

Till statsrådet och chefen för Finansdepartementet Bosse Ringholm

Genom beslut den 19 april 2001 bemyndigade regeringen chefen för Finansdepartementet att tillkalla en kommitté med parlamentarisk sammansättning med uppgift att göra en översyn av reglerna för nedsättning av energiskatter för vissa sektorer (dir. 2001:29).

Som ordförande förordnades från den 1 maj 2001 professorn Lennart Hjalmarsson från Handelshögskolan vid Göteborgs universitet. Som ledamöter förordnades från den 12 juni 2001 riksdagsledamoten KG Abramsson, dåvarande riksdagsledamoten Ola Alterå, riksdagsledamoten Sven Brus, Åsa Domeij, riksdagsledamoten Lennart Kollmats, riksdagsledamoten Marietta de Pourbaix-Lundin, dåvarande riksdagsledamoten Lisbeth Staaf-Igelström, riksdagsledamoten Per Olof Svensson och riksdagsledamoten Per Rosengren. Lennart Kollmats entledigades fr.o.m. den 23 oktober 2001 och från den 19 februari 2002 förordnades professorn Ulf Keijer som ledamot. Ola Alterå entledigades fr.o.m. den 31 december 2001 och från den 1 januari 2002 förordnades dåvarande riksdagsledamoten Lennart Daléus som ledamot. Lennart Daléus entledigades fr.o.m. den 25 september 2002 och från den 22 oktober 2002 förordnades riksdagsledamoten Lena Ek som ledamot. Per Olof Svensson entledigades fr.o.m. den 17 januari 2002 och från samma dag förordnades riksdagsledamoten Per Erik Granström som ledamot. Åsa Domeij entledigades den 16 augusti 2002 och från den 28 oktober 2002 förordnades politiskt sakkunnige Lennart Olsen som ledamot.

Som sakkunniga förordnades från den 12 juni 2001 departementsrådet Agneta Bergqvist, departementsrådet Yvonne Fredriksson ämnesrådet Conny Hägg och departementsrådet Anders Kristoffersson. Yvonne Fredriksson entledigades fr.o.m. den 17 april 2002 och från samma dag förordnades ämnesrådet Maria Gårding-Wärnberg som sakkunnig. Anders Kristoffersson entledigades fr.o.m. den 1 januari 2002 och från samma dag förordnades departementsrådet Katinka Hort som sakkunnig.

Som experter förordnades från den 12 juni 2001 departementssekreteraren Agnes von Gersdorf, dåvarande kanslirådet

Åsa Johannesson-Lindén, civilingenjören Göran Lagerstedt, dåvarande vice verkställande direktören Göran Lundin, dåvarande enhetschefen Stefan Nyström, kanslirådet Christina Oettinger-Biberg, skattejuristen Gunnar Rabe, dåvarande departementssekreteraren Maria Sandqvist, ämnesrådet Susanne Åkerfeldt och departementsrådet Hans Öhgren. Göran Lundin entledigades fr.o.m. den 25 oktober 2001. Professorn Runar Brännlund förordnades från den 21 november 2001 som expert. Departementssekreteraren Åsa Leander förordnades från den 29 november 2001 som expert. Stefan Nyström entledigades fr.o.m. den 14 december 2001 och från samma dag förordnades enhetschefen Tom Hedlund som expert. Verkställande direktören Bernt Gustafsson förordnades från den 20 februari 2002 som expert. Maria Sandqvist entledigades fr.o.m. den 1 mars 2002 och från samma dag förordnades departementssekreteraren Mikael Möller som expert. Agnes von Gersdorf och Åsa Johannesson-Lindén entledigades fr.o.m. den 16 augusti 2002. Agnes von Gersdorf förordnades, återigen, från den 1 januari 2003 som expert.

Som sekreterare förordnades från den 6 augusti 2001 kammarrättsassessorn Johan Sanner och från den 1 juli 2001 ekonomie dr Ann Veiderpass.

Kommittén, som antagit namnet Skattenedsättningskommittén (SNED), får härmed överlämna sitt betänkande *Svåra skatter!* (SOU 2003:38).

Till betänkandet fogas reservationer och särskilda yttranden.

Uppdraget är härigenom slutfört.

Göteborg i april 2003

Lennart Hjalmarsson

KG Abramsson

Lena Ek

Ulf Keijer

Marietta de Pourbaix-Lundin

Lisbeth Staaf-Igelström

Sven Brus

Per Erik Granström

Lennart Olsen

Per Rosengren

/Johan Sanner

Ann Veiderpass

Innehåll

Sammanfattning	19
Summary	35
Förkortningar	51
Författningsförslag	53
1. Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1776) om skatt på energi	53
2. Förslag till lag om ändring i skattebetalningslagen (1997:483).....	80
3. Förslag till lag om ändring i taxeringslagen (1990:324).....	85
4. Förslag till lag om ändring i lagen (2001:1227) om självdeklarationer och kontrolluppgifter	88
 Del I En reformerad energibesättning	
1 Inledning.....	93
1.1 Kommitténs uppdrag.....	93
1.2 Kommitténs arbete	93
1.3 Framställningar	94
1.4 Betänkandets innehåll.....	96
2 Utgångspunkter	99
2.1 Den svenska energipolitiken	99

2.1.1	1991 års energipolitiska riktlinjer.....	99
2.1.2	1997 års energipolitiska program	100
2.1.3	2002 års energiproposition	103
2.2	De av riksdagen fastställda miljökvalitetsmålen.....	107
2.2.1	Svenska miljömål – miljöpolitik för ett hållbart Sverige.....	107
2.2.2	Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier	108
2.2.3	Miljömålet Begränsad klimatpåverkan.....	109
2.2.4	Miljömålen och energibesiktningen.....	109
2.3	Den svenska miljöskyddslagstiftningen.....	111
2.3.1	Allmänt om den svenska miljöskyddslagstiftningen.....	111
2.3.2	Prövning av tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet.....	112
2.4	Grön skatteväxling.....	114
2.4.1	Vad är grön skatteväxling?	114
2.4.2	Riksdagens beslut om grön skatteväxling.....	114
2.5	Skatteväxlingskommittén	115
2.5.1	Skatteväxlingskommitténs arbete	115
2.5.2	Skatteväxlingskommitténs modell	116
2.5.3	Utvärdering av Skatteväxlingskommitténs modell ...	120
2.6	Annat pågående eller nyligen avslutat arbete inom ramen för en fortsatt skatteväxling.....	123
2.6.1	Fördjupad analys av alternativa ekonomiska styrmedel	123
2.6.2	En ökad miljörelatering av vägtrafikbesiktningen	128
2.6.3	Översyn av övriga miljörelaterade skatter	129
2.7	EG:s regler i korthet	130
2.7.1	Punktskattedirektiven.....	131
2.7.2	EG:s regler om statsstöd	131
2.7.3	EG:s regler kontra den nationella energibesiktningen.....	132
2.8	Utsläppshandel.....	134

3	Principiella överväganden och sammanfattande förslag.....	137
3.1	Inledande överväganden	138
3.1.1	Skatteväxlingskommitténs modell.....	139
3.1.2	Kommittédirektiven	140
3.1.3	Utvecklingen inom EU	141
3.1.4	Anpassning till övriga styrmedel	142
3.2	Problem med nuvarande energiskattestruktur.....	143
3.3	Principiella utgångspunkter för en reformering av näringslivets energibeskattningsmodell.....	147
3.3.1	Samhällsekonomiskt optimal beskattning.....	147
3.3.2	Elskatt som miljöskatt.....	151
3.3.3	Grön skatteväxling.....	156
3.3.4	Gå före i miljöpolitiken.....	166
3.3.5	Motiv för energiskattelättnader	168
3.4	Kommitténs förslag till energibeskattningsmodell.....	173
3.4.1	Den generella näringslivsmodellen	174
3.4.2	Energibeskattningsdirektivet m.m.....	175
3.4.3	Gränsdragningsproblem.....	176
3.4.4	Val av begränsningsregel – utformning och nivå.....	177
3.4.5	Statsfinansiella effekter	182
3.5	Anpassning till övriga styrmedel.....	182
3.5.1	Utgångspunkter	182
3.5.2	Elcertifikathandel.....	184
3.5.3	Långsiktiga avtal	186
3.5.4	Utsläppshandel	187
3.6	Alternativa modeller	189
3.6.1	Övervägda modeller.....	189
3.6.2	Hushållsmodellen	191
3.6.3	Den alternativa näringslivsmodellen.....	192
3.6.4	Tröskelmodellen	193
3.6.5	Den icke-linjära modellen	194
3.6.6	Sammanfattande kommentarer.....	197
3.7	Modellkonsekvenser för näringslivet.....	199
3.7.1	Inledning	199

3.7.2	Konsekvenser av energibeskattningsdirektivet applicerat på dagens skattesystem.....	200
3.7.3	Konsekvenser av kommitténs förslag till ny energibeskattningsmodell för näringslivet	203
3.7.4	Konsekvenser av hushållsmodellen.....	208
3.7.5	Konsekvenser av den fullfinansierade näringslivsmodellen.....	214
3.7.6	Konsekvenser av tröskelmodellen.....	216
3.7.7	Konsekvenser av den icke-linjära modellen.....	218
3.7.8	Konsekvenser av olika val av kriterier för tillämpning av begränsningsregeln m.m.	221
3.7.9	Sammanfattande synpunkter.....	226
3.8	Modellernas effekter på miljön.....	227
3.8.1	Näringslivsmodellen (kommitténs förslag)	230
3.8.2	Hushållsmodellen.....	230
3.8.3	Fullfinansieringsmodellen	231
3.8.4	Tröskelmodellen	231
3.8.5	Den icke-linjära modellen.....	232
3.8.6	Sammanfattning av miljöeffekterna	233
3.9	Energiomvandlingssektorn.....	234
3.9.1	Elmarknadseffekter.....	237
3.9.2	Värmemarknadseffekter	239
3.9.3	Effekter på bränsleval.....	243
3.9.4	Effekter på naturgasmarknaden	246
3.9.5	Behov av uppföljning och helhetsbedömning.....	247
	Appendix.....	248
4	Begränsningsregeln i ett EG-perspektiv m.m.....	269
4.1	Hur skall näringslivet definieras?.....	269
4.2	En ny generell nedsättningsregel -begränsningsregeln	271
4.3	Begränsningsregelns förenlighet med EG:s regler om statligt stöd	271
4.3.1	Bakgrund	271
4.3.2	EG:s regler om statligt stöd	272
4.3.3	EG-domstolens praxis	272
4.3.4	Bedömning	275

Del II Beskattningen av bränslen, el och värme

5	Beskattningen av bränslen	279
5.1	Allmänt om beskattningen av bränslen	279
5.2	Befrielse från skatt med stöd av 6 a kap. 1 § lagen (1994:1776) om skatt på energi, LSE.....	280
5.2.1	Annat ändamål än motordrift eller uppvärmning (punkten 1)	280
5.2.2	Tåg, skepp, luftfartyg m.fl. i punkterna 2–5	283
5.2.3	Framställning av skattepliktiga produkter (punkten 6)	284
5.2.4	Framställning av skattepliktig elektrisk kraft (punkten 7)	285
5.2.5	Metallurgiavdraget (punkten 8)	285
5.2.6	De sektorsspecifika avdragen (punkterna 9–11)	286
5.2.7	Förbrukning i sodapannor, lutpannor m.m. (punkten 12)	286
5.2.8	Fordon i gruvindustriell verksamhet (punkten 13)	287
5.3	Särskilt om beskattningen av bränslen för cement- och kalktillverkning	289
5.3.2	Förändringar i beskattningen av bränslen för cement- och kalktillverkning	291
5.3.3	1,2-procentsregeln	292
5.4	Träskiveindustrin	293
5.4.1	Bakgrund	293
5.4.2	Inkomna skrivelser	293
5.4.3	Överväganden och bedömning.....	293
5.5	Jordbruks-, skogsbruks- och vattenbrukssektorerna	294
5.5.1	Allmänt.....	294
5.5.2	Jordbrukens energianvändning	295
5.5.3	Växthusodling.....	296
5.5.4	Skogsbrukens energianvändning.....	299
5.5.5	Vattenbrukens energianvändning.....	300
	Appendix.....	302

6	Lagteknisk lösning för näringslivets bränslebeskattning	309
6.1	Utgångspunkter.....	309
6.2	Hur skall den generella näringslivsnivån komma näringslivet till del?	310
6.2.1	Överväganden.....	310
6.2.2	Förslag	317
6.3	Hur skall återbetalning med stöd av begränsningsregeln åstadkommas?.....	319
6.3.1	Överväganden.....	319
6.3.2	Förslag	320
6.4	Särskilt om systemet med skattebefriade förbrukare.....	320
6.4.1	Skrivelse från Gröna Näringens Riksorganisation....	321
6.4.2	Bakgrund	322
6.4.3	Överväganden.....	323
6.4.4	Förslag	324
7	Beskattningen av el	325
7.1	Den nuvarande beskattningen av el.....	325
7.2	Ett system med olika skattenivåer för näringslivet respektive hushållen	327
7.3	En enhetlig elskattesats skall gälla för hela näringslivet.....	328
7.4	Avgränsningen av näringslivet.....	330
7.5	Den särskilda skattesatsen för el som förbrukas för el-, gas-, värme- eller vattenförsörjning	331
7.6	Elpanneskatten	332
7.6.1	Bakgrund	332
7.6.2	Överväganden och förslag.....	334
7.7	El som förbrukas i vissa delar av norra och mellersta Sverige	335
7.7.1	Bakgrund	335
7.7.2	Överväganden och förslag.....	337
7.8	Användningsområden för vilka avdragsrätt föreligger.....	339

7.9	Begränsningsregeln.....	343
7.10	Sammanfattning.....	344
	Appendix.....	346
8	Ändrade regler gällande skattskyldighet för el.....	353
8.1	Bakgrund.....	353
8.1.1	Kort beskrivning av den svenska elmarknaden.....	353
8.1.2	Dagens regler om vem som är skattskyldig.....	354
8.2	Skrivelser med begäran om ändrade regler.....	355
8.2.1	Skrivelserna.....	355
8.2.2	Riksskatteverkets svar.....	355
8.3	Svensk Energis inställning.....	356
8.4	Kommitténs överväganden.....	356
8.5	Kommitténs förslag.....	358
8.5.1	Nätinnehavarna tar över rollen som skattskyldiga ...	358
8.5.2	Möjlighet till frivillig skattskyldighet.....	360
8.5.3	Särskilt om Svenska kraftnät.....	362
9	Lagteknisk lösning för näringslivets elbeskattning.....	363
9.1	Utgångspunkter.....	363
9.2	Hur skall lägre energiskatt komma näringslivet till del?	364
9.2.1	Överväganden.....	364
9.2.2	Förslag.....	367
9.3	De skattskyldigas ansvar för skattefri förbrukning eller förbrukning med lägre skattesats.....	368
9.3.1	Dagens regler.....	368
9.3.2	Överväganden.....	370
9.3.3	Förslag.....	372
9.4	Fastighetsägare med hyresgäster som bedriver näringsverksamhet.....	374
9.4.1	Skrivelse från vissa fastighetsägare.....	374
9.4.2	Överväganden.....	374
9.4.3	Förslag.....	375

9.5	Nya regler för vindkraftsbonusen.....	376
9.5.1	Nuvarande regler.....	376
9.5.2	Behov av ändrade regler och överväganden.....	377
9.5.3	Förslag.....	378
10	Vissa utgångspunkter för en energiskatt på värme.....	381
10.1	Inledning.....	382
10.1.1	Bakgrund.....	382
10.1.2	Riksdagens beslut om grön skatteväxling.....	382
10.2	Departementspromemorian Förändrad kraftvärmebeskattning (Ds 1994:28).....	383
10.3	Skatteväxlingskommittén slutbetänkande Skatter, miljö och sysselsättning (SOU 1997:11).....	385
10.4	Departementspromemorian Utvärdering av Skatteväxlingskommitténs energiskattmodell (Ds 2000:73).....	386
10.4.1	Principer för uttag av energiskatt på värme.....	386
10.4.2	Omfattningen av energiskatten på värme.....	387
10.4.3	Effektgräns används som definition av begreppet fjärrvärme.....	387
10.4.4	Beräkning av energiskatten på värme.....	388
10.4.5	Fjärrkyla.....	388
10.4.6	Uppbördsregler.....	389
10.4.7	Värmeskatt inom EU.....	389
10.5	Remissyttranden över Ds 2000:73.....	389
10.5.1	Allmänt.....	389
10.5.2	Svensk Energi och Svenska Fjärrvärmeföreningen ...	391
10.6	Värme- och gasmarknadsutredningen delbetänkande Effektiva värme- och miljölösningar (SOU 1999:5).....	391
10.7	Pågående utredningsarbete inom fjärrvärmeområdet.....	392
10.8	Vissa beloppsmässiga konsekvenser.....	393
11	Utformningen av en energiskatt på värme.....	395
11.1	Skattepliktig värme.....	396

11.1.1 Inledning	396
11.1.2 Överväganden	397
11.1.3 Förslag	401
11.2 Skattesatser	403
11.3 Skattskyldighet m.m.	405
11.4 Skattskyldighetens inträde	406
11.5 Mätning av värmen	407
11.6 Hur skall nollskattesatsen komma näringslivet till del?	408
11.6.1 Överväganden	408
11.6.2 Förslag	409
11.7 De skattskyldigas ansvar för skattefri förbrukning	410
11.7.1 Överväganden	410
11.7.2 Förslag	411
11.8 Hur skall konkurrensneutralitet i beskattningen uppnås vid uppvärmning av hushåll?	412
11.8.1 Överväganden	412
11.8.2 Förslag	413
11.9 Vissa uppbördsfrågor	414
11.10 Fjärrvärmeproduktion i kommunal förvaltning	414
11.11 Fjärrkyla	415
11.12 Förslagets förenlighet med EG:s statsstödsregler	416

Del III Bakgrund

12 EG-regler av betydelse för den svenska energibeskattningen	419
12.1 De gemensamma reglerna för beskattningen av mineraloljor	420
12.2 Cirkulationsdirektivet (92/12/EEG)	421
12.3 Mineraloljedirektivet (92/81/EEG)	422
12.3.1 Beslut om svenska undantag med stöd av artikel 8.4	424

12.4	Skattesatsdirektivet (92/82/EEG).....	425
12.5	Ett nytt energibeskattningsdirektiv	426
12.6	EG:s regler om statligt stöd.....	427
12.6.1	Statligt stöd enligt artikel 87.1	428
12.6.2	Godkända former av statligt stöd enligt artikel 87.2 och 87.3.....	430
12.6.3	Stöd som bedöms vara av mindre betydelse enligt bestämmelserna i förordning (EG) nr 69/2001	431
12.6.4	Gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till skydd för miljön.....	431
12.6.5	Den praktiska tillämpningen av statsstödsreglerna.....	437
12.6.6	EG-domstolens dom i mål nr C-143/99 – ett belysande mål	438
12.6.7	Svenska statsstödsärenden på energiskatteområdet.....	439
12.7	Sveriges anslutningsfördrag	442
12.7.1	Undantagen enligt anslutningsfördraget	442
13	Den svenska energibeskattningen	445
13.1	Mervärdesskatt på energi	446
13.2	Allmänt om energi- och koldioxidskatt på bränslen.....	446
13.2.1	Särskilt om energiskatt	447
13.2.2	Särskilt om koldioxidskatt.....	448
13.3	Svavelskatt på bränslen.....	450
13.4	Allmänt om nedsättningsreglerna	451
13.4.1	Möjligheter till befrielse enligt 6 a kap. 1 § 1–13 LSE.....	451
13.4.2	De särskilda reglerna för energiintensiv verksamhet.....	461
13.4.3	Övriga undantagsregler i LSE.....	462
13.5	Skatt på el.....	462
13.5.1	Energiskatt på el.....	462
13.5.2	Återbetalning av energiskatt på el.....	463
13.5.3	Produktionsskatter på el.....	463

13.6	Allmänt om kraft- och värmeframställning.....	463
13.6.1	Beskattning vid värmeframställning utanför industrin	464
13.6.2	Beskattning vid värmeframställning inom industrin	465
13.6.3	Planerade förändringar av kraftvärmebeskattningen.....	465
13.7	Energiskatternas ekonomiska betydelse under den senaste femårsperioden.....	467
14	Energibeskattningen i omvärlden	469
14.1	Norden	469
14.1.1	Danmark.....	470
14.1.2	Finland.....	478
14.1.3	Norge.....	482
14.2	Övriga Europa.....	486
14.2.1	Belgien.....	486
14.2.2	Frankrike	487
14.2.3	Grekland.....	487
14.2.4	Irland	487
14.2.5	Italien.....	488
14.2.6	Luxemburg.....	488
14.2.7	Nederländerna.....	489
14.2.8	Portugal.....	490
14.2.9	Spanien	490
14.2.10	Storbritannien	491
14.2.11	Tyskland	495
14.2.12	Österrike.....	496
14.3	Övriga länder.....	497
14.3.1	Australien	497
14.3.2	Brasilien.....	497
14.3.3	Kanada.....	498
	Appendix.....	500
15	Energikostnadsstrukturen inom olika sektorer.....	503
15.1	Energianvändning och energikostnader	503
15.1.1	Särskilt om tvätteribranschen	507

15.2 Relativa kostnader för produktionsfaktorer.....	509
Appendix.....	513

Del IV Konsekvensanalyser och författningskommentarer

16 Konsekvenser av kommitténs förslag.....	521
16.1 Allmänt	521
16.2 Statsfinansiella konsekvenser	521
16.3 Konsekvenser för näringslivet i stort.....	525
16.4 Konsekvenser för små företag.....	525
16.5 Regionalpolitiska konsekvenser	529
16.6 Miljökonsekvenser	529
16.7 Konsekvenser för fjärrvärmens konkurrenskraft och bränsleval	531
16.8 Fördelningseffekter.....	533
16.9 Övriga konsekvenser.....	535
16.10 Ikraftträdande	535
17 Författningskommentar	537
17.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:1776) om skatt på energi (LSE).....	537
17.2 Förslaget till lag om ändring i skattebetalningslagen (1997:483).....	558
17.3 Förslaget till lag om ändring i taxeringslagen (1990:324)....	560
17.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:1227) om självdeklarationer och kontrolluppgifter	560

Del V Reservationer, särskilda yttranden och bilagor

Reservationer	563
Särskilda yttranden.....	605
Bilaga 1 Kommittédirektiv.....	629
Bilaga 2 Branschorganisationer och enskilda företag som kommittén sammanträffat med under utredningsarbetet ...	641
Bilaga 3 Tjänstesektorn i siffror	643
Bilaga 4 Näringslivets energianvändning	653

Sammanfattning

Utredningsuppdraget

Inför arbetet med att förverkliga strategin för fortsatt grön skatteväxling beslöt regeringen i april 2001 att tillkalla en kommitté med parlamentarisk sammansättning med uppgift att utreda utformningen av regler för nedsättning av skatt på energi som förbrukas för uppvärmning och drift av stationära motorer inom sektorer som är utsatta för internationell konkurrens. I uppdraget ingår att föreslå lämpliga kriterier för vad som bör anses vara konkurrensutsatt verksamhet och analysera i vad mån sådan verksamhet bör motivera energiskattelättnader. Kommittén har också i uppdrag att utreda alternativa avgränsningar av området för energiskattnedsättning för de konkurrensutsatta sektorerna än vad som gäller i dag.

Kommittén skall följa utvecklingen inom EU och justera analysen efter de EG-rättsliga förutsättningarna. Särskilt skall EG:s regler om statligt stöd beaktas.

Härutöver har kommittén att göra en översyn av uppbördsreglerna för elbeskattningen.

Idag gällande energibeskattningsystem

I Sverige gäller idag att bränslen beskattas med energi- och koldioxidskatt enligt skattesatser fastställda för varje energislag. För biobränslen gäller skattefrihet, råttolja beskattas dock av näringspolitiska skäl. El beskattas med energiskatt. Skattenivån varierar såväl mellan, som inom olika sektorer i samhället.

Näringslivets skattebas delas för närvarande upp i tre sektorer, nämligen en *industri sektor* (jordbruk, skogsbruk, vattenbruk, växt-husnäring, gruvindustri och mineralutvinning samt tillverknings-industrin), en *energi sektor* (el-, gas-, värme- och vattenförsörjning)

och en *övrige*ktor (byggverksamhet, offentlig verksamhet, transporter och övriga tjänster).

I dagens energiskattesystem tillämpas en, jämfört med övrigsektorn reducerad skattenivå för energi som förbrukas för uppvärmning och drift av stationära motorer inom tillverkningsindustrin samt inom jordbruks-, skogsbruks- och vattenbruksnäringarna. För tillverkningsindustrin (inklusive gruvindustrin och mineralutvinningen) omfattar nedsättningsreglerna den energi som förbrukas vid själva tillverkningsprocessen i industriell verksamhet. För övrig förbrukning inom tillverkningsindustrin gäller samma beskattning som för övrigsektorn. I huvudsak gäller följande nedsättningar:

- Generell nedsättning för industrisektorn (den s.k. industriskattesatsen): för bränslen som används för annat ändamål än drift av motordrivna fordon betalas ingen energiskatt och endast 25 procent av koldioxidskatten. För el betalas ingen energiskatt.
- 0,8-procentsregeln gäller för hela industrisektorn: nedsättning ges för den del av koldioxidskatten som överstiger 0,8 procent av försäljningsvärdet. För den överskjutande delen betalas 24 procent i skatt.
- 1,2-procentsregeln gäller för vissa industrier: vid tillverkning av produkter av andra mineraliska ämnen än metaller (t.ex. cement, kalk, sten och glas) medges ytterligare nedsättning för skatt på kol och naturgas. Dessa företag betalar ingen koldioxidskatt för den del av skatten som överstiger 1,2 procent av försäljningsvärdet.

Beträffande industrisektorns energibesättning gäller även att s.k. råvaruenergi är skattebefriad, dvs. om bränsle förbrukas för annat ändamål än motordrift eller uppvärmning, eller i en process där bränslet i allt väsentligt används för annat ändamål än motordrift eller uppvärmning så tas inte någon skatt ut. För el gäller en liknande reglering, även om den pga. nollskattesatsen för närvarande inte fyller någon funktion.

För energiomvandlingssektorn gäller att bränslen som används för elproduktion är skattebefriade. Skatten tas i stället ut i konsumtionsledet genom energiskatt på el. Full energi- och koldioxidskatt betalas för bränslen som används för värmeproduktion i värmeverk. För värmeproduktion inom kraftvärmeproduk-

tion reduceras energiskatten med 50 procent samtidigt som full koldioxidskatt utgår. Industriellt mottryck, dvs. industrins kraftvärmeproduktion, omfattas av industriskattesatsen och ingen energiskatt men 25 procent koldioxidskatt betalas för insatsbränslen. Regeringen har dock föreslagit att skattereglerna för kraftvärmeproduktion i fjärrvärmens likställs med dem som gäller för industrins mottrycksproduktion. För el gäller en något lägre skattesats än för övrigsektorn.

Övrigsektorn belastas slutligen, liksom hushållssektorn, av full skatt.

Problem med nuvarande energiskattestruktur

Det största problemet med den nuvarande modellen för näringslivets energibesättning är den sektoriella indelningen. Genom Sveriges medlemskap i EU gäller EG:s statsstödsregler, som bland annat innebär att en medlemsstat som huvudregel inte kan ha differentierade beskattningsnivåer inom näringslivet. Dessa statsstödsregler har under senare tid, och efter det att utredningsdirektiven fastställdes, kommit alltmer i fokus och *måste* med nödvändighet beaktas vid utformningen av ett nytt energiskattesystem. Avgörande för denna fokusering har bland annat varit EG-domstolens dom i det s.k. Adria-Wien målet. I denna dom, som meddelades den 8 november 2001 och rörde tillämpningen av EG:s statsstödsregler, fastslogs i korthet att det är statsstöd att välja ut vissa sektorer av näringslivet och ge dessa skattemässiga fördelar framför andra. Domen har medvetandegjort reglerna i EG-fördraget och den problematik som otvivelaktigt föreligger vid utformningen av särregler av det slag som kommittén har att utreda.

Till de oklara följderna av Adria-Wien-domen hör huruvida energiomvandlingssektorn måste ges samma regler som övriga näringslivet. EG-domstolen har, i ett förhandsavgörande gällande ett tyskt kraftföretag, hänvisat till att elmarknaden i det aktuella fallet ännu inte var fullt avreglerad och att därmed vissa hinder för handel mellan medlemsstaterna fortfarande accepteras. Å andra sidan genomgår energiomvandlingssektorn en radikal omvandling med omfattande liberaliseringar av el- och gasmarknaderna. Efter avregleringen av den svenska elmarknaden är elproduktionen lika konkurrensutsatt, och exponerad för samma marknadsrisker, som övriga näringslivssektorer. På en konkurrensutsatt elmarknad har

elproduktionen karaktären av kapitalintensiv processindustri, utan några speciella teknologiska eller marknadsmässiga egenskaper som skulle kunna motivera en särbehandling. Utgången av en prövning i EG-domstolen avseende särbehandling av energiomvandlingssektorn i ett Europa med avreglerade elmarknader förefaller högst oviss. Enligt kommitténs uppfattning är det därför starkt önskvärt att ett långsiktigt energiskattesystem också omfattar energiomvandlingssektorn.

Den svenska sektoriella indelningen av näringslivet med avseende på dess energibeskattnings utgör således statsstöd. EG-kommissionen har i ett beslut den 11 december 2002 givit ett tidsbegränsat godkännande för den svenska modellen. För närvarande finns dock inte något godkännande för hela modellen utan endast för den del som avser koldioxidskatten. Det finns inte några som helst garantier för att godkännande ges även för energiskattedelen.

Förutom de gemenskapsrättsliga problem som den sektoriella indelningen ger upphov till innebär den vidare att verksamheter som inte definieras som industriell verksamhet hamnar utanför tillämpningsområdet för nedsättning, även om de i själva verket bedriver en energiintensiv verksamhet. Ett belysande exempel på detta är tvätteribranschen som tillhör tjänstesektorn. Å andra sidan gäller att samtliga företag som definieras såsom bedrivande industriell verksamhet kommer i åtnjutande av industriskattesatsen oberoende av hur energiintensiv verksamhet som de i själva verket bedriver.

Det sagda innebär att den nuvarande svenska energiskattmodellen för näringslivet inte kan anses uppfylla de krav som kommittén anser bör kunna ställas på en sådan modell. Genom en utformning som innebär att modellen utgör statsstöd är Sverige underkastat EG-kommissionens prövning vid varje förändring av betydelse av modellen. Även om sådana förändringar under vissa angivna förutsättningar *kan* godkännas är sådana godkännanden dels tidsbegränsade dels förenade med oerhört krävande arbetsinsatser för att tillgodose EG-kommissionens krav på information inför varje ny prövning. Med dessa återkommande prövningar följer en ovisshet som kan verka hämmande för den energiintensiva delen av näringslivet, bland annat beträffande långsiktiga investeringar m.m. Denna ovisshet bidrar till den ryckighet som redan före EU-inträdet präglade det svenska energibeskattningsystemet.

Det finns slutligen anledning att ifrågasätta de nuvarande urvalskriterierna för nedsättningsberättigade sektorer. Utöver de

tillämpningsproblem och andra skevheter dessa ger upphov till, ligger de inte i linje med det energibeskattningsdirektiv som EU:s finansministrar i mars 2003 träffat en politisk överenskommelse om. I energibeskattningsdirektivet har i stället den ansatsen valts att utifrån objektiva kriterier avgöra vilka företag som är energiintensiva, och därmed kan komma ifråga för nedsättning. När energibeskattningsdirektivet träder i kraft framstår det som än mer ohållbart att fortsätta tillämpa den nuvarande sektoriella indelningen.

Sammanfattningsvis gör kommittén, utifrån det ovan anförda, bedömningen att den nuvarande modellen för näringslivets energibeskattning inte kan förordas som ett tänkbart alternativ för framtiden. En ny modell måste således utarbetas.

Motiv för energiskattelättnader

Som nämndes ovan ankommer det, enligt direktiven, på kommittén att analysera och föreslå lämpliga kriterier för vad som bör anses vara konkurrensutsatt verksamhet och i vad mån detta bör motivera energiskattelättnader. Analysen av energibeskattningsens effekter för näringslivet visar att det av såväl regionalpolitiska skäl som långsiktigt miljöpolitiska skäl är motiverat med energiskattelättnader för vissa företag.

De regionala variationerna i industrisektorns energi/arbetskraftskostnadsstruktur återspeglar den svenska industristrukturen med mycket finmekanisk industri i Stockholm och en betydande del basindustri, speciellt skogsindustri, i Västernorrland. Genom gällande nedsättningsregler är sysselsättningseffekterna av den nuvarande energibeskattningen av industrisektorn små men utan sådana nedsättningsregler kan de regionala sysselsättningseffekterna förväntas bli betydande.

Kommitténs analyser illustrerar också elprisernas stora betydelse för de svenska företagens val mellan att lokalisera verksamhet i Sverige eller utomlands. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv finns det därför mycket goda skäl att inte överstiga nivån på EG:s minimiskattesats på el för näringslivet. Införandet av elcertifikat med kvotplikt för större delen av näringslivet innebär dessutom de facto en elskatt på näringslivet, sannolikt överstigande 1 öre per kWh redan under de första åren. Ur miljösynpunkt innebär en skatt på el en sänkning av koldioxidskatten (relativt sett). Detta

innebär att det skulle bli mera lönsamt för företagen att på kort sikt öka sin bränslekonsumention och på längre sikt vid nyinvesteringar välja en mera elsnål men samtidigt mera koldioxidintensiv teknologi. I båda fallen skulle detta leda till globalt ökade emissioner av koldioxid.

Ur långsiktig miljösynpunkt finns det även starka motiv för lättnader i koldioxidskatten för de mest energiintensiva företagen, eftersom en hög koldioxidskatt kan vara direkt kontraproduktiv. Den är kontraproduktiv eftersom den skulle bidra till en ineffektiv utslagning och omlokalisering av energiintensiv industri från Sverige till en omvärld med lägre miljöskatter och högre miljöstörande emissioner. Utslagningen skulle vara ineffektiv i den betydelsen att svensk tung industri kan förväntas *öka* sina marknadsandelar vid en EU-gemensam klimatpolitik. Endast under förutsättning att resten av Västeuropa inte kan förväntas följa efter en svensk gå före-politik är det långsiktigt samhällsekonomiskt rationellt att låta den inhemska klimatpolitiken slå ut den koldioxidintensiva svenska industrin.

Detta bör dock inte tas som intäkt för att Sverige inte bör gå före i klimatarbetet. Däremot har det stor betydelse *på vilket sätt* Sverige väljer att gå före. Det är inte genom kostsamma, men globalt ineffektiva, åtgärder som Sverige kan göra bäst insats utan genom att vara en drivande kraft i det internationella förhandlingsarbetet, eftersom vinsterna, för den svenska ekonomin, av en internationellt koordinerad klimatpolitik är mycket stora, samtidigt som kostnaderna för en isolerad svensk klimatpolitik är jämförelsevis mycket höga.

Kommitténs förslag – en ny energibeskattningsmodell

Kommitténs förslag till modell omfattar all näringsverksamhet. *Kommitténs utgångspunkt är således att all näringsverksamhet, juridiskt sett, är konkurrensutsatt, och att all näringsverksamhet därför skall behandlas lika i energibeskattningen.*

Vid utformningen av förslaget har kommittén strävat efter att ge det nya energibeskattningsystemet en långsiktigt hållbar utformning, som genom sin generella karaktär inte klassificeras som statsstöd enligt EG-rätten, men som samtidigt genom sin funktion bevarar näringslivets konkurrenskraft. En annan utgångspunkt har varit att i möjligaste mån utforma förslaget i överensstämmelse

med bestämmelserna i det kommande energibeskattningsdirektivet. Dessutom bör det nya energibeskattningsssystemet ge en god balans mellan målsättningarna om samhällsekonomisk effektivitet, långsiktig effektivitet i miljöpolitiken och regionalpolitiska målsättningar.

Den modell som enligt kommitténs uppfattning uppfyller dessa krav betecknas i betänkandet näringslivsmodellen. Övriga analyserade modeller uppvisar enligt kommittén så stora brister och svagheter att de inte kan läggas till grund för ett reformerat energiskattesystem. Näringslivsmodellen innebär följande:

- Näringslivets energibeskattning hålls åtskild från hushållens energibeskattning.
- Näringslivet (yrkesmässig verksamhet) belastas endast med miljöstyrande skatter (koldioxidskatt och svavelskatt), till skillnad mot icke yrkesmässig verksamhet (hushåll och offentlig förvaltning) som även belastas med fiskala skatter (energiskatt). Med stöd av det nya energibeskattningsdirektivet skall dock en energiskatt motsvarande minimiskattenivån gälla för näringslivets elförbrukning.
- Näringslivets koldioxidskattenivå sätts i utgångsläget till 19 öre per kg koldioxid (25 procent av nivån för hushåll och offentlig förvaltning).
- En generell begränsningsregel skall gälla för energiintensiva företag. Denna begränsar koldioxidskatteuttaget på bränslen respektive energiskatteuttaget på el hos dessa företag till 0,7 procent av företagets försäljningsvärde. Som förutsättning gäller dock att EG:s minimiskattenivåer måste iakttas, även efter begränsning av skatten. För tillämpning av begränsningsregeln gäller att företagen uppfyller energibeskattningsdirektivets definition av energiintensiv verksamhet.
- Den tidigare avgränsningen av de nedsättningsberättigade sektorerna tas bort, vilket innebär att hela näringslivet skall omfattas av samma modell för energibeskattning. Detta innebär bland annat att begreppet tillverkningsprocessen i industriell verksamhet utmönstras ur lagstiftningen.
- Energiomvandlingssektorn skall beskattas i enlighet med det övriga näringslivet. Energiskatten som nu tas ut inom energiomvandlingssektorn tas bort. I stället föreslår kommittén att en energiskatt införs för konsumtion av fjärrvärme utom näringslivet.

Den nya modellen för näringslivets energibesättning är generell såtillvida att hela näringslivet ingår. Detta omfattar alla juridiska och fysiska personer som bedriver näringsverksamhet. Liksom enligt gällande regler förutsätts beskattningen endast avse energi som utnyttjas för motordrift och uppvärmning men inte för andra ändamål (råvara, processenergi).

Den exakta avgränsningen av näringslivet blir i det nya skattesystemet av mycket stor betydelse. Den tidigare gränsen för skattnedsättning till tillverkningsprocessen ersätts nu av gränsen mellan näringsliv (yrkesmässig verksamhet) å ena sidan och hushåll och myndigheter å den andra. En fråga som därvid aktualiseras är om särskilda hänsyn, av konkurrensskäl, bör tas till viss verksamhet inom den offentliga sektorn vid utformningen av definitionen yrkesmässig verksamhet? Det skulle t.ex. kunna gälla privata skolor och sjukhus som bedrivs i konkurrens med offentligt drivna. Eftersom energikostnaderna är av begränsad betydelse i denna typ av verksamhet, och eftersom även den konkurrerande privata verksamheten i stor utsträckning är offentligt finansierad, så synes det enklare att justera eventuella snedvridningar via finansieringsystemet än via skattesystemet. Däremot anser kommittén att energiomvandlingssektorn bör verka under samma villkor, varför sådan verksamhet som bedrivs i kommunal förvaltningsform likställs med yrkesmässig verksamhet i energibesättningshänseende.

Den tidigare gränslinjen i fastighetsbeståndet som gällt mellan tillverkningsprocessen och övrig verksamhet samt mellan jordbruksdrift och privatbostad ersätts nu av en generell gräns inom fastighetsbeståndet mellan näringsliv å ena sidan och hushåll, inklusive offentlig förvaltning, å den andra sidan.

Den offentliga sektorns storlek påverkas inte av modellvalet. Det innebär att även om förslagen innebär förändringar i skatteuttaget från offentliga myndigheter, kommuner och landsting genom förändringar i löneavgifter och energiskatter så kompenseras detta genom förändringar i anslagstilldelningen och statsbidragen till kommuner och landsting.

Kommitténs förslag – en ny generell begränsningsregel (0,7-procentsregeln)

Begränsningsregelns funktion

Även om kommittén förordar en generellt sett lägre energibeskattningsnivå för näringslivet än tidigare kvarstår ändå ett behov av ytterligare skattenedsättning för en begränsad skara företag. Det rör sig framförallt om energiintensiv industri, men även vissa andra företag kommer att kunna tillämpa begränsningsregeln.

Begränsningsregeln skall, såsom namnet antyder, begränsa skatteuttaget till en viss angiven nivå av företagets försäljningsvärde. Vid beräkningen av skattenedsättningens storlek får företaget tillgodogöra sig såväl koldioxidskatten på bränslen som energiskatten på el. Regeln är dock inte någon renodlad takregel, eftersom EG:s minimiskattenivåer måste iakttas. Sådana minimiskattenivåer kommer genom det nya energibeskattningsdirektivet inte att gälla endast för mineraloljor utan även för kol, naturgas och el.

Utformning och nivå på begränsningsregeln

En inledande fråga är om begränsningsregeln som sådan skall baseras på försäljningsvärde eller förädlingsvärde. Valet är inte självklart, och beroende av vad man väljer ger detta givetvis olika utslag för företagen. Även om förädlingsvärdet i grova drag utgör ca hälften av produktionsvärdet i näringslivet är spridningen mellan olika sektorer och på företagsnivå mycket stor.

Om syftet med en begränsningsregel är att skydda teknologiskt energiintensiva företag förefaller en begränsningsregel baserad på försäljningsvärde mest lämplig. Om syftet däremot är att skydda företag med låg lönsamhet från att läggas ned på grund av högre energiskatter synes en begränsningsregel baserad på förädlingsvärde mest lämplig. I det senare fallet är det en kombination av energiintensitet och lönsamhet som avgör vilka företag som får skattenedsättning. Eftersom lönsamheten varierar betydligt mera än försäljningsvärdet från år till år, kan antalet företag som kommer in under begränsningsregeln komma att variera betydligt under en konjunkturcykel. Det kan mycket väl tänkas att åtskilliga företag skyddade av begränsningsregeln, med normalt språkbruk, inte alls skulle uppfattas som energiintensiva utan snarare kunna karakteri-

seras som föga lönsamma tjänsteföretag. *Enligt kommitténs uppfattning är det en begränsningsregel baserad på försäljningsvärde som bäst reflekterar det grundläggande syftet med nedsättning av energiskatt. Kommittén föreslår därför att begränsningsregeln baseras på försäljningsvärde.*

Vad beträffar valet av nivå på begränsningsregeln är den främst betingad av att undvika kraftigare skattehöjningar för de energiintensiva företagen. *Kommittén har framförallt övervägt nivåerna mellan 1,0 och 0,5 procent och föreslår efter noggrant övervägande en begränsningsregel på nivån 0,7 procent.*

Definitionen av energiintensiva företag

Genom det kommande energibeskattningsdirektivet klargörs under vilka former nedsättning av energiskatt, och alltså differentierade skattenivåer, kan tillämpas av medlemsstaterna.

Som förutsättning för sådan nedsättning (och alltså tillämpning av begränsningsregeln) gäller att nedsättning endast kan tillämpas för företag som uppfyller någon av de i direktivet angivna definitionerna av energiintensiva företag. Företaget måste antingen ha en total energikostnad inklusive skatt på minst 3 procent av produktions-(försäljnings-)kostnaderna eller en minsta kvot energiskatt/förädlingsvärde på 0,5 procent. Dock måste alltid, som genomsnitt, EG:s minimiskatter erläggas.

När energibeskattningsdirektivet träder i kraft kommer således endast de företag som uppfyller endera av de två definitionerna på energiintensiva företag att kunna tillgodogöra sig en begränsning i energiskatteuttaget. Kommitténs analys visar att om endast ett av kriterierna på energiintensitet utnyttjas är sannolikheten mycket stor för att vissa företag inte kommer i åtnjutande av begränsningsregeln. *Kommittén föreslår därför att det kriterium på energiintensivt företag som måste vara uppfyllt för att begränsningsregeln skall tillämpas, valfritt baseras antingen på förädlingsvärde eller på försäljningsvärde.*

Kommitténs översyn av uppbörsreglerna för elbeskattningen

Avregleringen av elmarknaden har förändrat både förhållanden och villkor på marknaden, med exempelvis ökade möjligheter för kunderna att välja elleverantör. Reglerna och systemet för uttag av energiskatt på el har däremot inte förändrats.

Kommittén föreslår nu att elleverantörernas roll som skattskyldiga för leveranser till förbrukarna tas över av nätinnehavarna. De främsta motiven till detta är att den avreglerade marknaden har inneburit att elleverantörerna får allt mindre lokalkännedom om kundens verksamhet och tidigare förbrukning. Elleverantörernas möjlighet att kontrollera och följa sina kunder har därför radikalt försämrats och de är i princip hänvisade till de uppgifter de kan få från nätinnehavarna. Eftersom kunskapen om kundernas förhållande, och då särskilt om deras förbrukning, finns hos nätföretagen är det också naturligt att dessa tar över ansvaret för skatteuppbörden.

Statsfinansiella konsekvenser

Förändringar i näringslivets energibesättning får givetvis statsfinansiella konsekvenser. Ett införande av tillverkningsindustrins energiskattestruktur för hela näringslivet innebär i grova drag ett skattebortfall på ca 5 miljarder kronor netto, dvs. när hänsyn tagits till olika indirekta effekter.

En central fråga är därför hur en modell som ger ett betydande bortfall av skatteintäkter skall finansieras. Kommittén anser mot bakgrund av direktiven att det inte ligger inom dess uppdrag att föreslå en fortsatt skatteväxling utan att "endast" föreslå en finansiering av det skattebortfall som uppstår i näringslivsmodellen, med beaktande av ett antal olika aspekter och speciellt aspekter av rättvise- och fördelningskaraktär. Kommittén avstår således från att ha synpunkter på hur den fortsatta skatteväxlingen, inom ramen för det 10-åriga programmet på totalt 30 miljarder kronor skall utformas. Det ligger dock i sakens natur att en stor del av skattereformens finansiering måste ske inom energiområdet.

Enligt kommitténs uppfattning är det rimligt att näringslivet i stor utsträckning är med och finansierar en omläggning av energibesättning, då denna leder till betydande skattelättnader för

näringslivet totalt, även om dessa lättnader endast uppstår för tjänstesektorerna. Eftersom tjänstesektorn är den stora vinnaren på skattereformen ter sig en marginell höjning av löneskatterna, genom en höjning av den allmänna löneavgiften, attraktiv ur såväl rättvise- som finansieringssynpunkt. Vidare synes ett återställande av den senaste höjningen av periodiseringsfonderna lämpligt.

Den minimiskatt på el som, genom energibeskattningsdirektivet, införs för hela näringslivet bidrar i någon mån till finansieringen.

Skattebortfallet från energiomvandlingssektorn är relativt högt och uppskattas (med viss osäkerhet) till ca 1 500 miljoner kronor brutto. En konsumtionsskatt på värme kan därför också förefalla rimlig ur rättvisesynpunkt, dvs. det synes inte rimligt att hela skattebortfallet från energiomvandlingssektorn övervältras på övriga sektorer. Dessutom gäller att eftersom fjärrvärmerna är kommunägda till ca 70 procent, kommer en betydande del av skattelättnaderna för energiomvandlingssektorn kommuninvånarna tillgodo, antingen direkt via lägre värmepriser eller indirekt via lägre kommunalskatt.

När det gäller fördelningen av skattebördan på hushållen är det angeläget att konkurrensförhållandena mellan fjärrvärme, el och olika bränslen för uppvärmning inte påverkas. Kommittén föreslår därför små men likformiga höjningar av hushållsskatten på el, olja och naturgas, samt, som ovan nämndes, införandet av energiskatt på fjärrvärme. Eftersom el- och bränsleskatter är regressiva till sin karaktär innebär introduktionen av en energiskatt på värme en fördelningsmässigt och regionalt något mera neutral belastning av hushållen.

Ur miljösynpunkt är höjda skatter på bensin och diesel attraktiva. Om inte den tunga industrin, genom omfattande utslagning av anläggningar, skall tvingas bära en stor del av bördan i klimatpolitiken så måste också emissionerna från transportsektorn reduceras. Detta kommer knappast att ske utan betydande skatteökningar på fordonsbränslen. Härvidlag kan noteras att näringslivet svarar för ca 25 procent av intäkterna från en bensinskattehöjning och ca 90 procent av intäkterna från en höjd skatt på diesel.

Mot ovanstående bakgrund föreslår kommittén en finansiering av näringslivsmodellen enligt tabell 1.

Tabell 1. Förslag till finansiering av kommitténs förslag till energibeskattningsmodell

<i>Finansiering</i>	<i>Netto, mnkr</i>
Löneavgift 0,3 procent	1790
Återställare av periodiseringsfonderna	550
Minimiskatt el: 0,5 öre per kWh a 60 TWh	230
Energiskatt på värme 3 öre a 25 TWh, hushåll	800
Energiskatt på el: 1 öre a 42 TWh, hushåll	450
Olja: 1 öre per kWh = 100 kr/m ³ , hushåll	160
Gas: 1 öre per kWh = 10 öre per m ³ , hushåll	10
Bensin 12 öre/liter	670
Diesel 12 öre per liter	340
<i>Summa:</i>	<i>5000</i>
<i>Finansieringsbehov:</i>	<i>5000</i>

Med denna fördelning svarar näringslivet för ca 60 procent (3 miljarder kronor) och hushållen för ca 40 procent (2 miljarder kronor) av finansieringen. Å andra sidan minskar utgifterna för den kommunala sektorn med åtminstone 70 procent av skattebortfallet från energiomvandlingssektorn (ca 1 miljard kronor) vilket kommer kommuninvånarna tillgodo, antingen direkt via lägre värmepriser eller indirekt via lägre kommunalskatt, varför hushållssektorns nettofinansiering uppgår till ca 20 procent (1 miljard kronor). Bördan på hushållssektorn kan förväntas reduceras ytterligare via de prissänkningar som de lägre kostnaderna för tjänstesektorn kan förväntas ge upphov till.

Övriga konsekvenser

Kommitténs förslag omfattar hela näringslivet, dvs. samtliga näringsidkare. Enligt tillgängliga uppgifter från SCB:s Företagsregister för år 2002 finns det 842 358 företag i Sverige. Av dessa är 835 840 företag att betrakta som småföretag (dvs. företag med färre än 50 anställda).

Företagen måste på något sätt få möjlighet att komma i åtnjutande av den lägre energiskattenivån för näringslivet. I korthet skall

de av kommittén föreslagna reglerna fungera på följande vis. I utgångsläget betalar företagen energiskatter (energiskatt och koldioxidskatt) på sin energiförbrukning enligt den generella hushållsnivån. Eftersom den generella näringslivsnivån är en lägre nivå uppkommer därigenom en rätt till återbetalning. Företagen skall därvid vid den ordinarie taxeringen lämna in uppgifter om den energiskatt som betalats under året. Genom att ta upp dessa uppgifter i självdeklarationen gör företagen anspråk på återbetalning av mellanskillnaden mellan de olika skattenivåerna. Återbetalningen administreras därefter genom återbetalning via skattekontot.

De krav som förslaget uppställer på företagen är att årligen ta upp vissa uppgifter om betalda energiskatter i självdeklarationen. Om företagen av likviditetsskäl önskar få en kontinuerligt lägre energiskattebelastning har företagen att fylla i en preliminär självdeklaration så att skattemyndigheten kan fatta beslut om ändrad skatteberäkning. Vissa företag kommer att ha möjlighet att genom försäkran få köpa energi (skattepliktig el och värme) till rätt skattesats direkt i utgångsläget. Slutligen föreslås systemet med skattebefriade förbrukare bibehållas för växthusnäringen.

Enligt kommitténs bedömning kommer de nya reglerna för näringslivets energibesiktning att medföra visst ökat uppgiftslämnande för företagen. Kommittén är medveten om att alla extrauppgifter är belastande, särskilt för småföretag, men bedömer att detta merarbete är överkomligt särskilt som uppgifterna kommer att lämnas för att få skattelättnad.

Ur miljösynpunkt är näringslivsmodellen i sig relativt neutral. Huvudeffekten på energiefterfrågan torde dels gå via den ökade konkurrenskraften för tjänstesektorn och den relativt sett minskade konkurrenskraften för industrisektorn som energiskattesänkningarna leder till, dels via förskjutningen av relativpriserna inom tjänstesektorn mellan elpriser och bränslepriser med ett ungefär fördubblat bränslepris relativt elpris. Båda effekterna bör leda till en totalt sett något reducerad bränsleefterfrågan och därmed något lägre emissioner av koldioxid. Finansieringen av näringslivsmodellen bidrar dessutom till en viss dämpning av efterfrågan på bensin och diesel med positiv miljöeffekt, men även här är effekterna relativt små.

Ikraftträdande

De förslag till förändringar som kommittén lämnar bör kunna träda i kraft den 1 juli 2004.

Summary

Terms of reference

The Swedish Government resolved in April 2001, with the work of realising the strategy to bring about a further green tax shift in prospect, to convene a special committee. The resulting Swedish Committee on Energy Taxation of the Business Sector, which was parliamentary in composition, was assigned to investigate the form of regulations governing reductions in tax on energy used for heating purposes and operation of stationary motors, in sectors exposed to international competition. The Committee's terms of reference included proposing suitable criteria for what should be regarded as activities subject to competition, and analysing how far such activities should warrant energy-tax reliefs. The Committee was also assigned to investigate alternative definitions, other than those in use at present, of activities eligible for energy-tax reliefs in the sectors subject to competition.

One of the Committee's tasks is to monitor developments in the EU and adjust its analysis according to the requirements of Community law. Particular attention is to be paid to Community regulations concerning state aid.

Another of the Committee's tasks is to carry out a review of the regulations concerning collection of electricity taxes.

Current system of energy taxation

In Sweden, fuels are currently subject to energy and carbon dioxide (CO₂) taxes, with specific rates for each energy carrier. Biofuels are tax-exempt, but crude oil is taxed for industrial-policy reasons. Electricity is subject to energy tax, at rates varying both among and within different sectors of society.

The tax base of the business sector is currently divided into three sectors: *industry* (agriculture, forestry, pisciculture and greenhouse cultivation; mining and quarrying; and manufacturing industry), *energy* (electricity, gas, heating and water supply) and *other sectors* (building, public-sector activities, transport and other services).

In the current energy-tax system, a relatively low tax level (compared with 'other sectors') is applied to energy used for heating and operation of stationary motors in manufacturing industry, and also in agriculture, forestry and pisciculture. For manufacturing industry (including mining and quarrying), the reduction regulations cover the energy used in the actual manufacturing process in industrial activities. For other energy use in manufacturing industry, taxation is the same as for the 'other sectors'. Broadly, the following reductions apply:

- General reduction for the industrial sector ('industrial tax rate'); no energy tax and only 25 per cent of the CO₂ tax are paid on fuels used for purposes other than operation of motor vehicles, and no energy tax is paid on electricity.
- The 0.8 per cent rule applies throughout the industrial sector: a reduction is granted for the portion of CO₂ tax that exceeds 0.8 per cent of sales value, and the tax rate on this excess portion is 24 per cent.
- The 1.2 per cent rule applies to certain industries: for manufacture of goods from non-metallic minerals (e.g. cement, limestone, stone and glass), an additional reduction is granted for tax on coal and natural gas. These companies are exempt from the portion of CO₂ tax that exceeds 1.2 per cent of sales value.

Further, regarding energy taxation of the industrial sector, 'energy raw materials' are exempt from taxation. If fuel is used other than as motor fuels or for heating purposes, or in a process where the fuel is used for other than these purposes in all essentials, no tax is levied. A similar regulation applies to electricity, although -- owing to the zero tax rate -- it currently serves no function.

In the energy-conversion sector, fuels used to produce electricity are tax-exempt. Tax is charged, instead, at the consumption stage through energy tax on electricity. Full energy tax and CO₂ tax are paid on fuels used to generate heat in district heating plants. For heat production in combined heat and power plants, the energy tax is reduced by 50 per cent while full CO₂ tax is payable. Industrial

CHP, i.e. industrial combined heat and power production, is subject to the industrial tax rate and thus exempt from energy tax, but 25 per cent CO₂ tax is paid on input fuels. However, the Government has proposed making the tax regulations concerning CHP in district heating the same as those applying to industrial CHP production. For electricity, there is a slightly lower tax rate than that applied in the 'other sectors'.

Finally, the 'other sectors' are burdened, like the 'household sector', with the full level of energy tax, as well as CO₂ tax.

Problems of present energy-tax structure

The biggest problem with the current model of energy taxation in the business sector is the sectorial classification. Sweden's EU membership means that Community regulations concerning state aid apply, one key rule being that a Member State may not apply differentiated tax levels within the business sector. These state-aid regulations have recently, and since this Committee's directives were adopted, increasingly come into focus and *must* be taken into account in the design of a new energy-tax system. One consideration governing this focus has been the European Court of Justice's judgment in the Adria-Wien Pipeline case. In brief, this judgment – which was issued on 8 November 2001 and related to the application of Community state-aid regulations -- laid down that selecting certain segments of the business sector and giving them fiscal advantages over others amounts to state aid. The judgment has enhanced awareness of the rules in the EC Treaty and the problems undoubtedly associated with drafting special regulations of the type this Committee has been assigned to investigate.

Among the various unclear implications of the Adria-Wien Pipeline judgment is the question of whether the energy-conversion sector must be subject to the same regulations as the rest of the business sector. In a preliminary ruling regarding a German power company, the Court of Justice referred to the fact that the electricity market was not yet, in the case concerned, fully deregulated and that some barriers to trade between the Member States were, accordingly, still acceptable. On the other hand, the energy-conversion sector is undergoing radical transformation, with extensive liberalisation of the electricity and gas markets. Since deregulation of the Swedish electricity market, electricity production has

been just as subject to competition, and exposed to the same risks, as other industrial sectors. In an electricity market subject to competition, electricity production is in the nature of a capital-intensive process industry, with no special technological or market features that could justify special treatment. The outcome of a Court of Justice review of special treatment of the energy-conversion sector in a Europe of deregulated electricity markets therefore appears highly uncertain. In the Committee's view, it is, for that reason, highly desirable for a long-term system of energy taxation also to include the energy-conversion sector.

The Swedish sectorial classification of the business sector in terms of its energy taxation thus constitutes 'state aid'. In a decision of 11 December 2002, the European Commission granted a time-limited approval for the Swedish model. However, at present there is no approval for the whole model, but only for the part relating to CO₂ tax. There are no guarantees whatever that the energy-tax part will also be approved.

Besides the problems vis-à-vis Community Law to which the sectorial classification gives rise, it also means that businesses not defined as industrial are excluded from the application area for tax reduction, even if they in fact engage in energy-intensive activities. One illustrative example is the laundry trade, which is part of the service sector. On the other hand, all companies defined as conducting industrial activities benefit from the low industrial tax rate, regardless of how energy-intensive these activities actually are.

These implications mean that the present Swedish energy-tax model for the business sector cannot be deemed to fulfil the requirements that the Committee considers should be imposed on such a model. Because the design of the present Swedish model means that it constitutes 'state aid', every significant change in the model is subject to assessment by the European Commission. Although such changes *may* be approved under certain specified conditions, approvals of this kind are, first, time-limited and, associated with extremely demanding work inputs to meet the Commission's information requirements before every new assessment. These recurrent assessments entail an uncertainty that may have an inhibiting effect on the energy-intensive part of the business sector, regarding long-term investments and other matters. This uncertainty contributes to the characteristic 'stop-go' nature of the Swedish energy-tax system, which predated EU entry.

Finally, there is reason to question the current selection criteria for sectors entitled to tax reductions. Besides the application problems and other sources of bias stemming from these criteria, they are not in line with the directive relating to energy taxation on which the EU finance ministers reached a political agreement in March 2003. In this directive the approach chosen has been, instead, to use objective criteria to decide which companies are energy-intensive and may thus be eligible for tax reduction. Continuing to apply the present sectorial classification once the directive relating to energy taxation has entered into force would appear even more untenable.

Summing up, the Swedish Committee on Energy Taxation of the Business Sector, based on the above considerations, considers that the present Swedish model of energy taxation of the business sector is inadvisable as a conceivable option for the future. Accordingly, a new model must be devised.

Grounds for energy-tax reliefs

As mentioned above it is incumbent on the Committee, under its directives, to analyse and propose suitable criteria for distinguishing what should be regarded as activities subject to competition and how far this competition should warrant energy-tax reliefs. Analysis of the effects of energy taxation on the business sector show that there are grounds, in terms of both regional policy and long-term environmental policy, for certain companies to be granted energy-tax reliefs.

Regional variations in the structure of energy and labour costs in the industrial sector reflect the structure of Swedish industry, with a great deal of light engineering in Stockholm and a substantial portion of basic industry, especially the forest industry, in the north of Sweden. Owing to the current reduced-rate regulations, the employment impact of current energy taxation in the industrial sector is small but, without reduced-rate regulations of this kind, major regional employment effects may be expected.

The Committee's analyses also illustrate the major bearing of electricity prices on Swedish companies' choice between locating their operations in Sweden and moving them abroad. From a macroeconomic point of view, there are therefore very sound reasons for not exceeding the Community's minimum tax rate on

electricity for the business sector. Introducing green electricity certificates with a quota obligation for the greater part of the business sector would also, de facto, entail an electricity tax on businesses that would probably exceed SEK 10 per MWh (€1.10) even in the first few years. In environmental terms, a tax on electricity entails a (relative) reduction in CO₂ tax. This would make it more profitable for companies to increase their fuel consumption in the short term and, for new investments in the long term, choose more electricity-saving but simultaneously more CO₂-intensive technology. In both cases, this would result in a global increase in emissions of CO₂.

In terms of long-term environmental impact, there is also a cogent case for reliefs in CO₂ tax for the most energy-intensive enterprises, since a high CO₂ tax can be directly counterproductive. This counterproductive effect would arise because it would contribute to an inefficient elimination of energy-intensive industry and its relocation outside Sweden, to countries with lower environmental taxes and higher environment-degrading emissions. The elimination would be inefficient in the sense that Swedish heavy industry may be expected to *increase* its market shares in the event of a joint Community climate policy. Only on the assumption that the rest of Western Europe cannot be expected to follow a groundbreaking Swedish policy is it rational, in long-term macro-economic terms, to let domestic climate policy eliminate CO₂-intensive Swedish industry.

This should not, however, be taken as grounds for asserting that Sweden should not lead the way in climate work. On the other hand, *the way in which* Sweden opts to lead the way is highly significant. It is not through costly but globally inefficient measures that Sweden can make the best contribution. It is by being a driving force in international discussions, since the Swedish economy stands to make massive gains from an internationally co-ordinated climate policy, while the comparative expense of an isolated Swedish climate policy is very high.

The Committee's proposal: a new energy-taxation model

The model proposed by the Committee covers all business activity. *The Committee's starting point is thus that all business activity, legally speaking, is exposed to competition, and energy taxation should therefore treat all business activity equally.*

In drafting its proposal, the Committee has striven to shape the new energy-taxation system in such a way that it would be sustainable in the long term and, owing to its general nature, not classifiable as 'state aid' under Community law, while functioning in such a way as to preserve the competitiveness of the business sector. Another point of departure has been the aim of shaping the proposal, as far as possible, to conform with the provisions of the forthcoming directive relating to energy taxation. Moreover, the new energy-taxation system should afford a good balance between various objectives: macroeconomic efficiency, long-term efficiency in environmental policy and regional-policy aims.

The model that, in the Committee's view, fulfils these requirements is described in the report as the 'business-sector model'. Other models analysed show, according to the Committee, such severe shortcomings and weaknesses as to rule them out as the basis for a reformed energy-tax system. The implications of the business-sector model are that:

- Energy taxation in the business sector will be kept separate from household energy taxation.
- The business sector (commercial activities) will be burdened only with environmental ('green') taxes (on CO₂ and sulphur), unlike non-commercial activities (households and public administration), which will also be subject to fiscal taxes (energy tax). Pursuant to the new directive relating to energy taxation, however, an energy tax corresponding to the minimum tax rate will apply to the business sector's electricity consumption.
- The business sector's rate of CO₂ tax will be set initially at 19 öre (€0.0209) per kg of CO₂ (25 per cent of the rate for households and public administration).
- A general limitation rule will apply to energy-intensive enterprises. This rule limits the CO₂ tax levy on these companies' fuel consumption or the energy-tax levy on their electricity consumption, as the case may be, to 0.7 per cent of the company's sales value. One requirement, however, is that the

Community's minimum tax rates must be observed, even after the limitation rule has been introduced. For the rule to be applied, companies must fulfil the definition of 'energy-intensive activity' in the directive relating to energy taxation.

- The previous definition of the sectors entitled to tax reductions will be abolished, making the whole business sector subject to the same energy-taxation model. One implication of this is that the notion of 'the manufacturing process' in industrial activity is to be removed from the legislation.
- The energy-conversion sector will be taxed in accordance with the rest of the business sector. The energy tax currently levied in the energy-conversion sector will be abolished. Instead, the Committee proposes that an energy tax be introduced on consumption of district heating outside the business sector.

The new model of energy taxation in the business sector is general in the sense that it includes the entire sector. It covers all legal entities and physical persons engaged in commercial activities. Just as under current regulations, taxation is assumed to relate solely to energy used as motor fuels and for heating, but not other purposes (raw materials, process energy).

The precise definition of the business sector will be extremely important in the new tax system. The previous tax-reduction limit for the manufacturing process is now to be superseded by the dividing-line between the business sector (commercial activities), on the one hand, and households and public authorities on the other. One issue thereby brought to the fore is whether the wording of the definition of 'commercial activities' should, for competition reasons, refer specially to certain activities in the public sector. These could, for example, be those conducted by independent schools and private hospitals that are run in competition with those under public management. Since energy costs are of limited relevance to this type of activity, and since in Sweden competing private-sector activities are also largely funded by the public sector, it appears simpler to adjust any distortions via the funding system than via the tax system. On the other hand, the Committee considers that the energy-conversion sector should operate under the same conditions, and that the kind of activities that are conducted in the form of municipal administrations should be placed on a par with commercial activities with respect to energy taxation.

The previous dividing line in the property stock between the manufacturing process and other activities, and between agricultural operation and private homes, is now to be replaced by a general distinction in the property stock between the business sector, on the one hand, and households and public administration on the other.

