BETÄNKANDE AV ENERGISKATTEKOMMITTÉN

SOU

1982:16

Skatt på energi

BETÄNKANDE AV ENERGISKATTEKOMMITTÉN

SOU

1982:16

Skatt på energi

Statens offentliga utredningar
1982:16
Budgetdepartementet

Skatt på energi

Betänkande av energiskattekommittén

Stockholm 1982

Omslag Jan Bohman
Jernström Offsettryck AB

ISBN 91-38-06819-2
ISSN 0375-250X

Gotab, Stockholm 1982

Till statsrådet och chefen för budgetdepartementet

Energiskattekommittén tillsattes efter bemyndigande av regeringen den 1 mars 1979.

Kommittén har haft följande sammansättning:

Ledamöter

F. borgarrådet Per-Olof Hanson, ordförande
Direktör Per Anders Örtendahl (t. o. m. 1981-12-14)
Riksdagsledamoten Ivar Franzén (fr. o. m. 1981-12-14)
Riksdagsledamoten Lennart Blom
Riksdagsledamoten Rune Carlstein
Riksdagsledamoten Lilly Hansson (t. o. m. 1979-10-31)
Riksdagsledamoten Bengt Silfverstrand (fr. o. m. 1979-10-31)

Sakkunniga

F. departementsrådet Hans Fridolin
Departementsrådet Leif Lindstam
Direktör Erik Eklund
Fil. lic. Gösta Dahlström
Utredningssekreterare Claes Ljung
Utredningssekreterare Monica Ulfheim (t. o. m. 1980-03-24)
Utredningssekreterare Anders Leijon (fr. o. m. 1980-08-01)

Experter

Direktör Palle Andersson (fr. o. m. 1980-03-24)
Docent Alf Carling (fr. o. m. 1980-07-01)
Driftdirektör Sven Lalander (fr. o. m. 1980-03-24)
Departementssekreteraren Dan Näsman

Sekretariatet

Statistikchefen Urban Aspén, huvudsekreterare, (fr. o. m. 1980-01-01)
Avdelningsdirektören Birgitta Fredholm, sekreterare, (fr. o. m. 1980-02-25 t. o. m. 1982-02-01)
Margareta Nitz (fr. o. m. 1980-12-08)

Kommittén överlämnar härmed betänkandet *Skatt på energi*

Reservation har lämnats av ledamoten Lennart Blom och särskilda yttranden av ledamoten Ivar Franzén, sakkunniga Gösta Dahlström, Erik Eklund och Claes Ljung samt experterna Palle Andersson, Sven Lalander och Dan Näsman

Stockholm i mars 1982.

Per-Olof Hanson

Lennart Blom *Rune Carlstein* *Ivar Franzén*

Bengt Silfverstrand

/Urban Aspén

Innehåll

Sammanfattning

I föreliggande betänkande redovisar energiskattekommittén förslag till ny energibeskattning samt belyser effekter i olika avseenden av denna beskattning.

I detta avsnitt ges en översikt av betänkandets disposition och huvudsakliga innehåll samt en sammanfattning av kommitténs förslag och en kortfattad redovisning av de bedömningar som legat till grund för förslagen. Vidare berörs de allmänna utgångspunkter som kommittén arbetat efter.

1 Direktiv

Kommittédirektiven redovisas i sin helhet i appendix 1.

Enligt direktiven är det angeläget att energibeskattningen får en utformning som ger den bästa möjliga energipolitiska styrfunktion samtidigt som de miljömässiga aspekterna tillgodoses och beskattningens statsfinansiella betydelse beaktas. Det framhålls särskilt att skatten bör utformas så att den främjar användning av sådana energivaror som ersätter olja.

Det ankommer inte på kommittén att överväga förändringar i den särskilda beredskapsavgiften för oljeprodukter.

Beträffande själva skatteutformningen anför direktiven att kommittén bör pröva möjligheterna att inrymma det nu energiskattebelagda området under mervärdeskatten samt införa en ny samhällsekonomiskt avvägd energiskatt i import- och producentledet. De sammanlagda skatteförslagen skall vidare tillföra staten oförändrade statsinkomster.

2 Betänkandets disposition

Kapitel 1 innehåller en redogörelse för hur arbetet i kommittén varit upplagt samt kontakter med olika intressentgrupper.

Kapitlen 2–5 beskriver nuläget i ett antal avseenden. I kapitel 2 redovisas energisystemets struktur beträffande produktion, distribution och användning av olika energivaror. Här diskuteras också tekniska och ekonomiska möjligheter att höja verkningsgraden i olika energiomvandlings- och distributionsled. I kapitel 3 och 4 beskrivs nuvarande punktbeskattning på energiområdet samt mervärdeskattesystemets generella uppbyggnad. I kapitel 5 redovisas nuvarande energibeskattnings totala statsfinansiella

avkastning samt fördelning på olika kategorier skattskyldiga.

I kapitel 6 redovisas och analyseras ett antal strategiska frågeställningar inför en omläggning av energibeskattningen samt diskuteras vilka samband som råder mellan energipolitiken och övriga samhällsmål. Här kartläggs också de faktorer som påverkar energipolitikens långsiktiga inriktning samt energibeskattningens begränsningar och möjligheter som styrmedel.

Tyngdpunkten i betänkandet ligger på kapitel 7 som innehåller kommitténs överväganden och förslag. Kapitel 8 inrymmer en kvantitativ effektredovisning av kommitténs förslag.

3 Allmänna utgångspunkter

Huvudmotivet för den här föreslagna omläggningen av energibeskattningen är att denna bättre skall tjäna som energipolitiskt styrmedel. Sverige kan under de närmaste årtiondena bedömas stå inför omfattande svåra och kostnadskrävande omställningsproblem i energiförsörjningen. Oljeberoendet skall – enligt statsmakternas intentioner – väsentligt nedbringas. Oljeersättningsprogrammet innebär att oljeanvändningen i landet fram till 1990 skall minska med 12 miljoner ton, vilket innebär att oljans andel av den totala energikonsumtionen skall minska från nu ca 60 % till 40 % 1990. Därefter skall ytterligare minskning ske. Energiförsörjningen skall på sikt i huvudsak baseras på varaktiga, helst förnybara och inhemska energikällor med minsta möjliga miljöpåverkan. – Nu föreliggande prognoser visar på svårigheter att realisera dessa mål. För att uppnå statsmakternas målsättningar erfordras mycket kraftigt tilltagna styrmedel. Betydelsen i sammanhanget av prisstyrning genom skatter och avgifter betonas särskilt i 1981 års energipolitiska riktlinjer som ett *huvudmedel* att genomföra energipolitiken.

Kommittén anser att en självklar utgångspunkt för ett minskat oljeberoende är ett effektivt energihushållningsprogram, men anser samtidigt det som tveksamt att redan under den närmaste tioårsperioden våga räkna med mycket stora resultat på grundval av energibeskattningens dimensionering och inriktning. Man bör också med viss försiktighet motse effekterna av olika ekonomiska styrmedel eftersom kunskaperna om deras påverkan på ex. energianvändningen är ofullständiga. Därtill kommer ovissheten om den internationella prisutvecklingen på framförallt olja och kol.

Energiskattekommittén vill emellertid redan här markera att om statsmakternas ambitioner beträffande den framtida energiförsörjningen – inte minst i fråga om oljeberoendet – skall kunna realiseras måste flera och kraftigt tilltagna styrmedel sättas in.

De kalkyler beträffande energianvändningen 1990 – som redovisas i kapitel 8 är behäftade med relativt stor osäkerhet. Detta gäller i synnerhet om den totala nivån för energiförbrukningen. Men osäkerhet råder även i andra avseenden. Med de antaganden som beräkningarna bygger på pekar de skattesatser som kommittén bedömt som möjliga bl. a. med hänsyn till sociala skäl, på att Sveriges oljeberoende 1990 kommer att ligga över de 40 % som målsättningen anger.

Den av kommittén föreslagna skärpta energibeskattningen bidrar till att styra mot de långsiktiga energipolitiska målen men är enligt kommitténs mening otillräcklig att – som enda styrmedel – förverkliga de energipolitiska programmen. Risk föreligger exempelvis att introduktionen av inhemska bränslen kommer att gå långsammare än vad som förutsatts och att inte heller den beräknade kolintroduktionen kommer att uppnås inom det aktuella tidsperspektivet. Kommittén noterar mot denna bakgrund att statsmakterna enligt beslut av regering och riksdag 1981 vid sidan av energibeskattningen kommer att sätta in andra typer av styrmedel – såväl administrativa som ekonomiska – samt information och rådgivning för att förverkliga de energipolitiska målen.

4 Kommitténs förslag

Beskattningsområdet

- Nuvarande allmänna energiskatt slopas och ersätts av en mervärdeskatt på energi (dock med nedan angivna begränsningar) samt en ny energipolitisk styrmedelsskatt.
- Följande begränsningar i mervärdeskattens omfattning föreslås:
  1 drivmedlen bensin, gasol och motoralkoholer inryms ej under mervärdeskatten
  2 fjärrvärme och stadsgas ingår under mervärdeskattens 60 %-regel.

Beskattningens storlek

- Den nya styrmedelsskatten får samma statsfinansiella omfattning som nuvarande allmänna energiskatt.
- Det sammanlagda skatteintaget på energivaror i form av mervärdeskatt på energi samt ny styrmedelsskatt överstiger nuvarande energibeskattning med ca 5 000 milj. kr., dvs. lika mycket som en mervärdeskattebeläggning enligt ovan kan beräknas ge.
- Det sålunda ökade skatteintaget återförs till konsumenterna genom en sänkning av den generella mervärdeskatteprocenten på alla varor och tjänster, innebärande att skatten på ett genomsnittshushåll i stort blir oförändrad.

Skattesatsdifferentieringar

Utifrån en för olika energislag framräknad energilikformig bas har skattesatsdifferentieringar skett i sänkande resp. höjande riktning, med hänsyn till en bedömning av energislagen med avseende på energipolitiska och miljöpolitiska syften.

- Skattesatsen enligt den nya styrmedelsskatten på *eldningsoljor, motorbrännolja* m. m. föreslås uppgå till 250 kr./m^3 mot nu gällande 207 kr./m^3. Tjocka eldningsoljor med mycket låg svavelhalt föreslås dock erhålla en skatterabatt på 100 kr./m^3. Inklusive nuvarande beredskapsavgift på 89

kr./m³ och mervärdeskatt uppgår skatten på Eo 1 för exempelvis hushållen till ca 700 kr./m³.

- *Kolskatten* höjes till 83 kr./ton, mot nu 12–14 kr./ton. Kommittén vill dock samtidigt markera den osäkerhet som f. n. präglar kolområdet vad gäller framtida miljökrav samt ev. krav på beredskapslagring. I den avvägning av kolskattens nivå som kommittén gjort har dessa ev. framtida kostnader för kolanvändning ej kunnat beaktas.
- *Inhemska fasta bränslen* träffas ej av den nya styrmedelsskatten, men – liksom i nuvarande ordning – av mervärdeskatt. Kommittén har i sin bedömning därvid även beaktat frågan om sådan vedråvara som används både för industriellt bruk och uppvärmningsändamål, men anser att berörd fråga lämpligen bör hanteras med administrativa styrmedel.
- Naturgasen beskattas med 50 kr./per 1 000 m³.
- Elskatten differentieras efter framställningssätt. Kärnkraft – och vattenkraftverken påförs en skatt på 2 öre per utlevererad kWh. För övrig elkraft beskattas utnyttjad råvara. Elkraft framställd på basis av inhemska fasta bränslen går därmed fria från den särskilda styrskatten. Detsamma gäller vindkraften. Dessa typer av elkraft beskattas endast med mervärdeskatt. Inklusive mervärdeskatt kommer elbeskattningen för ej mervärdeskatteskyldiga att variera inom intervallet 6–9 öre/kWh. Näringslivets elskattebelastning stannar vid drygt 2 öre/kWh.
- Kommittén föreslår ingen förändring i det nuvarande totala skatteuttaget på *normalbensin,* däremot en skatterabatt på blyfri bensin. Denna skatterabatt skall vidare gälla miljövänliga alternativa drivmedel.

Dispenser från energiskatt

- Kommittén föreslår att skattebelastningen på vissa näringsområden som nu är helt befriade från energiskatt eller åtnjuter vissa dispenser från skatt, inte förändras. Dispensreglerna föreslås dock förändras så att beskattningen ger bättre incitament till energihushållning än f. n.

Övervinster på vattenkraft

- Kommittén anser att en sådan ev. beskattning ej skall ske inom energibeskattningens ram.

Övergångsbestämmelser

- Kommitténs jämfört med nuläget skärptare energibeskattning kan bedömas främst beröra småhusägare med oljeeldning samt hyresgäster i flerfamiljshus med egen oljepanna. Kommittén föreslår därför en övergångsvis dämpning av skatteökningen på dessa hushållskategorier genom att under förslagsvis en tvårsperiod låta eldningsoljorna beskattas enligt mervärdeskattens 60 %-regel. Härigenom skapas ökat tidsutrymme för en anpassning för dessa kategoriers energikonsumtion.

Summary

In this report the Energy Taxation Committee puts forward proposals concerning a new system of energy taxation and describes the effects of this taxation in various respects.

This section contains a description of the structure and principal content of the report, together with a summary of the Committee's proposals and a short account of the underlying deliberations. The general premises on which this Committee has operated are also touched on.

1 Terms of Reference

The Committee's terms of reference are reproduced in full in Appendix 1.

The terms of reference state that it is essential for energy taxation to be designed in a manner affording the best possible energy control function while at the same allowing for environmental considerations and the importance of taxation to national government finance. It is particularly stated that the tax should be designed so as to encourage the use of energy raw materials which can be subsituted for oil.

It has not been the Committee's task to consider changes in the special strategic preparedness charge on oil products.

Concerning the actual design of taxation, the terms of reference require the Committee to consider the possibilities of accomodating the field now covered by energy taxation within the VAT-system and of introducing a new socio-economically balanced energy tax at importation and producer levels. The combined taxation proposals, moreover, are to leave national government revenues unaltered.

2 Structure of the Report

Chapter 1 describes the organization of the Committee's work and its contacts with various interest groups.

Chapters 2–5 describe the present situation in a number of respects. Chapter 2 describes the structure of the energy system in terms of the production, distribution and use of various commodities. This chapter also

includes a discussion of the technical and economic possibilities of improving the efficiency of various stages of energy conversion and distribution. Chapters 3 and 4 describe specific taxation in the energy sector today, together with the general structure of the VAT system. Chapter 5 deals with the total national Government revenue at present derived from energy taxation and with the breakdown of that taxation into categories of taxpayer.

In chapter 6 a number of strategic issues connected with a redeployment of energy taxation are described and analysed, and this chapter also includes a discussion of existing relations between energy policy and other social objectives. A survey is presented of the factors influencing the long-term focus of energy policy and of the limitations and potentialities of energy taxation as a policy lever.

The main substance of the report comes in chapter 7, containing this Committee's deliberations and recommendations. Chapter 8 contains a quantitative description of the effects of the Committee's recommendations.

3 General Premises

The principal aim of the proposed redeployment of energy taxation is to provide a better instrument of energy policy. During the next few decades Sweden is likely to be faced with extensive, difficult and costly problems of adjustment with regard to energy supply. The Government and Riksdag have declared their intention of substantially reducing the country's dependence on oil. The oil replacement programme provided for a reduction of Sweden's oil consumption by 12 million tonnes by 1990, which will mean reducing the contribution of oil of total energy consumption from about 60 % at present to 40 % in 1990. A further reduction is planned thereafter. Energy supply is eventually to be based principally on durable and, preferably, renewable and native energy sources with the least possible environmental impact. Current forecast indicate that there will be difficulties involved in realizing these aims. Very powerful policy levers will be required in order to achieve the targets set by the Government and Riksdag. The importance in this context of price control via taxes and charges is particularly emphasized in the 1981 energy policy guidelines as a *principal means* of implementing energy policy.

The Committee feels that an efficient energy conservation programme is an essential precondition of reducing our dependence on oil, but at the same time it doubts whether very great results can be expected during the coming 10-year period from the dimensioning and focus of energy taxation. A certain amount of caution should also be exercised concerning the effects of various enonomic policy levers, in view of our incomplete knowledge concerning their impact on energy use, for example. To this must be added uncertainty concerning the development of international prices, especially those of coal and oil.

Before going any further, however, the Energy Taxation Committee wishes to make it clear that, if the aims of the Government and Riksdag concerning future energy supply–not least as regards dependence on oil–are

to be attainable, more numerous and powerful levers must have to be employed.

Quite considerable uncertainty attaches to the caculations of energy use in 1990 presented in chapter 8. This applies particularly to the total level of energy consumption, but uncertainty also prevails in other respects. Given the assumptions on which the calculations are based, the taxation rates which the Committee has judged possible, partly with regard to social considerations, indicate that Sweden's dependence on oil in 1990 will exceed the 40% indicated by the target.

The intensified energy taxation proposed by the Committee will help to further the long-term aims of energy policy but, in the Committee's opinion, will of itself be insufficient to accomplish the programmes of energy policy. For example, there is a risk of the introduction of native fuels proceeding more slowly that has been assumed and of the introduction of coal falling short of the amount estimated for the period in question. Against this background, the Committee notes that, according to a resolution passed by the Government and Riksdag in 1981, energy taxation is to be combined with policy levers of other kinds–both administrative and economic–and also with information and consulting activities in pursuit of the goals of energy policy.

4 The Committee's Recommendations

Taxation

The present general tax on energy to be abolished and replaced by VAT on energy (subject to the limitation indicated below) and by a new energy control tax.

