, kraft- värme	Kond.	Övriga	Drivm.	Totalt
Energiskatt, bränslen	1 510	915	69	2 195	24 122	28 811
Koldioxidskatt	2 696	1 919	118	3 224	7 085	15 043
Kärnkraftskatt	0	0	0	0	0	0
Återföring, el	-589	-849	-85	0	0	-1 523
Återföring, värme	-2 433	-1 668	0	-1 401	0	-5 502
Elskatt	0	1 039	0	11 946	0	12 985
Värmeskatt	0	1 374	0	1 401	0	2 774
<b>Totalt</b>	<b>1 184</b>	<b>2 731</b>	<b>102</b>	<b>17 365</b>	<b>31 207</b>	<b>52 589</b>

Total intäkt av energiskatter ska balansera på 52 500 Mkr enligt budgetpropositionen för 1998.

## Grundprincip

Det föreslagna energiskattesystemet följer en genomgående grundprincip som kan kallas för 1-1+1-principen, genom att det innehåller tre olika flöden av skatter: Miljöstyrande produktionskatter, Skatteåterföring för el- och värmeproduktion samt Konsumtionskatter. Skat-

teåterföringen används för att neutralisera dubbelbeskattningen med samtidig användning av Miljöskatter och Konsumtionskatter. Konstruktionen med tre penningflöden gör det möjligt att på ett effektivt sätt särbehandla industrin för att bibehålla dess industriella konkurrenskraft.



Princip för förslaget till nytt energiskattesystem.

Denna grundprincip ska gälla genomgående för både el- och värmeforsörjning inom såväl industri som inom energiföretag med el- och värmeproduktion. Detta är den radikala förändringen relativt dagens energiskattesystem, som använder olika grundprinciper för el- och värmebeskattning. Produktionskatter används ju för bränslen till värmeproduktion och främst konsumtionskatter används för elleveranser.

### Kraftvärme

Det nuvarande energiskattesystemet kan inte på ett entydigt sätt hantera kraftvärmeverk, som obarmhärtigt klyvs i två delar. Detta har historiskt försämrat kraftvärmens konkurrenskraft på såväl el- som värmemarknaden. Förslaget till ett nytt energiskattesystem löser detta problem genom att miljöstyrande skatter införs för all elproduktion med bränslen. För värmedelen av kraftvärmeverk innebär detta att den nuvarande rabatten på energiskatten försvinner. För eldelen blir det full beskattning. Bägge dessa beskattningar neutraliseras av skatteåterföringen. För slutprodukterna el och värme tas konsumtionskatt ut av kunderna. Sannantaget innebär forfarande att kondenskraft i Sverige blir dyrare, ty de får ingen skatteåterföring för spillvärme som tillförs havet.

### Vatten- och kärnkraft

För vatten- och kärnkraft gäller att den gamla produktionskatten på vattenkraft har omvandlats till en fast kapacitetsberoende fastighetsskatt, medan produktionskatten på 2,2 öre/kWh på kärnkraft är kvar. Kraftföretagen anser att dessa skatter är fiskala till sin natur och ska överföras till konsumtionskatten på el, som härigenom ytterligare höjs. Om staten går med på detta, så blir foljden att dessa kraftslag inte får några produktionskatter, vilket undanröjer behovet av en skatteåterföring för vatten- och kärnkraft. Det finns ju inga produktionskatter att neutralisera. Detta förslag förutsätter att

ingen skatteåterföring ges till kärn- och vattenkraft. Principen för dessa blir då 0-0+0=0 för industri och 0-0+1=1 för övriga elanvändare.

### Vindkraft

För vindkraft finns inga produktionskatter, men den har en miljöbonus i form av ett avdrag av elskatt. Denna konstruktion är nästan identiskt med den här föreslagna skatteåterföringen. Principen för vindkraft blir då 0-1+0 = -1 för industri och 0-1+1 = 0 för övriga elanvändare.

