

Systemanalysavdelningen  
Enheten för policyanalys  
Therése Karlsson  
016-5442275  
therese.karlsson@energimyndigheten.se

Regeringskansliet  
Finansdepartementet  
103 33 Stockholm

## **Yttrande angående Ds 2009:24 Effektivare skatter på klimat- och energiområdet**

### **Sammanfattning**

- Energimyndigheten ställer sig i huvudsak bakom föreslagna skatteförändringar eftersom dessa enligt myndighetens bedömning ökar effektiviteten och tydligheten i styrningen.
- Energimyndigheten bedömer att ytterligare förändringar av LSE krävs för att förnybarhetsdirektivets krav ska kunna anses vara införlivade i svensk rätt. Det handlar om att t.ex. råttoljor och tallbeckoljor måste göras skattepliktiga i likhet med vad som i skrivelsen anges för metan (förslag 6.3.)
- Energimyndigheten anser att utvecklingen i olika sektorer med avseende på skatternas påverkan bör följas noga för att nödvändiga justeringar ska kunna göras om oönskade effekter uppstår.
- Energimyndigheten bedömer att det kan komma att behövas ytterligare styrning för att utsläppen i transportsektorn ska minska i den omfattning som krävs för en utveckling i enlighet med den energi- och klimatpolitiska visionen för år 2050 och den långsiktiga prioriteringen om en svensk fordonsflotta oberoende av fossila bränslen för år 2030. Hur denna styrning ska se ut bör utredas vidare.

### **Energimyndighetens ställningstagande**

Energimyndigheten har under lång tid förespråkat generella ekonomiska styrmedel som myndigheten anser vara kostnadseffektiva och gynna den ekonomiska effektiviteten. Dessutom har stor vikt lagts vid att se styrmedlen ur ett helhetsperspektiv. Myndigheten välkomnar därför regeringens ambition att genomföra strukturella förändringar av skattesystemet, i syfte att göra det enklare att genomföra träffsäkra och ändamålsenliga styrmedelsförändringar, samtidigt som styrmedlen samordnas.

Energimyndigheten har sedan tidigare framhållit vikten av en genomgripande reformering av näringslivets energibesättning för att minska komplexiteten och skapa ett enhetligt och transparent regelverk. Energimyndigheten är därför positiv till att lagstiftningen på energiskatteområdet ses över och bedömer att de förslag som lämnas i rubricerad skrivelse är ett steg i rätt riktning.

Energimyndigheten bedömer att det kan komma att behövas en skärpning av styrningen för att minska transportsektorns utsläpp. I den kontrollstation (utvärdering av Sverige klimatstrategi 2008) som Energimyndigheten tog fram tillsammans med Naturvårdsverket föreslogs höjningar av bensen- och dieselskatten (energiskatten på drivmedel) med 75 öre per liter. Bedömningen var att det tillsammans med kompletterande styrning såsom den koldioxiddifferentierade fordonskatten skulle behövas för att inleda de förändringar som långsiktigt krävs i transportsektorn. Energimyndigheten vill också lyfta fram vikten av att i uppföljningen av styrmedlen för att nå klimatmålet även inkludera ett mer långsiktigt tidsperspektiv (efter år 2020).

Energimyndigheten anser principiellt att det på längre sikt kan finnas skäl som talar för att införa någon form av energiskatt på biobränslen. Det främsta skälet är att även de förnybara energislagen utgör en knapp resurs och att effektiviteten i användningen bör öka även för dessa. Energimyndigheten anser att en utredning som analyserar förutsättningarna för och konsekvenserna av att införa en sådan energiskatt skulle utgöra ett bra underlag inför framtida överväganden.

Vissa av de förändringar som föreslås påverkar ett stort antal av skattebetalare i mindre utsträckning, medan andra förändringar har stor påverkan för ett mindre antal. Aktörer med små marginaler riskerar att hamna i en svår situation om det finns få åtgärder att vidta för att reducera utsläppen, och därmed skattebördan. Särskilt hårt drabbade blir de som agerar på en marknad som är utsatt för konkurrens från länder där motsvarande beskattning inte finns, och som inte har möjlighet att övervältra kostnader. Några sektorer drabbas av flera, för sektorn, negativa förändringar samtidigt. Energimyndigheten anser därför att det är av stor vikt att förändringarna genomförs stegvis och varsamt. Den stegvisa upptrappning av skatterna borgar för att påverkan på de aktuella sektorerna ska kunna analyseras noggrant och utvärderas efterhand som de införs. En sådan utvärdering bör också fokusera på hur aktörerna kompenserats genom balanserande skattesänkningar. Ökade kostnader bör ställas mot den nytta som uppnås och huruvida önskvärda förändringar genomförs. Energimyndigheten anser att utvärderingarna av konsekvenser för berörda aktörer måste ske tidigare än kontrollstationen 2015.