The following VAT restrictions are proposed:

1) petrol, LPG and motor alcohol used as propellents not to be subject to VAT.
2) district heating and town gas to come under the 60% rule for VAT.

The volume of taxation

The new propellant tax to yield the same amount of national government revenue as the existing general energy tax.

The total taxation revenue accruing on energy commodities in the form of VAT on energy and a new propellant tax to exceed present energy taxation by about Skr 5 000m., i.e. the equivalent of what VAT as described above can be expected to yield.

This tax increment to be refunded to consumers through a reduction of general VAT on all good and services, so that the tax on an average household will on the whole remain unchanged.

Tax differentiations

Tax differentiations in both directions have been designed using a uniform energy base calculated for various types of energy, allowance being made for

an assessment of different types of energy with regard to the aims of energy policy and in environmental policy.

It is proposed that the taxation rate for the new policy tax on fuel oils, propellants etc. be made Skr 250/m^3 instead of Skr 207/m^3 as at present. A tax discount of Skr 100/m^3 is proposed, however, for heavy fuel with very low sulphur content. Thus the tax on grade 1 fuel oil for households, for example, including the present strategic preparedness charge of Skr 89/m^3 and VAT will amount to some. Skr 700/m^3.

Coal tax to be raised to 83 kr/tonne, from the present rate of Skr 12–14/tonne. The Committee wishes, however, to stress the uncertainty now prevailing in the coal sector concerning future environmental stipulations and possible emergency storage requirement. When gauging the level of coal tax, the Committee has not been able to take these possible future costs of coal use into consideration.

Native solid fuels will not be subject to the new policy tax but will remain available for VAT. In this connection, the Committee has also considered the question of raw timber used both industrial and for heating purposes, but it feels that this question ought preferably to be dealt with by administrative means.

Natural gas to be taxed at a rate of Skr 50 kr/1 000 m^3.

Electricity tax to be differentiated according to the mode of production. Nuclear and hydropower plants to be taxed at a rate of Skr 0.02 per kWh. For other electric power, tax to be levied on the raw material used. In this way electric power based on native solid fuels will be exempt from the special policy tax, as will wind power. These types of electric power will be subject to VAT only. Thus the rate of electricity taxation per kWh will vary widely.

Electricity tax, inclusive of VAT, levied on VAT exempted users will various between Skr 0.06–0.09/kWh. The electricity tax load on enterprise will be limited to just over Skr 0.02/kWh.

No change is proposed by the Committee in the total taxation now levied on standard petrol, but a tax discount is recommended for lead-free petrol. This tax discount is also to apply to environmentaly positive alternative propellants.

Energy tax exemptions

The Committee recommends that the tax load on certain sectors of enterprise now completely exempt from energy tax or enjoying certain tax exemptions be left unaltered. Amended rules of exemption are proposed, however, in order for taxation to furnish better energy conservation incentives than at present.

Excess profits from hydropower

The Committee does not feel that any taxation of this kind should be levied within the framework of energy taxation.

Interim provisions

The heavy energy taxation proposed by the Committee can be expected mainly to effect owners of oilheated single-family dwellings and tenants of multi-family dwellings with separate oil heating. The Committee therefore recommends a transitional limitation of the tax increase incurred by these household categories, by taxing fuel oils according to the 60% VAT rule for, it is suggested, a two-year period. This will provide an additional breathing space for the modification of energy consumption by these categories.

an assessment of different types of energy with regard to their [illegible]

policy and in environmental policy.

The heavy energy taxation proposed by the Committee can be expected mainly to effect owners of oil-heated single-family dwellings and tenants of multi-family dwellings with separate oil heating. The Committee therefore recommends a transitional limitation of the tax increase incurred by these household categories, by taxing fuel oils according to the 6% VAT rule for a period of two years. This will provide an additional breathing space for the modification of energy consumption by these categories.

Coal tax to be raised to Skr 10/tonne, from the present rate of Skr 12-14/tonne. The Committee wishes, however, to stress the uncertainty now prevailing in the coal sector concerning future environmental stipulations and possible emergency storage requirement. When gauging the level of coal tax, the Committee has not been able to take these possible future costs of coal use into consideration.

Native solid fuels will not be subject to the new policy tax but will remain available for VAT. In this connection, the Committee has also considered the question of raw timber used both industrial and for heating purposes, but it feels that this question ought preferably to be dealt with by administrative means.

Natural gas to be taxed at a rate of Skr 50 kr/1 000 m³.

Electricity tax to be differentiated according to the mode of production. Nuclear and hydropower plants to be taxed at a rate of Skr 0.02 per kWh. For other electric power, tax to be levied on the raw material used. In this way electric power based on native solid fuels will be exempt from the special policy tax, as will wind power. These types of electric power will be subject to VAT only. Thus the rate of electricity taxation per kWh will vary widely.

Electricity tax, inclusive of VAT, levied on VAT exempted users will various between Skr 0.06-0.09/kWh. The electricity tax load on enterprise will be limited to just over Skr 0.02/kWh.

No change is proposed by the Committee in the total taxation now levied on standard petrol, but a tax discount is recommended for lead-free petrol. This tax discount is also to apply to environmentaly positive alternative propellants.

Energy tax exemptions

The Committee recommends that the tax load on certain sectors of enterprise now completely exempt from energy tax or enjoying certain tax exemptions be left unaltered. Amended rules of exemption are proposed, however, in order for taxation to furnish better energy conservation incentives than at present.

Excess profits from hydropower

The Committee does not feel that any taxation of this kind should be levied within the framework of energy taxation.

Författningsförslag

1 Förslag till Lag om ändring i lagen (1968:430) om mervärdeskatt

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1968:430) om mervärdeskatt[1] att 8, 13, 14 och 59 §§, p. 1 och 2 av anvisningarna till 2 § samt anvisningarna till 8 § skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse | *Föreslagen lydelse*

8 §[2]

Från skatteplikt undantages

1) skepp för yrkesmässig sjöfart, fartyg för yrkesmässigt fiske eller för bogsering, bärgning eller livräddning, luftfartyg för yrkesmässig person- eller godsbefordran samt del, tillbehör och utrustning till sådant fartyg eller luftfartyg, när varan säljes eller uthyres till den som äger fartyget eller luftfartyget eller den som varaktigt nyttjar detta enligt avtal med ägaren eller när varan införes till landet för ägarens eller nyttjanderättshavarens räkning,

2) krigsmateriel som är underkastad utförselförbud och del till sådan krigsmateriel, när varan säljes till staten för militärt bruk eller för detta ändamål införes till landet för statens räkning,

3) läkemedel som utlämnas enligt recept eller säljes till sjukhus eller införes till landet i anslutning till sådan utlämning eller försäljning,

4) *elektrisk kraft, värme samt gas och annat bränsle för uppvärmning eller energialstring, dock icke ved, torv, T-sprit eller annan fotogen än* flygfotogen och fotogen för drift av snabbgående dieselmotor,

4) *bensin, motoralkohol och gasol som är skattepliktig enligt lagen (1961:372) om bensinskatt, elektrisk kraft och motorbrännolja till kommunikationsföretag för bandrift eller för förbrukning i fartyg eller luftfartyg samt* flygfotogen och fotogen för drift av snabbgående dieselmotor.

5) allmän nyhetstidning,

6) periodiskt medlemsblad eller periodisk personaltidning, när varan tillhandahålles utan vederlag eller till utgivaren, medlem eller anställd eller införes till landet under motsvarande förutsättningar, annan periodisk publikation som väsentligen framstår som organ för sammanslutning med huvudsakligt syfte att verka för religiöst, nykterhetsfrämjande, politiskt, miljövårdande, idrottsligt eller försvarsfrämjande ändamål eller att företrä-

[1] Lagen omtryckt 1979:304.

[2] Senaste lydelse 1979:1190.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

da handikappade eller arbetshindrade medlemmar samt utländsk periodisk publikation av annat slag när prenumeration på sådan publikation förmedlas mellan prenumerant och utländsk utgivare eller när sådan publikation inkommer direkt till prenumerant,

8) sådant alster av bildkonst som ägs av upphovsmannen eller dennes dödsbo,

9) vatten från vattenverk,

10) varulager, inventarium och annan tillgång som tillhör verksamhet, när överlåtelse sker i samband med överlåtelse av verksamheten eller del därav, fusion eller liknande förfarande,

12) trycksak som är tullfri enligt tulltaxan (1977:975) och framkallad eller enbart exponerad mikrofilm, när varan införes till landet som gåva eller annars utan vederlag, samt spritdryck, vin, starköl, tobaksvara, cigarrettpapper och cigarretthylsa vid införsel till landet i den ordning som avses i 18 § 4 lagen (1977:293) om handel med drycker eller i 1 § andra stycket lagen (1961:394) om tobaksskatt,

13) frimärke, dock icke vid omsättning eller införsel i särskild för butiksförsäljning avsedd förpackning,

14) dentalteknisk produkt, när den tillhandahålles tandläkare, dentaltekniker eller den för vilken produkten är avsedd.

(Se vidare anvisningarna.)

13 §[2]

Skatten utgår med *sjutton* och *sju* tiondels procent av beskattningsvärdet.	Skatten utgår med *sexton* och *en* tiondels procent av beskattningsvärdet.

14 §[3]

Beskattningsvärdet utgör	
1) vid omsättning av monteringsfärdigt hus samt vid servering, rumsuthyrning eller sådan uthyrning eller upplåtelse som avses i 10 § tredje stycket 60 procent av vederlaget och, vid uttag, 60 procent av saluvärdet,	1) vid omsättning av monteringsfärdigt hus, *stadsgas och fjärrvärme* samt vid servering, rumsuthyrning eller sådan uthyrning eller upplåtelse som avses i 10 § tredje stycket 60 procent av vederlaget och, vid uttag, 60 procent av saluvärdet,

2) vid omsättning av byggnads- eller anläggningsentreprenad eller annan tjänst som avser fastighet 60 procent av vederlaget och, vid uttag, 60 procent av saluvärdet, om ej annat följer av andra stycket,

3) vid annan omsättning vederlaget och, vid uttag, saluvärdet, om ej annat följer av tredje eller fjärde stycket.

Vid omsättning av tjänst som avses i 10 § första stycket 5 utgör beskattningsvärdet 20 procent av vederlaget och, vid uttag, 20 procent av saluvärdet. Motsvarande gäller vid omsättning av tjänst som avser

1) yttre ledning för vatten, avlopp, fjärrvärme, gas, olja, elektricitet, teleförbindelse, ånga eller liknande,

2) väg, gata, bro, parkeringsplats,

[2] Senaste lydelse 1981:992.

[3] Senaste lydelse 1979:1190.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

3) spåranläggning, flygfält, hamn, kanal eller annan farled,

4) mark för idrottsplan, skolgård, lekplats eller liknande anläggning.

Vid omsättning av kopior av ritningar eller motsvarande handlingar, vilka upprättats genom tjänst enligt 10 § första stycket 5 i samband med planerat eller pågående byggnadsarbete utgör beskattningsvärdet 20 procent av vederlaget och, vid uttag, 20 procent av saluvärdet.

Vid omsättning av tjänst enligt 10 § första stycket 1, som avser tvätt av textilt gods eller tvätt i förening med uthyrning av sådant gods, utgår beskattningsvärdet 60 procent av vederlaget, när tjänsten tillhandahölls staten eller kommun.

(Se vidare anvisningarna.)

59 §[4]

Mervärdeskatt utgår med *sjutton* och *sju* tiondels procent av beskattningsvärdet. För *monteringsfärdigt hus* utgår dock skatten med *tio* och *sextiotvå* hundradels procent av beskattningsvärdet.

Mervärdeskatt utgår med *sexton* och *en* tiondels procent av beskattningsvärdet. För *vara som anges i 14 § första stycket 1)* utgår dock skatten med *nio* och *sextiosex* hundradels procent av beskattningsvärdet.

Beskattningsvärdet är lika med varans värde, beräknat enligt 6 § tullförordningen (1973:979), med tillägg av tull samt annan statlig avgift eller skatt, mervärdeskatten inbegripen.

Vid bestämmande av beskattningsvärdet i fall som avses i 13 § tullförordningen iakttages att, om varan

reparerats i utlandet, beskattningsvärdet är lika med det belopp som betingats för reparationen med tillägg som i andra stycket sägs,

bearbetats på annat sätt eller tillverkats av svenskt eller i Sverige förtullat material, avdrag får medges för vad som i annan ordning belagts med mervärdeskatt,

tillverkats med utnyttjande av svenskt konstruktionsarbete eller annan liknande svensk prestation, avdrag får medges för värdet av sådant arbete eller sådan prestation.

Anvisningar
till 2 §

1. Verksamhet anses som yrkesmässig när inkomsten därav utgör skattepliktig intäkt av jordbruksfastighet, av annan fastighet eller av rörelse enligt kommunalskattelagen (1928:370). Som yrkesmässig verksamhet räknas även realisation av levande och döda inventarier i jordbruksfastighet, även om intäkten därav icke är skattepliktig enligt kommunalskattelagen. Som yrkesmässig räknas även omsättning av vara från fastighet som avses i 24 § 2 eller 3 mom. kommunalskattelagen och uthyrning enligt 2 § fjärde stycket av sådan fastighet samt annan verksamhet i vilken varor eller tjänster omsätts under rörelseliknande former.

[4] Senaste lydelse 1981:992.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

Den som yrkesmässigt omsätter tjänst som avses i 10 § första stycket 2 eller 4 anses bedriva yrkesmässig byggnadsverksamhet. Sådan verksamhet omfattar även tjänst som den skattskyldige utför eller låter utföra på fastighet som för honom utgör lagertillgång i förvärvskällan rörelse enligt kommunalskattelagen. Som lagertillgång i byggnadsverksamhet skall dock enligt denna lag ej räknas fastighet som avses i 24 § 2 mom. kommunalskattelagen och som av den skattskyldige stadigvarande brukas som bostad eller för fritidsändamål.

Försäljning av inventarier, material, avfallsprodukter eller liknande varor i verksamhet som icke medför skattskyldighet anses ej som yrkesmässig. Som yrkesmässig anses dock försäkringsföretags omsättning av vara som övertagits i samband med skadereglering och finansieringsföretags omsättning av vara som enligt köpeavtal återtagits av företaget. Som yrkesmässig anses alltid omsättning av vara som vid förvärvet eller införseln har varit undantagen från skatteplikt enligt 8 § 1. Tillhandahållande av kost åt personal anses som yrkesmässig verksamhet endast när det sker i serveringsrörelse. Skattskyldigs försäljning av personbil eller motorcykel anses som yrkesmässig, endast om rätt till avdrag för ingående skatt som hänför sig till den skattskyldiges förvärv av fordonet har förelegat.

Utgivning av program eller katalog för verksamhet som ej medför skattskyldighet anses icke som yrkesmässig.

Som yrkesmässig anses ej heller tillhandahållande eller uttag av värme i verksamhet som är att hänföra till annan fastighet enligt kommunalskattelagen i annat fall än som avses i 2 § fjärde stycket eller från en anläggning som tillkommit och utyttjas för att i första hand tillgodose eget behov av värme för verksamhet som inte medför skattskyldighet enligt denna lag, t. ex. sjukvård eller allmän förvaltning. Vad som sägs i detta stycke gäller även om tillhandahållandet sker från en formellt fristående anläggning eller av en för ändamålet bildad samfällighet.

Utländsk företagare anses bedriva yrkesmässig verksamhet här i landet även när han omsätter varor som han lagt i lager eller förvärvat inom eller infört till landet för leverans efter montering, installation eller annan tjänst eller inom landet tillhandahåller byggnadsentreprenad eller annan tjänst.

Föreligger skattskyldighet för utländsk företagare, som icke är bosatt eller icke stadigvarande vistas här i landet eller, om fråga är om juridisk person, icke har fast driftställe här i landet, skall företagaren företrädas av en av länsstyrelsen godkänd representant. Sådan representant skall enligt fullmakt av den utländske företagaren som ombud för företagaren svara för redovisningen av skatt för den verksamhet som skattskyldigheten omfattar och i övrigt företräda den utländske företagaren i frågor som gäller skatt

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

enligt denna lag. Länsstyrelsen kan kräva, att säkerhet skall ställas för skattens betalning. Underlag för kontroll av skatteredovisningen skall finnas tillgängligt hos representanten.

Verksamhet som staten eller kommun bedriver för att uteslutande tillgodose eget behov räknas som yrkesmässig endast när den drives i bolagsform eller liknande. Detta gäller även vid ekonomiskt samgående mellan staten och kommun eller mellan kommuner för verksamhet som avser visst gemensamt ändamål. Med kommun förstås även landstingskommun.

Bedriver staten, kommun eller kommuner var för sig eller gemensamt verksamhet som icke uteslutande tillgodoser egna behov, räknas verksamheten, när den ej drives i bolagsform eller liknande, som yrkesmässig till den del den avser annat än egna behov. Som yrkesmässig verksamhet anses alltid statens järnvägars befordran av varor, postverkets befordran av varor i diligensrörelsen samt postverkets befordran av postpaket och gruppkorsband. Som yrkesmässig verksamhet anses vidare alltid kommuns omsättning av *vara som avses i 8 § 4,* transport i samband med renhållning eller omhändertagande och förstöring av vara.

