

# Bokanmälningar

## Skatt på energi, SOU 1982:16

I och med publiceringen av *Skatt på energi* föreligger energiskattekommitténs förslag till framtida energibeskattnings i Sverige. Betänkandet är en väl strukturerad och klart skriven redogörelse för kommitténs överväganden och förslag. Man har bemödat sig om att genomföra en principiell diskussion om de samhällsekonomiska motiven för energibeskattnings. Vidare har man med hjälp av Forskningsgruppen för energisystemstudier vid Stockholms universitet (FFE) i siffror försökt belysa de samhällsekonomiska effekterna av att antal specificerade energiskattesystem.

Energiskattekommittén hade två huvuduppgifter. Den första var att lämna förslag till hur energibeskattnings skulle kunna inordnas i mervärdeskatte-systemet. Den andra var att utforma ett energiskattesystem med vars hjälp statsmakterna skulle kunna styra energianvändnings utveckling. Enligt direktiven skall dessa förändringar av energiskattesystemet vara neutrala med avseende på statens totala skatteinkomster. Den intressanta, och kontroversiella, delen av energiskattekommitténs förslag är givetvis den som avser energiskattens roll som styrmedel i energipolitiken.

Kapitel 2 ger en översikt av det svenska energisystemet, medan kapitel 3 innehåller en ganska noggrann genomgång av den gällande energibeskattnings. Här bör två förhållanden noteras. För det första är energiförsäljning för närvarande inte föremål för mervärdesbeskattnings. För det andra innehåller

det nuvarande systemet några mycket viktiga nedsättningsregler. Till dessa hör regeln att den totala energiskattebelastnings är maximerad till en viss andel av saluvärdet, f n 1,6 procent i skogsindustrin och 1,3 procent i övriga branscher. För de energikrävande delarna av industrin innebär detta att energiskatten i praktiken kan betraktas som en omsättningsskatt. I dessa delar av näringslivet, som svarar för ca 60 procent av industrins användning av el och olja, påverkar energiskatten således knappast valet av produktionsteknik.

I kapitel 4 ges en beskrivning av mervärdeskatte-systemet och i kapitel 5 redovisas den nuvarande energibeskattnings omfattning och fördelning på olika typer av skattskyldiga. Det kan nämnas att om statens inkomster från energibeskattnings beräknas med utgångspunkt i 1981 års energiskattsatser (allmän energiskatt, beredskapsavgift, särskild bensinskatt och kilometer-skatt) och 1979 års energianvändning, blir det totala beloppet 17 905 milj kr. Om motsvarande kalkyl genomförs med 1979 års skattsatser, blir den resulterande skatteintäkten 9 395 milj kr. En betydande höjning av energibeskattnings har alltså genomförts under senare år.

Kapitel 6 ägnas åt en principiell diskussion om samhällsekonomiska motiv för energibeskattnings. Utgångspunkten för detta resonemang är välkänd för ekonomer; energipolitikens primära syfte anges vara att motverka mark-

nadsbrister som t ex externa effekter, kollektiva varor och stordriftsfördelar, dvs förhållanden som medför avvikelser mellan marknadspriser och samhällseconomiska marginalkostnader. Därmed bör energiskatterna avpassas så att en rimlig överensstämmelse mellan marknadspriser (inklusive skatt) och samhällseconomiska marginalkostnader för energi uppnås.

Emellertid anförs också en annan typ av motiv för energibeskattnig. Man säger nämligen att energibeskattnigen bör medverka till att realisera de mål för energipolitiken som statsmakterna nyligen lagt fast. Till dessa hör målet att försöka uppnå en så låg energianvändningsnivå som möjligt, givet vissa andra mål för samhällsutvecklingen, liksom målet att starkt reducera oljeanvändningen till förmån för inhemska förnybara energikällor. Denna andra typ av motiv för energibeskattnig är dock antingen överflödlig eller oförenlig med de grundläggande motiv som tidigare angivits.

