

Analysavdelningen
Enheten för energimarknader
Kristina Holmgren
016-544 20 56
kristina.holmgren@energimyndigheten.se

Finansdepartementet
Jakobsgatan 24
103 33 Stockholm

Yttrande angående Vissa punktskattefrågor inför budgetpropositionen för 2016

Sammanfattning

- Energimyndigheten tillstyrker att möjligheten till skattefrihet för elektrisk kraft som producerats i vindkraftverk begränsas och samordnas med regler som gäller för all elproduktion.
- Energimyndigheten tillstyrker ändrade regler för undantag från skatteskyldighet som producent.
- Energimyndigheten avstyrker den del i förslaget gällande ändrade regler för undantag från skatteplikt, 11 kap 2 § punkten 1b, som innebär att det är den sammanlagda effekten som producenten förfogar över som avgör om undantag från skatteplikt ska gälla.
- Energimyndigheten tillstyrker förslagen i promemorians avsnitt 4.2 och 4.3 vad gäller begränsningar i möjlighet att använda märkt olja i båtar samt att förvärvaren blir skattskyldig om bränslet förbrukas för privat ändamål.
- Energimyndigheten tillstyrker en minskning i energiskattebefrielse för etanol till låginblandning och för E85 i syfte att möta kraven i statsstödsregelverket¹. Energimyndigheten förordar dock en fortsatt utredning om vilken nivå minskningen ska ligga på. Den nivå som föreslås har grund i överkompensationsberäkningarna, men om nivåerna införs och oljepriserna ligger kvar på dagens nivåer innebär det att etanol för både låginblandning och E85 blir dyrare än de fossila motsvarigheterna. En trolig konsekvens är naturligtvis att användningen av etanol i så fall kommer att minska.
- Energimyndigheten vill poängtera att ED95, som beroende på lagtextens utformning får samma minskning i skattenedsättning som E85, inte var överkompenserat 2014 och inte heller bedöms bli det under 2015. Det bör förtydligas att minskningen i energiskattebefrielse enbart ska gälla E85.

¹ Statsstödsregelverket innebär att biodrivmedel inte får vara överkompenserade i förhållande till det fossila bränsle som ersätts. Om regelverket inte följs skulle det i förlängningen kunna innebära att företag blir återbetalningsskyldiga för det stöd som erhållits.

- Energimyndigheten är i princip positiv till skärpningar av olika skatter i den mån det krävs för att nå uppsatta mål och under förutsättning att skatterna utformas kostnadseffektivt och har en acceptabel fördelningsprofil. Energimyndigheten avstyrker dock det befintliga förslaget om höjd energiskatt för bensin och diesel eftersom konsekvensanalysen inte är tillräckligt omfattande vilket innebär att det är svårt att bedöma effekterna av förslaget.
- Om den föreslagna energiskattehöjningen på diesel och bensin införs tillstyrker Energimyndigheten dock de föreslagna medföljande ändringarna i beskattning på biodrivmedel.
- Energimyndigheten bedömer att det finns stöd för att räkna upp koldioxidskatten enligt BNP utifrån att det är en styrande skatt. Detsamma gäller inte för energiskatten eftersom den till stor del är av fiskal natur. Det finns dock en hel del oklarheter i utformning och konsekvenser av att införa en uppräknings av drivmedelsskatterna utifrån BNP-tillväxt vilket gör att Energimyndigheten avstyrker förslaget. Energimyndigheten föreslår istället fortsatt utredning.
- Energimyndigheten anser principiellt att minskade nedsättningar för koldioxidskatt och mer enhetlig skattenivå på koldioxidutsläpp bidrar till en mer kostnadseffektiv styrning. Det är dock svårt att utifrån promemorians konsekvensanalys bedöma effekterna av skattehöjningen för industrins bränsleanvändning. Energimyndigheten avstyrker därför det nuvarande förslaget men föreslår fortsatt utredning.