Bedriver staten, kommun eller kommuner var för sig eller gemensamt verksamhet som icke uteslutande tillgodoser egna behov, räknas verksamheten, när den ej drives i bolagsform eller liknande, som yrkesmässig till den del den avser annat än egna behov. Som yrkesmässig verksamhet anses alltid statens järnvägars befordran av varor, postverkets befordran av varor i diligensrörelsen samt postverkets befordran av postpaket och gruppkorsband. Som yrkesmässig verksamhet anses vidare alltid kommuns omsättning av transport i samband med renhållning eller omhändertagande och förstöring av vara.

Om särskilda skäl föreligger kan regeringen förordna att statlig verksamhet, som avser eget behov och som ej enligt sjunde eller åttonde stycket är att anse som yrkesmässig, tills vidare skall anses utgöra yrkesmässig verksamhet.

Verksamhet som medlem i sameby utför enligt rennäringslagen (1971:437) för samebyns räkning anses ej som yrkesmässig.

2. Med omsättning förstås enligt denna lag att vara levereras i samband med försäljning, att tjänst utförs eller förmedlas (tillhandahålls) mot vederlag, att betalning uppbärs i förskott eller a conto för beställd vara eller tjänst samt att vara eller tjänst uttas. Med försäljning eller tillhandahållande likställs byte. Med uttag förstås att

a) vara tas i anspråk av den skattskyldige eller överlåts utan vederlag eller mot vederlag som understiger det allmänna saluvärdet, när rätt till avdrag för ingående skatt som hänför sig till den skattskyldiges förvärv av varan har förelegat,

b) vara överförs från verksamhetsgren som medför skattskyldighet till verksamhetsgren som ej medför skattskyldighet,

c) skepp, fartyg eller luftfartyg eller del, tillbehör eller utrustning därtill, som vid förvärvet eller införseln har undantagits från skatteplikt enligt 8 § 1, tas i anspråk för ändamål som ej berättigar till sådant undantag,

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

d) tjänst, som även på annat sätt yrkesmässigt omsätts i verksamhet, utförs eller tillhandahålls av den skattskyldige för egen eller annans räkning utan vederlag eller mot vederlag som understiger det allmänna saluvärdet, om ej annat följer av andra stycket,

e) tjänst i yrkesmässig byggnadsverksamhet av annan än den skattskyldige tillförs fastighet som innehas eller nyttjas av den skattskyldige för annat ändamål än stadigvarande bruk i byggnadsverksamheten,

f) vara, som utgör omsättningstillgång i skattskyldigs verksamhet, utnyttjas av den skattskyldige eller annan för privat bruk, när värdet av det privata utnyttjandet är mer än ringa.

Omsättning enligt första stycket d) anses ej föreligga, om tjänst som uttas avser nyttjande av personbil eller motorcykel, som har förhyrts för annat ändamål än yrkesmässig återuthyrning. Utför skattskyldig själv tjänst för egen räkning anses omsättning enligt första stycket d) föreligga endast om han i samband med tjänsten tar ut vara av mer än ringa värde.

Som omsättning anses ej uttag av vara, som utgör omsättningstillgång, för användning i verksamhet som medför skattskyldighet.

Som omsättning anses ej uttag av *egenproducerad elektrisk kraft eller av gas eller av annan* vara, som utgör omsättningstillgång, för användning i verksamhet som medför skattskyldighet.

Som omsättning anses icke heller skadevållandes avhjälpande av skada. Ersättning som erhålles för annat omhändertagande än sådant som avses i 11 § 3 anses icke som omsättning för mottagaren.

Med personbil förstås enligt denna lag även lastbil med skåpkrosseri och buss, om fordonets totalvikt är högst 3 000 kilogram.

till 8 §

Som yrkesmässig sjöfart anses även transport med skepp av eget gods. Undantaget för skepp gäller icke sådan farkost, för vilken förflyttningen är av underordnad betydelse i förhållande till huvuduppgiften. Flodspruta, pontonkran, flytdocka och annan till tulltaxenummer 89.03 hänförlig farkost än bärgningsfartyg utgör skattepliktig vara.

Undantaget för fartyg för yrkesmässigt fiske gäller alla fartyg, som säljes eller införes för att användas vid sådant fiske, oavsett om fartyget är särskilt anordnat för detta ändamål.

Undantaget för fartyg för livräddning, gäller endast sådant fartyg som ställes till förfogande för Svenska sällskapet för räddning av skeppsbrutne.

Undantaget för gas och annat bränsle gäller icke vara, som med hänsyn till försäljningsform, kvantitet eller förpackning har karaktär av butiksförpackning.

Undantaget för allmän nyhetstidning gäller sådan publikation av dagspresskaraktär som normalt utkommer med minst ett nummer varje vecka.

Undantaget för periodisk publikation under 6 gäller svenskt och utländskt

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

alster av angivet slag, som enligt utgivningsplan utkommer med normalt minst fyra nummer om året. Till sammanslutning med huvudsakligt syfte att verka för idrottsligt ändamål hänföres endast sammanslutning som är ansluten till Sveriges riksidrottsförbund eller Svenska korporationsidrottsförbundet eller är representerad inom Sveriges olympiska kommitté. Som försvarsfrämjande sammanslutning räknas endast sammanslutning som anges i 1 § kungörelsen (1970:301) om frivillig försvarsverksamhet eller som har till uppgift att stödja hemvärnets verksamhet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1983. Vid leverans eller uttag av eldningsolja under år 1983 och 1984 skall beskattningsvärdet beräknas enligt 14 § första stycket 1.

2 Förslag till Lag om skatt på energi (energiskattelag)

Härigenom föreskrivs följande.

Allmänna bestämmelser

1 § Skatt (energiskatt) erläggs enligt denna lag till staten för bränsle och elektrisk kraft.

2 § Under tid då riksmöte ej pågår kan riksdagens finans- och skatteutskott på förslag av regeringen bestämma om skattesats eller besluta att skatt enligt denna lag skall börja eller uphöra att utgå.

3 § Riksskatteverket är beskattningsmyndighet utom i fall där skatt skall erläggas vid förtullningen.

Vad i lagen (1959:92) om förfarandet vid viss konsumtionsbeskattning är stadgat skall äga tillämpning på energiskatt, för vilken riksskatteverket är beskattningsmyndighet.

Vid riksskatteverkets sida skall finnas en särskild rådgivande nämnd (*energiskattenämnden*) med uppgift att till verket avge yttrande och förslag i ärenden rörande energiskatt. Innan riksskatteverket fattar beslut i ärenden av principiell betydelse eller annars av större vikt, skall verket höra energiskattenämnden.

Om sammansättningen av energiskattenämnden förordnar regeringen.

4 § Om nedsättning av eller undantag från energiskatt för viss förbrukning gäller vad som stadgas i lagen (0000:00) om nedsättning m. m. av energiskatt.

Om bränslen

5 § Energiskatt utgår för nedan angivna bränslen (skattepliktiga bränslen), med följande belopp:

Bränsle	Tulltaxe-nummer	Skattesats
Stenkol, stenkolsstybb och andra fasta bränslen framställda av stenkol, bränslen av brunkol, koks och bränslen av koks, koksstybb	ur 27.01, 27.02 och 27.04	83 kr/ton
Eldningsolja 2–5 med en svavelhalt under 0,7 %	ur 27.10	150 kr/m^3
Annan eldningsolja, motorbrännolja och bunkerolja	ur 27.10	250 kr/m^3
Fotogen, annan än flygfotogen	ur 27.10	250 kr/m^3
Naturgas	ur 27.11	50 kr/1000 m^3
Bensin som används för framställning av stadsgas	ur 27.10	16 kr/m^3

Skatten beräknas efter varans fakturerade volym. Kan den inte beräknas på sådant sätt eller sker faktureringen inte enligt vedertagna grunder, får beskattningsmyndigheten fastställa grunder för beräkning av volymen.

6 § Den som inom landet producerar skattepliktigt bränsle eller förbrukar sådant bränsle för framställning av därmed likvärdig vara är skyldig att hos riksskatteverket vara registrerd som producent av skattepliktigt bränsle.

Den som i större omfattning återförsäljer eller förbrukar skattepliktigt bränsle eller håller sådant bränsle i lager får efter ansökan registreras hos riksskatteverket som återförsäljare eller förbrukare av sådant bränsle. När särskilda skäl föreligger får även den, som förbrukar skattepliktigt bränsle, efter ansökan registreras.

7 § Skatten skall erläggas av den som är eller bort vara registrerad enligt 6 §, om ej annat följer av 8 § andra stycket.

Skatt skall erläggas även av den som inte är registrerad enligt 6 § och som för annat ändamål än som avses i 19 § återförsäljer eller förbrukar bränsle, som förvärvats utan skatt eller med nedsatt skatt mot försäkran enligt 21 §.

8 § Skattskyldighet inträder

a) för den som är eller bort vara registrerad enligt 6 §, då bränsle av honom levereras till köpare, som inte är registrerad, eller till eget försäljningsställe för detaljförsäljning som inte utgörs av depå eller tas i anspråk för annat ändamål än försäljning, och

b) i fall som avses i 7 § andra stycket, då bränslet levereras till köpare eller tas i anspråk för annat ändamål än försäljning.

Införs skattepliktigt bränsle till landet av någon som inte är registrerad erläggs skatt till tullmyndighet. Tullagen (1973:670) gäller i fråga om skatten. Därjämte gäller 46 § lagen (1959:92) om förfarandet vid viss konsumtionsbeskattning.

9 § Upphör skattskyldig att vara registrerad enligt 6 §, skall han erlägga skatt för det bränsle som ingår i hans lager vid tidpunkten för registreringens

upphörande. Skatten skall erläggas inom tid som riksskatteverket bestämmer.

10 § Det ankommer på riksskatteverket att i fråga om fasta bränslen fastställa skattesatser för hektoliter som svarar mot den i 5 § angivna skattesatsen för ton och att meddela närmare föreskrifter för beräkning av volymen av naturgas.

Om elektrisk kraft

11 § Skatteplikt föreligger för elektrisk kraft som inom landet framställs i vattenkraftverk eller kärnkraftverk och för elektrisk kraft som överförs till landet.

Skatteplikt föreligger inte för elektrisk kraft, som produceras inom landet i ett vattenkraftverk med en installerad generatoreffekt av mindre än 100 kilowatt.

12 § Den som inom landet producerar skattepliktig elektrisk kraft skall vara registrerad hos riksskatteverket som skattskyldig kraftproducent.

Den för vars räkning skattepliktig elektrisk kraft överförs till landet anses som producent av kraften och skall vara registrerad hos riksskatteverket.

13 § Skatten skall erläggas av den som är eller bort vara registrerad som kraftproducent.

Skyldighet att erlägga skatt enligt denna lag inträder när kraften produceras.

14 § Skatten utgår med två öre per kilowattimme.

Den skattepliktiga kraften skall mätas vid varje kraftverk eller, vid överföring från utlandet, hos mottagaren i landet.

Om uppbörd och kontroll

15 § Anmälan för eller ansökan om registrering skall göras hos riksskatteverket på blankett enligt fastställt formulär. Riksskatteverket utfärdar särskilt bevis om verkställd registrering.

Den som är registreringsskyldig enligt 6 § första stycket eller 12 § skall göra anmälan för registrering senast två veckor innan verksamheten påbörjas. Den som har övertagit någon annans verksamhet får dock göra anmälan för registrering inom två veckor från övertagandet.

Vid ändring i förhållande som har uppgetts i anmälan eller ansökan om registrering skall riksskatteverket underrättas inom två veckor.

Den som vill bli avregistrerad skall göra anmälan därom till riksskatteverket.

16 § Åsidosätter den som är registrerad enligt 6 § andra stycket grovt vad som åligger honom enligt denna lag eller med stöd av lagen meddelade föreskrifter skall riksskatteverket förordna om hans avregistrering.

17 § Skatt som skall erläggas till riksskatteverket skall redovisas för bestämda redovisningsperioder. En redovisningsperiod omfattar två kalendermånader räknat från kalenderårets ingång.

När särskilda skäl föreligger kan riksskatteverket för viss skattskyldig medge att redovisningsperiod tills vidare skall vara halvt eller helt beskattningsår.

18 § Deklaration skall ha kommit in till riksskatteverket senast den femte i andra månaden efter utgången av varje redovisningsperiod.

Avdrag

19 § I deklaration som avser skatt på bränsle får avdrag göras för skatt på sådant bränsle, som

a) förvärvats i beskattat skick för återförsäljning eller förbrukning i egen rörelse,

b) återtagits i samband med återgång av köp,

c) av den skattskyldige eller för hans räkning utförts ur landet eller förts till svensk frihamn för annat ändamål än att förbrukas där,

d) förbrukats för framställning av bensin eller i 5 § angivet skattepliktigt bränsle,

e) försålts med förlust för den skattskyldige, i den mån förlusten hänför sig till bristande betalning från köpare,

f) förbrukats vid framställning av elektrisk kraft, som har överförts till utlandet.

20 § I deklaration som avser skatt på elektrisk kraft får avdrag göras för skatt på sådan kraft som har

a) förbrukats eller försålts för användning vid framställning av bensin eller i 5 § angivet skattepliktigt bränsle,

b) överförts till annat land,

c) försålts med förlust för den skattskyldige i den mån förlusten hänför sig till bristande betalning från köpare,

d) producerats i ett vattenkraftverk med en installerad generatoreffekt om minst 100 och högst 1500 kilowatt; dock får avdrag inte göras för kraft utöver 400 000 kilowattimmar per år.

Avdrag enligt första stycket b) får göras med två öre per överförd kilowattimme.

21 § Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer äger om särskilda skäl föreligger medge, att bränsle eller elektrisk kraft får inköpas av annan än registrerad utan skatt eller med nedsatt skatt mot försäkran till leverantören angående användningen av bränslet eller kraften.

22 § Den som är registrerad enligt denna lag är skyldig att på det sätt riksskatteverket bestämmer, ordna sin bokföring, så att det är möjligt att kontrollera tillverkning, inköp, försäljning samt förbrukning i egen rörelse av skattskyldiga bränslen, inköpt, försåld, mottagen och levererad elektrisk energi som inom rörelsen producerats och förbrukats samt debiterade och

erlagda kraftavgifter.

Riksskatteverket får meddela närmare föreskrifter för att möjliggöra en betryggande kontroll.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1983 då lagen (1957:262) om allmän energiskatt skall upphöra att gälla.

1. Den upphävda lagen gäller fortfarande i fråga om förhållande som hänför sig till tiden före den 1 januari 1983.

2. Har redovisningsperiod förkortats genom den nya lagen skall de nya bestämmelserna gälla först för redovisningsperiod som börjar vid ikraftträdandet eller senare.

3. De nya bestämmelserna om deklarationstid gäller inte för deklaration som avser redovisningsperiod som till någon del faller inom tiden före ikraftträdandet eller som avser skattepliktiga händelser som har inträffat före ikraftträdandet av den nya lagen.

3 Förslag till Lag om ändring i lagen (1961:372) om bensinskatt

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1961:372) om bensinskatt[1] att 2 §, 6 § och 7 § 1 mom. skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2 §[2]	
Skatten utgår med *1 krona 13 öre per liter, om annat inte sägs i andra eller tredje stycket.*	Skatten utgår med *nedan angivna belopp per liter nämligen för*
För metanol, etanol och högre alkoholer samt för etrar av metanol och etanol utgår skatten med 39 öre per liter. Ingår sådan alkohol eller eter i en blandning som avses i 1 § första stycket a) eller b) utgår skatten för den inblandade alkoholen eller etern med 39 öre per liter och med 1 krona 13 öre per liter för blandningen i övrigt.	*blyhaltig bensin 147 öre* *blyfri bensin 117 ”* *etanol och eter av etanol 47 ”* *annan motoralkohol 54 ”* *gasol 61 ”* *Ingår motoralkohol i en blandning som avses i 1 § a) eller b) utgår skatt för varje beståndsdel i blandningen enligt den skattesats per liter som gäller för varan enligt första stycket.*
För gasol utgår skatten med 29 öre per liter.	
Skatten beräknas efter varans fakturerade volym. I denna skall dock inte inräknas smörjolja som har tillsatts bensin för motordrift. Kan skatten inte beräknas på sådant sätt eller sker faktureringen inte enligt vedertagna grunder, får beskattningsmyndigheten fastställa grunder för beräkning av volymen.	
6 §[3]	
Deklaration till riksskatteverket skall lämnas för varje kalenderkvar-	*Skatt som skall erläggas till riksskatteverket skall redovisas för be-*

[1] Lagen omtryckt 1975:274.

[2] Senaste lydelse 1981:430. Höjningen den 1 april 1982 har inte beaktats.