The size of the public sector is not affected by the choice of model. This means that although the proposals involve changes in the tax levy from public authorities, municipalities and county councils owing to changes in payroll tax and energy taxes, this is to be compensated for by means of changes in the award of appropriations and government grants for municipalities and county councils.

The Committee's proposal: a new general limitation rule (the '0.7 per cent rule')

Function of the limitation rule

Although the Committee recommends a generally lower level of energy taxation in the business sector than for households and public authorities, a need for further tax reduction nonetheless persists for a finite group of companies. These are, above all, those in energy-intensive industry, but certain other energy-intensive companies will also be able to apply the limitation rule.

The purpose of the limitation rule is, as the name implies, to restrict the tax levy to a certain defined proportion of companies' sales value. In estimating the size of their tax reduction, companies can be credited both with the CO₂ tax on fuels and the energy tax on electricity. The rule is not, however, a pure ceiling, since the Community's minimum tax rates must be complied with. These minimum tax rates will, with the new directive relating to energy taxation, apply not only to mineral oils but also to coal, natural gas and electricity.

Nature and level of the limitation rule

One initial question is whether the limitation rule, as such, should be based on sales value or value added. The choice is not self-evident and the implications for companies vary, of course,

depending on what is chosen. Although value added, broadly speaking, makes up roughly half of production value in the business sector, the spread between different sectors and at company level is very large.

If the purpose of a limitation rule is to protect technologically energy-intensive enterprises, a rule based on sales value appears most suitable. If, on the other hand, the purpose is to protect companies with low profitability from going out of business because of higher energy taxes, a rule based on value added seems most appropriate. In the latter case, it is a combination of energy intensity and profitability that determines which companies qualify for tax reduction. Since profitability varies considerably more than sales value from year to year, the number of companies qualifying under the limitation rule will vary greatly in the course of one business cycle. It is quite conceivable that some companies protected by the limitation rule would not, in normal parlance, be termed 'energy-intensive' at all but, rather, characterised as hardly profitable service enterprises. *In the Committee's view, a limitation rule based on sales value best reflects the fundamental purpose of energy-tax reduction. The Committee therefore proposes that the limitation rule be based on sales value.*

As for the choice of level at which the limitation rule should apply, this is determined mainly by the need to avoid excessive tax levels for the energy-intensive enterprises. *The Committee has, in particular, considered levels of between 1.0 and 0.5 per cent, and after careful consideration proposes a limitation rule at the level of 0.7 per cent.*

Definition of energy-intensive enterprises

The forthcoming directive relating to energy taxation will clarify the forms under which reduction of energy tax and, accordingly, differentiated tax levels may be applied by Member States.

One requirement of this reduction (and thus application of the limitation rule) is that it is applicable only to companies conforming to one of the definitions of 'energy-intensive enterprises' in the directive. A company must have either a total energy cost, including tax, of at least 3 per cent of its production costs (sales value) or a 0.5 per cent minimum ratio of energy tax to value added.

However, on average, the Community's minimum taxes must always be paid.

Thus, when the directive relating to energy taxation comes into force, only companies complying with one of the two definitions of 'energy-intensive enterprises' will be eligible for limitation of the energy-tax levy. The Committee's analysis shows that if only one of the criteria of energy intensity is used, the probability is very high that certain companies will not qualify to benefit from the limitation rule. *The Committee therefore proposes that the criterion for classification as an 'energy-intensive enterprise', which must be fulfilled in order for the limitation rule to be applied, should be optionally based on either value added or sales value.*

The Committee's review of regulations concerning collection of electricity taxes

Deregulation of the electricity market has changed both the conditions and the terms of the market. Customers have, for example, greater scope for choosing their electricity supplier. The regulations and system for levy of energy tax on electricity, on the other hand, have not been changed.

The Committee now proposes that the role of electricity suppliers as liable to tax on their deliveries to consumers be assumed by the network owners. The main reason for this proposal is that, owing to the deregulated market, electricity suppliers' local knowledge of customers' business activities and previous consumption is steadily decreasing. The electricity suppliers' scope for checking and monitoring their customers has therefore radically deteriorated, and they are now basically reduced to the particulars they can obtain from the network owners. Since the network companies possess knowledge of the customers' circumstances and, in particular, their consumption, it is also natural for these companies to assume responsibility for the tax collection.

Implications for public finances

Changes in energy taxation in the business sector have, of course, implications for public finances. Broadly speaking, extending the energy-tax structure of manufacturing industry to the whole of the

business sector would entail a loss of some SEK 5 billion (€550m) net in tax revenue, i.e. when various indirect effects are taken into account.

One central issue is therefore how a model that yields a substantial loss of tax revenue is to be financed. The Committee considers, in view of its directives, that its remit does not include proposing a further green tax shift. Instead, in its view, it should 'only' propose financing of the tax shortfall that arises from the business-sector model, with various aspects, especially those relating to equity and income distribution, taken into account. The Committee thus refrains from having opinions on the form of the further tax shift within the framework of the ten-year programme. This programme, for a total of SEK 30 billion (€3.3bn), was presented by the Government in the Spring Fiscal Policy Bill in 2000. However, it is in the nature of things that, in large measure, financing of the tax reform must take place within the energy sector.

In the Committee's view, it is reasonable for the business sector to join in financing a reorganisation of energy taxation to a large extent, since this would result in substantial tax reliefs for the business sector as a whole, even if the reliefs arise only for the service sector. Since the service sector is the big winner from the tax reform, a marginal rise in taxes on wages and salaries through a rise in payroll tax appears to be an attractive option in terms of both equity and financing. Moreover, a reversal of the latest increase in tax-allocation reserves appears to be favourable.

The energy tax on electricity that, due to the directive relating to energy taxation, is to be introduced for the whole business sector will contribute to this financing to some extent.

The tax shortfall from the energy-conversion sector is relative high: it is estimated (with some uncertainty) at roughly SEK 1,500 million (€165m) gross. A consumption tax on heating may therefore also seem reasonable from the equity point of view, i.e. it appears unreasonable for the entire tax shortfall from the energy-conversion sector to be offloaded on the other sectors. In addition, since some 70 per cent of district heating is owned by municipalities, a substantial share of the tax reliefs for the energy-conversion sector will benefit municipal residents either directly, through lower heating prices, or indirectly through lower local tax.

When it comes to the distribution of the tax burden on households, it is imperative for the terms of competition between district heating, electricity and various heating fuels not to be affected. The

Committee therefore proposes small but uniform rises in household tax rates on electricity, oil and natural gas, and also -- as mentioned above -- the introduction of an energy tax on district heating. Since electricity and fuel taxes are regressive in nature, introducing an energy tax on heating represents a burden on households that is slightly more neutral in terms of income distribution and regional impact.

From an environmental point of view, raised taxes on petrol and diesel are attractive. Unless heavy industry, through large-scale elimination of plants, is going to be obliged to bear much of the burden of the climate policy, emissions from the transport sector will also have to be reduced. This will hardly take place without substantial tax increases on vehicle fuels. It may be noted here that the business sector accounts for some 25 per cent of revenue from a rise in petrol tax and roughly 90 per cent of the revenue from raising tax on diesel.

Given the above considerations, the Committee proposes financing of the business-sector model according to Table 1.

Table 1. Proposed financing of the Committee's draft model of energy taxation

<i>Financing</i>	<i>SEK m, net</i>	<i>Euro¹ m, net</i>
Payroll tax, 0.3 per cent	1,790	197
Reversal of tax-allocation reserves	550	60
Energy tax on electricity: 0.5 öre per kWh (€0.0055) at 60 TWh, business sector	230	25
Energy tax on heating, 3 öre (€0,0033) at 25 TWh, households	800	88
Energy tax on electricity: 1 öre (€0.0011) at 42 TWh, households	450	49
Oil: 1 öre (0.0011) per kWh = SEK 100 (€10.98) per m ³ , households	160	18
Natural gas: 1 öre (0.0011) per kWh = 10 öre (€0.011) per m ³ , households	10	1
Petrol: 12 öre (€0.0132) per litre	670	74
Diesel: 12 öre (€0.0132) per litre	340	37
Total	5,000	549
<i>Financing requirement</i>	<i>5,000</i>	<i>549</i>

¹ Euro/krona exchange rate on 1 October 2002: 1 euro = SEK 9.108 (O/C 237, 2.10.2002 p.1).

With the above distribution, the business sector accounts for some 60 per cent (SEK 3 billion/€330m) and households for some 40 per cent (SEK 2bn/€220m) of the financing. On the other hand, the municipal sector's costs diminish by at least 70 per cent of the tax shortfall from the energy-conversion sector (approximately SEK 1bn/€110m). Municipal residents benefit from this, either directly via lower heating prices or indirectly from lower local income tax. The net financing contribution of the household sector is thus around 20 per cent (SEK 1bn/€ 110m). The burden on the household sector will presumably diminish further thanks to price reductions resulting from the lower costs for the service sector.

Other consequences

The Committee's proposal covers the whole business sector, i.e. all individuals and enterprises engaged in business activities. According to available information from Statistics Sweden's Business Register for 2002, there are 842,358 companies in Sweden. Of these, 835,840 companies may be regarded as SMEs (small and medium-sized enterprises, i.e. with fewer than 50 employees).

Companies must be enabled in some way to benefit from the lower energy-tax level for the business sector. In brief, the regulations proposed by the Committee are intended to function as follows. Initially, companies will, when they purchase energy, pay the same energy taxes (energy tax and CO₂ tax) as households and public authorities. Since the overall business-sector level is lower, a refund entitlement thereby arises. Companies must accordingly, in conjunction with regular tax assessment, specify the annual payments of energy tax. By entering this information in their tax returns, a company claims a refund of the difference between the various tax levels. Additional tax reductions granted to companies under the '0.7 per cent rule' will also be accounted for within this system. The repayment is thereafter administered by means of a refund through a tax account.

The Committee's proposal requires companies to specify in their tax returns certain particulars about energy taxes they have paid. If, for liquidity reasons, companies wish to incur a continuously lower energy-tax burden, they must fill in preliminary tax returns enabling the tax authorities to decide on a modified tax computation. Certain companies will be assured of their right to purchase

energy (electricity, heat and fuels) at the correct tax rate from the start. Finally, it is proposed that the system of tax-exempt consumers be retained for greenhouse growers, i.e. they will also be able to purchase fuel at the correct rate from the start.

In the Committee's estimation, the new regulations concerning energy taxation in the business sector will entail some increase in companies' obligation to submit information. The Committee is aware that all extra information required is a burden, especially on SMEs, but it deems this additional work manageable, especially since the information is to be provided for the purpose of obtaining tax reliefs.

In environmental terms, the business-sector model is inherently relatively neutral. Its main effect on energy demand would probably consist in, first, rising service-sector competitiveness and relatively falling industrial-sector competitiveness owing to the energy-tax reductions and, secondly, the shift of relative prices in the service sector between electricity and fuel prices, with fuel prices roughly doubling in relation to the price of electricity. Both effects should result in an overall reduction in demand for fuel and, by the same token, somewhat decreased emissions of CO₂. The financing of the business-sector model would also help to curb demand for petrol and diesel slightly, which would have a favourable environmental impact. Here too, however, the effects would be relatively small.

Entry into force

It should be possible for the changes proposed by the Committee to enter into force on 1 July 2004.

Förkortningar och ordförklaringar

Alfavärde	Förhållandet (kvoten) mellan el- och värmeproduktion. (Ett alfavärde på 0,5 betyder t.ex. att man får ut 0,5 kWh för varje kWh värme som produceras.).
bet.	betänkande
CO ₂	Kemisk beteckning för koldioxid.
dir.	kommittédirektiv
disaggregera	Dela upp i mindre beståndsdelar. Motsats: aggregera.
Ds	departementsserien
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
EG	Europeiska gemenskaperna
EGT	Europeiska gemenskapernas officiella tidning
EU	Europeiska unionen
FiU	Finansutskottet
GWh	Förkortning för gigawattimmar. Enhet för energi. En gigawattimme är en miljon kilowattimmar eller 3,6 terajoule.
Högspänning	En driftspänning på minst 1 000 V.
Korrelationskoefficient	Mått på eventuell samvariation mellan olika variabler.
Krackning	Sönderdelning av större organiska molekyler till mindre genom kontrollerad upphettning m.m.

Kraftvärmeverk	Energianläggning där värme produceras med samtidig generering av el.
kVA	kilovoltampere
kWh	Kilowattimme. Enhet för energi. En kilowattimme är tusen wattimmar eller 3,6 megajoule.
KVV	Kraftvärmeverk
LSE	Lagen (1994:1776) om skatt på energi
Lågspänning	En driftspänning understigande 1 000 V.
MJU	Miljö- och jordbruksutskottet
NOx	Kemisk beteckning för kväveoxider.
NU	Näringsutskottet
Priselasticitet	(även egenpriselasticitet) Mått på efterfrågans känslighet för förändringar i produktens (varans eller tjänstens) pris.
prop.	regeringens proposition
rskr.	riksdagens skrivelse
SFS	svensk författningssamling
SkU	Skatteutskottet
Sliger	Malm förädlad till mineralkoncentrat, t.ex. kopparsliger från kopparmalm.
SOU	statens offentliga utredningar
Spelteori	Matematisk gren som behandlar optimalt beslutsfattande i konflikt- och förhandlingsituationer. (Används ofta vid analyser av oligopolmarknader.)
TWh	Terawattimme. Enhet för energi. En terawattimme är en miljard kilowattimmar.
V	Volt
VV	Värmeverk
Värmeverk	Energianläggning där värme produceras, vanligen till fjärrvärmenät.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1776) om skatt på energi

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1994:1776) om skatt på energi

dels att 6 a kap. 4 § och 11 kap. 10 § skall upphöra att gälla,

dels att nuvarande 12 kap. skall betecknas 13 kap.,

dels att 1 kap. 1-2 och 4 §§, 6 a kap. 1-3 §§, 8 kap. 1 §, 9 kap. 2, 5 och 7-9 b §§, 11 kap. 2, 3, 5, 7-9, 11 och 12 §§ skall ha följande lydelse,

dels att punkten 2 i övergångsbestämmelserna till lagen (1997:479) om ändring i nämnda lag skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas ett nytt kapitel, 12 kap. och sex nya paragrafer, 1 kap. 4 a §, 11 kap. 5 a och 13-16 §§.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 §

Skatt skall betalas till staten enligt denna lag för bränslen och elektrisk kraft.

Skatt skall betalas till staten enligt denna lag för bränslen, elektrisk kraft och värme.

2 §¹

Energiskatt skall betalas för bränslen som anges i 2 kap. 1, 1 a, 3 och 4 §§. Koldioxidskatt skall betalas för bränslen som anges i 2 kap. 1, 3 och 4 §§. Svavelskatt skall betalas på svavelinnehållet i bränslen som anges i 3 kap. 1 §. Bestämmelser om dessa skatter finns i 2-10 kap.

Bestämmelser om skatt på elektrisk kraft finns i 11 kap.

¹ Senaste lydelse 1998:1699.

Bestämmelser om skatt på värme finns i 12 kap.

4 §²

En verksamhet är yrkesmässig, om den

1. utgör näringsverksamhet enligt 13 kap. inkomstskattelagen (1999:1229), eller

2. bedrivs i former som är jämförliga med en till sådan näringsverksamhet hänförlig rörelse och ersättningen för omsättningen i verksamheten under ett kalenderår överstiger 30 000 kronor.

Utöver vad som följer av första stycket skall, vid tillämpningen av denna lag, verksamhet för el-, gas-, värme- eller vattenförsörjning anses utgöra yrkesmässig verksamhet, om verksamheten bedrivs i kommunal regi.

4 a §

En verksamhet är energiintensiv, om

1. kostnaden för bränsle och elektrisk kraft, inklusive energi- och koldioxidskatt, i verksamheten uppgår till minst 3 procent av de framställda produkternas försäljningsvärde, eller

2. koldioxidskatten på bränslet eller, beträffande råtallolja och elektrisk kraft, energiskatten uppgår till minst 0,5 procent av förädlingsvärdet.

Med energi- och koldioxidskatt enligt första stycket avses skatt efter avdrag och återbetalningar enligt denna lag. Återbetalning enligt 9 kap. 9 § skall dock inte beaktas.

Med bränsle avses bränsle som används för sådana ändamål som anges i 6 a kap. 1 § 8.

² Senaste lydelse 1999:1289.

*Nuvarande lydelse***6 a kap.****1 §³**

Bränsle som används för nedan angivna ändamål, i förekommande fall med undantag för vissa bränsleslag, skall helt eller delvis befrias från skatt enligt följande, om inte annat anges.

Ändamål	Bränsle som inte ger befrielse	Befrielse från energiskatt	Befrielse från koldioxidskatt	Befrielse från svavelskatt
1. Förbrukning för annat ändamål än motordrift eller uppvärmning eller i en process där bränslet i allt väsentligt används för annat ändamål än motordrift eller uppvärmning		100 procent	100 procent	100 procent
2. Förbrukning i tåg eller annat spårbundet färdmedel	Bensin, bränsle som avses i 2 kap. 1 § första stycket 3 b	100 procent	100 procent	100 procent
3. Förbrukning i skepp, när skeppet inte används för privat ändamål	Bensin, bränsle som avses i 2 kap. 1 § första stycket 3 b	100 procent	100 procent	100 procent
4. Förbrukning i båt för vilken medgivande enligt 2 kap. 9 § eller fartygstillsänd enligt fiskelagen (1993:787) meddelats, när båten inte används för privat	Bensin, bränsle som avses i 2 kap. 1 § första stycket 3 b	100 procent	100 procent	100 procent

³ Senaste lydelse 2002:1142.

Ändamål	Bränsle som inte ger befrielse	Befrielse från energiskatt	Befrielse från koldioxidskatt	Befrielse från svavelskatt
ändamål				
5. Förbrukning i a) luftfartyg, när luftfartyget inte används för privat ändamål	Annan bensin än flygbensin (KN-nr 2710 00 26)	100 procent	100 procent	100 procent
b) luftfartyg, när luftfartyget används för privat ändamål eller i luftfartygs-motorer i provbädd eller i liknande anordning	Andra bränslen än flygbensin och flygfotogen (KN-nr 2710 00 51)	100 procent	100 procent	100 procent
6. Förbrukning vid framställning av mineraloljeprodukter, kolbränslen, petroleumkoks eller andra produkter för vilka skatteplikt har inträtt för tillverkarer		100 procent	100 procent	100 procent
<i>7. Förbrukning vid framställning av skattepliktig elektrisk kraft, med de begränsningar som följer av 3 §</i>	<i>Bränsle som avses i 2 kap. 1 § första stycket 3 b</i>	<i>100 procent</i>	<i>100 procent</i>	<i>–</i>
<i>8. Om skattebefrielse inte följer av tidigare punkter, förbrukning i metallurgiska processer</i>	<i>Andra bränslen än kolbränslen och petroleumkoks</i>	<i>100 procent</i>	<i>100 procent</i>	<i>–</i>

Ändamål	Bränsle som inte ger befrielse	Befrielse från energiskatt	Befrielse från koldioxidskatt	Befrielse från svavelskatt
9. Om skattebefrielse inte följer av tidigare punkter, förbrukning för annat ändamål än drift av motordrivna fordon vid tillverkningsprocessen i industriell verksamhet	Bensin, råttallolja, bränsle som avses i 2 kap. 1 § första stycket 3 b	100 procent	75 procent	-
10. Om skattebefrielse inte följer av tidigare punkter, förbrukning för annat ändamål än drift av motordrivna fordon vid växthusuppvärmning i yrkesmässig växthusodling	Bensin, råttallolja, bränsle som avses i 2 kap. 1 § första stycket 3 b	100 procent	75 procent	-
11. Om skattebefrielse inte följer av tidigare punkter, förbrukning för annat ändamål än drift av motordrivna fordon i yrkesmässig jordbruks-, skogsbruks- eller vattenbruksverksamhet	Bensin, råttallolja, bränsle som avses i 2 kap. 1 § första stycket 3 b	100 procent	75 procent	-
12. Om skattebefrielse inte följer av tidigare punkter, förbrukning i soda-pannor, lutpannor, metallurgiska processer eller i processer		-	-	100 procent

Ändamål	Bränsle som inte ger befrielse	Befrielse från energiskatt	Befrielse från koldioxidskatt	Befrielse från svavelskatt
<i>för framställning av andra mineraliska ämnen än metaller</i>				
<i>13. Förbrukning vid tillverkningsproces- sen i gruvindustriell verksamhet för drift av andra motor- drivna fordon än personbilar, lastbilar och bussar</i>	<i>Andra bränslen än bränsle som avses i 2 kap. 1 § första stycket 3 b</i>	<i>100 procent</i>	<i>75 procent</i>	<i>–</i>

Föreslagen lydelse

Bränsle som används för nedan angivna ändamål, i förekommande fall med undantag för vissa bränsleslag, skall helt eller delvis befrias från skatt enligt följande, om inte annat anges.

Ändamål	Bränsle som inte ger befrielse	Befrielse från energiskatt	Befrielse från koldioxidskatt	Befrielse från svavelskatt
1. Förbrukning för annat ändamål än motordrift eller uppvärmning eller i en process där bränslet i allt väsentligt används för annat ändamål än motordrift eller uppvärmning		100 procent	100 procent	100 procent
2. Förbrukning i tåg eller annat spårbun- det färdmedel	Bensin, bränsle som avses i 2 kap. 1 § första stycket 3 b	100 procent	100 procent	100 procent
3. Förbrukning i skepp, när skeppet inte används för pri-	Bensin, bränsle som avses i 2 kap. 1 § första	100 procent	100 procent	100 procent

Ändamål	Bränsle som inte ger befrielse	Befrielse från energiskatt	Befrielse från koldioxidskatt	Befrielse från svavelskatt
vat ändamål	stycket 3 b			
4. Förbrukning i båt för vilken medgivande enligt 2 kap. 9 § eller fartygstillsånd enligt fiskelagen (1993:787) meddelats, när båten inte används för privat ändamål	Bensin, bränsle som avses i 2 kap. 1 § första stycket 3 b	100 procent	100 procent	100 procent
5. Förbrukning i a) luftfartyg, när luftfartyget inte används för privat ändamål	Annan bensin än flygbensin (KN-nr 2710 00 26)	100 procent	100 procent	100 procent
b) luftfartyg, när luftfartyget används för privat ändamål eller i luftfartygsmotorer i provbädd eller i liknande anordning	Andra bränslen än flygbensin och flygfotogen (KN-nr 2710 00 51)	100 procent	100 procent	100 procent
6. Förbrukning vid framställning av mineraloljeprodukter, kolbränslen, petroleumkoks eller andra produkter för vilka skatteplikt har inträtt för tillverkarer		100 procent	100 procent	100 procent
7. Förbrukning vid industriell framställning av produkter av		100 procent	100 procent	100 procent

Ändamål	Bränsle som inte ger befrielse	Befrielse från energiskatt	Befrielse från koldioxidskatt	Befrielse från svavelskatt
<i>andra mineraliska ämnen än metaller.</i>				
8. Om skattebefrielse inte följer av tidigare punkter, förbrukning för annat ändamål än drift av motordrivna fordon <i>i yrkesmässig verksamhet.</i>	Bensin, råttallolja, bränsle som avses i 2 kap. 1 § första stycket 3 b	100 procent	75 procent	–
9. Om skattebefrielse inte följer av tidigare punkter, förbrukning i sodapannor och lutpannor.		–	–	100 procent
10. Förbrukning i gruvindustriell verksamhet för drift av andra motordrivna fordon än personbilar, lastbilar och bussar	Andra bränslen än bränsle som avses i 2 kap. 1 § första stycket 3 b	100 procent	75 procent	–

Nuvarande lydelse

Om råttallolja förbrukas för ändamål som anges i 1 § 9–11 medges befrielse från energiskatten med ett belopp som motsvarar den energiskatt och 75 procent av den koldioxidskatt som tas ut på bränsle enligt 2 kap. 1 § första stycket 3 a.

*Föreslagen lydelse*2 §⁴

Om råttallolja förbrukas för ändamål som anges i 1 § 8 medges befrielse från energiskatten med ett belopp som motsvarar den energiskatt och 75 procent av den koldioxidskatt som tas ut på bränsle enligt 2 kap. 1 § första stycket 3 a.

⁴ Senaste lydelse 2002:1142.

3 §⁵

Vid samtidig produktion av värme och skattepliktig elektrisk kraft i en kraftvärmeanläggning skall, för den del av bränslet som förbrukas för framställning av nyttiggjord värme, skattebefrielsen enligt 1 § 7 inte avse koldioxidskatt och när det gäller energiskatt endast utgöra 50 procent. Sävitt avser råtallolja skall befrielsen utgöra endast 50 procent av den energiskatt som tas ut på bränsle enligt 2 kap. 1 § första stycket 3 a.

Om bränsle förbrukas för att framställa värme, som inte är skattepliktig enligt 12 kap. 1 §, gäller skattebefrielsen enligt 1 § 8 endast för den del av bränslet som förbrukats för att framställa värme som förbrukats för yrkesmässig verksamhet.

Om olika bränslen förbrukas samtidigt för framställning av värmen skall bränslena fördelas proportionellt mellan värme som förbrukats för yrkesmässig verksamhet och värme som förbrukats för annan verksamhet.

Om värmen framställts samtidigt med skattepliktig elektrisk kraft skall, före tillämpning av andra stycket, bränslet fördelas proportionellt mellan den elektriska kraften och värmen.

8 kap.1 §⁶

Som skattebefriad förbrukare får godkännas den som förbrukar bränsle för ändamål som anges i 6 a kap. 1 § 1–5, 8, 10 eller 12 om han med hänsyn till sina ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt är

Som skattebefriad förbrukare får godkännas den som förbrukar bränsle för ändamål som anges i 6 a kap. 1 § 2–5, eller i yrkesmässig växthusodling om han med hänsyn till sina ekonomiska förhållanden och omstän-

⁵ Senaste lydelse 2001:518.

⁶ Senaste lydelse 2001:518.

lämplig. digheterna i övrigt är lämplig.

Ett godkännande enligt första stycket får meddelas för viss tid eller tills vidare. Godkännande tills vidare får meddelas den som tidigare hanterat obeskattat bränsle utan anmärkning. Ett godkännande får förenas med villkor.

Den som godkänts som skattebefriad förbrukare har rätt att från en skattskyldig köpa bränsle i de fall där bränslet enligt 6 a kap. är befriat från skatt.

Om en skattebefriad förbrukare har meddelats ett beslut om preliminär skattesats enligt 9 kap. 9 b §, får köp enligt tredje stycket ske till den lägre koldioxidskattesats eller, beträffande råttallolja, energiskattesats som följer av beslutet.

9 kap.

2 §⁷

Om någon som inte är skattskyldig eller skattebefriad förbrukare har förbrukat bränsle på ett sådant sätt som ger rätt till skattebefrielse enligt 6 a kap. medger beskattningsmyndigheten efter ansökan återbetalning av skatten på bränslet.

Har beslut om preliminär skattesats meddelats enligt 9 kap. 9 b § får återbetalning enligt första stycket medges enligt den lägre koldioxidskattesats eller, beträffande råttallolja, energiskattesats som följer av beslutet. Första stycket omfattar inte sådan återbetalning som medges med stöd av 5 §.

5 §⁸

Om värme har levererats för tillverkningsprocessen i industriell verksamhet eller för yrkesmässig jordbruks-, skogsbruks- eller vattenbruksverksamhet, medger beskattningsmyndigheten efter ansökan av den som framställt värmen återbetalning av skatten på bränslet. Om någon som inte är skattskyldig eller skattebefriad förbrukare har förbrukat bränsle på ett sådant sätt som ger rätt till skattebefrielse enligt 6 a kap. 1 § 8 föreligger rätt till återbetalning av skatten på bränslet.

1. energiskatten på elektrisk kraft, och

⁷ Senaste lydelse 2001:518.

⁸ Senaste lydelse 2002:1142.

2. energiskatten och 75 procent av koldioxidskatten på bränsle, dock inte bensin, råtalolja eller bränsle som avses i 2 kap. 1 § första stycket 3 b, som förbrukats vid framställning av värmen.

Bestämmelserna i första stycket 2 tillämpas även på råtalolja, dock att återbetalning av energiskatt medges till ett belopp som motsvarar den energiskatt och 75 procent av den koldioxidskatt som tas ut på bränsle som avses i 2 kap. 1 § första stycket 3 a.

Har beslut om preliminär skattesats meddelats enligt 9 kap. 9 b § medges återbetalning enligt den lägre koldioxidskattesats eller, beträffande råtalolja, energiskattesats som följer av beslutet.

Vad som sägs i 9 § andra- fjärde styckena gäller även den som har rätt till återbetalning enligt första stycket.

Ifråga om återbetalning enligt denna paragraf gäller bestämmelserna i taxeringslagen (1990:324).

7 §

Ansökan om återbetalning eller kompensation enligt 2–6 §§ skall omfatta en period om ett kalenderkvartal och skall lämnas in till beskattningsmyndigheten inom ett år efter kvartalets utgång.

Ansökan om återbetalning eller kompensation enligt 2–4 eller 6 §§ skall omfatta en period om ett kalenderkvartal och skall lämnas in till beskattningsmyndigheten inom ett år efter kvartalets utgång.

8 §

Rätt till återbetalning eller kompensation enligt 2–6 §§ föreligger endast när ersättningen för ett kalenderkvartal uppgår till

Rätt till återbetalning eller kompensation enligt 2–4 eller 6 §§ föreligger endast när ersättningen för ett kalenderkvartal uppgår till

a) minst 1 000 kronor i fall som avses i 2, 4, 5 eller 6 §, och
b) minst 500 kronor i fall som avses i 3 §.

a) minst 1 000 kronor i fall som avses i 2, 4 eller 6 §, och
b) minst 500 kronor i fall som avses i 3 §.

9 §⁹

Utöver möjligheterna till avdrag enligt 7 kap. 1 § första stycket 4, köp av bränsle befriat från skatt enligt 8 kap. 1 § eller till återbetalning enligt 9 kap. 5 § gäller följande.

Har bränsle, dock inte bensin eller bränsle som avses i 2 kap. 1 § första stycket 3 b, förbrukats vid tillverkningsprocessen i industriell verksamhet eller i yrkesmässig jordbruks-, skogsbruks- eller vattenbruksverksamhet, medger beskattningsmyndigheten efter ansökan nedsättning av koldioxidskatten eller, beträffande råttolja, energiskatten för den del av skatten som överstiger 0,8 procent av de framställda produkternas försäljningsvärde. Nedsättning medges med sådant belopp att den överskjutande skattebelastningen inte överstiger 24 procent av det överskjutande skattebeloppet för bränslet. Nedsättning får dock inte medges för skatt på bränsle som förbrukats för drift av motordrivna fordon.

Bestämmelserna i första stycket gäller även mottagare av värmeleveranser om värmen har använts vid tillverkningsproces-

Utöver möjligheterna till *skattebefrielse genom* avdrag enligt 7 kap. 1 § första stycket 4 eller köp av bränsle befriat från skatt enligt 8 kap. 1 § gäller följande.

Har bränsle, dock inte bensin eller bränsle som avses i 2 kap. 1 § första stycket 3 b, eller elektrisk kraft förbrukats i en yrkesmässig och energiintensiv verksamhet föreligger rätt till återbetalning av koldioxidskatten eller, beträffande råttolja och elektrisk kraft, energiskatten för den del av skatten som överstiger 0,7 procent av de framställda produkternas försäljningsvärde. Återbetalning får dock inte medges för skatt på bränsle som förbrukats för drift av motordrivna fordon.

⁹ Senaste lydelse 2001:518.

sen i industriell verksamhet eller i yrkesmässig jordbruks-, skogsbruks- eller vattenbruksverksamhet. I sådana fall avses med bränsle det bränsle som förbrukats för framställning av värmen.

Vid beräkning av *nedsättning* enligt första eller andra stycket får den koldioxidskatt som är hänförlig till följande bränslen dock inte sättas ned mer än att den motsvarar minst

- a) 160 kronor per kubikmeter dieselbrännolja (KN-nr 2710 00 69) eller fotogen (KN-nr 2710 00 51 eller 2710 00 55),
- b) 125 kronor per kubikmeter eldningsolja (KN-nr 2710 00 74–2710 00 78), och
- c) 320 kronor per 1 000 kilogram gasol som förbrukats för drift av stationära motorer.

Vad som i tredje stycket föreskrivs om dieselbrännolja, fotogen, eldningsolja och gasol tillämpas även på bränsle för vilket motsvarande skatt skall betalas enligt 2 kap. 3 och 4 §§.

Ansökan om nedsättning enligt första eller andra stycket skall omfatta en period om ett kalenderår och skall lämnas in till beskattningsmyndigheten senast inom ett år efter kalen-

Vid beräkning av *återbetalning* enligt första eller andra stycket får den koldioxidskatt *eller energiskatt* som är hänförlig till följande bränslen *och elektrisk kraft* dock inte sättas ned mer än att den motsvarar minst

- a) 192 kronor per kubikmeter dieselbrännolja (KN-nr 2710 00 69) eller fotogen (KN-nr 2710 00 51 eller 2710 00 55),
- b) 130 kronor per kubikmeter eldningsolja (KN-nr 2710 00 74–2710 00 78),
- c) 375 kronor per 1 000 kilogram gasol som förbrukats för drift av stationära motorer
- d) 48 kr per 1 000 kilogram naturgas,
- e) 39 kronor per 1 000 kilogram kolbränsle, och
- f) 0,5 öre per kWh elektrisk kraft.

Vad som i tredje stycket föreskrivs om dieselbrännolja, fotogen, eldningsolja och gasol tillämpas även på bränsle för vilket motsvarande skatt skall betalas enligt 2 kap. 3 och 4 §§.

Återbetalning enligt första eller andra stycket *medges efter ansökan*. *Ansökan* skall omfatta en period om ett kalenderår och skall lämnas in till beskattningsmyndigheten senast inom ett år

derårets utgång.

efter kalenderårets utgång.

9 kap.

9 b §¹⁰

I fall som avses i 9 § får beskattningsmyndigheten efter ansökan bestämma en preliminär koldioxidskattesats eller, beträffande råttolja, en preliminär energiskattesats enligt vilken skatt skall tas ut under ett kalenderår.

Har beslut om preliminär skattesats meddelats skall sökanden, när det kalenderår som beslutet avser gått ut, komplettera sin ansökan med uppgifter om hur mycket bränsle som förbrukats under året och försäljningsvärdet på de produkter som framställts under året. Beskattningsmyndigheten skall för varje sökande fatta slutligt beslut om skattensättning för det bränsle som förbrukats under kalenderåret. Genom beslutet kan skatt påföras sökanden eller återbetalas till honom.

Den komplettering som avses i andra stycket skall ha kommit in till beskattningsmyndigheten före mars månads utgång året efter det kalenderår som ansökan avser.

Kan sökandens uppgifter inte läggas till grund för en tillförlitlig beräkning eller saknas uppgifter från honom, får

I fall som avses i 9 § får beskattningsmyndigheten efter ansökan bestämma en preliminär koldioxidskattesats eller, beträffande råttolja *och elektrisk kraft*, en preliminär energiskattesats enligt vilken skatt skall tas ut under ett kalenderår.

Har beslut om preliminär skattesats meddelats skall sökanden, när det kalenderår som beslutet avser gått ut, komplettera sin ansökan med uppgifter om hur mycket bränsle som förbrukats under året och försäljningsvärdet på de produkter som framställts under året. Beskattningsmyndigheten skall för varje sökande fatta slutligt beslut om återbetalning för det bränsle *och den elektriska kraft* som förbrukats under kalenderåret. Genom beslutet kan skatt påföras sökanden eller återbetalas till honom.

Den komplettering som avses i andra stycket skall ha kommit in till beskattningsmyndigheten före mars månads utgång året efter det kalenderår som ansökan avser.

Kan sökandens uppgifter inte läggas till grund för en tillförlitlig beräkning eller saknas uppgifter från honom, får

¹⁰ Senaste lydelse 2002:422.

slutligt beslut om skattenedsättning fattas efter skälig grund. slutligt beslut om återbetalning fattas efter skälig grund.

11 kap.

2 §

Elektrisk kraft är inte skattepliktig om den

1. framställts i Sverige i ett vindkraftverk av en producent som inte yrkesmässigt levererar elektrisk kraft,

2. i annat fall framställts i Sverige av en producent som förfogar över en installerad generatoreffekt av mindre än 100 kilowatt och som inte yrkesmässigt levererar elektrisk kraft,

3. till lägre effekt än 50 kilowatt utan ersättning levererats av en producent eller en leverantör till en förbrukare som inte står i intressegemenskap med producenten eller leverantören,

4. framställts och förbrukats på fartyg eller annat transportmedel,

5. förbrukats för framställning eller *leverans* av elektrisk kraft, eller

6. framställts i ett reservkraftsaggregat.

5. förbrukats för framställning eller *överföring* av elektrisk kraft,

6. framställts i ett reservkraftsaggregat.

3 §¹¹

Energiskatten utgör

1. 0 öre per kilowattimme för elektrisk kraft som förbrukas i *industriell verksamhet i tillverkningsprocessen eller vid yrkesmässig växthusodling*,

2. 16,8 öre per kilowattimme för annan elektrisk kraft än som avses under 1 och som förbrukas i kommuner som anges i 4 § och

3. 20,2 öre per kilowattimme för elektrisk kraft som förbrukas för *el-, gas-, värme- eller vattenförsörjning i andra kommuner än*

Energiskatten utgör

1. 0 öre per kilowattimme för elektrisk kraft som förbrukas i *yrkesmässig verksamhet om*

a) förbrukaren är skattskyldig

enligt 5 § första stycket 1–3, eller

b) förbrukningen sker via ett högspänningsabonnemang och förbrukaren har lämnat sådan försäkran som avses i 11 § andra stycket,

¹¹ Senaste lydelse 2002:1142.

de som anges i 4 §, och

4. 22,7 öre per kilowattimme för elektrisk kraft som förbrukas i övriga fall.

För elektrisk kraft som under tiden den 1 november–den 31 mars förbrukas i elektriska pannor som ingår i en elpanneanläggning vars installerade effekt överstiger 2 megawatt, utgör dock energiskatten

1. 19,2 öre per kilowattimme vid förbrukning i kommuner som anges i 4 § *för annat ändamål än industriell verksamhet i tillverkningsprocessen eller yrkesmässig växthusodling, och*

2. 22,7 öre per kilowattimme vid förbrukning *för el-, gas-, värme- eller vattenförsörjning* i andra kommuner än de som anges i 4 §.

För kalenderåret 2003 och efterföljande kalenderår skall de i första och andra *styckena* angivna skattebeloppen räknas om på det sätt som i fråga om skatt på bränslen anges i 2 kap. 10 §. Belopp som anges i tiondels ören skall dock avrundas till hela tiondels ören.

3. 22,7 öre per kilowattimme för elektrisk kraft som förbrukas i övriga fall.

Om elektrisk kraft förbrukas för att framställa värme som inte är skattepliktig enligt 12 kap. 1 §, och värmen förbrukas för annan än yrkesmässig verksamhet, utgör dock energiskatten

1. 16,8 öre per kilowattimme vid förbrukning i kommuner som anges i 4 §, och

2. 22,7 öre per kilowattimme vid förbrukning i andra kommuner än de som anges i 4 §.

För kalenderåret 2006 och efterföljande kalenderår skall de i första *stycket* 2-3 och andra *stycket* angivna skattebeloppen räknas om på det sätt som i fråga om skatt på bränslen anges i 2 kap. 10 §. Belopp som anges i tiondels ören skall dock avrundas till hela tiondels ören.

Med högspänningsabonnemang enligt första stycket 1 avses sådant abonnemang som ansluter till nätinnehavares eller lokal nätinnehavares elnät med högre nominell växelspanning än 1 000 volt.

5 §

Skyldig att betala energiskatt (skattskyldig) är den som *i Sverige*

1. yrkesmässigt framställer skattepliktig elektrisk kraft (producent),

2. yrkesmässigt levererar av honom framställd skattepliktig elektrisk kraft eller av annan framställd elektrisk kraft (leverantör), och

3. den som för annat ändamål än som avses i 9 § säljer eller förbrukar elektrisk kraft, som förvärvats utan skatt mot försäkran enligt 11 §.

Den för vars räkning elektrisk kraft förs in till Sverige och den som utan att betala ersättning tar emot skattepliktig elektrisk kraft anses ha framställt den elektriska kraften.

Skyldig att betala energiskatt (skattskyldig) är den som

1. *i Sverige* yrkesmässigt framställer skattepliktig elektrisk kraft (producent),

2. överför skattepliktig elektrisk kraft med stöd av koncession som meddelats enligt 2 kap. ellagen (1997:857) (nätinnehavare),

3. godkänts enligt 5 a § (lokal nätinnehavare),

4. fått elektrisk kraft överförd mot försäkran enligt 11 § och som använder den elektriska kraften för annat ändamål än som angetts i försäkran, och

5. i annat fall än som avses i 1–3 för in elektrisk kraft till Sverige via ett elnät som inte innehas av en nätinnehavare.

Skattskyldighet enligt första stycket 2 föreligger inte för Affärsverket svenska kraftnät.

5 a §

Som lokal nätinnehavare får godkännas den som, utan att vara nätinnehavare enligt 5 § första stycket 2, överför elektrisk kraft till annan

1. om den elektriska kraften förbrukas både i yrkesmässig verksamhet och annan verksamhet och godkännandet underlättar fastställandet av åter-

betalning och återföring enligt 13 och 15 §§, eller

2. viss del av förbrukningen utgör sådan förbrukning som avses i 3 § första stycket 1 b eller 9 § första stycket 1–3

om han med hänsyn till sina ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt är lämplig som lokal nätinnehavare.

Godkännande av lokal nätinnehavare skall återkallas om förutsättningarna för godkännande inte längre finns eller om den lokala nätinnehavaren begär det. Ett beslut om återkallelse gäller omedelbart, om inte något annat anges i beslutet.

7 §¹²

Skyldigheten att betala energiskatt inträder

- | | |
|--|--|
| <p>1. för den som är skattskyldig enligt 5 § första stycket 1 <i>eller</i> 2, när elektrisk kraft</p> <p>a) <i>levereras</i> till en förbrukare som inte är skattskyldig enligt 5 § första stycket 1 <i>eller</i> 2, eller</p> <p>b) <i>tas i anspråk</i> för annat ändamål än <i>försäljning</i>, och</p> <p>2. för den som är skattskyldig enligt 5 § första stycket 3, när elektrisk kraft <i>levereras till en köpare eller tas i anspråk</i> för annat ändamål än <i>försäljning</i>.</p> | <p>1. för den som är skattskyldig enligt 5 § första stycket 1–3, när elektrisk kraft</p> <p>a) <i>överförs</i> till en förbrukare som inte är skattskyldig enligt 5 § första stycket 1–3, eller</p> <p>b) <i>används</i> för annat ändamål än <i>överföring</i>,</p> <p>2. för den som är skattskyldig enligt 5 § första stycket 4, när elektrisk kraft <i>används</i> för annat ändamål än <i>som angetts i försäkringen enligt 11 §, och</i></p> <p>3. <i>för den som är skattskyldig enligt 5 § första stycket 5, när elektrisk kraft förs in till Sverige.</i></p> <p><i>Skattskyldighet enligt första stycket 1 a inträder inte vid</i></p> |
|--|--|

¹² Senaste lydelse 2002:422.

*överföring som sker till Affärs-
verket svenska kraftnät.*

8 §

Energiskatt som skall betalas av den som är skattskyldig enligt 5 § första stycket 1 *eller* 2 skall bestämmas på grundval av mätning av den elektriska kraftens energiinnehåll.

När det finns särskilda skäl får beskattningsmyndigheten i visst fall medge att energiskatten får bestämmas på annan grund än mätning av den elektriska kraften.

Om den elektriska kraften inte kan bestämmas på en grund som anges i första eller andra stycket skall den i stället beräknas efter vad som är skäligt.

Energiskatt som skall betalas av den som är skattskyldig enligt 5 § första stycket 1–3 skall bestämmas på grundval av mätning av den elektriska kraftens energiinnehåll.

9 §¹³

Den som är skattskyldig för energiskatt på elektrisk kraft får göra avdrag för skatt på elektrisk kraft som

1. förbrukats eller sålts för förbrukning i tåg eller annat spårbundet transportmedel eller för motordrift eller uppvärmning i omedelbart samband med sådan förbrukning,

2. förbrukats eller sålts för förbrukning för annat ändamål än motordrift eller uppvärmning eller för användning i omedelbart samband med sådan förbrukning,

3. förbrukats eller sålts för förbrukning vid sådan framställning av produkter som avses i 6 a kap. 1 § 6,

4. framställts i en kraftvärmeanläggning och förbrukats för el-, gas-, värme- eller vattenförsörjning i den egna verksamheten i den mån avdrag inte har gjorts enligt 7 kap. 1 § första stycket 4 i fall som avses i 6 a kap. 1 § 7,

2. i huvudsak förbrukats eller sålts för förbrukning i en kemisk reduktionsprocess, i en elektrolysprocess eller i en metallurgisk process,

3. förbrukats vid sådan framställning av produkter som avses i 6 a kap. 1 § 6 eller 7.

¹³ Senaste lydelse 2001:518.

5. förbrukats eller sålts för förbrukning vid sådan överföring av elektrisk kraft på det elektriska nätet som utförs av den som ansvarar för förvaltningen av nätet i syfte att upprätthålla nätets funktion.

Avdrag enligt första stycket 1–3 för elektrisk kraft som överförs till en förbrukare medges endast om förbrukaren lämnat sådan försäkran som avses i 11 § första stycket.

11 §¹⁴

Annan än den som är skattskyldig enligt 5 § första stycket 1 eller 2 får köpa elektrisk kraft utan energiskatt mot att han lämnar en försäkran till leverantören att den elektriska kraften skall användas för ett sådant ändamål som avses i 9 § första stycket 1–3 eller 5.

Annan än den som är skattskyldig enligt 5 § första stycket 1–3 kan få elektrisk kraft överförd utan energiskatt mot att han lämnar en försäkran till nätinnehavare eller lokal nätinnehavare att den elektriska kraften skall användas för ett sådant ändamål som avses i 9 § första stycket 1–3.

Annan än den som är skattskyldig enligt 5 § första stycket 1–3, och som har ett högspänningsabonnemang, kan få elektrisk kraft överförd till den skattesats som anges i 3 § första stycket 1 mot att han lämnar en försäkran till nätinnehavare eller lokal nätinnehavare att den elektriska kraften skall användas i yrkesmässig verksamhet.

¹⁴ Senaste lydelse 2002:422.

12 §¹⁵

Om elektrisk kraft har förbrukats i annan yrkesmässig jordbruksverksamhet än vid växthusodling eller i yrkesmässig skogsbruks- eller vattenbruksverksamhet, beslutar beskattningsmyndigheten efter ansökan om återbetalning av energiskatten på den elektriska kraften.

Ansökan om återbetalning skall omfatta perioden den 1 juli den 30 juni (årsperiod). Om sökanden beräknas förbruka elektrisk kraft i större omfattning, får dock beskattningsmyndigheten medge att ansökan görs per kalenderkvartal. Ett sådant beslut får återkallas om sökanden begär det eller förutsättningar för medgivande inte finns. Rätt till återbetalning föreligger endast för den del av skattebeloppet som överstiger 1 000 kronor per årsperiod.

Ansökan om återbetalning av energiskatt skall lämnas in till beskattningsmyndigheten inom ett år efter utgången av årsperioden respektive kalenderkvartalet.

Om skattepliktig elektrisk kraft framställts i ett vindkraftverk i Sverige beslutar beskattningsmyndigheten efter ansökan om kompensation med 18,1 öre per kilowattimme.

Ansökan om kompensation skall göras av den som producerat den skattepliktiga elektriska kraften och skall omfatta en kalendermånad.

Ansökan om kompensation skall lämnas in till beskattningsmyndigheten inom ett år efter utgången av kalendermånaden.

13 §

Om elektrisk kraft har förbrukats i yrkesmässig verksamhet medges återbetalning per kilowattimme med skillnaden mellan debiterad energiskatt och 0,5 öre.

Första stycket gäller inte sådan elektrisk kraft som beskattas enligt 3 § första stycket 1 eller 3 § andra

¹⁵ Senaste lydelse 2000:484.

stycket.

14 §

Rätt till återbetalning enligt 13 § föreligger för den som fått elektrisk kraft överförd från en skattskyldig enligt 5 § första stycket 1–3. Rätten till återbetalning omfattar även sådan elektrisk kraft som via denne förbrukats av annan i yrkesmässig verksamhet.

15 §

Om den debiterade energiskatten eller det antal kilowattimmar som legat till grund för återbetalning enligt 13 § ändras på grund av kreditering eller motsvarande från nätinnehavaren, skall det därigenom för högt återbetalade beloppet återföras.

16 §

Ifråga om återbetalning eller återföring enligt 13–15 gäller bestämmelserna i taxeringslagen (1990:324).

12 kap. Energiskatt på värme

Skattepliktig värme

1 §

Värme är skattepliktig om den levereras från ett fjärrvärmesystem som består av ett sammanhängande ledningsnät, från vilket värmen bjuds ut kommersiellt inom distributionsområdet, och

har minst 50 olika avtalskunder, vilka tillsammans förvärvar mer än 30 gigawatt timmar värme per år.

Fjärrvärmesystemets försäljningsvolym enligt första stycket skall bestämmas utifrån försäljningen under kalenderåret två år före det innevarande kalenderåret.

När det finns särskilda skäl får beskattningsmyndigheten i visst fall medge att försäljningsvolymen bestäms på annan grund än vad som anges i andra stycket

Skattebelopp

2 §

Energiskatten utgör

1. 0 öre per kilowattimme för värme som förbrukas i yrkesmässig verksamhet om

a) förbrukaren är skattskyldig enligt 3 § 1-2, eller

b) värmen förbrukas för yrkesmässig verksamhet och förbrukaren har lämnat sådan försäkran som avses i 6 §.

2. 3,0 öre per kilowattimme för värme som förbrukas i övriga fall.

För kalenderåret 2006 och efterföljande kalenderår skall det i första stycket 2 angivna skattebeloppet räknas om på det sätt som i fråga om skatt på bränslen anges i 2 kap. 10 §. Beloppet skall avrundas till hela tiondels ören.

Vem som är skattskyldig**3 §**

Skyldig att betala energiskatt (skattskyldig) är den som

1. i Sverige yrkesmässigt framställer skattepliktig värme (producent),

2. i Sverige yrkesmässigt levererar skattepliktig värme (leverantör), och

3. fått värme levererad mot försäkran enligt 6 § och som förbrukar värmen för annan än yrkesmässig verksamhet.

Skattskyldighetens inträde**4 §**

Skyldigheten att betala energiskatt inträder

1. för den som är skattskyldig enligt 3 § 1-2, när värme levereras till en förbrukare som inte är skattskyldig enligt 3 § 1-2, eller

2. för den som är skattskyldig enligt 3 § 3, när värme används för annat ändamål än som angetts i försäkran enligt 6 §.

Mätning av värme**5 §**

Energiskatt som skall betalas av den som är skattskyldig enligt 3 § 1-2 skall bestämmas på grundval av mätning av värmen med avseende på energi.

När det finns särskilda skäl får

beskattningsmyndigheten i visst fall medge att energiskatten får bestämmas på annan grund än mätning av värmen.

Om värmeenergin inte kan bestämmas på en grund som anges i första eller andra stycket skall den i stället beräknas efter vad som är skäligt.

Inköp mot försäkran

6 §

Annan än den som är skattskyldig enligt 3 § 1-2 kan få värme levererad till den skattesats som anges i 2 § första stycket 1 mot att han lämnar en försäkran till leverantören att värmen skall förbrukas för yrkesmässig verksamhet.

Återbetalning av energiskatt m.m.

7 §

Om värme har förbrukats för yrkesmässig verksamhet medges återbetalning per kilowattimme med skillnaden mellan debiterad energiskatt och 0 öre.

Första stycket gäller inte sådan värme som beskattas enligt 2 § första stycket 1.

8 §

Rätt till återbetalning enligt 7 § föreligger för den som fått värme levererad från en skattskyldig enligt 3 § 1-2. Rätten till återbetalning omfattar även

sådan värme som via denne förbrukats av annan för yrkesmässig verksamhet.

9 §

Om den debiterade energiskatten eller det antal kilowattimmar som legat till grund för återbetalning enligt 7 § ändras på grund av kreditering eller motsvarande från värmeleverantören, skall det därigenom för högt återbetalade beloppet återföras.

10 §

Ifråga om återbetalning eller återföring enligt 7–9 gäller bestämmelserna i taxeringslagen (1990:324).

Övergångsbestämmelserna

2.¹⁶ För tid fram till den 1 januari 2004 medger beskattningsmyndigheten efter ansökan, utöver vad som framgår av den nya lydelsen av 9 kap. 9 §, att vid industriell framställning av produkter av andra mineraliska ämnen än metaller koldioxidskatten på annat bränsle än sådant som beskattas som mineraloljeprodukt och som förbrukats för annat ändamål än drift av motordrivna fordon tas ut med sådant belopp

2. För tid fram till den 1 juli 2004 medger beskattningsmyndigheten efter ansökan, utöver vad som framgår av den nya lydelsen av 9 kap. 9 §, att vid industriell framställning av produkter av andra mineraliska ämnen än metaller koldioxidskatten på annat bränsle än sådant som beskattas som mineraloljeprodukt och som förbrukats för annat ändamål än drift av motordrivna fordon tas ut med sådant belopp att

¹⁶ Senaste lydelse 2002:1142.

att skatten för den som bedriver framställningen inte överstiger 1,2 procent av de framställda produkternas försäljningsvärde.

Ansökan om nedsättning enligt första stycket skall omfatta en period om ett kalenderår och skall lämnas in till beskattningsmyndigheten senast inom ett år efter kalenderårets utgång.

Bestämmelserna i 9 kap. 9 a och 9 b §§ tillämpas även på sådan nedsättning som avses i första stycket.

skatten för den som bedriver framställningen inte överstiger 1,2 procent av de framställda produkternas försäljningsvärde.

Ansökan om nedsättning enligt första stycket skall omfatta en period om ett kalenderår och skall lämnas in till beskattningsmyndigheten senast inom ett år efter kalenderårets utgång.

Bestämmelserna i 9 kap. 9 a och 9 b §§ tillämpas även på sådan nedsättning som avses i första stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2004 i fråga om punkten 2 i övergångsbestämmelserna till lagen (1997:479) om ändring i nämnda lag och i övrigt den 1 juli 2004. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet.

2 Förslag till lag om ändring i skattebetalningslagen (1997:483)

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 4 §, 3 kap. 1 §, 11 kap. 1 och 10 §§ och 14 kap. 7 §§ skattebetalningslagen (1997:483) skall ha följande lydelse,

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

4 §¹⁷

Vad som sägs i denna lag om skatt och skattskyldig gäller även

1. avgift och avgiftsskyldig,
2. belopp som skall dras från ersättning för arbete, ränta eller utdelning för betalning av preliminär skatt (avdragen skatt) och den som är skyldig att göra sådant avdrag, samt
3. skattetillägg, förseningsavgift, kontrollavgift och ränta och den som är skyldig att betala skattetillägg, avgift eller ränta.

Med skatt likställs

1. belopp som någon annan än den skattskyldige är betalningsskyldig för enligt denna lag eller, såvitt gäller belopp som har debiterats enligt denna lag, 2 kap. 20 § lagen (1980:1102) om handelsbolag och enkla bolag, och

2. belopp som betalats tillbaka till den skattskyldige men som på grund av ett senare beskattningsbeslut skall betalas in igen till skattemyndigheten.

Med skattskyldig likställs

1. handelsbolag även om det inte är skyldigt att betala någon av de skatter som anges i 1 §,

2. den som har rätt till återbetalning av ingående mervärdesskatt enligt 10 kap. 9–13 §§ mervärdesskattelagen (1994:200),

3. den som utan att vara skattskyldig här i landet har fått en F-skattsedel enligt 4 kap. 7 eller 8 §,

4. den som skattemyndigheten enligt 23 kap. 3 § har beslutat skall svara för redovisning och betalning av skatt som hänför sig till verksamhet som bedrivs genom enkelt bolag eller partrederi,

5. den som är grupphuvudman enligt 6 §,

6. delägare i handelsbolag som enligt 2 kap. 20 § lagen om handelsbolag och enkla bolag har ålagts betalningsskyldighet för

¹⁷ Senaste lydelse 2002:400.

skatt,

7. dödsbo som enligt 54 § lagen (1941:416) om arvsskatt och gåvoskatt skall förskjuta arvsskatt,

8. den som har rätt till återbetalning enligt

a) 24 eller 25 § lagen (1972:266) om skatt på annonser och reklam,

b) 8 § lagen (1984:409) om skatt på gödselmedel,

c) 29 eller 30 § lagen (1994:1563) om tobaksskatt, eller

d) 28–30 §§ lagen (1994:1564) om alkoholskatt, och

9. den som har rätt till återbetalning, kompensation eller nedsättning enligt 9 kap. 2–6 §§ eller 8 a, 9, 10 eller 11 § eller 11 kap. 12 § lagen (1994:1776) om skatt på energi eller omfattas av ett slutligt beslut om *skattenedsättning* enligt 9 kap. 9 b § andra stycket samma lag.

9. den som har rätt till återbetalning *eller* kompensation enligt 9 kap. 2–6 §§ eller 8 a, 9, 10 eller 11 §, 11 kap. 12–13 § eller 12 kap. 7 § lagen (1994:1776) om skatt på energi eller omfattas av ett slutligt beslut om *återbetalning* enligt 9 kap. 9 b § andra stycket samma lag.

3 kap.

1 §¹⁸

Skattemyndigheten skall registrera

1. den som är skyldig att göra skatteavdrag enligt 5 kap. eller betala arbetsgivaravgifter,

2. den som är skattskyldig enligt mervärdesskattelagen (1994:200), med undantag av en sådan mervärdesskattegrupp som avses i 6 a kap. 1 § mervärdesskattelagen och av den som är skattskyldig endast på grund av förvärv av sådana varor som anges i 2 a kap. 3 § första stycket 1 och 2 nämnda lag,

3. den som är grupphuvudman,

4. den som har rätt till återbetalning av ingående mervärdesskatt enligt 10 kap. 9–13 §§ mervärdesskattelagen,

5. den som gör sådant gemenskapsinternt förvärv som är undantaget från skatteplikt enligt 3 kap. 30 d § första stycket mervärdesskattelagen,

6. den som är skattskyldig och redovisningsskyldig enligt lagen (1972:266) om skatt på annonser och reklam, och

¹⁸ Senaste lydelse 2002:400.

7. den som är skattskyldig enligt
- a) lagen (1972:820) om skatt på spel,
 - b) 4 § första stycket 1 lagen (1984:409) om skatt på gödselmedel,
 - c) lagen (1984:410) om skatt på bekämpningsmedel,
 - d) lagen (1990:1427) om särskild premieskatt för grupplivförsäkring, m.m.,
 - e) lagen (1991:1482) om lotteriskatt,
 - f) 10, 13 eller 15 § eller 16 § första stycket eller 38 § 1 lagen (1994:1563) om tobaksskatt,
 - g) 9, 12, 14 eller 15 § lagen (1994:1564) om alkoholskatt,
 - h) 4 kap. 3, 6, 8 eller 10 § eller 12 § 1 eller 11 kap. 5 § första stycket 1 eller 2 lagen (1994:1776) om skatt på energi, eller 2 lagen (1994:1776) om skatt på energi,
 - i) lagen (1995:1667) om skatt på naturgrus,
 - j) lagen (1999:673) om skatt på avfall, eller
 - k) lagen (2000:466) om skatt på termisk effekt i kärnkraftsreaktorer.

En fysisk person skall för visst år vara registrerad hos den skattemyndighet som enligt 2 kap. 1 § första stycket är behörig att fatta beslut som rör den personen.

En juridisk person skall för visst år vara registrerad hos den skattemyndighet som enligt 2 kap. 2 § första–fjärde styckena var behörig att fatta beslut som rör den personen.

I samband med ett beslut enligt 2 kap. 5 § får beslutas att registreringen skall ske hos den skattemyndighet som tar över behörigheten att fatta beslut.

11 kap.¹⁹

1 §

Genom beskattningsbeslut bestäms om den som är skattskyldig skall betala skatt eller få tillbaka skatt och skattens storlek.

Som beskattningsbeslut anses också

1. beslut om betalningsskyldighet enligt 12 kap.,
2. omprövningsbeslut enligt 21 kap.,
3. beslut i fråga om återbetalning av ingående skatt enligt 10 kap. 9–13 §§ mervärdesskattelagen (1994:200),
4. beslut om betalningsskyldighet för arvsskatt och gåvoskatt

¹⁹ Senaste lydelse 2002:400.

enligt lagen (1941:416) om arvsskatt och gåvoskatt,

5. beslut om återbetalning av skatt enligt

a) 24 eller 25 § lagen (1972:266) om skatt på annonser och reklam,

b) 8 § lagen (1984:409) om skatt på gödselmedel,

c) 29 eller 30 § lagen (1994:1563) om tobaksskatt, eller

d) 28–30 §§ lagen (1994:1564) om alkoholskatt, och

6. beslut om återbetalning, 6. beslut om återbetalning
 kompensation *eller nedsättning* eller kompensation enligt 9 kap.
 enligt 9 kap. 2–6 §§, 8 a, 9 eller 9 2–4, och 6 §§, 8 a, 9 eller 9 b §
 b § andra stycket eller 10 eller andra stycket eller 10 eller 11 §
 11 § eller 11 kap. 12 § lagen eller 11 kap. 12 § lagen
 (1994:1776) om skatt på energi. (1994:1776) om skatt på energi.

11 kap.

10 §²⁰

I slutlig skatt ingår

1. skatt som avses i 1 kap. 1 § första stycket taxeringslagen (1990:324),

2. egenavgift som avses i 3 kap. socialavgiftslagen (2000:980),

3. skatt som avses i 2 § lagen (1990:659) om särskild löneskatt på vissa förvärvsinkomster,

4. begravningsavgift enligt begravningslagen (1990:1144), om den inte ingår i avgiften enligt 7,

5. sådan mervärdesskatt som enligt 10 kap. 31 § första stycket denna lag skall redovisas i självdeklaration,

6. avgift som avses i 2 § lagen (1994:1920) om allmän löneavgift, och

7. avgift som avses i lagen (1999:291) om avgift till registrerat trossamfund.

8. sådan energi- och koldioxidskatt som återbetalas enligt 9 kap. 5 §, 11 kap. 13 § och 12 kap. 7 § lagen (1994:1776) om skatt på energi.

²⁰ Senaste lydelse 2000:985.

14 kap.²¹

7 §

Skattemyndigheten får besluta om skatterevision för att kontrollera

1. att deklarations- och annan uppgiftsskyldighet fullgjorts riktigt och fullständigt,

2. att förutsättningar finns att fullgöra uppgiftsskyldighet som kan antas uppkomma,

3. skatteupplag enligt lagen (1994:1563) om tobaksskatt, lagen (1994:1564) om alkoholskatt eller lagen (1994:1776) om skatt på energi,

4. att den som ansökt om återbetalning, kompensation eller *nedsättning* av punktskatt i fall som avses i 1 kap. 4 § tredje stycket 9 har lämnat riktiga och fullständiga uppgifter, eller

4. att den som ansökt om återbetalning eller kompensation av punktskatt i fall som avses i 9 kap. 2–4, 6 §§ eller 8 a, 9, 10 eller 11 §, och 11 kap. 12 lagen (1994:1776) om skatt på energi eller omfattas av ett slutligt beslut om återbetalning enligt 9 kap. 9 b § andra stycket samma lag har lämnat riktiga och fullständiga uppgifter.

5. att den som ansökt om återbetalning av punktskatt i fall som avses i 1 kap. 4 § tredje stycket 8 har lämnat riktiga och fullständiga uppgifter.

Skattemyndigheten får besluta om skatterevision också för att inhämta uppgifter av betydelse för kontroll enligt första stycket 1–4 av någon annan än den som revideras.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2004. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet.

²¹ Senaste lydelse 2002:400.

3 Förslag till lag om ändring i taxeringslagen (1990:324)

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 1 § och 5 kap. 1 § taxeringslagen (1990:324) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.²²

1 §

Denna lag gäller vid fastställelse av underlaget för att ta ut skatt eller avgift (taxering) enligt

1. inkomstskattelagen (1999:1229),
2. lagen (1997:323) om statlig förmögenhetsskatt,
3. lagen (1984:1052) om statlig fastighetsskatt,
4. lagen (1990:661) om avkastningsskatt på pensionsmedel i fall som avses i 2 § första stycket 1-5 och 7 nämnda lag,
5. lagen (1991:687) om särskild löneskatt på pensionskostnader,
6. lagen (1994:1744) om allmän pensionsavgift.

Lagen gäller även vid handläggning av ärenden om särskilda avgifter (skattetillägg och förseningsavgift) om inte annat följer av 5 kap.

Lagen innehåller bestämmelser som skall gälla vid handläggning av mål om taxering och särskilda avgifter i allmän förvaltningsdomstol.

Att bestämmelserna i denna lag gäller även i fråga om förfarandet för fastställelse av mervärdesskatt i vissa fall framgår av 10 kap. 31 § skattebetalningslagen (1997:483).

Att bestämmelserna i denna lag gäller även i fråga om förfarandet för fastställelse av återbetalning eller återföring av energi- och koldioxidskatt i vissa fall framgår av 9 kap. 5 §, 11 kap. 16 § och 12 kap. 10 § lagen (1994:1776) om skatt på energi.

²² Senaste lydelse 1999:1261.

5 kap.**1 §²³**

Om en skattskyldig på något annat sätt än muntligen under förfarandet har lämnat en uppgift till ledning för taxeringen och uppgiften befinns oriktig, skall en särskild avgift (skattetillägg) tas ut. Detsamma gäller, om en sådan uppgift har lämnats i ett mål om taxering och uppgiften inte har godtagits efter prövning i sak.

Skattetillägg enligt första stycket tas ut med tjugo procent av den mervärdesskatt och med fyrtio procent av sådan skatt som avses i 1 kap. 1 § första stycket 1–5 som, om den oriktiga uppgiften hade godtagits, inte skulle ha påförts den skattskyldige eller hans make eller, i fråga om förmögenhetsskatt, person som sambeskattas med honom, eller, vad gäller mervärdesskatt, felaktigt skulle ha tillgodoräknats honom. Skulle den oriktiga uppgiften, om den hade godtagits, ha medfört sådant underskott av en näringsverksamhet eller i inkomstslaget tjänst som inte utnyttjas taxeringsåret, skall skattetillägg i stället beräknas på ett underlag som utgör en fjärdedel av den minskning av underskottet som rättelsen av den oriktiga uppgiften medfört.