### **Specifika synpunkter**

Förslag som inte kommenteras nedan tillstyrker Energimyndigheten utan invändningar eller kommentarer.

#### *Koldioxidskatt*

#### *5.2-3 Framtida utveckling av nivån på koldioxidskatten och höjning av koldioxidskatten för 2010*

Energimyndigheten anser att koldioxidskatten har förutsättningar att utgöra en samhällsekonomiskt effektiv styrning mot lägre utsläpp av växthusgaser och menar att en höjning av den generella koldioxidskatten med 1 öre per kg är en lämplig åtgärd för att finansiera slopandet av den s.k. avfallsförbränningsskatten samt för att finansiera programmet för energieffektivisering.

Energimyndigheten bedömer att det kan komma att krävas ytterligare styrning för att minska transportsektorns utsläpp, särskilt i den utsträckning som behövs för att nå visionen om att Sverige år 2050 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser. Hur detta låter sig göras behöver utredas i särskild ordning. Den generella koldioxidskatten skulle kunna höjas, vilket förmodligen skulle kräva att nedsättningsregler åter införs för utsatta aktörer för att höjningen skulle kunna göras i tillräcklig utsträckning. En annan lösning skulle kunna vara att höja energiskatten för bensen och diesel, dvs. på fossila drivmedel. Det innebär dock en ytterligare avvikelse från principen om likvärdig beskattning mellan olika sektorer. Om en adekvat skattenivå inte kan nås kan kompletterande styrmedel behövas. Exempel kan vara främjande av teknikutveckling eller koldioxidifferentierad fordonsskatt.

#### *5.4 Höjd koldioxidskatt för uppvärmningsbränslen m.m. inom jordbruks-, skogsbruks- och vattenbruksverksamheterna samt industri som inte omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter*

Energimyndigheten ser positivt på att man höjer skatten (minskar nedsättningen) för uppvärmningsbränslen i verksamhet utanför den handlande sektorn. I kontrollstation 2008 framfördes att en höjning av koldioxidskatten till den generella nivån för tillverkningsindustrin utanför EU:s handelssystem ger för stora negativa konsekvenser för vissa industribranscher, särskilt småindustrier. Myndigheten ansåg dock att en skärpt styrning behövdes. Mot bakgrund av att den nu aktuella höjningen inte är till den generella nivån samtidigt som höjningen sker stegvis, kan myndigheten tillstyrka förslaget. En förutsättning är dock att utvecklingen fortlöpande följs upp, så att förslag som ger oönskade effekter kan korrigeras.

Det faktum att höjningen av koldioxidskatten sker stegvis med ett tydligt mål (60% av skatten) sänder en tydlig signal till marknaden som kan anpassa sig till den kommande situationen redan innan skatten slagit igenom. Myndigheten bedömer att signalvärdet är stort.

#### *5.7 Sänkt återbetalning av koldioxidskatt för dieselolja i jordbruks- och skogsbruksmaskiner*

Med hänvisning till vad som angivits under rubriken "Energimyndighetens ställningstagande" är det särskilt angeläget att noga följa och utvärdera skattehöjningarnas effekter i jord- och skogsbruk. Detta mot bakgrund av att de,

såsom redovisas i skrivelsen, betalar störst andel skatt sett till omsättningen, men ger ett tämligen blygsamt bidrag till utsläppsminskningarna.

#### *5.8 Samordningen mellan ekonomiska styrmedel för anläggningar som omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter*

Energimyndigheten instämmer i det principiellt riktiga att utsläpp av växthusgaser från anläggningar inom EU:s system för handel med utsläppsrätter inte även ska belastas med nationell koldioxidskatt, då syftet med de två styrmedlen är detsamma.

#### *5.10 Koldioxidskatt på fossila bränslen som förbrukas i vissa industriella processer utanför EU:s system för handel med utsläppsrätter*

Energimyndigheten instämmer med att det behövs mer kompletterande analyser kring förutsättningar för att utöka koldioxidskatten till att gälla för fossila bränslen som förbrukas i vissa industriella processer utanför EU:s system för handel med utsläppsrätter. Energimyndigheten menar att konkurrensneutralitet bör eftersträvas mellan industrier som bedriver likartad verksamhet.