[3] Senaste lydelse 1979:282.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
tal eller, när verket föreskriver det, för varje kalendermånad, varunder skattskyldighet har inträtt. Riksskatteverket får, när särskilda skäl föreligger, medge att *deklaration lämnas för* helt kalenderår.	*stämda redovisningsperioder. En redovisningsperiod omfattar två kalendermånader räknat från kalenderårets ingång.* När särskilda skäl föreligger *kan riksskatteverket för viss skattskyldig* medge att *redovisningsperiod tills vidare skall vara halvt eller* helt kalenderår.
Deklaration skall *ha inkommit* till riksskatteverket *inom en månad från* utgången av *beskattningsperioden. Riksskatteverket får medge att deklaration skall ha kommit in senare än som nu har sagts, dock senast inom tre månader från utgången av beskattningsperioden.* *I deklarationen skall lämnas uppgift om den myckenhet bensin, för vilken skattskyldighet inträtt under beskattningsperioden.*	Deklaration skall *ha kommit in* till riksskatteverket *senast den femte i andra månaden efter* utgången av *varje redovisningsperiod.*

7 §

1 mom.[4] I deklaration får avdrag göras för bensin, som har	1 mom. I deklaration får avdrag göras för *skatt på* bensin, som har

a) förvärvats för återförsäljning eller förbrukning i egen rörelse och för vilken skattskyldighet tidigare inträtt,

b) återtagits i samband med återgång av köp,

c) förbrukats eller försålts för förbrukning för framdrivande av tåg eller fordon å järnväg,

d) förbrukats eller försålts för framdrivande av luftfartyg, härunder inbegripet start av icke motordrivet flygplan, eller för varmkörning eller provkörning av luftfartygs motor,

e) förbrukats eller försålts för förbrukning, i samband med fabriksmässig tillverkning av motorer, för avprovning av motorer å provbädd eller å annan dylik anordning utan att transportmedel därvid framföres,

f) förbrukats eller försålts för förbrukning för annat tekniskt ändamål än motordrift, om annat inte framgår av andra stycket,

g) av den skattskyldige eller för hans räkning utförts ur riket eller förts till svensk frihamn för annat ändamål än att förbrukas där,

h) försålts med förlust för den skattskyldige, i den mån förlusten hänför sig till bristande betalning från köpare,

i) förbrukats eller försålts för förbrukning vid produktion av *skattepliktig* elektrisk kraft.	i) förbrukats eller försålts för förbrukning vid *sådan* produktion av elektrisk kraft *som är att anse som yrkesmässig enligt lagen (1968:430) om mervärdeskatt.*

[4] Senaste lydelse 1981:430.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

Avdrag enligt första stycket f) får inte göras för

1. bensin som har använts för framställning av vara som är lämpad eller avsedd för motordrift,

2. bensin som avses i 1 § första stycket a) och som är avsedd för annat ändamål än motordrift, eller motoralkohol, när varan har förpackats eller försålts för att förpackas i särskild förpackning om högst en liter,

3. gasol som med hänsyn till försäljningsform, kvantitet eller förpackning har karaktär av butiksvara.

Har skattskyldighet inträtt för en vara som avses i andra stycket 2 eller 3 får avdrag ändå göras enligt första stycket f).

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1983.

Äldre bestämmelser gäller fortfarande i fråga om förhållande som hänför sig till tiden före ikraftträdandet.

1. Har redovisningsperiod förkortats genom denna lag skall de nya bestämmelserna gälla först för redovisningsperiod som börjar vid ikraftträdandet eller senare.

2. De nya bestämmelserna om deklarationstid gäller inte för deklaration som avser redovisningsperiod som till någon del faller inom tiden före ikraftträdandet eller som avser skattepliktiga händelser som har inträffat före ikraftträdandet av denna lag.

3. Deklaration för skatt på bensin som avser redovisningsperiod som infaller under år 1983 eller 1984 skall ha kommit in till riksskatteverket senast den 20 i andra månaden efter redovisningsperiodens slut.

4 Förslag till Lag om ändring i lagen (1973:1216) om särskild beredskapsavgift för oljeprodukter

Härigenom föreskrivs att 1 och 3 §§ lagen (1973:1216) om särskild beredskapsavgift för oljeprodukter[1] skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

1 §[2]

Särskild beredskapsavgift *erläggs i den mån skatteplikt föreligger enligt lagen (1957:262) om allmän energiskatt,* enligt denna lag för

1. bensin avsedd för motordrift, dock inte flygbensin, reabensin eller motoralkoholer

2. motorbrännolja, eldningsolja och bunkerolja.

Särskild beredskapsavgift *skall betalas* enligt denna lag för

1. bensin avsedd för motordrift, dock inte *flyg- eller* reabensin, *om bensinen är skattepliktig enligt lagen (1961:372) om bensinskatt,*

2. motorbrännolja, eldningsolja och bunkerolja, *om oljan är skattepliktig enligt energiskattelagen (0000:00).*

[1] Lagen omtryckt 1975:275.

[2] Senaste lydelse 1980:1083.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	3 §
Lagen (1957:262) om *allmän energiskatt äger i övrigt motsvarande tillämpning på* beredskapsavgift *enligt denna lag. I deklaration som avses i 23 § 1 mom. nämnda lag får dock i fråga om särskild beredskapsavgift* i stället för vad som *föreskrives i 24 § i lagen* avdrag göras för *bränsle* som	Lagen *(1961:372)* om *bensinskatt gäller i fråga om* beredskapsavgift *på bensin och energiskattelagen (0000:00) gäller i fråga om beredskapsavgift på oljor.* I stället för vad som *föreskrivs i 19 § energiskattelagen får dock* avdrag göras för *olja,* som

1. i avgiftsbelagt skick förvärvats för återförsäljning eller förbrukning i egen rörelse,
2. återtagits i samband med återgång av köp,
3. förbrukats eller försålts för fartygs drift i utrikes trafik,
4. av den avgiftspliktige eller för hans räkning utfört ur riket eller förts till svensk frihamn för annat ändamål än att förbrukas där,
5. avgiftspliktig förbrukat eller försålt för förbrukning för annat ändamål än energialstring,
6. avgiftspliktig förbrukat för framställning av avgiftspliktigt bränsle,
7. försålts med förlust för den avgiftspliktige, i den mån förlusten hänför sig till bristande betalning från köpare.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1983.

1. Äldre bestämmelser gäller fortfarande i fråga om förhållande som hänför sig till tiden före den 1 januari 1983.

2. Har redovisningsperiod förkortats genom denna lag skall de nya bestämmelserna gälla först för redovisningsperiod som börjar vid ikraftträdandet eller senare.

3. De nya bestämmelserna om deklarationstid gäller inte för deklaration som avser redovisningsperiod som till någon del faller inom tiden före ikraftträdandet eller som avser avgiftspliktiga händelser som har inträffat före ikraftträdandet av denna lag.

4. Deklaration för avgift på bensin som avser redovisningsperioder som infaller under år 1983 eller 1984 skall ha kommit in till riksskatteverket senast den 20 i andra månaden efter redovisningsperiodens slut.

5 Förslag till Lag om nedsättning m. m. av energiskatt

Härigenom föreskrivs följande.

1 § I deklaration som avser skatt enligt energiskattelagen (0000:00) får avdrag göras för skattepliktigt bränsle eller skattepliktig elektrisk kraft som

1. har förbrukats eller försålts för förbrukning för annat ändamål än energialstring eller, när det gäller elektrisk kraft, för användning i omedelbart samband med sådan förbrukning,

2. har förbrukats eller försålts till kommunikationsföretag för bandrift eller därmed likartat ändamål,

3. har förbrukats eller försålts för förbrukning i fartyg eller luftfartyg,

4. har förbrukats eller försålts för förbrukning, i samband med fabriksmässig tillverkning av motorer, för avprovning av motorer i provbädd eller liknande anordning utan att transportmedel framförs.

2 § Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer får, när synnerliga skäl föreligger, medge nedsättning eller återbetalning av skatt enligt energiskattelagen (0000:00) på energi som förbrukas vid industriell tillverkning av varor. Nedsättning eller återbetalning får medges ett enskilt företag, företagen i en viss bransch eller företag med en viss tillverkning.

3 § Skatt enligt energiskattelagen (0000:00) skall utgå efter en skattesats som svarar mot 15 procent av den skattesats som gäller enligt den lagen när det är fråga om bränsle som används för växthusuppvärmning vid yrkesmässig växthusodling. På ansökan av den som driver sådan verksamhet återbetalar riksskatteverket 85 procent av den i 14 § nämnda lag angivna skattesatsen för elektrisk kraft till den del kraften har använts för växthusuppvärmning under förutsättning att det är fråga om skattepliktig elektrisk kraft eller kraft som har producerats med hjälp av skattepliktigt bränsle.

Ansökan görs i efterhand för perioder om två kalendermånader räknat från kalenderårets ingång. Ansökan skall ha kommit till riksskatteverket inom två månader från utgången av den period som ansökningen avser.

4 § Har den som förbrukar energi för sådant ändamål som avses i 1 § förvärvat energin i beskattat skick återbetalar riksskatteverket skattebeloppet efter ansökan. I fråga om sådan ansökan gäller 3 §.

5 § Nedsättning eller återbetalning av skatt enligt energiskattelagen (0000:00) får medges för leveranser av elektrisk kraft till elektriska pannor för vatten eller ånga och till värmepumpar under förutsättning att

1. kraftproduktionen inom landet helt eller så gott som helt sker i vattenkraftverk eller kärnkraftverk,

2. värmebehovet under de tider då en elektrisk panna inte utnyttjas tillgodoses genom förbränning av fasta bränslen eller eldningsolja 2–5,

3. särskilt avtal har träffats som innebär att kraften levereras till särskilt lågt pris och att leveranserna kan avbrytas av leverantören,

4. mätaravläsning görs i början och slutet av den period som nedsättningen eller återbetalningen avser.

Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer beslutar om nedsättning eller återbetalning enligt första stycket.

6 § Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om tillämpningen av denna lag.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1983 då lagen (1974:992) om nedsättning av allmän energiskatt skall upphöra att gälla. Den upphävda lagen gäller fortfarande i fråga om förhållande som hänför sig till tiden före den 1 januari 1983.

6 Förslag till Lag om ändring i skattebrottslagen (1971:69)

Härigenom föreskrivs att 1 § skattebrottslagen (1971:69) skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 §[1]	
Denna lag gäller i fråga om skatt eller avgift enligt	
1. lagen (1908:128) om bevillningsavgifter för särskilda förmåner och rättigheter, förordningen (1927:321) om skatt vid utskiftning av aktiebolags tillgångar, kommunalskattelagen (1928:370), förordningen (1933:395) om ersättningsskatt, lagen (1941:416) om arvsskatt och gåvoskatt, lagen (1946:324) om skogsvårdsavgift, lagen (1974:576) om statlig inkomstskatt, lagen (1947:577) om statlig förmögenhetsskatt, lagen (1958:295) om sjömansskatt,	
2. lagen (1941:251) om särskild varuskatt, lagen (1953:397) om avgift för fettvaror som användas för framställning av fettemulsion m. m., lagen (1957:262) om allmän energiskatt, lagen (1961:372) om bensinskatt, lagen (1961:394) om tobaksskatt, stämpelskattelagen (1964:-308), lagen (1968:430) om mervärdeskatt, lagen (1972:266) om skatt på annonser och reklam, lagen (1972:820) om skatt på spel, lagen (1973:37) om avgift på vissa dryckesförpackningar, vägtrafikskattelagen (1973:601), lagen (1973:1216) om särskild beredskapsavgift för oljeprodukter, bilskrotningslagen (1975:343), lagen (1977:306) om dryckesskatt, lagen (1978:69) om försäljningsskatt på motorfordon, lagen (1978:144) om skatt på vissa resor,	2. lagen (1941:251) om särskild varuskatt, lagen (1953:397) om avgift för fettvaror som användas för framställning av fettemulsion m. m., lagen (1957:262) om allmän energiskatt, lagen (1961:372) om bensinskatt, lagen (1961:394) om tobaksskatt, stämpelskattelagen (1964:-308), lagen (1968:430) om mervärdeskatt, lagen (1972:266) om skatt på annonser och reklam, lagen (1972:820) om skatt på spel, lagen (1973:37) om avgift på vissa dryckesförpackningar, vägtrafikskattelagen (1973:601), lagen (1973:1216) om särskild beredskapsavgift för oljeprodukter, bilskrotningslagen (1975:343), lagen (1977:306) om dryckesskatt, lagen (1978:69) om försäljningsskatt på motorfordon, lagen (1978:144) om skatt på vissa resor, *energiskattelagen (0000:00),*
3. lagen (1981:691) om socialavgifter.	

Lagen gäller även preliminär skatt, kvarstående skatt och tillkommande skatt som avses i uppbördslagen (1953:272).

Lagen tillämpas inte om skatten eller avgiften fastställs eller uppbärs i den

[1] Senaste lydelse 1981:1157.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

ordning som gäller för tull och inte heller beträffande restavgift, skattetillägg eller liknande avgift.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1983.

7 Förslag till Lag om ändring i lagen (1971:1072) om förmånsberättigade skattefordringar m. m.

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1971:1072) om förmånsberättigade skattefordringar m. m. skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

1 §[1]

Förmånsrätt enligt 11 § förmånsrättslagen (1970:979) följer med fordran på

1. skatt och avgift, som anges i 1 § första stycket uppbördslagen (1953:272), samt skatt enligt lagen (1908:128) om bevillningsavgifter för särskilda förmåner och rättigheter, lagen (1958:295) om sjömansskatt och kupongskattelagen (1970:624),

2. skatt enligt lagen (1968:430) om mervärdeskatt,

3. skatt eller avgift enligt lagen (1908:129) med vissa bestämmelser om handel med fondpapper, lagen (1928:376) om särskild skatt å vissa lotterivinster, lagen (1941:251) om särskild varuskatt, lagen (1953:397) om avgift för fettvaror som användas för framställning av fettemulsion m. m., lagen (1957:262) om allmän energiskatt, lagen (1961:372) om bensinskatt, lagen (1961:394) om tobaksskatt, stämpelskattelagen (1964:308), lagen (1972:266) om skatt på annonser och reklam, lagen (1972:820) om skatt på spel, lagen (1973:37) om avgift på vissa dryckesförpackningar, lagen (1973:1216) om särskild beredskapsavgift för oljeprodukter, bilskrotningslagen (1975:343), lagen (1977:306) om dryckesskatt, lagen (1978:69) om försäljningsskatt på motorfordon *samt* lagen (1978:144) om skatt på vissa resor,

3. skatt eller avgift enligt lagen (1908:129) med vissa bestämmelser, om handel med fondpapper, lagen (1928:376) om särskild skatt å vissa lotterivinster, lagen (1941:251) om särskild varuskatt, lagen (1953:397) om avgift för fettvaror som användas för framställning av fettemulsion m. m., lagen (1957:262) om allmän energiskatt, lagen (1961:372) om bensinskatt, lagen (1961:394) om tobaksskatt, stämpelskattelagen (1964:308), lagen (1972:266) om skatt på annonser och reklam, lagen (1972:820) om skatt på spel, lagen (1973:37) om avgift på vissa dryckesförpackningar, lagen (1973:1216) om särskild beredskapsavgift för oljeprodukter, bilskrotningslagen (1975:343), lagen (1977:306) om dryckesskatt, lagen (1978:69) om försäljningsskatt på motorfordon, lagen (1978:144) om skatt på vissa resor *samt energiskattelagen (0000:00),*

[1] Senaste lydelse 1981:1158.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

4. skatt enligt vägtrafikskattelagen (1973:601) samt lagen (1976:339) om saluvagnsskatt,

5. tull och särskild avgift enligt 39 § tullagen (1973:670) samt avgift enligt lagen (1968:361) om avgift vid införsel av vissa bakverk,

6. avgift enligt lagen (1967:340) om prisreglering på jordbrukets område och lagen (1974:226) om prisreglering på fiskets område,

7. avgift som uppbärs med tillämpning av lagen (1959:552) om uppbörd av vissa avgifter enligt lagen (1981:691) om socialavgifter.

Förmånsrätten omfattar ej restavgift och liknande avgift som utgår vid försummelse att redovisa eller betala fordringen och ej heller skatte- eller avgiftstillägg och förseningsavgift.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1983.

1 Utredningsarbetets allmänna förutsättningar

1.1 Bakgrund till direktiven

Energibeskattningen i Sverige har tillkommit i etapper sedan i huvudsak 1950-talets början. Dess syfte har frånsett de allra senaste skattehöjningarna varit "statsfinansiellt", dvs. att dra in köpkraft från den privata sektorn, hushållssektorn och de mindre energiberoende delarna av näringslivet. Skattebelastningen på energiomvandlingssektorn och den tunga basindustrin har däremot starkt reducerats genom dispenser och undantagsregler.

År 1975 tillsattes en utredning med uppgift att se över energibeskattningen – ett uppdrag som sedermera överfördes på energikommissionen. Översynen hade som primärt syfte att studera möjligheterna att ge beskattningen en mer uttalad energipolitisk inriktning.

Verkningarna av den hittillsvarande beskattningen på energiområdet behandlades ganska utförligt bl. a. i rapporter från energikommissionens arbetsgrupp D (den s. k. styrmedelsgruppen). Sammanfattningsvis konstateras där att beskattningen bedömdes

dels ge endast begränsade möjligheter att korrigera för icke önskade konsekvenser av energianvändningen (beredskapsrisker, miljöpåverkan)

dels leda till snedvridning av valet mellan energislag beroende på omotiverade skillnader i skattebelastning räknat i förhållande till energislagens priser eller energiinnehåll.

En huvudlinje i diskussionen om energibeskattningens funktioner i energikommissionens arbete var att skatten bör fungera som ett energipolitiskt styrmedel. Därmed avses att den bör bidra till att effektivisera energiförsörjningen och påverka användningen av energi i enlighet med energipolitikens syften. Hårdare beskattning av vissa energivaror, t. ex. oljeprodukter, kan givetvis bidra till att begränsa förbrukningen genom ökad energihushållning och/eller övergång till andra energislag. Men skatten kan också utformas så att den främjar andra önskade anpassningar. Om skatten flyttas från förbrukarledet till producentledet ges möjligheter att styra valet av energiråvara i energiomvandlingssektorn. Därtill kommer att en sådan tidigareläggning bedömdes ge incitament till hushållning med energi genom att svinn och överföringsförluster beskattas. Man kan därigenom också bättre välja en utformning, som gynnar bestämda hushållningsåtgärder, exempelvis utnyttjande av överskottsenergi och alstring av industriell

mottryckskraft. Energiskatterna kan dessutom användas som en del av miljövårdspolitiken, genom att bränslen med stark miljöpåverkan som t. ex. svavelhaltiga, fossila bränslen beskattas särskilt hårt.