Avgiftsberäkning enligt andra stycket sker efter tjugo procent eller, vad gäller mervärdesskatt, tio procent av underlaget när den oriktiga uppgiften har rättats eller hade kunnat rättas med ledning av kontrollmaterial som normalt är tillgängligt för skattemyndigheten och som varit tillgängligt för myndigheten före utgången av november taxeringsåret.

Avgiftsberäkning enligt andra stycket sker efter tio procent eller, vad gäller mervärdesskatt, fem procent av underlaget, när den oriktiga uppgiften avser periodisering eller därmed jämställd fråga.

Vad som i andra-fjärde styckena sägs om mervärdesskatt skall äga motsvarande tillämpning på återbetalning eller återföring av energi- och koldioxidskatt.

²³ Senaste lydelse 1999:1261.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2004 och tillämpas första gången vid 2005 års taxering. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet.

4 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:1227) om självdeklarationer och kontrolluppgifter

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 2 och 5 §§ lagen (2001:1227) om självdeklarationer och kontrolluppgifter skall ha följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

2 §

I självdeklarationerna lämnas uppgifter till ledning för

1. egen taxering enligt taxeringslagen (1990:324),
2. taxering enligt taxeringslagen av delägare i svenska handelsbolag och medlemmar i europeiska ekonomiska intressegrupperingar,
3. beslut om mervärdesskatt i fall som avses i 3 kap. 14 §,
4. bestämmande av underlag för egenavgifter enligt 3 kap. socialavgiftslagen (2000:980),
5. bestämmande av underlag för skatt enligt lagen (1990:659) om särskild löneskatt på vissa förvärvsinkomster,
6. bestämmande av underlag för avgift enligt lagen (1994:1920) om allmän löneavgift, samt
7. beräkning av pensionsgrundande inkomst enligt lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension.

8. beslut om återbetalning eller återföring av energi- och koldioxidskatt enligt 9 kap. 5 och 11 kap. 13 och 15 §§ och 12 kap. 7 och 9 lagen (1994:1776) om skatt på energi.

Bestämmelser om skyldighet att lämna självdeklaration finns i 2 kap.

5 §

Om inget annat anges har termer och uttryck som används i denna lag samma betydelse och tillämpningsområde som i

1. a) taxeringslagen (1990:324),
- b) inkomstskattelagen (1999:1229),
- c) lagen (1984:1052) om statlig fastighetsskatt,
- d) lagen (1990:659) om särskild löneskatt på vissa förvärvsinkomster,
- e) lagen (1990:661) om avkastningsskatt på pensionsmedel i fall som avses i 2 § första stycket 1-5 och 7 den lagen,
- f) lagen (1991:687) om särskild löneskatt på pensionskostnader,
- g) lagen (1994:1744) om allmän pensionsavgift,
- h) lagen (1994:1920) om allmän löneavgift,
- i) lagen (1997:323) om statlig förmögenhetsskatt, och
- j) 3 kap. socialavgiftslagen (2000:980)

när det gäller bestämmelser om skyldighet att lämna uppgifter till ledning för taxering och annat bestämmande av underlag för skatt eller avgift, bedömning av skattskyldighet, beskattning enligt lagen (1991:586) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta eller beskattning utomlands,

2. mervärdesskattelagen (1994:200) när det gäller redovisning av mervärdesskatt, *samt*

3. skattebetalningslagen (1997:483) när det gäller skyldighet att lämna uppgifter till ledning för registrering av skatteavdrag.

3. skattebetalningslagen (1997:483) när det gäller skyldighet att lämna uppgifter till ledning för registrering av skatteavdrag, *samt*

4. *lagen (1994:1776) om skatt på energi när det gäller återbetalning och återföring av energi- och koldioxidskatt.*

Vid användandet i denna lag av termer och uttryck som avses i inkomstskattelagen (1999:1229) skall med juridisk person även avses dödsbon, handelsbolag och europeiska ekonomiska intressegrupperingar men inte värdepappersfonder.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2004 och tillämpas första gången vid 2005 års taxering. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet.

Del I

En reformerad energi-
beskattning

1 Inledning

1.1 Kommitténs uppdrag

Enligt kommittédirektiven (dir. 2001:29) har kommittén fått i uppdrag att göra en översyn av nedsättningsreglerna på energibeskattningsområdet. Kommittén skall därvid utreda utformningen av regler för nedsättning av skatt på energi som förbrukas för uppvärmning och drift av stationära motorer inom sektorer som är utsatta för internationell konkurrens. Kommittén skall vidare analysera och föreslå lämpliga kriterier för vad som bör anses vara konkurrensutsatt verksamhet och i vad mån detta bör motivera energiskattelättnader. Detta innebär att kommittén skall utreda förutsättningarna för *en annan avgränsning av området för energiskattenedsättning för de konkurrensutsatta sektorerna än vad som gäller i dag*. Kommitténs förslag till utformning av reglerna för energiskattenedsättning skall omfatta beskattning av såväl fossila bränslen som el. En central utgångspunkt för kommitténs arbete är Skatteväxlingskommitténs modell. Som en mycket viktig del av uppdraget gäller att kommittén skall följa utvecklingen inom EU och justera analysen efter de EG-rättsliga förutsättningarna. *Särskilt* skall EG:s regler om statligt stöd beaktas. Härutöver har kommittén att göra en översyn av uppbördsreglerna för elbeskattningen.

Direktiven återges i sin helhet i *bilaga 1*.

1.2 Kommitténs arbete

Under arbetets gång har ordförande och sekretariatet haft kontakter med olika berörda parter. Möten har därvid hållits med ett stort antal branschorganisationer och i vissa fall även enskilda företag. Dessa branschorganisationer och företag anges i betänkandets *bilaga 2*. Studiebesök har gjorts på Berendsen Textil Service,

Boliden AB, Göteborgs Tvätt AB samt LKAB. Ett större sammanträffande med företrädare för de företag som ingår i petrokemiindustrin i Stenungsund har genomförts. Kommittén har i sin helhet gjort studiebesök vid CEMENTA AB:s anläggningar i Slite på Gotland. En dialog har förts med flera andra utredningar. Här kan särskilt nämnas den täta dialog som förevarit mellan kommittén och FlexMex2-delegationen (N 2000:07). Utöver vad som nu angivits har i vissa frågor kontakter tagits med representanter för några europeiska finansministerier.

1.3 Framställningar

Genom beslut av regeringen har följande framställningar överlämnats till kommittén:

Jönköping Energi AB har i en skrivelse den 31 juli 1996 hemställt att skattereglerna ändras vid värmeleveranser till industri.

Svenska Fjärrvärmeföreningen har i en skrivelse den 5 september 1996, såvitt nu är ifråga, hemställt att redovisningsperioden skall medges vara helår vid leverans av fjärrvärme till industrin. Vidare har föreningen i en skrivelse den 18 maj 1998 hemställt att skattereglerna vid leverans av fjärrkyla till industri skall jämföras med vad som gäller vid motsvarande leverans av fjärrvärme.

Cementa AB har i en skrivelse den 26 juni 1997 hemställt dels att dieselskattenivån på bolagets arbetsfordon jämföras med vad som gäller för arbetsfordon i gruvindustriell tillverkningsverksamhet dels att det kol som används för framställning av klinker skattebefrias.

EKAN-gruppen har i skrivelser den 10 november 1997 och den 23 mars 1998 lämnat förslag på förändringar av uppbördsreglerna för elbeskattningen.

Sveriges Tvätteriförbund har i skrivelser den 4 och 25 mars 1998 samt den 5 juni 2001 hemställt att tvättindustrin i energibeskattningshänseende jämföras med tillverkningsindustrin.

Svenska Kalkföreningen har i skrivelser den 5 mars, den 12 mars och den 16 juni 1998 redogjort för de ekonomiska konsekvenser en höjning av energiskatterna skulle få för medlemsföretagen.

Vega Energi AB har i en skrivelse den 27 mars 1998 hemställt att skattereglerna vid leverans av fjärrkyla till industri skall jämföras med vad som gäller vid motsvarande leverans av fjärrvärme.

Karlshamn Energi AB har i skrivelser den 1 april och den 2 juli 1998 lämnat synpunkter på energibeskattningen.

Svenska Bioenergiföreningen (SVEBIO) har i skrivelser den 27 september 1998 och den 3 maj 1999 lämnat förslag till utformning av den framtida energibeskattningen.

Svensk Handel har i en skrivelse inkommen till Regeringskansliet den 14 december 1998 hemställt att all serviceverksamhet skall vara undantagen från energiskatt på el.

Svenska Naturskyddsföreningen har i en skrivelse den 26 maj 1999 lämnat synpunkter och förslag på den framtida energibeskattningen.

Energikontor Sydost har i en skrivelse den 13 mars 2000 lämnat synpunkter på SVEBIO:s förslag till utformning av den framtida energibeskattningen.

S-nätverket för orter med energiintensiv industri har i skrivelse den 16 augusti 2000 lämnat synpunkter på möjligheten till nedsättning av koldioxidskatten vid framställning av cement och bränd kalk. S-nätverket har vidare i skrivelser den 2 maj 2001 och den 15 februari 2002 lämnat synpunkter på konkurrenssnedvridande skatter och orter med energiintensiv industri.

Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) och *Gröna Näringens Riksorganisation (GRO)* har i en gemensam skrivelse den 14 maj 2001 hemställt att växthusodlingens energibeskattnings avsevärt reduceras.

Korsberga Bilverkstad har i en skrivelse den 10 juli 2001 hemställt om ett klagande avseende tillverkningsindustrins skattesubventioner.

Solberga Handelsträdgård har i en skrivelse den 3 september 2001 lämnat synpunkter på trädgårdsnäringens konkurrenssituation.

Drott Kontor Norr AB, Drott Kontor Söder AB, Celexa Fastighetskapital AB, SEB Fastighetsförvaltning AB, Skanska Fastigheter Stockholm AB och *Jonas Lang Lasalle Asset Management Service AB* har i gemensam skrivelse inkommen till Regeringskansliet den 17 september 2001 hemställt om befrielse från skattskyldighet för energiskatt på el.

LRF, Sveriges Energiföreningars Riksorganisation, Svenska Vindkraftsföreningen, Sveriges Vindkraftsleverantörer, Småverkens Riksförening och *SVEBIO* har i gemensam skrivelse den 22 januari 2002 lämnat synpunkter på styrmedel inom energiområdet.

Oberoende Elhandlare har i skrivelse den 14 februari 2002 hemställt att uppbördsreglerna för elbeskattningen görs om och att uppbörden framdeles skall åligga nätföretagen.

Trä- och Möbelindustriförbundet har i skrivelse den 21 mars 2002 hemställt att träskiveindustrin ges möjlighet att på lika villkor konkurrera om träråvara, såg- och kutterspån med energiomvandlingssektorn.

Till kommittén har följande framställningar inkommit:

Björknäsgårdens Hotel har i skrivelse den 21 februari 2002 hemställt att näringslivets energibesättning likställs samt att eventuell differentiering i sådant fall skall vara regionalt betingad.

Trä- och Möbelindustriförbundet har i skrivelse den 14 maj 2002 hemställt att en översyn görs av den aktuella energi- och koldioxidbeskattningen så att konkurrensneutralitet uppstår mellan träskiveindustrins och energiomvandlingssektorns betalningsförmåga.

Svenska Kolinstitutet har i skrivelse den 17 november 2002 lämnat synpunkter på den nuvarande energibesättningens betydelse för kol som energislag

GRO har i skrivelse den 2 december 2002 lämnat synpunkter på reglerna kring godkända skattebefriade förbrukare.

LRF har i skrivelse den 6 februari 2003 lämnat vissa synpunkter avseende värmeskatt och biobränsletillgångar.

BilSweden har i skrivelse den 7 mars 2003 lämnat synpunkter på finansieringen av kommitténs förslag.

Utöver nu nämnda framställningar har synpunkter av olika karaktär framförts samt visst material överlämnats vid de möten m.m. som redogjorts för ovan under 1.2.

Kommittén har tagit del av framställningarna och vägt in synpunkterna tillsammans med övrigt utredningsmaterial. Framställningarna får anses besvarade med detta betänkande.

1.4 Betänkandets innehåll

Betänkandets inledande avdelning, kapitel 1–4, omfattar utgångspunkter, principiella överväganden samt sammanfattande förslag. Därefter följer ytterligare fyra avdelningar. I den andra avdelningen, som omfattar kapitel 5–11, behandlas den närmare utformningen av kommitténs förslag beträffande beskattningen av bränslen, el och värme. Den tredje avdelningen, som omfattar kapitel

12–15, innehåller deskriptiva bakgrundskapitel. I den fjärde avdelningen återfinns konsekvensanalyser av kommitténs förslag samt författningskommentarer, kap. 16 och 17. I den femte och avslutande avdelningen finns betänkandets reservationer, särskilda yttranden och bilagor.

2 Utgångspunkter

I kapitlet redovisas såväl nationella som internationella utgångspunkter för kommitténs arbete. Enligt direktiven skall kommittén bland annat beakta riktlinjerna för energibeskattningen i 1997 års energiöverenskommelse samt de av riksdagen fastställda nationella miljö kvalitetsmålen. Sedan direktiven gavs har riksdagen fattat ett nytt energipolitiskt beslut (prop. 2001/02:143, bet. 2001/02:NU17, rskr. 2001/02:317), vilket även det är av relevans för kommitténs arbete. Därutöver har kommittén att arbeta inom ramen för en fortsatt grön skatteväxling. Det övriga arbete som bedrivs för förverkligande av skatteväxlingsstrategin är således av betydelse. Vad beträffar de begränsningar som tillämpliga EG-bestämmelser lägger är dessa förhållandevis omfattande. De berörs därför endast översiktligt i detta kapitel. En mer uttömmande redovisning återfinns i betänkandets kapitel 12.

2.1 Den svenska energipolitiken

2.1.1 1991 års energipolitiska riktlinjer

Riksdagen beslutade våren 1991 om riktlinjer för energipolitiken (prop. 1990/91:88, bet. 1990/91:NU40, rskr. 1990/91:373). Beslutet grundade sig i allt väsentligt på en överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Folkpartiet liberalerna och Centerpartiet.

I överenskommelsen slogs bland annat fast att energipolitikens mål var att på kort och lång sikt trygga tillgången på el och annan energi på med omvärlden konkurrenskraftiga villkor. Beträffande åtgärder för ny kraftproduktion uttalades ett principiellt stöd för tanken på ett energiskattesystem i vilket skatten på fossila bränslen är beroende av de utsläpp som förbränningen ger upphov till snarare än vad den producerade energin används till. Emellertid sades

också att totalkostnaderna i den svenska elproduktionen och för den elintensiva industrin därigenom skulle höjas. Åtgärder mot koldioxidutsläpp från elproduktion borde därför samordnas med övriga länder i Europa. I avvaktan på en sådan samordning måste andra styrmedel än koldioxidskatten utnyttjas för att främja förnybara energislag och kraftvärmen. I överenskommelsen ingick att flera sådana styrmedel infördes, bland annat en generell skattelättnad för kraftvärme och investeringsbidrag till bibränsleeldade kraftvärmeverk. I samband med regeringsskiftet hösten 1991 ställde sig även Moderata Samlingspartiet och Kristdemokratiska Samhällspartiet bakom de beslutade riktlinjerna.

2.1.2 1997 års energipolitiska program

Regeringen bjöd varen 1996 in riksdagspartierna till överläggningar i syfte att skapa ett underlag för långsiktigt hållbara beslut om energipolitiken. Överläggningarna ledde till en överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet och Vänsterpartiet om riktlinjer för energipolitiken. Regeringens proposition 1996/97:84 *En uthållig energiförsörjning* utgår från denna överenskommelse. Överenskommelsen godkändes av riksdagen (bet. 1996/97:12, rskr. 1996/97:272).

I överenskommelsen fastslogs att de energipolitiska riktlinjerna från 1991 skulle ligga fast. Den svenska energipolitikens mål är att på kort och lång sikt trygga tillgången på el och annan energi på med omvärlden konkurrenskraftiga villkor. Energipolitiken skall skapa villkoren för en effektiv energianvändning och en kostnads-effektiv svensk energiförsörjning med låg negativ påverkan på hälsa, miljö och klimat samt underlätta omställningen till ett ekologiskt uthålligt samhälle. Härigenom främjas en god ekonomisk och social utveckling i Sverige. Energipolitiken skall bidra till att stabila förutsättningar skapas för ett konkurrenskraftigt näringsliv och till en förnyelse och utveckling av den svenska industrin. Energipolitiken skall också bidra till ett breddat energi-, miljö- och klimatsamarbete i Östersjöregionen.

Landets elförsörjning skall tryggas genom ett energisystem som grundas på varaktiga, helst inhemska och förnybara, energikällor samt en effektiv energianvändning. Energin skall användas så effektivt som möjligt med hänsyn tagen till alla resurstillgångar. Stränga krav skall ställas på säkerhet och omsorg om hälsa och

miljö vid användning och utveckling av all energiteknik. Kärnkraften skall ersättas med effektivisering av elanvändningen, konvertering till förnybara energislag samt miljömässigt acceptabel elproduktionsteknik. Användningen av fossila bränslen bör hållas på en låg nivå. Naturgasen är det fördelaktigaste fossila bränslet och det befintliga naturgasnätet bör utnyttjas. Nationalälvarna och de övriga älvsträckor som riksdagen har undantagit från utbyggnad skyddas även fortsättningsvis.

En säker tillgång på el till ett rimligt pris är en viktig förutsättning för den svenska industrins internationella konkurrenskraft. Energipolitiken skall utformas så att denna förutsättning bevaras. En ökad produktion och ekonomisk aktivitet är av avgörande betydelse för sysselsättningen och därmed för vår framtida välfärd. Med utgångspunkt i den politik för ekonomisk tillväxt som riksdagen beslutat om bör elanvändningen för industrins produktion ges möjlighet att öka under det närmaste decenniet. En effektiv elanvändning skall främjas i såväl industrin som andra samhällssektorer.

Det energipolitiska programmet består av två delar, dels ett program med fokus på ökad tillförsel av förnybar elproduktion och minskad elanvändning i ett kortare perspektiv, dels ett program av mer forskningsinriktad och långsiktig karaktär.

Det kortsiktiga programmet

Programmet omfattar åtgärder som syftar till att minska användningen av el för uppvärmning, utnyttja det befintliga elsystemet effektivare och öka tillförseln av el och värme från förnybara energikällor.

Det kortsiktiga programmet löpte under femårsperioden 1998–2002. Programmet omfattade totalt 3,1 miljarder kronor, varav 1,65 miljarder kronor för minskad elanvändning i bostäder och lokaler och 450 miljoner kronor för effektivare energianvändning. Dessutom ingick 1 miljard kronor för stöd till ökad tillförsel av el från förnybara energislag.

Programmet syftade till att ersätta bortfallet av elproduktion från Barsebäcksverkets andra reaktor. Ett villkor för stängningen av reaktorn är enligt 1997 års beslut att bortfallet av elproduktion kan kompenseras genom att:

- minska användningen av el för uppvärmning i bostäder och lokaler,
- öka tillförseln av el och värme från förnybara energikällor och
- utnyttja det befintliga energisystemet effektivare och främja åtgärder för effektivare energianvändning.

Det kortsiktiga programmet har utvärderats av regeringen. En bedömning av om villkoren för en stängning av Barsebäck 2 var uppfyllda redovisades i skrivelsen 2000/01:15 *Den fortsatta omställningen av energisystemet m.m.* Regeringen bedömde i skrivelsen att villkoren för stängning av reaktorn före den 1 juli 2001 inte var uppfyllda. Riksdagen delade regeringens bedömning och välkomnade i sin behandling av skrivelsen regeringens avsikt att återkomma till riksdagen med en förnyad prövning av villkorsuppfyllelsen hösten 2001. Under våren 2001 inhämtade regeringen underlag inför prövningen från Statens energimyndighet och från Svenska kraftnät. Hösten 2001 redovisades regeringens bedömning, vid den förnyade prövningen, i skrivelsen 2001/02:22 *En förnyad prövning av stängningen av Barsebäck 2*. Där redovisades regeringens avsikt att ta initiativ i syfte att säkra en fortsatt bred majoritet för en stabil och långsiktig energipolitik. I övrigt ansåg regeringen att den fortsatta omställningen av energisystemet i huvudsak borde ske i enlighet med vad som tidigare redovisats i skrivelsen från 2000. I skrivelsen angavs vidare följande. Regeringens bedömning i skrivelsen från 2000 var att en stängning kan genomföras senast under 2003, efter det att erforderliga åtgärder fått genomslag. I prop. 2002/03:85 gör regeringen bedömningen att riksdagens villkor för en stängning av Barsebäck 2 före utgången av år 2003 inte är helt uppfyllda vad avser effektbalansen och påverkan på miljön och klimatet. Regeringen anför därvid i första hand att möjligheterna till en snabb stängning prövas inom ramen för en förhandlingslösning. I andra hand har regeringen ambitionen att besluta om stängning av reaktorn med stöd av lagen om kärnkraftens avveckling, efter det att erforderliga åtgärder har genomförts. Enligt regeringens bedömning kan förberedelser och genomförande av detta åstadkommas före utgången av april 2004.

Det långsiktiga programmet

Tyngdpunkten i det långsiktiga programmet ligger vid långsiktiga insatser för forskning, utveckling och demonstration av ny teknik. Det långsiktiga programmet löper ut 2004. Regeringen beslutade i december 2001 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att granska och utvärdera insatserna inom 1997 års energipolitiska program, analysera behovet av förändringar och lämna förslag till riktlinjer för det långsiktiga programmet inför den planeringsperiod som inleds 2003 (dir. 2001:122). Utredaren skall också redovisa insatser som skall leda till en långsiktigt hållbar omställning av energisystemet. Uppdraget skall redovisas senast den 1 juni 2003.

1997 års energipolitiska program och energibeskattningen

I prop. 1996/97:84 anför regeringen följande rörande energibeskattningsfunktionen inom det energipolitiska programmet:

Energibeskattningen skall ge goda förutsättningar för den svenska industrins internationella konkurrenskraft. Det skall vara lönsamt att investera i varu- och tjänsteproduktion i Sverige och det skall vara fördelaktigt att investera i ekologisk energiteknik, bland annat effektivare energianvändning. Produktionsskatten på kärnkraft skall utformas enligt dessa principer. Beskattningen bör ge drivkrafter för hushållning och konvertering till förnybara energislag, samtidigt som den inte skall påverka industrins internationella konkurrenskraft negativt. Beskattningsreglerna bör främja elproduktion med förnybara energislag. Naturgasens miljöfördelar jämfört med olja och kol skall beaktas.

2.1.3 2002 års energiproposition

Den 21 mars 2002 överlämnade regeringen propositionen *Samverkan för en trygg, effektiv och miljövänlig energiförsörjning* (prop. 2001/02:143) till riksdagen.

Propositionen bygger på en överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet och Vänsterpartiet. Avsikten bakom uppgörelsen är att, med bibehållen huvudinriktning, fortsätta det samarbete som inleddes i samband med 1997 års energipolitiska beslut. Framförallt ges dock nya förslag inom dessa fyra områden:

- En ny metod för att främja miljövänlig och förnybar elproduktion (elcertifikat).
- Åtgärder för en effektivare energianvändning.
- Förslag på hur kraftvärmens konkurrenskraft i energisystemet kan stärkas.
- Förslag till åtgärder för en långsiktigt hållbar politik för den fortsatta kärnkraftsavvecklingen och omställningen av energisystemet.

Nedan redogörs närmare för propositionens förslag inom de nämnda områdena.

En ny metod för att främja miljövänlig och förnybar elproduktion

Regeringen anför att ett vägledande mål bör vara att användningen av el från förnybara energikällor skall öka med 10 TWh från 2002 års nivå till år 2010. År 2004 är en kontrollstation inlagd för klimatarbetet och i samband med den bör målet utvärderas. Om det visar sig att det finns förutsättningar för att ytterligare öka elproduktionen med förnybara energikällor, bedömer regeringen att en lämplig ambitionsnivå skall vara att öka den årliga förnybara elproduktionen med 15 TWh från 2002 års nivå till år 2012. För att uppnå målen var regeringens avsikt att från den 1 januari 2003, i enlighet med ett riksdagsbeslut från november 2000, införa ett system baserat på elcertifikat. Införandet av ett system med elcertifikat har dock skjutits upp till den 1 maj 2003¹.

Systemet kommer att baseras på kvoter för användningen av el från förnybara energikällor. Energekällor som skall anses vara förnybara är vindkraft, solenergi, geotermisk energi, vattenkraft, vågenergi och biobränslen. Certifikatsystemet bygger på att producenter av el från förnybara energikällor får elcertifikat av staten för den el som produceras. Varje MWh skall ge ett certifikat. Den el som produceras säljer producenten som vanligt på elmarknaden och får en intäkt från elförsäljningen. Certifikatet som producenten erhållit av staten kan också säljas och på så sätt ge producenten en extra intäkt. Den som producerar el från förnybara energikällor

¹ Se prop. 2002/03:1 s. 186 samt prop. 2002/03:40 *Elcertifikat för att främja förnybara energikällor*.

får alltså intäkter från både elförsäljning och försäljning av certifikat.

För att efterfrågan skall bli tillräckligt stor blir det obligatoriskt för kunder och elleverantörer att köpa en viss mängd certifikat i förhållande till sin elanvändning, en s.k. kvotplikt införs. Hur stor andel certifikat som måste köpas bestäms av riksdagen. Om kunderna och elleverantörerna inte fullgör sin kvotplikt skall en sanktionsavgift betalas till staten. Allt eftersom mängden certifikat som kunder och elleverantörer måste köpa ökar, stiger efterfrågan och därmed priset på certifikat.

Åtgärder för en effektivare energianvändning

I propositionen anför regeringen att de statliga insatserna dels bör inriktas på att stödja den effektivisering som sker spontant i samhället och dels på den som sker som en följd av olika styrmedel. Insatserna bör också vara anpassade till marknadens mekanismer. Syftet med insatserna är att stimulera användningen av befintlig effektiv teknik och att främja introduktion av ny teknik. Detta görs genom information och kunskapsspridning, i samarbete mellan kommunal, regional och central nivå, samt genom att miljöanpassad produktutveckling stimuleras. Insatserna skall bidra till de miljö kvalitetsmål som riksdagen har antagit (se 2.2 nedan).

Förslag på hur kraftvärmens konkurrenskraft i energisystemet kan stärkas

I avvaktan på att Skattenedsetningskommittén lämnar sitt förslag, gör regeringen bedömningen att möjligheterna bör undersökas att lägga fram förslag till en temporär ändring i energibeskattningen för kraftvärme i fjärrvärmesystem, innebärande att reglerna likställs med dem som gäller för industrins mottrycksproduktion (jfr figur 13.1 i avsnitt 13.6.). Det poängteras att en prövning fordras av EG-kommissionen om en eventuell skatteförändring är tillätlig enligt reglerna om statsstöd. I de överväganden som görs anför regeringen att den tänkta förändringen i kraftvärmens energibeskattnings skulle medföra en generell förbättring av kraftvärmens konkurrenssituation samt leda till högre elproduktion i befintliga kraftvärmeverk och även till en förbättring av förutsättningarna för invester-

ingar i ny kraftvärme. Något förslag lämnas emellertid inte utan regeringens avsäg återkomma till frågan i budgetpropositionen för år 2003.

Dessförinnan lämnade dock Finansdepartementet i en promemoria (ärende nr Fi2002/2635) av den 5 juli 2002 förslag om hur skatteändringarna för kraftvärmen skall utformas. Utöver de rent lagtekniska förslagen föreslås även att möjligheten till avdrag för energiskatt på el som produceras i kraftvärmeverk och som används i egen verksamhet som består av el-, gas-, värme- eller vattenförsörjning tas bort (11 kap. 9 § 4 lagen (1994:1776) om skatt på energi, LSE). Vidare föreslås att regler om proportionering skall införas i 6 a kap. 3 § LSE för att fördela insatta bränslen på elproduktion respektive värmeproduktion. Detta till skillnad mot vad som nu gäller där den skattskyldige själv får välja ordningen mellan bränslena vid beräkning av skatteavdragen. Promemorian har följts upp i budgetpropositionen för år 2003 där förslagen återfinns i princip oförändrade i förhållande till vad som uttalades i promemorian (prop. 2002/03:1). Riksdagen avslög dock regeringens förslag om nya regler för kraftvärmebeskattningen eftersom något statsstöds godkännande från EG-kommissionen ännu inte förelåg (se bet. 2002/03:FiU1 s. 231, rskr. 2002/03:24). Kommissionens statsstödsprövning är ännu inte avslutad.

Förslag till åtgärder för en långsiktigt hållbar politik för den fortsatta kärnkrafts utvecklingen och omställningen av energisystemet.

I Tyskland träffades i juni 2000 ett avtal mellan regeringen och kraftindustrin om stängningen av de tyska kärnkraftverken. Genom avtalen fastställs en total elproduktionsram. Ramen formuleras som en maximal energimängd som får produceras i de befintliga reaktorerna under deras återstående livslängd. Produktionsvolymen kan relativt fritt fördelas i tiden och mellan kärnkraftverken. Avtalet innehåller även åtaganden från båda parter avseende den framtida energiförsörjningen.

Regeringen anser att möjligheten att träffa ett avtal liknande det tyska bör provas även i Sverige. Regeringen avser därför att inbjuda företrädare för industrin till överläggningar i syfte att nå en överenskommelse om en långsiktigt hållbar politik för den fortsatta omställningen av energisystemet. I juni 2002 beslutade regeringen

om en förhandlingsman med uppdraget att för statens del genomföra överläggningar med industrin i syfte att förbereda en sådan överenskommelse. Detta initiativ innebär inte att regeringen ändrar sin tidigare bedömning att stängningen av den andra reaktorn i Barsebäck kan genomföras senast före utgången av 2003. Enligt regeringen bör överenskommelsen skapa gynnsamma förutsättningar för en företagsekonomiskt försvarbar fortsatt drift och successiv stängning av kärnkraften, samtidigt som annan miljövänlig elproduktion tas i drift och elförsörjningen tryggas. Regeringen menar därför att en sådan överenskommelse skulle kunna ha betydande fördelar på den avreglerade elmarknaden jämfört med en lagreglerad avveckling av återstående reaktorer. Detta ger möjlighet för alla parter att samlas kring gemensamma långsiktiga lösningar för att genomföra den nödvändiga energiomställningen och därigenom uppnå en hållbar tillväxt och utveckling.

2.2 De av riksdagen fastställda miljö kvalitetsmålen

2.2.1 Svenska miljömål – miljöpolitik för ett hållbart Sverige

På förslag av regeringen i proposition 1997/98:145 *Svenska Miljömål – miljöpolitik för ett hållbart Sverige* fattade riksdagen i bred enighet våren 1999 beslut om en ny struktur i arbetet med miljömål. Femton nationella miljö kvalitetsmål fastställdes. De femton målen omfattar:

- 1) Begränsad klimatpåverkan
- 2) Frisk luft
- 3) Bara naturlig försurning
- 4) Giftfri miljö
- 5) Skyddande ozonskikt
- 6) Säker strålmiljö
- 7) Ingen övergödning
- 8) Levande sjöar och vattendrag
- 9) Grundvatten av god kvalitet
- 10) Hav i balans samt levande kust och skärgård
- 11) Myllrande våtmarker
- 12) Levande skogar
- 13) Ett rikt odlingslandskap
- 14) Storslagen fjällmiljö
- 15) God bebyggd miljö

Samtidigt som riksdagen fattade beslut om att anta de femton övergripande miljökvalitetsmålen begärde riksdagen att i ett sammanhang få ta ställning till alla de delmål, åtgärder och strategier som behövs för att nå de femton övergripande miljökvalitetsmålen (bet. 1998/99MJU:6, rskr. 1998/99:183).

2.2.2 Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier

Den 26 april 2001 beslutade regeringen om propositionen *Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier* (prop. 2000/01:130). I propositionen föreslår regeringen ungefär 60 delmål för fjorton av de femton miljökvalitetsmålen. Riksdagen har beslutat i enlighet med propositionen (bet. 2001/02:MJU3, rskr. 2001/02:36). Det femtonde målet, klimatmålet, behandlas i en separat proposition. Tidigare under 2001 presenterade regeringen delmål för miljökvalitetsmålet *Giftfri miljö* (prop. 2000/01:65, bet. 2000/01:MJU15, rskr. 2000/01:269). Den nya miljömålsstrukturen dvs. miljökvalitetsmålen med tillhörande delmål, skall ersätta de miljömål som riksdagen antagit inom ramen för miljöpolitiken före beslutet från våren 1999. De femton miljökvalitetsmålen gör den ekologiska dimensionen i begreppet hållbar utveckling tydlig. De är formulerade utifrån den miljöpåverkan naturen tål och definierar det tillstånd för den svenska miljön som regeringen med dagens kunskap menar att miljöarbetet skall sikta mot.

Regeringens övergripande miljöpolitiska mål är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta (det s.k. generationsmålet). För att tydliggöra vilken miljö kvalitet som eftersträvas i ett generationsperspektiv återges innebörden av respektive miljökvalitetsmål i ett antal punkter som närmare anger vilken miljö kvalitet som skall ha nåtts inom en generation. Till varje miljökvalitetsmål föreslås mellan tre och åtta delmål. Förhållandet mellan miljökvalitetsmålen och delmålen kan beskrivas så att miljökvalitetsmålen definierar det tillstånd för den svenska miljön som miljöarbetet skall sikta mot, medan delmålen skall ange inriktning och tidsperspektiv i det fortsatta konkreta miljöarbetet. Delmålen avser i de allra flesta fall läget år 2010. I några fall har en annan tidpunkt valts. Delmålen kan i sin tur vara av olika karaktär. De kan avse en viss miljö kvalitet som skall vara uppnådd eller vissa förändringar beträffande t.ex. utsläpp, som skall vara genomförda i enlighet med delmålet. Regeringen

anser att det är viktigt att miljöarbetet ses dynamiskt och i ett globalt perspektiv. Erfarenheten visar att det är svårt att förutse framtida miljöproblem. Nya och i dag okända eller underskattade miljöproblem kan komma att bli aktuella allt eftersom tiden går, kunskaperna ökar och ny, miljöanpassad teknik introduceras. Det innebär att förslagen på mål och medel så långt möjligt är utformade så att de kan anpassas till nya förutsättningar.

2.2.3 Miljömålet Begränsad klimatpåverkan

Enligt regeringens bedömning i proposition 2000/01:130 bör miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* i ett generationsperspektiv bland annat innebära att åtgärdsarbetet inriktas på att halten av koldioxid i atmosfären stabiliseras på en halt lägre än 550 ppm samt att halterna av övriga växthusgaser i atmosfären inte ökar. Målets uppfyllande är till avgörande del beroende av insatser i alla länder. Enligt samma proposition bör miljö kvalitetsmålet preciseras och kompletteras bland annat med delmål som avser utsläpp av koldioxid och andra växthusgaser samt med förslag till strategi på klimatområdet. Miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan* behandlas i en särskild proposition om en svensk klimatstrategi (prop. 2001/02:55, bet. MJU 2001/02:10, rskr. 2001/02:163). I propositionen föreslår regeringen att de svenska utsläppen av växthusgaser skall, som ett medelvärde för perioden 2008-2012, vara minst fyra procent lägre än utsläppen år 1990. En begränsad klimatpåverkan skall uppnås genom en aktiv klimatpolitik som integreras i hela samhället. Regeringen har i juli 2001 tillkallat en delegation med uppgift att utarbeta ett förslag till ett svenskt system och ett regelverk för Kyoto-protokollets flexibla mekanismer (se 2.6.1 nedan).

2.2.4 Miljömålen och energibeskattningen

Miljömålskommittén har i betänkandet SOU 2000:52 gjort bedömningen att utformningen av systemet för energibeskattnings är av avgörande betydelse för att uppnå miljö kvalitetsmålen *Begränsad klimatpåverkan*, *Frisk luft*, *Bara naturlig försurning* och en *God bebyggd miljö*.

Principerna för ett energibeskattningsystem i linje med miljö-kvalitetsmålen kan enligt Miljömålskommittén sammanfattas enligt följande:

- Polluter pays principle (PPP), dvs. förorenaren betalar. Viktigt är att samtliga effekter av energi- och transporter synliggörs för förorenaren genom priset, dvs. även intrångseffekterna. Med andra ord skall förorenaren eller den som på annat sätt orsakar skada betala för den skada som åstadkoms och inte ges betalt för att ändra sitt beteende. Hur mycket förorenaren skall betala för åstadkommen miljöskada avgörs utifrån politiska ställningstaganden baserade på marginalkostnader för att nå kvantifierade och tidsbundna mål². Styrmedlen utformas således i syfte att uppnå miljö-kvalitetsmålen inom utsatt tid.
- En miljöstyrande beskattning tas ut i produktionsledet, för att styra fram den samhällsekonomiskt effektivaste mixen av insatsfaktorer i energiproduktion. För att effektivisera användningen, tas en volymstyrande beskattning ut i konsumtionsledet.
- Det ökade skattetrycket på användning av energi och transporter balanseras genom t.ex. en höjning av grundavdraget för inkomsttagare eller sänkta arbetsgivaravgifter, s.k. skatteväxling.
- De optimala internaliserande miljöskatterna fñas in successivt i takt med en nedtrappning av annan beskattning så att skattetrycket på näringsliv och hushåll hålls ungefär konstant. Den successiva infasningen motiveras dels av att skillnaderna gentemot omvärlden behöver reduceras, och dels av att anpassningskostnaderna för sektorerna blir lägre. Det handlar om att inte öka det totala skattetrycket utan att omfördela detsamma.
- Administrativ enkelhet eftersträvas utan att avkall görs på den miljöstyrande effekten. Systemet måste göras begripligt och hanterligt för de berörda.

Dessutom bedömde kommittén det väsentligt att:

- Energiproduktion med hög verkningsgrad premieras.
- Energiskattens nivå gör det mer lönsamt för hushåll, näringsliv och offentlig sektor att effektivisera sin energianvändning.
- Överlåtbara utsläppsrätter övervägs också för utsläpp av kväveoxider.

² Se SIKA 1999:6, s. 53.

Ett energibeskattningsystem i linje med generationsmålet kan dock inte lösa alla frågor utan måste kompletteras på en rad punkter för att ta hänsyn till exempelvis lokala förutsättningar. Vad gäller kompletterande ekonomisk styrning för t.ex. energieffektiviseringar, inomhusmiljöåtgärder eller byte av gammal och ur miljösynpunkt dålig teknik för småskalig vedeldning etc. bör avdrag prioriteras framför bidrag riktade till vissa specifika åtgärder. Det är också av central betydelse att miljöskadliga subventioner minimeras.³ I samband med utredningen av energiskattesystemet bör möjligheterna till samhällsekonomiskt effektivare sätt att subventionera t.ex. energiintensiv industri övervägas.

2.3 Den svenska miljöskyddslagstiftningen.

2.3.1 Allmänt om den svenska miljöskyddslagstiftningen

Den svenska lagstiftningstekniken för att reglera utsläpp och annan miljöpåverkan från fasta punktkällor bygger på en traditionell form av regelstyrning med tillstånd, villkor och tillsyn. Miljöskyddslagen (1969:387) tillkom redan i slutet av 1960-talet och var till sin räckvidd den mest omfattade miljörettsliga lagstiftningen innan miljöbalken trädde i kraft. Tillkomsten av miljöskyddslagen och dess tillämpning ledde till avsevärda förbättringar av den svenska miljön, särskilt när det gällde att komma till rätta med förorenande vattenutsläpp från bebyggelse och industrier samt luftföroreningar från stora anläggningar. Genom miljöbalken, som trädde i kraft 1999, samlades den centrala miljölagstiftningen i ett gemensamt lagverk. Till följd av miljöbalken upphörde 15 tidigare miljölagar, däribland miljöskyddslagen, att gälla.

En huvudtanke med miljöskyddslagen var att miljöstörande verksamheter i viss utsträckning måste tolereras, men för att få utöva s.k. miljöfarlig verksamhet gällde krav på val av bästa rimliga plats samt skyldigheter att vidta försiktighetsmått och skyddsåtgärder m.m.

Tillämpningen av miljöskyddslagen byggde väsentligen på tillstånds- och anmälningsplikt samt tillsyn. Frågor om tillstånd prövades av en särskild myndighet, Koncessionsnämnden för miljöskydd. Nämndens beslut kunde överklagas hos regeringen. Verksamheter av mindre omfattning och med lindrigare verkningar prö-

³ Se Miljöräkenskaper Rapport 2000:3.

vades av länsstyrelsen vars beslut kunde överklagas hos Koncessionsnämnden. Enligt miljöskyddslagen gällde som huvudregel att varje verksamhet prövades individuellt. Motsvarande gäller enligt den nuvarande miljöbalken, dock har koncessionsnämndens prövning övertagits av fem särskilt inrättade miljödomstolar.

För att ge prövningssystemet den dynamik och flexibilitet som krävs för samlade bedömningar konstruerades miljöskyddslagen och miljöbalken som en utpräglad ramlagstiftning. De materiella kravbestämmelserna är kortfattade och allmänt hållna. Generella föreskrifter med specifikt angivna utsläppsnormer för särskilt utpekade industrianläggningar förekommer endast i begränsad utsträckning. I stället fastställs individuella utsläppsvillkor och andra krav på försiktighetsmått av prövningsmyndigheten inom ramen för vad som kan anses vara tekniskt och ekonomiskt möjligt respektive miljömässigt motiverat.

Ett integrerat, samordnat prövningsförfarande gäller således för industrianläggningar. All väsentlig påverkan från en anläggning i form av utsläpp till luft, vatten och mark, buller och andra störningar prövas i ett sammanhang och regleras med villkor i ett enda tillståndsbeslut. Fördelen med ett sådant integrerat synsätt är att det möjliggör för prövningsmyndigheten att i varje enskilt fall se till vad som är bäst för miljön som helhet. Anläggningsspecifika förhållanden, lokalisering och tekniska förutsättningar har ofta haft stor betydelse för vilka krav som slutligen fastställs.

Det övergripande målet med miljöbalken är att främja en hållbar utveckling. En sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människan har ett ansvar att förvalta naturen. Detta innebär att den som bedriver någon form av verksamhet eller vidtar åtgärder av olika slag alltid skall se till att människors hälsa liksom miljön skyddas mot skador och olägenheter. Vidare skall den biologiska mångfalden bevaras och värdefulla kultur- och naturmiljöer skyddas och värdas. Mark- och vattenområden skall användas så att från en ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt en långsiktigt god hushållning tryggas.

2.3.2 Prövning av tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet

Samtliga energiintensiva industrisektorer utgör tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet och har i dag fastställda, anläggnings-specifika utsläppsvillkor enligt 1969 års miljöskyddslag eller 1999

års miljöbalk. I stort sett samtliga industrianläggningar som kan anses energiintensiva utgör s.k. A-anläggningar enligt miljöbalken. Det betyder att tillståndsmyndighet för sådana verksamheter är någon av de fem miljödomstolarna i landet.

I miljöskyddslagen och tillhörande förordning fanns detaljerade regler om hur ett tillståndsärende skulle handläggas. Denna ordning gäller även prövningsförfarandet enligt miljöbalken. Reglerna innebär att varje verksamhet prövas individuellt. En viktig princip vid prövningen är kravet på att företaget måste ha samrätt i skälig omfattning och på lämpligt sätt med statliga och kommunala myndigheter, organisationer och enskilda som kan ha ett intresse i saken innan ansökan lämnas till tillståndsmyndigheten.

En miljökonsekvensbeskrivning skall ingå i en ansökan om tillstånd. Syftet med en sådan beskrivning är att identifiera och beskriva de direkta och indirekta effekter som en planerad verksamhet eller åtgärd kan medföra på människor, djur, växter, mark, vatten, luft, klimat, landskap och kulturmiljö. Vidare skall en beskrivning ges av påverkan på hushållningen med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt samt på annan hushållning med material, råvaror och energi. Syftet är att tillståndsmyndigheten skall kunna göra en samlad bedömning av dessa effekter på människors hälsa och på miljön.

Innan beslut fattas i varje individuellt ärende håller tillståndsmyndigheten ett sammanträde på platsen samt företar en besiktning av densamma. Ingående diskussioner förs regelmässigt med de aktuella företagen. Om det gäller en förnyad prövning av en redan befintlig anläggning krävs ingående uppföljning av hur verksamheten bedrivits under den tid det äldre tillståndet gällt. Tillståndsbesluten innehåller villkor angående t.ex. utsläpp av föroreningar och krav på reningsutrustning. Villkoren gäller i princip tio år men kan omprövas tidigare under vissa förutsättningar, t.ex. förändringar i verksamheten som innebär att nytt tillstånd måste sökas.

Tillsyn över hur meddelade tillstånd följs utövas av länsstyrelsen eller, efter ett särskilt delegationsbeslut, de kommunala miljö- och hälsoskyddsnämnderna. Den som utövar miljöfarlig verksamhet som omfattas av tillståndplikt skall varje år lämna en miljörapport till tillsynsmyndigheten. Miljörapporten skall bland annat innehålla en sammanställning över utförda mätningar över utsläpp etc. enligt gällande kontrollprogram. I rapporten skall även information lämnas om ytterligare mätningar, undersökningar och uppskattningar

som är gjorda i avsikt att ge en heltäckande bild av utsläppen från anläggningen och deras påverkan på omgivningen.

Miljöskyddslagen innehöll sanktionsbestämmelser om överträdelser av förbud mot vissa typer av miljöfarlig verksamhet och överträdelser av beslut och villkor. Straffmaximum för brott mot miljöskyddslagen var två års fängelse. I miljöbalken har straffbestämmelserna skärpts och för grovt miljöbrott gäller numera fängelse i högst sex år. Vidare infördes en miljöstraffavgift på mellan 5 000 till 100 000 kronor, som efter beslut av tillsynsmyndigheten skall betalas av en verksamhetsutövare när denne åsidosätter vissa föreskrifter. Det kan t.ex. gälla att underlåta att lämna miljörapport, påbörja en verksamhet eller vidta en åtgärd som är tillstånds- eller anmälningspliktig utan att ha fått tillstånd eller gjort anmälan eller inte följa tillstånd och villkor som meddelats med stöd av miljöbalken.

2.4 Grön skatteväxling

2.4.1 Vad är grön skatteväxling?

Begreppet grön skatteväxling har en förhållandevis oprecis betydelse. Klart är emellertid att begreppet innebär höjd skatt på miljöskadlig aktivitet samtidigt som intäkterna härifrån används i något annat syfte, och då företrädesvis genom sänkt skatt på arbete. Tanken bakom detta är att en sådan skatteväxling skall vara intäktsneutral för staten samtidigt som den leder till såväl miljövinster som ökad sysselsättning. Regeringen har uttalat att det främsta syftet bakom en grön skatteväxling i Sverige är att öka miljörelateringen av skattesystemet. I samband med skattereformen 1990/1991 togs de första stegen i en grön skatteväxling. Sverige var ett av de första länderna i världen som genomförde en grön skatteväxling, även om begreppet som sådant inte användes då.

2.4.2 Riksdagens beslut om grön skatteväxling

I 2000 års ekonomiska vårproposition aviserade regeringen en skatteväxling för perioden 2001–2010. Utrymmet för skatteväxlingen uppskattades till cirka 30 miljarder kronor. Regeringen anförde att en ökad miljörelatering av skattesystemet genom en

grön skatteväxling var nödvändig för att möjliggöra ett förverkligande av de mål regering och riksdag fastställt på miljöområdet.

I budgetpropositionen för år 2001 (prop. 2000/01:1) presenterade regeringen en strategi för en fortsatt grön skatteväxling. I december 2000 beslutade riksdagen i enlighet härmed. I budgetpropositionen drogs riktlinjerna upp för en reformering av energiskattestrukturen med utgångspunkt i Skatteväxlingskommitténs principskiss (se 2.5.2 nedan). Ett successivt införande av Skatteväxlingskommitténs modell bedömdes kunna skapa en energiskattemiljö som säkerställer en effektiv miljöstyrning och en offentlig-finansiell varaktig finansiering av sänkta skatter på arbete. Reformen avsågs ske stegvis. Vad gäller de konkurrensutsatta sektorerna uttalades att det reducerade skatteuttaget för dessa borde behållas, men att utformningen av nedsättningssystemet för tillverkningsindustrin samt jordbruks-, skogsbruks- och vattenbruksnäringarna borde utredas vidare. Även alternativa avgränsningar borde utredas.

Det första steget i skatteväxlingen togs 2001 och omslöt 3,3 miljarder kronor. För år 2002 föreslog regeringen i budgetpropositionen en skatteväxling på cirka 2 miljarder kronor. Det tredje steget aviserades i budgetpropositionen för år 2003 och omslöt 2,6 miljarder kronor. Efter en överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet ökades beloppet till 3,0 miljarder kronor.

2.5 Skatteväxlingskommittén

2.5.1 Skatteväxlingskommitténs arbete

Skatteväxlingskommittén hade två huvuduppgifter. Den *första* var att analysera de befintliga energi- och miljöskatternas samhällsekonomiska effekter i vid mening. Analysen skulle, förutom skatternas miljöpåverkan, även omfatta effekterna på näringslivets konkurrenskraft, sysselsättningen, effektiviteten i resursallokeringen och de offentliga finanserna. Den *andra* huvuduppgiften var att, på basis av den ovan nämnda utvärderingen, analysera förutsättningarna för och effekterna av olika slag av skatteväxling. Analysen skulle omfatta såväl utvidgning av befintliga, miljörelaterade skatter som införande av nya. Grundat på redovisningen av dessa uppgifter skulle kommittén, om analysen gav underlag för detta, lämna för-

slag till ökad miljörelatering av skattesystemet. Kommitténs slutsats var att det går att ta ytterligare steg i en grön skatteväxling om det sker på ett varsamt och balanserat sätt. I sitt slutbetänkande *Skatter, miljö och sysselsättning* (SOU 1997:11) presenterade Skatteväxlingskommittén en modell för hur energiskattesystemet skulle kunna utformas i syfte att göra det mer överskådligt och stabilt samtidigt som miljörelateringen ökar. Modellen utgör ett underlag för det fortsatta arbetet med att utforma den svenska energibeskattningen och representerar inte något formellt förslag från kommittén. Såsom ovan redovisats har regeringen dock föreslagit att den fortsatta reformeringen av energiskattestrukturen skall ske med utgångspunkt i Skatteväxlingskommitténs modell.

2.5.2 Skatteväxlingskommitténs modell

Skatteväxlingskommitténs modell utgår från de element som finns i dagens skattesystem och det faktum att miljörelaterade skatter bör tas ut så generellt som möjligt för att uppnå bästa styreffekt. Utgångspunkten är att alla fossila bränslen och bibränslen skall beskattas med summan av följande skattekomponenter:

- Energiskatt, som omstruktureras så att den blir proportionell mot energinnehållet.
- Koldioxidskatt, som fortsätter att vara proportionell mot nettoutsläppet av koldioxid.
- Svavelskatt, som är oförändrat proportionell mot svavelinnehållet.
- Trafik- och miljöskatt, vars belopp tillåts variera mellan olika bränslen för att ta hänsyn till särskilda miljöeffekter och andra externa kostnader som är trafikrelaterade.

Tabell 2.1. Skatteväxlingskommitténs modell för en ny energibeskattning

	<i>Energiskatt per kWh</i>	<i>Koldioxidskatt per kg kol</i>	<i>Svavelskatt per kg svavel</i>	<i>Trafik och miljörelaterad skatt</i>	<i>Total skatt</i>
Energiprodukter	E	K	S	T	E+K+S+T

Källa: SOU 1997:11

I tabell 2.1 redovisas de komponenter som ingår i Skatteväxlingskommitténs modell. Systemet kan kompletteras med andra skattekomponenter efterhand om man finner det lämpligt, exempelvis när användningen av ett bränsle ger upphov till andra miljöfarliga utsläpp än svavel och koldioxid. I systemet renodlas energiskatten till att bli en rent fiskal skatt, medan koldioxidskatten, svavelskatten och trafik- och miljöskatten kan betraktas som miljörelaterade skatter med fiskala inslag. Ett reformerat energiskattesystem enligt tabell 2.1 medför kraftiga förändringar jämfört med dagens skattesystem. Modellen innebär att alla energiprodukter skattas lika oavsett om de används för värme- eller elproduktion. Beskattningen är dessutom lika oavsett i vilken sektor som förbrukningen sker. Drivmedel beskattas dock högre än motsvarande bränslen för uppvärmningsändamål. Detta system ger ett enkelt och transparent system där många av gränsdragningsproblemen i dagens energiskattesystem reduceras. Effekterna av en övergång till ett reformerat system enligt tabell 2.1 beror på vilka skattenivåer som tillämpas. Om skatteuttaget på energi skall vara oförändrat betyder det att de sektorer som idag har höga skattesatser får lägre skatt och de med låga skattesatser får högre skatt. Hushållens direkta kostnader för energiskatter skulle därmed minska, medan skatterna vid industriell produktion och elproduktion kraftigt skulle öka. Den största andelen av dessa kostnadsökningar belastar energiintensiv industri som massa- och pappers-, samt cement-, kalk-, sten- och kemiindustrin. Av dessa skäl utvecklade Skatteväxlingskommittén en modell med differentierade skattenivåer.

Principer för differentierade skattenivåer

Skatteväxlingskommittén utgick från vissa principer för differentiering av skattenivåer. En grundläggande princip var att miljörelaterade skatter bör tas ut i ett tidigt led i produktionskedjan för att uppnå en så effektiv styreffekt som möjligt. Kommittén ansåg det dock vara lämpligt att tillämpa olika principer på olika miljöskatter beroende på miljöproblemets karaktär. Följande resonemang fördes: Globala miljöproblem, t.ex. koldioxidutsläpp, kännetecknas av att det inte spelar någon roll var i världen utsläppen sker. Från principen om likformighet följer att en skatt på koldioxid bör vara lika stor i samtliga länder. Av många orsaker är dock detta inte fallet vilket betyder att nivån på ett enskilt lands koldioxidskatt bör

avvägas med hänsyn till internationella aspekter. En hög koldioxidskatt som är enhetlig för alla sektorer leder till ökade kostnader för bland annat industrin. Effekten på industrin bestäms i stor utsträckning av dess möjligheter att vältra över skatten på produktpriset. För företag som arbetar under internationell konkurrens är möjligheten till prisövervältring begränsad. Vid en tillräckligt hög nivå riskeras att produktion i Sverige ersätts av produktion i andra länder. Denna risk kan minskas genom att hålla nere den generella nivån på koldioxidskatten eller genom att tillämpa speciella nedsättningsregler. Vid användning av ekonomiska styrmedel för att bekämpa lokala problem är situationen annorlunda. Även om miljöskatten leder till minskad produktion och ökad import från utlandet kan den medföra en samhälls-ekonomisk vinst under förutsättning att miljövinsten värderas högre än kostnaden för minskad produktion.

Skatteväxlingskommitténs modell för skatt på bränslen

En energiskatt skall, enligt Skatteväxlingskommitténs modell, vara en fiskal skatt som tas ut i konsumtionsledet. Ett traditionellt argument mot energiskatter i produktionsledet är att de leder till icke-optimal resursanvändning. Ett argument för att inte ta ut en fiskal energiskatt på el- och bränsleförbrukningen inom tillverkningsindustrin är att det minskar utrymmet för uttag av miljörelaterade skatter. I en situation där den allmänna koldioxidskatten anses vara så hög att en reducerad nivå måste tillämpas för tillverkningsindustrin, faller det sig naturligt att sätta energiskatten till noll. När utrymme skapas för höjda skatter bör i stället de miljörelaterade skatterna justeras uppåt tills de når den allmänna nivån. I tillverkningsindustrin utgår därför endast koldioxidskatt och svavelskatt. För att lösa det problem som idag finns med beskattningen av värme- och elproduktion skapas en ordning där dessa sektorer beskattas enligt samma principer som gäller för tillverkningsindustrin. I stället för att ta ut energiskatt för de bränslen som används vid el- och värmeproduktion utgår i stället konsumtions-skatt på el och värme vid leverans till slutkonsument. Det innebär bland annat att det inte utgår någon energiskatt på uran som används i kärnkraftverk. Däremot utgår även fortsättningsvis en särskild produktionsskatt på kärnkraftsel, eftersom denna skatt, enligt kommittén, kan ses som ett styrmedel vid en omställning av

energisystemet. I tabell 2.2 redovisas de principer som enligt Skatteväxlingskommitténs modell kan gälla för olika bränslen i ett reformerat energisystem.

Tabell 2.2. Skatteväxlingskommitténs modell för skatt på bränslen

	Reformerade energiskatter				
	K-skatt	E-skatt	T-skatt	S-skatt	Total skatt
<i>Bränsle för uppvärmning</i>					
Eldningsolja	K	E	0	S	K+E+S
Kol	K	E	0	S	K+E+S
Gasol	K	E	0	S	K+E+S
Naturgas	K	E	0	S	K+E+S
Uran	K (=0)	E	0	S	K+E+S
Torv	K	E	0	S	K+E+S
Biobränsle	K (=0)	E	0	S	K+E+S
<i>Bränsle för industri, el- och fjärrvärmeproduktion</i>					
Eldningsolja	k	0	0	S	k+S
Kol	k	0	0	S	k+S
Gasol	k	0	0	S	k+S
Naturgas	k	0	0	S	k+S
Uran	k (=0)	0	0	S	k+S
Torv	k	0	0	S	k+S
Biobränsle	k (=0)	0	0	S	k+S
<i>Bränsle för drift av motor-drivna fordon, alla förbrukare</i>					
Bensin	K	E	T	S (=0)	K+E+T+S
Diesel	K	E	T	S (=0)	K+E+T+S
Gasol	K	E	T	S (=0)	K+E+T+S
Biobränsle	K (=0)	E	T	S (=0)	K+E+T+S
Naturgas	K	E	T	S (=0)	K+E+T+S

K - generell koldioxidskatt

k - reducerad koldioxidskatt

K (= 0) - generell koldioxidskattesats satt till noll

k (= 0) - reducerad koldioxidskattesats satt till noll

E - energiskatt

S - svavelskatt

S (= 0) - svavelskatten satt till noll

T - miljö- och trafikrelaterad skatt

0 - ingen skatt tas ut

Källa: SOU 1997:11.

Skatteväxlingskommitténs modell för konsumtionsskatt på el och värme

Den av Skatteväxlingskommittén föreslagna strukturen för de konsumtionsskatter som tas ut vid leveranser av el och fjärrvärme till slutanvändare framgår av tabell 2.3 nedan.

Tabell 2.3. Skatteväxlingskommitténs modell för konsumtionsskatt på el och värme

<i>Energislag</i>	<i>Energiskatt öre per kWh</i>
<i>El:</i>	
Industri, el- och värmeproduktion	0
Glesbygdskonsumenter	E1
Övriga konsumenter	E2
<i>Värme:</i>	
Industri, el- och värmeproduktion	0
Övriga konsumenter	V1

E1 - nedsatt energiskattesats på el

E2 - full energiskattesats på el

V1 - full energiskattesats på värme

0 - ingen skatt tas ut för dessa användare

Källa: SOU 1997:11.

Modellen innebär att bränsle och el som förbrukas inom tillverkningsindustri samt inom el- och värmeproduktion beskattas enligt samma principer. Dessutom beskattas el och bränslen lika oavsett om de används för el- eller värmeproduktion.

Bränslen som används för industri-, el och värmeproduktion omfattas endast av koldioxid- och svavelskatt. Den nuvarande energiskatten som utgår på bränslen i fjärrvärmeproduktion omvandlas till en energiskatt som tas ut i konsumtionsledet, enligt samma principer som dagens energiskatt på el (se avsnitt 13.5.1).

2.5.3 Utvärdering av Skatteväxlingskommitténs modell

Inledning

Inom Regeringskansliet har Skatteväxlingskommitténs modell utvärderats. Resultatet presenterades i en departementspromemoria, *Utvärdering av Skatteväxlingskommitténs energiskattmodell*

(Ds 2000:73). När det gäller området för Skattenedsättningskommitténs uppdrag, dvs. översyn av nedsättningsreglerna har man i utvärderingen utgått ifrån att en koldioxidskatt på 50 procent av den generella nivån tas ut samt att 0,8- och 1,2-procentsreglerna för energiintensiv industri och växthus m.fl. slopas.

Problem med dagens energiskattesystem

I det avsnitt i departementspromemorian som beskriver förekommande problem i dagens energiskattesystem, har dessa problem översiktligt delats in i fyra grupper:

- målkonflikter generellt,
- snedvridningar inom kraftvärme- och fjärrvärmesektorerna,
- industrins och andra konkurrensutsatta verksamheters internationella konkurrenskraft,
- obeskattad energi används för andra än avsedda ändamål.

Av angivna problemområden synes samtliga i större eller mindre omfattning ha beröringspunkter med det uppdrag som Skattenedsättningskommittén nu har. Beträffande konkurrensutsatta verksamheters internationella konkurrenskraft anför man bland annat följande:

De energikrävande branscherna gruvor, massa och papper, järn-, stål- och metallframställning samt jord- och stenindustrin utgör en betydelsefull del av det svenska näringslivet. Dessa branscher kännetecknas bland annat av hög kapitalintensitet och av att en stor andel av produktionen exporteras. Företagen verkar därför huvudsakligen i internationell konkurrens. Även låga skatter på energi slår hårt på den energiintensiva industrin, då dess möjligheter att övervältra kostnaderna på sina kunder i hög grad begränsas av konkurrensen på den internationella marknaden. Möjligheterna att kompensera sig för ökade kostnader genom höjda priser är i de flesta fall obefintliga. Beskattning av industrins energianvändning ligger i de övriga EU-länderna på en låg nivå jämfört med Sveriges och sådan beskattning förekommer i princip inte alls i våra utomeuropeiska konkurrentländer. I en situation med låga skatter skulle det vara lättare att åstadkomma ett enhetligt energiskattesystem, dvs. alla användare skulle betala samma skatt. Vilken nivå som skattebelastningen högst kan ligga på beror på hur hög beskattningen är i vår omvärld på de områden som är utsatta för konkurrens.

Utvärderingen

Behovet av nedsättningsregler för den energiintensiva och konkurrensutsatta delen av näringslivet betonas. Även låga skatter på energi slår hårt på den energiintensiva industrin, då dess möjligheter att övervältra kostnaderna på sina kunder i hög grad begränsas av konkurrensen på den internationella marknaden. Möjligheterna att kompensera sig för ökade kostnader genom höjda priser är i de flesta fall obefintliga. Beskattning av industrins energianvändning ligger i de övriga EU-länderna på en låg nivå jämfört med Sveriges och sådan beskattning förekommer i princip inte alls i våra utomeuropeiska konkurrentländer. Vilken nivå som skattebelastningen högst kan ligga på beror således på hur hög beskattningen på de konkurrensutsatta områdena är i vår omvärld. I tabell 2.4 nedan anges var brytpunkterna ligger i relevanta delar av näringslivet för det fall de särskilda nedsättningsreglerna (0,8- och 1,2-procentsreglerna) slopas.

Tabell 2.4. Brytpunkter för industrin i procent av en koldioxid-skatt på 37 öre per kg koldioxid

<i>Bransch</i>	<i>Brytpunkt</i>
Mineral	strax över 37 %
Livsmedel	cirka 42 %
Textil- och beklädnad	strax över 37 %
Trävaror	50 %
Massa och papper	strax under 50 %
Kemi	cirka 40 %
Jord och sten	strax över 15 %
Järn och stål	50 %
Verkstad	strax under 50 %
Övrig verkstadsindustri	50 %
Växthusnäringen	strax under 25 %

Källa: Ds 2000:73.

Brytpunkten, dvs. den koldioxidskattenivå som leder till en lägre skattebelastning än dagens (enligt utvärderingen 1999) varierar mellan branscherna. Som jämförelse kan nämnas att koldioxid-skatteuttaget enligt den oreducerade skattenivån sedan den 1 januari 2003 är 76 öre per kg koldioxid.

I en situation där ett land – som Sverige – väljer att generellt tillämpa högre energiskatter än vad som gäller i huvudparten av omvärlden uppstår frågan, hur man inom ramen för energiskattesystemet skall kunna säkerställa den fortsatta konkurrenskraften för utsatta sektorer, dvs. främst den energiintensiva industrin. Det finns enligt utvärderingen principiellt sett två vägar att gå.

En möjlighet är att skapa särskilda, individuella nedsättningsregler, där energiskatter utöver ett visst belopp återbetalas till enskilda företag efter särskild ansökan. Ett annat alternativ är att tillämpa ett system med en reducerad skattesats på en sådan nivå att inget kompletterande nedsättningssystem behövs. I vissa fall kan detta betyda att skattesatsen sätts till noll. Ett ytterligare alternativ är en kombination av dessa två system.

2.6 Annat pågående eller nyligen avslutat arbete inom ramen för en fortsatt skatteväxling

I budgetpropositionen för år 2001 (prop. 2000/01:1) aviserade regeringen att fyra områden behövde utredas ytterligare för att förverkliga strategin för fortsatt skatteväxling. Dessa områden var:

- Utformningen av nedsättningssystemets utformning (*Skattnedsättningskommitténs uppdrag*).
- Fördjupad analys av alternativa ekonomiska styrmedel.
- En ökad miljörelatering av vägtrafikbeskattningen.
- Översyn av övriga miljörelaterade skatter.

I följande avsnitt ges en översikt över det arbete (med undantag för vårt uppdrag) som pågår, eller har avslutats, inom de nämnda områdena.

2.6.1 Fördjupad analys av alternativa ekonomiska styrmedel

Elcertifikatutredningen (N 2000:07, dir. 2000:56)

I oktober 2001 lade Elcertifikatutredningen i sitt slutbetänkande *Handel med elcertifikat* (SOU 2001:77) fram ett förslag till handel med s.k. elcertifikat. Syftet bakom förslaget är att främja elproduktion från förnybara energikällor och det uttalade målet är att den

förnybara elproduktionen skall öka med 10 TWh mellan åren 2003–2010.