Energimyndighetens ställningstagande

Avsnitt 2.2 i promemorian: Minskad skattebefrielse för vissa biodrivmedel

Energimyndigheten vill framhålla osäkerheten och kortsiktigheten med dagens system för skattenedsättning av biodrivmedel. Detta på grund av att systemets slutdatum är oklart och att ett efterföljande system ännu inte är beslutat. Systemet bygger också på beräkningar som i vissa fall baseras på osäkert inrapporteringsunderlag. Dessa förutsättningar kan begränsa biodrivmedelsindustrins investeringsvilja och leda till kortsiktiga marknadsförutsättningar för branschen. Energimyndigheten förordar att regeringen snarast ser över beskattningen av drivmedel och dess förenlighet med EU-regler. Energimyndigheten förordar att regeringen inför en mer långsiktig lösning för användning och beskattning av biodrivmedel. Ett mer långsiktigt och förutsägbart styrmedel skulle till exempel kunna vara en reduktionsplikt där förnybara drivmedel främjas utifrån klimatprestanda.

Som framgår av Energimyndighetens övervakningsrapport om skattebefrielse för biodrivmedel² är det E85 samt etanol och ETBE för låginblandning som uppvisar

² Energimyndigheten. Övervakningsrapport avseende skattebefrielse för flytande biodrivmedel under året 2014.

överkompensation. Det är viktigt att påtala att ED95, som beroende på lagtextens utformning får samma minskning i skattenedsättning som E85, inte var överkompenserat och inte heller bedömdes bli det under 2015. Det bör förtydligas att minskningen i skattenedsättning enbart ska gälla E85.

I underlaget till Energimyndighetens övervakningsrapport görs beräkningar för låginblandning i bensin baserat på uppgifter om både etanol och ETBE. Det är alltså inblandningen av båda dessa komponenter i bensin som beräknades vara överkompenserade med 0,65 kr per liter under 2014. Som lagförslaget i promemorian nu är uttryckt kan det vara en tolkningsfråga om ETBE för låginblandning också berörs av skattehöjningen. Energimyndigheten ser ingen anledning till varför dessa två komponenter bör ha olika skatt vid låginblandning i bensin. Vid olika skattenivåer bör nya överkompensationsberäkningar göras för dessa komponenter var för sig.

De höjningar som görs av energiskatten på etanol för höginblandning (E85) motsvarar ungefär halva den beräknade överkompensationen, detsamma gäller för etanol och ETBE till låginblandning. Detta innebär att vid mindre förändringar i referenspriset³ från den nivå som gällde under 2014 kan de föreslagna skattehöjningarna täcka överkompensationen på en lagom nivå. Med det pris på bensin som gäller i dagsläget uppgår dock den föreslagna skattehöjningen till en högre nivå än vad som krävs för att täcka överkompensationen⁴.

Baserat på de kostnader och volymer som rapporteringsskyldiga företag uppskattade för 2015 och de föreslagna skattehöjningarna på etanol, samt det genomsnittliga priset på bensin hittills under 2015, skulle etanol och ETBE för låginblandning vara ungefär 70 öre dyrare per liter än bensin istället för att vara överkompenserade. Med samma förutsättningar skulle etanol för inblandning i E85 vara drygt 90 öre dyrare per liter än bensin.

Dessa beräkningar visar att om de föreslagna skattehöjningarna började gälla idag skulle etanol och ETBE för låginblandning och etanol till E85 vara dyrare än den fossila motsvarigheten. Justeringen av energiskatterna görs baserat på den överkompensation som sannolikt förekom under 2014. Om förutsättningarna förändras kan det innebära att när justeringen väl är beslutad har överkompensationen ökat eller minskat, vilket leder till behov av ytterligare justering. Energimyndigheten inser svårigheterna i detta men vill ändå betona vikten av att identifiera och analysera konsekvenserna av att ett biodrivmedel blir dyrare än dess fossila motsvarighet. Energimyndigheten anser att regeringen bör ta hänsyn till detta vid justeringen av skattesatser för överkompensation och föreslår fortsatt utredning om vilken nivå skattesatsen ska ligga på.