Energikommissionen föreslog, mot bakgrund av den här antydda diskussionen, dels att energiområdet bör omfattas av mervärdeskatten, dels att denna beskattning bör kompletteras med en energipolitisk motiverad skatt som tas ut i producent- och importledet.

Att bränslen och elkraft inryms i mervärdeskatten innebär, att de skattemässigt behandlas lika med andra varor och tjänster i den slutliga efterfrågan (t. ex. hushållens konsumtion), och att direkt och indirekt energianvändning likabehandlas. För de mervärdeskatteskyldiga delarna av näringslivet, t. ex. tillverkningsindustrin, innebär mervärdeskatten däremot ingen egentlig skattebelastning.

I energikommissionens förslag förutsattes den nya särskilda energiskatten vidare differentierad bl. a. med hänsyn till olika bränslens miljöpåverkan. Kommissionen framhöll också att beskattningen bör utformas så att den blir hanteringsmässigt enkel och att icke önskade, indirekta effekter kan undvikas.

Utredningsarbetet inom bl. a. energikommissionens styrmedelsgrupp gav i huvudsak en teoretisk belysning av energiskattens roll som styrmedel och av de effekter, som skatterna kan tänkas ge upphov till. De förslag som lanserades i sammanhanget stannade också i huvudsak på den principiella planet.

När energiskattekommittén tillsattes år 1979 blev därför dess huvuduppgift – som framgår av direktiven – att via en närmare precisering av beskattningens roll i ett energipolitiskt åtgärdsprogram nå fram till konkreta förslag beträffande skattens utformning.

Utredningsdirektiven återges i sin helhet i appendix 1.

1.2 Tolkning av direktiven

Direktiven innehåller en klar anvisning om den *utredningsmodell* som skall ligga till grund för skatteomläggningen. Utredningen skall lägga fram konkreta förslag till en skatteomläggning i enlighet med vad kommissionen angett som en pricipiell modell för den framtida energibeskattningen innebärande att det energiskattebelagda området inryms under mervärdeskatten och att en av energipolitiska skäl betingad och samhällsekonomiskt avvägd energiskatt införs i import- och producentledet. Kommittén bör närmare utreda och lägga fram konkreta förslag till en sådan omläggning av energibeskattningen.

Det främsta syftet med en omläggning av energibeskattningen är att ge beskattningen en mer utpräglad karaktär av *styrmedel* mot de mål som finns för energipolitiken och miljöpolitiken. För val, dimensionering och utvärdering av styrmedel krävs då explicit angivna mål.

De av statsmakterna uttalade energipolitiska målsättningarna (och som mer i detalj redovisas i kapitel 6) som utgjort en av grunderna för kommitténs arbete kan kortfattat anges på följande sätt

a genom energihushållning skall lägsta möjliga nivå på energianvändningen uppnås med beaktande av samhälleliga mål och ekonomiska förutsättningar
b Den energi som används skall baseras på inhemska (och helst förnybara) energikällor med minsta möjliga miljöpåverkan
c den importerade energi som därutöver erfordras skall om möjligt ge god försörjningstrygghet, liten miljöpåverkan och låg kostnad.

I direktiven sägs att den kommande omläggningen av energibeskattningen skall vara statsfinansiellt neutral dvs. tillföra staten oförändrade inkomster. Detta har kommittén – som närmare utvecklas i kapitel 7.4 tolkat så att om en – jämfört med dagsläget – ökad energibeskattning förordas, skall kommittén anvisa vägar att slussa tillbaka en sådan köpkraftsindragning.

1.3 Direktivens aktualitet

Den omläggning av energibeskattning som avses i utredningsdirektiven går skattetekniskt ut på att den allmänna energiskatten i sin nuvarande form slopas och ersätts med en energibeskattning inom mervärdeskattens ram i förening med en ny energipolitiskt betingad och avvägd skatt på energivaror. Motiven för denna senare skatt är två:
dels att tillskapa ett energipolitiskt styrmedel
dels att täcka in det statliga inkomstbortfall som – när direktiven utfärdades (mars 1979) – beräknades uppstå vid en övergång till mervärdeskatt på energi och ett samtidigt borttagande av den allmänna energiskatten.
Storleken av denna styrande energiskatt avsågs därmed bli avhängig av de mervärdeskatteintäkter som energivarorna skulle ge. De betydande prisökningar på energi som därefter skett samt en högre mervärdeskattesats har dock medfört ett betydligt högre avkastningsbelopp av en mervärdeskattebeläggning av energivaror än vad som kalkylerades med vid direktivskrivningen. Detta har då samtidigt inneburit en motsvarande krympning av den nya energiskattens omfattning.

Två invändningar mot nuvarande energibeskattning anfördes vid tidpunkten för direktivens tillkomst: *dels* att oljeskatten relativt skatten på el var för låg *dels* att skattedifferensen mellan olja och inhemska bränslen (som f. n. är mervärdeskattebelagda) måste utformas så att de inhemska bränslena skattemässigt görs mer konkurrenskraftiga.

Det bör dock erinras om de väsentliga förändringar som vidtagits i energibeskattningen sedan direktiven skrevs och fram till dagens tidpunkt. En sådan jämförelse ger vid handen att elskatten höjts med något mindre än hälften medan den samlade avgifts- och skattebeläggningen på oljor i det närmaste fyrdubblats. Skatten på kol/koks resp. inhemska fasta bränslen har varit oförändrad vid nämnda jämförelse.

Dessa skatte- och avgiftshöjningar har medfört att den tidigare "orättvisa" beskattningen mellan elkraft och olja till en väsentlig del har eliminerats.

1.4 Arbetsuppläggning

Ett ställningstagande till erforderlig storlek av den totala energibeskattningen samt inom ramen för denna lämpligt avvägda skattesatsdifferentieringar mellan olika energislag måste i allt väsentligt vila på försök till siffermässig precisering av därav föranledda samhällsekonomiska effekter. Tyngdpunkten i kommitténs arbete bedömdes mot denna bakgrund komma att ligga på kvantifierade analyser av konsekvenser av olika tänkbara system för energibeskattningen.

Inför en sådan uppgift ställs man inför en rad *metodproblem*.

Först och främst måste man fastställa en referensstruktur för analysen. Utan en sådan kan beskattningens samhällsekonomiska konsekvenser inte kvantifieras på ett meningsfullt sätt. Det gällde således här att få en uppfattning om den sannolika utvecklingen i olika avseenden om nuvarande energiskatter bibehålls oförändrade. Grunden för en sådan analys borde därför utgöra en *prognos* för ekonomins utveckling med nuvarande energibeskattning. *Denna referenskalkyl* skulle sedan fungera som jämförelsenorm för olika alternativa skattekonstruktioner.

En annan aspekt gäller analysens *tidsperspektiv*. I en analys av energibeskattningens effekter bedömdes det som viktigt att kunna göra en distinktion mellan effekter på "kort sikt" och "lång sikt". Detta beroende på att prispåverkande styrmedel som ex. skatter primärt ger styreffekter på relativt lång sikt.

Ett annat metodproblem gäller behovet av en modell – eller snarare av en föreställning om hur sambanden i ekonomin fungerar. Utan en sådan modell bedömdes det som omöjligt att föra en meningsfull diskussion om styrmedelseffekter. Ekonometriska modeller utnyttjades både i energikommissionens arbete och av den s. k. konsekvensutredningen. Modellvalet – eller annorlunda uttryckt valet av verklighetsförenklingar – måste dock i varje särskilt fall anpassas med hänsyn till det tidsperspektiv och det problemområde som skall studeras. Kommitténs primära uppgift bedömdes vara att belysa effekter av hur förändringar i skattesatser för olika energislag påverkar energianvändningen, konsumtionsutrymmet och inkomstfördelningen.

Vid utformningen av modeller för analys av mer långsiktig anpassning, t. ex. till stigande energipriser, är det viktigt att försöka fånga upp alla de huvudtyper av anpassningsmekanismer som sätts i rörelse. Det handlar då om anpassning med olika grad av tröghet i fråga om produktionsteknik, produktions- och konsumtionsinriktning osv.

Det bedömdes också som angeläget att redovisa de mer kortsiktiga effekter som en förändrad energibeskattning ger för olika hushållskategorier och för olika industribranscher. Detta bl. a. med anledning av ev. behov av kompensationsåtgärder.

På ett tidigt stadium i utredningsarbetet gavs därför i uppdrag till Forskningsgruppen för Energisystemstudier (FFE) vid Stockholms universitet att vidareutveckla den ekonometriska modell som utnyttjades av konsekvensutredningen. Utvecklingsarbetet gällde en utförligare och mer detaljerad behandling av energitillförsel och energianvändning samt priselas-

ticitetsberäkningar. De statistiska data som modellen förutsatte beställdes av Statistiska centralbyrån.

Resultaten av simuleringar med denna modell har utgjort en central bas för kommitténs övervägande. De förenklade antaganden, som med nödvändighet ligger bakom modellkalkylerna, gör samtidigt att resultaten måste tolkas med försiktighet. En redovisning av modellstrukturen, simuleringsförfarandet samt de bakomliggande antagandena redovisas i *bilaga 1*.

I direktiven sägs också att *miljöhänsyn* skall beaktas vid utformningen av den nya energiskatten. Ett relativt omfattande samarbete inleddes därför med naturvårdsverket. Naturvårdsverkets syn på utformningen av energiskatt från miljövårdssynpunkt redovisas i *bilaga 2*.

I utredningsarbetet har samarbete skett med mervärdeskatteutredningen (Fi 1971:05). Kontakter har förekommit med vägtrafikskatteutredningen (B 1977:05) och punktskatteutredningen (Fi 1969:07) i frågor rörande vägtrafikbeskattningen och redovisning av skatt.

Från utredningen rörande prissättning på energi (SOU 1981:69) (TOPPEN) har kommittén fortlöpande delgivits utredningsmaterial, som underlag för kommitténs ställningstaganden. TOPPEN-utredningens sammanfattning ingår som bilaga i energiskattekommitténs bilagedel.

Kontakter har även tagits med delegationen (I 1979:01) för solvärme och bränslen som kan ersätta olja i frågor om främst skattesatsdifferentieringar mellan olika energislag.

Kommittén har vidare genom kommitténs ordförande och sekreterare varit i kontakt med ett flertal branschorganisationer och överlagt med dessa om frågor kring energibeskattning med anslutning till resp. organisations verksamhetsområde. Bland organisationerna kan nämnas Svenska Cellulosa och Pappersbruksföreningen, Svenska Elverksföreningen, Svenska Gasföreningen, Svenska Petroleuminstitutet, Svenska Stenkolsimportörers förening, Svenska Värmeverksföreningen samt Sveriges Kemiska Industrikontor.

1.5 Remisser

Kommittén har efter remiss avgivit yttranden över följande ärenden:

- Rapporten (DS I 1979:17) Finansiering av energiteknik för oljeersättning.
- Betänkandet (Ds I 1980:19) Introduktion av alternativa drivmedel.
- Betänkandet (Ds I 1980:13) Översyn av vägtrafikbeskattningen, Del 2 Slopad fordonsskatt och höjd bensinskatt.
- Delrapporten (Ds I 1980:23) Program för oljeersättning.
- Skrivelse från Centrala driftledningen (CDL) Befrielse från allmän energiskatt på elpannekraft.

2 Energisystemets struktur

2.1 Inledning[1]

Med energitillgångar avses de resurser (mineral, skog, vind, vattenflöden, solstrålning etc.) på jorden som innehåller sådan energi som kan utnyttjas i praktiskt bruk. Energiråvaror är energitillgångar i naturlig form men utvunna ur naturen (t. ex. stenkol, råolja, naturgas, ved, vind).

För praktisk användning behöver energin i energitillgångar eller energiråvaror i allmänhet passera ett eller flera av mellanleden utvinning/infångning, omvandling, lagring och transport. Ett energiförsörjningssystem kan alltså principiellt sägas bestå av energitillgångar eller råvaror för anpassning av energiutbud till energiefterfrågan samt slutlig användning.

Energibärare är energi i sådan form att den lämpar sig för distribution till och slutlig användning hos förbrukare. Exempel på energibärare är eldningsoljor, ved, el och hetvatten.

Vissa energiråvaror, t. ex. kol och naturgas är även energibärare. Energibärare kan vidare omvandlas till andra energibärare.

Sålunda kan t. ex. olika bränslen omvandlas till el i värmekraftverk. Ett och samma medium kan också tjänstgöra som bärare av olika energiformer. Vatten kan i ett fall vara bärare av lägesenergi i exempelvis ett vattenmagasin, i ett annat bärare av värmeenergi i exempelvis ett fjärrvärmenät. Det kan även förekomma en direkt omvandling från energitillgångar till energibärare. Så är fallet t. ex. med el som produceras i vattenkraftverk eller i vindkraftverk.

Energi definieras inom mekaniken som ett mått på förmågan att utföra ett arbete. Den internationella standardenheten för energi är joule (J), som är lika med wattsekund (Ws). Elektrisk energi anges oftast i multiplar av enheten wattimme (Wh). I detta betänkande kommer huvudsakligen kilowattimme (kWh) = tusen Wh och terawattimme (TWh = 1 miljard kWh) att användas. För en detaljerad redovisning av enheter m. m. se appendix 2.

I de följande avsnitten i detta kapitel redovisas kortfattat hur de viktigaste energitillgångarna utvinns, förädlas, distribueras och används.

[1] Framställningen i detta kapitel bygger på energikommissionens betänkande.

2.2 Olja

2.2.1 Tillgångar

Världens råoljetillgångar är kvalitetsmässigt av mycket varierande karaktär. Råolja är därför inget entydigt begrepp utan ett samlingsnamn för en mängd olika naturprodukter som består av kolväteföreningar jämte mindre mängder svavel- och kväveföreningar.

Råolja har bildats under tidigare geologiska tidsåldrar genom omvandling av organiska sediment. Geologiska förändringar har utvecklat så höga tryck och temperaturer att sedimentens organiska material omvandlats till kol, olja eller naturgas.

För att en oljetillgång av utvinningsbar storlek skall ha bildats krävs dels att berggrunden har fickor och hålrum där olja kunnat samlas, dels att underliggande bergarter är så täta att oljan inte har sipprat bort.

De kända och utvinningsvärda tillgångarna beräknades år 1980 motsvara 90 miljarder ton. Drygt hälften (55 %) av dessa återfinns i mellersta östern.

Världens utvinning av råolja uppgick år 1980 till ca 3 075 milj. ton. De tre största råoljeproducenterna år 1980 var Sovjet (603 milj. ton), Saudiarabien (493 milj. ton) och USA (483,6 milj. ton).

2.2.2 Raffinering

Omvandling av råolja till oljeprodukter som är avpassade till olika ändamål sker genom raffinering. Totalt fanns år 1980 en raffineringskapacitet i världen motsvarande drygt 4 000 milj. ton/år.

I raffinaderierna förädlas råolja till bensin, nafta, eldningsolja etc. Den centrala delen i ett raffinaderi är processanläggningen, som består av olika processenheter m. m. I anslutning till processenheterna finns hjälpsystem för raffinaderiets drift. Det finns även kajer och andra anläggningar för in- och utlastning, cisterner och bergrum för lagring av råolja och färdiga produkter, blandingsstationer för framställning av olika produktkvaliteter, etc.

Västeuropas raffinaderier är i dag till helt övervägande del av s. k. ”hydroskimming”-typ. Detta innebär att oljeprodukterna framställs i de proportioner i vilka de förekommer i oljan. Kvantiteter och kvaliteter av olika produkter från raffinaderierna bestäms således främst av vilka råoljor som raffineras.

Utbytet från en given råolja kan dock genom olika processer förändras avsevärt. De vanligaste förekommande processerna härvid är katalytisk krackning (catcracking) och krackning med vätgasöverskott (hydrocracking).

För sänkning av svavelhalten i tunga eldningsoljor finns flera processvägar att välja mellan. Den enklaste och sannolikt billigaste är den s. k. indirekta avsvavlingen som innebär att vakuumgasoljan avsvavlas och därefter åter blandas med den obehandlade vakuumåterstoden. Metoden är tekniskt väl beprövad men kan endast sänka svavelhalten med ca 50 %. För längre gående avsvavling måste s. k. direkta avsvavlingsmetoder tillgripas varvid hela återstodsoljan behandlas. Den indirekta avsvavlingsmetoden tillämpas i

Sverige vid Scanraff.

Raffinaderiernas verkningsgrad kan anges som "utbyte", dvs. skillnaden mellan tillförd råolja och utvunna produkter. Den skillnaden utgöres i huvudsak av den energi som åtgår för uppvärmning i processen men också av t. ex. värmeförluster. Åtgärder som kan vidtagas för att förbättra verkningsgraden är t. ex. bättre isolering, effektivare utnyttjande av värmen i processen genom värmeväxlare, rökgasåtervinning m. m. och som slutsteg spillvärmeanvändning. Utbytessiffran för de svenska raffinaderierna var år 1975 95 %, 1980 96 % och målsättningen för de närmaste åren är att höja utbytessiffran till 97 %.

Lokaliseringen av raffinaderierna skedde i en första period främst nära de utnyttjade råoljekällorna. Även om det finns avvikelser från ett allmänt mönster har tendensen under den senaste 20-årsperioden varit att de flesta raffinaderier lokaliserats till konsumtionsområden, dvs. främst industriländerna. Nordamerika och Västeuropa förfogade över ca hälften av världens raffineringskapacitet år 1980.