Alla behov av stöd till förnybar elproduktion, till exempel vindkraft, skall om möjligt tillgodoses med gröna certifikat. Därmed skulle förnybar elproduktion inte längre såsom idag finansieras via statsbudgeten. Utgångspunkterna för införandet av ett sådant system har redovisats ovan i samband med energipropositionen. I korthet går förslaget dock ut på följande:

- Elproducenterna tilldelas gröna certifikat för den förnybara el som de producerar – detta skapar ett utbud.
- Slutkonsumenterna blir kvotpliktiga, dvs. åläggs att köpa en viss mängd (kvot) förnybar el – detta skapar en efterfrågan.
- Handel uppstår mellan utbuds- och efterfrågesidan.

I avvaktan på Skattenedsättningskommitténs förslag har Elcertifikatutredningen föreslagit att den elintensiva industrin undantas från kvotplikt. Elcertifikatutredningen har valt att i det här sammanhanget anse massa- och pappersindustri, kemisk industri, stål- och metallverk samt gruvindustri med en abonnemangseffekt överstigande 10 MW utgöra elintensiv industri. Systemet föreslås träda i kraft den 1 januari 2003. Denna tidpunkt har senare flyttats fram till den 1 maj 2003 (se prop. 2002/03:1 s. 186). Skattenedsättningskommittén har på det sätt som föreskrivs i direktiven haft samråd med Elcertifikatutredningen.

Departementspromemorian Lag om elcertifikat (Ds 2002:40)

Regeringen beslutade inhämta Lagrådets yttrande över förslaget till lag om elcertifikat. Lagrådets sammanfattande bedömning av lagförslaget var att lagen om elcertifikat inte borde antas på det föreliggande underlaget, utan bli föremål för ytterligare beredning. Lagrådets kritik föranledde ytterligare beredning inom Näringsdepartementet och resulterade i departementspromemorian *Lag om elcertifikat* (Ds 2002:40).

I det lagförslag som presenteras i departementspromemorian föreslås, i likhet med vad Elcertifikatutredningen föreslagit, att vissa sektorer av näringslivet, s.k. elintensiv industri, undantas kvotplikt. När det gäller att bestämma vilken industri som är elintensiv industri skall Statistiska Centralbyråns klassificering efter s.k. SNI-koder (svensk näringsgrensindelning) vara vägledande.

Dessa är 13.1 (järnmalmgruvor), 13.2 (andra metallmalmgruvor), 21.11 (massaindustri), 21.12 (pappers- och pappindustri), 24.1 (baskemikalieindustri), 27.2-27.3 (järn- och stålverk) och 27.4-27.5 (andra metallverk; gjuterier). Bestämmelsen återfinns i lagförslaget 4 kap. 7 § 3 och anger att skyldighet att ge in elcertifikat inte gäller för el som förbrukats i tillverkningsprocessen i stål- och metallverk eller i massa- och pappersindustrin, baskemikalieindustrin eller gruvindustrin. Den el som förbrukats i lager, kontor och andra lokaler som hör till den industrin omfattas inte av undantaget. I författningskommentaren anføres att det främsta skälet till att undanta elintensiv industri från kvotplikt är att denna industri skall erbjudas villkor likartade de som konkurrenter i andra länder har. Kostnader, som motsvarar de som kvotplikten medför för svenska företag, saknas för närvarande i flertalet av den elintensiva industrins konkurrentländer. Om liknande system införs i andra länder, och medför att industrin där åläggs kvotplikt, bör naturligtvis denna kategori inte längre undantas.

I departementspromemorian anføres att det när Skattnedsettningsskommittén slutfört sitt arbete finns förutsättningar att göra en helhetsbedömning av de framtida villkoren för den elintensiva industrin med avseende på den samlade belastningen av skatter, avgifter och kvotplikt. En sådan översyn kan genomföras vid kontrollstationen år 2004.

Propositionen 2002/03:40 Elcertifikat för att främja förnybara energikällor

I januari 2003 överlämnades nämnda proposition till riksdagen. Några större ändringar i förhållande till departementspromemorian föreslås inte. Dock bör anmärkas att definitionen av s.k. elintensiv industri utökades till att omfatta även cementindustri och kalkbruk (SNI 26.5) samt petroleumraffinaderier (SNI 23.2). Undantaget från kvotplikt för elintensiv industri föreslås placeras i lagens 4 kap. 2 § 3. Motiven bakom att undanta elintensiv industri från kvotplikt kvarstår i propositionen.⁴

⁴ Elcertifikatsystemet har av EG-kommissionen ansetts vara förenligt med EG:s statsstödsregler (EG-kommissionens beslut den 5 februari 2003 i Ärende nr N 789/2002).

Långsiktiga avtal

Under år 2000 tillsatte regeringen en förhandlare inom Regeringskansliet med uppgift att ta fram underlag och förslag till långsiktiga avtal med syfte att uppnå effektivare energianvändning i den energiintensiva industrin. Till sitt förfogande hade förhandlaren en expertgrupp bestående av företrädare för berörda departement och myndigheter. Under hösten 2001 lämnades en rapport med principförslag till ett program för långsiktiga avtal för att främja energieffektivisering och andra åtgärder inom energiintensiv industri som kan påverka utsläppen av klimatpåverkande gaser (Ds 2001:65).

I rapporten anges att syftet med att införa ett program med långsiktiga avtal är att på ett kostnadseffektivt sätt minska utsläppen av växthusgas, som ett bidrag till uppfyllande av det svenska klimatmålet. Enligt studier finns det inom den energiintensiva industrin utrymme för fortsatt reduktion av sådana emissioner genom ett strukturerat energieffektiviseringsarbete och införande av ny teknik. I rapporten framförs att utländska erfarenheter och tidigare studier visat att långsiktiga avtal kan vara ett kostnadseffektivt komplement till andra styrmedel.

Förslaget till program innebär att företag inom den energiintensiva industrin skall erbjudas att träffa avtal i någon form med staten. Avtalen kan gälla för en period av 5–10 år. Förhandlaren har valt att i detta sammanhang anse branscherna i tabell 2.5 nedan utgöra energiintensiv industri.

Tabell 2.5. Energiintensiv industri enligt definitionen i Ds 2001:65

<i>Bransch</i>	<i>SNI-kod</i>
Massa och papper	SNI 21.1
Järn och stål samt metall	SNI 27.1; 27.35; 27.4; 27.44
Kemi, baskemikalier	SNI 24.1
Gruv	SNI 13.1; 13.2
Cement	SNI 26.51

Källa: Ds 2001:65.

Beträffande urvalet anför förhandlaren att det kan tänkas att långsiktiga avtal inledningsvis kan komma att erbjudas bara till en delmängd av de företag som är medlemmar inom de berörda bransch-

erna. Vidare kan det finnas skäl att överväga att även låta vissa företag, vilka faller utanför definitionen, omfattas av avtal.

Företagen föreslås åta sig att införa energiledningssystem samt att genomföra effektiviseringsåtgärder. Avtalen föreslås innehålla kvalitativa mål i form av krav på kartläggning och sökande efter effektiviseringsåtgärder, upprättande av handlingsplaner, samt uppföljning och revision. Målen innebär krav på företagen att även genomföra energieffektiviseringsåtgärder som går utöver normala företagsekonomiska lönsamhetskrav. Mot bakgrund av att den energiintensiva industrin i hög grad arbetar i internationell konkurrens föreslås att staten skall erbjuda ekonomiska incitament till de företag som ingår avtal, för att deras konkurrenskraft inte skall skadas. I första hand föreslås att möjligheten till ekonomiska incitament genom lättnader i energiskatterna övervägs.

Ett övergripande kvantitativt mål för det samlade energieffektiviseringsarbete som skall bedrivas i den energiintensiva industrin kan ingå i en principöverenskommelse mellan staten och företrädare för företagen. I rapporten betonas avslutningsvis att det, för att det framlagda principförslaget skall kunna vidareutvecklas till ett komplett förslag, bland annat krävs ytterligare utredning inom vissa detaljområden samt fortsatta kontakter och diskussioner med företrädare för industrin.

FlexMex2-delegationen (N 2000:07, dir. 2000:56)

I juli 2001 tillsattes en parlamentarisk delegation i syfte att utarbeta ett förslag till ett svenskt system och ett regelverk för Kyotoprotokollets flexibla mekanismer, dvs. handel med utsläppsrätter samt de två projektbaserade mekanismerna gemensamt genomförande och mekanismen för ren utveckling. Förslaget skall innehålla ett regelverk för vilka utsläppskällor som skall omfattas av kvotplikt (dvs. skyldighet att inneha utsläppsrätt motsvarande de egna utsläppen), vid vilken tidpunkt kvotplikten skall inträda, vilket utsläppstak som skall gälla för aktörerna i handelssystemet, hur tilldelning och utformning av utsläppsrätter skall ske, om och i så fall under vilka omständigheter staten skall ha möjlighet att dra in, upphäva eller ändra utsläppsrätten, hur mätning, rapportering och kontroll skall ske i handelssystemet, vilka påföljder som skall bli aktuella vid brott mot kvotplikt samt hur de projektbaserade mekanismerna skall inkluderas i handelssystemet. Regelverket skall tas fram med

sikte på att kvotplikt skall träda i kraft tidigast år 2003 och senast år 2005. Delegationen skall lämna sitt förslag till regeringen under våren 2003. Delegationen skall därefter arbeta vidare med hanteringen av de projektbaserade mekanismerna fram till den 31 december 2004. Skattnedsättningskommittén har fört en löpande dialog med delegationen.

2.6.2 En ökad miljörelatering av vägtrafikbeskattningen

Vägtrafikskatteutredningen (Fi 2001:08, dir. 2001:12)

Vägtrafikskatteutredningen skall se över vägtrafikbeskattningens utformning. Översynen skall framför allt beakta miljö-, trafiksäkerhets- och konkurrensaspekter med utgångspunkt i ett fiskalt perspektiv och med hänsynstagande till trafikskatternas påverkan på transportsystemets effektivitet. Dessutom skall utredningen analysera för- och nackdelar med en kilometerskatt. En särskild uppgift är att klargöra om det är möjligt att införa ekonomiska incitament för fordon med låga utsläpp. Vidare skall beskattningen av dieselolja för privatbilism, yrkesmässig trafik och arbetsmaskiner utredas. Genom tilläggsdirektiv (dir. 2002:26) har utredningen bland annat fått i uppgift att analysera hur ett eventuellt svenskt kilometerskattsystem kan se ut. Utredningens uppdrag skall redovisas senast den 31 december 2003.

Promemorian om arbetsfordon

I en promemoria den 22 januari 2002 (dnr. Fi2002/674) har utredningen redovisat den del av uppdraget som avser beskattning av dieselolja för arbetsmaskiner. I promemorian diskuteras lämplig nivå för en eventuell framtida skattesänkning för den aktuella kategorin fordon. Vid en helhetsbedömning har utredningen stannat för att föreslå att en eventuell skattesänkning lämpligen kan ske till den s.k. uppvärmningsnivån, eller till 2 894 kronor/m³ dieselolja. Promemorian har dock lämnats med förbehållet att slutligt ställningstagande inte kan göras förrän de grundläggande principerna för trafikbeskattningen utretts. Eftersom området för promemorian i vissa delar har beröringspunkter med Skattnedsättningskommitténs uppdrag har en dialog förts med utredningen.

Delbetänkandet Vissa vägtrafikskattefrågor (SOU 2002:64)

I delbetänkandet föreslår Vägtrafikskatteutredningen en ny modell för beskattning av tunga motorfordon. Förslaget innebär att skatten för sådana fordon differentieras efter deras miljöklasser. Syftet är både att förbättra åkerinäringens konkurrenssituation och att öka miljöstyrningen för tunga motorfordon.

Utredningen tar också upp och behandlar den s.k. trafik- och miljöskattekomponenten (TM), som är en av skattekomponenterna i Skatteväxlingskommitténs modell (se 2.5.2 ovan). Utredningen fann att TM-komponenten inte är optimal för att internalisera de negativa externa miljöeffekter som trafiken ger upphov till. Det gäller sådana kostnader som exempelvis buller, trängsel och olyckor. Utredningen kom emellertid fram till att TM-komponenten är användbar inom drivmedelsbeskattningen för att skilja mellan olika bränsleslag och bränslekvaliteter, men att den även i detta avseende är svårbestämbar. Den är också användbar för att illustrera drivmedelsbeskattningens struktur med inriktning på bland annat miljöeffekter och har således en pedagogisk effekt. I likhet med vad som uttalades i promemorian om arbetsfordon gjordes slutligen förbehållet att det är omöjligt att ta ställning till enbart TM-komponenten utan att anlägga en helhetssyn vari ingår vägtrafikbeskattningens olika delar.

2.6.3 Översyn av övriga miljörelaterade skatter

Utredningen om översyn av skatterna på bekämpningsmedel och handelsgödsel (Fi 2001:12, dir. 2001:55)

Utredningens uppdrag var att utvärdera skatterna på bekämpningsmedel och handelsgödsel. Utredningen skulle dels analysera och bedöma skatternas påverkan på användningen av bekämpningsmedel respektive handelsgödsel, dels bedöma vilka effekter de har på miljön. Med utgångspunkt i detta skulle utredas om skatterna borde förändras så att de kan fungera som effektivare styrmedel på miljöområdet utan att kraven på kostnadseffektivitet eftersätts.

Uppdraget redovisades i betänkandet *Skatt på handelsgödsel och bekämpningsmedel?* (SOU 2003:9). Utredningen föreslår där att skatten på handelsgödsel skall vara kvar och att skattesatsen behålls oförändrad. För att minska riskerna med användningen av bekämpningsmedel föreslår utredningen att uttaget av en skatt differentie-

ras efter medlens farlighet för miljö och hälsa. I avvaktan på att ett sådant system kan införas föreslås att den nuvarande skattebasen bibehålls men att skattesatsen höjs.

Avfallsskatteutredningen (Fi 2001:05, dir 2001:13)

Utredningen tillsattes med uppgift att, med beaktande av den korta tid som avfallsskatten varit i kraft, göra en utvärdering av hur systemet med avfallsbeskattningen fungerar. Därvid skulle analyseras vilka styreffekter avfallsskatten tillsammans med energibeskattningen har haft på olika former av omhändertagande av avfall. Utredningen skulle även analysera hur systemet med avfallsbeskattningen förhåller sig till redan uppställda mål inom avfallspolitiken. Dessutom skulle utredningen analysera hur avfallsskattens effekter påverkas av andra beslutade styrmedel. Detta gäller t.ex. det från och med år 2002 gällande kravet på utsortering av brännbart avfall samt de förbud mot deponering av utsorterat brännbart avfall och organiskt avfall som träder i kraft år 2002 respektive år 2005.

I sitt slutbetänkande *Skatt på avfall idag – och i framtiden* (SOU 2002:9) redovisar utredningen bland annat följande slutsatser. Systemet med avfallsbeskattning fungerar i huvudsak på det sätt som förväntades då riksdagen 1999 tog beslutet om dess införande. Avfallsskatten har bidragit till att minska deponeringen av avfall. Samtidigt har materialåtervinning och energiutvinning från avfall ökat. Tillsammans med energibeskattningen har avfallsskatten medfört att mottagningsavgifterna för avfall till avfallsförbränning generellt sett kan hållas på en lägre nivå än motsvarande avgifter för deponering.

2.7 EG:s regler i korthet

I avsnittet ges en kort översikt över de viktigare EG-regler som är av betydelse för Skattnedsättningskommitténs arbete. En mer fullständig redovisning återfinns i betänkandets kapitel 12 som placerats i del IV *Bakgrund*.

En grundläggande orsak till varför vi överhuvudtaget behöver ha någon form av nedsättningsregler är skillnaderna i energibeskattningen såväl inom EU som gentemot tredje land. Om det inte vore

för de relativt sett höga svenska skattenivåerna skulle det, i vart fall av konkurrensskäl, saknas skäl att ha differentierade skattnivåer eller nedsättningsregler för olika sektorer av näringslivet.

2.7.1 Punktskattedirektiven

Inom EU har det skett en harmonisering på energibeskattningsområdet beträffande de bränslen som utgör mineraloljor. Gällande direktiv föreskriver såväl minimiskattesatser som vissa möjligheter till befrielse eller nedsättning av skatten. Genom särskilda beslut kan ytterligare avvikelser medges från direktivbestämmelserna. (relevanta direktiv behandlas i avsnitten 12.2–12.4) Skattedirektiv beslutas av rådet med enhällighet (se artikel 93 i EG-fördraget). Rådet har i mars 2003 nått en politisk överenskommelse om ett nytt energibeskattningsdirektiv. Direktivet väntas formellt antas av rådet senare under varen 2003. Till skillnad mot mineraloljedirektivet omfattar det nya direktivet de flesta energiprodukter, inklusive el (se avsnitt 12.5).⁵

2.7.2 EG:s regler om statsstöd

EG:s regler om statsstöd återfinns i EG-fördraget och är placerade i fördragets artiklar 87–89. Av artikel 87.1 framgår att stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, är oförenligt med den gemensamma marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

Enligt artikel 87.3 är medlemsstaterna skyldiga att till EG-kommissionen anmäla sådana planerade förändringar i lagstiftningen som kan betraktas som statsstöd. Kommissionen måste godkänna åtgärden innan medlemsstaten kan verkställa den. Om en medlemsstat inte anmäler en åtgärd, anmäler åtgärden men låter bli att avvakta kommissionens beslut eller handlar i strid mot kommissionens beslut, betraktas åtgärden som olagligt stöd och de företag som fått stödet riskerar återbetalningskrav (statsstödsreglerna behandlas i avsnitt 12.6).

⁵ EGT C 139, 6.5.1997, s. 14 (det bör observeras att den version av direktivförslaget som nu överenskommit i rådet är avsevärt förändrad i förhållande till EG-kommissionens ursprungliga förslag).

Det bör observeras att en statsstödsprövning sker oberoende av eventuell materiell gemenskapsrätt på sakområdet. Även om ett skattedirektiv ger medlemsstaterna möjlighet att sätta ned skatter, måste en sådan skattenedsättning också prövas, och finnas förenlig med EG:s regler om statsstöd.

Miljöriktlinjerna

Även om en åtgärd betraktas som statsstöd kan den ändå godtas. Kommissionen har utfärdat olika riktlinjer för godkännande av medlemsstaternas åtgärder. På energibeskattningsens område är det framförallt de s.k. miljöriktlinjerna som kan komma ifråga. Riktlinjerna syftar till att "förtydliga tillämpningen av principen om att det är förorenaren som skall betala" och till att "stärka miljöstödet incitamentskaraktär". De förnybara energikällorna uppmärksammas särskilt. Medlemsstaterna kan beviljas stöd för att täcka skillnaden i kostnad mellan produktion av energi med förnybara energikällor och marknadspriserna för denna energi.

Särskilda regler gäller för stöd i form av skattesänkningar eller skattebefrielse. Skatter som införs av miljöskäl kan drabba vissa verksamheter så att det kan anses vara nödvändigt med undantag. Detta kan vara fallet om vissa företag riskerar att förlora sin internationella konkurrenskraft, särskilt då en harmonisering saknas på europeisk nivå. Miljöriktlinjerna behandlar även förutsättningarna för att bibehålla och förändra befintliga skatter för det fall dessa räknas som statsstöd. (miljöriktlinjerna behandlas utförligt i avsnittet 12.6.4)

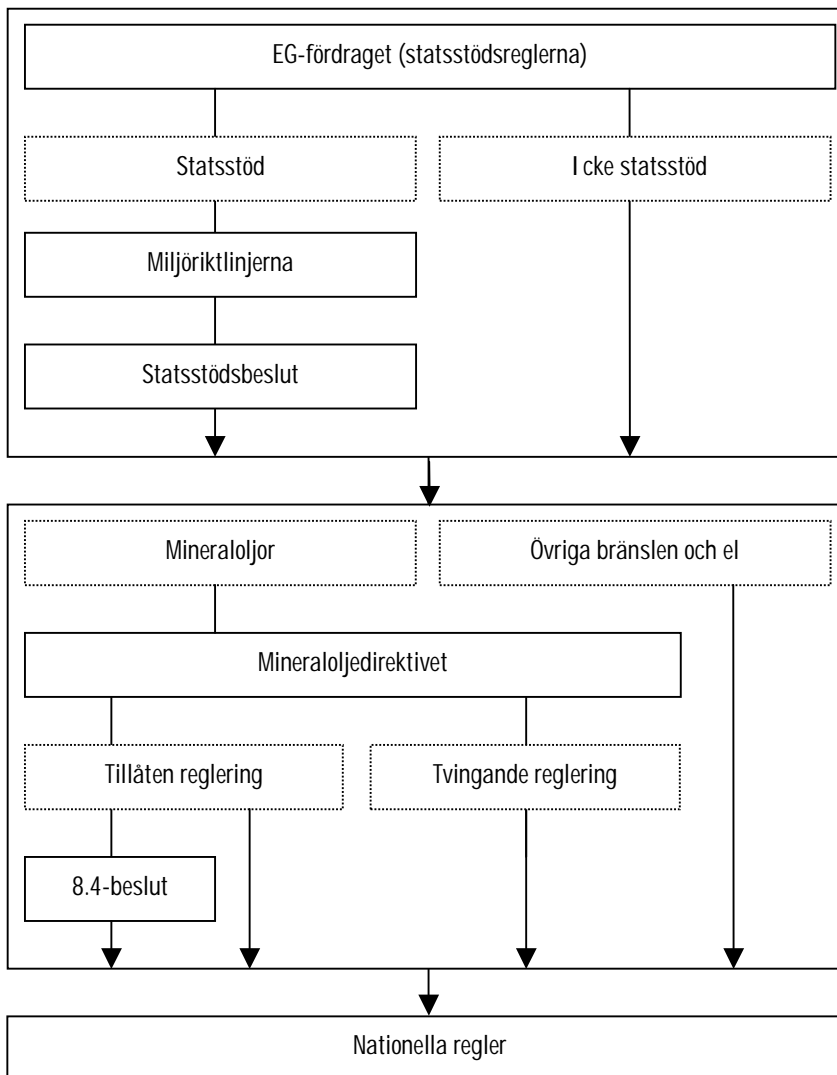
2.7.3 EG:s regler kontra den nationella energibeskattningen

Vid utformningen av ett nationellt energibeskattningsystem för delar av, eller hela, samhället går det sedan ganska lång tid tillbaka inte längre att ta enbart nationella hänsyn. Det går dessvärre inte heller att helt utgå från de internationella regelverken då dessa i avgörande delar ännu inte är harmoniserade.

Med figur 2.1 nedan har ett försök gjorts att visualisera den påverkan EG:s regler har på ett nationellt energibeskattnings-system. Som synes måste en rad överväganden göras innan en, i nu

aktuellt hänseende, hållbar nationell reglering kan komma till stånd.

Figur 2.1. EG:s regler i förhållande till varandra och till nationell lagstiftning



Källa: Egen figur.

2.8 Utsläppshandel

Utsläppshandel innebär att ett tak sätts för de totala utsläppen. De företag som ingår i handelssystemet tilldelas utsläppsrätter, som kan säljas och köpas på en utsläppsmarknad. Denna marknad kan vara såväl nationell som internationell.

Inom EU har kommissionen under hösten 2001 lagt fram ett förslag till direktiv för handel med utsläppsrätter.⁶ De utsläpp som föreslås omfattas av handelssystemet är koldioxid. Ifråga om energibeskattningsmed syfte att bekämpa koldioxidutsläpp samt handel med utsläppsrätter anser kommissionen att detta bör organiseras på ett sätt som gör att de olika styrmedlen kompletterar varandra. Enligt kommissionens uppfattning, såsom den redovisas i direktivförslaget, kan båda instrumenten användas samtidigt inom olika sektorer i näringslivet, men om de används parallellt inom en och samma sektor kan det påverka konkurrenskraften negativt.

För de företag som omfattas av handeln föreslås ett obligatoriskt deltagande. Det kommer dock att finnas en möjlighet till s.k. *opt out*. Denna innebär att ett medlemsland har möjlighet att temporärt (t.o.m. den 31 december 2007) utesluta vissa anläggningar från systemet under förutsättning att de på annat sätt minskar sina utsläpp på motsvarande sätt som om de deltog i utsläppshandeln. Hur företag som ingår i handelssystemet kommer att påverkas beror i hög grad på hur utsläppsrätterna fördelas. I tabell 2.6 nedan redovisas de branscher som direktivförslaget omfattar samt storleken på de beräknade (svenska) skatteintäkterna för dessa branscher 2002. Totalsumman för branscherna, 2 584 miljoner kronor, kan jämföras med de totala intäkterna från energi- och koldioxidskatten 2001 som uppgick till 54 921 miljoner kronor (jfr tabell 13.4).

⁶ Kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgas inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG, KOM (2001) 581 slutlig av den 23 oktober 2001.

Tabell 2.6. Beräknade skatteintäkter för de branscher som föreslås ingå i en europeisk utsläppshandel (år 2002)

<i>Bransch</i>	<i>Mnkr</i>
El-, värme- och kraftvärmeproduktion	1 800
Oljeraffinaderier	4
Koksverk	0
Järn- och stålindustrin	230
Jord- och stenindustrin (cement, kalk, glas, keramiska produkter)	90
Massa- och pappersindustrin	460
<i>Summa:</i>	<i>2 584</i>

Källa: Egna beräkningar.

När det gäller förhandlingen av direktivet nåddes i Miljörådet under december 2002 en politisk överenskommelse om en gemensam ståndpunkt. Direktivet skall slutligen antas i Europaparlamentet och väntas bli klart under 2003.

Såsom tidigare redovisats har regeringen i juli 2001 tillsatt en svensk delegation med uppdrag att utarbeta ett system och ett regelverk för Kyotoprotokollets s.k. flexibla mekanismer, där bland annat utsläppshandel ingår (se 2.6.1 ovan).

Om det skulle visa sig möjligt att införa handel med utsläppsrätter för de energiintensiva företagen skulle nedsättningsproblematiken kunna elimineras för dessa branscher. Detta som en följd av att dessa branscher i stället för att energibeskattas då skulle ingå i ett handelssystem.

3 Principiella överväganden och sammanfattande förslag

Sammanfattning av kommitténs förslag: Förslaget bygger i huvudsak på de tankegångar som förs fram av Skatteväxlingskommittén i dess slutbetänkande *Skatter, miljö och sysselsättning* (SOU 1997:11). Detta står i överensstämmelse med budgetpropositionen för år 2001 vari riktlinjer för en reformering av energiskattestrukturen dras upp med utgångspunkt i Skatteväxlingskommitténs principskiss.

Vid utformningen av förslaget har kommittén strävat efter att ge det nya energibeskattningsystemet en långsiktigt hållbar utformning, som genom sin generella karaktär inte klassificeras som statsstöd enligt EG-rätten. Det föreslagna energibeskattningsystemet skall dessutom ge utrymme för en breddad skatteväxling, samtidigt som det genom sin funktion bevarar näringslivets konkurrenskraft. En ytterligare strävan har varit att förslaget i möjligaste mån skall ligga i linje med det kommande energibeskattningsdirektivet. Kommitténs förslag kan sammanfattas i följande punkter:

- Näringslivets energibeskattnings skall framdeles hållas åtskild från hushållens energibeskattnings. Fortsättningsvis skall näringslivet endast belastas med miljöstyrande skatter (koldioxidskatt och svavelskatt) och inte fiskala skatter (energiskatt) med undantag för EG:s minimiskatt på el. En renodling av energibeskattnings föreslås således ske med utgångspunkt i Skatteväxlingskommitténs modell.
- Den tidigare avgränsningen av de nedsättningsberättigade sektorerna skall tas bort, vilket innebär att hela näringslivet skall omfattas av samma modell för energibeskattnings. Detta innebär bland annat att begreppet *tillverkningsprocessen i industriell verksamhet* utmönstras ur lagstiftningen. För att säkerställa näringslivets konkurrenskraft, för de företag som

har höga energikostnadsandelar i förhållande till sitt försäljningsvärde, föreslår kommittén ett generellt nedsättnings-system som, utifrån objektiva kriterier, skall träffa företag med höga nivåer på koldioxidskatteuttaget och, för el, energiskatteuttaget.

- Energiomvandlingssektorn skall beskattas i enlighet med det övriga näringslivet. Energiskatten på bränslen, som nu tas ut inom energiomvandlingssektorn, tas bort. I stället föreslår kommittén att en energiskatt införs för konsumtion av fjärrvärme utom för näringslivet.

3.1 Inledande överväganden

De samhällsekonomiska principerna för beskattning av energi i en liten öppen ekonomi som den svenska analyserades utförligt inom ramen för Skatteväxlingskommitténs arbete. Denna kommitté granskade idén om en grön skatteväxling och redovisade 1997 sitt slutbetänkande *Skatter, miljö och sysselsättning* (SOU 1997:11). Kommitténs uppgift var att utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv analysera de miljöstyrande inslagen i den dåvarande skattelagstiftningen och mot bakgrund av denna analys undersöka förutsättningarna för en ökad miljörelatering av det svenska skattesystemet.

Skattebasutredningen (SOU 2002:47) diskuterar också energibeskattningen och uppmärksammar framförallt skattebortfallet orsakat av nedsättningsregler och skattebefrielse för nu obeskattade bränslen. Utredaren pekar på möjligheten att "mer likformigt beskatta" nu obeskattade bränslen, såväl inhemska som importerade (s. 387). Skattebortfallet från dessa uppskattas till ca 8 miljarder kronor.

Syftet med detta kapitel är att, mot bakgrund av principiella överväganden, sammanfatta Skattnedsättningskommitténs förslag och redovisa de konsekvenser som förslagen, i olika avseenden, leder till. Kapitlet inleds, i avsnitt 3.1, dels med en kort sammanfattning av Skatteväxlingskommitténs mycket omfattande och grundliga analys av "gröna skatter", dels med vissa principiella ställningstaganden. Detta följs i avsnitt 3.2 av en redogörelse för problemen med nuvarande energiskattestruktur. I avsnitt 3.3 diskuteras, utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv, olika

aspekter på energibeskattnings och miljöpolitik¹ som bakgrund till den jämförande modellanalysen och modellvalet i avsnitten 3.4–3.7. Kapitlet avslutas med en analys av huvudmodellens konsekvenser dels med avseende på miljön, dels med avseende på energiomvandlingssektorn i avsnitt 3.8 respektive 3.9. I appendix beskrivs dataunderlaget för den empiriska analysen samt presenteras de fullständiga modellresultaten.

3.1.1 Skatteväxlingskommitténs modell

Skatteväxlingskommitténs modell bygger på distinktionen mellan *fiskala* skatter och *miljöstyrande* skatter. Fiskala skatter bör ha så små snedvridande effekter som möjligt på resursallokeringen i ekonomin. Detta innebär att de i huvudsak måste bäras av hushållen direkt, medan miljörelaterade skatter bör tas ut så generellt som möjligt för att uppnå bästa styreffekt.

I dagens energiskattesystem tillämpas en, jämfört med övrigsektorn,² reducerad skattenivå för energi som förbrukas för uppvärmning och drift av stationära motorer inom tillverkningsindustrin samt inom jordbruks-, skogsbruks- och vattenbruksnäringarna. Dessutom medges ytterligare nedsättning för de mest energiintensiva företagen. I Skatteväxlingskommitténs modell behålls en sådan reducerad skattenivå, som innebär att endast koldioxidskatt och svavelskatt tas ut på dessa näringar. Av tradition har tjänstesektorn tillsammans med hushållen inkluderats i den s.k. övrigsektorn, som ur energibeskattningsynpunkt behandlats som hushåll.

Energiomvandlingssektorn analyseras också i Skatteväxlingskommitténs slutbetänkande. Slutsatserna är att energibeskattningen av näringslivet bör vara likformig. Att beskatta samma bränsle olika för olika användningsområden ger fel signaler eftersom miljöeffekterna inte varierar med användningen. Av detta följer att det finns starka argument för att ha samma principer för beskattningen av energiomvandlingssektorn som för övriga delar av näringslivet.

Skatteväxlingskommittén identifierade tre betydande problem som dagens beskattning ger upphov till inom energiomvandlings-

¹ För en mera formaliserad analys, se Brännlund R. och Kriström B.: *Miljöekonomi*. Studentlitteratur, Lund, 1998.

² Övrigsektorn, i svensk energistatistik, består av bostäder och service m.m.; se avsnitt 3.2.

sektorn (a.a. s. 407). Det *första* är att bränsle beskattas enligt olika principer vid värme- och elproduktion. Det *andra* är att bränsle, som åtgår för värmeproduktion inom industrin, beskattas enligt andra principer än om samma bränsle används för värmeproduktion i fjärrvärme- och kraftvärmesektorn. Det *tredje* är att de frekventa förändringarna i kraftvärmebeskattningen har medfört att endast investeringar med mycket kort återbetalningstid genomförs.

För att lösa problemen med beskattningen av el- och värmeproduktion föreslår Skatteväxlingskommittén att det skapas en ordning där dessa sektorer beskattas enligt samma principer som gäller för tillverkningsindustrin. Det innebär, i den modell som kommittén föreslog, att bränslen som används i el- och värmeproduktion enbart belastas med koldioxidskatt på samma nivå som för industrin. Vidare föreslogs att en konsumtionsskatt på el och värme som tas ut vid leverans till slutkonsument, skulle ersätta energiskatten på de insatta bränslena.

3.1.2 Kommittédirektiven

I budgetpropositionen för år 2001 (prop. 2000/01:1) dras riktlinjerna upp för en reformering av energiskattestrukturen med utgångspunkt i Skatteväxlingskommitténs principskiss. Vad gäller de konkurrensutsatta sektorerna uttalas att det reducerade skatteuttaget för dessa bör behållas. I budgetpropositionen uttalas emellertid också att utformningen av nedsättningssystemet för det konkurrensutsatta området behöver utredas vidare. I direktiven till denna kommitté (Skattenedsättningskommittén) ges exempel på tre alternativa avgränsningar:

1. Ingen generell nedsättning alls medges.
2. Det slag av generell nedsättning som gäller i dag.
3. Området för generell nedsättning avgränsas på ett snävare sätt än i dag, exempelvis till på ett visst sätt definierade energiintensiva företag.

Enligt direktiven ankommer det nu på kommittén att analysera och föreslå lämpliga kriterier för vad som bör anses vara konkurrensutsatt verksamhet och i vad mån detta bör motivera energiskattelättnader.

Till de vanligaste kriterierna på konkurrensutsatt verksamhet hör att priserna på företagets/branschens produkter är internationellt

bestämda, varför kostnadsökningar i mycket liten utsträckning kan övervältras framåt på konsumenterna. Ett konkurrensutsatt företag är, i nationalekonomisk terminologi, pristagare, dvs. det tar marknadspriset som givet och anpassar sin produktionsvolym till detta pris. Även hemmamarknadsföretag kan vara konkurrensutsatta. Emellertid finns det en tendens i den allmänna debatten att likställa energiintensiv verksamhet med konkurrensutsatt verksamhet.

Om alla företag i ekonomin rangordnas efter förmåga att tåla kostnadsökningar, skulle vi få en trappa av företag på olika nivåer. En sådan rangordning skulle visa att en stor del av den energiintensiva verksamheten är internationellt konkurrensutsatt, utan möjligheter att kompensera ökade energiskatter med högre priser. Samtidigt finns, som framgår av den empiriska analysen i avsnitt 3.7, säkert många företag som inte kan klassificeras som energiintensiva, eller ens som exportföretag, men som också riskerar att slås ut vid energiskattehöjningar, även om energiskattehöjningarna på aggregerad nivå skulle kompenseras med lägre arbetsgivaravgifter. Detta talar för att det "nationalekonomiska" kriteriet på konkurrensutsatt verksamhet är mera adekvat. Det är inte teknologin eller exportandelen utan graden av marknadsmakt som avgör om ett företag är konkurrensutsatt eller inte.

3.1.3 Utvecklingen inom EU

Utifrån ett EG-rättsligt perspektiv finns det skäl som talar för att *all* näringsverksamhet bör betraktas som konkurrensutsatt i ett vidare perspektiv. I den s.k. Adria-Wien-domen³ som meddelades den 8 november 2001 och rörde tillämpningen av EG:s statsstödsregler (se avsnitt 12.6) har EG-domstolen slagit fast att tjänstesektorn ur energibeskattnings synpunkt måste behandlas på lika villkor som det övriga näringslivet. Detta innebär att all näringsverksamhet, juridiskt sett, är konkurrensutsatt. Konkurrens inom landet skiljer sig således inte, i detta avseende, från internationell konkurrens. *Kommitténs utgångspunkt är därför att all näringsverksamhet skall behandlas lika i energibeskattningen.*

Till de oklara följderna av Adria-Wien-domen hör huruvida energiomvandlingssektorn måste ges samma regler som övriga näringslivet. EG-domstolen har, i ett förhandsavgörande gällande

³ Mål C-143/99 Adria-Wien Pipeline GmbH, Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke GmbH mot Finanzlandesdirektion für Kärnten, REG 2001 s. I-8365.

ett tyskt kraftföretag,⁴ hänvisat till att elmarknaden i det aktuella fallet ännu inte var fullt avreglerad och att därmed vissa hinder för handel mellan medlemsstaterna fortfarande accepteras. Å andra sidan genomgår energiomvandlingssektorn en radikal omvandling med omfattande liberaliseringar av el- och gasmarknaderna. Efter avregleringen av den svenska elmarknaden är elproduktionen lika konkurrensutsatt, och exponerad för samma marknadsrisker, som övriga näringslivssektorer. På en konkurrensutsatt elmarknad har elproduktionen karaktären av kapitalintensiv processindustri, utan några speciella teknologiska eller marknadsmässiga egenskaper som skulle kunna motivera en särbehandling. Utgången av en prövning i EG-domstolen avseende särbehandling av energiomvandlingssektorn i ett Europa med avreglerade elmarknader förefaller högst oviss. Enligt kommitténs uppfattning är det därför starkt önskvärt att ett långsiktigt energiskattesystem också omfattar energiomvandlingssektorn.

3.1.4 Anpassning till övriga styrmedel

Vid sidan av kommitténs arbete pågår, som framgår av kapitel 2, ett stort antal närliggande utredningar och aktiviteter. En fråga kommittén måste ställa sig är hur kommitténs uppdrag skall inordnas i den övriga floran av aktiviteter.

Direktiven föreskriver att kommittén skall samråda med, och beakta arbetet i, andra aktuella utredningar m.m. Så har också skett i hög grad. Däremot saknar kommittén en, i första hand från regeringens sida, överordnad koordinering av hanteringen av de olika styrmedlen, av vilka energibeskattningen är ett. Kommittén som sådan saknar såväl mandat som erforderlig tid att själv påta sig ett sådant, samordningsansvar. Något sådant krav framställs heller inte i kommitténs direktiv. Kommittén har på grund härav inte haft någon möjlighet att ta ett helhetsgrepp över området, även om ett sådant framstår som starkt angeläget, utan i stället valt att fokusera på utformningen av en stabil och långsiktigt hållbar modell för näringslivets energibeskattnings. Strävan har dock varit att utifrån givna förutsättningar utforma denna modell så att t.ex. system för handel med utsläppsrätter eller långsiktiga avtal kan komplettera

⁴ Mål C-379/98 PreussenElektra AG mot Schleswig AG, i närvaro av: Windpark Reußenköge III GmbH och Land Schleswig-Holstein, REG 2001 s. I-2099.

modellen. Kommitténs närmare överväganden i denna del presenteras i avsnitt 3.5.

3.2 Problem med nuvarande energiskattestruktur

I Sverige gäller idag att bränslen beskattas med energi- och koldioxidskatt enligt skattesatser fastställda för varje energislag. (Svavelskatten omfattas inte av kommittédirektiven och lämnas utanför det fortsatta resonemanget.) För bibränslen gäller skattefrihet, råttallolja beskattas dock av näringspolitiska skäl. El beskattas med energiskatt. Skattenivån varierar mellan olika sektorer i samhället.

Näringslivets skattebas delas för närvarande upp i tre sektorer, nämligen en industrisektor, en energisektor och en övrigsektor. Sektorerna omfattar följande näringsgrenar (jfr tabell A 3.1 och tabell A 15.1):

Industrisektorn

- Jordbruk (inkl. växthusnäringen), skogsbruk och vattenbruk (SNI 01–05);
- Gruvindustri och mineralutvinning (SNI 10–14);
- Tillverkningsindustrin (SNI 15–37).

Energiomvandlingssektorn:

- El-, gas-, värme- och vattenförsörjning (SNI 40-41).

Övrigsektorn:

- Byggverksamhet (SNI 45);
- Offentlig verksamhet (SNI 70, 80 och 85);
- Transporter (SNI 60–64);
- Övriga tjänster (SNI 50–55, 65–90).

Industrisektorn omfattas av såväl generella som särskilda nedsättningsregler. Inom sektorn gäller för jordbruk, skogsbruk och vattenbruk att all energiförbrukning beskattas likartat. För tillverkningsindustrin (inklusive gruvindustrin och mineralutvinningen) omfattar nedsättningsreglerna den energi som förbrukas vid tillverkningsprocessen i industriell verksamhet. För övrig förbrukning inom tillverkningsindustrin gäller samma beskattning som för övrigsektorn. I huvudsak gäller följande nedsättningar:

- Generell nedsättning för industrisektorn (den s.k. industriskattesatsen): för bränslen som används för annat ändamål än drift av motordrivna fordon betalas ingen energiskatt och endast 25 procent av koldioxidskatten. För el betalas ingen energiskatt.
- 0,8-procentsregeln gäller för hela industrisektorn: nedsättning ges för den del av koldioxidskatten som överstiger 0,8 procent av försäljningsvärdet. För den överskjutande delen betalas 24 procent i skatt. Eftersom en nollskattesats gäller för el är regeln endast tillämplig på bränslen.
- 1,2-procentsregeln gäller för vissa industrier: tillverkning av produkter av andra mineraliska ämnen än metaller (t.ex. cement, kalk, sten och glas) medges ytterligare nedsättning för skatt på kol och naturgas. Dessa företag betalar ingen koldioxidskatt för den del av skatten som överstiger 1,2 procent av försäljningsvärdet.

Beträffande industrisektorns energibesättning gäller även att s.k. råvaruenergi är skattebefriad, dvs. om bränsle förbrukas för annat ändamål än motordrift eller uppvärmning, eller i en process där bränslet i allt väsentligt används för annat ändamål än motordrift eller uppvärmning så tas inte någon skatt ut. För el gäller en liknande reglering, även om den pga. nollskattesatsen för närvarande inte fyller någon funktion.

Energiomvandlingssektorn: Elproduktion är skattebefriad. Skatten tas i stället ut i konsumtionsledet genom energiskatt på el. Värmeproduktion i värmeverk betalar full energi- och koldioxidskatt. För värmeproduktion inom kraftvärmeproduktion reduceras energiskatten med 50 procent samtidigt som full koldioxidskatt utgår. Industriellt mottryck, dvs. industrins kraftvärmeproduktion, omfattas av industriskattesatsen och betalar ingen energiskatt men 25 procent koldioxidskatt. Regeringen har dock föreslagit att skattereglerna för kraftvärmeproduktion i fjärrvärmesystem likställs med dem som gäller för industrins mottrycksproduktion (se prop. 2002/03:1 samt betänkandets avsnitt 13.6.3). För el gäller en något lägre skattesats än för övrigsektorn.

Övrigsektorn belastas slutligen, liksom hushållssektorn, av full skatt.

I tabell 3.1 ges en översikt över den idag gällande svenska bränslebesättningen.

Tabell 3.1. Den svenska bränslebeskattningen i sammandrag den 1 januari 2003

Sektor	Energiskatt		Koldioxidskatt	
	Bensin/ diesel	Övriga bränslen	Bensin/ diesel	Övriga bränslen
Industrisektor ¹	100 %	0	100 %	25 % ²
Energiomvandlingssektorn				
- elproduktion	100 %	0	0	0
- värmeproduktion ³	100 %	100 %	100 %	100 %
- kraftvärme ³	100 %	50 %	100 %	100 %
Övrigsektorn	100 %	100 %	100 %	100 %

¹ Industrisektorn inkluderar flera näringar; se ovan i löptexten.

² Ytterligare nedsättning kan här komma ifråga med stöd av 0,8- och 1,2-procentsreglerna.

³ För värmeleveranser till industrin tillämpas industriskattesatsen.

Den fråga kommittén först har att ställa sig är om den nu gällande svenska modellen svarar mot de målsättningar om enhetlighet som kommittén ställt upp för näringslivets energibesättning. Av redovisningen ovan framgår att den nuvarande energibesättningen inom näringslivet är allt annat än enhetlig. Energianvändning beskattas således olika inom olika delar av näringslivet. Inom industrisektorn är beskattningsnivån dessutom beroende av om energin kan anses ha använts i, eller utanför, tillverkningsprocessen. Bland annat mot bakgrund av den tekniska utvecklingen har det visat sig vara svårt att dra en enkel och lättillämpad gräns för tolkning av begreppet tillverkningsprocessen. Distinktionen är inte enkel att tillämpa och leder därför till återkommande domstolstvister mellan beskattningsmyndigheten å ena sidan och enskilda företag å andra sidan (se avsnitt 13.4.1 för exempel på olika gränsdragningsproblem). Förutom nämnda differentieringar gäller även olika skattenivåer för energibesättningen av värmeproduktion beroende på vem som producerar värmen. Skatteväxlingskommittén har som redovisats ovan ingående analyserat vilka problem detta ger upphov till.

Det allra största problemet med den nuvarande modellen för näringslivets energibesättning får ändå anses vara den sektoriella indelningen. Genom Sveriges medlemskap i EU gäller EG:s statsstödsregler, som bland annat innebär att en medlemsstat som

huvudregel inte kan ha differentierade beskattningsnivåer inom näringslivet (en mer utförlig redogörelse för dessa regler ges i avsnitt 12.6). Dessa statsstödsregler har under senare tid kommit alltmer i fokus och *måste* med nödvändighet beaktas i ett sådant sammanhang som det nu aktuella. Avgörande för den utvecklingen torde bland annat EG-domstolens dom i det ovan nämnda Adria-Wien målet ha varit. I domen (som refereras i avsnitt 12.6.6) fastslogs i korthet att det är statsstöd att välja ut vissa sektorer av näringslivet och ge dessa skattemässiga fördelar framför andra. Domen har medvetandegjort reglerna i EG-fördraget och den problematik som otvivelaktigt föreligger vid utformningen av särregler av det slag som kommittén har att utreda. Den svenska sektoriella indelningen av näringslivet utgör statsstöd. EG-kommissionen har givit tidsbegränsade godkännanden för den svenska modellen. För närvarande finns dock inte något godkännande för hela modellen utan endast för den del som avser koldioxidskatten (se avsnitt 12.6.7). Det finns inte några som helst garantier för att godkännande ges även för energiskattedelen.

Förutom de gemenskapsrättsliga problem som den sektoriella indelningen ger upphov till innebär den vidare att verksamheter som inte definieras som industriell verksamhet hamnar utanför tillämpningsområdet för nedsättning, även om de i själva verket bedriver en energiintensiv verksamhet. Ett belysande exempel på detta är tvätteribranschen. Å andra sidan gäller att samtliga företag som definieras såsom bedrivande industriell verksamhet kommer i åtnjutande av industriskattesatsen oberoende av hur energiintensiv verksamhet som de i själva verket bedriver.

Det sagda innebär att den nuvarande svenska energiskatte-modellen för näringslivet inte kan anses uppfylla de krav som kommittén anser bör kunna ställas på en sådan modell. Genom en utformning som innebär att modellen utgör statsstöd är Sverige underkastat EG-kommissionens prövning vid varje förändring av betydelse av modellen. Även om sådana förändringar under vissa angivna förutsättningar *kan* godkännas är sådana godkännanden dels tidsbegränsade, dels förenade med oerhört krävande arbetsinsatser för att tillgodose EG-kommissionens krav på information inför varje ny prövning. Med dessa återkommande prövningar följer en ovisshet som kan verka hämmande för den energiintensiva delen av näringslivet, bland annat beträffande långsiktiga investeringar m.m. Denna ovisshet bidrar till den ryckighet som redan före EU-inträdet präglade det svenska energibeskattningsystemet.

Sedan 1995 har reglerna i LSE förändrats ett 50-tal gånger. Inom energiomvandlingssektorn är det omvittnat att bland annat investeringar i kraftvärme uteblir eller skjuts på framtiden pga. nu nämnda problem. Det finns slutligen anledning att ifrågasätta de nuvarande urvalskriterierna för nedsättningsberättigade sektorer. Utöver de tillämpningsproblem och andra skevheter dessa ger upphov till ligger de inte i linje med EU:s nya energibeskattningsdirektiv där i stället den ansatsen valts att utifrån objektiva kriterier avgöra vilka företag som är energiintensiva, och därmed kan komma ifråga för nedsättning. Efter direktivöverenskommelsen framstår det som än mer ohållbart att fortsätta tillämpa den nuvarande sektoriella indelningen.

Sammanfattningsvis gör kommittén, utifrån det ovan anförda, bedömningen att den nuvarande modellen för näringslivets energibesättning inte kan förordas som ett tänkbart alternativ för framtiden. En ny modell måste således utarbetas.

3.3 Principiella utgångspunkter för en reformering av näringslivets energibesättning

3.3.1 Samhällsekonomiskt optimal beskattning

En effektiv hushållning⁵ med knappa resurser i en marknads ekonomi karakteriseras av att:

- hushållen avväger sin konsumtion av varor och tjänster i förhållande till de relativa priserna på dessa varor och tjänster,
- företagen i sina teknologival anpassar sig till de relativa priserna på olika produktionsfaktorer,
- konsumenternas värderingar på konsumtionssidan motsvaras av företagens utbud på produktionssidan av ekonomin. För denna sammanjämkning svarar marknaden, den "osynliga handen".

Såväl hushåll som företag kan i vissa avseenden betraktas som producerande enheter, som konkurrerar om framförallt arbetskraft och energi med näringslivet. I en ekonomi utan skatter kommer hushållen att ställas inför samma priser på arbetskraft och energi som näringslivet. I en ekonomi med samhällsekonomiskt effektiva

⁵ Med effektiv hushållning eller samhällsekonomiskt effektiva åtgärder avses här åtgärder som ökar storleken på den "gemensamma kakan", medan dess fördelning ligger utanför effektivitetsanalysen. Vi gör således en klar åtskillnad mellan skatters effektivitetsaspekter och fördelningsaspekter.

(optimala) skatter gäller normalt inte detta. Målsättningen med sådana skatter är att "störa" så lite som möjligt, dvs. att minimera effekterna på hushållens konsumtionsmönster och företagens produktionsmönster. Normalt innebär detta en högre skattenivå för hushållen än för näringslivet, men samma skattenivå för alla delar av näringslivet.

De grundläggande principerna för en samhällsekonomiskt effektiv beskattning, och därmed en effektiv hushållning med de knappa resurserna i ekonomin, är väl kartlagda inom teorin för optimal beskattning. Skatter skapar en kil mellan vad som är privatekonomiskt lönsamt och vad som är samhällsekonomiskt lönsamt. Detta leder till samhällsekonomiska effektivitetsförluster som också utgör förluster i välfärd. Dessa välfärdsförluster betecknas vanligen *överskottsbrödan*, *välfärdsbrödan* eller *dödviktskostnaden* för skattesystemet.

Ett optimalt skattesystem karakteriseras av en utjämning av den marginella välfärdsbrödan mellan olika skatter. Eftersom välfärdsförlusterna av beskattning i en ekonomi grovt sett är proportionella mot kvadraten på de effekter skatterna har på producerade kvantiteter, är huvudprincipen i optimal beskattning att minimera skatternas effekter på utbudet av varor och tjänster i ekonomin. Ju högre priskänslighet på efterfrågesidan, desto lägre skatt. Ett annat sätt att uttrycka detta är att rörliga skattebaser bör ha låga skatter medan trögrörliga skattebaser tål högre skatter. I den mån energikostnaderna är av avgörande betydelse för lönsamheten i näringslivet är näringslivets energianvändning en rörlig skattebas. Detta innebär att det inte finns något egentligt fiskalt motiv för att beskatta energianvändningen i näringslivet. Det gäller dock inte för hushållens energianvändning, som är relativt prisokänslig och därför utgör en förhållandevis trögrörlig skattebas. Få hushåll torde emigrera på grund av höjda energiskatter.

Genom att alla skatter belastar inkomster av arbete och kapital eller inkomsternas användning för konsumtion eller sparande bärs de slutligen av hushållen. Punktbeskattning av produktionsfaktorer är då en samhällsekonomiskt ineffektiv omväg eftersom sådan beskattning leder till snedvridningar i resursallokeringen i näringslivet och därmed till lägre välfärd. Det är i välfärdstermer billigare att beskatta fysiska personer direkt än genom omvägen via näringslivet, dvs. det är billigare att enbart "störa" konsumtionen än att "störa" både konsumtionen och produktionen.

Huvudprincipen om en utjämning av den marginella välfärdsbördan mellan olika skatter gäller också miljöskatter. Miljöskatter har dock både en kostnads- och en intäktssida. Bättre miljö ökar välfärden, men denna ökade välfärdseffekt motverkas delvis av miljöskatternas negativa effekter på näringslivets produktionsförmåga, delvis av effekterna på hushållens utbud av arbetskraft. Även om detta i princip innebär att en optimal miljöskatt kommer att något understiga den marginella skadekostnaden, så är den praktiska rekommendationen att miljöskatter sätts på nivån för den marginella skadekostnaden. En optimal skatt på en miljöstörande vara är därför i det närmaste lika med mervärdesskatt plus en miljöskatt på nivån för den marginella skadekostnaden (s.k. Pigou-skatt).⁶ En miljöskatt som sätts högre än den marginella skadekostnaden är givetvis också snedvridande. När det gäller koldioxidbeskattningen närmar sig Sverige denna nivå eller har t.o.m. passerat densamma.

Den svenska koldioxidskatten ligger under år 2003 på nivån 76 öre per kg koldioxid. Denna nivå kan jämföras med beräkningar som gjorts av de koldioxidskattenivåer som krävs för att uppfylla Sveriges åtagande (+ 4 procent) enligt den EG-interna bördefördelningen av Kyotoprotokollet. I de beräkningar som genomförts inom ramen för en allmän jämviktsmodell av Nilsson och Kriström (2002) krävs en koldioxidskatt på 35–40 öre per kg. För att uppnå det inhemska målet om en fyraprocentig reduktion krävs enligt samma modellberäkningar en koldioxidskatt på 75–80 öre per kg i fallet med en isolerad svensk klimatpolitik, jämfört med en internationell marginalkostnad på ca 35 öre per kg som kan uppnås genom intern EU-handel med utsläppsrätter.⁷

En gyllene regel i all politik är att det krävs minst lika många medel som mål. En annan regel är att ett problem skall angripas så nära källan som möjligt. För att uppnå fiskala mål krävs därför en viss uppsättning medel, medan uppnåendet av miljömålen kräver en annan uppsättning medel. Att skilja mellan fiskala mål och miljömål innebär inte att medel avsedda för den ena typen av mål inte skulle kunna ha sidoeffekter avseende den andra typen av mål. En

⁶ För en utförlig analys, se Brännlund R. och Kriström B.: *Miljöekonomi*. Student litteratur, Lund 1998 samt Mabey N. och Nixon J. 1997, *Are environmental taxes a free lunch? Issues in modelling the macroeconomic effects of carbon taxes*. Energy Economics s. 9 och 29–56.

⁷ Se Nilsson, C. och Kriström B. (2002), *The Cost of Going from Kyoto to Marrakech: Swedish Carbon Policy in a Multi-Regional Model*, Working Paper. The Continue project. Beräkningar med Konjunkturinstitutets s.k. EMEC-modell ger ännu högre koldioxidskatt vid en isolerad svensk politik, ca 125 öre per kg koldioxid. Se *Konsekvenser av restriktioner på koldioxidutsläpp*, Konjunkturinstitutet, Rapport 2002:1.

fiskal skatt kan också bidra till att uppfylla vissa miljömål, samtidigt som en miljöskatt ger statsintäkter. En framgångsrik miljöskatt innebär dock att skatteintäkterna minskar över tiden allt eftersom företag och hushåll anpassar sin konsumtion till skatten. Därför finns det en klar målkonflikt mellan fiskala mål och miljömål. Detta understryker betydelsen av en tydlig distinktion mellan fiskala skatter och miljöskatter.

Denna grundsyn ligger i linje med Skatteväxlingskommitténs modell. Sverige har dels skatt på energi, dels skatt på koldioxid. I enlighet med Skatteväxlingskommitténs principer utgår energiskatten endast på övrigsektorn, medan koldioxidskatten omfattar såväl näringsliv som hushåll. Övriga växthusgaser synes mycket svårbeskattade. Hälsoeffekter av partikelutsläpp, som oftast står för den tunga posten i uppskattade miljökostnader från energikonsumtionen, beskattas inte heller utan regleras via tillstånd.

Principiellt är skillnaden stor mellan miljörelaterade skatter och avgifter som avser att korrigera för nationella externa effekter, såsom svavelskatten och kväveoxidavgiften, och skatter som avser att påverka utsläppen globalt, såsom koldioxidskatten. I det förra fallet är sambandet mellan mål och medel relativt enkelt. I det senare fallet måste effekterna på omvärlden av den egna skattepolitiken beaktas. Till de globala effekterna hör omlokalisering av näringsliv till s.k. carbon loopholes, dvs. till länder eller regioner med låga miljöskatter och svag miljöreglering. Eftersom skatteinivåer är en viktig bestämningsfaktor bakom företagslokaliseringar tenderar höga skatter på emissioner i länder med frontteknologi i sina industriella processer, genom omlokaliseringar, att leda till högre emissionsnivåer globalt. Om effekterna på miljön också är globala är detta givetvis inte önskvärt eller globalt effektivt, men om miljöeffekterna är nationella, som vid sur nederbörd, behöver inte ökade globala utsläpp nödvändigtvis vara negativa. Skillnader i miljöpolitiken kan mycket väl vara ett uttryck för skillnader i naturens absorptionsförmåga, t.ex. mer eller mindre kalkrika jordar, eller spegla skillnader mellan länder i värderingen av miljön.

Problemet för företag som befinner sig på teknikfronten i branscher med kapitalbunden teknisk utveckling är att i stort sett enda möjligheten att åstadkomma reducerade emissioner är att minska produktionen (i avvaktan på att den tekniska utvecklingen skall resultera i lägre emissioner vid investeringar i ny kapacitet), eller att flytta produktionen till länder med mindre stränga miljökrav. En ambitiös miljöskattepolitik innebär kraftiga relativpris-

förändringar, samtidigt som den tekniska utvecklingen i stor utsträckning är kapitalbunden. Detta ökar takten i strukturomvandlingen i näringslivet.

Om miljöproblemen är nationella är detta en, om inte önskvärd effekt, så i varje fall en oundviklig konsekvens av en effektiv miljöpolitik och en kostnad som uppvägs av nyttan av minskade emissioner. Endast fördelningspolitiska, dvs. framförallt regionalpolitiska, argument kan då anföras för nedsättningar i skattenivåer för enskilda företag. Sådana skattesubventioner för vissa företag innebär att bördan på den övriga delen av näringslivet och hushållen ökar, samtidigt som utländska konsumenter subventioneras till priset av en ökad belastning på den inhemska miljön. Den samhällsekonomiska kostnaden härav får, i den politiska processen, vägas mot de fördelningspolitiska vinsterna i form av att företag på vissa orter eller i vissa regioner inte tvingas lägga ned. Enda argumentet för en internationellt samordnad miljöpolitik är i detta fall att onödiga omstruktureringsproblem kan undvikas om det ändå är så att konkurrentländerna inom kort kommer att höja sina miljöpolitiska ambitioner.

Om miljöproblemen är globala leder en internationellt okoordinerad, och av miljöskattepolitiken framkallad, omlokalisering av verksamhet inte bara till en kostnad för det egna landet utan även till en ökad global kostnad, eftersom bördan på omvärlden också ökar. Även om motiven snarast varit av optimal beskattningskaraktär, har den stora risken för en kontraproduktiv miljöpolitik de facto beaktats i den svenska koldioxidbeskattningen genom nedsättningsregler och skatteundantag för delar av näringslivet. Det är endast koldioxidskatten, svavelskatten och kväveoxidavgiften som kan betraktas som rena miljöskatter, om man med miljöskatt avser en skatt som direkt belastar miljöskadliga emissioner. En effektiv miljöskatt skall tas ut så nära emissionspunkterna som möjligt. Eljest blir skatten mindre träffsäker och riskerar att fånga in effekter som inte är miljöstörande, med välfärd förluster som följd.

3.3.2 Elskatt som miljöskatt

Energiskatten på el är just en sådan ur miljösynpunkt mindre träffsäker skatt. En skatt på el kan visserligen vara miljöstyrande eller till viss del miljörelaterad, men den gör ingen skillnad på hur el produceras. Den kan därmed inte betraktas som särskilt ändamåls-

enlig som miljöpolitiskt styrmedel. Även om höjda elskatter har vissa positiva miljöeffekter kan dessa uppnås till lägre välfärdsförluster med mera effektiva styrmedel.

Höjningarna av elskatten under senare år har dock motiverats såväl energipolitiskt som miljöpolitiskt. De miljömässiga motiven handlar om att allmänt befrämja hushållning med elektricitet, en effektiv energianvändning, att befrämja övergången till förnybara energislag bland annat vid uppvärmning samt att underlätta en avveckling av kärnkraften.

Pläderingen för höjd elskatt innehåller också oegennyttiga motiv. Eftersom marginalutbudet av el i Sverige främst kommer från import av dansk och tysk el, producerad i kondensverk med låg totalverkningsgrad, kommer en importminskning, orsakad av en högre elskatt, att leda till lägre elproduktion i Tyskland och Danmark, länder med mycket låg eller ingen miljöbeskattning på denna typ av elproduktion. Att belasta de svenska konsumenterna med högre elskatt kan då sägas vara ett sätt att i någon mån kompensera för detta marknadsmisslyckande i andra länder. Det något ovanliga med denna typ av miljöbistånd är att det riktas till länder med relativt hög levnadsstandard.

Elskatt på näringslivet

Generellt sett är skatter på produktionsfaktorer produktivitetssänkande. Eftersom den tekniska utvecklingen i de flesta branscher dessutom torde vara elkrävande (och arbetsbesparande) är effekterna på produktivitet utvecklingen, och därmed de långsiktiga välfärdseffekterna, av en elskatt på näringslivet jämförelsevis höga. Elpriskänsligheten i industrisektorn som helhet är visserligen låg, men sannolikt mycket hög på lång sikt i de mest elintensiva branscherna där förväntad elprisutveckling är avgörande för beslut om nedläggning eller nyinvesteringar. Av den empiriska analysen i avsnitt 3.7 framgår att korrelationen mellan elintensitet och arbetsintensitet är signifikant negativ på delbranschnivå. Detta innebär att kostnadsökningarna i de elintensiva branscherna till följd av en elskattehöjning inte kan neutraliseras genom en generell återföring av de ökade skatteintäkterna i form av sänkta löneavgifter. Nettoeffekten för dessa företag av en skatteväxling av detta slag blir med andra ord kraftigt negativ.

Den analys som genomförts i kommitténs regi av Lundberg och Svensson (2002) illustrerar också elprisernas stora betydelse för de svenska företagens val mellan att lokalisera verksamhet i Sverige eller utomlands.⁸ Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv finns det därför mycket goda skäl att bibehålla nollskattesatsen på el för näringslivet.

Införandet av elcertifikat med kvotplikt även för näringslivet innebär de facto en elskatt på näringslivet, sannolikt överstigande 1 öre per kWh redan under de första åren. För att undvika de allvarligaste effektivitetsförlusterna föreslås i propositionen att ett antal av de mera energiintensiva branscherna undantas från kvotplikten.⁹

På lång sikt kan en positiv elskatt på näringslivet förväntas ge upphov till betydande samhällsekonomiska effektivitetsförluster. Ur miljösynpunkt är en sådan skatt dessutom kontraproduktiv. Den är kontraproduktiv av framförallt två skäl. Först och främst skulle den bidra till omlokalisering av elintensiv industri från Sverige till en omvärld med lägre miljöskatter och högre miljöstörande emissioner. Detta illustreras av att den svenska energiintensiva industrin beräknas stärka sin konkurrenskraft vid en EU-gemensam klimatpolitik.¹⁰ Dessutom innebär en sådan skatt en (relativ) sänkning av koldioxidskatten, vilket innebär att det skulle bli mera lönsamt för företagen att på kort sikt öka sin bränslekonsumtion och på längre sikt vid nyinvesteringar välja en mera elsnål men samtidigt mera koldioxidintensiv teknologi. I båda fallen skulle detta leda till globalt ökade emissioner av koldioxid. Om utslagningseffekten är av stor betydelse kan dock nedläggningen av företag i Sverige leda till nationellt minskade emissioner av koldioxid.

Ungefär samma argument som för en elskatt kan anföras för särskilda skatter på stål, cement, cellulosa, aluminium etc. Översatt till dessa råvaror blir argumenteringen ungefär följande. Förutsatt att priselasticiteten på dessa råvaror är större än noll, vilket torde vara

⁸ Se Lundberg L. och Svensson L.: *Energibesättning, internationell konkurrenskraft och lokalisering av energiintensiv industri*. Observera att slutsatserna i analysen gäller hela industrisektorn och inte endast den elintensiva industrin.

⁹ Se prop. 2002/03:40. De undantagna branscherna är järnmalmgruvor (SNI 13.1), andra metallmalmgruvor (SNI 13.2), massaindustrin (SNI 21.11), pappers- och pappindustri (SNI 21.12), baskemikalieindustri (SNI 24.1), järn- och stålverk (SNI 27.1–27.3), andra metallverk, gjuterier (SNI 27.4–27.5), cementindustri och kalkbruk (SNI 26.5) samt petroleumraffinaderier (SNI 23.2).

¹⁰ Se Nilsson, C. och Kriström B.: 2002. *The Cost of Going from Kyoto to Marrakech: Swedish Carbon Policy in a Multi-Regional Model*. Working Paper. The Continue project.

fallet, leder en högre skatt till minskad efterfrågan. Detta får olika slags effekter på miljön. Dessa kan variera beroende på i vilket perspektiv (kort eller långt) man ser det och vilka miljöeffekter den produktion har som på marginalen faller bort eller som man inte behöver bygga ut kapaciteten för.

Om efterfrågan hålls nere i Sverige kan importen minska. Detta leder till klara fördelar för den globala miljön, eftersom anläggningar för produktion av stål, cement och aluminium i stora delar av världen är förenade med betydande miljöproblem. Att då ta ut en skatt i Sverige kan vara ett sätt att i någon mån kompensera för marknadsmisslyckanden i andra länder.