### Industri

För industrin så kommer skatteförslaget att fungera på följande sätt för el- och värmeproduktion med bränslen: Genom att industrin inte betalar konsumtionskatter, så kommer man att betala efter principen 1-1+0 = 0, det vill säga i princip ingen energiskatt alls, vilket kan eftersträvas för att bibehålla industrins internationella konkurrenskraft. I praktiken kommer dock utfallet bli annorlunda. Om andelen fossila bränslen är stor inom industrin, så kommer miljöskatterna att bli högre än skatteåterföringen. Då blir resultatet att industrin netto betalar energiskatt. Om biobränsleandelen är stor, så kommer skatteåterföringen dominera och resultatet blir en nettointäkt till industrin. Synsättet ska dock inte vara att staten betalar ut bidrag till industrin, utan det är alla energianvändare som tillsammans står bakom skatteåterföringen för att Sverige ska få lägre utsläpp av koldioxid. Staten har ju genom kravet på oförändrade intäkter på energiskatter givit sig själv rätt att höja konsumtionskatterna för att kompensera för vikande intäkter från miljöskatter. Staten kan därför inte anses stå för skatteåterföringen.

### Skatteåterföring

Skatteåterföringen är en form av en transferering av pengar till el- och värmeproduktion som har låga utsläpp av koldioxid och som ersätter ej förnybara bränslen. På lång sikt kommer fossila bränslen att minska och ge mindre årliga belopp av miljöskatter.

Förslaget kommer då att arbeta efter principen  $0-1+0 = -1$  för industrin och  $0-1+1 = 0$  för övriga energianvändare. Det kan vara lämpligt att då avveckla skatteåterföringen i långsam takt. En för snabb avveckling ger för stora dynamiska effekter. Avvecklingen måste dock ta hänsyn till utvecklingen av koldioxidskatter i vår omvärld, ty skatteåterföringen är en väsentlig del i förslaget för att säkerställa industrins internationella konkur-

renskraft. Om en avveckling sker, så kommer skatteförslaget att få stora likheter med det nuvarande systemet för kväveoxidavgifter. Om utsläppen blir lägre, så blir det mindre pengar att fördela mellan alla som producerar el och värme.

Om mycket kritik riktas mot konstruktionen med en fast skatteåterföring, så kan förslaget omarbetas på denna punkt till en variabel skatteåterföring i kväveoxidavgiftens anda. Då kommer

dock nettobeskattningen av industrin att bero på i vilken takt som fossila bränslen fasas ut.

**Konsumtionsskatter**  
Konsumtionsskatterna kommer att höjas för att kompensera statsviktade intäkter från miljöskatter. På lite längre sikt kommer konsumtionsskatterna att stå för både statens intäkter och finansieringen av skatteåterföringen. Grundtanken är att växande konsumtionsskatter enbart ska tas

ut på kommersiella bränslen samt el- och värmeleveranser. Det skulle bli alldeles för omständigt att hantera beskattning av privat vedanvändning. Detta kommer ge högre drivkrafter för privat användning av lokala vedtillgångar i villor, när konsumtionsskatterna höjs. De miljömässiga konsekvenserna av detta måste regleras via miljökrav på lokal eldnings av ved. □

## Konsekvenser av skatteförslaget

**I** alla förändringar finns det vinnare och förlorare. Nedan lämnas en kortfattad sammanställning av kvalitativa förändringar för olika delar av det svenska energisystemet:

### Industri

Biobränslen kommer att bli mer konkurrenskraftiga inom industrin för såväl el- som värmeproduktion. Naturgas kommer också att förbättra sin konkurrenskraft relativt olja. Storleken på skatteåterföringen bestäms så att skattebelastningen för hela industrin blir oförändrad. Härigenom kommer industrin i medeltal inte att drabbas av några högre kostnader med energiskatteförslaget. Däremot kommer enskilda industrier som enbart använder olja och kol att drabbas av högre kostnader.