På några platser, främst i Västindien och inom Västeuropa främst i Holland, Belgien och Italien har s. k. transitraffinaderier anlagts. Dessa anläggningar har lokaliserats till hamnar som dels är goda mottagningshamnar för råolja, dels har goda båt- eller rörförbindelser med ett näraliggande större konsumtionsområde.

Merparten av världens raffinaderier saknar av bl. a. dessa skäl lokal fast råoljeförsörjning och är utrustade för att skaffa råolja från andra, ofta mycket avlägsna områden.

2.2.3 Sveriges oljeförsörjning

Några utvinningsvärda oljetillgångar av betydelse har ännu inte hittats i Sverige. Däremot sker prospektering efter olja både inom och utom landets gränser på svenskt initiativ. För sådan prospektering kan sedan år 1978 statligt ekonomiskt stöd erhållas efter beslut av regeringen i varje enskilt fall.

Sverige är för sin oljeförsörjning således helt beroende av importerad olja. Fördelningen av oljeimporten på ursprungsområden åren 1974, 1979 och 1980 framgår av tabell 2.1.

Tabell 2.1 Sveriges import av råolja och oljeprodukter

	1974		1979		1980		1981
	Milj.ton	%	Milj.ton	%	Milj.ton	%	Milj.ton
Västeuropa	13,1	45	13,6	42	11,1	36	..
Afrika	3,1	11	2,6	8	3,4	11	..
Mellanöstern	5,9	20	8,2	25	10,4	34	..
Sydamerika	1,7	6	2,5	8	2,1	7	..
Sovjetunionen	3,3	11	4,5	14	2,4	8	..
Övriga	2,2	7	1,2	3	1,4	4	..
Totalt	29,3	100	32,6	100	30,8	100	25,1
Därav råolja	10,2	35	16,2	50	17,9	58	14,6

Beroendet av olja från Mellanöstern är betydligt större än vad som framgår av tabellen. Huvuddelen av den import som redovisas från Västeuropa utgörs nämligen av raffinerade produkter på grundval av råolja från Mellanöstern. Om man tar hänsyn till såväl den direkta som den indirekta importen torde detta område under de senaste åren ha svarat för ca 60 % av Sveriges tillförsel. Det kan vidare noteras att andelen råoljeimport har ökat starkt beroende bl. a. på ökad raffineringskapacitet i Sverige. Den viktigaste leverantören är Saudiarabien med nära 50 % av den totala kvantiteten år 1980. Samma år kom 15 % av råoljan från Nordsjön.

Den svenska raffineringskapaciteten motsvarar 70 % av förbrukningen av oljeprodukter inom landet. De olika anläggningarna redovisas i tabell 2.2.

För svenska raffinaderier gäller ungefär följande genomsnittliga fördelning av produktionen i volymprocent:

Gasol	2 %
Bensin	20 %
Fotogen	2 %
Lätta eldningsoljor (inkl. motorbrännolja)	40 %
Tunga eldningsoljor	36 %

Tio rikstäckande företag med brett produktionssortiment svarar för den dominerande delen av Sveriges oljeförsörjning. Sju av dessa är dotterbolag till internationella storföretag medan de tre övriga företagen är svenskägda.

Vid sidan av de rikstäckande oljebolagen verkar på marknaden ett relativt stort antal medelstora och mindre oljeföretag, oftast med lokal anknytning. Flertalet av dessa mindre bolag köper sina produkter från utländska leverantörer.

De tio rikstäckande företagen svarade under år 1980 för resp. ca 96 och ca 98 % av den totala försäljningen i landet av bensin och dieselbrännolja och för ca 97 % av den totala försörjningen av eldningsolja 1.

För de tjocka eldningsoljorna var företagsgruppens andelar lägre. Sådan

Tabell 2.2 Raffineringskapaciteten år 1980

	Nominell kapacitet milj.ton/år
BP, Göteborg	5,0
Nynäs Petroleum, Nynäshamn	2,6
Nynäs Petroleum, Göteborg	0,3
Nynäs Petroleum, Malmö	0,2
Shell, Göteborg	4,7
Scanraff, Lysekil	10,0
Totalt	22,8

olja levereras ofta direkt med båt till större förbrukare såsom industrier, kraftverk och värmeverk.

Oljeprodukter som ej direktimporteras till konsumenterna lagras efter import eller raffinering i kustdepåer. Därifrån sker distribution direkt till förbrukarna med tankbil eller tankbåt. En mindre del transporteras till inlandsdepåer som är placerade på centrala orter. Från dessa sker sedan distributionen till återförsäljare eller konsument.

Det är främst de tjocka eldningsoljorna som säljs direkt av oljeföretagen till de slutliga konsumenterna. Även en stor del av dieselbrännoljan och den tunna eldningsoljan säljs på detta sätt. Härutöver säljs dieselbrännolja via bl. a. bensinstationerna och tunn eldningsolja via särskilda återförsäljare och distributörer.

Motorbensin säljs till konsumenterna via särskilda försäljningsställen, som vanligtvis drivs av fristående återförsäljare.

Den inhemska raffineringens andel av tillförseln varierar kraftigt mellan olika produkter.

Behovet av bensin täcks till ca två tredjedelar genom raffinering i Sverige. För eldningsoljor är den inhemskt raffinerade andelen betydligt mindre. Detta gäller särskilt lågsvavlig tjock eldningsolja beroende på de svenska bestämmelserna om högsta tillåtna svavelhalt. Med nuvarande råoljeimport och raffinaderistruktur kan mindre än hälften av behovet av sådana eldningsoljor tillgodoses genom raffinering inom landet.

2.3 Kol, gas och biomassa

2.3.1 Kol

Världens koltillgångar är mycket stora och spridda över hela världen. De största tillgångarna finns i USA, Sovjetunionen och Kina. De största exportörerna är USA, Polen, Australien och Sovjetunionen.

Stenkol brukar från användningssynpunkt indelas i två huvudkvaliteter

- ångkol för förbränning
- kokskol som kan förädlas till gas och koks

F. n. utnyttjas ca 2,7 miljarder ton kol årligen i världen. Kolet svarar därmed för omkring 30 % av världens energianvändning.

Av det kol som bryts används den största delen som ångkol. Ångkolet är också mest intressant för energiändamål. Den hittillsvarande svenska ångkolsimporten har till övervägande del utgjorts av polska leveranser. I samband med dels konsumtionsökning, dels polska leveranssvårigheter har en förskjutning skett mot andra leverantörsländer t. ex. Sovjetunionen, USA och Australien.

Den svenska kolkonsumtionen är f. n. liten. I Sverige används årligen ca 2 milj. ton kokskol och koks i främst järn- och stålindustrin och ca 0,5 milj. ton ångkol.

Kol förmedlas i dag huvudsakligen genom fristående kolhandelsföretag. Vattenfall, LKAB, Sydkraft och EFO Oil AB, det senare representerande ett antal större svenska kommuner, har tillsammans bildat Svensk Kolkon-

sortium AB i syfte att samordna och trygga intressenternas kolförsörjning.

2.3.2 Gas

Stadsgas

Kommunerna har hand om all produktion och distribution av stadsgas. Stadsgas finns f. n. i Stockholm, Göteborg, Malmö, Helsingborg och Norrköping. I Eskilstuna och Örebro håller gasverksrörelsen på att avvecklas. Produktionen av gas baseras antingen på lättbensin eller gasol. Leverans av gasol till Göteborg sker i direktledning från BP-raffinaderiet. Lättbensin levereras till Stockholm av BP och till Norrköping av Nynäs.

Av gasförbrukningen svarar kokgas, uppvärmning och industri för en tredjedel vardera.

Naturgas

Mot den hittills obefintliga roll naturgasen spelar i det svenska energisystemet kontrasterar dess andel i den globala energibalansen. Efter olja och kol är naturgas den energikälla som används mest i världen i dag. Den står för omkring en femtedel av hela världens energiförsörjning. USA var det första land som började använda naturgas i stor skala. De senaste årtionena har gasen också fått sitt genombrott i Västeuropa och Sovjet. Gasen förbrukas i dag huvudsakligen i de länder där den produceras. Den internationella handeln med naturgas ökar dock snabbt.

För att man skall kunna utnyttja naturgas krävs att man bygger upp ett distributionssystem. Det vanliga transportsättet är rörledningar. Numera transporteras också en mindre del i nedkyld form som s. k. LNG (Liquified Natural Gas) på specialbyggda fartyg.

Naturgas distribueras f. n. inte i Sverige. I juni år 1980 godkände dock riksdagen ett avtal mellan Sveriges regering och Danmarks regering om naturgassamarbete jämte vissa riktlinjer för genomförandet av det s. k. Sydgasprojektet. Projektet siktar till att bygga upp en distribution av 440 milj. m^3 naturgas/år motsvarande en halv miljon ton olja/år för distribution i västra Skåne. Leveranserna avses starta med en reducerad volym i slutet av år 1985.

Gasol

Gasol är benämningen på propan, butan och olika blandningar av dessa. Gasol kallas också flytande petroleumgas – Liquified Petroleum Gas (LPG). Gasol förvaras som vätska. För att ej förångas måste gasol antingen hållas under tryck eller kylas. Till följd härav blir hanteringen av gasol avsevärt dyrare än hantering av andra oljeprodukter. De typer av "gasol" som förekommer på den svenska marknaden är huvudsakligen propan och olika blandningar av propan och butan.

Propan används framför allt för uppvärmningsändamål inom hushålls- och fritidssektorn i den s. k. flaskmarknaden, med undantag för engångsemballage, som vanligen fylls med butan. Vidare används propan för vissa

industriella och i den expanderande motorgasmarknaden, liksom i gasverk för framställning av spaltgas.

Butan används som nämnts i små engångsflaskor, men även i sprayförpackningar, där den numera ersätter freon och liknande drivgaser.

Blandgaser används för uppvärmningsändamål i industriprocesser, där det relativt höga energipriset kompenseras av processtekniska och miljömässiga fördelar. Gasol innehåller nästan inget svavel.

Den gasol som säljs i Sverige kommer i huvudsak fram vid raffinering av råolja. Den utgör 1 % av den totala förbrukningen av oljeprodukter i Sverige.

2.3.3 Biomassa

Biomassa används i energisammanhang i meningen växtbiomassa, dvs. allt material som bildas genom fotosyntesen. Biomassa kallas ibland även bioenergi eller biobränsle. Råvarumässigt kan området delas in i tre delar

- energiskog, som är sådan biomassa som kan odlas för energiändamål,
- skogsenergi, som är sådan biomassa som erhålls vid normalt skogsbruk eller nu växer naturligt,
- övrig biomassa, som kan vara av många slag t. ex. avfall, halm, vass, tång, alger m m. Ibland räknas till denna grupp även torv.

Biomassa används som bränsle. Ur biomassa kan även framställas gasformiga, flytande och fasta energibärare.

Skogsenergin är hittills den helt dominerande biomassan i landet. I t. ex. Mora, Boden, Växjö och Uppsala eldar man med flis i en del av fjärrvärmeanläggningarna. Energiskog, främst snabbväxande sälg- och poppelarter, odlas enbart på försök. Torvbrytning förekommer f. n. i begränsad utsträckning i Sverige. Hittills har torven huvudsakligen använts som jordförbättringsmedel, men brytning för energiändamål förbereds nu på flera håll.

2.4 Elproduktion

För att tillgodose efterfrågan på elenergi används olika elproducerande anläggningar. De viktigaste är vattenkraftverk, kärnkraftverk samt oljebaserade kondenskraftverk, kraftvärmeverk, industriella mottrycksverk och gasturbiner. Under 1980-talet beräknas under normalår elefterfrågan i Sverige i stort sett kunna tillfredsställas genom utnyttjande av enbart vattenkraft och kärnkraft varför endast mindre mängder olja förutses komma att behövas för elproduktion under denna period.

2.4.1 Vattenkraftverk

Huvuddelen i en vattenkraftstation är damm, turbin och generator. I dammen samlas vattnet från vattendraget och skapar den fallhöjd (lägesenergi) som fordras. I turbinen omvandlas sedan rörelseenergin i det från dammen strömmande vattnet till mekanisk energi. I generatorn slutligen,

som oftast är kopplad direkt till turbinen, omvandlas den mekaniska energin till elektrisk energi.

Fallhöjden och vattenmängden genom turbinen bestämmer produktionsförmågan.

Elenergi produceras i vattenkraftstationer med mycket hög verkningsgrad. I moderna stationer omvandlas ca 90 % av den ursprungliga tillgängliga lägesenergin till elektrisk energi. Vattenkraftanläggningar karaktäriseras i övrigt av stor driftsäkerhet, goda regleringsegenskaper, relativt enkel teknik, goda möjligheter till automatisering och lång livslängd. Å andra sidan är produktionsförmågan beroende av nederbörden, anläggningskostnaderna samt lokaliseringen begränsad till vattendragens fallsträckor, dvs. avståndet mellan produktions- och konsumtionsområde blir i allmänhet stort.

2.4.2 Kärnkraftverk

De svenska kärnkraftverken är samtliga av typen lättvattenreaktorer, varav det finns två varianter, kokarvattenreaktor (BWR) och tryckvattenreaktor (PWR). Bränslet består av anrikat uran.

En kraftreaktor av lättvattentyp förses med nytt bränsle en gång om året. Normalt byts en femtedel (BWR) till en tredjedel (PWR) av härden vid varje bytestillfälle. Genom enbart omplaceringar av bränsleelementen skulle en kraftreaktor kunna köras i två år utan bränslebyte.

Av den termiska effekt som utvecklas i kärnreaktorer av den typ som används i Sverige omvandlas ca en tredjedel till elektrisk energi medan återstoden kyls bort.

Kärnkraftverk utnyttjas som s. k. grundlastverk. Anledningen är bland annat kärnkraftverkets kostnadskaraktär med hög anläggningskostnad och låg driftkostnad.

I princip är kärnkraftverken lätta att reglera och effektändringar kan ske relativt snabbt. I praktiken finns dock begränsningar betingade av termiska påkänningar och säkerhetskrav.

F. n. finns tio kärnkraftreaktorer i kommersiell drift på fyra olika orter i Sverige. Ytterligare två reaktorer är under utbyggnad och beräknas bli klara för idrifttagning kring mitten av 1980-talet. Enligt av riksdagen beslutade riktlinjer får högst dessa tolv kärnkraftreaktorer utnyttjas under sin tekniska livslängd, som bedöms vara ca 25 år från idrifttagningen. Ingen kärnkraftutbyggnad därutöver skall ske. Säkerhetsaspekter skall avgöra i vilken ordningsföljd kärnkraftreaktorerna skall tas ur drift. Den sista reaktorn i Sverige skall stängas senast år 2010.

2.4.3 Kondenskraftverk

De flesta fossileldade kondenskraftverken i landet är oljeeldade. Orsakerna till detta är att olja varit billig och är relativt lätt att hantera och bränna.

Genom förbränning omvandlas den kemiskt lagrade energin i oljan till ånga. Ångan omvandlas i en turbin till rörelseenergi som i sin tur i en generator omvandlas till elektrisk energi. Efter turbinen leds ångan till en kondensor som avkyls med sjövatten eller luft. Värmen som överförs till kylvattnet kan normalt inte användas och verkningsgraden i ett kondens-

kraftverk blir därigenom endast ca 40 %.

Kondenskraftverk kännetecknas av måttliga anläggningskostnader men numera mycket höga driftkostnader till följd av hög kostnad för energiråvaran.

2.4.4 Kraftvärmeverk och industriella mottrycksverk

Ett verk för kombinerad el- och värmeproduktion, normalt kallat kraftvärmeverk, är i sina huvuddelar uppbyggt på samma sätt som ett kondenskraftverk.

Sedan en del av energin i ångan omvandlats till rörelseenergi i turbinen kondenseras resten vid väsentligt högre temperatur. Avloppsångans kvarvarande energi kan då användas för att värma bostäder och lokaler i stället för att, som i ett kondenskraftverk, outnyttjat föras bort med kylvattnet eller till omgivande luften. Genom att kondenseringen vid kraftvärmedrift sker vid högre temperatur än i ett kondenskraftverk minskar elproduktionen något.

Den samtidiga omvandlingen till elenergi och lågtemperaturvärme ger en total verkningsgrad av ca 85 % räknat på energiinnehållet i tillfört bränsle.

En annan typ av kombinationsverk är det industriella mottrycksverket, där avloppsången efter turbinen direkt används för uppvärmning av olika apparater (kokare, indunstare, torkning osv.) i en industriell process. Speciellt inom massa- och pappersindustrin finner man denna typ av kombinationsverk. Även vid industriell mottrycksdrift uppnås en total verkningsgrad på ca 85 %, dvs. ett mycket effektivt utnyttjande av bränslets energiinnehåll.

2.4.5 Gasturbiner

Arbetsprincipen för en gasturbin är i korthet att heta förbränningsgaser under tryck får avge sin energi till en turbin. Turbinen är kopplad till en generator för omvandling till elenergi. Normalt kan inte gasturbinens avgasvärme utnyttjas, vilket gör att verkningsgraden blir ca 30 %.

Gasturbinen drivs i de flesta fall med lättolja men det finns exempel på gasturbiner som kan drivas med tjockolja.

Karaktäristiska egenskaper hos en gasturbin är låg anläggningskostnad, kort starttid, litet personalbehov, inget kylvattenbehov men höga krav på bränsle (lättolja) och låg verkningsgrad vilket leder till extremt höga driftkostnader.