Till de stora problemen med denna typ av biståndspolitik på miljöområdet hör dels att effekterna är mycket svårbedömda, varför dess effektivitet kan ifrågasättas, dels att den påför folkhushållet höga kostnader utan andra intäkter än känslan av att göra något gott. Det är också oklart vilket politiskt stöd som existerar för denna, något speciella, typ av miljöbistånd till länder med högre per capita inkomst än Sverige. Annorlunda uttryckt synes det mera kostnadseffektivt att låta grannländerna utforma och ta på sig kostnaderna för sina egna nationella målsättningar i klimatpolitiken än att låta svenska hushåll bidra till dessa genom välfärdsbördan av en skatt på elenergi i näringslivet.

Elskatt och kärnkraftens avveckling

Även om en beskattning av näringslivets elkonsumtion har signifikanta produktivitetseffekter och långsiktig påverkan på näringslivets lokalisering skulle en sådan skatt kunna motiveras av att den kan bidra till en effektivare elanvändning och därigenom dessutom medverka till att underlätta en avveckling av kärnkraften. Så skulle kunna vara fallet om effektivare elanvändning tillmäts ett egenvärde utöver den samhällsekonomiskt effektiva elanvändningen.

Den samhällsekonomiskt effektiva elanvändningen är den elanvändning som blir resultatet när hushåll och företag avväger sin konsumtion av el mot konsumtionen av andra varor och tjänster respektive produktionsfaktorer. Rent matematiskt innebär då en effektivare elanvändning en mindre effektiv användning av övriga varor och tjänster respektive produktionsfaktorer. En högre elproduktivitet kan endast uppnås genom en lägre produktivitet för

övriga produktionsfaktorer.¹¹ Motivet att en beskattning av elkonsumtionen skulle kunna medverka till att underlätta en avveckling av kärnkraften synes bygga på en föreställning att det skulle vara lättare, eller billigare i någon mening, att avveckla kärnkraften om vi med höga skatter på el först kunde minska elkonsumtionen. Det motsatta argumentet förefaller dock minst lika rimligt, dvs. att det vore lättare att avveckla kärnkraften efter en period med svaga elsparincitament än efter en period med starka incitament, eftersom det efter en period med svaga sparincitament borde existera mera slack i elkonsumtionseffektiviteten än efter en period med starka sparincitament. Ur samhällsekonomisk synvinkel saknas dock motiv för antingen den ena eller den andra policyn, dvs. såväl skatter på som subventioner av elkonsumtionen skulle leda till en fördyring av kärnkraftens avveckling.¹²

Eftersom en avveckling av kärnkraften är förenad med höga samhällsekonomiska kostnader, speciellt i förening med målsättningarna i klimatpolitiken, framstår det som mycket angeläget att en avveckling sker så kostnadseffektivt som möjligt. En beskattning av näringslivets elkonsumtion utgör då en ytterligare belastning på samhällsekonomin.

Elskatt på avreglerade elmarknader

På en konkurrensutsatt elmarknad har, som inledningsvis diskuterades, elproduktionen karaktären av kapitalintensiv processindustri, utan några speciella teknologiska eller marknadsmässiga egenskaper som skulle kunna motivera en särbehandling. Som ovan diskuterades finns det heller ingenting som skiljer ut elproduktionen miljömässigt från annan processindustri som stål, cement, cellulosa och aluminium. En nödvändig förutsättning för att en avreglerad marknad skall fungera väl är en hög grad av stabilitet i de politiska spelreglerna. Detta argument har en speciell tyngd i kapitalintensiv verksamhet. När kostnaderna för energipolitiken inte längre kan övervältras på konsumenterna, utan belastar kapitalägarna, leder

¹¹ Den produktionsteoretiska orsaken till detta är att en partiell optimering av varje produktionsfaktor för sig inträffar när den s.k. faktorelasticiteten är lika med 1, samtidigt som en total optimering innebär att den s.k. skalelasticiteten har värdet 1. Eftersom skalelasticiteten är summan av faktorelasticiteterna, kommer de partiella faktorelasticiteterna i optimum att vara mindre än 1 under förutsättning att någon produktionsfaktor inte har priset noll.

¹² För en utförlig analys, se Hjalmarsson Lennart: *Osäkerhet, ekonomi och avveckling*. Ingår i *Att avveckla kärnkraften*, Folkkampanjen i Göteborg, 1985.

osäkerhet om de politiska spelreglerna till höga avkastningskrav vid nyinvesteringar i elproduktion och därmed till långsiktigt onödigt höga elpriser. Den högst påtagliga skattekänsligheten hos värme- och kraftvärmeprojekt analyserades i en underlagsrapport¹³ till Skatteväxlingskommittén som också drog slutsatsen att ”de ofta återkommande förändringarna i kraftvärmebeskattningen har medfört att endast investeringar med mycket kort återbetalningstid genomförs”.¹⁴

3.3.3 Grön skatteväxling

Skiljer sig då en skatteväxling i form av höjda skatter på energi och sänkta skatter på arbetskraft från ”rena” energiskattehöjningar, dvs. finns det någon särskild effektivitetsvinst med själva ”växlingen”?

Existerar ”fria luncher”?

När intresset för gröna skatter ökade i den politiska debatten, ökade också forskningen om effekterna av gröna skatter snabbt. En del av denna forskning inspirerades av hypotesen om existensen av ”fria luncher”, den s.k. *double dividend*-hypotesen.¹⁵ De fria luncherna skulle framförallt kunna uppstå genom att

- intäkterna från gröna skatter skulle kunna utnyttjas för att sänka skatter som är speciellt skadliga för samhällsekonomin,
- gröna skatter skulle kunna växlas mot sänkta skatter på arbetskraft vilket skulle kunna bidra till ökad sysselsättning och sänkt arbetslöshet.

Två nyligen genomförda studier belyser överskottsbrödan av det svenska skattesystemet. Kverndokk och Rosendahl (2000)¹⁶ undersöker huruvida det, för de nordiska länderna, har någon större betydelse hur miljöskatter växlas mot andra skatter och finner att

¹³ SOU 1997: 11, bilaga 2.

¹⁴ SOU 1997: 11 s. 407.

¹⁵ Se t.ex. Mabey N. och Nixon J.: 1997. *Are environmental taxes a free lunch? Issues in modelling the macroeconomic effects of carbon taxes*. Energy Economics 19, 29–56. och Bayindir-Upmann T. och Raith M.G.: 2003. *Should high-tax countries pursue revenue-neutral ecological tax reforms?* European Economic Review 47, 41–60.

¹⁶ Kverndokk, S. och Rosendahl K.: 2001. *Greenhouse gas mitigation costs and ancillary benefits in the Nordic countries, the UK and Ireland: A survey*. Working Paper. Ragnar Frisch Centre for Economic Research, Oslo, Norway.

så inte är fallet. Skattebasutredningen genomför i sitt slutbetänkande *Våra skatter?* (SOU 2002:47) en mer detaljerad analys av det svenska skattesystemet. Utredningen pekar främst ut arvs-, gåvo- och förmögenhetsskatterna som samhällsekonomiskt ineffektiva samt sätter ett frågetecken för nivån på bolagsskatten. Under förutsättning att detta är korrekt, så skulle en fri lunch kunna realiseras om ökade miljöskatter växlas mot sänkta arvs-, gåvo- och förmögenhetsskatter och eventuellt sänkt bolagsskatt. Sådana överväganden ligger dock utanför kommitténs direktiv.

Sysselsättningseffekter

Effekterna på sysselsättning och arbetslöshet av en budgetneutral skatteväxling mellan energi och arbetskraft har analyserats i ett stort antal studier. Ett förväntat, och i studierna bekräftat, resultat är att arbetskraften omfördelas så att sysselsättningen ökar i den från internationell konkurrens skyddade sektorn medan den minskar i den konkurrensutsatta sektorn, dvs. tjänstesektorn får ökad och industrin minskad konkurrenskraft.

Förväntningar eller förhoppningar om att en skatteväxling också skulle leda till lägre arbetslöshet har däremot visat sig mera illusoriska. Rent intuitivt är det svårt att förstå varför en skatteväxling skulle ge högre sysselsättning eller lägre arbetslöshet. I princip spelar det ingen roll om skatter tas ut på löner eller på konsumtion (indirekta skatter). I den mån skatter påverkar sysselsättning och arbetslöshet är det den totala skattekillen som har betydelse, inte dess komponenter (löneskatter, mervärdesskatt etc.)

Modellresultaten från skatteväxlingsanalyserna visar också att i en ekonomi med starka fackföreningar är arbetsmarknadens funktions sätt i kombination med arbetslöshetsersättningens utformning av avgörande betydelse för effekterna på arbetskraftsefterfrågan.¹⁷ En skatteväxling påverkar inte de mekanismer som styr arbetslösheten på lång sikt. Om sänkta löneskatter, även vid en budgetneutral skatteväxling, snabbt övervältras i högre löner blir effekterna på arbetskraftsefterfrågan obetydliga. I en ekonomi med

¹⁷ Se t.ex. Carraro, C. m.fl. 1996: *Environmental taxation and unemployment: Some evidence on the "double dividend hypothesis" in Europe*. *Journal of Public Economics*, 62, s. 141–181, Mabey N. och Nixon J. 1997: *Are environmental taxes a free lunch? Issues in modelling the macroeconomic effects of carbon taxes*. *Energy Economics* s. 19, 29–56, och Holmlund B. och Kolm A-S. 2000: *Environmental Tax Reform in a Small Open Economy with Structural Unemployment*. *International Tax and Public Finance* 7(3).

starka fackföreningar påverkas inte arbetslösheten långsiktigt av förändrade löneskatter. Mycket tyder på att detta är fallet i Sverige. I Tjänstebeskattningsutredningens betänkande *Skatter, tjänster och sysselsättning* (SOU 1997:17) redovisas resultat som indikerar att graden av övervältring vid en skattesänkning skulle ligga i intervallet 66–88 procent. Det visar sig dessutom att de branscher som har mest priskänslig arbetskraftsefterfrågan också är de branscher där man kan förvänta sig den största övervältringen. Konsekvenserna av detta är att det inte har någon större betydelse ur samhällsekonomisk effektivitetssynpunkt huruvida intäkterna av energiskatter utnyttjas för att sänka löneskatter eller andra skatter.

Exemplet Östeuropa

En skatteväxling utgör de facto ett försök att temporärt ta ett steg tillbaka i relativprisutvecklingen, att göra arbetskraften något billigare relativt övriga produktionsfaktorer och speciellt fossila bränslen. Försöket är temporärt i den betydelsen att den ekonomiska tillväxten gradvis ökar kostnaderna för arbetskraften och återställer de ursprungliga relativpriserna – såvida inte denna trend motverkas av nya skatteväxlingar.

Ett drastiskt, och därför utmärkt pedagogiskt, exempel på effekterna av skatteväxling, i betydelsen relativprisvridning, utgör utvecklingen i Östeuropa (och det gamla Sovjetunionen). Före revolutionen 1989 var priserna på energi och kapital mycket låga samtidigt som dessa ekonomier karakteriserades av s.k. brist på arbetskraft, dvs. arbetskraften var dyr. Därigenom främjades tung, energiintensiv industri. Efter revolutionen förändrades relativprisstrukturen radikalt, nästan över en natt. Prisliberaliseringen innebar världsmarknadspriser på energi och kapital samtidigt som den låga produktivetsnivån nu visade sig i mycket låga löner. Detta innebär t.ex. att om relativpriset mellan 1 MWh energi och en arbetskraftstimma är 1 i svensk industri är det idag mellan 20 och 40 i den ukrainska industrin. I vissa länder med gynnsammare produktivetsutveckling, t.ex. Baltstaterna, Polen och Slovenien, är energipriserna lägre, men i stora delar av Östeuropa möter näringslivet energipriser som är minst 10 gånger högre än i Västeuropa. Ett typiskt elpris i Östeuropa på 30–40 öre per kWh framstår utifrån inte som speciellt högt, men med typiska arbetskraftskostnader på 1 000–2 000 kronor per månad blir de inhemska energipriserna

mycket höga. Dessa höga relativa energipriser är av övergående natur. De sjunker gradvis allteftersom den ekonomiska tillväxten i dessa ekonomier resulterar i högre löner.

Relativprisvridningen i Östeuropa innebar samtidigt en mycket kraftig förändring i de komparativa fördelarna för olika företag och branscher med en mycket omfattande strukturomvandling som följd. Ett typexempel är Rumänien där en stor del av den tunga industrin baserad på billig energi slagits ut eller dras med stora förluster. Konkurrensmedlet i Östeuropa är nu den billiga och välutbildade arbetskraften och de låga lönerna. Det är därför inte överraskande att tjänstesektorn och den lätta industrin expanderat kraftigt i Östeuropa efter revolutionen. Allteftersom levnadsstandarden i Östeuropa hinner ifatt den västeuropeiska kommer arbetskraftskostnaderna emellertid att stiga. Därmed kommer denna drastiska relativprisförändring gradvis att återställas. Så småningom kan vi räkna med att de östeuropeiska energipriserna åter har sjunkit till nivån i Västeuropa.

Näringslivseffekter av skatteväxling

Syftet med detta avsnitt är att belysa innebörden i en svensk skatteväxling där höjda energiskatter växlas mot sänkta arbetsgivaravgifter, genom en sänkning av den allmänna löneavgiften. Den totala lönekostnaden, inklusive avgifter, i näringslivet uppgick till ca 825 miljarder kronor år 2000, medan beskattningen av energi uppgick till ca 58 miljarder kronor. Energiskatteintäkterna uppgår således till ca 7 procent av lönekostnaderna. En skatteväxling på en miljard kronor resulterar i en (initial) sänkning av lönekostnaderna med ca 0,12 procent, eller i genomsnitt ca 350 kronor per sysselsatt och år, och fördelar sig på huvudsektorer enligt tabell 3.2.

Tabell 3.2. Effekter av att sänka löneavgiften med en miljard kr, fördelat på olika sektorer, år 2000

<i>SNI-kod</i>	<i>Sektor</i>	<i>Lönekostnad, inkl. avgifter (mnkr)</i>	<i>Sänkt löneavgift (mnkr)</i>	<i>Antal sysselsatta</i>	<i>Sänkt löneavgift per sysselsatt (kr)</i>
01–05	Jordbruk m.m.	10 330	12	116 000	108
10–14	Gruvor m.m.	2 519	3	8 200	365
15–37	Tillverkningsindustri	256 869	306	750 900	407
40–41	El, gas, värme och vatten	11 175	134	32 600	408
45	Byggindustri	65 402	78	218 200	357
50–95	Tjänster	494 188	588	1 722 300	341
<i>Summa:</i>		<i>840 483</i>	<i>1 000</i>	<i>2 848 200</i>	<i>357¹</i>

¹ Siffran avser genomsnittet per sysselsatt.

Källa: SCB:s databas, Nationalräkenskaper samt egna beräkningar.

Som framgår svarar tjänstesektorn för 60 procent av lönekostnaderna i näringslivet (men för endast 25 procent av fossilbränslekostnaderna). Motsvarande siffror för industrisektorn är 34 respektive 50 procent. Bakom variationerna i lönekostnader per sysselsatt mellan sektorer ligger skillnader i lönenivåer och bakomliggande produktivitetsskillnader. Den högre lönenivån inom energiomvandlingssektorn och industrin samt de låga inkomsterna per sysselsatt i jordbrukssektorn ger spridningen per sysselsatt. Resultatet av en uppdelning av tjänstesektorn i delsektorer visas i tabell 3.3.

Tabell 3.3. Effekter av att sänka löneavgiften med en miljard kr, fördelat på olika tjänstesektorer, år 2000

<i>SNI-kod</i>	<i>Sektor</i>	<i>Lönekostnad, inkl. avgifter (mnkr)</i>	<i>Sänkta löneavgift (mnkr)</i>	<i>Antal sysselsatta</i>	<i>Sänkt löneavgift per sysselsatt (kr)</i>
50–52	Parti- och detaljhandel	143 549	171	542 500	315
55	Hotell och restaurang	19 096	23	117 000	194
60–64	Transport mm	90 585	108	290 900	371
65–67	Finansiella sektorer	39 976	48	95 900	496
70–74	Fastighet mm	153 391	183	446 100	409
80–85	Utbildning, hälso- och sjukvård	284 95	34	124 000	273
90–95	Övriga tjänster	19 096	23	125 000	182
<i>Summa:</i>		<i>494 188</i>	<i>588</i>	<i>1 722 300</i>	<i>341¹</i>

¹ Siffran avser genomsnittet per sysselsatt.

Källa: SCB:s databas, Nationalräkenskaper samt egna beräkningar.

Bakom genomsnittssiffran per sysselsatt ligger en avsevärd spridning i lönenivå mellan delsektorerna med finanssektorn högst och hotell och restaurang lägst. Som framgår av tabell 3.3 är det framförallt företag inom finans- och fastighetssektorerna som kan förväntas tillhöra de stora vinnarna av en skatteväxling, medan företag inom jordbruk tillhör förlorarna. Utfallet för övriga sektorer kräver en simultan analys av effekter på energi- och arbetskraftssidan. Tabellerna 3.4 och 3.5 visar resultatet av en sådan simultan analys. I beräkningen över höjd koldioxidskatt har ingen hänsyn tagits till de nedsättnings- eller begränsningsregler av skatteuttaget, som energiintensiva företag i praktiken kommer att omfattas av.

Tabell 3.4. Effekter av att växla en höjning av koldioxidskatten med en miljard kr mot en sänkning av löneavgiften med motsvarande belopp, fördelat på olika sektorer, år 2000

<i>Sektor</i>	<i>Höjd koldioxidskatt (mnr)</i>	<i>Sänkt löneavgift (mnr)</i>	<i>Skatteväxling (mnr)</i>	<i>Skatteväxling, kr per sysselsatt</i>	<i>Andel av höjd koldioxidskatt som kompenseras av sänkta avgifter (%)</i>
Jordbruk m.m.	25	12	-13	-112	48
Gruvor m.m.	12	3	-9	-1 098	25
Tillverkningsindustri	323	306	-17	-23	95
El, gas, värme och vatten	321	13	-308	-9 448	4
Byggindustri	71	78	7	32	110
Tjänster	248	588	340	197	237
<i>Summa:</i>	<i>1 000</i>	<i>1 000</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>

Källa: SCB:s databas, Nationalräkenskaper samt egna beräkningar.

Om man bortser från energiomvandlingssektorn, som har en något speciell karaktär, så är det gruvsektorn och jordbruk m.m. som är de stora förlorarna, medan bygg- och tjänstesektorn är vinnarna. För tillverkningsindustrin som helhet går det nästan jämnt ut. Under ytan döljer sig dock en betydande variation mellan olika delbranscher.

Effekterna av höjd elskatt i tabell 3.5 är mera dramatiska. Som förväntat förlorar jordbruks-, industri- och energiomvandlingssektorn på en skatteväxling medan tjänstesektorerna vinner. Gruvnäringsen, med en kompensation via sänkta lönekostnader på endast 10 procent, är den största förloraren, men även tillverkningsindustrin förlorar mycket på en elskatt, medan jordbrukets förlust är något lägre. Det bör betonas att här inte existerar några nedsättningsregler, som träder in och mildrar effekterna. Avsaknaden av nedsättningsregler förklarar varför en skatteväxling här får så stor effekt på energiomvandlingssektorn.

Tabell 3.5. Effekter av att växla en höjd elskatt med en miljard kr mot en sänkning av löneavgiften med motsvarande belopp, fördelat på olika sektorer, år 2000

Sektor	Höjd elskatt, (mnkr)	Sänkta löneavgift (mnkr)	Skatteväxling (mnkr)	Skatteväxling, kr per sysselsatt	Andel av höjd elskatt som kompenseras av sänkta avgifter (%)
Jordbruk m.m.	19	13	-7	-61	63
Gruvor m.m.	32	3	-29	-3 515	9
Tillverkningsindustri	623	306	-317	-422	49
El, gas, värme och vatten	64	13	-51	-1 562	20
Byggindustri	9	78	69	317	878
Tjänster	253	588	335	194	232
<i>Summa:</i>	<i>1 000</i>	<i>1 000</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>

Källa: SCB:s databas, Nationalräkenskaper samt egna beräkningar.

Som framgår av konsekvensanalyserna i avsnitt 3.7 är heterogeniteten i näringslivet mycket stor, varför det bakom de aggregerade resultaten i tabell 3.4 och 3.5 döljer sig en högst betydande variation i konsekvenser på företagsnivå.

Fördelningseffekter av skatteväxling

Generellt gäller att energiskatter är regressiva, dvs. de drabbar hushåll med lägre inkomster mer än hushåll med högre inkomster, flerbarnshushåll mer än barnlösa hushåll samt glesbygdshushåll mer än stadshushåll. Ur fördelningssynpunkt är dock utformningen av en skatteväxling av betydelse. Ett huvudresultat i litteraturen om skatteväxling är nämligen att en sådan i allmänhet är regressiv, särskilt om miljöskatter växlas mot lägre arbetsgivaravgifter.¹⁸ Analyser på svenska data visar att en skatteväxling där högre koldioxidskatter växlas mot sänkt mervärdeskatt visserligen också är regressiv, men jämförelsevis betydligt mera gynnsam ur fördelningssynpunkt.¹⁹

¹⁸ SOU 2003:2, Kriström B. m.fl.: *Fördelningseffekter av miljöpolitik*. Bilaga 11 till Långtidsutredningen 2003, samt Kverndokk, S. och Rosendahl K. (2001) *ibid*.

¹⁹ SOU 2003:2 s. 76–79.

I Bilaga 11 till Långtidsutredningen 2003 analyserar Kriström m.fl. just fördelningseffekterna av tre skatteintäktsneutrala skatteväxlingsscenarioer som alla utgår från en fördubbling av koldioxidskatten, och där skattesystemet 1998 utgör basen för beräkningarna. Resultaten i termer av effekter på disponibel inkomst visas i tabell 3.6.

Tabell 3.6. Välfärd förluster, som andel av disponibel inkomst, för olika hushållskategorier av skatteväxling, år 1998, procent¹

<i>Fall</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>
		<i>Inkomstkvantil</i>	
Lägsta	0,6	0,5	1,0
Näst lägsta	0,6	0,7	0,7
Mellersta	0,5	0,6	0,8
Näst högsta	0,5	0,6	0,8
Högsta	0,4	0,4	0,6
		<i>Hushåll</i>	
I nga barn	0,5	0,5	0,8
Ett barn	0,4	0,5	0,7
Två barn	0,4	0,5	0,7
		<i>Region</i>	
Stockholm/Göteborg	0,2	0,1	0,5
Malmö	0,4	0,4	0,7
Större städer	0,5	0,6	0,8
Södra glesbygden	0,5	0,7	0,8
Större städer, Norrland	0,6	0,7	0,9
Norra glesbygden	0,6	0,8	0,9

¹ S.k. compensated variation/disponibel inkomst i procent.

Fall 1: En fördubbling av koldioxidskatten och en sänkning av mervärdesskatten

Fall 2: En fördubbling av koldioxidskatten och en sänkning av mervärdesskatten på kollektivtrafik

Fall 3: En fördubbling av koldioxidskatten och en sänkning av inkomstskatten

Källa: Bilaga 11 till LU 2003, *Fördelningseffekter av miljöpolitik* s. 134–136 (SOU 2003:2).

Resultaten illustrerar de betydligt gynnsammare fördelningseffekterna hos alternativen med sänkt mervärdesskatt, men också de stora regionala skillnaderna. Hushåll i glesbygd och Norrland spenderar mer av sin inkomst på energivaror i allmänhet än hushåll i storstäder. Grön skatteväxling innebär, enligt rapporten,

betydande omfördelning av inkomster från glesbygd till de största städerna.

Fördelningseffekterna av en skatt på fjärrvärme med 4 öre per kWh visas i tabell 3.7.

Tabell 3.7. Årlig kostnadsökning av en värmeskatt på 4 öre per kWh för hushåll med fjärrvärme i olika inkomstgrupper, år 1998

<i>Kvantil</i>	<i>Kr</i>	<i>Procent av disponibel inkomst</i>
1	119	0,13
2	176	0,12
3	197	0,10
4	273	0,10
5	416	0,11

Källa: Egna beräkningar.

Tabellen visar att värmeskatten är relativt neutral i den meningen att det inte finns något klart och tydligt mönster i kostnaden (sett som andel av disponibel inkomst). Låginkomsthushåll har något högre kostnader (som andel av disponibel inkomst), men skillnaderna är ganska små. Tabell 3.8 visar hur kostnaden fördelas mellan hushåll i olika regioner.

Tabell 3.8. Årlig kostnadsökning av en värmeskatt på 4 öre per kWh för hushåll med fjärrvärme i olika regioner, år 1998

<i>H-region</i>	<i>Kr</i>	<i>Procent av disponibel inkomst</i>
1 Stockholm	314	0,11
2 Göteborg och Malmö	354	0,12
3 Större städer	309	0,11
4 Södra glesbygden	210	0,097
5 Större städer i Norrland	223	0,077
6 Norra glesbygden	225	0,093

Källa: Egna beräkningar.

Skillnaderna mellan olika regioner är liten (som andel av disponibel inkomst) för de hushåll som redan konsumerar fjärrvärme.

3.3.4 Gå före i miljöpolitiken

I nästan alla sektorer av näringslivet existerar det, för samtliga produktionsfaktorer och även ur miljösynpunkt, en produktivitet-fördelning med ett betydande avstånd mellan bästa och "värsta" teknik, mellan "nos och svans". Den tekniska utvecklingen skjuter gradvis fronten för bästa teknik framåt, medan konkurrensen gradvis tvingar fram nedläggningar av anläggningar med låg produktivitet. Att gå före i miljöpolitiken kan antingen innebära en, jämfört med omvärlden, förlängning av nosen eller kupering av svansen på produktivitetfördelningen, dvs. antingen kraftigt ökad satsning på att flytta fronten för bästa teknik framåt eller en politik som går ut på att tvinga fram en utslagning av anläggningar med låg miljöproduktivitet. Genom att öka takten i strukturomvandlingen kan miljövinster uppnås.

Att öka takten i strukturomvandlingen av näringslivet har utgjort en central tankegång i den svenska näringspolitiken från 1930-talet och framåt. Idén om en kraftfull politik för struktur-rationalisering nådde en höjdpunkt i arbetarrörelsens efterkrigsprogram men har framförallt kommit att förknippas med den s.k. Rehn-Meidner-modellen. I denna modell flyttar ett investeringsvänligt näringslivsklimat snabbt fram fronten för bästa teknik, i termer av hög arbetsproduktivitet, samtidigt som anläggningar med låg arbetsproduktivitet, genom den solidariska lönepolitiken, slås ut. Genom att byta ut arbetskraft mot energi eller miljö gick denna modell en ny väg till mötes efter den s.k. första oljekrisen i mitten av 1970-talet.

Miljödriven teknikutveckling har säkert varit av stor betydelse som motor i "teknikdriven miljöutveckling", dvs. starkt bidragit till att flytta fronten för bästa miljöteknik framåt. Skillnaderna mellan teknikfronten i marknadsekonomierna och i Östeuropa (och det gamla Sovjetunionen) före revolutionen illustrerar dess betydelse för utvecklingen på miljösidan. Möjligheterna för ett litet land att gå före alla andra länder är dock begränsade, eftersom teknikutvecklingen i mycket stor utsträckning är global, speciellt inom de sektorer vars teknikutveckling är av störst betydelse ur emissions-synpunkt.

Även om den långsiktiga teknikutvecklingen är av avgörande betydelse för den långsiktiga utvecklingen på miljösidan har en inte ringa del av miljödebatten fokuserat på möjligheten att kortsiktigt påverka den sämsta tekniken, att kuperas svansen och minska

avståndet mellan bästa och "värsta" teknik genom att gå före i miljöpolitiken, t.ex. genom höga skatter på koldioxid.

Ett ofta framfört argument är att det är bra att gå före i miljöpolitiken genom att visa omvärlden ett gott exempel och hoppas på att omvärlden följer efter. Frågan som inställer sig är givetvis om omvärlden kommer att följa efter eller inte? Den (spelteoretiska) forskning, som det här finns att luta sig emot, visar att om ett land går före i miljöpolitiken så kan det lika gärna tas till intäkt av andra länder för att inte göra så mycket som man annars skulle ha gjort.²⁰ Man kan alltså inte, på teoretiska grunder, hävda att sannolikheten för att andra länder skall följa efter med en högre ambitionsnivå i miljöpolitiken är större än motsatsen, dvs. att om ett land går före i miljöpolitiken kan detta tas till intäkt av andra länder att inte göra så mycket. Förväntningar inom EU att vissa länder kommer att överuppfylla sina förpliktelser enligt Kyotoprotokollet kan av andra tas som en ursäkt för en lägre ambitionsnivå.

Ett försök att gå före kan mycket väl misslyckas och därigenom illustrera för omvärlden att kostnaderna är alltför höga för en ambitiös miljöpolitik. Det ambitiösa svenska målet för reduktionen i inhemska koldioxidemissioner på 4 procent fram till år 2010 (vilket uppgår till en reduktion på 14 procent år 2010 jämfört med den förväntade utvecklingen, "business as usual") kan sannolikt inte uppnås utan betydande ekonomiska konsekvenser. En av slutsatserna i SNS:s Continue-projekt är således att risken för ett misslyckande måste bedömas som mycket stor.²¹ Sverige tillhör, enligt analyserna i detta projekt, de länder som, i termer av samhälls-ekonomiska kostnader, är minst lämpade att gå före i klimatpolitiken. Avsaknaden av en fossilbränsleintensiv energisektor innebär starkt stigande marginalkostnader för minskade emissioner av koldioxid i Sverige (liksom i Norge och Frankrike). Om den tunga industrin, av t.ex. regionalpolitiska skäl, skyddas måste anpassningen framförallt ske inom transportsektorn och hushållen.

Analysen inom ramen för Continue-projektet²² indikerar att Sveriges komparativa fördelar i energiintensiv produktion kan förväntas öka vid en EU-gemensam klimatpolitik. Om så är fallet

²⁰ Se t.ex. Hoel M.:1992. *Emission taxes in a dynamic game of CO₂ emissions*, in Pethig, R. (ed): *Conflict and Cooperation in Managing Environmental Resources*, Springer.

²¹ Bergman, L. och Radetzki, M. 2003, *The Continue Project - Global Climate Policy and Implications for the Energy Sector in a Small Open Economy: The Case of Sweden*. Multiscience Publishing Co.

²² Se Nilsson, C. och Kriström B. 2002: *The Cost of Going from Kyoto to Marrakech: Swedish Carbon Policy in a Multi-Regional Model*. Working Paper. The Continue project.

skulle en isolerad svensk gå före-politik leda till en ineffektiv utslagning av tung svensk industri. Utslagningen skulle vara ineffektiv i den betydelsen att svensk tung industri kan förväntas öka sina marknadsandelar vid en EU-gemensam klimatpolitik. Detta är således ett mycket starkt argument för att utnyttja den möjlighet till nedsättning av energiskatt för energiintensiva företag som energibeskattningsdirektivet erbjuder.

Endast under förutsättning att resten av Västeuropa inte kan förväntas följa efter en svensk gå före-politik är det långsiktigt samhällsekonomiskt rationellt att låta den inhemska klimatpolitiken slå ut den koldioxidintensiva svenska industrin genom en generell skattenivå för hela näringslivet utan möjligheter till nedsättning för de mest energiintensiva företagen. Om Sverige, av någon anledning, skulle välja att föra en långsiktig av omvärlden oberoende klimatpolitik, med helt egna målsättningar som endast beaktar koldioxidemissionerna från svenskt territorium, kvarstår endast regionalpolitiska skäl som motiv för ett skydd för den energiintensiva industrin. Som ovan noterats är kostnaden för denna typ av regionalpolitik inte försumbar.

De här redovisade analysresultaten bör inte tas som intäkt för att Sverige inte bör gå före i klimatarbetet. Vad resultaten visar är att det har stor betydelse *på vilket sätt* Sverige väljer att gå före. Det är inte genom kostsamma, men globalt ineffektiva, åtgärder som Sverige kan göra bäst insats. Vad resultaten understryker är framförallt vikten av att Sverige är en drivande kraft i det internationella förhandlingsarbetet, eftersom vinsterna, för den svenska ekonomin, av en internationellt koordinerad klimatpolitik är mycket stora, samtidigt som kostnaderna för en isolerad svensk klimatpolitik är jämförelsevis mycket höga.

3.3.5 Motiv för energiskattelättnader

Som nämndes inledningsvis ankommer det, enligt direktiven, på kommittén att analysera och föreslå lämpliga kriterier för vad som bör anses vara konkurrensutsatt verksamhet och i vad mån detta bör motivera energiskattelättnader. Kommitténs inställning till frågan om vad som bör anses vara konkurrensutsatt verksamhet har redan redovisats (se avsnitt 3.1). Kommittén konstaterade, bland annat med hänvisning till EG-rätten, att all näringsverksamhet bör beskattas enligt samma regler. Därför återstår nu "endast" frågan

om huruvida det finns motiv för energiskattelättnader för vissa typer av företag. Diskussionen ovan kan sammanfattas så att det av

- regionalpolitiska skäl, och
- miljöpolitiska skäl

kan vara motiverat med energiskattelättnader för vissa företag.

Dessutom gäller att det

- ur optimal beskattningssynpunkt saknas motiv för att beskatta energin som produktionsfaktor i näringslivet, samtidigt som det finns starka motiv för beskattning av hushållens energikonsumtion. Den låga energipriskänsligheten i hushållen är det starkaste motivet för en fiskal beskattning av hushållens energikonsumtion. Dessutom finns det starka motiv för beskattning av miljöskadliga emissioner såväl inom hushåll som inom näringsliv.

Regionalpolitiska aspekter

Miljöpolitikens regionala effekter analyseras i den tidigare nämnda bilagan till Långtidsutredningen 2003 med speciell tonvikt vid industrin.²³ De regionala variationerna i industrisektorns energi/arbetskraftskostnadsstruktur, samt effekterna på sysselsättningen av hushållens skattesatser på sysselsättningen, framgår av tabell 3.9.

²³ Bilaga 11 till Långtidsutredningen 2003: *Fördelningseffekter av miljöpolitik* (SOU 2003:2).

Tabell 3.9. Industrins energikostnadsstruktur i olika län samt beräknade effekter på sysselsättningen vid hushållens skattesatser på energi, år 1999

<i>Län</i>	<i>Energikostnad per sysselsatt</i>	<i>Energiskatt per sysselsatt</i>	<i>Förändring i antal sysselsatta</i>
Stockholms	11 898	481	286
Kronobergs	15 622	703	-29
Västmanlands	16 376	857	-92
Jonköpings	17 985	901	-196
Jämtlands	18 001	922	-105
Västra Götalands	21 284	1 346	-378
Skåne	22 639	1 365	-704
Kalmar	23 062	1 564	-144
Södermanlands	24 589	1 644	-193
Uppsala	25 475	1 679	-133
Östergötlands	26 809	1 752	-110
Örebro	27 826	2 036	-115
Blekinge	28 380	2 100	-149
Västerbottens	30 421	2 136	-376
Gotlands	31 135	2 869	-197
Hallands	38 871	2 944	-37
Gävleborgs	44 087	3 020	-328
Värmlands	48 279	4 383	-435
Norrbottnens	67 019	4 781	-332
Dalarnas	67 783	4 906	-321
Västernorrlands	91 990	5 375	-456
<i>Genomsnitt:</i>	<i>27 674</i>	<i>1 873</i>	<i>5 260</i>

Källa: Fördelningseffekter av miljöpolitik SOU 2003:2.

Skillnaderna i energikostnader återspeglar den svenska industristrukturen med mycket finmekanisk industri i Stockholm och en betydande del basindustri, speciellt skogsindustri, i Västernorrland. Författarna konstaterar också att sysselsättningseffekterna av den nuvarande energibeskattningen av industrisektorn har små effekter (en reduktion med ca 500 sysselsatta), medan en modellanalys indikerar ett bortfall på ca 5 000 sysselsatta i industrisektorn, varav ca

4 000 i skogsindustrin, vid full hushållskatt (1999 års nivå) på energi för denna sektor.²⁴

Lundberg och Svensson belyser också, med resultaten från sin modell, de långsiktiga effekterna på industristrukturen och exportvolymen av en elprisökning med 50 procent; se tabell 3.10.

Tabell 3.10. Effekter på exportvolym och sysselsättning av en elprisökning med 50 procent

<i>Bransch</i>	<i>Exportvolymeffekt (mnr)</i>	<i>Förändring i antal sysselsatta</i>
Massa och papper	-14 137	-7 211
Kemikalier	-1 508	-753
Läkemedel	1 824	978
Järn och stål	-4 007	-2 031
Icke järn metaller	-2 707	-1 502
Metall varor	1 341	1 532
Övriga maskiner	4 660	4 267
Teleprodukter	5 214	2 537
Övriga elektriska produkter	1 348	1 365
Transportmedel	5 539	3 750
Instrument, ur, foto, optik	1 315	1 232
Annan tillverkningsindustri	184	1 025

Källa: Lundberg, L. och Svensson L.: *Energibesättning, internationell konkurrenskraft och lokalisering av energiintensiv industri*. 2002. Rapport till kommittén.

Beräkningarna avser att illustrera de långsiktiga struktureffekterna av förändrad elbesättning efter det att anpassning av fördelningen av arbetskraft och kapital till förändringar av priser och lönsamhet skett, och efter det att jämviktskapande anpassningar av löneläge och växelkurser ägt rum. Beräkningarna ger inget underlag för att säga något om dynamiken, dvs. hur lång tid man kan vänta sig att denna anpassning tar, och vad som händer under processens gång.

Olika nivåer på koldioxidskatten ger olika lönsamhet för minskningar i utsläppen av koldioxid inom olika delar av ekonomin. Nuvarande nedsättningsregler leder således till stora skillnader i marginalkostnader för utsläppsreducerande åtgärder mellan olika sektorer. Det innebär att sådana åtgärder inte sätts in där de kostar

²⁴ Ibid, s. 147–149.

minst. Kostnaderna för denna typ av regionalpolitik är därför inte försumbara. Att uppfylla minus fyraprocentmålet med nuvarande nedsättningsregler för näringslivet beräknas kosta ca 1 procent av nationalinkomsten. Denna kostnad sjunker till 0,4 procent vid nationell handel med utsläppsrätter omfattande hela näringslivet och med ytterligare 0,1 procentenheter vid internationell handel med utsläppsrätter²⁵. Handel med utsläppsrätter medför samma marginalkostnader överallt i ekonomin, under förutsättning att alla sektorer omfattas av handelssystemet (medan s.k. långsiktiga avtal kan förväntas leda till en betydande spridning i marginalkostnader).

Kostnaderna för en ambitiös klimatpolitik, i termer av ekonomisk uppoffring är, enligt de analyser som genomförts inom ramen för Continue-projektet, höga. Utan en hög kostnadseffektivitet i klimatpolitiken är risken stor att de miljöpolitiska målen inte kommer att kunna uppnås. Ett allvarligt effektivitetsproblem i klimatpolitiken är att det dels existerar ett nationellt fyraprocentmål om reducering av koldioxidemissionerna inom Sveriges gränser, dels pågår ett arbete på EU-nivå med handel med utsläppsrätter som nu också resulterat i en överenskommelse om ett direktiv.

Effektivitetsproblemet är allvarligt i den betydelsen att kostnaderna för en isolerad svensk klimatpolitik är mer än dubbelt så höga som för en EU-gemensam politik. Marginalkostnaden för koldioxidreduktion i fallet med en isolerad svensk klimatpolitik uppgår till ca 750 kronor per ton jämfört med en internationell marginalkostnad på ca 350 kronor per ton. I en situation med en isolerad svensk klimatpolitik blir det starkt lönsamt för den koldioxidintensiva industrin att sälja utsläppsrätter och minska eller lägga ned produktionen. Detta gäller framförallt stål- och gruvindustrin.²⁶ I sämsta, och sannolikt mest realistiska, fall har den höjda och dyra ambitionsnivån mycket marginell effekt på EU:s totala koldioxidutsläpp. Om den svenska klimatpolitiken dessutom resulterar i omlokalisering av koldioxidintensiv verksamhet till länder och företag med lägre energieffektivitet blir resultatet till och med kontraproduktivt.

Eftersom en isolerad svensk klimatpolitik, mot bakgrund av resultaten i Continue-projektet, framstår som ineffektiv, och kanske direkt kontraproduktiv, bör miljöskattepolitiken utformas med hänsyn tagen till de långsiktiga, strukturella effekterna och anpassas till det arbete som pågår på EU-nivå med energi-

²⁵ Se Nilsson, C. och Kriström B. (2002), *ibid.*

²⁶ Se Nilsson, C. och Kriström B. (2002), *ibid.*

skattedirektiv och handel med utsläppsrätter. *Enligt kommitténs uppfattning innebär detta att de kortsiktiga omstruktureringar av näringslivet som en generell koldioxidskatt utan nedsättningar skulle framtvunga, motverkas genom någon form av begränsningsregel för det samlade energiskatteuttaget i energiintensiva företag.*

3.4 Kommitténs förslag till energibeskattningsmodell

Kommitténs förslag: Näringslivets energibeskattningsmodell skall ske i enlighet med den s.k. näringslivsmodellen. Modellen innebär följande:

- Näringslivet (yrkesmässig verksamhet) belastas, med undantag för EG:s minimiskatt på el, endast med miljöstyrande skatter (koldioxidskatt och svavelskatt), till skillnad mot icke yrkesmässig verksamhet (hushåll och offentlig förvaltning) som även belastas med fiskala skatter (energiskatt).
- Näringslivets koldioxidskattenivå sätts i utgångsläget till 19 öre per kg koldioxid (25 procent av nivån för hushåll och offentlig förvaltning).
- En generell begränsningsregel skall gälla för energiintensiva företag. Denna begränsar koldioxidskatteuttaget och energiskatten på el hos dessa företag till 0,7 procent av företagets försäljningsvärde. Som förutsättning gäller dock att EG:s minimiskattenivåer måste iaktas, även efter begränsning av skatten. Företagen måste även, för tillämpning av begränsningsregeln, uppfylla den definition av energiintensiv verksamhet som kommer att gälla som förutsättning för att ha (två) olika skattenivåer inom näringslivet.
- Bränslen som förbrukas för annat ändamål än motordrift eller uppvärmning eller i en process där bränslet i allt väsentligt används för annat ändamål än motordrift eller uppvärmning undantas, liksom idag, från energibeskattningsmodell. Detta står i överensstämmelse med det kommande energibeskattningsdirektivet.
- El som i huvudsak förbrukas i kemisk reduktion och i elektrolys och metallurgiska processer undantas från energibeskattningsmodell. Även detta står i överensstämmelse med energibeskattningsdirektivet.

- I enlighet med möjligheterna i energibeskattningsdirektivet föreslås även att vissa mineralogiska processer undantas från energibesättning.

Genomgången av den nu gällande modellen för näringslivets energibesättning i avsnitt 3.2 utmynnade i slutsatsen att denna inte kan anses uppfylla de krav som kommittén anser bör kunna ställas på en sådan modell. Genom en utformning som innebär att modellen utgör statsstöd är Sverige underkastat EG-kommissionens prövning inte endast vid varje förändring av betydelse av modellen, utan även genom kontinuerliga omprövningar av modellen som sådan. Sådana prövningar bidrar till såväl stor osäkerhet som betydande ryckighet i det svenska energibesättningsystemet. Till yttermera visso är det en öppen fråga huruvida modellen kommer att godkännas i den statsstödsprövning som nu pågår inom EG-kommissionen. Det primära målet för kommittén är därför att lägga fram förslag till en ny modell för näringslivets energibesättning – en modell som, utan att kräva statsstöds-godkännande, säkerställer konkurrenskraften för den energiintensiva delen av näringslivet. Modellen bör vara generell och långsiktig hållbar och ge en god balans mellan målsättningarna om samhällsekonomisk effektivitet, långsiktig effektivitet i miljöpolitiken och regionalpolitiska målsättningar. *Den modell som enligt kommitténs uppfattning uppfyller dessa krav betecknas näringslivsmodellen.* Övriga analyserade modeller uppvisar enligt kommittén så stora brister och svagheter att de inte kan läggas till grund för ett reformerat energiskattesystem. Samtliga analyserade modeller presenteras dock i de följande avsnitten.

3.4.1 Den generella näringslivsmodellen

I den generella näringslivsmodellen delas samhällsekonomin in i två sektorer, näringsliv respektive hushåll inklusive offentlig förvaltning. Denna modell omfattar således all näringsverksamhet, inklusive hela energiomvandlingssektorn. Detta innebär att ett stort antal företag som idag ingår i övrig/hushållssektorn förs över till sektorn näringsliv. I enlighet med Skatteväxlingskommitténs modell belastas inte näringslivet utan endast hushållen med fiskala energiskatter (med undantag av minimiskatten på el), medan koldioxidskatten utgår på såväl hushåll som näringsliv. Av såväl

regionalpolitiska som långsiktigt miljöpolitiska skäl är koldioxid-skattenivån för näringslivet lägre än för hushållen (se avsnitt 3.3). Dessutom föreslås en begränsningsregel för näringslivet med innebörden att de totala energi- och koldioxidskatterna inte tillåts överstiga 0,7 procent av respektive företags försäljningsvärde. De speciella nedsättningsregler som idag gäller för industrisektorn m.fl. ersätts med denna enda begränsningsregel.

3.4.2 Energibeskattningsdirektivet m.m.

Kommittén har som målsättning att föreslå ett energibeskattnings-system som inte är beroende av EG-kommissionens prövning, dvs. ett system som inte bedöms utgöra statsstöd enligt EG:s regler härom. Detta för med sig att den nya modellen för näringslivets energibeskattnings måste vara generell såtillvida att hela näringslivet bör ingå. Detta omfattar alla juridiska och fysiska personer som bedriver näringsverksamhet. Liksom enligt gällande regler förutsätts beskattningen endast avse energi som utnyttjas för motordrift och uppvärmning men inte för andra ändamål (råvara, processenergi).

Efter den i mars 2003 uppnådda EU-överenskommelsen om ett nytt energibeskattningsdirektiv är det nu klart under vilka former nedsättning av energiskatt, och alltså differentierade skattenivåer, kan tillämpas av medlemsstaterna.

Enligt direktivet utgår minimiskattesatser på el, kol och naturgas på nivån 0,5 öre per kWh samt en högre minimiskatt på mineraloljor på ca 1,3 öre och ca 1,8 öre per kWh på tunga respektive lätta oljor. Under förutsättning att minimiskatterna betalas kan dock energiintensiva företag beviljas skattenedsättning. För att bli betraktat som energiintensivt måste företaget ha en total energikostnad på minst 3 procent av produktionskostnaderna (försäljningsvärdet²⁷) inklusive skatt eller en minsta kvot energiskatt/förädlingsvärde på 0,5 procent. Medlemsstaterna ges i energibeskattningsdirektivet dock möjlighet att nedsätta, eller helt undanta, skatten för vissa verksamheter där energin helt, eller i stor utsträckning (dual-use), utnyttjas som råvara i processerna. Detta gäller metallurgiska (järn och stål), mineralogiska (cement, kalk

²⁷ Produktionskostnad likställs här, liksom i energibeskattningsdirektivet, med försäljningsvärde och produktionsvärde. Den exakta definitionen av dessa begrepp är inte entydig, och kan t.ex. variera med detaljer i skattelagstiftningen, men försäljningsvärdet utnyttjas redan idag i LSE.

och glas) samt kemiska (ferrolegeringar, aluminium, kloralkali etc.) processer.

Minimiskattesatser påverkar inte nivån på vår bränslebeskattning eftersom den svenska skattenivån med god marginal överskrider EG:s minimiskattesatser. Efter eventuell nedsättning måste dock kontrolleras att företaget minst betalar minimiskattesatserna på sin bränsleförbrukning.

Minimiskatten på el innebär att skatten på all el, utom processel, inom industri och jordbruk m.m. ökar från noll till 0,5 öre per kWh. Energibeskattningsdirektivet erbjuder också en möjlighet för energiintensiva företag att genom långsiktiga avtal underskrida minimiskattesatsen och gå ända ned till noll i elskatt.

Som framgår ovan ges medlemsstaterna i energibeskattningsdirektivet möjlighet att nedsätta, eller helt undanta, skatten för bland annat mineralogiska (cement, kalk och glas) processer. Enligt kommitténs uppfattning bör denna möjlighet utnyttjas. *Kommittén föreslår således att mineralogiska processer, ur beskattningssynpunkt, undantas från energibeskattnings. Undantaget bör utformas enligt samma regler som idag gäller för 1,2-procentsregeln.* Det skattebortfall som kan uppstå på grund av ett sådant undantag torde i detta sammanhang vara av obetydlig omfattning, uppskattningsvis ett par tiotal miljoner kronor.

3.4.3 Gränsdragningsproblem

Den exakta avgränsningen av näringslivet blir i det nya skattesystemet av mycket stor betydelse. Den tidigare gränsen för skattnedsättning till tillverkningsprocessen ersätts nu av gränsen mellan näringsliv (yrkesmässig verksamhet) å ena sidan och hushåll och myndigheter å den andra. En fråga som därvid aktualiseras är om särskilda hänsyn, av konkurrensskäl, bör tas till viss verksamhet inom den offentliga sektorn vid utformningen av definitionen yrkesmässig verksamhet? Det skulle t.ex. kunna gälla privata skolor och sjukhus som bedrivs i konkurrens med offentligt drivna. Eftersom energikostnaderna är av begränsad betydelse i denna typ av verksamhet, och eftersom även den konkurrerande privata verksamheten i stor utsträckning är offentligt finansierad, så synes det enklare att justera eventuella snedvridningar via finansierings- och statsbidragssystemet än via skattesystemet.

Inom den del av energiomvandlingssektorn som fortfarande bedrivs i kommunal regi är förhållandet dock ett annat, varför denna del av den offentliga sektorn bör jämföras med näringslivet i energibeskattningshänseende.

Den tidigare gränslinjen i fastighetsbeståndet som gällt mellan tillverkningsprocessen och övrig verksamhet samt mellan jordbruksdrift och privatbostad ersätts nu av en generell gräns inom fastighetsbeståndet mellan näringsliv å ena sidan och hushåll, inklusive offentlig förvaltning å den andra sidan.

Den offentliga sektorns storlek påverkas inte av modellvalet. Det innebär att även om förslagen innebär förändringar i skatteuttaget från offentliga myndigheter, kommuner och landsting genom förändringar i löneavgifter och energiskatter så kompenseras detta genom förändringar i anslagstilldelningen och statsbidragen till kommuner och landsting.

3.4.4 Val av begränsningsregel – utformning och nivå

Som diskuteras i avsnitt 3.4.2 erbjuder energibeskattningsdirektivet medlemsstaterna att tillämpa en lägre skattesats för energiintensiva företag. I kommitténs förslag till energibeskattningsmodell sker denna nedsättning genom en begränsningsregel som begränsar skatteuttaget till högst 0,7 procent av företagets försäljningsvärde. Dock måste företaget, som genomsnitt, minst erlägga EG:s minimiskatter på bränslen och el.

Begränsningsregelns betydelse är givetvis en funktion av skattenivån, men samspelet mellan begränsningsregel och skattenivå har stor betydelse för modellens funktion. Modelljämförelsen i avsnitt 3.7 visar tydligt detta samspel.

Allmänt gäller att en högre skattenivå medför att fler företag berörs av begränsningsregeln. För företag som slagit i taket blir marginalskatten på energianvändningen noll, dvs. skatten förlorar sin styrande effekt. Skatteuttaget blir med andra ord helt oberoende av energianvändningen i dessa företag och fungerar i stället som en extra bolagsskatt på nivån för begränsningsregeln, dvs. motsvarande en viss procent av produktionsvärdet.

Vem får tillämpa begränsningsregeln?

Kommitténs förslag: För att tillämpa begränsningsregeln krävs att företaget är energiintensivt. Kriteriet på energiintensitet kan valfritt baseras antingen på förädlingsvärde (0,5-procentskriteriet) eller försäljningsvärde (3-procentskriteriet).

I avsnitt 3.7.8 redogörs närmare för konsekvenserna av att tillämpa endera, eller båda av de två kriterierna för energiintensitet som anges i energibeskattningsdirektivet. Kommitténs slutsats av de där redovisade resonemangen är att begränsningsregeln får ett mer generellt tillämpningsområde om båda kriterierna för energiintensitet får användas av företagen. Detta är därför kommitténs förslag.

Försäljningsvärde eller förädlingsvärde

Kommitténs förslag: Begränsningsregeln skall baseras på företagets försäljningsvärde.

Valet mellan att basera en begränsningsregel på försäljningsvärde, som här föreslås, eller förädlingsvärde, som är ett uppenbart alternativ, är inte självklart. Valet av begränsningsregel ger givetvis olika utslag för företagen. Även om förädlingsvärdet i grova drag utgör ca hälften av produktionsvärdet i näringslivet är spridningen mellan olika sektorer och på företagsnivå mycket stor.

Det är i nationalekonomiska branschanalyser vanligt att skilja på produktionsfunktioner med förädlingsvärde respektive produktionsvärde (försäljningsvärde) som resultat:

F (Arbete, Kapital) = Förädlingsvärde

G (Energi, Råvaror, Arbete, Kapital) = Produktionsvärde

Produktionsvärdefunktionen är jämförelsevis mera teknologiorienterad, medan förädlingsvärdefunktionen är mera lönsamhetsorienterad. Om syftet med en begränsningsregel är att skydda teknologiskt energiintensiva företag förefaller en begränsningsregel baserad på produktionsvärde mest lämplig.

Om syftet däremot är att skydda företag med låg lönsamhet från att läggas ned på grund av högre energiskatter synes en begräns-

ningsregel baserad på förädlingsvärde mest lämplig. I det senare fallet är det en kombination av energiintensitet och lönsamhet som avgör vilka företag som får skattenedsättning. Eftersom lönsamheten varierar betydligt mera än produktionsvärdet från år till år, kan antalet företag som kommer in under begränsningsregeln komma att variera betydligt under en konjunkturcykel. Det kan mycket väl tänkas att åtskilliga företag skyddade av begränsningsregeln, med normalt språkbruk, inte alls skulle uppfattas som energiintensiva utan snarare kunna karakteriseras som föga lönsamma tjänsteföretag. Enligt kommitténs uppfattning är det en begränsningsregel baserad på produktionsvärde/försäljningsvärde som bäst reflekterar det grundläggande syftet med nedsättning av energiskatt.

En fördel av mera praktisk natur med en försäljningsvärderegeln är att en sådan regel ansluter väl till nuvarande regler för nedsättning (0,8- och 1,2-procentsreglerna). Dessutom är försäljningsvärdet alltid icke-negativt, medan detta inte gäller förädlingsvärdet, som mycket väl kan vara negativt, vilket innebär att produktionen i sådana fall ödelägger resurser och därmed bidrar negativt till välfärden. (Ett berömt exempel på det senare är den svenska varvsnäringen under senare delen av 1970-talet.) Inte nog med att måttet på energiintensitet går mot oändligheten när förädlingsvärdet går mot noll: det kan dessutom vara negativt. *Kommittén föreslår därför att begränsningsregeln baseras på försäljningsvärdet.*

Begränsningsregelns nivå

<p>Kommitténs förslag: Nivån på begränsningsregeln sätts till 0,7 procent av företagets försäljningsvärde.</p>

Valet av nivå på begränsningsregeln är främst betingat av att undvika kraftigare skatthöjningar för de energiintensiva företagen. Kommittén har framförallt övervägt nivåerna mellan 1,0 och 0,5 procent och föreslår efter noggrant övervägande *en begränsningsregel på nivån 0,7 procent*. Som skäl härför anför kommittén bland annat följande.

- Med 1,0 procent som nivå kommer ett fåtal av de nuvarande nedsättningsberättigade industriföretagen (enligt 0,8- och 1,2-procentsreglerna) att få en skatthöjning, men sannolikt ett

relativt stort antal företag inom växthusnäringen (om än i de flesta fall marginellt). Vid minimiskatt på el, i kombination med kostnaderna för elcertifikaten, ökar skatten på energianvändning för i stort sett alla företag inom industri och jordbruk m.m. Enligt kommitténs uppfattning är det därför önskvärt med en viss dämpning av denna skatthöjning för de mest energiintensiva företagen.

- Den statsfinansiella kostnaden av att gå från 1,0 till 0,7 procent är låg – för industrisektorn sammanlagt endast 50 miljoner kronor, och totalt för hela näringslivet sannolikt understigande 100 miljoner kronor. Kostnaderna för tjänstesektorn är sannolikt låga, men svårbedömda pga. avsaknad av mer detaljerad statistik över sektorns energianvändning.
- Marginalkostnaderna på industrisidan av ytterligare sänkning till 0,6 eller 0,5 procent synes också statsfinansiellt låga, men här ökar osäkerheten avsevärt om effekterna på tjänstesektorn. Dessutom ökar, som framgår av figur 3.5 i avsnitt 3.7.8, sannolikheten för en konflikt mellan begränsningsregeln och energi-beskattningsdirektivets kriterier på energiintensitet. Värdet för de energiintensiva företagen av ytterligare skattenedsättning denna väg är därför mera osäkert. Denna osäkerhet måste vägas mot de konsekvenser på finansieringssidan som en ytterligare nedsättning ger upphov till.

De statsfinansiella konsekvenserna av olika nivåer på begränsningsregeln framgår av tabell 3.11.

Tabell 3.11. Statsfinansiella konsekvenser av olika nivåer på begränsningsregeln. Skatteintäkter respektive skattebortfall för industrisektorn (SNI 10–37) jämfört med en begränsningsregel på 1,0 procent, miljoner kr

<i>Procent</i>	<i>Skatteintäkter, mnkr</i>	<i>Skattebortfall, mnkr</i>	<i>Skatteökning jämfört med idag, mnkr</i>
1,0	1437	0	302
0,7	1387	50	252
0,6	1370	67	235
0,5	1353	84	218

Källa: SCB:s databas samt egna beräkningar.

Under sina överväganden rörande nivåerna mellan 1,0 och 0,5 procent har kommittén funnit bland annat följande. Det visar sig att endast ett litet fåtal sektorer påverkas om begränsningsregelns nivå sänks i intervallet 0,7 till 0,5 procent. Skattereduktionerna för dessa sektorer jämfört med begränsningsregeln på 0,7-procentsnivån visas, i tabell 3.12, medan skillnaderna mellan den minimiskatt som måste erläggas enligt energibeskattningsdirektivet och den faktiska skattenivån med begränsningsregeln framgår av tabell 3.13. Det bör observeras att begränsningsregeln gäller för enskilda företag och inte för hela branscher.

Tabell 3.12. Branschvisa konsekvenser av olika nivåer på begränsningsregeln. Skatteintäkter respektive skattebortfall för de branscher som påverkas jämfört med en begränsningsregel på 0,7 procent, miljoner kr

<i>Bransch</i>	<i>Skatt vid 0,7 %, mnkr</i>	<i>Skattebortfall vid 0,6 %, mnkr</i>	<i>Ytterligare skattebortfall vid 0,5 %, mnkr</i>
Cement och kalk	52,3	7,5	7,5
Planglas	32,8	4,7	4,7
Byggnadsstenvaror	21,3	3,0	3,0
Byggnadsstensbrott	11,3	1,6	1,6
Bomullsgarnsindustri	8,4	0,0	0,6

Källa: SCB:s databas samt egna beräkningar.

Tabell 3.13. Skatteuttag enligt energiskattedirektivets minimiskattesatser jämfört med skattuttag enligt begränsningsregeln på 0,7 procent för vissa branscher

<i>Bransch</i>	<i>Skatteuttag enligt minimiskattenivåer (mnkr)</i>	<i>Skatteuttag enligt begränsningsregel på 0,7 % (mnkr)</i>	<i>Andel minimiskatteuttag av skatteuttag enligt begränsningsregeln på 0,7 % (%)</i>
Cement och kalk	35,1	52,3	67
Planglas	15,8	32,8	48
Byggnadsstenvaror	6,8	21,3	32
Byggnadsstensbrott	3,2	11,3	28
Bomullsgarnsindustri o.d.	3,6	8,4	43

Källa: SCB:s databas samt egna beräkningar.

3.4.5 Statsfinansiella effekter

Förändringar i näringslivets energibeskattningsmodell får givetvis statsfinansiella konsekvenser. Ett införande av kommitténs energibeskattningsmodell innebär i grova drag ett skattebortfall på ca 6,4 miljarder kronor brutto och ca 5,0 miljarder kronor netto, dvs. när hänsyn tagits till olika indirekta effekter på andra skattebaser; se tabell 3.14. Det bör understrykas att speciellt skattebortfallet för energiomvandlingssektorn är behäftat med stor osäkerhet. (För denna sektor beräknas skatteintäkterna i näringslivsmodellen uppgå till ca 200 miljoner kronor per år).

Tabell 3.14. Beräknat skattebortfall (brutto) av att införa likformig beskattning för hela näringslivet (enligt kommitténs förslag till energibeskattningsmodell), miljoner kr

Sektor	Minskade elskatteintäkter	Minskade koldioxid- skatteintäkter	Minskade energi- skatteintäkter	Totalt skatte- intäktsbortfall
Byggnadsindustri	200	200	100	500
Energisektor	900	600	50	1 550
Övriga tjänster	3 750	450	150	4 350
<i>Totalt:</i>	<i>4 850</i>	<i>1 150</i>	<i>300</i>	<i>6 400</i>

Källa: SCB:s databas samt egna beräkningar.

En central fråga är hur en modell som ger detta betydande bortfall av skatteintäkter skall finansieras. Förslag presenteras i kapitel 16.

3.5 Anpassning till övriga styrmedel

3.5.1 Utgångspunkter

I linje med Skatteväxlingskommitténs resonemang föreslår kommittén att endast miljörelaterade, och således inte fiskala, skatter skall tas ut på näringslivets energiförbrukning. Synsättet bygger på att koldioxidskatten anses vara ett effektivt styrmedel när det gäller att minska näringslivets koldioxidemissioner och bidra till mer miljöanpassad och långsiktigt hållbar produktion. En sådan skatt bör tas ut i ett tidigt led av produktionskedjan för att uppnå den effektivaste styreffekten. Såsom tidigare berörts har statsmakterna försökt styra energibeskattningen mot flera mål med ett medel, vilket lett till målkonflikter. Om man vill säkra måluppfyllelse i

politiken är det en god regel att antalet instrument skall vara minst lika många som målen. Det betyder att koldioxidskatten inte räcker för att uppfylla alla uppställda mål. Som läget nu är har emellertid på senare tid flera olika styrmedel börjat formas för att vart och ett bidra till uppställda mål. Vad som i viss mån saknas, som också noterades i avsnitt 3.1, är enligt kommitténs uppfattning en övergripande koordination av de olika styrmedlens infasning i samhälls-ekonomin. Inte minst innebär avsaknaden av samordning praktiska svårigheter när det gäller att utforma förslag till nya nedsättningsregler för näringslivet. De förslag som för närvarande bereds på olika plan har ännu inte trätt i kraft, och den fråga som kommittén måste ställa sig är om energibeskattningsystemet skall kunna tillämpas på egen hand, eller om andra styrmedel skall byggas in i energibeskattningsystemet som förutsättning för dess tillämpning.

Kommittén har en uttalad ambition att forma ett långsiktigt hållbart system som ger näringslivet klara spelregler och därigenom skapar förutsättningar för att bevara dess konkurrenskraft gentemot omvärlden. Detta skall åstadkommas samtidigt som koldioxidbeskattningsens egenskaper som styrmedel i möjligaste mån bibehålls. De nya styrmedel som nu är på väg att införas eller övervägs är tidigare prövade i Sverige, vilket talar för att de bör tillämpas en tid och därefter utvärderas för att se vilken effekt de ger. Denna utvärdering torde bli svårare att genomföra om styrmedlen görs beroende av varandra och inte i stället ses som komplement till varandra. En självständig tillämpning av styrmedlen kan leda till att vart och ett av dessa kan ges bättre förutsättningar att styra mot uppställda mål samtidigt som risken för målkonflikter minskas om antalet medel motsvarar antalet mål.

Ovan anförda skäl talar för att de regelförändringar kommittén föreslår skall ges en sådan utformning att de klarar en självständig tillämpning. Resonemanget bildar utgångspunkt för den fortsatta redogörelsen för övriga styrmedels påverkan på kommitténs förslag. I det följande kommer kommittén således att ta upp och resonera kring hur kommitténs förslag påverkar – eller påverkas av – andra nu aktuella styrmedel.

3.5.2 Elcertifikathandel

Kommitténs bedömning: Systemet med elcertifikathandel medför inte några förändringar i kommitténs förslag avseende näringslivets energibeskattnings. I avvaktan på kommitténs förslag har vissa energiintensiva sektorer undantagits från kvotplikten. Den långsiktiga lösning som kommittén föreslår för att lindra kvotplikten verkningar för energiintensiva företag är att sektorundantagen, genom en förändring i lagen om elcertifikat, ersätts med regeln om att alla företag som uppfyller ettdera av de två kriterierna på energiintensitet i energibeskattningsdirektivet undantas från kvotplikten.

Elcertifikatutredningen föreslog i sitt slutbetänkande *Handel med elcertifikat* (SOU 2001:77) att den elintensiva industrin skulle undantas från kvotplikt i avvaktan på att kommittén lämnar sitt betänkande. Med elintensiv industri avsågs massa- och pappersindustri, kemisk industri, stål- och metallverk samt gruvindustri med en abonnemangseffekt överstigande 10 megawatt.

I departementspromemorian *Lag om elcertifikat* (Ds 2002:40) föreslogs att skyldighet att ge in elcertifikat (kvotplikt) inte skulle gälla för el som förbrukats i tillverkningsprocessen i stål- och metallverk eller i massa- och pappersindustrin, baskemikalieindustrin eller gruvindustrin. Antalet sektorer utökades i prop. 2002/03:40 till att även omfatta cementindustri, kalkbruk och petroleumraffinaderier.²⁸

Enligt propositionen 2002/03:40 är elcertifikatsystemet tänkt att träda i kraft den 1 maj 2003. Det föreslagna systemet med elcertifikathandel och förslaget om att undanta vissa sektorer i näringslivet från kvotplikt har av EG-kommissionen ansetts förenligt med statsstödsreglerna.²⁹

Oaktat statsstödsgodkännande utgör emellertid sådana branschundantag ett trubbigt instrument för skydd av elintensiv verksamhet. Som framgår av konsekvensanalysen i avsnitt 3.7 är heterogeniteten i näringslivet mycket stor. Ett stort antal elintensiva företag kommer inte att omfattas av branschundantagen samtidigt som dessa också skyddar de icke-elintensiva företagen i de undantagna branscherna.