³ Med referenspris menas här det pris på bensin som etanol jämförs med.

⁴ Detta baserat på inrapporterade uppskattade uppgifter för 2015.

Avsnitt 2.3 i promemorian: höjd energiskatt på bensin och dieselbränsle samt minskad skattebefrielse för vissa biodrivmedel

Energimyndigheten anser att klimatambitionerna i Sverige bör hållas fortsatt höga och att det är angeläget att minska utsläppen från transportsektorn.

Energimyndigheten är i princip positiv till skärpningar av olika skatter i den mån det krävs för att nå uppsatta mål och under förutsättning att skatterna utformas kostnadseffektivt och har en acceptabel fördelningsprofil. Energimyndigheten anser att promemorian inte beskriver dessa faktorer tillräckligt väl vilket gör förslaget svårt att bedöma.

I Naturvårdsverkets och Energimyndigheten gemensamma regeringsuppdrag Kontrollstation 2015⁵ gjordes bedömningar om Sverige uppnår målen till 2020 om minskade växthusgasutsläpp, andel förnybar energi och minskad energiintensitet. Målen om minskade växthusgasutsläpp och andel förnybar energi förväntas nås⁶, men inte målet om minskad energiintensitet. I Kontrollstation 2015 visades exempel på åtgärder för att bidra till att uppfylla energiintensitetsmålet. Beräkningar gjordes för dels en likställning av energiskatten för diesel till samma nivå som bensin per liter, dels en generell höjning av energiskatten på diesel och bensin. Beräkningarna visade att detta kan bidra till att nå energiintensitetsmålet, men utredningen framhöll att ytterligare konsekvensanalyser behövdes för att bedöma om detta var lämpliga styrmedel. Utredningen förordade en successiv höjning på sikt av drivmedelsskatterna och lika energibeskattnings mellan diesel och bensin men att det behöver ske i kombination med införande av kilometerskatt för tung trafik med restitution till lastbilsåkerier där en del av den inbetalda energiskatten på diesel betalas tillbaka.

Konsekvensanalysen i promemorian är översiktlig och redovisar inte alltid vilka förutsättningar som använts. Exempel på detta är att elasticiteter för drivmedelsanvändning inte redovisas. Det finns inte heller några beräkningar på vilka kostnader den ökade energiskatten på diesel kan innebära för industrin. Det finns beräkningar om vilken kostnad detta innebär för ett hushåll men inte någon bedömning om fördelningsprofil och påverkan på hushåll i landsbygd respektive stad. I promemorian bedöms att Sverige kommer att uppnå 10 procent målet om förnybar energi i transportsektorn även med de förändringar som föreslås i promemorian. Det är oklart på vilka grunder den bedömningen görs. Allt detta bidrar till svårigheten att bedöma lämpligheten av det föreslagna styrmedlet.

Energimyndigheten vill i sammanhanget lyfta fram några angelägna förslag som återfinns i FFF-utredningen⁷. Ett förslag är en utredning om den långsiktiga beskattningen av vägtrafiken. Ett annat förslag är en stegvis ökning av energiskatten på diesel som gör att energiskatten på diesel och bensin per liter blir

⁵ Naturvårdsverkets och Energimyndighetens redovisning av uppdrag från regeringen. Underlag till Kontrollstation 2015. ER2014:17

⁶ En prognos över energianvändning gjordes som bland annat byggde på de styrmedel som är aktuella idag. Det bör poängteras att det finns stora osäkerheter i den prognosticerade utvecklingen.

⁷ SOU 2013:84. Fossilfrihet på väg.

lika hög 2020. Det bör då kombineras med det tredje förslaget vilket är en utredning om kilometerskatt med restitution för företag för energiskatten på diesel.