### Kondenskraft

Svensk kondenskraft är en given förlorare i energiskatteförslaget genom att insatsråvarorna skattebeläggs fullt ut. Skatteåterföringen för elproduktion är inte tillräckligt stor för att neutralisera kostnadsökningen. Ekonomiskt blir det dock ingen större katastrof, ty svensk kondenskraft har en liten omfattning och de största anläggningarna är 20-30 år gamla. Risken för "stranded investments" är således liten. Ur ett koldioxidperspektiv så måste det dock vara den ineffektiva kondenskraften som först avvecklas om koldioxidutsläppen ska reduceras. Rent praktiskt kommer Sverige att köpa motsvarande

kraft från Danmark, som då kommer att stå för koldioxidutsläppen. Man kan säga att Sverige ger Svarte Petter till Danmark, som får i uppgift att reducera något högre koldioxidutsläpp.

### Kraftvärme

Kraftvärme är en generell vinnare i det föreslagna energiskatteförslaget. Främst är det kraftvärmeverk som använder biobränsle och naturgas som blir vinnare. Förslaget kommer inte att ge någon väsentligt högre konkurrenskraft för kraftvärmeverk som använder olja och kol.

### Fjärrvärme

Fjärrvärme är en sekundär vinnare genom att kraftvärmeverk med biobränsle och naturgas blir mer konkurrenskraftiga. Dessutom kommer fjärrvärmeleveranser till industrin att bli mer konkurrenskraftiga genom att beskattningen för fjärrvärme och industri blir lika.

I övrigt bibehålls konkurrensförhållandena mellan bränslen som enbart används för värmeproduktion. Konkurrenskraften för avfallsförbränning, spillvärme och värmepumpar blir oförändrad, då skatteåterföring kompenseras för den nya värmeskatten ut mot kund. Långsiktigt kommer fjärrvärme att ersätta olja och elvärme.

### Individuell uppvärmning

Alla kommersiella bränslen, inklusive förädlade och oförädlade

biobränslen, som används för individuell uppvärmning kommer att drabbas av allt högre fiskala konsumtionsskatter.

Konkurrensförhållandena mellan olika bränslen eller mot fjärrvärme kommer dock inte att förändras, då både bränslen och fjärrvärme kommer att drabbas av lika stora höjningar.

Genom att konsumtionsskatter inte drabbar privat vedanvändning, så kommer vedeldare att bli vinnare i längden.

### Uppbörd

Det föreslagna energiskattesystemet kommer delvis att bli enklare att administrera, till exempel beskattning av kraftvärme. Däremot tillkommer ett nytt registreringsförfarande för hantering av värmeskatten. Man bör lägga stor vikt vid att skapa förenklingar av detta förfarande för industrier och bränsleleverantörer genom en nettoredovisning för enkla kombinationer av miljöskatter och skatteåterföringar. □

## Förslagets slutsatser

**D**et föreslagna energiskattesystemet kommer att skapa både förlorare (kondenskraft, kol och olja) och vinnare (kraftvärme, fjärrvärme, biobränsle och naturgas). Inledningsvis kommer förlorarna att bekosta vinnarna genom transferringen genom skatteåterföringen.

På sikt kommer förlorarna att tappa marknadsandelar till vinnarna. Dessa kommer då mista sina finansierare. Staten tappar också intäkter från miljöskatterna för kol och olja. Genom att staten uttalat att man vill ha oförändrade skatteintäkter från energisektorn, så kommer konsumtionsskatterna då att höjas. Detta betyder att förstärkt konkurrenskraft för kraftvärme, fjärrvärme, biobränsle och naturgas långsiktigt kommer att finansieras med skatteåterföringen av Sveriges alla slutliga energianvändare genom konsumtionsskatterna på energi. Men denna konkurrenskraft behövs ju inte om de fossila bränslena är utkonkurrerade. Detta talar återigen för en långsiktig sänkning av skatteåterföringen.

Totalintrycket av det här föreslagna energiskattesystemet är att det skapar drivkrafter inom det svenska energisystemet för att genomföra aktuella energi- och miljöpolitiska mål som:

- Minskad användning av elvärme
- Ökning av tillförsel av el och värme från förnyelsebara energikällor
- Lägre utsläpp av koldioxid