²⁸ Se not 9.

²⁹ EG-kommissionens beslut den 5 februari 2003 i ärende nr N 789/2002.

Frågan är då hur kommittén skall förhålla sig till elcertifikatssystemet vid utformningen av sitt förslag. Enligt kommitténs uppfattning bör reglerna för näringslivets energibeskattnings utformas utan att i något hänseende vara uppbyggda med elcertifikathandeln som förutsättning. Kommitténs huvudförslag innebär att det utifrån objektiva kriterier införs en begränsningsregel som medför att energiintensiva företag kan komma ifråga för skattelättnader vid särskilt hög andel koldioxidskatt av försäljningsvärdet. Kommittén frångår därigenom den av lagstiftaren tidigare valda utgångspunkten att den sektoriella näringslivsindelningen skall vara bestämmande vad gäller att urskilja energiintensiva, eller snarare nedsättningsberättigade, sektorer. Om i ett framtida system företagen i de nu undantagna sektorerna åläggs kvotplikt kommer deras kostnader för energi att öka.

Den föreslagna begränsningsregeln tar just sikte på att begränsa de energiintensiva företagens kostnader för energi till en rimlig och gentemot omvärlden konkurrenskraftig nivå. Den naturliga lösningen kan då synas vara att beakta elcertifikatkostnaden inom ramen för energibeskattningsystemet, och låta företagen tillgodogöra sig sina kostnader för elcertifikat vid tillämpning av begränsningsregeln, dvs. att kostnaderna för elcertifikat i detta hänseende jämföras med koldioxidskatten på bränslen (och energiskatten på el). För företagens del torde det vara av mindre betydelse om pålagorna i sig benämns koldioxidskatt eller kostnader för elcertifikat. I båda fallen är det kostnader som belastar verksamheten. Införandet av en sådan lösning skulle *rent lagtekniskt* inte innebära några större svårigheter. Det är dock svårt att inom ramen för kommitténs arbete överblicka om denna lösning medför komplikationer på andra plan. Det kan t.ex. inte uteslutas att en återbetalning av certifikatkostnader skulle kunna utgöra statsstöd.

Den alternativa lösning som kommittén vill förorda är att sektorundantagen, genom en förändring i lagen om elcertifikat, ersätts med regeln om att alla företag som uppfyller ettdera av de två kriterierna på energiintensitet i energibeskattningsdirektivet undantas från kvotplikten. Eftersom Sverige, av EG-kommissionen, har fått ett tidsbegränsat godkännande för de i propositionen föreslagna undantagen erbjuder kommitténs förslag en långsiktig lösning. Förslaget bör genomföras senast i samband med att tidsgränsen för tillståndet löper ut.

3.5.3 Långsiktiga avtal

Kommitténs bedömning: Det nedsättningssystem kommittén föreslår (begränsningsregeln) görs inte beroende av långsiktiga avtal. Kommittén föreslår således inte ett system där begränsningsregeln förutsätter avtal mellan staten och enskilda företag. Detta utesluter inte att långsiktiga avtal kan komma att bli ett mycket viktigt instrument, bland annat när minimiskattesatser, till följd av det kommande energibeskattningsdirektivet, införs på företagets elförbrukning.

Inom Näringsdepartementet bedrivs ett arbete kring utformning av s.k. långsiktiga avtal (se avsnitt 2.6.1). I korthet innebär konstruktionen att företag föreslås åta sig att införa energiledningssystem samt att genomföra effektiviseringsåtgärder. Som statens motprestation föreslås i första hand att lättnader i energiskatterna skall erbjudas. I likhet med vad som ovan anförts kring elcertifikat-handel är kommitténs avsikt dock att reglerna för näringslivets energibeskattnings skall vara självständiga och kunna tillämpas utan stöd av andra regelverk. Såsom förslaget kring långsiktiga avtal utformats innebär det att det blir fråga om statsstöd om energiskattelättnader ges vissa utvalda sektorer. Sådant stöd kan dock godkännas med stöd av EG-kommissionens miljöriktlinjer (se avsnitt 12.6.4). Oavsett att möjligheterna att få sådant stöd godkänt kan bedömas som goda, medför ett införande av en sådan förutsättning i energibeskattningsystemet att Sverige fortsatt har en energibeskattnings som är beroende av EG-kommissionens tidsbegränsade beslut. Detta står i stark kontrast till kommitténs önskan att införa stabila, långsiktiga och transparenta regler för näringslivets energibeskattnings. Mot bakgrund härav föreslår kommittén att begränsningsregelns tillämpning inte görs beroende av att berörda företag ingått långsiktiga avtal. Statens motprestation bör således i dagsläget inte utgöras av en i systemet inbyggd skattelättnad. Däremot kan arbetet med långsiktiga avtal på sikt visa sig vara av mycket stort värde när en positiv elskatt införs på EU-nivå. Från det pågående direktivarbetet har bland annat framkommit att långsiktiga avtal kan vara en framkomlig väg för att underskrida den tänkta minimiskattesatsen på el. Med tanke på det svenska näringslivets elintensitet kan således långsiktiga avtal komma att få mycket stor betydelse.

Den praktiska utformningen av ett system med långsiktiga avtal och skattenedsättning

För att få en självständig och transparent hantering av eventuella nedsättningar med stöd av långsiktiga avtal bör en eventuell framtida lagreglering utformas *vid sidan* av lagen (1994:1776) om skatt på energi, LSE. Som jämförelse kan nämnas det danska systemet där en särskild lag, "Lov om statsstilskud till dækning af udgifter til kuldioxidafgift i visse virksomheder med et stort energiforbrug, jf. lovbekendtgørelse nr. 846 af 17. november 1997" hanterar de aktuella skattenedsättningarna, vid sidan av de författningar som reglerar själva energibeskattningen. Såväl praktiska skäl som systemskäl talar för att en svensk reglering bör utformas på ett liknande sätt.

Ett system med långsiktiga avtal får sannolikt en utformning som innebär att det blir fråga om ett statsstödssystem (om t.ex. ett antal sektorer utpekas). Ett sådant system måste prövas av EG-kommissionen. Genom att lägga dessa regler utanför LSE håller man i möjligaste mån LSE fri från statsstödsregleringar, vilket i sammanhanget måste anses vara av stort värde och bidrar till målsättningen att bibehålla ett långsiktigt hållbart energibeskattningsystem för näringslivet. Genom att hålla nedsättningssystemet utanför LSE torde detta också kunna ges en mer flexibel utformning, än om det skall passas in i LSE:s komplexa struktur. Eventuella förändringar och anpassningar kan då göras utan att lagstiftaren behöver gå in i LSE. *Kommitténs slutsats är således att en lag om långsiktiga avtal, i kombination med återbetalning av energi- och koldioxidskatt, bör införas i en egen författning.*

3.5.4 Utsläppshandel

Kommitténs bedömning: Kommitténs förslag till energibeskattningsystem för näringslivet är företagsbaserat till skillnad mot direktivförslaget om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen vilket är anläggningsbaserat. Denna skillnad torde dock inte behöva innebära att någon vidare anpassning behöver föreslås från kommitténs sida. Tvärtom synes ett utsläppshandelssystem kunna fungera väl inom ramen för kommitténs modell.

Kommittén har utformat sitt förslag på ett sådant sätt att de mest energiintensiva företagen kan få skattenedsättning med stöd av en begränsningsregel. Begränsningsregeln är helt objektiv till sin utformning och pekar inte ut några särskilda branscher eller företag. Syftet bakom regeln är att av konkurrensskäl lindra verkningarna av de förhållandevis höga koldioxidskattenivåerna i Sverige. Det förslag till direktiv om ett system för handel med utsläppsrätter av växthusgaser inom gemenskapen, som föreslås träda i kraft den 1 januari 2005, omfattar i stället ett antal branscher, i huvudsak energiintensiv industri samt större anläggningar för kraft- och värmeproduktion. Direktivförslaget innebär att utsläppsrätter kommer att allokeras till de anläggningar som omfattas av handelssystemet enligt en allokeringsplan som upprättas av varje medlemsland. Anläggningarna får sedan köpa och sälja utsläppsrätter sinsemellan. Förutsättningarna för den svenska tilldelningen studeras närmare av FlexMex2-delegationen som kommer att lämna ett principförslag till allokeringsplan under våren.

Det är FlexMex2-delegationens uppgift att bedöma om de anläggningar som ingår i handelssystemet också fortsättningsvis skall omfattas av koldioxidskatt, eller om de skall undantas från denna beskattning. Det får därvid ankomma på FlexMex2-delegationen att precisera den exakta avgränsningen av de anläggningar som ingår i handeln, från övriga delar av de företag som ingår i handelssystemet.

Systemet för handel med utsläppsrätter kommer alltså att vara ett anläggningsbaserat system, medan kommitténs modell är företagsbaserad. Detta innebär att energikostnad och försäljningsvärde för anläggningar som ingår i utsläppshandeln borträknas från företaget, exempelvis vid tillämpning av begränsningsregeln. "Nettoföretagen", dvs. "bruttoföretagen" minus de anläggningar som ingår i handeln, behandlas enligt de regler som gäller i kommitténs system. Om de anläggningar som ingår i handelssystemet också undantas från koldioxidbeskattning kan detta förmodas medföra att dessa företag, sedan de energiintensiva anläggningarna lyfts ur, inte längre kommer ifråga för begränsningsregeln. Energiintensiva "bruttoföretag" förvandlas till mindre energiintensiva "nettoföretag" om koldioxidskatten bortfaller från de energiintensiva anläggningarna. I extremfallet består nettoföretaget av huvudkontoret när alla produktionsanläggningarna ingår i handelssystemet.

Kommittén, som tagit del av arbetet inom delegationen, ser inget problem med att förena ett system för handel med utsläppsrätter med den modell som föreslås för den framtida energibeskattningen.

3.6 Alternativa modeller

3.6.1 Övervägda modeller

I arbetet har kommittén, förutom den generella *näringslivsmodellen* (1) mera grundligt övervägt, och analyserat näringslivseffekterna av, fyra alternativa modeller (och vissa varianter av dessa):

- En skatteväxlingsmodell, *hushållsmodellen* (2), med samma skattesatser för hushåll och näringsliv och en begränsningsregel av samma typ som i den generella näringslivsmodellen.
- En alternativ näringslivsmodell, *fullfinansieringsmodellen* (3), med full finansiering inom näringslivet genom punktskatter på energi proportionella mot hushållsskatterna (3a), fastställda så att skattehöjningarna i industrin täcker skattebortfallet i servicesektorn. En annan variant på denna modell (3b) är en koldioxidskatt på hushållsnivå och en jämfört med hushållsnivån reducerad elskatt.
- En andra alternativ fullfinansierad näringslivsmodell, *tröskelmodellen* (4), med en lägre nivå för energiintensiva företag och en högre "normalnivå" för övriga företag.
- En modifierad tröskelmodell, *den icke-linjära modellen* (5), med "mjuk" övergång från den högre till den lägre skattenivån via en icke-linjär begränsningsregel.

Jämfört med de tre exempel på alternativa avgränsningar som anges i direktiven till denna kommitté svarar hushållsmodellen mot alternativet *ingen generell nedsättning alls medges* och tröskelmodellen mot alternativet *området för generell nedsättning avgränsas på ett snävare sätt än i dag*.

I modellerna (1)–(3) – de enhetliga modellerna – tillämpas, vid modelljämförelsen, enhetliga skattesatser i hela näringslivet. Behovet av skattelättnader i vissa företag tillgodoses genom en (linjär) begränsningsregel som sätter ett tak på skatteuttaget. I den fjärde modellen – tröskelmodellen – tillämpas två nivåer, dels en högre normalnivå, dels en lägre nivå som endast gäller för energiintensiva företag (dvs. företag för vilka energikostnaderna överstiger en viss

andel av försäljningsvärdet, alternativt att energiskatternas andel av förädlingsvärdet överstiger en viss nivå). I den femte modellen införs en gradvis övergång mellan de olika nivåerna så att energikostnaderna inklusive skatt, som andel av försäljningsvärdet, alltid är monotont stigande, medan energiskatterna som andel av försäljningsvärdet först är stigande upp till den högre nivån och sedan fallande ned till den lägre nivån där de planar ut.

De alternativa modellerna (2)–(5) är så konstruerade att de automatiskt uppfyller kravet på självfinansiering genom omfördelning av energiskattebördan från tjänstesektorerna till jordbruk och industri. Hushållsmodellen skapar dessutom budgetutrymme för skatteväxling.

Begränsningsregeln får olika konsekvenser i de övervägda modellerna. Formellt sett är det bara ifråga om skattenivån som de enhetliga modellerna med linjär begränsningsregel skiljer sig åt. Skattenivån har emellertid stor betydelse för systemets funktion, främst genom samspelet med begränsningsregeln.

Allmänt gäller att en högre skattenivå medför att fler företag berörs av begränsningsregeln. Valet av begränsningsregel i de alternativa modellerna är mera komplicerat än i näringslivsmodellen. Orsaken till detta är att en så stor andel av företagen i dessa modeller kommer in under begränsningsregeln. För de företag som kommer i åtnjutande av begränsningsregeln förlorar skatten på energi sin karaktär av styrande skatt och förvandlas till en extra bolagsskatt motsvarande en viss procent av produktionsvärdet. Till skillnad från den egentliga bolagsskatten utmärker sig denna extra bolagsskatt genom att den inte är relaterad till företagets lönsamhet utan till dess produktionskostnader. Inte något land i världen torde ha en bolagsskatt baserad på företagets produktionsvärde. Beskattningen, baseras generellt på förädlingsvärdet, dels genom bolagsskatt på företagsvinst, dels genom löneskatter.

De samhällsekonomiska kostnaderna av att ha en bolagsskatt på produktionsvärdet kan kanske accepteras om endast ett fåtal företag är berörda men knappast om en avsevärd andel av näringslivet omfattas. Det senare visar sig vara fallet i de fullfinansierade modellerna, (2) och (3), med linjär begränsningsregel. Om någon av dessa modeller skulle genomföras förvandlas energibeskattningen för en avsevärd del av näringslivet till en extra bolagsskatt på en viss procent av produktionsvärdet. Det är uppenbart att, med en bolagsskatt som utgår oberoende av företagets vinst, de samhällsekonomiska kostnaderna för energibeskattningen blir mycket höga.

Dessa höga kostnader utgör ett starkt argument för att i modellerna välja en begränsningsregel baserad på förädlingsvärde. Innebörden av detta är att energiskatten för en avsevärd del av näringslivet då kommer att utgöras av en kombinerad extra vinst- och löneskatt motsvarande en viss procent av förädlingsvärdet. De av begränsningsregeln skyddade företagen får dock då en kraftig relativprisvridning i form av sänkta energipriser och högre lönekostnader, eftersom en stor del av energianvändningen inte beskattas på marginalen. Detta är effekter rakt motsatta de som eftersträvas genom grön skatteväxling.

I modelljämförelserna har kommittén dock utnyttjat en begränsningsregel baserad på försäljningsvärdet men på nivån 1,0 procent i modellerna (2) och (3), vilket för dessa modeller är en mera rimlig nivå än den lägre nivå som valts för näringslivsmodellen. Även med denna högre nivå kommer en högst avsevärd andel av näringslivets energianvändning att få noll i marginalskatt på energi i dessa båda modeller.

Huvudpoängen med tröskelmodellen och den icke-linjära modellen är att marginalskatten aldrig blir noll. Företagen får alltid betala en viss skatt på den marginella energianvändningen. (Dock gäller under övergångsfasen att marginalskatten blir negativ i den icke-linjära modellen, men energikostnaden som andel av produktionsvärdet stiger monotont även i denna fas.)

I de enhetliga modellerna uppstår inga eller små (pga. minimiskatterna) marginaleffekter. I tröskelmodellen kan besvärade marginaleffekter uppstå. I denna kan det nämligen uppstå starka incitament att öka energianvändningen så att gränsvärdet uppnås. Eftersom marginaleffekterna i denna modell kan bli mycket stora kan det krävas särskilda tröghetsregler så att företag som befinner sig nära gränsen inte riskerar att åka in och ut ur nedsättningsområdet med stora skillnader i skattebelastning mellan åren som följd. Poängen med den icke-linjära modellen är just att eliminera dessa marginaleffekter.

3.6.2 Hushållsmodellen

Hushållsmodellen har samma grundstruktur som den generella näringslivsmodellen. Den utgår emellertid från att alla skatter på energi är miljöskatter, dvs. någon distinktion mellan fiskala skatter och miljöskatter görs inte. Detta innebär samma skatt på alla sam-

hällssektorer med utgångspunkt i de nivåer på energiskatt och koldioxidskatt för fossila bränslen samt skatt på el som gäller för hushåll, myndigheter och tjänsteföretag år 2003. Modellen skulle kunna ses som del i kommande steg i en grön skatteväxling där de nuvarande undantagen eller nedsättningarna för tillverkningsindustrin, jord- och skogsbruket m.m. tas bort.

Konkurrenskraften hos energiintensiva företag skyddas även i denna modell genom en begränsningsregel och möjlighet till ytterligare undantag genom frivilliga avtal. Utgångspunkten skall vara att energiintensiva företag får kostnader i ungefär samma storleksordning som idag, vilket i praktiken visar sig omöjligt att uppfylla; se avsnitt 3.3.3. Principerna för energiomvandlingssektorns beskattning antas här oförändrade jämfört med dagsläget, dvs. ett återställande sker till de regler som gäller idag av en eventuellt förändrad kraftvärmebeskattning under 2003.

Eftersom finansieringen i denna modell är mer än budgetneutral antas här att intäkterna från den höjda beskattningen växlas mot en sänkning av löneskatterna, genom en sänkning av den allmänna löneavgiften. En del av de potentiella intäkterna skulle kunna utnyttjas för långsiktiga avtal.

3.6.3 Den alternativa näringslivsmodellen

Denna modell har en enhetlig skattenivå för hela näringslivet, fastställd så att skattehöjningarna i industrin täcker bortfallet i service-sektorn. (Principerna för energiomvandlingssektorns beskattning antas också här oförändrade jämfört med dagsläget.) En möjlighet (3a) att åstadkomma budgetneutralitet är att skattesatserna i service- och industrisektorn sätts till en viss ("proportionell") andel av hushållsnivån, som gör modellen fullt finansierad inom näringslivet. Denna andel uppgår med nu gällande hushållsskattesatser till 37 procent. En annan möjlighet (3b) är att skatteintäkterna i första hand tas in genom en höjning av koldioxidskatten ("CO₂-tung") till 100 procent av hushållsnivån. Därefter höjs energiskatten på el så att de ökade skatteintäkterna balanserar skattekortfallet och gör modellen fullt finansierad. I båda varianterna har begränsningsregeln avgörande betydelse för utfallet, vilket innebär att en stor andel av energianvändningen får marginalskatt noll på energi; se avsnitt 3.7.

I princip innebär den alternativa modellen att nuvarande system med två nivåer i näringslivet bibehålls, men med den skillnaden att någon gräns mellan tjänstesektor och övrigt näringsliv inte längre existerar, dvs. även de energiintensiva tjänsteföretagen inkluderas i modellen. Den stora fördelen med denna modell är att den är neutral ur finansieringssynpunkt. Den har dock samtidigt betydande nackdelar. Nuvarande system med fiskala skatter på insatvaror behålls och utvidgas till att gälla i större delen av näringslivet. Därmed kvarstår dessa skatters snedvridande effekter på resursanvändningen. Den leder också till kraftigt höjd skatt för de flesta industriföretag och jordbruk m.fl.

3.6.4 Tröskelmodellen

Kommittén har också analyserat en alternativ näringslivsmodell som, liksom den generella modellen, innebär att nuvarande gränstragning mellan industri och övrigt näringsliv slopas. I stället tillämpas en reducerad skattesats i ett snävare avgränsat område än det som gäller med nuvarande regler. Det nedsatta området motsvaras i denna modell av energiintensiva företag definierade i enlighet med de kriterier som återfinns i energibeskattningsdirektivet (3/0,5-procentkriteriet). Denna modell kan utformas på ett obegränsat antal olika sätt beroende på val av nivåer.

De företag vars energikostnad eller energiskatt överstiger ett visst tröskelvärde (i enlighet med energibeskattningsdirektivet) hamnar på en lägre nivå. Den lägre nivån tillämpas på hela energianvändningen i dessa företag. Med procentsatserna 50 respektive 10 procent (av hushållsnivån) blir modellen fullt finansierad inom näringslivet med 3-procentkriteriet som grund för nedsättning, och med procentnivåerna 80 respektive 10 procent med 0,5-procentkriteriet. Modellen har en positiv marginalskatt på all energianvändning, men på en låg nivå för de branscher som överstiger tröskelvärdet.

Det ligger i modellens natur att margineffekterna blir mycket stora varför det kan krävas särskilda tröghetsregler, så att företag som befinner sig nära gränsen inte riskerar att åka in och ut ur nedsättningsområdet med stora skillnader i skattebelastning mellan åren som följd. Dessutom visar det sig kunna bli lönsamt att slösa med energi för att komma över gränsen och då få betala den lägre skatten på all energiförbrukning.

3.6.5 Den icke-linjära modellen

Tröskelmodellen kan modifieras på olika sätt så att en mjukare övergång, från en skattenivå till en annan, erhålls. Poängen är att få till en "mjuk övergång" mellan de olika energiskattenivåerna, så att företagets totala energikostnad aldrig kan minska med en ökad energiförbrukning. Detta kan åstadkommas genom att nivån på den lägre energiskatten för energiintensiva företag inte inträder omedelbart när gränsen för energiintensivitet uppnås, utan att energiskatten över denna gräns sänks successivt mot den lägre nivån över ett visst intervall. Detta kan ske antingen trappstegsvis eller kontinuerligt genom tillämpningen av en matematisk formel. Det senare är fallet i den icke-linjära modellen

Tabell 3.15 illustrerar hur deklarationsblanketten för reduktion av energiskatt skulle kunna se ut för det fall 3-procentskriteriet utnyttjas som definition på energiintensitet.

Tabell 3.15. Exempel på hur uttag av energiskatt i en icke-linjär modell kan beräknas

<i>Steg</i>			
1	Produktionsvärde, kr		10 000 000
2	Energikostnader, exklusive skatt, kr		240 000
3	Erlagd energiskatt (hushållsnivån), kr		240 000
4	<i>Skattereduktion 1, kr</i>	$0,5 * \text{rad } 3$	-120 000
5	Energiskatt att betala (näringslivsnivån), kr	rad 3 - rad 4	120 000
6	Total energikostnad inklusive skatt, kr	rad 2 + rad 5	360 000
7	Energikostnad i procent av produktionsvärde	rad 6/rad 1	3,6 %
8	- Andel energikostnad i förhållande till produktionsvärde, i procent, som måste uppfyllas för att definieras som ett energiintensivt företag	förtryckt	-3,0 %
9	Överstigande energikostnad i procent av produktionsvärde (minst 0)	rad 7 – rad 8	0,6 %
10	Skattereduktion 2 i procent (max 80 procent)	$0,4 * \text{rad } 9$	24 %
11	<i>Skattereduktion 2, kr</i>	Rad 10 * rad 5	-28 800
12	<i>Total skattereduktion, kr</i>	rad +rad 11	-148 800

Räkneexemplet avser ett tänkt fall där samtliga energiskatter i näringslivsnivån är 50 procent av skatterna i hushållsnivån. Vidare antas att den reducerade näringslivsnivån för energiintensiva företag är 20 procent av näringslivsnivån (= 10 procent av hushållsnivån). Exemplet bygger på att ett energiintensivt företag definieras

enligt regeln att energikostnad inklusive skatt utgör mer än 3 procent av företagets produktionsvärde. (Om även fallet med skatt överstigande 0,5 procent av förädlingsvärdet skall täckas in behövs ytterligare rader.)

Formeln för övergång från den högre skattenivån till den lägre framgår av rad 10. I fulltext har den följande utformning:

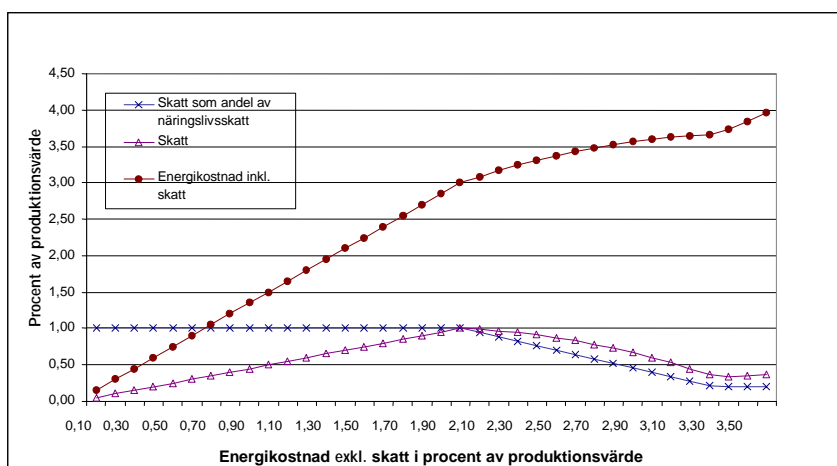
Den reducerade skattenivån i procent av normalskattenivån i näringslivet (i exemplet 20 procent) multiplicerad med en konstant (i tabellen 2) ger totalt en faktor 0,4 i exemplet – multiplicerad med den överstigande energikostnadsnivån (i procent av produktionsvärdet) utöver gränsen för energiintensivt, 3 procent (i exemplet 0,6 procent).

Formeln har som syfte att successivt anpassa skattereduktionen ner till den lägre skattenivån för energiintensiva företag på ett sätt så att det inte uppstår oönskade tröskeleffekter. De olika delarna av formeln fungerar på följande sätt:

- Ju högre den reducerade skattenivån är i procent av normalskattenivån i näringslivet desto snabbare reduceras skatten ner till den lägre skattenivån. Den insatta konstanten bestämmer också hur snabbt den lägre nivån nås.
- Ju mer energiintensivt företaget är (ju högre den överstigande energikostnadsnivån är) desto större blir skattereduktionen i procent.

En tröskelmodell med mjuk övergång, dvs. den icke-linjära modellen, illustreras i figur 3.1.

Figur 3.1. Illustration av icke-linjär modell (tröskelmodell med "mjuk" övergång)



När kvoten mellan energikostnad (inklusive skatt) och produktionsvärde passerar 3-procentsnivån träder den icke-linjära begränsningsregeln in, men energikostnaden stiger monotont även om ökningstakten är långsammare i det intervall där skattesatsen reduceras. Energiskatten som andel av produktionsvärdet faller successivt ned till nivån 20 procent av näringslivsskatten (10 procent av hushållsskatten), dvs. i detta intervall är marginals-katten på energi negativ. Denna nivå uppnås i exemplet när den totala oreducerade energikostnaden uppgår till ca 5 procent av produktionsvärdet. Sedan ökar skatten igen i absoluta tal. Modellkonstruktionen innebär att marginals-katten aldrig blir noll, så det saknas aldrig incitament att hålla tillbaka energiförbrukningen även i det intervall där "tröskeln" passeras.

Ovanstående modell är matematiskt sett relativt enkel då den bygger på att alla skattesatser (elskatt, koldioxidskatt, energiskatt på bränslen) reduceras lika mycket i samma takt. Modellen kan dock behöva göras något mera flexibel för att tillgodose följande aspekter:

- Olika skattesatser reduceras olika mycket.
- Fler kriterier för energiintensitet införs, t.ex. skatt 0,5 procent av förädlingsvärdet.
- EG:s minimiskattenivå underskrids för den reducerade skatten. Kan bli aktuellt när det gäller bränslen.

Om än matematiskt enkel torde denna modell kunna anses som krävande ur pedagogisk synvinkel. Ur optimal beskattningssynpunkt är det visserligen en fördel med komplicerade skatteregler som starkt försvårar anpassning på marginalen³⁰, men det politiska stödet för sådana torde vara begränsat. Modellen skulle sannolikt också kräva en komplicerad statsstödsprövning med oviss utgång. I det senare avseendet är tröskelmodellen betydligt enklare och uppfyller kravet på högst två skattenivåer. Modellen är vidare behäftad med den grundläggande nackdelen att den inte gör skillnad på fiskala- respektive miljöskatter på det sätt kommittén eftersträvar.

³⁰ Se de Bartolome, C.A.M (1995), *Wich tax rate do people use: Average or mariginal?* Journal of Public Economics 56 (1), 79-76, där det visar sig att välfärdsbördan för ett genomsnittshushåll av det amerikanska inkomstskattesystemet minskar med 43 procent om hushållen anpassar sig till genomsnittskatten i stället för marginals-katten.

3.6.6 Sammanfattande kommentarer

Tabellerna 3.16 och 3.17 ger en översiktlig bild av de olika modellerna med avseende på struktur och finansiering. Jämförelsen görs med dagens skattesatser för övrigsektorn.

Tabell 3.16. Schematisk beskrivning av skattenivåerna i modellerna

Nr	Modell	Energiskatt bränsle	Energiskatt el	Koldioxidskatt
1	Näringslivsmodellen	0 %	0,5 öre/kWh	25 %
2	Hushållsmodellen	100 %	100 %	100 %
3a	Fullfinansieringsmodellen ("proportionell")	37 %	37 % (8,4 öre/kWh)	37 %
3b	Fullfinansieringsmodellen ("CO ₂ -tung")	0 %	5 öre/kWh	100 %
4a	Tröskelmodellen med 3%-kriteriet	50 %/10 %	50 %/10 %	50 %/10 %
4b	Tröskelmodellen med 0,5%-kriteriet	80 %/10 %	80 %/10 %	80 %/10 %
5	Den icke-linjära modellen med 0,5%-kriteriet	55 %/10 %	55 %/10 %	55 %/10 %

Anmärkning: Villkoren för nedsättning är desamma i samtliga modeller, dvs. först skall 3 % – eller 0,5 %-villkoren uppfyllas; därefter medges nedsättning, antingen enligt begränsningsregeln eller genom övergång till en lägre skattenivå.

Samtliga modeller med undantag av näringslivsmodellen, som här visas utan finansiering, ger betydande skatteökningar för industrisektorn. Medan näringslivsmodellen har en begränsningsregel på nivån 0,7 procent har övriga modeller, (2, 3a och 3b) nivån 1 procent.

Modellerna ger, i samspelet mellan finansieringsprincip och begränsningsregler å ena sidan och skillnader mellan industri och tjänstesektorer i el och koldioxidintensitet å andra sidan, betydande skillnader i ökad skattebelastning för industrisektorn, dvs. vissa modeller är mera "industrisektorvänliga" än andra. Hushållsmodellen drabbar industrisektorn hårdast dels direkt med en skatteökning på ca 4 miljarder kronor, dels indirekt, via skatteväxling, med en förstärkning av tjänstesektorns konkurrenskraft. Denna modell ger således en mycket kraftig omfördelning av skattebördan från tjänstesektorn till industri (och jordbruk m.m.).

Övriga modeller ger, trots högre skatteuttag före nedsättning, en något mindre omfördelning.

Tabell 3.17. Statsfinansiella effekter av olika modeller för beskattning av industrins energianvändning, miljoner kr

<i>Nr</i>	<i>Modell</i>	<i>Skatt före nedsättning</i>	<i>Bortfall pga. nedsättning (inklusive sänkt löneavgift)</i>	<i>Skatt efter nedsättning samt skatteökning jämfört med dagens beskattning</i>
0	Referens/jämförelse: Dagens skattesystem	1 300	200	1 100 ± 0
1	Näringslivsmodellen	1 550	200	1 400 + 200
2	Hushållsmodellen (inklusive sänkt löneskatt)	18 000	12 900	5 100 +4 000
3a	Fullfinansierad näringslivsmodell ("proportionell")	6 600	2 400	4 200 +3 100
3b	Fullfinansierad näringslivsmodell ("CO ₂ -tung")	8 000	3 600	4 400 + 3 300
4a	Tröskelmodellen med 3%-kriteriet	9 000	5 200	3 700 + 2 600
4b	Tröskelmodellen med 0,5%-kriteriet	14 300	12 200	2 100 + 1 000
5	Den icke-linjära modellen med 0,5%-kriteriet	9 800	6 300	3 500 + 2 400

Anmärkning: I tabellen anges endast industrisektorns bidrag till finansieringen. Skatteintäkter från tjänstesektorn tillkommer.

Källa: SCB:s databas samt egna beräkningar.

Hushållsmodellen är den enda äkta skatteväxlingsmodellen eftersom den ger utrymme för en sänkning av löneskatterna genom en sänkning av den allmänna löneavgiften. Vid samma skattenivåer som för 0,5-procentkriteriet (55%/10%) blir också den icke-linjära modellen överfinansierad med 3-procentkriteriet. Antingen kan då procentnivåerna sänkas eller överskottet utnyttjas för skatteväxling.

3.7 Modellkonsekvenser för näringslivet

3.7.1 Inledning

Syftet med detta avsnitt är att analysera de olika modellernas effekter på näringslivet. Övriga konsekvenser belyses i kapitel 16. Denna analys är statisk eller mekanisk i den meningen att hänsyn inte kunnat tas till olika former av anpassning i hushåll och näringsliv.³¹ I synnerhet gäller detta de modeller som medför en kraftigt ökad skattebelastning för industrin. För en betydligt mera djupgående analys, baserad på ett antal ekonometriska analyser och allmänna jämviktsmodellanalyser av effekterna av skatteväxling, hänvisas dels till Skatteväxlingskommitténs betänkande (SOU 1997:11), dels till Nilsson och Kriström (2002)³². Jämfört med dessa arbeten ligger bidraget i detta avsnitt framförallt i den empiriska belysningen av de direkta konsekvenser som olika omläggningar av energibeskattningen medför på disaggregerad branschnivå. Framförallt illustrerar analysen det höga omvandlingstryck som en omfattande skatteväxling, eller en omfördelning av energiskattebördan från tjänstesektorn till industrisektorn, skulle utlösa inom industrisektorn, men också effekterna av mera måttliga skatteökningar på energi. Beskrivning av data och förutsättningarna för modellberäkningarna presenteras i kapitlets appendix.

Analysen inleds med en diskussion av effekterna av energibeskattningsdirektivet med minimiskatt på el, varefter konsekvenserna av näringslivsmodellen, med en begränsningsregel på 0,7-procentsnivån, analyseras. Därefter diskuteras övriga modellernas effekter på näringslivet, medan ytterligare modellkonsekvenser analyseras i kapitel 16. Av utrymmesskäl presenteras endast huvudresultaten i respektive avsnitt, medan de fullständiga resultattabellerna samlats i appendix till kapitlet.

³¹ Forskningen inom området visar dock att första ordningens effekter i allmänhet dominerar resultaten.

³² Nilsson, C. och Kriström B. (2002). *The Cost of Going from Kyoto to Marrakech: Swedish Carbon Policy in a Multi-Regional Model*. Working Paper. The Continue project.

3.7.2 Konsekvenser av energibeskattningsdirektivet applicerat på dagens skattesystem

Effekterna för industrisektorn

Som framgår av avsnitt 3.4.2 innebär energibeskattningsdirektivet minimiskattesatser på el, kol och naturgas på nivån 0,5 öre per kWh samt en högre minimiskatt på mineraloljor på ca 1,3 öre och ca 1,8 öre per kWh på tunga respektive lätta oljor. Minimiskattesatser påverkar inte nivån på vår bränslebeskattning eftersom den svenska skattenivån med god marginal överskrider EG:s minimiskattesatser. För företag med nedsättning av skatten måste dock skattenedsättningen alltid kontrolleras mot minimiskattesatserna.

Minimiskatten på el innebär att skatten på all el, utom processel, inom industri och jordbruk m.m. ökar från noll till 0,5 öre per kWh. De nedsättningsregler som gäller idag, dvs. 0,8- och 1,2-procentsreglerna tar inte hänsyn till en skatt på el, varför en elskatt slår igenom fullt ut på samtliga företag inom industri och jordbruk.

För industrin innebär detta, med dagens skatteregler, en skattebelastning med ca 300 miljoner kronor brutto och 230 miljoner kronor netto (dvs. netto efter bolagsskatt) och för jordbruket m.m. ca 7 miljoner kronor brutto och 5 miljoner kronor netto. Eftersom minimiskatterna för bränslen ligger långt under de nu gällande skattesatserna i Sverige drabbas ytterst få 0,8- och 1,2-procentsföretag, dvs. de företag som erhåller nedsättning enligt 0,8- och 1,2-procentsreglerna, av en skattehöjning på bränslesidan även med de nya minimiskatterna för bränslen. Som framgår av avsnitt 3.4.2 ges medlemsstaterna i energibeskattningsdirektivet möjlighet att nedsätta, eller helt undanta, skatten för bl.a. mineralogiska (cement, kalk och glas) processer, en möjlighet som enligt kommitténs uppfattning bör utnyttjas. Om sådana processer skattebefrias kommer processdelen i samtliga 1,2-procentsföretag (cement och kalk), samt i några 0,8-procentsföretag (glas), att omfattas av denna skattebefrielse.

Endast två av 0,8-procentsföretagen är bränsleintensiva massa- och pappersföretag. Således är det främst den del av skogsindustrin som är mycket elintensiv och mycket lite fossilbränsleintensiv, som drabbas jämförelsevis hårdast av en minimiskatt på el.

För att illustrera effekterna utnyttjas data från ett av de större elintensiva skogsföretagen med en omsättning 2001 på ca 16,5 miljarder kronor. Elförbrukningen uppgår till ca 4 TWh och

oljaförbrukningen till ca 80 000 m³. EG:s minimiskatter kommer då att uppgå till 20 miljoner kronor respektive 11 miljoner kronor, totalt 31 miljoner kronor, dvs. ca 0,2 procent av försäljningsvärdet. Med 2003 års koldioxidskattesats betalar företaget ca 43 miljoner kronor i koldioxidskatt. Med en minimiskatt på el på 5 000 kronor per GWh skulle företaget erlägga ca 63 miljoner kronor i total energiskatt, dvs. ca 0,4 procent av försäljningsvärdet. (Om pappersindustrin, som i propositionen om elcertifikat³³ är undantagen kvotplikten, även skulle ha belastats med kostnaderna för elcertifikat på initialt minst 4 000 kronor per GWh tillkommer en kostnad på minst 16 miljoner kronor första året, en kostnad som sedan växer till ca 125 miljoner kronor år 2010.)

Ett annat aktuellt exempel är Stora Ensos övervägda nyinvestering i utökad papperskapacitet i Kvarnsveden. Denna kapacitetsökning på 270 000 ton ökar elförbrukningen med 667 GWh, varför en minimiskatt på el ger en årlig kostnadsökning på denna investering på 3,3 miljoner kronor.

För att i någon mån begränsa effekterna för den elintensiva delen av näringslivet krävs att man i den nationella lagstiftningen utnyttjar den möjlighet till skattenedsättning för energiintensiva företag som finns i direktivet, exempelvis genom en begränsningsregel av det slag som diskuterats ovan. De elintensiva skogsföretagen har emellertid långt till den föreslagna begränsningsregelns nivå på 0,7 procent. Eftersom minimiskatterna måste erläggas kan en lägre nivå på begränsningsregeln dock komma att sakna betydelse för de elintensiva företagen. Det torde krävas en realistisk låg nivå för att effekterna av en minimiskatt på el skall kunna mildras i denna sektor. Endast genom utnyttjande av långsiktiga avtal kan dessa företag underskrida effekterna av minimiskatten på el.

Effekterna för trädgårdsnäringen

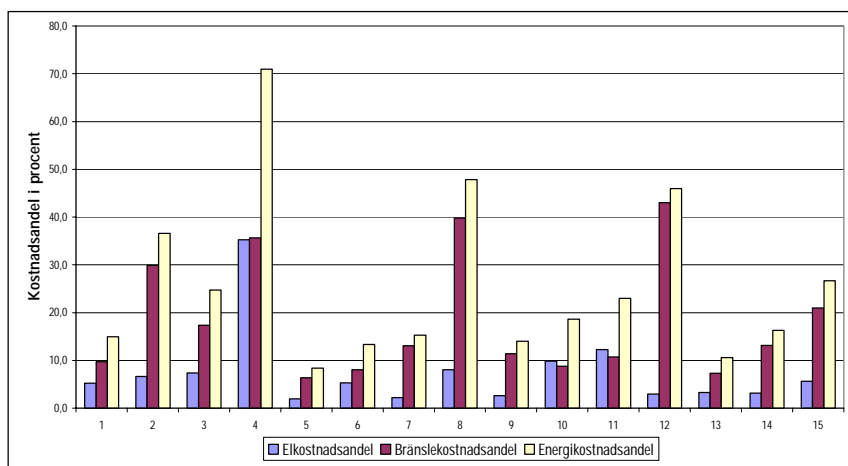
Trädgårdsnäringen är extremt energiintensiv. Cirka 500 företag utnyttjar 0,8-procentsregeln. För att få en representativ bild av näringen har data insamlats för (ett slumpvis urval av) 15 av dessa företag. Energikostnadsstrukturen framgår av figur 3.2.

Ytterst få växthusföretag (om ens något) har en energikostnadsandel understigande 3 procent. Av figur 3.3, som visar skattebe-

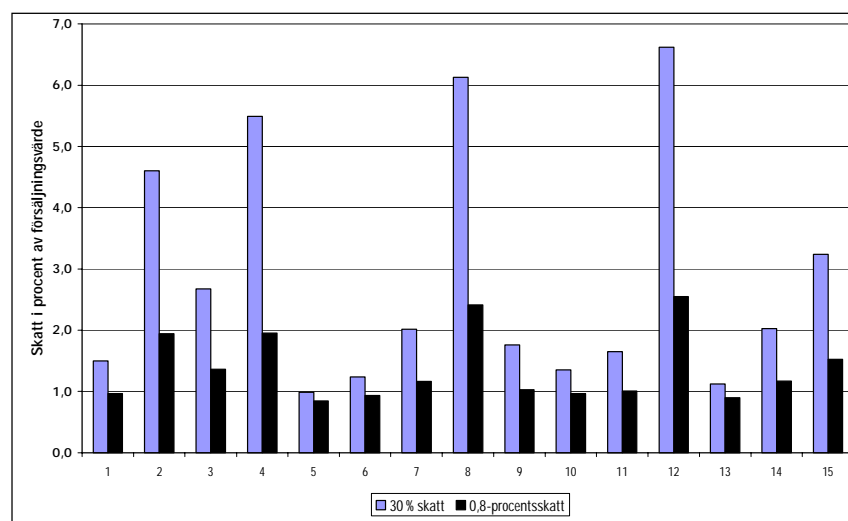
³³ Prop. 2002/03:40.

lastningen före och efter nedsättningen, framgår att 5 av de 15 företagen, med stöd av nuvarande nedsättning, har en skatt som ligger under 1 procent av försäljningsvärdet, som lägst dock 0,8 procent.

Figur 3.2. Beräknad energikostnadsandel i procent av försäljningsvärdet vid ett elpris på 50 öre per kWh och ett oljepris på 3 500 kr per m³ för ett urval företag inom trädgårdsnäringsn, år 2001

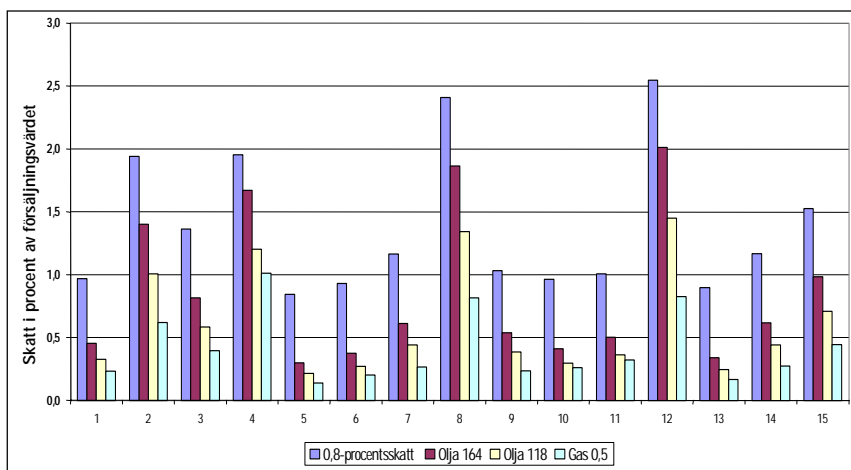


Figur 3.3. Beräknad skatt i procent av försäljningsvärdet före respektive efter nedsättning enligt 0,8-procentsregeln för ett urval företag inom trädgårdsnäringsn, år 2001



För samtliga undersökta företag ger 0,8-procentsregeln högre skatt än den skatt som följer av EG:s minimiskatter; se figur 3.4. I denna partiella jämförelse förutsätts att företagen använder ett enda bränsle i taget i varje stapel i figuren.

Figur 3.4. Jämförelse mellan beräknad skatt i procent av försäljningsvärdet vid nuvarande skattenivå, efter nedsättning enligt 0,8-procentsregeln, respektive vid EG:s minimiskattenivå vid utnyttjande av respektive bränsle för ett urval företag inom trädgårdsnäringsen, år 2001



Som framgår av figuren får de flesta av företagen sänkt skatt med en begränsningsregel på 0,7-procentsnivån. För de oljeintensiva företagen är dock EG:s minimiskatter och inte begränsningsregeln styrande, varför utfallet av denna alltid måste kontrolleras mot minimiskattesatserna.

3.7.3 Konsekvenser av kommitténs förslag till ny energibeskattningsmodell för näringslivet

Effekter av att ersätta 0,8- och 1,2-procentsreglerna med en begränsningsregel på 0,7 procent

Inte något av de företag som omfattas av 0,8- och 1,2-procentsreglerna underskrider idag den maximigräns på 0,7 procent av försäljningsvärdet som begränsningsregeln sätter. Inget av dessa

företag kommer således få någon skatteökning på grund av själva modellbytet. Däremot leder minimiskatten på el till en skattehöjning för samtliga industriföretag, och det kan inte uteslutas att några av de företag som omfattas av 0,8- och 1,2-procentsreglerna får en marginell skatteökning pga. modellens finansiering.

Konsekvenser på branschnivå

Konsekvenserna på disaggregerad branschnivå av den föreslagna energibeskattningsmodellen, med minimiskatter i enlighet med energibeskattningsdirektivet, för de branscher som påverkas mest, framgår av tabell 3.18. Den totala skatteökningen för industri-sektorn, vid en begränsningsregel på 1,0 procent uppgår till ca 250 miljoner kronor jämfört med ca 300 miljoner kronor med dagens skattesystem.

Tabell 3.18. Effekter på branschnivå vid införandet av den nya energibeskattningsmodellens skattestruktur och skattesatser, inklusive energiskattedirektivets minimiskattesatser, med en begränsningsregel på 1,0 procent av försäljningsvärdet

<i>Bransch</i>	<i>Skatteökning med begr.regel (mnkr)</i>	<i>Skatteökning per sysselsatt (kr)</i>	<i>Skatteökning andel av prod.värde (%)</i>	<i>Skatteökning andel av lönekostnad (%)</i>
Massa, papper	120,6	4 110	0,1	1,5
Gruvor	13,6	3 088	0,2	1,1
Bomullsgarn mm	2,8	1 737	0,2	1,0
Industrigaser	22,9	2 385	0,1	0,8
Petroleumraffinaderier	4,3	2 036	0,1	0,6
Torv för jordförbättring	0,5	1 453	0,1	0,6
Bagerier m.m., sockerindustri	14,6	1 127	0,1	0,5
Ädelmetallverk	6,8	1 092	0,0	0,4
Cement, kalk m.m.	5,5	1 121	0,1	0,4
Återvinning av skrot	0,7	1 022	0,0	0,4
Faner o lamellträ	2,0	918	0,1	0,4
Beredda fodermedel	0,3	696	0,0	0,3
Kalldrageri för stålstång	3,7	713	0,0	0,3
Sågverk	7,6	571	0,0	0,2
Kvarnar	0,7	568	0,0	0,2
Järn- och stålverk	10,4	531	0,0	0,2

<i>Bransch</i>	<i>Skatteökning med begr.regel (mnr)</i>	<i>Skatteökning per sysselsatt (kr)</i>	<i>Skatteökning andel av prod.värde (%)</i>	<i>Skatteökning andel av lönekostnad (%)</i>
Wellpappindustri	4,6	398	0,0	0,2
Byggnadsstenbrott	-0,2	-168	0,0	-0,1
Bearbetat planglas	-17,8	-4 166	-0,4	-1,8
Byggnadsstenvaror	-15,5	-7 406	-0,5	-2,8

Källa: SCB:s databas samt egna beräkningar.

Det som slår igenom här som kostnadsökning är minimiskatten på el. Den största effekten uppstår för massa och papper, gruvor och bomullsgarnindustrin. Kostnadsökningen för massa och papper uppgår till ca 4 000 kr per anställd vilket motsvarar en ökning av lönekostnaderna med 1,5 procent och en ökning av produktionskostnaderna med 0,1 procent. De tre branscherna byggnadsstenbrott, planglas och byggnadsstenvaror, får sänkta kostnader.

Eftersom kommitténs förslag till ny energibeskattningsmodell också kräver finansiering (se avsnitt 16.2) som påverkar industri-sektorn, visas i tabell 3.19 effekterna av den föreslagna höjningen av löneskatten, genom en höjning av den allmänna löneavgiften med 0,3 procentenheter för samma branscher som i tabell 3.18.

Tabell 3.19. Effekter på branschnivå vid en höjning av löneavgiften med 0,3 procentenheter i tillägg till minimiskatten på el

<i>Bransch</i>	<i>Skatteökning vid höjning av löneavgift (mnr)</i>	<i>Skatteökning per sysselsatt (kr)</i>	<i>Skatteökning andel av prod.värde (%)</i>	<i>Skatteökning andel av lönekostnad (%)</i>
Massa, papper	144,0	4906	0,2	1,8
Gruvor	17,3	3908	0,2	1,4
Bomullsgarn mm	3,7	2267	0,2	1,2
Industrigaser	31,2	3243	0,1	1,1
Petroleumraffinaderier	6,2	2954	0,1	0,9
Torv för jordförbättring	0,7	2129	0,1	0,9
Bagerier m.m., sockerindustri	22,6	1745	0,2	0,8
Ädelmetallverk	11,5	1834	0,1	0,7
Cement, kalk mm	9,4	1899	0,1	0,7
Återvinning av skrot	1,2	1756	0,1	0,7
Faner o lamellträ	3,4	1611	0,1	0,7

<i>Bransch</i>	<i>Skatteökning vid höjning av löneavgift (mnr)</i>	<i>Skatteökning per sysselsatt (kr)</i>	<i>Skatteökning andel av prod.värde (%)</i>	<i>Skatteökning andel av lönekostnad (%)</i>
Beredda fodermedel	0,7	1384	0,0	0,6
Kalldrageri för stålstång	7,4	1439	0,1	0,6
Sågverk	16,6	1 247	0,1	0,5
Kvarnar	1,5	1 266	0,0	0,5
Järn- och stålverk	10,4	531	0,0	0,2
Wellpappindustri	4,6	398	0,0	0,2
Byggnadsstenbrott	0,5	527	0,0	0,2
Bearbetat planglas	-0,9	-219	0,0	-0,1
Byggnadsstenvaror	-4,8	-2 276	-0,2	-0,9

Källa: SCB:s databas samt egna beräkningar.

Som förväntat ökar belastningen, i termer av jämförbar lönekostnadsökning mest för samma branscher som i tabell 3.21, men kostnadsökningen är jämförelsevis liten (som mest 0,3 procentenheter på lönekostnaderna och 0,1 procentenheter på produktionsvärdet). Planglas och byggnadsstenvaror får något mindre kostnadsänkning än i tabell 3.18. Underlag saknas för att undersöka effekten av övriga finansieringskomponenter (periodiseringsfonder, bensin och diesel) på denna aggregeringsnivå, men sannolikt uppgår kostnadsökningseffekten på branschnivå till högst 0,1 procentenheter.

Effekterna för jordbrukssektorn

För jordbruken försvinner (den administrativt motiverade) minimiskatten på 1 000 kronor. All ingående energiskatt blir nu avdragbar. Endast koldioxidskatt och minimiskatten på el på ca 7 miljoner kronor (ca 1 400 GWh) brutto erläggs. Som framgår av avsnitt 3.7.2 torde de flesta företag inom trädgårdsnäringen få en något sänkt skattenivå jämfört med dagens nedsättningsregler, men för många växthusföretag är minimiskatterna bestämmande för skattenivån.

Effekter för tjänstesektorn

Avsaknaden av data för energikonsumtionen i tjänstesektorn omöjliggör en analys på delbranschnivå. Det har också visat sig mycket svårt att få fram tillförlitliga energianvändningsdata för tjänstesektorer.³⁴

Kommittén har dock försökt att få fram uppgifter från tre delsektorer, tvätterisektorn, detaljhandelsektorn och hotellsektorn. Med undantag för tvätterisektorn är dock underlaget magert.

Tvätterier

Eftersom uppgifter saknas för tvätteribranschen i SCB:s underlag härrör faktauppgifterna i detta avsnitt från kommitténs kontakter med Sveriges Tvätteriförbund.

Tvätterinäringen i Sverige är placerad under SNI-kod 93.01-01 dvs. under Annan Serviceverksamhet. Att tvätterinäringen inte klassificerats som industri innebär att man idag, med undantag för vissa delar av verksamheten som klassas som industriverksamhet, betalar full energi- och koldioxidskatt.

Den upparbetade industriella marknaden för tvätt- och textilservice uppgick år 1999 till cirka 2,5 miljarder kronor och sysselsatte ca 3 600 personer. Den totala ångförbrukningen uppskattas till 280 GWh och elförbrukningen till 55 GWh. För ångproduktion används i huvudsak eldningsolja, men i södra Sverige använder ett antal tvätterier naturgas. Den totala energiskatten uppgår till ca 90 miljoner kronor, ca 3,5 procent av produktionsvärdet eller ca 25 000 kronor per sysselsatt. Med en begränsningsregel på nivån 0,7 procent skulle energiskatten reduceras till ca 5 000 kronor per sysselsatt.

Detaljhandel (SNI 52)

Telefonintervjuer med företrädare för detaljhandeln visar att elkostnadsandelen uppgår till ca 0,5 procent av omsättningen eller ca 500 kWh per m² med ett variationsområde på 300 till 700 kWh per m². Stora lokaler är mer eleffektiva än mindre, och lokaler utan

³⁴ För en översiktlig beskrivning av tjänstesektorn hänvisas till bilaga 3.

kylbehov (bokhandlare etc.) har jämförelsevis lägre elförbrukning. Arbetskraftskostnadsandelen uppskattas till ca 8 procent.

Hotell och restaurang (SNI 55)

Utförda telefonintervjuer med hotellföretag indikerar en elförbrukning på ca 125 kWh per m² och en elkostnadsandel på ca 1,1 procent av omsättningen. Variationen i svaren sträcker sig från 0,9 till 1,7 procent. Företag med fjärrvärmeförbrukning har en värmekostnad på ca 1,2 procent med en spridning i svaren från 0,9 till 2,3 procent. Arbetskraftskostnadsandelen varierar i svaren från 10 till 20 procent med ett genomsnitt på 15 procent. Sannolikt kommer vissa företag att kunna utnyttja begränsningsregeln.

Transporter (SNI 60–64)

Transportsektorn har idag en elförbrukning på ca 3,1 TWh och ett produktionsvärde på ca 300 miljarder kronor. Elskatten uppgår då till ca 700 miljoner kronor vilket ger en kostnadsandel på ca 0,2 procent. Elen förbrukas dock i huvudsak av järnvägen som är befriad från elskatt.

3.7.4 Konsekvenser av hushållsmodellen

Hushållsmodellen utan begränsningsregel

Som diskuterades i avsnitt 3.1 utgör ett av exemplen på avgränsningar i kommittédirektiven fallet med att *ingen generell nedsättning alls medges*. Kravet på samma skattesatser i såväl näringslivet som hushållen hörs också ofta i den energi- och miljöpolitiska debatten. Detta avsnitt inleds därför med en belysning av konsekvenserna av ett sådant alternativ. Resultatet redovisas i tabell 3.20 för de branscher som får en kostnadsökning motsvarande mer än två års extra löneökningar (4 procent realt); se appendix för samtliga branscher samt beskrivning av data.

Reservation måste dock göras för att den skattefria processelen endast med större säkerhet kunnat allokeras till två-siffernivån och sedan fördelats proportionellt mot energianvändningen på de

underliggande sektorerna. Den totala skatteökningen uppgår till ca 18 miljarder kronor.

Resultaten visar de mycket drastiska effekter som skulle uppstå, under i övrigt oförändrade förhållanden, vid en isolerad övergång till hushållsskattenivån för industrisektorn. En sådan skattereform skulle utlösa ett mycket kraftigt omvandlingstryck speciellt inom skogsindustrin, men hela 33 branscher skulle få en kostnadsökning motsvarande mer än två års extra löneökningar. De siffror som här redovisas är genomsnittssiffror för ett 70-tal branscher men bakom dessa finns ca 7 500 företag med mer än 10 anställda, varför effekterna för individuella företag givetvis är ännu mer extrema. Presumtionen i kommittédirektiven att denna modell "skulle göra det nödvändigt med individuella nedsättningsregler i princip av det slag som gällde före 1993 års energiskatteomläggning" synes välgrundad.

Tabell 3.20. Effekter på branschnivå av att införa samma skattesatser (år 2003) för industrin som gäller för hushållen, utan möjlighet till skattenedsättning för energiintensiva företag

<i>Bransch</i>	<i>Skatteökning utan begr.regel (mnkr)</i>	<i>Skatteökning andel av prod.värde (%)</i>	<i>Skatteökning andel av lönekostn. (%)</i>
Massa, papper	6769	7	84
Cement, kalk mm	1051	14	80
Gruvor	663	9	53
Petroleumraffinaderier	264	5	39
Torv för jordförbättring	28	5	37
Byggnadsstenvaror	199	7	36
Industrigaser	1018	4	36
Byggnadsstenbrott	83	5	34
Planglas	305	7	31
Faner o lamellträ	127	4	25
Ädelmetallverk	385	2	24
Beredda fodermedel	27	1	23
Järn- och stålverk	1176	2	23
Bomullsgarn mm	64	4	22
Återvinning av skrot	38	2	21
Kalldrageri för stålstång	259	2	20
Kvarnar	53	2	19
Sprängämnesindustri	137	3	18

<i>Bransch</i>	<i>Skatteökning utan begr. regel (mnr)</i>	<i>Skatteökning andel av prod.värde (%)</i>	<i>Skatteökning andel av lönekostn. (%)</i>
Bagerier m.m., sockerindustri	389	3	14
Sågverk	394	1	13
Keramik	53	3	13
Spritdrycksindustri	138	2	12
Sockerkonfektyrindustri	82	2	12
Wellpappindustri	306	2	11
Slakterier, matberedning, matfett, m.m.	638	1	10
Pastaprodukter	76	1	9
Tvättmedelsindustri	38	1	8
Gardinindustri	98	2	8
Plasthalvfabrikat	264	1	7
Däck och slangar	86	1	6
Varor av kork, halm och rotting	15	1	6
Stålfat o.d. behållare	209	1	5
Träförpackningsindustri	15	1	5

Källa: SCB:s databas samt egna beräkningar.

Skatteökningen i denna modell, 18 miljarder kronor, kan utnyttjas för skatteväxling genom en sänkning av löneskatten med motsvarande belopp. Detta belopp skall dock fördelas på hela näringslivet. Fördelningen framgår av tabell 3.2 i avsnitt 3.3.3, som visar att ca 35 procent av beloppet återförs till industrisektorn. Resultatet för branscherna i tabell 3.20 visas i tabell 3.21. Med *skatteväxlingskompensation* avses kvoten (i procenttermer) mellan sänkt löneskatt och skatteökning före skatteväxling³⁵.

Resultatet illustrerar den stora heterogeniteten på delbranschnivå och förstärker intrycket att till de stora förlorarna hör massa- och pappersindustrin, gruvindustrin och järn- och stålindustrin. Dessa branscher förlorar såväl på energiskattehöjningarna som (relativt sett) själva skatteväxlingen. Även om det finns ett visst samband mellan energikostnad (speciellt elkostnad) och lönekostnad per anställd (korrelationskoefficient 0,2) på tresiffernivå, så anger detta endast att de elintensiva branscherna har genomsnittligt högre

³⁵ Det bör noteras att osäkerheten i utfallet för vissa branscher är relativt stor på grund av svårigheterna att avgöra hur mycket av energiförbrukningen som är skattebefriad råvaruenergi. Detta gäller speciellt branscherna industrigaser, petroleumraffinaderier och ädelmetallverk.

produktivitet än mindre elintensiva branscher. Det som avgör nettoutfallet av skatteväxlingen är samvariationen mellan lönekostnadsandelar och energikostnadsandelar och denna är svagt negativ (korrelationskoefficient $-0,1$). Endast 17 av de 73 branscherna får ett positivt nettoutfall; se tabell 3.22 som visar dessa branscher.

Tabell 3.21. Effekter på branschnivå av att höja energi- och koldioxidskatten i industrin, utan möjlighet till nedsättning för energiintensiva företag, till samma nivå som gäller för hushållen och samtidigt sänka löneavgiften i näringslivet med motsvarande belopp

<i>Bransch</i>	<i>Skatteökning utan begr. regel (mnkr)</i>	<i>Sänkta löneskatter (mnkr)</i>	<i>Skatteväxlingskompensation (%)</i>
Massa, papper	6769	-1	0
Cement, kalk mm	1051	-12	1
Gruvor	663	-2	0
Petroleumraffinaderier	264	-59	22
Torv för jordförbättring	28	-3	10
Byggnadsstenvaror	199	-1	1
Industrigaser	1018	-26	3
Byggnadsstenbrott	83	-7	8
Planglas	305	-8	3
Faner o lamellträ	127	-11	9
Ädelmetallverk	385	0	0
Beredda fodermedel	27	-3	10
Järn- och stålverk	1176	-12	1
Bomullsgarn mm	64	-5	7
Återvinning av skrot	38	-29	78
Kalldrageri för stålstång	259	-5	2
Kvarnar	53	-24	45
Sprängämnesindustri	137	-3	2
Bagerier m.m., sockerindustri	389	-3	1
Sågverk	394	-76	19
Keramik	53	-27	51
Spritdrycksindustri	138	-47	34
Sockerkonfektyrindustri	82	-39	48
Wellpappindustri	306	-6	2
Slakterier, matberedning, fett, m.m.	638	-27	4
Pastaprodukter	76	-8	11
Tvättmedelsindustri	38	-47	126

<i>Bransch</i>	<i>Skatteökning utan begr.regel (mnkr)</i>	<i>Sänkta löneskatter (mnkr)</i>	<i>Skatteväxlingskompensation (%)</i>
Gardinindustri	98	-5	5
Plasthalvfabrikat	264	-7	3
Däck och slangar	86	-13	16
Varor av kork, halm och rotting	15	-38	252
Stålfat o.d. behållare	209	-9	4
Träförpackningsindustri	15	-4	26

Källa: SCB:s databas samt egna beräkningar.

Tabell 3.22. Effekter för branscher som tjänar på en växling från höjda energiskatter mot sänkt löneavgift, då ingen hänsyn har tagits till nedsättning av energiskatten för energiintensiva företag

<i>Bransch</i>	<i>Skatteökning utan begr.regel (mnkr)</i>	<i>Sänkta löneskatter (mnkr)</i>	<i>Skatteväxlings- kompensation (%)</i>
Jord- och skogsbruksmaskiner	13	-70	525
Smycken m.m.	1	-6	454
Elmotorer, generatorer m.m.	21	-93	449
Optiska instrument, fotoutrustning	7	-25	347
Arbetskläder, skor m.m.	14	-38	270
Varor av kork, halm, rotting m.m.	15	-38	252
Medicinsk utrustning och instrument	23	-59	251
Vapen och ammunition	13	-20	160
Motorcykelsindustri	8	-12	156
Cisterner, tankar mm	8	-12	151
Elektroniska komponenter	34	-50	144
Instrument för mätning och provning	29	-41	139
Belysningsarmatur	13	-17	126
Tvättmedelsindustri	38	-47	126
Sportvaruindustri	15	-18	117
Batteri- och ackumulatorindustri	11	-12	111
Färgindustri	26	-26	101

Källa: SCB:s databas samt egna beräkningar.

Hushållsmodellen med begränsningsregel

Effekterna för hushållsmodellen av en begränsningsregel på 1 procent av produktionsvärdet visas i tabell 3.23 för branscher med en kostnadsökning motsvarande mer än två års extra löneökningar. Skattebortfallet pga. nedsättningen uppgår till ca 13 miljarder kronor och skatteökningen efter nedsättning till ca 4 miljarder kronor; se tabell 3.17 i avsnitt 3.6.6.

Tabell 3.23. Effekter för vissa branscher av att växla höjda energiskatter mot sänkt löneavgift då en begränsningsregel på 1 procent tillämpas

<i>Bransch</i>	<i>Skatteökning utan begr.regel (mnkr)</i>	<i>Skatteökning med begr.regel (mnkr)</i>	<i>Skatteökning andel av prod.värde (%)</i>	<i>Skatteökning andel av lönekostnad (%)</i>
Beredda fodermedel	27	20	0,9	16,9
Ädelmetallverk	385	151	0,8	9,4
Sågverk	394	283	0,9	9,2
Återvinning av skrot	38	16	0,9	9,1
Kvarnar	53	25	0,8	8,8
Industrigaser	1018	200	0,7	7,0
Pastaprodukter	76	58	0,7	7,0
Slakterier, matberedning, m.m.	638	427	0,8	6,9
Massa, papper	6769	523	0,6	6,5
Järn- och stålverk	1176	310	0,6	6,0
Petroleumraffinaderier	264	39	0,7	5,9
Spritdrycksindustri	138	66	0,7	5,7
Kalldrageri för stålstång	259	73	0,7	5,6
Tvättmedelsindustri	38	27	0,8	5,4
Torv för jordförbättring	28	3	0,6	4,6
Wellpappindustri	306	128	0,7	4,5
Faner o lamellträ	127	23	0,7	4,4
Plasthalvfabrikat	264	170	0,8	4,3
Sockerkonfektyrindustri	82	30	0,6	4,2
Däck och slangar	86	58	0,8	4,1

Källa: SCB:s databas samt egna beräkningar.