Energimyndigheten stödjer de tankar som finns i promemorian om att utjämna skillnaderna i beskattning av bensin och diesel, både i liter och på längre sikt i energinivå. Promemorians bidrar dock inte till detta då energiskattehöjningarna på bensin och diesel endast innebär att det fortfarande blir samma skillnad i beskattning på energiinnehåll.

Avsnitt 2.4 i promemorian: Omräkning av skattesatserna på bränslen efter prisutveckling respektive reala inkomstökningar

I promemorian föreslås att koldioxid- och energiskatterna på bensin (inklusive flygbensin) och (omärkt) diesel räknas upp med BNP.

Energimyndigheten anser att det är svårt att motivera BNP-justering av energiskatten, eftersom den bara delvis är styrande och också har ett fiskalt syfte. Att justera upp en fiskal skatt med BNP skulle innebära att skatten höjs enbart för att det bedöms finnas utrymme. Dessutom skulle det göra att nivån på energiskatten differentierades alltmer vilket, i den mån skatten styr mot ett (gemensamt) energimål, motverkar kostnadseffektivitet.

Koldioxidskattens syfte är att minska utsläpp av växthusgaser. Det tydligt styrande syftet gör att inkomstjustering kan motiveras rent principiellt eftersom det kan antas att klimatnytta värderas upp då inkomsten (BNP) stiger⁸. Resonemanget är tydligast om värderingen baseras på samhällsekonomisk skadekostnad, men kan användas även om skatten bestäms av den nivå som krävs för att nå ett visst mål. I det senare fallet ökar värderingen på ett mer indirekt sätt om ökad inkomst leder till skärpta mål. Med oförändrade mål kan BNP-justering motiveras med att kostnaden för drivmedel ska utvecklas i samma takt som inkomsten för att måluppfyllelsen inte ska minska.

I detta sammanhang vill Energimyndigheten påpeka att specifika mål för transportsektorn troligtvis inte är en kostnadseffektiv klimatpolitik och att skattehöjningar enbart inom transportsektorn kan förvärra det problemet. Med målsättningen om en fossiloberoende fordonsflotta som förutsättning bedömer dock Energimyndigheten att drivmedelsbeskattning är kostnadseffektiv, om än i mer begränsad mening.

Om BNP-justering av koldioxidskatten införs anser Energimyndigheten att uppräkningsen så långt som möjligt ska följa den faktiska BNP-utvecklingen, även om man av praktiska skäl inte kan göra alltför frekventa justeringar. Energimyndigheten föreslår att det förtydligas på vilket sätt "den framtida utvecklingen av BNP bör [...] följas" för att undvika att den föreslagna

⁸ Resonemanget används till exempel för att motivera att samhällsekonomiska kalkylvärden för koldioxidutsläpp räknas upp med BNP.

upjusteringen med 2 procent per år frikopplas från faktisk BNP-utveckling. Energimyndigheten vill också påpeka att behovet av skattejusteringar beror på prisutvecklingen hos den underliggande råvaran. Vid stigande råvarupris är det inte självklart att skattehöjningen överhuvudtaget behövs. Energimyndigheten anser därför att BNP-justeringen ska ske först efter analys av prisutvecklingen.

Eftersom varken energibeskattning eller koldioxidbeskattning av bensin och diesel är likformig i utgångsläget vill Energimyndigheten påpeka att den föreslagna metoden för uppräknig kan leda till en ökad differentiering av bensin och diesel, vilket inte är önskvärt. Att man rent tekniskt lägger höjningen på energiskatten för att "behålla en generell koldioxidskattenivå" bör inte ändra argumentet i sak. Energimyndigheten anser att dessa konsekvenser bör tydliggöras och att justeringsmetoden modifieras om det är nödvändigt.

Energimyndigheten efterlyser en konsekvensanalys av skattehöjningens fördelningseffekter. Det är för det första inte givet att alla har en inkomstutveckling som följer BNP och för det andra kan förslaget påverka låginkomsttagare och glesbygdsbor i större omfattning än andra.