Om de energipolitiska målen utformats med hänsyn till de samhällseconomiska kostnader och intäkter som är förenade med olika typer av energianvändning, så är det ju fullt tillräckligt för kommittén att utgå från den första typen av motiv för energibeskattnig. Uppgiften begränsas till att identifiera de viktigaste avvikelserna mellan marknadspriser och samhällseconomiska marginalkostnader för energi och att föreslå lämpliga korrigerande skatte- och subventionssatser.

Ett alternativt, och enligt min mening mycket rimligare, antagande är att de energipolitiska målformuleringarna i väsentliga delar *inte* har sin grund i en avvägning mellan samhällseconomiska kostnader och intäkter. Ett energiskattsystem som bringar marknadspriserna på energi i rimlig överensstämmelse med energins samhällseconomiska marginalkostnader kan därmed knappast väntas realisera de energipolitiska målen. Likaså kan ett energiskattsystem som utformats för att realisera de energipolitiska målen knappast väntas bidra till att eliminera väsentliga mark-

nadsbrister. En diskussion om de energipolitiska målformuleringarna mot bakgrund av kommitténs uppfattning om de grundläggande motiven för energibeskattnig hade onekligen varit på sin plats i *Skatt på energi*.

I kapitel 7 redovisas kommitténs förslag och i kapitel 8 presenteras en undersökning av de samhällseconomiska effekterna i skilda hänseenden av bl a det föreslagna energiskattsystemet. Detta system kan sägas ha tre delar, nämligen

- a. mervärdeskatt på energi (med vissa undantag, bl a all bensin användning);
- b. en likformig styckskatt, beräknad på energiinnehållet, på alla energiråvaror samt på el från vatten- och kärnkraftverk;
- c. miljö- eller energipolitiskt motiverade avvikelser, uppåt eller neråt, från den energilikformiga styckskatten.

Den nya energibeskattnigen kan således sägas bestå av en fiskalt motiverad mervärdeskatt och en miljö- eller energipolitiskt motiverad styrs katt. En hel del kan sägas om detta förslag, men jag skall begränsa mig till ett par punkter i anslutning till den speciella styrs katten.

För det första ställer jag mig ytterst tveksam till den energilikformiga skatten på alla typer av energi. En sådan generell skatt borde ju ha sin grund i att någon generell knapphet på energi, nu eller i framtiden, inte kommer till uttryck i de priser som etableras på energimarknaderna. Att så skulle vara fallet är inte uppenbart för mig och någon diskussion om denna fråga förs inte i betänkandet. I stället hänvisas till ett inte närmare motiverat uttalande i energipropositionen om önskvärdheten av en låg energianvändningsnivå. Detta framstår som en bräcklig grund för införandet av en allmän energilikformig skatt.

Kommittén föreslår även ett påslag på den energilikformiga skatten på olja. Motivet för denna differentiering är att det anses föreligga risk för framtida

prisökningar och leveransavbrott för detta energislag. I och för sig finns det efter 1970-talets erfarenheter skäl att räkna med sådana risker. Den centrala frågan i detta sammanhang är emellertid inte huruvida sådana risker föreligger eller inte. Vad saken gäller är dels oljeanvändarnas förmåga att någorlunda korrekt bedöma osäkerheten beträffande framtida pris och tillgänglighet på olja, dels möjligheterna att genom olika åtgärder "försäkra" sig mot de risker som är förenade med en fortsatt hög oljeanvändning.

Man kan givetvis argumentera för att uppbyggnaden av kunskaper om oljemarknaden är en process med betydande stordriftsfördelar och att den kunskap som genereras har karaktären av kollektiv vara. Därmed kan man hävda att statsmakterna bör bygga upp en kompetens att bedöma oljemarknadsutvecklingen och att de bedömningar som då kommer fram även bör bli styrande för flertalet beslut som rör den framtida oljeanvändningen. Det kan hända att energiskattekommitténs förslag om en särskilt hög oljebeskattning bygger på denna typ av överväganden, men det kan man inte läsa sig till i *Skatt på energi*.