Här visar det sig vara fodermedelsindustrin, tillsammans med sågverk och skrotåtervinning, som får den största kostnadsökningen, medan massa- och pappersindustri samt järn- och stål

kommer något längre ned i rangordning. Något överraskande drabbas livsmedelsbranscher (kvarnar, pastaprodukter, slakterier, spritdrycker och sockerkonfektyr) relativt hårt.

3.7.5 Konsekvenser av den fullfinansierade näringslivsmodellen

Konsekvenserna av de två varianterna på den fullfinansierade näringslivsmodellen visas i tabell 3.24 respektive 3.25. Tabell 3.24 baseras på fallet då skattesatserna i service- och industrisektorn sätts till en viss (*"proportionell"*) andel av hushållsnivån, som gör modellen fullt finansierad inom näringslivet. Denna andel uppgår med nu gällande hushållsskattesatser till 37 procent.

Tabell 3.24 Effekter för vissa branscher av att införa en fullfinansierad näringslivsmodell, då skattesatserna i service- och industrisektorn sätts till en viss (*"proportionell"*) andel av hushållsnivån

<i>Bransch</i>	<i>Skatteökning med begr.regel (mnr)</i>	<i>Skatteökning andel av prod.värde (%)</i>	<i>Skatteökning andel av lönekostnader (%)</i>
Ädelmetallverk	128	0,7	8,0
Industrigaser	227	0,8	8,0
Massa, papper	599	0,7	7,4
Återvinning av skrot	13	0,7	7,3
Petroleumraffinaderier	46	0,8	6,8
Beredda fodermedel	8	0,3	6,6
Kalldrageri för stålstång	76	0,7	5,9
Torv för jordförbättring	4	0,8	5,6
Faner och lamellträ	27	0,8	5,4
Järn- och stålverk	278	0,5	5,3
Kvarnar	15	0,5	5,2
Sågverk	135	0,4	4,4
Gruvor	54	0,7	4,3
Pianglas	-4	-0,1	-0,4
Byggnadsstenvaror	-6	-0,2	-1,2

Källa: SCB:s databas samt egna beräkningar.

I det fall skatteintäkterna i första hand tas in genom en höjning av koldioxidskatten ("CO₂-tung") till 100 procent av hushållsnivån och energiskatten på el därefter höjs, så att de ökade skatteintäkterna balanserar skattebortfallet och gör modellen fullt finansierad, uppgår elskatten till 5 öre per kWh.

Tabell 3.25. Effekter på vissa branscher av att införa en fullfinansierad näringslivsmodell då skatteintäkterna i första hand tas in genom en höjning av koldioxidskatten ("CO₂-tung") till 100 procent av hushållsnivån

<i>Bransch</i>	<i>Skatteökning med prod. värde (mkr)</i>	<i>Skatteökning med förädlingsvärde (mkr)</i>	<i>Skatteökning andel av prod. värde (%)</i>	<i>Skatteökning andel av lönekostnader (%)</i>
Beredda fodermedel	10	10	0,4	8,5
Industrigaser	227	227	0,8	8,0
Massa, papper	2103	599	0,7	7,4
Kvarnar	21	21	0,6	7,2
Ädelmetallverk	113	113	0,6	7,1
Järn- och stålverk	569	360	0,7	6,9
Petroleumraffinaderier	82	46	0,8	6,8
Kalldrageri för stålstång	98	85	0,8	6,6
Återvinning av skrot	10	10	0,5	5,8
Torv för jordförbättring	8	4	0,8	5,6
Faner och lamellträ	41	27	0,8	5,4
Sockerkonfektyrindustri	38	36	0,8	5,2
Spritdrycksindustri	58	58	0,6	5,0
Gruvor	194	54	0,7	4,3
Pastaprodukter	36	36	0,4	4,3
Sprängämnesindustri	32	32	0,6	4,1
Slakterier, matberedning	247	247	0,5	4,0
Planglas	163,9	-3,8	-0,1	-0,4
Byggnadsstenvor	115,5	-6,3	-0,2	-1,2

Källa: SCB:s databas samt egna beräkningar.

Denna modell är ett exempel på när förädlingsvärderegeln (0,5-procentsregeln) är betydligt mera "tolerant" än produktionsvärderegeln (3-procentsregeln) som kriterium på energiintensitet. De procentuella skatteökningarna är därför beräknade med förädlings-

värderregeln som kriterium. Skillnaden i utfall beroende på val av regel för t.ex. massa- och pappersindustri, gruvor, planglas och byggnadsstenvaror är mycket stor. För massa- och pappersindustrin uppgår skillnaden till hela 1 500 miljoner kronor.

En jämförelse mellan tabell 3.24 och 3.25 visar att livsmedelsindustrin påverkas relativt sett mer av en koldioxidskattehöjning, medan sågverken är mera elskatte känsliga. I båda alternativen är det endast de mycket energiintensiva branscherna planglas och byggnadsstenvaror som får en kostnadssänkning jämfört med gällande skattesystem – givet att förädlingsvärderregeln utnyttjas som kriterium på energiintensitet.

I båda varianterna av modellen har begränsningsregeln avgörande betydelse för utfallet, vilket innebär att en stor andel av energianvändningen får noll i marginalskatt på energi.

3.7.6 Konsekvenser av tröskelmodellen

Modellen har en positiv marginalskatt på all energianvändning, men på en låg nivå för energiintensiva företag och hög nivå för övriga företag. Området för generell nedsättning avgränsas således på ett snävare sätt än i dag. En sådan snävare avgränsning skulle öka miljöincitamenten i energibesiktningen samtidigt som det finns en risk för att nya avgränsningsproblem kan uppkomma. Dessa avgränsningsproblem kan även för detta alternativ aktualisera individuella nedsättningsregler.

Det mest närliggande alternativet till att avgränsa mängden av energiintensiva företag är att utnyttja de kriterier som återfinns i energibesiktningdirektivet (3/0,5-procentskriterierna). I tröskelmodellen (med "hård" övergång) tillämpas dessa kriterier, dvs. de energiintensiva företagen får en jämförelsevis låg energiskatt medan övriga företag svarar för finansieringen av modellen. Med procentsatserna 10 respektive 50 procent (av nuvarande hushållsnivå) blir modellen fullt finansierad inom näringslivet med 3-procentskriteriet som grund, och med procentsatserna 10 respektive 80 procent med 0,5-procentskriteriet.

Effekterna av tröskelmodellen visas i tabellerna 3.26 och 3.27 med 3- respektive 0,5-procentskriteriet som grund för nedsättning. Den snävare avgränsningen visar sig här i att betydligt färre tunga sektorer får kraftiga kostnadsökningar. "Belastningsmönstret" ser nu annorlunda ut med återvinning av skrot och avfall som mest

drabbad och byggnadsstenvaror som mest gynnad bransch med 3-procentskriteriet och massa och papper respektive byggnadsstenvaror med 0,5-procentskriteriet. Synnerligen överraskande tillhör de mycket energiintensiva branscherna, järn och stål, planglas samt byggnadsstenbrott nu vinnarna i båda fallen.

Tabell 3.26. Effekter för vissa branscher av att införa energibesättning i enlighet med tröskelmodellen, då inga övergångsregler mellan den högre respektive lägre skattenivån tillämpas och med produktionskostnadskriteriet som grund för nedsättning (10/50-modellen)

<i>Bransch</i>	<i>Skatteökning vid två nivåer (mnr)</i>	<i>Skatteökning andel av prod.värde (%)</i>	<i>Skatteökning andel av lönekostnader (%)</i>
Återvinning av skrot	17,9	0,9	10,1
Bomullsgarn m.m.	26,5	1,7	8,9
Sågverk	186,5	0,6	6,0
Spritdrycksindustri	54,7	0,6	4,7
Wellpappindustri	132,3	0,8	4,7
Massa, papper	360,0	0,4	4,5
Cement, kalk mm	58,3	0,8	4,4
Slakterier, matberedning, m.m.	263,5	0,6	4,3
Keramik	17,6	0,9	4,2
Bagerier m.m., sockerindustri	-4,4	0,0	-0,2
Sockerkonfektyrindustri	-1,9	0,0	-0,3
Järn- och stålverk	39,3	-0,1	-0,8
Sprängämnesindustri	6,3	-0,1	-0,8
Byggnadsstenbrott	3,2	-0,2	-1,3
Planglas	20,1	-0,4	-2,1
Byggnadsstenvaror	16,9	-0,6	-3,1

Källa: SCB:s databas samt egna beräkningar.

Förädlingsvärderegeln kräver en generell skattenivå på 80 procent av hushållsnivån. Jämfört med övriga modeller får tjänstesektorn och den lätta industrin betydande skatteökningar. Fördelen med att vara "insider" (10-procentsnivån) är således mycket stor i denna modell, varför marginaleffekterna är mycket kraftiga.

Tabell 3.27. Effekter för vissa branscher av att införa energibeskattni-
ning i enlighet med tröskelmodellen, då inga övergångsregler
mellan den högre respektive lägre skattenivån tillämpas och med
förädlingsvärderegeln som kriterium på energiintensitet (10/80-
modellen)

<i>Bransch</i>	<i>Skatteökning vid två nivåer (mkr)</i>	<i>Skatteökning andel av prod.värde (%)</i>	<i>Skatteökning andel av lönekostnader (%)</i>
Massa, papper	360,0	0,4	4,5
Cement, kalk m.m.	58,3	0,8	4,5
Gruvor	43,2	0,6	3,5
Petroleumraffinaderier	13,5	0,2	2,0
Torv för jordförbättring	1,5	0,3	2,0
Farmaceutiska basprodukter	96,0	0,3	1,9
Återvinning av skrot	2,7	0,1	1,5
Ädelmetallverk	23,6	0,1	1,5
Industrigaser	40,7	0,1	1,4
Smycken	1,0	0,2	1,2
Elmotorer m.m.	16,0	0,2	1,2
Järn- och stålverk	-39,3	-0,1	-0,8
Sprängämnesindustri	-6,3	-0,1	-0,8
Keramik	-3,5	-0,2	-0,8
Byggnadsstenbrott	-3,2	-0,2	-1,3
Pianglas	-20,1	-0,4	-2,1
Byggnadsstenvaror	-16,9	-0,6	-3,1

Källa: SCB:s databas samt egna beräkningar.

3.7.7 Konsekvenser av den icke-linjära modellen

Tröskelmodellen kan modifieras på olika sätt så att en mjukare övergång från en skattenivå till en annan erhålls. Detta är fallet i den icke-linjära modellen. Här erhålls en "mjuk övergång" mellan de olika energiskattenivåerna så att företagets totala energikostnad aldrig kan minska med en ökad energiförbrukning; för beskrivning, se avsnitt 3.6.5.

Denna modell är mycket flexibel med avseende på övergången från den ena skattenivån till den andra, varför någon entydig modell inte existerar. Här illustreras effekterna med förädlingsvärdekriteriet som grund (0,5-procentskriteriet). På grund av den

mjuka övergången blir skattebortfallet inte lika stort som i tröskelmodellen. Jämfört med tröskelmodellen krävs därför en lägre generell skattenivå, här på 55 procent av hushållsnivån, givet att den lägsta nivån uppgår till 10 procent av hushållsnivån, för att uppnå full finansiering. Som framgår av figur 3.7 dominerar inget av energiintensitetskriterierna i denna modell. Resultatet visas i tabell 3.28.

Tabell 3.28. Effekter för vissa branscher av att införa energi-
beskattning i enlighet med den icke-linjära modellen, då en gradvis
övergång mellan den högre respektive lägre skattenivån tillämpas,
och med förädlingsvärderegeln som kriterium på energiintensitet

<i>Bransch</i>	<i>Skatteökning vid två nivåer (mnr)</i>	<i>Skatteökning andel av prod.värde (%)</i>	<i>Skatteökning andel av lönekostnader (%)</i>
Återvinning av skrot	10,7	0,6	6,1
Bomullsgarn m.m.	15,1	1,0	5,1
Massa, papper	360,0	0,4	4,5
Cement, kalk m.m.	58,3	0,8	4,4
Spritdrycksindustri	44,7	0,5	3,9
Gruvor	43,2	0,6	3,5
Kvarnar	9,5	0,3	3,3
Sågverk	101,3	0,3	3,3
Pastaprodukter	26,6	0,3	3,2
Beredda fodermedel	3,4	0,1	2,9
Torv för jordförbättring	2,0	0,4	2,8
Wellpappindustri	77,0	0,4	2,7
Varor av kork, halm, rotting m.m.	7,0	0,7	2,6
Slakterier, matberedning, m.m.	150,3	0,3	2,4
Plasthalvfabrikat	96,1	0,4	2,4
Däck och slangar	33,3	0,4	2,3
Gardinindustri	29,6	0,5	2,3
Keramik	9,0	0,5	2,1
Stålfat och behållare	84,7	0,4	2,1
Traförpackningsindustri	6,7	0,4	2,1
Byggnadsstenbrott	5,0	0,3	2,1
Petroleumraffinaderier	13,5	0,3	2,0
Bagerier m.m.	54,6	0,4	2,0
Järn- och stålverk	-11,9	0,0	-0,2
Sprängämnesindustri	-6,3	-0,1	-0,8
Planglas	-20,1	-0,4	-2,1
Byggnadsstenvaror	-16,9	-0,6	-3,1

Källa: SCB:s databas samt egna beräkningar.

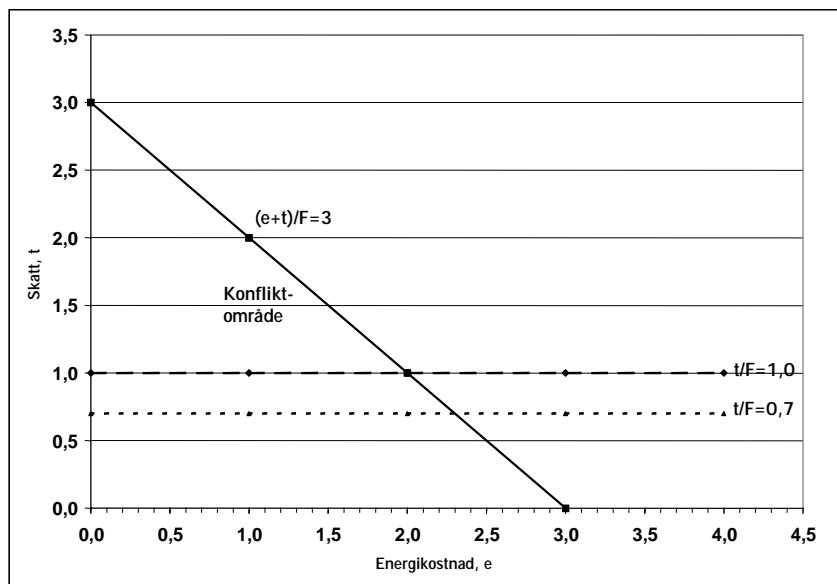
Jämfört med tröskelmodellen ligger kostnadsökningarna på en något högre nivå i denna modell. Ett par nya branscher kommer in som största förlorare. Återvinning av skrot och bomullsgarnindustrin visar sig här vara de branscher som förlorar mest på modellen, medan en av vinnarbranscherna i tröskelmodellen, byggnadsstenbrott, här får en kraftig kostnadsökning.

3.7.8 Konsekvenser av olika val av kriterier för tillämpning av begränsningsregeln m.m.

Endast de företag som uppfyller ettdera av de två kriterier på energiintensiva företag som anges i energibeskattningsdirektivet kommer att kunna tillgodogöra sig en begränsning i energiskatteuttaget. En intressant fråga, delvis belyst i modelljämförelsen ovan, är dels vilket kriterium som är mest "generöst", dels under vilka förutsättningar det kan finnas företag för vilka energiskatten utgör mer än 0,7 procent av försäljningsvärdet men som inte uppfyller något av kriterierna för energiintensiva företag.

Det senare problemet illustreras grafiskt, för två olika nivåer på begränsningsregeln, i figur 3.5. De horisontella linjerna representerar begränsningsregeln med 1,0 respektive 0,7 procents energiskatt på försäljningsvärdet vid varje energikostnadsnivå. Den lutande kurvan visar de kombinationer av energiskatt i procent och energikostnad (exklusive skatt) i procent som ger en total energikostnad på 3 procent av försäljningsvärdet. Figuren visar att det kan förekomma företag med en energiskatteandel överstigande 1,0 respektive 0,7 procent samtidigt som energikostnadsandelen (inklusive skatt) understiger 3 procent. Dessa skatte- och energikostnadsandelkombinationer ligger i den triangel som bildas av området ovanför 0,7- respektive 1,0-procentslinjen och under den negativt lutade 3-procentslinjen.

Figur 3.5. Illustration av den konsistens, och eventuella motsättning, som finns mellan energiskattedirektivets definition av energiintensiva företag enligt 3-procentkriteriet och 0,7- respektive 1-procentsregeln ($F =$ försäljningsvärde, i figuren är $F=100$)



En nödvändig betingelse för att detta skall inträffa i 1,0-procentsfallet är att det bränsle företaget använder är relativt högbeskattat. Gränsen går, i detta fall, vid en energiskatteandel på 50 procent av energikostnaden exkl. skatt och ca 33 procent av energikostnaden inklusive skatt, medan motsvarande värden för 0,7-procentnivån är ca 30 procent respektive 23 procent. Ju lägre nivå på begränsningsregeln desto större "konfliktområde".

Någon motsvarande matematisk analys av förhållandet mellan begränsningsregeln och energibeskattningsdirektivets alternativa kriterium, baserat på förädlingsvärde låter sig inte göras.

Även om det synes uppenbart att produktionskostnadskriteriet kan komma i konflikt med begränsningsregeln är det oklart huruvida båda kriterierna samtidigt kan stå i konflikt med begränsningsregeln. Den empiriska analysen, sammanfattad nedan, visar dessutom att ett av kriterierna, i de flesta fall förädlingsvärdekriteriet, för många företag ger en lägre skatt än det andra,

varför det är uppenbart, att om endast ett kriterium skulle få utnyttjas så skulle många företag kunna hamna i det s.k. konfliktområdet i figur 3.5.

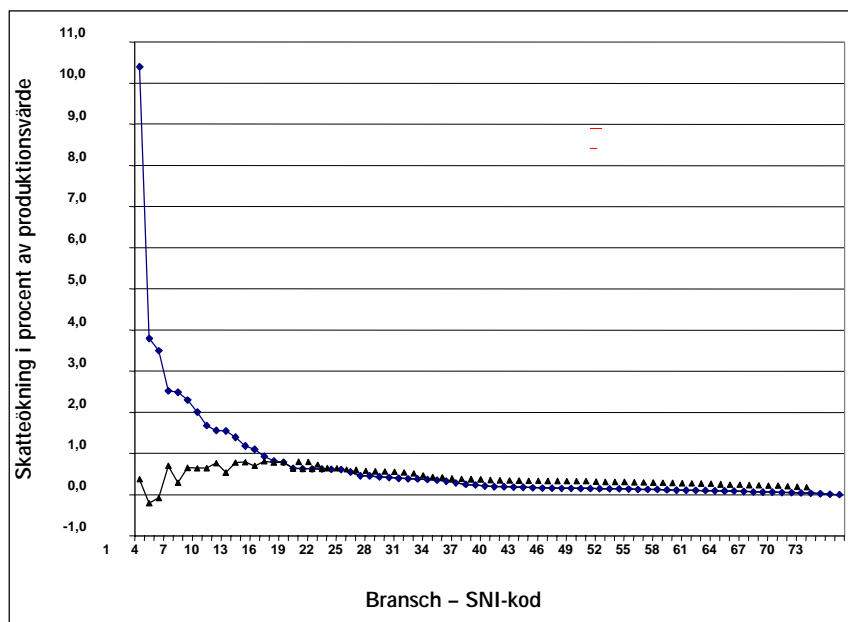
Produktionsvärde- eller förädlingsvärdekriterium

När det gäller valet mellan produktionsvärde (produktionskostnad, försäljningsvärde) och förädlingsvärde som energiintensitetskriterium visar de empiriska resultaten följande:

- I allmänhet är förädlingsvärdekriteriet mera generöst än produktionsvärdekriteriet i den betydelsen att det genererar jämförelsevis mindre intäkter för samma skatteförändring i samma modell.
- I vissa modeller dominerar förädlingsvärdekriteriet helt.
- I vissa modeller är resultatet blandat.

Fallet då förädlingsvärdekriteriet ger lägst eller lika skatt för alla branscher visas i figur 3.6.

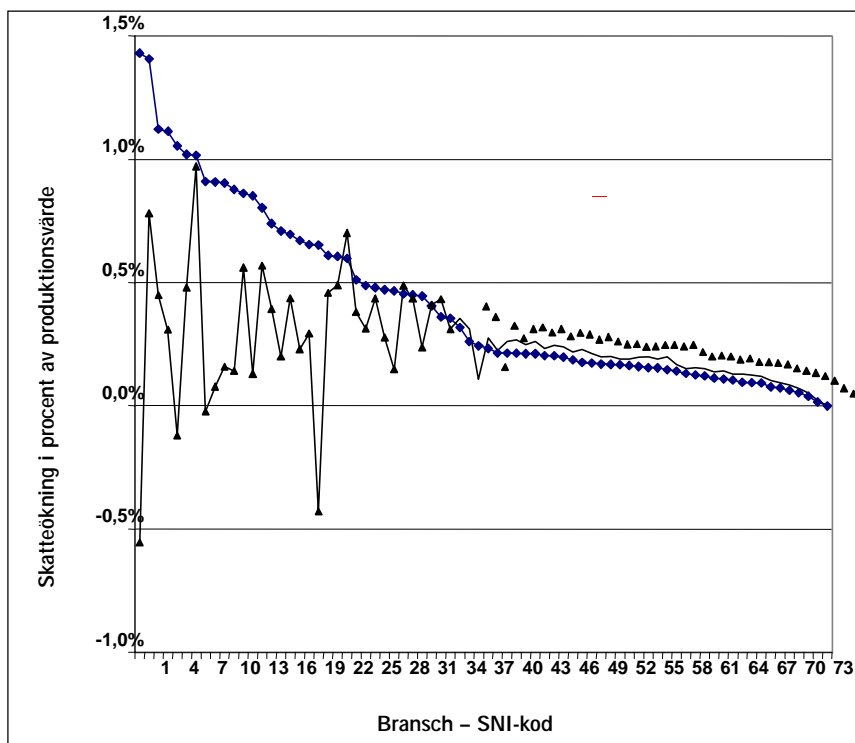
Figur 3.6. Skatteökning som procentuell ökning av produktionskostnaderna enligt produktionsvärdekriteriet (kvadraterna) respektive förädlingsvärdekriteriet (trianglarna) i den fullfinansierade näringslivsmodellen då skatteintäkterna i första hand tas in genom en höjning av koldioxidskatten ("CO₂-tung")



Branscherna är rangordnade enligt produktionsvärdekriteriet. Den övre "kvadratiska" linjen visar således den skatteökning som uppstår då produktionsvärdekriteriet utnyttjas, dvs. det krävs en energikostnad inklusive skatt på minst 3 procent av produktionsvärdet för att begränsningsregeln skall kunna utnyttjas. 15 branscher får med detta kriterium en högre energiskatt än då förädlingsvärdekriteriet utnyttjas som definition på energiintensitet. Till branscherna med de största skillnaderna hör i nämnd ordning, cement och kalk, byggnadsstenvaror, planglas, gruvor, byggnadsstenbrott samt massa och papper.

Fallet med blandat utfall visas i figur 3.7.

Figur 3.7. Skatteökning som procentuell ökning av produktionskostnaderna enligt produktionsvärdekriteriet (kvadraterna) respektive förädlingsvärdekriteriet (trianglarna) i den icke-linjära modellen



Branscherna är rangordnade enligt produktionsvärdekriteriet. Här visar det sig att de båda kriterierna sammanfaller endast för en enda bransch, men avståndet i procentenheter är relativt litet. Ca 40 procent av branscherna vinner på förädlingsvärdekriteriet och de som förlorar, förlorar relativt lite. De stora avvikelserna ligger till vänster i figuren där, i de flesta fall, produktionsvärdekriteriet ger betydligt högre skatt. Till branscherna med de största skillnaderna hör i nämnd ordning, byggnadsstenvaror, sprängämnesindustri, planglas samt järn- och stålverk.

3.7.9 Sammanfattande synpunkter

Analysen av de olika modellernas effekter på näringslivet visar framförallt hur komplicerat samspelet är mellan produktionsteknologi i form av relativ el-, bränsle- och arbetskraftsintensitet å ena sidan och modellernas uppbyggnad i kombination med en begränsningsregel å andra sidan. Heterogeniteten i näringslivet är även på tresiffernivå mycket stor. Utfallet för enskilda branscher varierar kraftigt, och till synes närmast godtyckligt, mellan olika modeller.

Resultaten visar också tydligt det begränsade utrymme som existerar för skatteväxling utan ett kraftigt ökande omvandlingstryck inom näringslivet. Medan korrelationskoefficienten mellan lönekostnad och bränsle är ungefär 0 (0,03) är det en signifikant negativ samvariation mellan lönekostnad och elkostnad (korrelationskoefficient -0,26). Detta innebär att de elintensiva företagen påverkas signifikant ogynnsamt av en skatteväxling, medan effekterna på de bränsleintensiva företagen är mera slumpmässig. De elintensiva företagen drabbas av en dubbel effekt. Dels förlorar de på elskatten, dels förlorar de på själva skatteväxlingen.

Samtliga modeller med undantag för näringslivsmodellen (kommitténs förslag) är statsfinansiellt neutrala, varför fördelningseffekterna i huvudsak genereras via strukturomvandlingen av näringslivet och via effekterna på konsumentpriserna av energiskattehöjningarna inom industrisektorn och jordbruket. Dessa priset effekter är mycket svåra att uppskatta utan en omfattande modellanalys – något som inte varit möjligt att genomföra inom den tidsram som gäller för kommitténs arbete.

Eftersom tjänstesektorn gynnas av en skatteväxling måste denna sektor absorbera den arbetskraft som friställs inom industrisektorn speciellt i de fullfinansierade näringslivsmodellerna och hushållsmodellen, om inte arbetslösheten skall öka. För att mildra de regionala effekterna av utslagning av industriproduktion kan det krävas medel för att underlätta överföringen av arbetskraft från industrisektorn till tjänstesektorn. Sådana medel kan t.ex. utgöras av omlokaliseringarbidrag för stimulans av inflyttningen till orter med stora tjänstesektorer eller förbättrade kommunikationer som kan bidra till att öka storleken på pendlingsregionerna.

De samhällsekonomiska effektivitetsvinster av kommitténs förslag är kvantitativt svåruppskattade. Dessa består framförallt i de effektivitetsvinster som genereras av en mera likformig beskattning av hela näringslivet samt att tjänstesektorn inte längre belastas med

fiskala energiskatter. Även om begränsningsregeln kan tyckas kortsiktigt ineffektiv har den uppenbara långsiktiga fördelar genom sitt motverkande av en ineffektiv omstrukturering av den tunga industrin. Ur regionalpolitisk synvinkel förhindrar begränsningsregeln en mera omfattande utslagning av företag på orter med svag alternativ arbetsmarknad. Ur miljöpolitisk synvinkel leder modellen till en ökad kostnadseffektivitet genom att marginalkostnaderna för koldioxidemissioner utjämnas inom näringslivet.

Kvantitativt är också de samhällsekonomiska effektivitetsförlusterna av hushållsmodellen och de fullfinansierade näringslivsmodellerna kvantitativt svåruppskattade. Dessa består framförallt i de effektivitetsförluster som genereras av att den energiintensiva delen av näringslivet belastas med en extra, men i vinsttermer mycket olikformig och godtycklig, bolagsskatt på 1 procent av omsättningen samt att övriga delar av näringslivet belastas med fiskala energiskatter. Den extra bolagsskatten står i strid med Skattebasutredningens rekommendationer om höjd beredskap för en sänkning av bolagsskatten.³⁶

Svagheterna med tröskelmodellen ligger främst i de stora marginaleffekter som uppstår på grund av den snäva avgränsningen och den stora skillnaden i skattenivå mellan "insiders" och "outsiders".

Den icke-linjära modellen är mycket flexibel och saknar marginaleffekter. Modellen är dock rigid genom att den förutsätter en proportionell förändring av samtliga energiskatter. Samtidigt får varje företag i det icke-linjära området sin egen marginalsatt. Modellen är komplicerad ur pedagogisk synvinkel och tveksam ur statsstödssynpunkt.

3.8 Modellernas effekter på miljön

I detta avsnitt jämförs de olika modellerna med avseende på förväntade miljöeffekter. Analysen begränsas här till industri- och tjänstesektorerna medan energiomvandlingssektorn analyseras i avsnitt 3.9 samt i kapitel 16. De effekter på miljön som modellerna ger upphov till, i förhållande till ett bevarande av det energiskattesystem vi har idag (business as usual), verkar genom följande mekanismer:

³⁶ Se *Våra skatter?*, SOU 2002:47 s. 20.

- En förskjutning av *konkurrenskraften* mellan industrisektorn och tjänstesektorn. Eftersom emissionerna från tjänstesektorn är lägre än från industrisektorn kommer detta, under i övrigt lika förutsättningar, att innebära mindre emissioner i framtiden. Samtliga modeller innebär i högre eller lägre grad en sådan förskjutning.
- *Utslagning* av företag inom industri och jordbruk, speciellt växthusnäring. I detta avseende skiljer sig modellerna påtagligt från varandra.
- *Begränsningsregeln*. Om vi enbart ser till de enhetliga modellerna handlar valet av skattenivå bland annat om i vilken utsträckning skattestyrning i servicesektorn prioriteras framför skattestyrning i industrisektorn. Sambandet mellan begränsningsregel och skattenivå ger fyra olika fall:
 - i. Med en hög nivå på begränsningsregeln och jämförelsevis hög skattenivå bibehålls skatternas styrande effekt på energianvändningen i service och lätt industri – men till priset av att motsvarande styrning i industrisektorn endast uppnås på en mycket liten del av energianvändningen.
 - ii. Med en hög nivå på begränsningsregeln men jämförelsevis låg nivå på skatten bibehålls skatternas styrande effekt på energianvändningen i näringslivet.
 - iii. Med en låg nivå på begränsningsregeln men jämförelsevis hög nivå på skatten elimineras skatternas styrande effekt på större delen av energianvändningen i näringslivet.
 - iv. Med en låg nivå på begränsningsregeln och jämförelsevis låg nivå på skatten bibehålls skatternas styrande effekt på energianvändningen i den icke energiintensiva delen av näringslivet.
- Förändring av *relativpriset* mellan fossila bränslen och övriga produktionsfaktorer, speciellt elenergi. Även i detta avseende är skillnaden betydande mellan modellerna, och speciellt omfattande i de modeller där begränsningsregeln ger noll i energiskatt på marginalen för en stor andel av industrisektorn.

En analys av miljöeffekterna kräver information om efterfrågan på produktionsfaktorer inom näringslivet. Kunskapsläget om industrisektorns faktorefterfrågan är relativt gott. Mera omfattande ekonomiska analyser är dock baserade på data från 1960–1980-talet.

Inget tyder emellertid på några mer påtagliga förändringar i näringslivets beteende sedan dessa undersökningar gjordes.

En av de mest omfattande komparativa studierna av olika faktorefterfrågemodeller för den svenska industrisektorn är Walfridsson och Hjalmarsson (1991).³⁷ I denna studie erhöles, efter omfattande specifikationstest, för industrisektorn som helhet en mycket låg s.k. substitutionselasticitet mellan energi och arbetskraft (0,03) men en relativt hög sådan mellan el och bränslen (2,55), en låg elpriselasticitet både på kort och lång sikt (-0,03 respektive -0,13), en låg bränslepriselasticitet på kort sikt (-0,08) men relativt hög bränslepriselasticitet på lång sikt (-0,37).³⁸

Kunskaperna om tjänstesektorns faktorefterfrågan är däremot mycket dåliga, och det synes nästan helt saknas analyser på svenska data av tjänstesektorns energiefterfrågan. Orsaken till detta är i sin tur att tjänstesektorn normalt hänförs till övrigsektorn inkluderande också hushållens energikonsumtion. Intresset ur statistisk synpunkt synes också ha varit magert. De data som kommittén inhämtat genom intervjuer ger visserligen en grov bild av energianvändningen i ett par sektorer men är inte tillräckligt heltäckande för några djupare analyser. Detta svaga intresse för tjänstesektorn är inte unikt för Sverige utan snarare typiskt för Norden, medan amerikanska analyser oftast är uppdelade på "industrial, commercial and residential energy demand".

A priori kan man förvänta sig en relativt låg energipriskänslighet för tjänstesektorn, inte minst pga. den låga energikostnadsandelen. Sannolikt understiger energipriselasticiteten 0,1, dvs. en energipris-sänkning med 10 procent ökar energikonsumtionen med mindre än 1 procent.³⁹ Det är också troligt att korspriselasticiteten mellan el och bränslen är låg i denna sektor varför relativprisförändringar skulle leda till små förskjutningar i efterfrågan.

³⁷ Se Walfridsson B. och Hjalmarsson L.: *Produktivitetens utvecklingen inom svensk industri 1964–1989*, s. 186. Ingår i *Kapitalbildning, kapitalutnyttjande och produktivitet*. Expertrapport nr 3 till Produktivitetsdelegationen, Allmänna förlaget. 1991.

³⁸ Se SOU 1997:11 s. 210.

³⁹ Se *Skatter, miljö och sysselsättning*, SOU 1997:11 s. 184

3.8.1 Näringslivsmodellen (kommitténs förslag)

Näringslivsmodellen är i sig relativt neutral ur miljösynpunkt. Ifråga om relativ konkurrenskraft innebär näringslivsmodellen en viss ökning av konkurrenskraften för tjänstesektorn relativt industrisektorn.

Den låga nivån på begränsningsregeln innebär snarast en, jämfört med dagsläget, något förstärkt konkurrenskraft för de mest bränsleintensiva företagen. (De elintensiva företagen får däremot i genomsnitt försämrade konkurrenskraft pga. minimiskatten på el.) Utslagningseffekten kan därför inte förväntas leda till minskad bränsleanvändning i denna modell.

Samtidigt förskjuts relativpriserna kraftigt inom tjänstesektorn. Förskjutningarna sker mellan löner och energipriser, mellan elpriser och bränslepriser med sänkt energipris relativt arbetskraft men ett betydligt ökat bränslepris relativt elpris. Både konkurrenskraftsvridningen och summan av relativprisseffekterna kan bedömas som gynnsamma ur miljösynpunkt. De kvantitativa effekterna är dock svåruppskattade. Vi kan förvänta oss mycket små effekter på tjänstesektorns energiefterfrågan på grund av energiprissänkningen relativt arbetskraft. Relativprisvridningen mellan el och bränslen leder emellertid till en minskad efterfrågan på fossila bränslen och därmed mindre emissioner av koldioxid.

Även inom industrisektorn sker en liten relativprisvridning genom minimiskatten på el (samt införandet av elcertifikat), vilket kan förväntas leda till en marginell ökning av bränsleanvändningen med, visserligen till tecknet negativa men till kvantiteten små, miljöeffekter.

Huvudeffekten på energiefterfrågan torde gå via relativprisförändringen mellan el och bränslen i tjänstesektorn. Resultatet av denna bör bli en totalt sett reducerad bränsleefterfrågan jämfört med om ingen förändring i beskattningen sker (business as usual).

Ett försök till kvantifiering, där också effekterna av modellens finansiering beaktas, görs i avsnitt 16.6.

3.8.2 Hushållsmodellen

Hushållsmodellen innebär en högst betydande förskjutning av konkurrenskraften från industrisektorn till tjänstesektorn, dels direkt via höjda energiskatter, dels indirekt via skatteväxlingen. Dessa

båda effekter leder till en totalt sett reducerad bränsleefterfrågan jämfört med "business as usual". Samma effekt har den ökade utslagningen av industri- och växthusproduktion som modellen kan förväntas generera. Utan begränsningsregel skulle sannolikt strukturomvandlingen leda till en så pass omfattande utslagning av industrikapacitet att emissionerna av koldioxid faktiskt skulle minska jämfört med idag.

Å andra sidan innebär hushållsmodellen en kraftig relativprisvridning, dels mellan löner och energipriser inom industrisektorn, dels mellan el- och bränslepriser. Elasticiteterna, som angavs inledningsvis, medför, under i övrigt oförändrade förhållanden, en signifikant minskning av efterfrågan och en signifikant ökning av bränsleefterfrågan i industrin som främsta resultat av relativprisvridningen i hushållsmodellen.

Relativprisvridningen förstärks ytterligare inom industrisektorn och inom delar av tjänstesektorn. Med begränsningsregel på 1-procentsnivå förvandlas energiskatten till en extra bolagsskatt på 1 procent av omsättningen på marginalen för ca 85–90 procent av industrisektorns energiförbrukning. Energiskatternas miljöstyrande effekt är då eliminerad. Resultatet skulle kunna bli ökade emissioner av koldioxid.

3.8.3 Fullfinansieringsmodellen

Denna modell ger i stort sett upphov till samma effekter som hushållsmodellen men med något svagare utslagningseffekt. Med en begränsningsregel på 1-procentsnivå förlorar energiskatten i denna modell sin styrande effekt för ca 70–75 procent av industrisektorns energiförbrukning.

3.8.4 Tröskelmodellen

Tröskelmodellen kan ses som ett försök att undgå effekterna av begränsningsregeln genom att i stället för denna – som är den mekanism som gör att skattestyrningen försvinner för ett stort antal företag i en enhetlig modell med hög skattenivå – använda sig av två skattenivåer. Genom en lämplig avvägning av de två nivåerna och av det kriterium som måste vara uppfyllt för att man skall få tillämpa den lägre nivån kan en sådan modell utformas på ett

obegränsat antal olika sätt. Den marginella energiskatten kommer alltid att vara positiv i denna modell men sannolikt på en relativt låg nivå för de mest energiintensiva företagen. Principiellt torde därför denna modell i sina miljökonsekvenser inte skilja sig från de övriga modellerna. Visserligen är den marginella energiskatten alltid positiv men samtidigt är tröskeleffekterna sådana att det kan löna sig att slösa med energi för att komma i åtnjutande av den lägre skattesatsen.

3.8.5 Den icke-linjära modellen

Det mest attraktiva med denna modell är elimineringen av tröskeleffekterna. Det blir i denna modell aldrig lönsamt för företagen att slösa med energi för att komma i åtnjutande av en lägre skattesats, utan energikostnaden inklusive skatt ökar alltid med energianvändningen. Ur miljösynpunkt har denna modell, som beskrivs i avsnitt 3.6.5, ett par särdrag:

- Marginalskatten på energi är negativ under övergångsfasen från högskattenivån till lågskattenivån. Alla företag som befinner sig i denna fas har dessutom olika marginalskatt.
- Modellen förutsätter en proportionell förändring av samtliga energiskatter. Eftersom korspriskänsligheten mellan el och bränslen är jämförelsevis hög inom i varje fall industrisektorn reduceras miljöstyrningen kraftigt med denna modell.

A priori torde miljökonsekvenserna i denna modell bli snarlika övriga fullfinansierade modeller.

3.8.6 Sammanfattning av miljöeffekterna

Ett försök till schematisk, och därmed starkt förenklad, sammanfattning av modellernas miljöeffekter görs i tabell 3.29.

Tabell 3.29. En schematisk sammanfattning av modellernas långsiktiga miljöeffekter

<i>Modell</i>	<i>Konkurrens-effekt</i>	<i>Utslagings-effekt</i>	<i>Begränsnings-regel</i>	<i>Relativpris-förändring</i>	<i>Total effekt</i>
Näringslivsmodellen	+	-	++	+	+
Hushållsmodellen (inkl. skatteväxling)	+++	+++	--	--	++
Fullfinansierad näringslivsmodell ("proportion.")	++	++	--	-	+
Fullfinansierad näringslivsmodell ("CO ₂ -tung")	++	++	--	+	++
Tröskelmodellen	+	+	+	-	+
Den icke-linjära modellen	+	+	+	-	+

Anmärkning. I de fall en avsevärd del av industrisektorns energianvändning får noll i marginalskatt ger begränsningsregeln en negativ effekt.

Hushållsmodellen får exemplifiera tolkningen av tabellen. Denna modell resulterar i den kraftigaste förskjutningen i konkurrenskraft mellan tjänstesektorn och industrisektorn med långsiktigt lägre koldioxidemissioner som följd (+++). Denna modell ger också upphov till den största utslagningen av energiintensiva företag vilket också resulterar i lägre koldioxidemissioner (+++). Begränsningsregeln leder samtidigt till att en stor andel av näringslivets energianvändning får noll i marginalskatt vilket resulterar i jämförelsevis högre emissionsnivå (--). Dessutom innebär ett införande av hushållssektorns energiskatter att relativpriset på bränslen sjunker i industrisektorn vilket också leder till jämförelsevis högre emissionsnivå (--). Nettoeffekten blir sannolikt avsevärt minskade koldioxidemissioner (++) jämfört med business as usual.

Eftersom det av tidsskal varit omöjligt att genomföra mera sofistikerade kvantitativa modellanalyser måste tabell 3.29 tolkas med försiktighet. I synnerhet gäller detta den sammanvägda

totaleffekten. Det råder dock inget tvivel om att hushållsmodellen och den "koldioxidtung" fullfinansieringsmodellen leder till de största reduktionerna i koldioxidemissioner. En mera exakt rangordning av övriga modeller kan dock inte ske utan en komplicerad och tidskrävande modellanalys. Det ligger i sakens natur att resultaten är starkt beroende av värdena på ett antal olika parametrar, speciellt olika priselasticiteter, vilka var och en är skattade med relativt stora konfidensintervall. Även med en sådan analys torde osäkerhetsintervallen vara så pass stora att det kan visa sig svårt att mera exakt rangordna de olika modellerna ur långsiktig miljösynpunkt.

3.9 Energiomvandlingssektorn

Kommitténs förslag: Energiomvandlingssektorn inordnas i näringslivsmodellen, med samma skatteregler som det övriga näringslivet. Näringslivsmodellen innebär att en skarp gräns i beskattningen införs mellan fjärrvärme och individuell uppvärmning. Den nya gränslinjen kräver en definition av ett skattepliktigt fjärrvärmesystem å ena sidan, med näringslivsbeskattning på bränslesidan och värmeskatt på produktsidan, samt individuell uppvärmning och icke skattepliktigt fjärrvärmeföretag å andra sidan med hushållsskatter på bränslen. En definition av skattepliktig värme ges i kapitel 11.

Den medvetna och politiskt styrda omställningen (genom successivt höjda skatter) från olja och kol till förnybara bränslen, spillvärme, etc. inom energiomvandlingssektorn, har lett till olika gränsdragningsproblem mot andra sektorer med andra skattenivåer. De allt högre skatterna har framtvingat ett system med skattelättnader för tillverkningsindustrin, vilket fått återverkningar på energiomvandlingssektorns konkurrenskraft när det gäller värmeleveranser till denna sektor, medan kraftvärmebeskattningen är avgörande för dess konkurrenskraft på den nordiska elmarknaden.

Beskattningen av bränslen inom olika delar av energiomvandlingssektorn har präglats av frekventa omläggningar, orsakade av ett mer eller mindre permanent missnöje med gällande system. Varje nytt steg i skatteförändringarna har lett till nya icke önsk-

värda eller avsedda konsekvenser. Anpassningsförmågan till förändrade skatteregler har således varit mycket god inom sektorn.

Ett huvudproblem med beskattningen av energiomvandlingssektorn är var gränsen skall dras mellan hög- och lågbeskattade bränslen. Här existerar ett stort antal gränssnitt, bland annat:

- Elproduktion/värmeproduktion.
- Elproduktion/industriellt mottryck.
- Elproduktion och industriellt mottryck/kraftvärme.
- Elproduktion, industriellt mottryck och kraftvärme/fjärrvärme.
- Elproduktion, industriellt mottryck, kraftvärme och fjärrvärme/individuell uppvärmning.

Beskattningen kan också variera inom värmeproduktionen beroende på var produktionen sker och på vem som använder värmen. Ett exempel på detta är att värmeproduktion i kraftvärmeverk har lägre energiskatt än värmeproduktion i värmeverk. Används bränslen för produktion av skattepliktig el beskattas de inte, används bränsle eller el för tillverkningsprocessen utgår industriskattesats medan övrigt bränsle beskattas fullt ut. Gränslinjen går idag mellan industriellt mottryck med industribeskattning och kraftvärme med modifierad hushållsbeskattning, men också i någon mån mellan elproduktion och värmeproduktion.

I budgetpropositionen för år 2003 (prop. 2002/03:1) föreslås att kraftvärmeverk, i avvaktan på kommitténs förslag, skall beskattas på samma sätt som industriellt mottryck (industriell tillverkningsprocess). Det skulle i så fall innebära att gränslinjen förskjuts till gränsen mellan kraftvärmeproduktion och fjärrvärmeproduktion med nya skevheter som följd. Värmeproduktion i fjärrvärmeverk beskattas då med hushållskattenivå medan den i kraftvärmeverket beskattas med industriskattenivå. Egenförbrukningen i elproduktionsanläggningen beskattas enligt en schablon.

Det kan vara svårt att finna en entydig och beskattningsmässigt operationell definition av kraftvärme. Eftersom ett fjärrvärmeverk högbeskattas är incitamenten stora att få ett högbeskattat värmeverk definierat som ett lågbeskattat kraftvärmeverk. Inom EU pågår ett arbete som på sikt troligen kan utmyнна i en entydig definition av kraftvärme⁴⁰.

⁴⁰ Kommissionen lämnade den 22 juli 2002 ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om främjande av kraftvärme på grundval av efterfrågan på nyttiggjord värme på den inre marknaden för energi; KOM/2002/0415 slutlig (EGT C 291, 26.11.2002, s. 182). Förslaget diskuteras f.n. i rådet.

För att fjärrvärmen skall kunna konkurrera med individuell uppvärmning i industri, jordbruk m.m. är de bränslen som utnyttjas för sådana värmeleveranser underkastade samma skattenedsättningar som gäller industri, jordbruk m.m., dvs. fjärrvärmeföretagen har skattetekniskt kunnat fördela de fossila bränslena till värmeleveranserna till industri och jordbruk. Därigenom har fjärrvärmeföretagen, för denna produktion, fått samma skattebelastning som individuell uppvärmning inom industri och jordbruk. Den i budgetpropositionen för år 2003 (a.prop. avsnitt 8.4) föreslagna förändringen innebär att om beskattade och obeskattade bränslen används samtidigt för värmeproduktion införs en regel om proportionering, vilket innebär en kraftig försämring av fjärrvärmens konkurrenskraft i förhållande till individuell uppvärmning i industri och jordbruk.

Näringslivsmodellen innebär att gränslinjen, som nu går mellan industriellt mottryck och kraftvärme, men som i budgetpropositionen förskjuts till gränsen mellan kraftvärme- och värmeproduktion, förskjuts ytterligare ett steg, varför gränsen i denna modell kommer att gå mellan fjärrvärme och individuell uppvärmning. Därmed ansluter sig kommittén till Skatteväxlingskommitténs slutsats, att samma principer bör gälla för beskattningen av energiomvandlingssektorn som för övriga delar av näringslivet. Bränslen bör således beskattas lika oavsett om de används för el- eller värmeproduktion och oavsett om produktionen sker inom energiomvandlingssektorn eller inom övriga delar av näringslivet. Denna nya gränsdragning innebär att bränsle för uppvärmning av bostäder kommer att beskattas olika beroende på vem som utnyttjar bränslet t.ex. bostaden direkt eller ett fjärrvärmeföretag.

Skatteväxlingskommittén diskuterade de två huvudproblem som en sådan likformig beskattning ger upphov till. Dels fördyras den fossilbaserade elproduktionen, speciellt kondensproduktionen, dels försämras den relativa konkurrenskraften för biobränslen och spillvärme. Medan det första problemet framstår som mindre allvarligt i näringslivsmodellen påverkas den relativa konkurrenskraften för biobränslen och spillvärme mer idag, efter de senaste årens kraftiga skattehöjningar, än vid tiden för Skatteväxlingskommitténs arbete. Även om en minskad konkurrens på biobränslemarknaden, efter det senaste årets mycket kraftiga prishöjningar på biobränsle, kan mildra råvarukostnadernas ökning, såväl för den träfiberbaserade industrin som för fjärrvärmeföretagen, är en återkonvertering från biobränslen till fossilbränslen politiskt oacceptabel.

Till problemen skall också läggas att den nya gränslinjen kräver en definition av ett skattepliktigt fjärrvärmesystem å ena sidan, med näringslivsbeskattning på bränslesidan och värmeskatt på produktsidan, samt individuell uppvärmning och icke skattepliktigt fjärrvärmeföretag å andra sidan med hushållskatter på bränslen. Enligt den definition som kommittén föreslår, och som utvecklas i kapitel 11, gäller bland annat att ett skattepliktigt fjärrvärmeföretag måste ha en försäljning om minst 30 GWh värme och minst 50 abonnenter. Här menas ett fysiskt sammanhängande nät på minimum 30 GWh. Denna definition innebär högst begränsade anpassningsmöjligheter, dvs. möjligheter att övergå från individuell värmeproduktion till fjärrvärme. Samtidigt kommer ett stort antal små värmeleverantörer (fjärrvärmeföretag) att beskattas som hushåll (vilket är en fördel för alla biobränslebaserade system).

Den gränsdragning som här görs mellan fjärrvärme och övrig värmeproduktion påverkar inte kostnaderna för näringslivet. Den näringsidkare som köper värme från ett fjärrvärmeföretag belastas inte med värmeskatt, medan den näringsidkare som har egen uppvärmning, eller köper värme från en fastighetsägare med egen värmeproduktion, erhåller denna värme till näringslivsskatt. Den skillnad som inträder för hushåll med fjärrvärme är att dessa nu belastas med en värmeskatt, medan hushåll med övrig värme beskattas som tidigare. För det fall en fastighetsägare eller bostadsrättsförening bolagiserar med "egen panna" så utgår hushållsskatt på det bränsle som åtgår till uppvärmning av icke yrkesmässig verksamhet, dvs. hushållsuppvärmning för det fall fastighetsägaren eller bostadsrättsföreningen ligger under den föreslagna gränsen 30 GWh och minimum 50 kunder. För näringslivsdelen skall näringslivsskatt betalas. Det bör i denna del inte vara av någon större skattemässig betydelse att bolagisera värmeproduktionen.

3.9.1 Elmarknadseffekter

För elproducenterna uppstår i näringslivsmodellen en marginell skatteökning genom att den idag skattebefriade elproduktionen baserad på fossila bränslen kommer att beskattas. Marginalkostnaden i naturgaseldad kraftproduktion (naturgaskombi med minst 50 procent verkningsgrad) ökar med max 1 öre per kWh med EG:s minimiskattesats. I stort sett detsamma gäller modern kolbaserad kraftproduktion medan oljekondensproduktionen

fördyras med ca 3 à 4 öre per kWh el efter den föreslagna höjningen av EG:s minimiskattesats på tung olja, till ca 1,3 öre per kWh olja. Det förutsätts att den s.k. begränsningsregeln inte får någon effekt, eftersom det skattebelopp som enligt minimiskattenivåerna måste betalas sannolikt kommer att ligga över 0,7 procent av försäljningsvärdet i el och värmeproduktion. Samtidigt tas den nuvarande elskatten på egenförbrukning i anläggningen bort. Svenska elproducenter kommer dock sammantaget att drabbas av en skatt på bränslen för elproduktion som saknas i en del andra länder. Utbudskurvan på elmarknaden kommer med denna skatt, och resulterande produktionskostnadsökning, att bli brantare vid höga nivåer på kapacitetsutnyttjandet. Endast under perioder i Sverige med liten tillgång på vattenkraft och/eller stark kyla, dvs. när efterfrågan närmar sig effekttaket, torde spotmarknadspriset påverkas. Detta kommer då även att påverka konsumentpriset.

Med den speciella situation som rått på elmarknaden sedan hösten 2002, med begränsad tillgång på vattenkraft såväl i Sverige som i Norge, kommer givetvis oljepris och skatt att spela en stor roll. Denna situation inträffar dock kanske en gång på 30 år. Sammantaget blir därmed effekterna små. Oljekondensanläggningar och gasturbiner kommer med stor sannolikhet även i framtiden att vara reservkraftanläggningar. Ny basproduktion med fossila bränslen kommer att vara naturgasbaserad under förutsättning att ett framtida skattesystem möjliggör expansion av naturgasanvändningen.

Eftersom transportkostnaderna för elenergi på kort sikt vid ledig nätkapacitet är mycket låga, och i praktiken noll inom varje prisområde på Nord Pool, slår produktionsfaktorskatter i elproduktionen direkt igenom i produktionsmönster och internationell elhandel. Svenska kraftvärmeanläggningar har idag, på grund av energi- och koldioxidskattebelastningen, svårt att konkurrera med kolbaserad elproduktion i Danmark, Tyskland och Polen. De naturgaseldade kraftvärmeverken i Skåne har under senare år minskat sin utnyttjningstid och står i vissa fall avställda. Enbart värme produceras i värmeverk och el konsumeras i värmepumpar.

I budgetpropositionen för år 2003 föreslås, som ovan nämnts, att kraftvärmeverk, i avvaktan på kommitténs förslag, skall beskattas på samma sätt som industriellt mottryck. Om och när detta förslag genomförs beräknas de svenska fossileldade kraftvärmeverken öka sin elproduktion med en samtidig minskning av enbart värmeproduktionen i värmeverk, elpannor och värmepumpar i fjärr-

värmesystemen. Nettoeffekten, utan investeringar, är beräknad till 1 TWh elenergi. Näringslivsmodellen ligger i linje med förslaget i budgetpropositionen såtillvida att marginals-katten i elproduktionen högst kommer att uppgå till minimiskattesatserna i energibeskattningsdirektivet. Naturgasbaserad kraftvärmeproduktion får med näringslivsmodellen bättre förutsättningar att bli konkurrenskraftig jämfört omvärldens kolkondenskraft.

En fördyring av oljekondensproduktionen med ca 3–4 öre per kWh utgör en betydande konkurrensnackdel för svenska anläggningar. Å andra sidan ingår idag inga sådana anläggningar i den "normala" produktionskapaciteten utan dessa anläggningar har karaktären av reservkapacitet och kommer därför inte att utnyttjas annat än under perioder med mycket höga spotmarknadspriser, varför konkurrensaspekten är av begränsad betydelse. I ett nybyggt naturgaskombikraftverk blir merkostnaden knappt 1 öre per kWh_{el} med den föreslagna minimiskatten 0,5 öre per kWh_{gas}.

3.9.2 Värmemarknadseffekter

Fjärrvärmerna har framgångsrikt konkurrerat med individuell oljeeldning i radhusområden, flerfamiljs- och kontorsfastigheter. Av totala energianvändningen för uppvärmning svarade fjärrvärmerna år 2000 för 45 procent (41 TWh). I genomsnitt utgörs ca 10 procent av fjärrvärmeföretagens värme och ångleveranser idag av leveranser till industrisektorn. I några enstaka fall kan leveranserna överstiga 50 procent. Värmeanvändningen år 2001, som var varmare än normalt, visas i tabell 3.30.

Tabell 3.30. Fjärrvärmeanvändningens fördelning år 2001

Sektor	TWh
Tillverkningsindustri	4,6
Tjänster	7,5
Offentlig förvaltning	7,2
Flerbostadshus	23,7
Småhus	3,5
Summa:	46,6

Källa: Svenska Fjärrvärmeföreningen.

Hård konkurrens inom hushållssektorn upplevs främst från värmepumpar, förädlade bibränslen och el i nya småhus. Med en värmefaktor på tre, i kombination med de senaste årens låga elpriser, har värmepumpar blivit ett konkurrenskraftigt substitut till fjärrvärme för många fastighetsägare, samtidigt som de höga hushållsskatterna på el och olja ökat lönsamheten för bibränslen. I nybyggnationen i flerfamiljshus sätts värmeåtervinning med värmepumpar in som komplement till fjärrvärme.

Marknaden för fjärrvärme karakteriseras framförallt av att:

- marknaden är lokal och heterogen, i vissa fall med betydande marknadsmakt för enskilda företag;
- stordriftsfördelar är av relativt stor betydelse för fjärrvärmens konkurrenskraft;
- stordriftsfördelar ger stora möjligheter att på ett miljövänligt sätt utnyttja olika former av avfallsbränslen och industriell spillvärme;
- variationen på bränslesidan är mycket stor;
- substitutionsmöjligheterna mellan olika bränslen är betydande, varför relativpriskänsligheten är stor – investeringar har genomförts för minskad känslighet för bränsleprisfluktuationer och höjda skatter.

Näringslivsmodellen innebär att värmemarknaden delas upp i två separata delar:

- en marknad för fjärrvärme med näringslivsskatter för fjärrvärmeföretagen i kombination med värmeskatt på hushållens värmeanvändning,
- en individuell uppvärmningsmarknad inklusive små värmesystem med näringslivsskatter för näringsverksamhet och hushållsskatter för hushållen.

Värmemarknaden tillhör de marknader som påverkas mest av näringslivsmodellen, såväl på produkt- som produktionsfaktorsidan. Dels påverkas relativpriserna i värmeproduktionen kraftigt mellan olika bränslen, dels påverkas fjärrvärmens konkurrenskraft på efterfrågesidan. Konkurrensen för fjärrvärmes skärps jämfört med dagsläget, eftersom det framtida näringslivet blir betydligt större än dagens industrisektor och vissa näringsidkare får därmed högst betydande sänkningar av sina alternativkostnader för värme. Konkurrensvillkoren mellan fjärrvärme och egen värmeproduktion

i näringslivet utjämnas. Fjärrvärmerna får nu konkurrera på sina egna meriter utan de styrmedel som funnits under dess uppbyggnad och då syftat till att fasa ut de fossila bränslena.

Värmemarknaden är relativt svåranalyserad. Köparna av värme är en heterogen grupp, alltifrån småhusägare till stora fastighetsbolag. Alternativen kan vara uppvärmning med biobränsle, olja, naturgas, el eller fjärrvärme; se tabell 3.31.

Tabell 3.31 Uppskattad total energianvändning för uppvärmning av bostäder och lokaler 2001, TWh

<i>Uppvärmningsform</i>	
Fjärrvärme	41
Olja	17
Elvärme	22
Ved, flis, spån, pellets	10
Naturgas	1
<i>Totalt:</i>	<i>91</i>

Källa: SCB: Statistiska meddelanden EN 16 SM 0204

Näringslivsmodellen, innebär en ökad konkurrens från individuell uppvärmning inom tjänstesektorn, eftersom nu även tjänstesektorn får samma energiskattebetingelser som industrisektorn, dvs. den lågbeskattade sektorn näringsliv blir, i skattehänseende, betydligt större än dagens industrisektor.⁴¹ Framförallt förstärks konkurrensen från värmepumpar eftersom elenergiskatten för hela näringslivet blir EG:s minimiskatt. Å andra sidan har fjärrvärmerna klara konkurrensfördelar i form av:

- stordriftsfördelar som bör ge lägre kostnader jämfört med individuell uppvärmning som kräver administration och personal;
- stor flexibilitet i val av bränslen och stora möjligheter att utnyttja olika former av avfallsbränslen och industriell spillvärme;
- hög leveranssäkerhet;
- lägre bränsle- och elskatter eftersom de fjärrvärmeföretag som använder skattepliktiga energilag kommer att kunna utnyttja begränsningsregeln.

⁴¹ Om regeringens förslag i prop. 2002/03:1 om proportionering genomförs så ökar dock åter fjärrvärmens konkurrenskraft vid leveranser till industri och jordbruk m.m.

Näringslivsmodellen innebär en ökad press på fjärrvärmeföretagen att kostnadsanpassa sina priser på marknaden för näringslivsvärme, vilket sannolikt kommer att resultera i lägre fjärrvärmepriser för näringslivet med sämre lönsamhet i fjärrvärmeföretagen som följd. Detta kan i en del fall leda till högre priser för hushållen. I detta avseende har huvudförslaget delvis samma effekter som en öppning av marknaden för andra aktörer.

Effekterna på fjärrvärmens konkurrenskraft visavi enskilda pannor hos hushåll och myndigheter varierar kraftigt mellan olika företag. På grund av den något högre värmeskatten (jämfört med de föreslagna höjningarna av el- och bränsleskatter) får fjärrvärmeföretag med hög andel biobränsle en reducerad konkurrenskraft medan konkurrenskraften för övriga fjärrvärmeföretag förstärks genom att dessa samtidigt får en sänkning av energiskatterna.

Koldioxidrelaterad värmeskatt?

I samband med förslaget om införande av en energiskatt på värme har kommittén också övervägt om denna skulle kunna göras, eller borde kunna göras, koldioxidrelaterad. Skatten skulle i sådant fall bli differentierad beroende på respektive fjärrvärmesystems användning av fossila bränslen.

Rent tekniskt skulle en differentierad värmeskatt bli komplicerad, med preliminärdebitering av skatt såväl till nivå som volym och i efterhand avräkning beroende på fjärrvärmeleveransens bränslesammansättning. Fjärrvärmesystemens bränslesammansättning varierar år från år beroende på klimat (varm eller kall vinter), bränslepriser och elpriser. Vid låga elpriser förbrukas el i elpannor och värmepumpar. Under en kall vinter förbrukas stora kvantiteter olja för spetslast.

Motiven för en värmeskatt är framförallt samhällsekonomiska och fördelningspolitiska. Eftersom fjärrvärmens priskänslighet är mycket låg, är effektivitetsförlusterna av en värmeskatt obetydliga.⁴² I termer av skattebortfall tillhör energiomvandlingssektorn vinnarna av den nya beskattningsmodellen. En konsumtionsskatt på värme kan därför förefalla rimlig ur rättvisesynpunkt, dvs. det synes inte rimligt att hela skattebortfallet från energiomvandlingssektorn övervältras på övriga sektorer. Fördelningsmässigt bidrar

⁴² Se SOU 1997:11, Rapport 5, s. 243, där den estimerade priselasticiteten för hushållens efterfrågan på fjärrvärme är *positiv* men inte signifikant skild från noll.

dessutom en fjärrvärmeskatt till en mera rättvis fördelning av energiskattebördan genom en jämnare belastning mellan tätort och glesbygd. Eftersom fjärrvärmesystemen skiljer sig kraftigt åt skulle en koldioxidrelaterad värmeskatt få mycket ojämna regionala konsekvenser. Konsumenterna på några få orter skulle få bära en stor del av skattebördan, varför värmeskattens regionalt gynnsamma fördelningssegenskaper skulle gå förlorade. Principiellt skulle en sådan skatt dessutom innebära en blandning av fiskal skatt och miljöskatt, vilket strider mot själva grundprincipen i kommitténs förslag.

Till yttermera visso skulle en koldioxidrelaterad värmeskatt som miljöskatt vara ett hårt slag i luften, eftersom hushållens värmepris-känslighet, såsom ovan nämnts, är obetydlig om inte obefintlig.

3.9.3 Effekter på bränsleval

De höga energiskattenivåerna för fossileldad värmeproduktion inom övrigsektorn har främjat konvertering i fjärrvärmen från fossila bränslen till obeskattade bränslen som biobränsle, torv, avfall och spillvärme. Konverteringarna har varit omfattande, och en del av de som genomförts under senare år hade sannolikt inte genomförts vid lägre skattenivåer. Potentialen för fortsatt styrning med energiskatter har därigenom avsevärt reducerats. De upprepade höjningarna under senare år har medfört att energi- och koldioxidskatten till stor del blivit fiskal. En liten andel fossila bränslen, främst olja, måste alltid finnas kvar för effekttoppar vintertid i fjärrvärmesystemen. En ytterligare skattehöjning ger ingen effekt på denna typ av bränsleanvändning. I storstadsregioner finns begränsade möjligheter att gå över till biobränslen, men även här har stora ansträngningar gjorts att gå över till skattebefriade bränslen på grund av de höga energiskattenivåerna.

År 2001 utgjorde oljeandelen i fjärrvärmeproduktionen endast 7 procent, samma som naturgasandelen, medan kolandelen uppgick till 2 procent. Detta kan jämföras med kraftvärmeproduktionen (el) år 2001 där kolandelen uppgick till 46 procent, oljan till 18 procent och naturgasen till 6 procent.⁴³ Detta är följderna av att biobränslen ersatt kol och olja för värmeproduktionen, medan dessa bränslen inte bytts ut för elproduktionen. Även ibland-

⁴³ Enligt uppgift från Svenska Fjärrvärmeföreningen.

bränsleldade kraftvärmeverk allokeras det fossila bränslet skattemässigt till elproduktionen enligt nu gällande skatteregler.

Effekterna av kraftigt reducerade marginalkostnader i värmeproduktionen avser enbart fossileldade anläggningar. Utan kompenserande åtgärder för att bevara biobränslenas nuvarande mycket höga konkurrenskraft kan utnyttjandet av framför allt värmepumpar och elpannor, och i en del fall olja och naturgas, förväntas öka i den befintliga värmeproduktionen, samtidigt som utnyttjandet av biobränslen och spillvärme på sikt sjunker eller ökar betydligt långsammare än tidigare.⁴⁴

Eftersom huvudregeln anger att det krävs minst lika många medel som mål är det uppenbart att målkonflikten mellan ett effektivt skattesystem och biobränslenas och spillvärmens konkurrenskraft kräver minst ett kompletterande medel. Härvidlag saknas inte kandidater:

- Tillståndsregleringar
- Elcertifikat
- Förbudet att deponera brännbart avfall
- Handel med utsläppsrätter
- Frivilliga överenskommelser
- Kompletterande miljöskatter
- Värmecertifikat

Det framstår som uppenbart att tillståndsreglering är ett mycket effektivt medel för att påverka bränslevalen i nya anläggningar, varför sådana inte kommer att påverkas av ett nytt energiskattesystem. Problemet utgörs av existerande anläggningar med tillstånd (om än tidsbegränsade) och med en hög grad av inbyggd flexibilitet i bränsleval och därför stora möjligheter till anpassning. Det finns även fossileldade anläggningar, främst oljeeldade, som idag står avställda av lönsamhetsskäl.

Ett annat, om än något indirekt, medel är elcertifikaten. Dessa innebär mycket kraftiga incitament att konvertera till biobränslen i kraftvärmeproduktionen. Den indirekta effekten av elcertifikaten är att ca 10 TWh värmeproduktion i storstäderna "säkras" som biovärme.⁴⁵

Förbudet mot deponering av brännbart avfall har skapat starka incitament för utbyggnad av avfallsförbränning. En fördubbling av

⁴⁴ För en analys, se Werner Sven: *Värmeskatt för fjärrvärme i Sverige*. FVB-Fjärrvärmebyrån AB 2002.