### *Energiskatt*

#### *6.1.3 Energiskatt på biobränslen för uppvärmning?*

Energimyndigheten instämmer i att skattefrihet även fortsättningsvis bör ges till uppvärmningsbränslen som omfattas av energiskattedirektivet (vegetabiliska och animaliska oljor och fetter m.m. samt för biogas som förbrukas som bränsle för uppvärmning) och som uppfyller EU:s hållbarhetskriterier.

Energimyndigheten instämmer i att det för närvarande inte bör införas någon energiskatt för *biobränslen för uppvärmning som inte omfattas av energiskattedirektivet*. Främsta skälen är att det kan få betydande konsekvenser för klimat- och förnybarhetsmålen. Energimyndigheten har inte något att invända mot att även den nuvarande energiskatten på råtallolja avskaffas för att få en likvärdig behandling av samtliga biobränslen som inte omfattas av energiskattedirektivet.

#### *6.1.4.1 Omläggning av energiskatten på fossila uppvärmningsbränslen efter energiinnehåll*

Energimyndigheten ställer sig bakom förslaget att lägga om energiskatten efter energiinnehåll, inte minst för att förslaget skapar goda förutsättningar för att på ett kostnadseffektivt sätt nå målen för effektivare energianvändning och andel förnybar energi. Myndigheten konstaterar dock att det krävs en avvägning mellan effektivitetsmålet och förnybartmålet. För kostnadseffektivitet för att nå

effektivitetsmålet hade det funnits skäl att även belägga förnybar energi med energiskatt enligt föreslagen princip.

#### *6.2.1 Höjd energiskatt på dieselolja*

Förslaget innebär att energiskatten på dieselolja höjs med motiveringen att energiskatten på fossila drivmedel i större utsträckning bör tas ut efter bränslets energiinnehåll samt att den rörliga skattekostnaden på diesel bör öka och växlas mot en lägre fordonsskatt. Energimyndigheten tillstyrker denna förändring. Myndigheten instämmer i att det vore av intresse att närmare undersöka möjligheterna att via skatten fånga upp samhällsekonomiska kostnader såsom slitage på väg, bullerstörning och olyckor. En sådan omläggning har också fördelen att den främjar minskade utsläpp och ökad energieffektivitet i transportsektorn.

#### *6.2.2 Framtida beskattning av biodrivmedel*

Energimyndigheten kommer att presentera sina bedömningar om framtida beskattning för biodrivmedel i samband med att uppdraget om att analysera förutsättningar och konsekvenser för ett kvotpliktsystem för biodrivmedel redovisas den 15:e september.

En del synpunkter kan dock lämnas i detta yttrande. Energimyndigheten bedömer att vid framtida beskattning av biodrivmedel så bör endast energiskatt införas, inte koldioxidskatt. För att kunna göra denna uppdelning för biodrivmedel krävs förändringar i energiskattedirektivet (2003/96/EG) eftersom möjlighet till denna uppdelning saknas i energiskattedirektivet idag. Ett biodrivmedel ska beskattas efter det drivmedel som ersätts. Det innebär det att exempelvis etanol skulle beskattas med full bensinskatt och FAME med full dieselskatt. Utifrån EU:s perspektiv skulle ett påförande av endast energiskatt betraktas som statsstöd, där dispens skulle krävas samt bedömningar om överkompensation måste göras. Energimyndigheten anser att Sverige bör driva frågan om ändringar i energiskattedirektivet så att biodrivmedlen kan beläggas med enbart energiskatt.

En av förutsättningarna för möjligheten att fortsätta skattebefria biodrivmedel efter 2020 styrs av de krav som ställs genom bränslekvalitetsdirektivet, på leverantörer av bensin och diesel att minska sina växthusgasutsläpp med 6 % per energienhet i ett livscykelperspektiv 2020. Detta krav bedöms innebära att möjligheten att ge skattebefrielse för biodrivmedel upphör eftersom energiskattedirektivet inte tillåter skattebefrielse för åtgärder som aktörer har bindande krav på sig att genomföra. Däremot kan det finnas möjligheter att ge fortsatt skattebefrielse för åtgärder utöver de bindande kraven på aktörerna. Vad de bindande kraven i bränslekvalitetsdirektivet kommer att innebära för leverantörer av bensin och diesel är svårt att avgöra i dagsläget då kraven på växthusgasminskning kommer att ställas utifrån ett basvärde som inte är framtaget

ännu. Kommissionen ska ta fram detta värde 2010. När avvägande om beskattning av biodrivmedel görs är samstämmighet med dessa direktiv nödvändig.

Energimyndigheten konstaterar att vid skattebefrielse av biodrivmedel, måste dispens ges av EU och bedömning om överkompensation görs årligen av EU. Utfallet av styrningen är därmed inte given.