Avsnitt 2.5 i promemorian: Ökad befrielse från koldioxidskatt för dieselbränsle i jordbruks- och skogsbruksmaskiner

Angående förslaget att öka befrielse från koldioxidskatt för dieselbränsle i arbetsmaskiner i jordbruks-, skogsbruks- och vattenbruksverksamheterna från 90 öre per liter till 138 öre per liter, påpekar Energimyndigheten att det generellt inte är lämpligt med olika nedsättningar av skatter då det minskar kostnadseffektiviteten i att styra mot ett mål. Det kan dock ibland finnas skäl att frångå denna princip. Energimyndigheten avstår från att bedöma om detta är ett sådant tillfälle då denna bedömning ligger utanför Energimyndighetens kompetensområde.

Avsnitt 3.3 i promemorian: Begränsning av nedsättningar från den generella koldioxidskattenivån

En enhetlig skattenivå på koldioxidutsläpp är förenlig med principen om att förorenaren betalar vilket leder till mer kostnadseffektiva styrmedel. Ett slopande av skattenedsättningen för verksamheter utanför utsläppshandelssystemet ligger också i linje med de ändringar av nedsättningarna som genomförts de senaste åren.

Det är dock svårt att utifrån promemorians konsekvensanalys bedöma effekterna av den föreslagna skattehöjningen för industrin. Möjligheterna att minska fossilbränsleanvändningen för uppvärmningsändamål genom byte till biobränslen, fjärrvärme och värmepumpar nämns. För de industrier som använder fossila bränslen i sina processer, det vill säga inte bara till exempelvis uppvärmning av lokaler, kan det dock vara svårare att konvertera. Konsekvenserna för dessa företag skulle behöva beskrivas mer utförligt.

Avsnitt 4.2 Möjligheten att ha märkt olja i båtar begränsas samt avsnitt 4.3 Förvärvaren blir skattskyldig om bränslet förbrukas för privat ändamål

Energimyndigheten konstaterar att den föreslagna förändringen i lagen (1994:1776) om skatt på energi görs för att anpassa svensk lagstiftning till EU-domstolens praxis på området samt för att förtydliga bestämmelser om skattsskyldighet och vilken skatt som ska tas ut när skepp, båtar och luftfartyg används för privat ändamål. Energimyndigheten har inga synpunkter på de formuleringar av paragraferna som föreslås.

Avsnitt 5.2. Ändrade regler för undantag från skatteplikt + Avsnitt 5.3 Viss elframställning från beskattade bränslen + Avsnitt 5.4 Undantag från skattskyldighet som producent

Dagens möjlighet till skattefrihet för el som producerats i vindkraftverk snedvrider konkurrensen inom elcertifikatsystemet. Skatteundantaget för el som producerats i vindkraftverk möjliggör att aktörer som både har produktion och användning i samma bolag får en mycket stor extra intäkt. Det innebär i praktiken att många företag gynnas på grund av sin administrativa indelning och branschtillhörighet snarare än effektiv utbyggnad. Energimyndigheten anser att denna snedfördelning av konkurrens bör tas bort.

För att upprätthålla teknikneutraliteten och kostnadseffektiviteten inom elcertifikatsystemet samt tillhandahålla lika förutsättningar för marknadens aktörer bör möjligheten till skattefrihet för el som producerats i vindkraftverk begränsas i enlighet med förslaget.

Det är av administrativa skäl rimligt att elproduktion i små volymer undantas från skatteplikt.

Energimyndigheten är positiv till att förslaget har utformats för inte snedvrider konkurrensen med hänsyn till produktionssätt, typ av producent samt EU:s statsstödsregler.