⁴⁵ Se Elcertifikatutredningens slutbetänkande *Handel med elcertifikat* (SOU 2001:77).

förbränningskapaciteten förväntas, från idag 2,5 miljoner ton till ca 5 miljoner ton, inom den närmaste 5-årsperioden.⁴⁶ Detta motsvarar ca 15 TWh värme. De brännbara soporna utgör alltså en betydande biobränslepotential.

Handel med utsläppsrätter kan också komma att få en starkt styrande effekt på bränslelivet inom energiomvandlingssektorn. Enligt de preliminära uppgifter kommittén inhämtat från Flexmex2-delegationen kan tilldelningen av utsläppsrätter mycket väl komma att starkt gynna biobränslena. Ett alternativ som diskuteras är en form av benchmarkingsystem i vilket även biobränsleeldade anläggningar skulle ges utsläppsrätter. Ett sådant system skulle sannolikt göra elcertifikatsystemet överflödigt för biobränsle. Även om så inte blir fallet (vilket vissa senare uppgifter från delegationen tyder på) kommer utsläppshandeln ändå innebära att det av kostnadsskäl kan bli mycket kännbart att styra om från befintliga biobränsleeldade anläggningar till fossila sådana.

Den mest direkta styrningen av biobränsleanvändningen vore dock införandet av värmecertifikat. Fossileldade värmeverk kommer då att köpa certifikat och biobränsleeldade verk ge ut, att jämföra med dagens system där en skatt på fossila bränslen tas ut, medan biobränslen slipper skatt. Bioeldade kraftvärmeanläggningar skulle kunna ges rätt att ge ut både elcertifikat och värmecertifikat i förhållande till elproduktion respektive värmeproduktionen från ett sådant verk. Kvotplikten för värmecertifikat skulle bli mycket hög (storleksordningen 60 procent) och marknaden bli relativt begränsad.

Kommittén har genom en konsultstudie fått ett underlag för belysning av möjligheter och problem med införande av värmecertifikat.⁴⁷ Den slutsats som dras i konsultstudien är att möjligheterna synes goda att till relativt små kostnader komplettera elcertifikatsystemet med ett system för värmecertifikat. Ett antal problem, delvis av samma karaktär som problemen med elcertifikaten, måste få sin lösning. Ett eventuellt införande av värmecertifikat kräver därför en mera djupgående analys som inte är möjlig att genomföra inom den snäva tidsramen för kommitténs arbete. Ett tilldelningssystem av benchmarkingmodell, när handel med utsläppsrätter införs, kan komma att eliminera behovet av såväl elcertifikat som eventuella värmecertifikat för biobränsle.

⁴⁶ Werner, *ibid.*

⁴⁷ Andersson Owe: *Värmecertifikat i Sverige: En principiell analys*. EKAN-gruppen 2002.

Fjärrvärmeproduktionen är i stor omfattning en kommunal angelägenhet, varför politiska överväganden också är en viktig drivkraft bakom valet av bränsle. Knappa 70 procent av fjärrvärmeproduktionen är fortfarande i kommunal regi med övervägande delen i bolagsform. Endast 3 procent är i kommunal förvaltning. I många kommuner torde det därför av politiska skäl vara uteslutet att kraftigt öka fossilbränsleutnyttjandet.

3.9.4 Effekter på naturgasmarknaden

I näringslivsmodellen sjunker, relativt sett, naturgasens konkurrenskraft initialt visavi olja (och kol). Prissättningen på naturgas är i huvudsak baserad på gaskonsumenternas alternativkostnader, varför lägre skatter på konkurrerande bränslen övervältras i lägre lönsamhet för naturgasdistributörerna. Huruvida denna lägre lönsamhet skulle kunna övervältras på naturgasexportörerna är i dagsläget osäkert.

På längre sikt, vid en fullt liberaliserad naturgasmarknad och med en väl fungerande konkurrens inom EU, är det troligt att dagens skillnader i naturgaspriser mellan olika länder kommer att utjämnas. Om den svenska energibeskattningen bidrar till att försämra naturgasens konkurrenskraft i Sverige vid ett enhetligt naturgaspris inom EU, får de svenska naturgasdistributörerna bära kostnaden för den lägre lönsamheten. Alternativet skulle vara att övervältra kostnaden på slutkunderna, med färre kunder och minskad naturgasanvändning som följd. En minskad naturgasanvändning väntas bidra till ökad användning av framför allt olja i fjärrvärmesektorn.

En möjlighet, att utan statsfinansiella kostnader, påtagligt förbättra naturgasens konkurrenskraft på den svenska bränslemarknaden vore att inkludera naturgasen i elcertifikatsystemet. Kommittén ser dock vissa politiska svårigheter med en sådan lösning då elcertifikatsystemet, enligt föreliggande förslag, är uppbyggt kring förnybara bränslen. Dock pågår diskussioner kring den slutliga utformningen av systemet, där bland annat torv och avfall är föremål för resonemang.

Ett annat alternativ, som diskuterades inom Skatteväxlingskommittén, är att införa en ytterligare miljöskatt i näringslivsmodellen, som komplement till koloxidskatten. En sådan skatt skulle kunna tas ut på bränslen med t.ex. höga askhalter, tungmetaller etc.

3.9.5 Behov av uppföljning och helhetsbedömning

Eftersom energiomvandlingssektorns utveckling är av vital betydelse ur såväl energi- som miljösynpunkt finns det mycket goda skäl att noggrant följa upp effekterna av ett reformerat energibeskattningsystem. En förändrad energibeskattningsystem kan dock inte ses isolerad från övriga faktorer med stor inverkan på sektorns utveckling. Vid sidan av kommitténs arbete finns ett antal andra nyligen beslutade åtgärder, förslag och pågående utredningar av stor betydelse för värmesektorn. Till dessa hör införandet av elcertifikat,⁴⁸ förändrad kraftvärmebeskattnings,⁴⁹ fjärrvärmemarknadsutredningen,⁵⁰ respektive utredningen om handel med utsläppsrätter, alla med stor betydelse för värmemarknadens utveckling. Först när sikten från effekterna av allt detta klarnat kan en helhetsbedömning göras.

En ytterligare belysning av näringslivsmodellens konsekvenser för fjärrvärmens och naturgasens konkurrenskraft och bränsleålet inom energiomvandlingssektorn sker i avsnitt 16.7.

⁴⁸ Se prop. 2002/03:40.

⁴⁹ Se prop. 2002/03:1 s. 184 ff.

⁵⁰ *Fjärrvärme på värmemarknaden* (dir. 2002:160).

Appendix

Data och förutsättningar för den empiriska analysen

De analyser som har genomförts med avseende på olika nivåer av energi- och koldioxidskatten inom industrisektorn (SNI 10–37) baseras på statistikunderlag som har beställts från Statistiska Centralbyrån (SCB). I statistikunderlaget redovisas uppgifter om energianvändning, produktionsvärde, lönesummor (exklusive socialavgifter) samt antal anställda på 3-siffrig branschnivå för företag mer fler än tio anställda. Statistik över förädlingsvärdet i dessa branscher har hämtats från SCB:s statistikdatabas och omfattar samtliga företag inom varje bransch.

För att analysera effekterna av olika nivåer på energi- och koldioxidskatten på branschnivå har det varit nödvändigt att korrigera uppgifterna om energianvändning med avseende på den del av energianvändningen som är skattebefriad, dvs. bränslen och el som används för annat ändamål än för motordrift och uppvärmning (s.k. råvaruenergi). Den korrigering av statistiken som har genomförts baseras på en uppskattning av hur mycket råvaruenergi som används inom respektive bransch. Det kan därför inte utslutas att den "fördelning" av råvaruenergin som har gjorts på 3-siffrig nivå i viss utsträckning kan påverka resultaten av beräkningarna.

Därutöver baseras beräkningarna på statistik för ett enskilt år (2000), vilket innebär att såväl energistatistik som företagsstatistik avspeglar de förutsättningar, t.ex. vad gäller den allmänna ekonomiska konjunkturen, som gällde för industriproduktionen under just detta år. Beräkningarna är också utförda på aggregerad branschnivå, vilket innebär att effekterna på specifik företagsnivå i en bransch kan skilja sig avsevärt från de effekter som uppvisas för branschen som helhet.

Sammantaget innebär detta att resultaten av beräkningarna skall tolkas med försiktighet. De siffror som presenteras på branschnivå anger inte de företagsspecifika effekterna av höjda energi- och koldioxidskatter, utan skall snarare ses som en indikation på hur olika branscher inom industrisektorn kan komma att påverkas av olika nivåer på energi- och koldioxidskatten.

De beräkningar som har genomförts har utgått från olika kombinationer av nuvarande energibesättning, dvs. energiskatt på bränsle, energiskatt på el samt koldioxidskatt. Skattesatserna kan dock aldrig understiga de minimiskattenivåer som anges i energiskattedirektivet. För att värna energiintensiva företags konkurrenskraft har olika nedsättningsregler för dessa företag tillämpats. En gemensam utgångspunkt för beräkningarna är att energiskattedirektivets definition av energiintensiva företag alltid måste uppfyllas för att en nedsättning skall vara berättigad.

I energiskattedirektivet anges två kriterier för hur energiintensiva företag skall definieras: antingen skall ett företags energikostnader, inklusive skatt, överstiga tre procent av produktionsvärdet, eller så skall ett företags energi- och koldioxidskatt överstiga 0,5 procent av förädlingsvärdet. I samtliga beräkningar har det sistnämnda kriteriet varit styrande, dvs. om ett företags energi- och koldioxidskatt överstiger 0,5 procent av förädlingsvärdet definieras företaget som energiintensivt och kan därmed komma ifråga för nedsättning av skatten.

Det bör betonas att det statistiska underlaget på låg aggregeringsnivå givetvis är behäftat med mätfel av olika slag och med bristande konsistens mellan olika statistikällor, varför resultaten måste tolkas med viss försiktighet. Ytterligare en aspekt att beakta är att bakom branschbeteckningarna döljer sig ett antal företag med olika produkter och teknologi, varför variationerna inom varje delbransch kan vara betydande. Emellertid innebär aggregeringen till delbranschnivå att effekterna av eventuella rapporteringsfel etc. i det underliggande datamaterialet utjämnas.

Tolkningen av de två sista kolumnerna i tabellerna är följande. Skatteökning i procent av produktionsvärde innebär att den skatteökning som blir följden av modellen, för en viss bransch, divideras med branschens produktionsvärde före skattehöjningen. Denna kvot multipliceras med 100 för att ge den procentuella ökningen i produktionskostnad. En siffra i kolumnen på 0,9 innebär alltså att produktionskostnaden ökar, på grund av skattehöjningen, med 0,9 procent.

På motsvarande sätt divideras skatteökningen med branschens totala lönekostnad, multiplicerad med 100, vilket ger skatteökningen i procent av lönekostnad i den sista kolumnen. Som ett riktmärke kan lönekostnadsökningen jämföras med förväntade framtida löneökningar på 2 procent per år. En siffra i kolumnen på 4,0 procent innebär att skatteökningen har samma effekt för branschen som två års extra lönellyft utöver den normala lönekostnadsökningen.

Tabell A 3.1. Branschcoder, Industrin, SNI 92

<i>SNI</i>	<i>Bransch</i>	<i>Förkortning i tabellerna</i>
1030	Torvindustri, för jordförbättringsändamål	Torv
1310–1320	Järnmalmsgruvor + andra metallmalmsgruvor	Gruvor
14	Byggnadsstensbrott	Byggnadsstensbrott
1510–1550	Kreatursslakterier + fiskberedning + potatis + matfett + ostindustri	Slakterier
156	Kvarnar	Kvarnar
157	Industri för beredda fodermedel	Fodermedel
1581–1583	Bagerier samt industri för kex och konserverade bakverk samt sockerindustri	Bagerier m.m.
1584	Sockerkonfektyrindustri	Sockerkonfektyr
1585–1589	Industri för pastaprodukt	Pastaprodukter
159	Spritdrycksindustri	Spritdrycksindustri
160	Tobaksindustri	Tobaksindustri
171–173	Bomullsgarnsindustri o.d.	Bomullsgarnsindustri o.d.
174–177	Gardinindustri	Gardinindustri
1800–1900	Ind. för arbets-, skydds- och överdragskläder, skor, pälsar, läder	Arbetskläder m.m.
201	Sågverk	Sågverk
202	Industri för fanér, kryssfanér, lamellträ, spånskivor	Träskivor
203	Industri för monteringsfärdiga trähus	Trähus
204	Träförpackningsindustri	Träförpackning
205	Industri för varor av kork, halm, rotting o.d.	Varor av kork, halm m.m.
2111–2112	Industri för mekanisk eller halv kemisk massa samt tidnings- och journalpappersindustri	Massa och papper
212	Wellpappindustri	Wellpappindustri
221	Bokförlag	Bokförlag
222–223	Dagstidningstryckerier	Dagstidningstryckerier
23	Petroleumraffinaderier	Petroleumraffinaderier
241–242	Industri för industrigaser	Industrigaser

243	Färgindustri	Färgindustri
244	Industri för farmaceutiska basprodukter	Farmaceutiska basprodukter
245	Tvättmedelsindustri	Tvättmedel
246–247	Sprängämnesindustri	Sprängämnen
251	Industri för däck och slangar	Däck och slangar
252	Industri för plasthalvfabrikat	Plasthalvfabrikat
261	Industri för bearbetat planglas	Planglas
262–264	Ind. för keramiska hushålls- och prydnadsartiklar	Keramik
265–266	Cement, kalk och gips	Cement och kalk
267–268	Industri för byggnadsstenvaror	Byggnadsstenvaror
271–272	Järn- och stålverk + industri för icke-sömlosa stälror	Järn och stål
273	Kalldrageri för stålstång	Stålstångdragerier
274–275	Ädelmetallverk	Ädelmetallverk
281	Industri för metallstommar och delar därav	Metallstommar m.m.
282–283	Ind. f. cist, tankar, kar och andra behållare av metall	Tankar m.m.
284–285	Ind. f. smidning, pressning, präglning och valsning, metall; pulvermeturg	Smidning m.m.
286	Industri för bestick	Bestick
287	Industri för stålfat o.d. behållare	Stålfat och behållare
291	Ind. för motorer och turbiner utom f. luftfartyg och fordon	Motorer och turbiner
292	Industri för ugnar och brännare	Ugnar och brännare
293	Industri för andra jord- och skogsbruksmaskiner	Jord- och skogsbruksmaskiner
294	Industri för träbearbetningsmaskiner	Träbearbetningsmaskiner
295	Industri för maskiner för metallurgi	Metallurgmaskiner
296	Vapen- och ammunitionsindustri	Vapen och ammunition
297	Ind. för kyl- och frysskåp, tvättmaskiner och andra vitvaror	Vitvaror
300	Kontorsmaskinindustri	Kontorsmaskiner
311	Ind. f. elmotor, generator och transformatorer	Elmotorer och generatorer
312	Ind. för eldistributions- och elkontrollapparater	Eldistributionsapparater
313	Industri för elektrisk tråd och kabel	Elektrisk tråd och kabel
314	Batteri- och ackumulatorindustri	Batterier och ackumulatorer
315	Belysningsarmaturindustri	Belysningsarmaturindustri
316	Ind. för övrig elapparat för motorer och fordon	Elapparat för fordon m.m.
322	Industri för elektroniska komponenter	Elektroniska komponenter
322	Ind. f. radio- o TV-sändare, trådtelefoni o telegrafiapparat	Radio- och TV-sändare m.m.
323	Ind. f. radio- o TV-mottag, app. f. ljud- o vide signaler	Radio och TV-mottagare m.m.
331	Industri för medicinsk utrustning och instrument	Medicinsk utrustning
332–333	Ind. f. instr, apparatur för mätning, kontroll, provning, ej processtyr	Mät- och kontrollinstrument

334–335	Industri för optiska instrument o fotoutrustning	Optiska instrument
341	Motorfordonsindustri	Motorfordon
342	I nd. f. karosseri för motorfordon; släpfordon, påhängsvagn	Motorfordonskarosserier m.m.
343	I nd. f. delar och tillbehör till motorfordon o motorer	Motorfordonsdelar och tillbehör
351	Skeppsvarv	Skeppsvarv
352	Rälsfordonsindustri	Rälsfordonsindustri
353	Flygplansindustri	Flygplansindustri
354–355	Motorcykelindustri	Motorcykelindustri
361	Industri för sittmöbler och säten	Sittmöbler och säten
362–363	I nd. för smycken och andra guld- och silversmedsvaror	Smycken
364–366	Sportvaruindustri	Sportvaror
37	I nd. f. återvinning av skrot och avfall av metall	Skrot och avfall

Tabell A 3.2. Effekter på branschnivå av att införa energibeskattnings enligt näringslivsmodellen med en begränsningsregel på 1 procent av försäljningsvärdet

<i>Bransch</i>	<i>Skatteökning med begränsningsregel (mnkr)</i>	<i>Skatteökning i procent av produktions värde</i>	<i>Skatteökning i procent av lönekostnad</i>
Torv	0,5	0,1	0,6
Gruvor	13,6	0,2	1,1
Byggnadsstensbrott	0,6	0,0	0,2
Slakterier	7,9	0,0	0,1
Kvarnar	0,7	0,0	0,2
Fodermedel	0,3	0,0	0,3
Bagerier m.m.	14,6	0,1	0,5
Sockerkonfektyr	0,8	0,0	0,1
Pastaprodukter	0,7	0,0	0,1
Spritdrycksindustri	1,4	0,0	0,1
Tobaksindustri	0,0	0,0	0,0
Bomullsgarnsindustri o.d.	2,8	0,2	1,0
Gardinindustri	1,2	0,0	0,1
Arbetskläder m.m.	0,2	0,0	0,0
Sågverk	7,6	0,0	0,2
Traskivor	2,0	0,1	0,4
Trähus	1,7	0,0	0,1
Träförpackning	0,2	0,0	0,1
Varor av kork, halm m.m.	0,3	0,0	0,1
Massa och papper	120,6	0,1	1,5

<i>Bransch</i>	<i>Skatteökning med begränsningsregel (mnkr)</i>	<i>Skatteökning i procent av produktions värde</i>	<i>Skatteökning i procent av lönekostnad</i>
Wellpappindustri	4,6	0,0	0,2
Bokförlag	0,8	0,0	0,0
Dagstidningsstryckerier	1,7	0,0	0,0
Petroleumraffinaderier	4,3	0,1	0,6
Industrigaser	22,9	0,1	0,8
Färgindustri	0,4	0,0	0,0
Farmaceutiska basprodukter	1,8	0,0	0,0
Tvättmedel	0,5	0,0	0,1
Sprängämnen	0,8	0,0	0,1
Däck och slangar	1,3	0,0	0,1
Plasthalvfabrikat	4,5	0,0	0,1
Planglas	-3,8	-0,1	-0,4
Keramik	0,3	0,0	0,1
Cement och kalk	27,9	0,4	2,1
Byggnadsstenvaror	-6,3	-0,2	-1,2
Järn och stål	10,4	0,0	0,2
Stålstängdragerier	3,7	0,0	0,3
Ädelmetallverk	6,8	0,0	0,4
Metallstommar m.m.	1,1	0,0	0,0
Tankar m.m.	0,1	0,0	0,0
Smidning m.m.	2,6	0,0	0,1
Bestick	1,2	0,0	0,0
Stålfat och behållare	3,2	0,0	0,1
Motorer och turbiner	2,2	0,0	0,1
Ugnar och brännare	2,0	0,0	0,0
Jord- och skogsbruksmaskiner	0,2	0,0	0,0
Träbearbetningsmaskiner	0,7	0,0	0,0
Metallurgmaskiner	2,2	0,0	0,0
Vapen och ammunition	0,2	0,0	0,0
Vitvaror	0,7	0,0	0,0
Kontrosmaskiner	0,3	0,0	0,0
Elmotorer och generatorer	0,4	0,0	0,0
Eldistributionsapparater	0,4	0,0	0,0
Elektrisk tråd och kabel	0,8	0,0	0,1
Batterier och ackumulatörer	0,1	0,0	0,0
Belysningsarmaturindustri	0,2	0,0	0,0
Elapparatur för fordon m.m.	0,2	0,0	0,0

<i>Bransch</i>	<i>Skatteökning med begränsningsregel (mnkr)</i>	<i>Skatteökning i procent av produktions värde</i>	<i>Skatteökning i procent av lönekostnad</i>
Elektroniska komponenter	0,7	0,0	0,1
Radio- och TV-sändare m.m.	1,0	0,0	0,0
Radio och TV-mottagare m.m.	0,3	0,0	0,0
Medicinsk utrustning	0,5	0,0	0,0
Mät- och kontrollinstrument	0,6	0,0	0,0
Optiska instrument	0,1	0,0	0,0
Motorfordon	5,1	0,0	0,1
Motorfordonskarosserier m.m.	1,0	0,0	0,0
Motorfordonsdelar och tillbehör	4,0	0,0	0,1
Skeppsvarv	0,4	0,0	0,0
Rälsfordonsindustri	0,3	0,0	0,0
Flygplansindustri	0,9	0,0	0,0
Motorcykelindustri	0,1	0,0	0,0
Sittmöbler och säten	1,6	0,0	0,0
Smycken	0,0	0,0	0,0
Sportvaror	0,2	0,0	0,0
Skrot och avfall	0,7	0,0	0,4
Restpost, företag <10 anställda	1,9	0,0	1,2
<i>Summa:</i>	<i>298</i>		

Tabell A 3.3. Effekter på branschnivå av att införa energibeskattni-
ning i enlighet med hushållsmodellen, utan tillämpning av någon
begränsningsregel

<i>Bransch</i>	<i>Skatteökning utan begränsningsregel (mnkr)</i>	<i>Skatteökning i procent av produktionsvärde</i>	<i>Skatteökning i procent av lönekostnad</i>
Torv	27,6	5,1	37,2
Gruvor	662,6	8,6	53,1
Byggnadsstombsbrott	82,9	5,1	34,3
Slakterier	638,4	1,2	10,3
Kvarnar	53,2	1,6	18,6
Fodermedel	27,1	1,2	22,9
Bagerier m.m.	389,1	3,2	14,1
Sockerkonfektyr	82,1	1,8	11,8
Pastaprodukter	75,8	0,9	9,1

<i>Bransch</i>	<i>Skatteökning utan begränsningsregel (mnr)</i>	<i>Skatteökning i procent av produktionsvärde</i>	<i>Skatteökning i procent av lönekostnad</i>
Spritdrycksindustri	138,4	1,5	12,0
Tobaksindustri	0,0	0,0	0,0
Bomullsgarnsindustri o.d.	64,2	4,1	21,6
Gardinindustri	98,3	1,5	7,5
Arbetskläder m.m.	14,1	0,5	2,8
Sågverk	393,7	1,2	12,8
Träskivor	127,0	3,7	24,9
Trähus	95,8	0,7	3,8
Träförpackning	15,1	0,8	4,7
Varor av kork, halm m.m.	15,0	1,5	5,6
Massa och papper	6769,4	7,4	84,1
Wellpappindustri	305,7	1,7	10,7
Bokförlag	41,5	0,2	0,8
Dagstidningsstryckerier	103,8	0,5	2,5
Petroleumraffinaderier	263,6	4,5	39,5
Industrigaser	1017,6	3,5	35,8
Färgindustri	26,2	0,4	3,0
Farmaceutiska basprodukter	132,0	0,4	2,6
Tvättmedel	37,6	1,1	7,6
Sprängämnen	137,5	2,6	17,5
Däck och slangar	86,1	1,1	6,1
Plasthalvfabrikat	264,2	1,2	6,6
Planglas	305,0	6,5	31,2
Keramik	52,6	2,8	12,5
Cement och kalk	1051,2	14,1	79,6
Byggnadsstenvaror	199,2	6,5	36,4
Järn och stål	1176,0	2,3	22,6
Stålstängdragerier	259,2	2,5	20,1
Ädelmetallverk	385,5	2,1	24,1
Metallstommar m.m.	80,1	0,5	2,9
Tankar m.m.	8,2	0,5	2,2
Smidning m.m.	161,7	0,9	3,7
Bestick	70,2	0,5	2,5
Stålfat och behållare	209,1	1,0	5,2
Motorer och turbiner	116,8	0,5	2,8
Ugnar och brännare	124,8	0,4	2,2
Jord- och skogsbruksmaskiner	13,3	0,3	2,1

<i>Bransch</i>	<i>Skatteökning utan begränsningsregel (mnkr)</i>	<i>Skatteökning i procent av produktionsvärde</i>	<i>Skatteökning i procent av lönekostnad</i>
Träbearbetningsmaskiner	42,5	0,4	2,2
Metallurgimaskiner	137,0	0,4	2,6
Vapen och ammunition	12,7	0,3	1,4
Vitvaror	40,6	0,5	2,8
Kontrosmaskiner	13,8	0,2	1,1
Elmotorer och generatorer	20,8	0,3	1,6
Eldistributionsapparater	25,9	0,3	1,9
Elektrisk tråd och kabel	38,1	0,4	2,9
Batterier och ackumulatorer	11,0	1,1	3,6
Belysningsarmaturindustri	13,4	0,4	1,9
Elapparatur för fordon m.m.	8,6	0,2	1,2
Elektroniska komponenter	34,4	0,4	2,6
Radio- och TV-sändare m.m.	46,8	0,0	0,6
Radio- och TV-mottagare m.m.	12,7	0,1	1,0
Medicinsk utrustning	23,4	0,2	1,3
Mät- och kontrollinstrument	29,2	0,1	0,8
Optiska instrument	7,1	0,2	1,1
Motorfordon	283,7	0,2	2,9
Motorfordonskarosserier m.m.	74,1	0,6	3,5
Motorfordonsdelar och tillbehör	238,4	0,5	3,8
Skeppsvarv	22,8	0,5	2,7
Rälsfordonsindustri	19,7	0,3	2,5
Flygplansindustri	46,1	0,4	1,8
Motorcykelindustri	8,0	0,4	2,4
Sittmöbler och säten	98,2	0,4	2,3
Smycken	1,3	0,3	1,7
Sportvaror	15,3	0,6	2,7
Skrot och avfall	37,6	2,0	21,4
Restpost, företag <10 anställda	165,5		
<i>Summa:</i>	<i>17928</i>		

Tabell A 3.4. Effekter på branschnivå av att införa energibesättning enligt hushållsmodellen med en begränsningsregel på 1 procent av försäljningsvärdet

<i>Bransch</i>	<i>Sänkt löneavgift (mnr)</i>	<i>Skatteökning efter växling (mnr)</i>	<i>Skatteökning andel av produktionsvärde (%)</i>	<i>Skatteökning andel av lönkostnader (%)</i>
Torv	-0,7	3,4	0,6	4,6
Gruvor	-11,8	41,9	0,5	3,4
Byggnadsstensbrott	-2,3	2,4	0,1	1,0
Slakterier	-58,6	427,1	0,8	6,9
Kvarnar	-2,7	25,2	0,8	8,8
Fodermedel	-1,1	19,9	0,9	16,9
Bagerier m.m.	-26,1	52,0	0,4	1,9
Sockerkonfektyr	-6,6	29,6	0,6	4,2
Pastaprodukter	-7,9	58,3	0,7	7,0
Spritdrycksindustri	-11,0	65,7	0,7	5,7
Tobaksindustri	0,0	0,0	0,0	0,0
Bomullsgarnsindustri o d	-2,8	7,1	0,5	2,4
Gardinindustri	-12,4	42,7	0,7	3,3
Arbetskläder m.m.	-4,7	8,3	0,3	1,7
Sågverk	-29,3	283,0	0,9	9,2
Träskivor	-4,8	22,6	0,7	4,4
Trähus	-23,8	67,9	0,5	2,7
Träförpackning	-3,1	11,3	0,6	3,5
Varor av kork, halm m.m.	-2,5	7,1	0,7	2,7
Massa och papper	-76,3	522,6	0,6	6,5
Wellpappindustri	-27,0	128,4	0,7	4,5
Bokförlag	-47,3	-6,6	0,0	-0,1
Dagstidningstryckerier	-39,2	58,9	0,3	1,4
Petroleumraffinaderier	-6,3	39,4	0,7	5,9
Industrigaser	-27,0	199,7	0,7	7,0
Färgindustri	-8,2	16,2	0,3	1,9
Farmaceutiska basprodukter	-47,3	75,2	0,2	1,5
Tvättmedel	-4,7	26,6	0,8	5,4
Sprängämnen	-7,4	24,7	0,5	3,1
Däck och slangar	-13,5	57,8	0,8	4,1
Plasthalvfabrikat	-37,8	170,3	0,8	4,3
Planglas	-9,3	-13,0	-0,3	-1,3
Keramik	-4,0	6,0	0,3	1,4
Cement och kalk	-12,5	15,4	0,2	1,2

<i>Bransch</i>	<i>Sänkt löneavgift (mnkr)</i>	<i>Skatteökning efter växling (mnkr)</i>	<i>Skatteökning andel av produktionsvärde (%)</i>	<i>Skatteökning andel av lönekostnader (%)</i>
Byggnadsstenvaror	-5,2	-11,5	-0,4	-2,1
Järn och stål	-49,4	310,4	0,6	6,0
Stålstängsdragerier	-12,2	72,8	0,7	5,6
Ädelmetallverk	-15,2	150,7	0,8	9,4
Metallstommar m.m.	-26,5	47,9	0,3	1,7
Tankar m.m.	-3,5	4,1	0,2	1,1
Smidning mm	-41,4	112,1	0,6	2,6
Bestick	-27,2	40,0	0,3	1,4
Stålfat och behållare	-38,1	154,7	0,7	3,8
Motorer och turbiner	-39,8	74,0	0,3	1,8
Ugnar och brännare	-54,1	63,9	0,2	1,1
Jord- och skogsbruksmaskiner	-6,0	6,5	0,1	1,0
Träbearbetningsmaskiner	-18,0	22,3	0,2	1,2
Metallurgmaskiner	-49,6	79,9	0,3	1,5
Vapen och ammunition	-8,9	3,1	0,1	0,3
Vitvaror	-13,8	25,2	0,3	1,7
Kontrosmaskiner	-11,4	2,2	0,0	0,2
Elmotorer och generatorer	-12,7	7,5	0,1	0,6
Eldistributionsapparater	-12,7	11,6	0,1	0,9
Elektrisk tråd och kabel	-12,4	25,3	0,3	1,9
Batterier och ackumulatörer	-2,9	5,8	0,6	1,9
Belysningsarmaturindustri	-6,7	5,8	0,2	0,8
Elapparatur för fordon m.m.	-7,0	1,3	0,0	0,2
Elektroniska komponenter	-12,3	21,6	0,3	1,7
Radio- och TV-sändare m.m.	-69,9	-23,4	0,0	-0,3
Radio och TV-mottagare m.m.	-11,8	0,9	0,0	0,1
Medicinsk utrustning	-16,9	6,0	0,1	0,3
Mät- och kontrollinstrument	-33,1	-4,4	0,0	-0,1
Optiska instrument	-5,9	1,1	0,0	0,2
Motorfordon	-93,2	180,3	0,1	1,8
Motorfordonskarosserier m.m.	-20,3	47,6	0,4	2,2
Motorfordonsdelar och tillbehör	-58,8	168,0	0,4	2,7
Skeppsvarv	-7,9	13,9	0,3	1,7
Rälsfordonsindustri	-7,6	10,8	0,2	1,4
Flygplansindustri	-24,8	20,7	0,2	0,8
Motorcykelindustri	-3,2	4,2	0,2	1,2
Sittmöbler och säten	-40,7	52,4	0,2	1,2

<i>Bransch</i>	<i>Sänkt löneavgift (mnr)</i>	<i>Skatteökning efter växling (mnr)</i>	<i>Skatteökning andel av produktionsvärde (%)</i>	<i>Skatteökning andel av lönekostnader (%)</i>
Smycken	-0,7	0,5	0,1	0,6
Sportvaror	-5,4	8,7	0,3	1,5
Skrot och avfall	-1,7	16,0	0,9	9,1
Restpost, företag <10 anställda	-361,0	-211,9		
<i>Summa:</i>	<i>-1830</i>	<i>4026</i>		

Tabell A 3.5. Effekter på branschnivå av att införa energibesättning i enlighet med en fullt finansierad modell ("proportionell") med en begränsningsregel på 1 procent av försäljningsvärdet

<i>Bransch</i>	<i>Skatteökning med begränsningsregel (mnr)</i>	<i>Skatteökning i procent av produktionsvärde</i>	<i>Skatteökning i procent av lönekostnad</i>
Torv	4,1	0,8	5,6
Gruvor	53,7	0,7	4,3
Byggnadsstensbrott	4,7	0,3	1,9
Slakterier	180,5	0,3	2,9
Kvarnar	15,0	0,5	5,2
Fodermedel	7,8	0,3	6,6
Bagerier m.m.	78,2	0,6	2,8
Sockerkonfektyr	20,3	0,4	2,9
Pastaprodukter	18,4	0,2	2,2
Spritdrycksindustri	36,7	0,4	3,2
Tobaksindustri	0,0	0,0	0,0
Bomullsgarnsindustri o.d.	10,0	0,6	3,4
Gardinindustri	27,0	0,4	2,1
Arbetskläder m.m.	4,1	0,2	0,8
Sågverk	135,3	0,4	4,4
Träskivor	27,5	0,8	5,4
Trähus	31,4	0,2	1,3
Träförpackning	4,8	0,3	1,5
Varor av kork, halm m.m.	5,2	0,5	2,0
Massa och papper	598,9	0,7	7,4
Wellpappindustri	92,6	0,5	3,3
Bokförlag	14,6	0,1	0,3
Dagstidningstryckerier	32,7	0,2	0,8
Petroleumraffinaderier	45,7	0,8	6,8

<i>Bransch</i>	<i>Skatteökning med begränsningsregel (mkr)</i>	<i>Skatteökning i procent av produktionsvärde</i>	<i>Skatteökning i procent av lönekostnad</i>
Industrigaser	226,6	0,8	8,0
Färgindustri	7,9	0,1	0,9
Farmaceutiska basprodukter	39,3	0,1	0,8
Tvättmedel	11,4	0,3	2,3
Sprängämnen	30,8	0,6	3,9
Däck och slangar	26,7	0,3	1,9
Plasthalvfabrikat	85,7	0,4	2,1
Planglas	-3,8	-0,1	-0,4
Keramik	10,0	0,5	2,4
Cement och kalk	27,9	0,4	2,1
Byggnadsstenvaror	-6,3	-0,2	-1,2
Järn och stål	278,3	0,5	5,3
Stålstängdragerier	75,6	0,7	5,9
Ädelmetallverk	127,6	0,7	8,0
Metallstommar m.m.	23,9	0,2	0,9
Tankar m.m.	2,5	0,1	0,7
Smidning m.m.	51,5	0,3	1,2
Bestick	23,0	0,2	0,8
Stålfat och behållare	63,9	0,3	1,6
Motorer och turbiner	40,2	0,2	1,0
Ugnar och brännare	39,4	0,1	0,7
Jord- och skogsbruksmaskiner	4,1	0,1	0,6
Träbearbetningsmaskiner	13,5	0,1	0,7
Metallurgmaskiner	43,1	0,1	0,8
Vapen och ammunition	4,0	0,1	0,4
Vitvaror	13,4	0,2	0,9
Kontrosmaskiner	4,8	0,1	0,4
Elmotorer och generatorer	7,0	0,1	0,5
Eldistributionsapparater	8,0	0,1	0,6
Elektrisk tråd och kabel	13,7	0,1	1,0
Batterier och ackumulatörer	3,0	0,3	1,0
Belysningsarmaturindustri	4,0	0,1	0,6
Elapparatur för fordon m.m.	2,9	0,1	0,4
Elektroniska komponenter	12,2	0,2	0,9
Radio- och TV-sändare m.m.	16,9	0,0	0,2
Radio och TV-mottagare m.m.	4,7	0,0	0,4
Medicinsk utrustning	8,2	0,1	0,5

<i>Bransch</i>	<i>Skatteökning med begränsningsregel (mnkr)</i>	<i>Skatteökning i procent av produktionsvärde</i>	<i>Skatteökning i procent av lönekostnad</i>
Mät- och kontrollinstrument	10,3	0,0	0,3
Optiska instrument	2,5	0,1	0,4
Motorfordon	94,7	0,1	1,0
Motorfordonskarosserier m.m.	21,2	0,2	1,0
Motorfordonsdelar och tillbehör	76,6	0,2	1,2
Skeppsvarv	7,4	0,2	0,9
Rälsfordonsindustri	6,0	0,1	0,8
Flygplansindustri	16,5	0,1	0,6
Motorcykelindustri	2,3	0,1	0,7
Sittmöbler och säten	31,2	0,1	0,7
Smycken	0,4	0,1	0,5
Sportvaror	4,5	0,2	0,8
Skrot och avfall	12,9	0,7	7,3
Restpost, företag <10 anställda	44,8		
<i>Summa:</i>	<i>3126</i>		

Tabell A 3.6. Effekter på branschnivå av att införa energibeska-
ning i enlighet med en fullt finansierad modell ("CO₂-tung") med
en begränsningsregel på 1 procent av försäljningsvärdet

<i>Bransch</i>	<i>Skatteökning 3 %- villkor (mnkr)</i>	<i>Skatteökning 0,5 %- villkor (mnkr)</i>	<i>Skatteökning andel av produktionsvärde (%)</i>	<i>Skatteökning andel av lönekostnader (%)</i>
Torv	8,4	4,1	0,8	5,6
Gruvor	193,8	53,7	0,7	4,3
Byggnadsstenskott	40,1	4,7	0,3	1,9
Slakterier	246,6	246,6	0,5	4,0
Kvarnar	20,8	20,8	0,6	7,2
Fodermedel	10,0	10,0	0,4	8,5
Bagerier m.m.	204,0	78,2	0,6	2,8
Sockerkonfektyr	37,8	36,2	0,8	5,2
Pastaprodukter	35,5	35,5	0,4	4,3
Spritdrycksindustri	57,5	57,5	0,6	5,0
Tobaksindustri	0,0	0,0	0,0	0,0
Bomullsgarnsindustri o.d.	31,2	10,0	0,6	3,4
Gardinindustri	40,2	40,2	0,6	3,1

<i>Bransch</i>	<i>Skatteökning 3 %- villkor (mnr)</i>	<i>Skatteökning 0,5 %- villkor (mnr)</i>	<i>Skatteökning andel av produktionsvärde (%)</i>	<i>Skatteökning andel av lönekostnader (%)</i>
Arbetskläder m.m.	5,1	5,1	0,2	1,0
Sågverk	106,0	106,0	0,3	3,4
Traskivor	41,1	27,5	0,8	5,4
Trähus	28,7	28,7	0,2	1,1
Träförpackning	4,7	4,7	0,2	1,5
Varor av kork, halm m.m.	4,0	4,0	0,4	1,5
Massa och papper	2103,1	598,9	0,7	7,4
Wellpappindustri	107,3	107,3	0,6	3,8
Bokförlag	10,5	10,5	0,0	0,2
Dagstidningstryckerier	34,2	34,2	0,2	0,8
Petroleumraffinaderier	81,6	45,7	0,8	6,8
Industrigaser	226,6	226,6	0,8	8,0
Färgindustri	9,1	9,1	0,1	1,1
Farmaceutiska basprodukter	47,0	47,0	0,1	0,9
Tvättmedel	12,9	12,9	0,4	2,6
Sprängämnen	32,1	32,1	0,6	4,1
Däck och slangar	28,9	28,9	0,4	2,0
Plasthalvfabrikat	80,8	80,8	0,4	2,0
Planglas	163,9	-3,8	-0,1	-0,4
Keramik	29,0	10,0	0,5	2,4
Cement och kalk	776,9	27,9	0,4	2,1
Byggnadsstenvaror	115,5	-6,3	-0,2	-1,2
Järn och stål	568,7	359,9	0,7	6,9
Stålstängdragerier	97,8	85,0	0,8	6,6
Ädelmetallverk	113,3	113,3	0,6	7,1
Metallstommar m.m.	28,6	28,6	0,2	1,0
Tankar m.m.	2,7	2,7	0,2	0,7
Smidning m.m.	51,3	51,3	0,3	1,2
Bestick	21,0	21,0	0,1	0,7
Stålfat och behållare	72,2	72,2	0,3	1,8
Motorer och turbiner	31,4	31,4	0,1	0,7
Ugnar och brännare	40,3	40,3	0,1	0,7
Jord- och skogsbruksmaskiner	4,4	4,4	0,1	0,7
Träbearbetningsmaskiner	13,6	13,6	0,1	0,7
Metallurgimaskiner	44,5	44,5	0,1	0,9
Vapen och ammunition	4,1	4,1	0,1	0,4

<i>Bransch</i>	<i>Skatteökning 3 %- villkor (mnr)</i>	<i>Skatteökning 0,5 %- villkor (mnr)</i>	<i>Skatteökning andel av produktionsvärde (%)</i>	<i>Skatteökning andel av lönekostnader (%)</i>
Vitvaror	12,1	12,1	0,2	0,8
Kontrosmaskiner	3,5	3,5	0,0	0,3
Elmotorer och generatorer	5,8	5,8	0,1	0,4
Eldistributionsapparater	8,7	8,7	0,1	0,7
Elektrisk tråd och kabel	9,0	9,0	0,1	0,7
Batterier och ackumulatorer	4,5	4,5	0,5	1,5
Belysningsarmaturindustri	4,7	4,7	0,1	0,7
Elapparat för fordon m.m.	2,5	2,5	0,1	0,3
Elektroniska komponenter	8,6	8,6	0,1	0,7
Radio- och TV-sändare m.m.	11,0	11,0	0,0	0,1
Radio och TV-mottagare m.m.	2,9	2,9	0,0	0,2
Medicinsk utrustning	6,1	6,1	0,1	0,3
Mät- och kontrollinstrument	7,4	7,4	0,0	0,2
Optiska instrument	1,8	1,8	0,1	0,3
Motorfordon	82,1	82,1	0,1	0,8
Motorfordonskarosserier m.m.	28,5	28,5	0,2	1,3
Motorfordonsdelar och tillbehör	74,7	74,7	0,2	1,2
Skeppsvarv	6,9	6,9	0,2	0,8
Rälsfordonsindustri	6,9	6,9	0,1	0,9
Flygplansindustri	11,2	11,2	0,1	0,4
Motorcykelindustri	3,0	3,0	0,2	0,9
Sittmöbler och säten	31,3	31,3	0,1	0,7
Smycken	0,4	0,4	0,1	0,6
Sportvaror	5,5	5,5	0,2	1,0
Skrot och avfall	10,2	10,2	0,5	5,8
Restpost, företag <10 anställd.	68,1	68,1		
<i>Summa:</i>	<i>6486</i>	<i>3325</i>		

*Tabell A 3.7. Effekter på branschnivå av att införa energibeskattni-
ning i enlighet med tröskelmodellen (80/10) utan "mjuk" övergång
mellan den högre respektive lägre skattenivån*

<i>Bransch</i>	<i>Skatteökning med två nivåer (mnr)</i>	<i>Skatteökning i procent av produktionsvärde</i>	<i>Skatteökning i procent av lönekostnad</i>
Torv	1,5	0,3	2,0
Gruvor	43,2	0,6	3,5
Byggnadsstensbrott	-3,2	-0,2	-1,3
Slakterier	8,1	0,0	0,1
Kvarnar	0,7	0,0	0,2
Fodermedel	0,5	0,0	0,4
Bagerier m.m.	-4,4	0,0	-0,2
Sockerkonfektyr	-1,9	0,0	-0,3
Pastaprodukter	-2,1	0,0	-0,2
Spritdrycksindustri	-0,7	0,0	-0,1
Tobaksindustri	0,0	0,0	0,0
Bomullsgarnsindustri o d	0,8	0,1	0,3
Gardinindustri	0,4	0,0	0,0
Arbetskläder m.m.	0,3	0,0	0,1
Sågverk	29,0	0,1	0,9
Träskivor	5,5	0,2	1,1
Trähus	5,5	0,0	0,2
Träförpackning	0,8	0,0	0,2
Varor av kork, halm m.m.	1,1	0,1	0,4
Massa och papper	360,0	0,4	4,5
Wellpappindustri	10,0	0,1	0,4
Bokförlag	32,5	0,1	0,7
Dagstidningstryckerier	4,7	0,0	0,1
Petroleumraffinaderier	13,5	0,2	2,0
Industrigaser	40,7	0,1	1,4
Färgindustri	0,9	0,0	0,1
Farmaceutiska basprodukter	96,0	0,3	1,9
Tvättmedel	1,2	0,0	0,3
Sprängämnen	-6,3	-0,1	-0,8
Däck och slangar	3,5	0,0	0,2
Plasthalvfabrikat	140,3	0,1	0,4
Planglas	-20,1	-0,4	-2,1
Keramik	-3,5	-0,2	-0,8

<i>Bransch</i>	<i>Skatteökning med två nivåer (mnr)</i>	<i>Skatteökning i procent av produktionsvärde</i>	<i>Skatteökning i procent av lönekostnad</i>
Cement och kalk	58,3	0,8	4,4
Byggnadsstenvaror	-16,9	-0,6	-3,1
Järn och stål	-39,3	-0,1	-0,8
Stålstängsdragerier	5,6	0,1	0,4
Ädelmetallverk	23,6	0,1	1,5
Metallstommar m.m.	2,3	0,0	0,1
Tankar m.m.	0,3	0,0	0,1
Smidning mm	7,9	0,0	0,2
Bestick	4,0	0,0	0,1
Stålfat och behållare	7,4	0,0	0,2
Motorer och turbiner	8,7	0,0	0,2
Ugnar och brännare	5,7	0,0	0,1
Jord- och skogsbruksmaskiner	0,5	0,0	0,1
Träbearbetningsmaskiner	2,0	0,0	0,1
Metallurgmaskiner	6,1	0,0	0,1
Vapen och ammunition	0,6	0,0	0,1
Vitvaror	2,4	0,0	0,2
Kontrosmaskiner	1,1	0,0	0,1
Elmotorer och generatorer	16,0	0,2	1,2
Eldistributionsapparater	1,0	0,0	0,1
Elektrisk tråd och kabel	3,4	0,0	0,3
Batterier och ackumulatorer	0,0	0,0	0,0
Belysningsarmaturindustri	0,4	0,0	0,1
Elapparatur för fordon m.m.	6,6	0,1	0,9
Elektroniska komponenter	2,9	0,0	0,2
Radio- och TV-sändare m.m.	37,1	0,0	0,5
Radio och TV-mottagare m.m.	10,1	0,1	0,8
Medicinsk utrustning	18,2	0,2	1,0
Mät- och kontrollinstrument	22,8	0,1	0,7
Optiska instrument	0,6	0,0	0,1
Motorfordon	18,2	0,0	0,2
Motorfordonskarosserier m.m.	1,2	0,0	0,1
Motorfordonsdelar och tillbehör	12,3	0,0	0,2
Skeppsvarv	1,3	0,0	0,2
Rälsfordonsindustri	0,7	0,0	0,1
Flygplansindustri	4,0	0,0	0,2
Motorcykelindustri	0,2	0,0	0,0

<i>Bransch</i>	<i>Skatteökning med två nivåer (mnr)</i>	<i>Skatteökning i procent av produktionsvärde</i>	<i>Skatteökning i procent av lönekostnad</i>
Sittmöbler och säten	4,7	0,0	0,1
Smycken	1,0	0,2	1,2
Sportvaror	0,3	0,0	0,1
Skrot och avfall	2,7	0,1	1,5
Restpost, företag <10 anställda	116,0		
<i>Summa:</i>	<i>995</i>		

Tabell A 3.8. Effekter på branschnivå av att införa energibeskattni-
ning i enlighet med den icke-linjära modellen då övergången från
den högre till den lägre skattenivån sker gradvis

<i>Bransch</i>	<i>Skatteökning med två nivåer (mnr)</i>	<i>Skatteökning i procent av produktionsvärde</i>	<i>Skatteökning i procent av lönekostnad</i>
Torv	2,0	0,4	2,8
Gruvor	43,2	0,6	3,5
Byggnadsstensbrott	5,0	0,3	2,1
Slakterier	150,3	0,3	2,4
Kvarnar	9,5	0,3	3,3
Födermedel	3,4	0,1	2,9
Bagerier m.m.	54,6	0,4	2,0
Sockerkonfektyr	9,3	0,2	1,3
Pastaprodukter	26,6	0,3	3,2
Spritdrycksindustri	44,7	0,5	3,9
Tobaksindustri	0,0	0,0	0,0
Bomullsgarnsindustri o.d.	15,1	1,0	5,1
Gardinindustri	29,6	0,5	2,3
Arbetskläder m.m.	6,6	0,2	1,3
Sågverk	101,3	0,3	3,3
Träskivor	5,5	0,2	1,1
Trähus	45,7	0,3	1,8
Träförpackning	6,7	0,4	2,1
Varor av kork, halm m.m.	7,0	0,7	2,6
Massa och papper	360,0	0,4	4,5
Wellpappindustri	77,0	0,4	2,7
Bokförlag	22,1	0,1	0,4
Dagstidningstryckerier	51,0	0,3	1,2

<i>Bransch</i>	<i>Skatteökning med två nivåer (mnr)</i>	<i>Skatteökning i procent av produktionsvärde</i>	<i>Skatteökning i procent av lönekostnad</i>
Petroleumraffinaderier	13,5	0,2	2,0
Industrigaser	40,7	0,1	1,4
Färgindustri	12,3	0,2	1,4
Farmaceutiska basprodukter	63,0	0,2	1,3
Tvättmedel	8,1	0,2	1,6
Sprängämnen	-6,3	-0,1	-0,8
Däck och slangar	33,3	0,4	2,3
Plasthalvfabrikat	96,1	0,4	2,4
Planglas	-20,1	-0,4	-2,1
Keramik	9,0	0,5	2,1
Cement och kalk	58,3	0,8	4,4
Byggnadsstenvaror	-16,9	-0,6	-3,1
Järn och stål	-11,9	0,0	-0,2
Stålstängdragerier	8,3	0,1	0,6
Ädelmetallverk	23,6	0,1	1,5
Metallstommar m.m.	36,6	0,2	1,3
Tankar m.m.	3,8	0,2	1,0
Smidning mm	77,5	0,4	1,8
Bestick	34,0	0,2	1,2
Stålfat och behållare	84,7	0,4	2,1
Motorer och turbiner	58,7	0,3	1,4
Ugnar och brännare	61,8	0,2	1,1
Jord- och skogsbruksmaskiner	6,5	0,1	1,0
Träbearbetningsmaskiner	21,2	0,2	1,1
Metallurgmaskiner	66,5	0,2	1,3
Vapen och ammunition	6,3	0,2	0,7
Vitvaror	19,7	0,2	1,4
Kontrosmaskiner	7,3	0,1	0,6
Elmotorer och generatorer	10,8	0,1	0,8
Eldistributionsapparater	12,7	0,2	0,9
Elektrisk tråd och kabel	19,5	0,2	1,5
Batterier och ackumulatorer	4,7	0,5	1,6
Belysningsarmaturindustri	6,4	0,2	0,9
Elapparat för fordon m.m.	4,4	0,1	0,6
Elektroniska komponenter	17,9	0,2	1,4
Radio- och TV-sändare m.m.	25,4	0,0	0,3
Radio och TV-mottagare m.m.	7,0	0,1	0,6

<i>Bransch</i>	<i>Skatteökning med två nivåer (mnr)</i>	<i>Skatteökning i procent av produktionsvärde</i>	<i>Skatteökning i procent av lönekostnad</i>
Medicinsk utrustning	12,4	0,1	0,7
Mät- och kontrollinstrument	15,5	0,1	0,4
Optiska instrument	3,8	0,1	0,6
Motorfordon	145,8	0,1	1,5
Motorfordonskarosserier m.m.	13,1	0,1	0,6
Motorfordonsdelar och tillbehör	100,1	0,2	1,6
Skeppsvarv	11,3	0,3	1,4
Rälsfordonsindustri	9,1	0,2	1,1
Flygplansindustri	24,8	0,2	0,9
Motorcykelindustri	3,6	0,2	1,1
Sittmöbler och säten	47,0	0,2	1,1
Smycken	0,6	0,1	0,8
Sportvaror	7,2	0,3	1,3
Skrot och avfall	10,7	0,6	6,1
Restpost, företag <10 anställd.	74,6		
<i>Summa:</i>	<i>2460</i>		

4 Begränsningsregeln i ett EG-perspektiv m.m.

Utmärkande drag för kommitténs modell är att den behandlar näringslivet enhetligt i energibeskattningshänseende, vilket ligger i linje med kommitténs direktiv vari anförs att en likartad energibeskattningsregel skall gälla inom olika samhällssektorer.

I modellen ingår även en begränsningsregel, vilken avser att begränsa företagets energiskattebelastning till högst 0,7 procent av försäljningsvärdet. Dock måste EG:s minimiskattenivåer iaktas. Som förutsättning för tillämpning av begränsningsregeln gäller att den i det kommande energibeskattningsdirektivet angivna definitionen på energiintensiv verksamhet måste vara uppfylld. I kapitlet redovisar kommittén framförallt sin bedömning av begränsningsregeln i statsstödshänseende. Kapitlet kompletterar därigenom kapitel 3 i vissa avseenden. Dessutom ges kommitténs definition av näringslivet.

4.1 Hur skall näringslivet definieras?

Kommitténs förslag: Till skillnad mot dagens olika skattesatser för tillverkningsindustrin m.fl. kontra övrigsektorn (hushåll, tjänstesektor m.m.) föreslår kommittén en generell nivå för näringslivet (inklusive energiomvandlingssektorn). Näringslivets energianvändning likställs därmed i beskattningshänseende.

För att tillämpa en generell näringslivsnivå på beskattningen krävs att näringslivet definieras på ett sådant sätt att en tydlig gräns går mellan näringslivet och övriga samhällssektorer. Kommittén föreslår att begreppet näringsverksamhet, såsom det kommer till uttryck i 13 kap. inkomstskattelagen (1999:1229), skall definiera näringslivet.

Det har redan tidigare funnits ett behov av att i lagen (1994:1776) om skatt på energi, LSE, definiera yrkesmässig verksamhet. Detta hänger främst samman med att det enligt artikel 4 a i cirkulationsdirektivet¹ är en förutsättning för att kunna godkännas som upplagshavare att hanteringen av bränslen sker i sökandens yrkesmässiga verksamhet.

I 1 kap. 4 LSE definieras yrkesmässig verksamhet. Enligt paragrafen är en verksamhet yrkesmässig om den (1) utgör näringsverksamhet enligt 13 kap. inkomstskattelagen (1999:1229), eller (2) bedrivs i former som är jämförliga med en till sådan näringsverksamhet bedriven rörelse och ersättningen för omsättningen i verksamheten under ett kalenderår överstiger 30 000 kr. Enligt 13 kap. 1 § inkomstskattelagen räknas till inkomstlaget näringsverksamhet inkomster och utgifter på grund av näringsverksamhet. *Med näringsverksamhet avses förvärvsverksamhet som bedrivs yrkesmässigt och självständigt.* Innehav av näringsfastigheter och näringsbostadsrätter samt av avverkningsrätt till skog räknas alltid som näringsverksamhet. Privatbostadsfastigheter, privatbostadsrätter och andra privatbostäder kan inte ingå i en näringsverksamhet. Kriterierna för inkomstlaget näringsverksamhet är i princip varaktighet, självständighet och vinstsyfte.

Definitionen i 1 kap. 4 LSE överensstämmer med 4 kap. 1 § mervärdesskattelagen (1994:200), ML. Mervärdesskatteutredningen har dock i betänkandet *Mervärdesskatt i ett EG-rättsligt perspektiv* (SOU 2002:74) föreslagit att bestämmelsen utmönstras och att i stället begreppet beskattningsbar person ersätter yrkesmässig verksamhet vid avgränsningen av mervärdesskattens tillämpningsområde.

Det skulle då för kommitténs vidkommande kunna övervägas om de indirekta skatterna på något sätt skulle harmoniseras i detta avseende. Något egentligt skäl härför kan kommittén emellertid inte finna. Tvärtom talar starka skäl för att använda sig av den definition som redan idag finns intagen i LSE. Detta är därför kommitténs förslag.

¹ Rådets direktiv (92/12/EEG) av den 25 februari 1992 om allmänna regler för punktskattepliktiga varor och om innehav, flyttning och övervakning av sådana varor (EGT L 76, 23.3.1992, s. 1), senast ändrat genom rådets direktiv (96/99/EG) av den 30 december 1996 (EGT L 8, 11.1.1997, s. 12).

4.2 En ny generell nedsättningsregel - begränsningsregeln

Kommitténs förslag: En objektiv och generellt verkande begränsningsregel införs. Denna skall gälla i stället för nu gällande 0,8- och 1,2-procentsregler. Regeln är utformad för att begränsa energi- och koldioxidskatteuttaget för de mest energiintensiva företagen. Nivån sätts till 0,7 procent av företagets försäljningsvärde.

Regeln har utförligt kommenterats i kapitel 3. Allmänt kan dock sägas att regeln utnyttjar den definition av försäljningsvärde som hittills tillämpats vad beträffar 0,8-procentsregeln. Några tillämpningsproblem bör därför inte uppstå. En skillnad i tillämpningen är dock att den nya regeln är en takregel och att någon skatt därför inte skall utgå när skatten överstiger 0,7 procent av företagets försäljningsvärde. För den nuvarande 0,8-procentsregeln gäller att 24 procent av den överstigande skatten skall betalas. Denna förändring bör dock inte innebära några problem i tillämpningen.

4.3 Begränsningsregelns förenlighet med EG:s regler om statligt stöd

4.3.1 Bakgrund

Vid utformningen av kommitténs förslag har ambitionen varit att göra det så lite beroende av EG-kommissionens skönsmässiga bedömningar som möjligt. Med detta får förstås att systemet utformats för att i möjligaste mån undvika att klassificeras som statsstöd. Ett sådant system har fördelen av att inte behöva vara beroende av kommissionens godkännande, vilket i sin tur medför bättre förutsättningar att vara långsiktigt hållbart då det inte är avhängigt tidsbegränsade beslut. Av konkurrensskäl är det dock nödvändigt att införa den föreslagna begränsningsregeln i systemet. Detta är en regel som kan komma att ifrågasättas av kommissionen då den utgör en avvikelse från systemet. Avsnittet nedan syftar till att utifrån EG-domstolens praxis ge stöd för kommitténs bedömning att en begränsningsregel med den objektiva utformning som kommittén föreslår *inte* är statsstöd utan i stället en allmän

åtgärd, eller möjligen ett undantag som är berättigat av det allmänna energibeskattningsystemets karaktär och systematik.

4.3.2 EG:s regler om statligt stöd

I kapitel 12.6 ges en utförlig redovisning för EG:s statsstödsregler, varför kommittén inledningsvis hänvisar till det avsnittet. I förevarande sammanhang är det framförallt fråga om att bedöma huruvida begränsningsregeln kan anses uppfylla det s.k. selektivitetskriteriet (se 12.6.1), eller om regeln kan betraktas som en allmän åtgärd. För att göra den bedömningen är det nödvändigt att analysera EG-domstolens praxis på området. EG-domstolen är enligt artikel 220 i EG-fördraget den högste uttolkaren av EG-rätten och kan således deklarerera rätten för samtliga medlemsstater med bindande verkan. Detta senare är viktigt att hålla i minnet vid bedömning av kommissionens uttalanden i olika sammanhang.

4.3.3 EG-domstolens praxis

En analys av EG-domstolens praxis bör göras med vetskapen om att domstolens rättstillämpning är dynamisk och kan förändras. När det gäller statsstödsreglerna finns enligt vår uppfattning ändå en förhållandevis hög grad av konsekvens i de bedömningar som domstolen gjort genom åren. Kommittén tar i det följande upp och berör en del av den rättspraxis som kan vara till särskild ledning för tolkning av frågan om den av kommittén föreslagna begränsningsregeln utgör statsstöd, dvs. om den uppfyller selektivitetskriteriet eller inte.

Mål C-173/73, Italien mot kommissionen.² Det här målet är sedan början av sjuttioalet. Det hindrar dock inte domstolen själv från att återopa det från gång till gång. Målet tas också upp på flera håll i doktrinen och får anses fortsatt relevant. I målet hade den italienska staten infört en skatteförmån för textil- och klädestillverkningsindustrin samt för mindre näringsidkare såsom hantverkare. Förmånen bestod i nedsättning av sociala avgifter hänförliga till barnbidrag från 15 till 10 procent. Förmånen hade inte anmälts till kommissionen som genom beslut krävde att den

² Mål 173/73 Italien mot kommissionen, REG 1974, s. 709, svensk specialutgåva, volym 2, s. 321.

italienska regeringen skulle upphöra med åtgärden. Beslutet överklagades till domstolen. Domstolen klargjorde att det är en åtgärds effekt och inte syftet bakom en åtgärd som är avgörande för om statligt stöd föreligger. Domstolens bedömning gick i korthet ut på att domstolen ansåg att statligt stöd förelåg eftersom åtgärden fick till effekt att produktionskostnaderna minskade för den italienska textilsektorn.

Mål C-75/97, Belgien mot kommissionen.³ I målet var fråga om en åtgärd som innebar att vissa företag fick delvis befrielse från sociala avgifter. Åtgärden var begränsad till att avse arbetare som arbetade ett visst antal timmar. Vissa särskilt angivna sektorer av förädlingsindustrin fick förhöjda avdrag eftersom dessa sektorer av den belgiska lagstiftaren ansågs vara utsatta för internationell konkurrens. Dessa sektorer utpekades genom hänvisningar i lagstiftningen till bland annat den statistiska näringsgrensindelning som följer av rådets förordning nr 3037/90. Kommissionen hade i beslut underkänt åtgärden såsom varande otillåtet statligt stöd. Den belgiska regeringen överklagade beslutet till EG-domstolen.

Domstolen resonerar i domen en hel del kring förutsättningarna för huruvida åtgärden skall bedömas uppfylla selektivitetskriteriet. Domstolen instämde inledningsvis i den belgiska regeringens och kommissionens gemensamma ståndpunkt att begränsningen av de omtvistade åtgärderna till att omfatta enbart arbetare och dessutom till dem vars arbetstid överskrider ett visst antal timmar inte var tillräckligt för att kunna leda till slutsatsen att det föreligger ett statligt stöd i den mening som avses i fördraget.

Domstolen invände däremot mot att de höjda avdragen enbart omfattade företag inom vissa sektorer av förädlingsindustrin. Den belgiska regeringen medgav att företag inom andra sektorer, som emellertid även de kännetecknas av att där förekommer manuell arbetskraft, inte omfattas av förmånen av de höjda avdragen. Bland dessa förekommer dels företag inom sektorer av förädlingsindustrin som inte utpekats i lagstiftningen, dels de som tillhör tjänstesektorn och byggbranschen. Domstolen anförde vidare att kommissionen i motiveringen till det ifrågasatta beslutet med rätta konstaterat att begränsningen av de höjda avdragen till vissa verksamhetssektorer innebär att dessa avdrag är selektiva. Varken det höga antal företag som åtnjuter stöd eller den omständigheten att dessa företag tillhör olika och betydande

³ Mål C-75/97 Belgien mot kommissionen, REG 1999, s. I-3671.

industrisektorer medför att åtgärden utgör en allmän ekonomisk-politisk åtgärd. Domstolens slutsats var att en åtgärd, som har till syfte att främja att det skapas arbetstillfällen genom att för vissa företag minska de sociala avgifterna, kvalificeras som statligt stöd när den inte är berättigad genom det allmänna socialförsäkrings-systemets karaktär eller systematik.

Mål C-156/98, Tyskland mot kommissionen.⁴ I målet var fråga om en skattelättnad som under vissa förutsättningar kunde utges till förmån för företag med högst 250 anställda och med säte och bolagsledning i de nya tyska delstaterna eller i Västberlin. Av särskild betydelse i förevarande sammanhang är det uttalande domstolen gör i p. 22 där man säger att det är ostridigt att den skattelättnad som beviljas skattskyldiga, som säljer vissa tillgångar och som kan avräkna vinsten från försäljningen vid förvärv av andra tillgångar, ger dessa en förmån, som på grund av att det är en generell regel som tillämpas utan åtskillnad på alla näringsidkare, inte utgör ett stöd till de skattskyldiga i den mening som avses i relevanta bestämmelser i fördraget. Däremot ansåg domstolen den aktuella åtgärden vara statligt stöd, bland annat beroende på den regionala differentieringen som var en del av åtgärden.

Mål C-143/99, Adria-Wien m.fl.⁵ Målet refereras mera utförligt i avsnitt 12.6.6. Kommittén går här endast in på domstolens belysning av frågan om selektivitet. Vid en analys av domstolens dom kan inledningsvis konstateras att omständigheterna i sak inte i någon avgörande del skiljer sig från ett liknande tänkt svenskt återbetalningssystem. Frågan är då vad domstolen sagt om detta. Inte förvånande blir svaret att systemet är selektivt om det endast avser tillverkande företag. När det gäller en statlig åtgärd som utan åtskillnad gynnar alla företag som är etablerade i landet anför domstolen att en sådan åtgärd inte kan utgöra ett statligt stöd. Domstolen anför vidare att nationella bestämmelser, som de som är aktuella i målet, inte utgör statligt stöd i den mening som avses i artikel 87 i fördraget, när de är tillämpliga på alla företag som är etablerade i landet, oavsett företagens verksamhetsinriktning.

⁴ Mål C-156/98, Tyskland mot kommissionen, REG 2000 s- I-6857.

⁵ Mål C-143/99 Adria-Wien Pipeline GmbH, Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke GmbH mot Finanzlandesdirektion für Kärnten, REG 2001 s. I-8365.

4.3.4 Bedömning

Kommitténs bedömning: Begränsningsregeln utgör inte statsstöd enligt EG-fördraget och behöver därför inte anmälas till EG-kommissionen för prövning.

Enligt kommitténs mening är begränsningsregeln utformad på ett sådant sätt att den svårligen kan betraktas som statsstöd. Den omfattar hela näringslivet och begränsar skatten enligt ett objektiva kriterium. Inte heller finns det något utrymme för skönsmässiga bedömningar från statsmakternas sida. Den rättspraxis som redovisats ovan ger fullt stöd för denna bedömning. Ytterligare stöd för att ha två olika beskattningsnivåer finns i det nya energibeskattningsdirektivet, även om detta i sig inte är någon garanti för att en regel inte skall klassificeras som statsstöd.