Gasturbinkraftverk används i viss utsträckning som komplement till övrig elproduktion under högbelastningstid (drifttid normalt 100–200 timmar/år) och som reservkälla.

2.4.6 Samkörning mellan olika produktionsslag

Elbelastningen varierar kraftigt mellan olika årstider, olika veckodagar och olika tider på dygnet. Elproduktionen måste vid varje tidpunkt anpassas till den just då rådande belastningen. De olika slagen av elproduktionsanlägg-

ningar utnyttjas härvid i enlighet med sina varierande egenskaper så att den totala elefterfrågan kan tillgodoses till en så låg kostnad som möjligt.

Den del av belastningen som har längst utnyttjningstid tillgodoses med produktionsanläggningar av baslastkaraktär, huvudsakligen med vattenkraft och kärnkraft. Utmärkande för vatten- och kärnkraften är att anläggningskostnaderna är relativt höga, men att de rörliga energikostnaderna, speciellt för vattenkraften, är låga. Belastning med kortare utnyttjningstider tillgodoses med elenergi producerad i kraftvärmeverk och industriella mottrycksanläggningar. Jämfört med baslastverken har dessa lägre specifika anläggningskostnader men betydligt högre rörliga kostnader. De kortvariga belastningstopparna som ligger överst i varaktighetsdiagrammet produceras i kondenskraftverk eller gasturbiner vilka utmärks av låga anläggningskostnader och mycket höga rörliga produktionskostnader. Vattenkraften är lätt att reglera och den utnyttjas därför förutom för baslastproduktion även för att ta upp belastningsvariationer i elefterfrågan.

Utbyggnaden av produktionssystemet planeras på minst 10 års sikt och syftar till att tillgodose den prognostiserade elefterfrågan till lägsta möjliga totalkostnad. Den operativa driften av de befintliga produktionssystemen görs så att de rörliga produktionskostnaderna vid varje tillfälle är så låga som möjligt. Denna optimering av driftkostnaderna omfattar de olika kraftföretagen i landet och även de nordiska grannländerna genom den s. k. samkörningen.

I tabell 2.3 visas elproduktionens fördelning på olika kraftslag år 1980. Varje kraftföretag bestämmer i princip själv körningen av sitt produktionssystem. Det ligger emellertid i varje kraftföretags intresse att minimera sina egna produktionskostnader. Härigenom är grunden lagd för ett för alla parter gynnsamt elkraftsamarbete, som syftar till att minimera totala kraftsystemets produktionskostnader.

1. Detta åstadkoms genom utbyte av tillfällig kraft mellan kraftföretagen.

   För detta ändamål finns mellan de större kraftföretagen (samkörningsgruppen) ett särskilt avtal, s. k. samkörningsavtalet av 1976. Avtalet innehåller, förutom regler för utbyten av tillfällig kraft, även bl. a. regler om ömsesidig hjälp i händelse av kraftbrist.

Frågor som rör samkörningsavtalet handhas av en samkörningsnämnd

Tabell 2.3 Elproduktionen 1980

	TWh	%
Vattenkraft	57,6	61,2
Kärnkraft	25,4	27,0
Industriellt mottryck	4,4	4,7
Kraftvärmeverk	5,0	5,3
Oljekondens	1,0	1,1
Gasturbiner	0,2	0,2
Nettoimport	0,5	0,5
Totalt	94,1	100,0

bestående av högst fyra ledamöter vardera från Vattenfall respektive de övriga företagen.

2. Utbytet av tillfällig kraft inom samkörningsgruppen har under de senaste åren uppgått till 3 à 4 TWh/år av en total kraftproduktion på ca 100 TWh/år.

   Kraftutbytena sker i princip mellan Vattenfall och vart och ett av de övriga företagen i gruppen. Mellan företagen ingående i KGS sker dock först interna utbyten. Mellan kraftföretagen lämnas fortlöpande informationer rörande aktuell marginalkostnad och möjligheterna till utbyten. Priset på den utbytta kraften utgörs av ett mittpris, dvs. priset är medelvärdet av säljarens och köparens marginalkostnad.

   Eftersom de största kraftutbytena sker mellan Vattenfall och KGS, brukar detta utbytespris ofta betraktas som ett mått på aktuellt kraftvärde i landet.

En förutsättning för att kraftbörsen fritt skall kunna utbyta tillfällig kraft till endast rörlig produktionskostnad är att samtliga företag har en i förväg överenskommen leveranssäkerhet i sitt produktionssystem. Det vore annars möjligt för något företag att basera sin elproduktion till väsentlig del på tillfälliga kraftleveranser från övriga kraftföretag och begränsa annars nödvändiga kapitalinvesteringar i egna produktionsanläggningar eller anskaffande av dyrare fasta kraftkontrakt. Resultatet skulle bli kraftigt försämrad leveranssäkerhet för elkonsumenterna.

2.4.7 Överförings- och distributionssystemet

Överförings- och distributionssystemet har till uppgift att transportera el från kraftverk till konsument. En kraftlednings förmåga att överföra el ökar med den spänning ledningen är konstruerad för. Ju större energimängd som skall överföras och ju längre överföringsavståndet är, desto högre spänning bör därför överföringsledningarna konstrueras för av ekonomiska skäl och med hänsyn till markintrånget.

I det svenska s. k. storkraftsystemet överförs elenergi från kraftverken till olika konsumtionsområden via ledningar för 400–220 kV. Dess uppgift är att överföra vattenkraften från Norrland till Mellansverige och att i södra Sverige förbinda de stora kraftverken och konsumtionsområdena. Det svenska kraftsystemet är dessutom i flera punkter sammankopplat med grannländernas kraftsystem.

I konsumtionsområdena transformeras elkraften ned från 400 kV till 220 eller 130 kV spänning i transformatorstationer. Därefter sker ytterligare nedtransformeringar för att elkraften skall kunna levereras till konsumenterna vid önskad spänning.

Till näten för 220 och 130 kV spänning är såväl medelstora kraftstationer som de största konsumenterna anslutna. Till de regionala distributionsnäten – för 70 och 40 kV spänning – är större industrier och mindre kraftstationer anslutna.

De lokala distributionsnäten – för 20 och 10 kV spänning – betjänar mindre industrier, större detaljkonsumenter och småkraftverk, och till lågspänningsnäten slutligen är det stora antalet små detaljkonsumenter anslutna.

Överföringsbehovet på kraftnäten varierar starkt beroende på elkonsumtionens variationer. Stora variationer kan också uppstå beroende på produktionens lokalisering och den aktuella produktionsfördelningen. Överföringsnätet måste dimensioneras för att med tillfredsställande leveranssäkerhet klara dessa varierande transportbehov. Stamnätet planeras liksom produktionsanläggningarna på minst 10 års sikt. Regionnäten planeras på ca 5 års sikt medan de regionala och lokala distributionsnäten planeras på 2 à 4 års sikt.

2.4.8 Förluster i kraftsystemet

Produktion, överföring och distribution av elenergi medför av fysikaliska skäl alltid vissa förluster. Vid olika utbyggnadsprojekt ställs investeringskostnader mot värdet av de minskade förlusterna över en lång tidsperiod. I princip utformas alla anläggningar så att kostnaden för den sist inbesparade kilowattimmen är lika stor som dess värde. Kostnadsrelationerna kan dock ändras med tiden varför det efter en tid kan finnas motiv för om- eller tillbyggnader av anläggningar.

I vattenkraftstationer uppstår förlusterna genom att det sker viss värmeutveckling i vattenvägarna och i den elektriska utrustningen. Det som blir värme kallas förluster trots att en del kan användas för uppvärmning av lokalerna i kraftstationen. Förlusterna i vattenvägarna kan minskas genom att vidga dessa eller genom att spränga nya vattenvägar. Moderna aggregat har som regel bättre verkningsgrad än gamla. Förlusterna kan därför minskas genom att installera ytterligare aggregat, eller genom att förnya den befintliga maskinutrustningen. Genomförande av dessa åtgärder medför dock förutom investeringar även produktionsbortfall under ombyggnadstiden. Värdet av detta produktionsbortfall kan i vissa fall vara betydande och ibland överstiga värdet av den beräknade energivinsten.

Förlusterna i vattenkraftstationer kan även minskas genom juridiska åtgärder. I domstolsföreskrifter regleras hur vattentappningen skall ske. Genom att minska tvångstappningar förbi kraftstationerna och tillåta en större regleringsgrad i vattenkraftmagasinen skulle produktionen i vattenkraftverken kunna ökas.

I värmekraftanläggningar kan förlusterna minskas genom värmeuttag, tillvaratagande av spillvärme, prestandaförbättrande åtgärder och åtgärder som leder till bättre lämplighet i värmekraftverken. Genom värmeuttag kan totalverkningsgraden höjas ej oväsentligt. Möjligheterna att göra detta bestäms bl. a. av om kraftverket är lokaliserat så att det går att utnyttja värmen för bostadsuppvärmning eller inom industrin. Värmeuttag innebär dock att elproduktionen minskar och måste ersättas med produktion i andra anläggningar. Genom att tillvarata spillvärme från objekt som kräver kylning kan förlusterna minskas. Även i detta fall är dock möjligheterna till avsättning av värmen begränsad. I övrigt kan förlusterna minskas genom en förbättring av konditionsövervakningen hos olika komponenter och delsystem i anläggningarna, vilket kan leda till en förbättrad tillgänglighet.

I överförings- och distributionsnäten uppkommer förlusterna genom värmeutveckling i ledningar och transformatorstationer. Belastningsförlusterna är proportionella mot kvadraten på strömmen. Överföring över längre

distanser sker därför vid högre spänning och lägre ström än vid distribution. Åtgärder som kan minska förlusterna är utbyggnad av nya ledningar och transformatorstationer, byte till grövre area, utbyte av äldre transformatorer och spänningshöjningar. Om energibesparande åtgärder bedöms lönsamma finns de medtagna i kraftföretagens ordinarie arbetsplaner. I arbetsplaneringar måste dock förtur ges åt förstärkningsåtgärder som är tekniskt nödvändiga.

2.4.9 Organisation

Elproduktionen handhas av ett stort antal företag av varierande storlek. Av dessa är statens vattenfallsverk, som svarar för inemot hälften av elproduktionen, det dominerande.

Den långsiktiga utbyggnadsplaneringen samordnas genom Centrala Driftledningen (CDL), där de största kraftföretagen är medlemmar. Optimering av driften och utbyten av tillfällig kraft sker efter regler som utformats inom den s. k. samkörningsgruppen.

Storkraftnätet (det s. k. stamnätet) ägs till största delen av Vattenfall. Planering och drift av stamnätet sköts av Vattenfall. Även andra företag kan utnyttja stamnätet för kraftöverföring enligt särskilda villkor. Planeringen av stamnätet sker i samråd mellan de företag som utnyttjar det.

De regionala näten för 130–170 kV ägs i allmänhet av de kraftföretag som ombesörjer råkraftleveranserna i resp. område.

Detaljdistribution av el till enskilda förbrukare omhändertas av ca 400 företag. Mer än hälften av dessa är privatägda och förser 21 % av abonnenterna med elenergi, medan kommunerna svarar för 68 % och vattenfallsverket för 11 %.

En till antalet mindre del av de privata företagen utgör de s. k. råkraftföretagen som – i likhet med Vattenfall – dels är inriktade på produktion av elkraft, dels i flera fall direkt eller genom dotterföretag bedriver distribution i betydande omfattning.

2.5 Värmeproduktion

2.5.1 Värmebehov

Vissa industriella processer kräver ånga eller hetvatten. Värmebehovet bestäms förutom av produktionsvolymen av den teknik som används i sådana processer. Förutom för industriella ändamål behövs värme för uppvärmning av bostäder och övriga lokaler samt för uppvärmning av tappvarmvatten.

2.5.2 Värmeproduktionsanläggningar

Inom processindustrin produceras ånga och varmvatten genom förbränning av bränsle i stora pannor. Totalverkningsgraden i sådana pannor är ca 90 %. I vissa fall kombineras produktion av ånga till processen med produktion av elenergi enligt beskrivningen av industriella mottrycksanläggningar i avsnitt 2.4.4.

Till en betydande del utnyttjar industrin inhemska bränslen såsom lutar, bark och andra biobränslen medan resten huvudsakligen tillgodoses med olja. Under de kommande åren förväntas en ökad användning av biobränslen och kol som ersättning för olja.

Uppvärmningen av lokaler och produktion av tappvarmvatten kan grovt delas in i tre olika uppvärmningsformer; fjärrvärme, individuella pannor och elvärme. Fjärrvärmen svarar i dag för ca 20 % av uppvärmningsbehovet, individuella pannor för ca 70 % och elvärmen för resterande 10 %.

Fjärrvärme innebär hopkoppling av olika fastigheter till ett stort gemensamt uppvärmningssystem, vilket gör att värmeproduktionen kan koncentreras till ett mindre antal effektiva enheter, s. k. hetvattencentraler. I hetvattencentraler produceras varmt vatten genom förbränning av bränsle med ca 90 % verkningsgrad. I större fjärrvärmenät kan varmvattenproduktionen kombineras med elproduktion genom utnyttjande av kraftvärmeverk enligt beskrivningen i avsnitt 2.4.4.

Fjärrvärme ger i jämförelse med individuell uppvärmning möjlighet till användning av billigare bränslen och kombinationer mellan olika bränslen. Vidare ger de större enheterna förutsättningar för en effektiv rening av rökgaserna. F. n. används nästan uteslutande olja som bränsle i fjärrvärmeverken, men en övergång till biobränslen och kol väntas i framtiden. Fjärrvärme har ökat sin andel av uppvärmningsmarknaden under senare tid, en utveckling som väntas fortsätta under 1980- och 1990-talet.

Fjärrvärme förekommer huvudsakligen i stadskärnor och tätare bebyggelse. Vid glesare bebyggelse ökar distributionsförlusterna i kulvertsystemen. I t. ex. villabebyggelse blir förlusterna så stora att fjärrvärme normalt inte ekonomiskt kan konkurrera med individuell uppvärmning.

Individuella bränslepannor förekommer främst i villor men liknande pannor förekommer också i hyreshus, affärslokaler och industrier. Verkningsgraden varierar mellan 60 och 75 % beroende på pannans ålder och skick. Det dominerande antalet pannor av detta slag är oljeeldade, men en viss övergång till vedbränsle har skett och kommer troligen att fortsätta. Den individuella uppvärmningen förväntas minska under 1980-talet genom övergång till fjärrvärme och elvärme.

Elvärme förekommer huvudsakligen i småhus men också i mindre utsträckning i hyreshus. Elvärme produceras antingen via direktverkande elradiatorer kombinerat med en elektrisk varmvattenberedare eller via elpanna och ett vattenburet distributionssystem. Direktverkande elvärme ger en verkningsgrad nära 100 % medan ett system med särskild elpanna har en verkningsgrad som understiger direktverkande elvärme med åtminstone 5 %. Den totala verkningsgraden i ett elvärmesystem bestäms även av i vilken anläggning elenergin produceras och av förlusterna i distributionsnäten. Elvärmen introducerades vid mitten av 1960-talet och f. n. har nära 500 000 småhus och 60 000 lägenheter i flerbostadshus elvärme. En fortsatt installation av elvärme i nyproduktionen och övergång från oljeuppvärmning till elvärme beräknas ske under 1980-talet.

2.6 Användarkategorier

I tabell 2.4 redovisas en beräkning av olika användares direkta förbrukning år 1979 av olika energislag. Detaljeringsgraden i tabellen är – beträffande tjänstenäringarna – för vissa energislag mer finfördelad än i den officiella energistatistikens redovisning. Vissa schablonmetoder har fått tillgripas för omfördelning och disaggregering av data. Som grund för dessa "korrigeringar" har legat olika typer av information som uppgifter om kapitalutrustning, fordonspark, byggnadsbestånd o. d. Vidare har data från SCBs hushållsbudgetundersökning och undersökningar angående hushållens energianvändning använts.

Med hänsyn till de olika mer eller mindre schablonartade metoder som fått tillgripas, är de i tabellen redovisade siffrorna naturligtvis behäftade med viss osäkerhet. En annan fråga gäller uppdelningen av transport- och samfärdselsektorn efter funktioner. I energistatistiken behandlas denna sektor som en renodlad aktivitet utskild från kostnadsredovisningen inom olika användarkategorier. Detta innebär att allt transportarbete – privat som offentligt – ingår i samfärdselsektorn, dvs. även privatbilism och transporter utförda i egen regi inom ex. varuhandel. Den samfärdselsektor som redovisas i tabellen överensstämmer däremot med den sektoravgränsning som tillämpas i nationalräkenskaperna och innefattar endast yrkesmässig trafik utförd av transportföretag.

Tabell 2.4 Beräknad energiförbrukning, År 1979, kvantiteter, avrundade tal

	Elkraft GWh	Diesel 1 000 m³	Eld. olja 1 1 000 m³	Eld. olja 2–5 1 000 m³	Fotogen 1 000 m³	Bensin 1 000 m³	Gasol	Kol/koks 1 000 ton
Jordbruk	..	280	150	150	40	10		
Industri och skogsbruk	40 400	210	800	4 400		290	150	2 050
El-gas och värmeverk	400			2 850		110	20	50
Byggnadsverksamhet	..	50	50					
Samfärdsel	2 250	1 540	150	60	470	550		
därav godstransporter	1 450	1 260	130	40	100	350		
persontransporter	800	280	20	20	370	200		
Privata tjänster	15 100	300	2 100	650		1 000		
därav hotell o rest.	1 100	20	150	50		70		
ej merv. skattskyldiga	4 500	90	600	200		300		
övriga	9 500	190	1 350	400		630		
Offentlig sektor	4 700	10	450	750		20		
Hushåll	22 500	150	4 700	900	10	3 300	10	
Totalt	85 350	2 540	8 400	9 760	520	5 280[a]	180	2 100

[a] varav motorbensin 4 910.