Energimyndigheten gör vidare bedömningen att skatteundantaget för el som producerats i vindkraftverk i dagsläget endast utnyttjas av fåtalet aktörer. Det innebär att vindkraftsbranschen i stort inte skulle påverkas nämnvärt om skatteundantaget togs bort. Däremot skulle ett permanent system eller en övergångslösning, där till exempel vindkraftverk som tagits i drift före den 1 juli 2016 kan fortsätta göra skatteundantag, medföra att företag omstruktureras för att utnyttja möjligheten till skatteundantag. Investeringar skulle då ske i befintliga anläggningar och utnyttjandet av skatteundantaget skulle öka. En sådan övergångslösning kan för staten därmed innebära ökade kostnader som inte bidrar till en ökad utbyggnad av den förnybara elproduktionen.

Den totala intäkten från elpriset och elcertifikat ska vara tillräckligt och har varit tillräckligt för de flesta investerare att bygga vindkraft. Den extra intäkten från skatteundantaget som några får ta del av har de fyra senaste åren motsvarat 40 till 70 procent av intäkten från elpriset plus elcertifikat. Ett vindkraftsprojekt som är

helt beroende av skatteundantaget för att gå med vinst får därför anses vara byggt under väldigt dåliga förutsättningar.

I de flesta fall antas att skatteundantaget helt eller delvis är en extrainkomst utöver den intäkt som krävs för att vindkraftsägaren ska kunna betala sin långsiktiga marginalkostnad för vindkraftsprojektet. Få aktörer som idag utnyttjar undantaget kommer därför lida ekonomisk skada om skatteundantaget tas bort.

Energimyndigheten kan därmed inte utesluta att det finns aktörer som kan komma att få ekonomiska problem om skatteundantaget begränsas enligt förslaget.

Energimyndigheten anser att förslaget gällande ändrade regler för undantag från skatteplikt kan ge olika förutsättningar beroende på producentens juridiska utformning även om all elektrisk kraft produceras i mindre anläggningar.

Utformningen av 11 kap. 2§ punkten 1b kan innebära att producentens juridiska utformning avgör om den elektrisk kraft som produceras i mindre anläggningar blir undantagen skatteplikt. Geografisk placering eller till vilken inmatnings-/utmatningspunkt som elanvändning/elproduktion är ansluten till skulle kunna vara en lämplig gränsdragning för undantag från skatteplikt.

Konsekvensanalysen i promemorian saknar en beskrivning av hur producenter som producerar el med sol kommer att påverkas av ändrade regler för undantag från skatteplikt. Energimyndigheten menar därför att det inte är möjligt att värdera förslagets effekter. Vidare är det svårt att bedöma hur de föreslagna effekmgränserna valts och om de skapar oönskade tröskeeffekter.

Det är rimligt att ändra regelverket gällande undantag från skatteskyldighet för att undvika onödig administration för producenter som enbart producerar el som uppfyller de ändrade reglerna för undantag från skatteplikt men som vid tillfällig överproduktion överför elektrisk kraft till det allmänna nätet.

Specifika synpunkter

I promemorian används begreppet "höginblandade" biodrivmedel.

Energimyndigheten vill uppmärksamma att det inte finns någon definition på vad "höginblandade" biodrivmedel är.

Energimyndigheten anser att det också är viktigt att minska koldioxidutsläpp i uppvärmningssektorn och vid drift av stationära motorer, dels via användning av förnybara bränslen istället för fossila men även genom energieffektivisering.

Energimyndigheten vill poängtera att råttoljan är av förnybart ursprung men påverkas trots detta av skattehöjningen som om den vore ett fossilt bränsle. Det är olyckligt eftersom råttoljan står för 9 procent av de 1,2 miljoner ton besparade koldioxidutsläpp som flytande biobränslen bidrar med inom uppvärmningssektorn⁹.

⁹ Energimyndigheten, Hållbara biodrivmedel och flytande biobränslen under 2013. ET2014:15.

Beslut i detta ärende har fattats av avdelningschef Zofia Lublin. Vid den slutliga handläggningen har därutöver deltagit enhetschef Maria Westrin och expert Roger Östberg. Föredragande har varit experten Kristina Holmgren.


Zofia Lublin
Kristina Holmgren