### *6.3 Skattefriheten för vissa biobränslen villkoras av hållbarhetskriterier, m.m.*

Energimyndigheten utreder för närvarande enligt regleringbrev för 2009 hur de delar av direktiv (2009/28/EG) om förnybar energi som berör hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränsle kan implementeras i den svenska lagstiftningen. Att skattefrihet för animaliska oljor och fetter m.m. som förbrukas för uppvärmning samt biogas som används för uppvärmning och drivmedel görs beroende av att direktivets hållbarhetskriterier är uppfyllda utgör en nödvändig regelförändring i LSE. Detta för att införliva direktivets krav om att finansiellt stöd inte får lämnas till biodrivmedel och flytande biobränslen som inte uppfyller hållbarhetskriterierna. Energimyndigheten tillstyrker därför denna ändring, men vill påpeka att införlivandet måste ske senast den 5 december 2010 enligt förnybarhetsdirektivets 27:e artikel.

Energimyndigheten ser dock att förnybarhetsdirektivets krav om att finansiellt stöd inte får lämnas till bränslen som inte uppfyller hållbarhetskriterierna innebär att det utöver de föreslagna förändringarna krävs ytterligare ändringar i LSE för ett korrekt införlivande av direktivets hållbarhetsbestämmelser. Det bör i LSE säkerställas att samtliga bränslen som omfattas av direktivets hållbarhetskriterier är skattepliktiga och att denna skatteplikt kombineras med skattefrihet genom lagens avdrags- eller återbetalningsbestämmelser när hållbarhetskriterierna är uppfyllda. Energimyndigheten gör bedömningen att exempelvis tallbeckolja, men även råttolja efter det att den föreslagna förändringen, dvs slopandet av energiskatten, genomförts i LSE, för uppvärmning inte omfattas av lagens skatteplikt. Detta innebär att skattefrihet kan åtnjutas för dessa bränslen även om hållbarhetskriterierna inte är uppfyllda, vilket står i strid med förnybarhetsdirektivets krav. De ytterligare förändringarna i LSE som myndigheten framför krävs enligt samma princip och enligt samma skäl som skrivelsen anger och föreslår för metan.

## *Fordonsskatt*

### *7.3 Ökad koldioxiddifferentiering av fordonsskatten*

Förslaget innebär att koldioxidbeloppet i den koldioxidbaserade fordonsskatten höjs från 15 till 20 kronor per g CO<sub>2</sub>/km. Gränsen för när koldioxidbeloppet tas ut höjs från 100 till 120 g CO<sub>2</sub>/km. Energimyndigheten står bakom en ökad koldioxiddifferentiering av fordonsskatten. Däremot föreslogs i Kontrollstation 2008 en ännu starkare differentierad fordonsskatt där den fiskala grundskatten tas

bort och koldioxidkomponenten höjs till 25 kr per g CO<sub>2</sub>. Detta skulle innebära en effektivare styrning mot EU:s utsläppskrav för nya personbilar. För att underlätta övergången till en mer energieffektiv fordonsflotta är det av vikt att fordonsskatten ger ett tillräckligt incitament för effektivisering av bilparken. Energimyndigheten anser att det behövs regelbunden uppföljning av fordonsskattens utformning så att den utgör ett bra komplement till EU:s utsläppskrav för nya personbilar.

Fordonsskattens utformning innebär ett incitament att köpa bilar som drivs av biodrivmedel. Utformningen premierar inte ökad energieffektivitet i bilar som kan drivas med förnybara drivmedel, eftersom fordonsskatten sänks för alla fordon med alternativdrift. Energimyndigheten konstaterar att detta är positivt för uppfyllandet av klimatmålet, men att det samtidigt innebär att incitamentet att välja ett mer energieffektivt fordon som kan drivas med alternativa drivmedel inte ökar vilket Energimyndigheten tycker vore önskvärt.

#### *Konsekvenser*

Energimyndigheten anser att det i tabellen på sid 203, bör framgå att åtgärderna inom den handlande sektorn har som effekt att utsläppen ökar. Det bör tydliggöras att denna ökning inte har någon effekt på uppfyllelsen av utsläppsmål, såsom målen är konstruerade.

Beslut i detta ärende har fattats av tf generaldirektören Zofia Lublin. Vid den slutliga handläggningen har därutöver deltagit handläggaren Charlotte Billgren, Kristina Holmgren, Helen Lindblom, Jonas Paulsson, Karin Sahlin och Therése Karlsson den sistnämnde föredragande.

  
Zofia Lublin  
Therese Karlsson