Som nämndes ovan innehåller nuvarande energiskattesystem några betydelsefulla nedsättningsregler. Om dessa nedsättningsregler skulle slopas, skulle energiskattebelastningen i de mest energikrävande delarna av industrin (massa- och pappersindustri, gruvor och metallverk, jord- och stenindustri samt delar av den kemiska industrin) öka till två å tre gånger den nuvarande nivån. Inför detta perspektiv har energiskattekommittén fått kalla fötter. Trots att man allmänt hävdar principen att samma energislag skall beskattas lika i alla användningar, föreslår man att lägre energiskattesatser även i framtiden skall gälla för de mest energikrävande delarna av industrin.

Motivet för dessa undantagsregler är de konkurrenskraftsproblem som man anser skulle bli följderna av en generell tillämpning av den föreslagna energibeskattningen. Med all aktning för den

svenska ekonomins konkurrenskraftsproblem är detta en olycklig sammanblandning av energipolitik och industripolitik. Om man anser att de olika energislagens marknadspriser inte på ett godtagbart sätt reflekterar deras samhällsekonomiska marginalkostnader, bör detta korrigeras med lämpliga skatter eller subventioner. Om vissa företag råkar ut för konkurrenskraftsproblem, kan detta ha sin grund i två förhållanden.

För det första kan de resurser som dessa företag använder vara övervärderade. Lösningen är då att på något lämpligt sätt bringa överensstämmelse mellan resursernas priser och samhällsekonomiska marginalkostnader. För det andra kan det vara så att det samhällsekonomiska alternativvärdet av de resurser som företaget använder överstiger värdet av dess produktion. I detta fall bör företaget läggas ned. I inget fall är det motiverat att ge företagets tillgång till resurser till priser som understiger dessas samhällsekonomiska alternativutnyttjandevärde.

Det finns också skäl att något kommentera den miljöpolitiskt betingade differentieringen av den föreslagna styrskatten på energi. Först bör det noteras att skälet till denna sammanblandning av miljöpolitik och energipolitik är det enkla förhållandet att energiskatten i praktiken måste avse olika energibärare, dvs olja, kol etc. Eftersom utvinningen av "nyttig" energi från dessa energibärare i allmänhet är förenade med miljöeffekter, finns det skäl att göra en miljöpolitiskt betingad differentiering av skatten på olika energibärare.

Den teknik som energiskattekommittén härvidlag använt är att föreslå nedsättning av skatten på särskilt miljövänliga varianter av olika energibärare. Exempelvis föreslås skatten på svavelfattig lätt eldningsolja bli 100 kr/m<sup>3</sup> lägre än skatten på motsvarande "normalsvavlig" olja. Detta är emellertid en olycklig konstruktion. Visserligen gynnas "svavelfattiga" uppvärmningsformer men bara så länge som man håller sig till oljeeldning. Elvärme, baserad på

vatten- eller kärnkraft eller på fossileldade kraftverk med rökgasrening, erhåller ingen motsvarande skatterabatt trots att denna uppvärmningsform är minst lika "svavelsnål" som eldning med lågsvavlig olja.

Även om man således kan vara kritisk mot energiskattekommitténs betänkande på dessa och några punkter till, är huvudintrycket av kommitténs förslag ändå positivt. Det representerar ett väl genomarbetat förslag till förhållandevis generella styrmedel för att realisera de energipolitiska målen. Därmed

har energiskattekommittén åstadkommit en värdefull motvikt till de förslag till långtgående, selektiv reglering av energimarknaderna som framkommit i en del andra utredningar om den framtida energipolitiken. I vissa delar kan det rationella i de energipolitiska målen visserligen ifrågasättas. Om man ändå avser att försöka realisera dem, får man hoppas att energiskattekommitténs förslag blir vägledande för valet av styrmedel.

*Lars Bergman*