Tabell 2.5 Industriförbrukningen av elkraft och oljor 1979 uppdelad på olika industribranscher

	Elkraft GWh	Oljor 1 000 m³
Gruvor och mineralbrott	2 190	200
Livsmedels- och dryckesind.	1 530	550
Textil och beklädn. ind.	340	115
Trävaruindustri	1 570	205
Massa- och pappersind. m. m.	14 620	1 800
Kemisk industri m. m.	5 510	475
Jord- och stenvaruind.	1 180	575
Järn- stål o metallverk	7 480	760
Verkstadsindustri	4 930	790
Annan tillverkningsind.	40	10
Totalt	39 390[a]	5 480[a]

[a] Siffrorna avviker något från de som redovisats i tabell 2.4 beroende på att arbetsställen med mindre än fem sysselsatta inte ingår i underlaget till denna tabell.

Elkraft

Industrin förbrukade 1979 som framgår av tabell 2.4 närmare hälften av den totala elkraftförbrukningen inom landet, och hushållen drygt en fjärdedel. Som framgår av tabell 2.5 varierade elkraftsförbrukningen kraftigt mellan olika industribranscher. Massa- och pappersindustrin svarade för drygt en tredjedel av den samlade industriförbrukningen. Stor elkraftsförbrukning redovisas också för gruppen järn-, stål och metallverk.

Diesel

Samfärdselsektorn, svarar, inte oväntat, för merparten av dieseloljeförbrukningen (drygt 60 procent). I övrigt svarar jordbruket, industrin och gruppen privata tjänster för ca 10 % vardera. Hushållssektorns förbrukning uppgår endast till ca 5 % av den samlade dieseloljeförbrukningen.

Eldningsolja 1

De största förbrukarna av lätt eldningsolja är hushållssektorn (55 %) och gruppen privata tjänster (25 %).

Eldningsolja 2–5

Industrin förbrukade 1979 närmare hälften av landets förbrukning av tunga eldningsoljor, (varav ca 20 % kan hänföras till massa- och pappersindustrin). I övrigt svarade el-, gas och värmeverk för ca en tredjedel.

Fotogen

Av den redovisade samlade förbrukningen på 520 000 m³ fotogen utgjorde 440 000 m³ flygfotogen.

Bensin

Hushållen svarade 1979 för närmare två tredjedelar av landets bensinförbrukning. En relativt stor andel kan också noteras för gruppen övriga privata tjänster (ca 20 %) medan den redovisade siffran för samfärdselsektorn (ca 10 %) kan framstå som förvånansvärt låg. Som framhållits ovan kan detta återföras på den sektoravgränsning som tillämpats.

3 Energi- och drivmedelsbeskattningen i Sverige

En allmän energiskatt infördes i Sverige år 1957. Den omfattade då, vilket fortfarande gäller, elkraft, fasta bränslen, eldningsolja, bensin, motoralkohol och motorbrännolja. Inhemska bränslen var redan då skattefria.

Redan dessförinnan hade elkraften varit beskattad (från år 1951) och från år 1929 hade bensinen och motoralkoholen beskattats.

Energibeskattningen utvidgades år 1964 till att omfatta gasol för drift av motorfordon.

3.1 Gällande bestämmelser

De gällande bestämmelserna om energibeskattningen finns i lagen (1957:262) om allmän energiskatt (omtryckt 1975:272, ändrad senast 1981:431), energiskattelagen, samt i kungörelsen (1964:351) med tillämpningsföreskrifter till förordningen om allmän energiskatt.

Dispensbestämmelser finns i lagen (1974:992, ändrad senast 1979:306) om nedsättning av allmän energiskatt.

Den särskilda beskattningen av bensin och gasol regleras i lagen (1961:372) om bensinskatt (omtryckt 1975:274, ändrad senast 1981:430), bensinskattelagen. Bensinskattelagen kompletteras av förordningen (1981:432) om bensinskatt.

En beredskapsavgift tas ut enligt lagen (1973:1216) om särskild beredskapsavgift för oljeprodukter (ändrad senast 1981:572).

Flertalet av de för hela punktbeskattningen gemensamma bestämmelserna, huvudsakligen av mera formell administrativ natur, finns samlade i lagen (1959:92) om förfarandet vid viss konsumtionsbeskattning (förfarandelagen). Det energiskattebelagda området är undantaget från mervärdeskatt.

3.2 Skatteplikten

Enligt 1 § energiskattelagen omfattar skatteplikten bensin och gasol
bränslen enligt en särskild förteckning
elkraft.

3.2.1 Bensin, motoralkohol, gasol

När det gäller skatteplikten för bensin och gasol hänvisar energiskattelagen till bensinskattelagen. Skattepliktsområdena sammanfaller därför utom när det gäller bensin för framställning av stadsgas. Sådan bensin är skattepliktig enligt energiskattelagen men inte enligt bensinskattelagen.

Enligt 1 § bensinskattelagen skall bensinskatt erläggas för

a bensin (med undantag för kemiskt ren bensin) och andra motorbränslen, som innehåller minst 70 % bensin,

b metanol, (träsprit), etanol (vanlig alkohol), högre alkoholer (ex. propylalkohol och butylalkohol) etrar av metanol eller etanol samt alkoholblandningar som är avsedda för motordrift (motoralkohol), samt

c gasol.

Undantagna från skatteplikt är mineraloljeprodukter, som är avsedda att användas som råvara vid tillverkning av bensin. Skatteplikt föreligger inte heller för bensin, som är avsedd för annat ändamål än motordrift eller för motoralkoholer, när varorna tillhandahålls i särskilda förpackningar om högst en liter. Vidare utgår heller inte skatt för gasol som med hänsyn till försäljningsform, kvantitet eller förpackning har karaktär av butiksvara.

Under skatteplikt enligt b) faller exempelvis karburatorsprit och alkoholblandningar som är avsedda att förhindra isbildning i bilarnas förgasare, såvida varan inte som ovan nämnts säljs i särskilda förpackningar om högst en liter.

Den särskilda beredskapsavgiften omfattar bensin avsedd för motordrift, dock ej flyg- och reabensin eller motoralkoholer.

I detta avsnitt används ordet bensin för att beteckna både bensin, motoralkoholer och gasol, om inte annat särskilt sägs.

3.2.2 Övriga bränslen

De fasta och flytande bränslen, frånsett bensin, som är skattepliktiga, framgår av en till energiskattelagen fogad förteckning.

De skattepliktiga bränslena är

stenkol, stenkolsstybb, stenkolsbriketter och liknande stenskolsprodukter,

brunkolsbriketter,

koks och koksbriketter samt koksstybb,

fotogen med tillsats för användning i snabbgående dieselmotorer,

motorbrännolja, eldningsolja och bunkerolja.

Av förteckningen framgår att fotogen i allmänhet är fri från energiskatt. Varken lysfotogen, fotogen för drift av fotogenkaminer (brännfotogen) eller motorfotogen, som används som bränsle i lågkomprimerade motorer, t. ex. traktormotorer, beskattas enligt energiskattelagen. Sådan fotogen är i stället belagd med mervärdeskatt. Om däremot fotogen tillsätts ett smörjande ämne, så att den kan användas i snabbgående dieselmotorer och alltså konkurrerar med motorbrännolja, blir den skattepliktig. Från skatteplikt är undantagna inhemska fasta bränslen (t. ex. ved, torv och Höganäs-kol).

Råolja omfattas inte av skatteplikten. Råoljan är därför också mervärdeskattepliktig vid införsel till landet.

Avgiftsområdet för den särskilda beredskapsavgiften omfattar motorbrännolja, eldningsolja och bunkerolja.

3.2.3 Elkraft

Skatteplikten för elkraft omfattar inte

- elkraft som framställs av någon som inte är en yrkesmässig distributör om framställningen sker i en generator med lägre generatoreffekt än 50 kW (skattefriheten har tillkommit främst för att begränsa antalet skattskyldiga),
- elkraft som till lägre effekt än 50 kW levererats gratis utan att intressegemenskap föreligger mellan leverantör och mottagare,
- elkraft som både framställs och förbrukas på transportmedel, främst på fartyg, men även i diesellok,
- elkraft som nyttiggörs inom rörelse för produktion och distribution av elkraft, t. ex. i form av magnetiseringsström i generatorerna, eller bortgår till följd av förluster vid överföring, transformering eller omformning hos producent eller distributör. Det gäller också eldistributörens lokaler som kan vara eluppvärmda.

3.3 Skattesatser

Skattesatserna för de olika skattepliktiga bränslena och för elkraften framgår av följande uppställning

Vara eller nyttighet	Bensin-skatt	Energi-skatt	Särsk. bered-skapsavgift	Summa skatter och avgifter
Bensin[a]	113 öre/l[b]	34 öre/l	17 öre/l	164 öre/l
Motoralkohol	39 "	34 "		73 "
Gasol	29 "	53 "		82 "
Motorbränn-, eldnings- och bunkeroljor		207 kr/m³ [b]	89 kr/m³ [b]	296 kr/m³ [b]
Fotogen med tillsats för snabbgående dieselmotorer		207 " [b]		207 " [b]
Stenkol		12 kr/ton		12 kr/ton
Stenkolsstybb, stenkolsbriketter och likn. fasta bränslen, framställda av stenkol		6 "		6"
Brunkolsbriketter		6 "		6 "
Koksstybb		6 "		6 "
Koks och koksbriketter		14 "		14 "
Industriell elkraft över 40 000 kWh/år samt för brukn. i vissa kommuner i norra Sverige[c]		3 öre/kWh		3 öre/kWh
Annan elkraft		4 "		4 "

[a] För bensin som används för framställning av stadsgas utgår endast energiskatt med 1,6 öre/l. Denna bensin kallas "light virgin nafta" som är en mycket lätt och flyktig bensinfraktion. Den är mervärdeskattepliktig, eftersom den inte i sig själv är ett bränsle.

[b] I prop. 1981/82:100 har föreslagits att energiskatten höjs med 46 kr/m³ och den särskilda beredskapsavgiften med 29 kr/m³, samt bensinskatten med 7 öre/l.

[c] Samtliga kommuner i Norrbottens, Västerbottens och Jämtlands län samt kommunerna Ljusdal, Torsby, Sollefteå, Ånge, Örnsköldsvik, Malung, Mora, Orsa och Älvdalen.

När det gäller bensin skall i den skattepliktiga volymen inte inräknas smörjoljor, som tillsätts bensin för användning i 2-taktsmotorer.

Skatten på flytande bränslen skall beräknas efter den fakturerade volymen. För den som förbrukar bränsle i egen rörelse sker kontrollen över förbrukningen genom granskning av inköp och lagerhållning. Enligt praxis tillåts att den förbrukade volymen får räknas om till 15°C. Vid köp av stora oljepartier brukar också volymen vid 15°C vara den fakturerande volymen.

3.4 Skattskyldiga

3.4.1 Bensin och bränslen

Den som inom landet tillverkar bränslen är skyldig att låta registrera sig hos RSV som skattskyldig (obligatorisk registreringsskyldighet). Återförsäljare och förbrukare kan på ansökan registreras som skattskyldiga hos RSV (frivillig registrering). Den som importerar bränsle och inte är registrerad som skatteskyldig hos RSV betalar skatten direkt till tullverket i samband med införseln.

Möjligheten till frivillig registrering står öppen för den som i större omfattning återförsäljer, förbrukar eller håller i lager skattepliktigt bränsle. Även annars kan den som förbrukar skattepliktigt bränsle registreras, om det finns särskilda skäl för det.

Registrering får inte vägras den som normalt håller i lager 15 000 m^3 eller har en årlig omsättning av minst 50 000 m^3 bensin. Inte heller får RSV vägra registrering om sökanden förbrukar bensin för avdragsgilla ändamål (drift av tåg, flyg, motortillverkning eller vissa tekniska ändamål) och förbrukningen uppgår till lägst 2 000 liter per år. När det gäller fasta bränslen får registrering inte vägras om lagerhållningen är minst 750 ton eller den årliga omsättningen uppgår till 7 500 ton. För eldningsoljor gäller att lagerhållning om 500 m^3 eller årlig omsättning om 5 000 m^3 berättigar till registrering.

Den som är registrerad som skatteskyldig får införa bränsle skattefritt och kan alltså lägga upp skattefria lager inom landet.

De flesta större återförsäljare av bränslen är registrerade som skattskyldiga. Detsamma gäller stora förbrukare såsom processindustrier och kommunala energiverk.

3.4.2 Elkraft

När det gäller elkraften är varje konsument skattskyldig, medan producenterna eller distributörerna av elkraft är skyldiga att redovisa skatten till RSV. Detta sammanhänger bl. a. med att det vid elskattens införande fanns vissa långtidsbundna avtal om kraftpriser, som hade förhindrat att skatten skulle kunna övervältras på konsumenterna.

Liksom beträffande bränslen är den som producerar skattepliktig elkraft skyldig att låta registrera sig hos RSV som skattskyldig producent. Detta gäller även i företag, som producerar elkraft i reservkraftsaggregat, t. ex. sjukhus, där ett sådant aggregat kan startas vid strömavbrott. Om sådan

kraftproduktion inte överstiger 20 000 kWh per år, kan RSV enligt särskild bemyndigande medge skattefrihet för kraften. I stället erläggs skatt för det bränsle som använts för produktionen.

Även den som yrkesmässigt distribuerar elkraft är skyldig att låta registrera sig som skattskyldig. Yrkesmässighetsbegreppet är alltså avgörande. Enligt tillämpningsförordningen är distribution att anse som yrkesmässig, om kraft distribueras till fler än 10 abonnenter eller om den distribuerade kraften utgör med än 20 000 kWh per år. Viss möjlighet finns för RSV att anse distribution som inte yrkesmässig även i andra fall, t. ex. om ett företag distribuerar kraft enbart till egna anställda. Den inte yrkesmässiga distributören köper beskattad kraft från sin distributör på samma sätt som vilken enskild abonnent som helst.

Redovisningsskyldigheten för en distributör inträder på visst sätt i anslutning till avläsningen av elmätarna hos abonnenterna eftersom den skattepliktiga kvantiteten kan fastställas först efter avläsning. Numera sker dock allt oftare debitering av elavgifter och skatt med utgångspunkt i uppskattade mätarställningar vid s. k. preliminära debiteringar, som ligger till grund för skatteredovisningen.

3.5 Skattskyldighetens inträde och deklaration

Den som är registrerad som skattskyldig skall lämna en redovisning för sin skattepliktiga verksamhet i deklarationer för vissa redovisningsperioder. Föreskrifter angående deklarationer finns dels i specialförfattningarna, dels i förfarandelagen som gäller alla punktskatter.

Den i deklarationen uppgivna skatten skall betalas in till RSV senast när deklarationen skall lämnas. I deklarationerna skall redovisas de bränslen och den elkraft för vilka skattskyldighet har inträtt under redovisningsperioden. Betalas inte skatten in i rätt tid utgår ränta.

3.5.1 Bensin

Skattskyldighet inträder när bensinen

- levereras till oregistrerad köpare eller till eget försäljningsställe för detaljförsäljning som inte utgörs av depå,
- tas i anspråk för annat ändamål än försäljning (t. ex. förbrukas i egen rörelse),
- vid avregistrering ingår i lager.

Beskattningsperioden utgör enligt bensinskattelagen kalenderkvartal men RSV har utnyttjat sin rätt enligt lagen att föreskriva annat. Beskattningsperioden för tillverkare och registrerade återförsäljare av bensin (ej motoralkohol och gasol) skall utgöra kalendermånad. Deklarationen skall lämnas in och skatten betalas inom 75 dagar efter redovisningsperiodens utgång. De som redovisar för kalenderkvartal skall deklararera inom en månad efter kvartalets utgång.

Under vissa förutsättningar får registrerade förbrukare av bensin eller gasol lämna deklarationer för ett helt kalenderår. Det gäller förbrukare som

huvudsakligen förbrukar dessa varor för sådana ändamål som medför avdragsrätt i deklarationer. Den längre anståndstiden sammanhänger med att det i regel gäller s. k. 0-deklarationer, dvs. avdrag får göras för hela den skattepliktiga kvantiteten.

3.5.2 Andra bränslen

Skattskyldigheten inträder enligt samma regler som gäller för bensin. Deklaration skall, om inte RSV förordnar annat, avse kalenderkvartal och insändas till RSV senast vid utgången av kalendermånaden efter varje redovisningsperiod.

3.5.3 Elkraft

Redovisning av skatt sker på grundval av deklaration för bestämda redovisningsperioder (deklarationsperioder) som fastställs av RSV efter prövning i varje enskilt fall. För de registrerade distributörerna bestäms redovisningsperioderna av de debiteringsperioder som varje distributör tillämpar. Debiteringsperioden beror på hur räkningar utfärdas eller hur avläsningar sker. Om det för en eller flera konsumentgrupper utfärdas räkningar, som i huvudsak gäller samma tid, t. ex. månad, kvartal eller annan del av året – tertial är ganska vanligt – så skall den tiden bli debiteringsperiod och därmed också redovisningsperiod. Om avläsningarna i stället sker successivt och räkningarna till abonnenterna utfärdas allteftersom avläsningarna sker, då blir debiteringsperioden den tidsperiod under vilken avläsning beräknas ske för hela eller den väsentligaste delen av konsumentgruppen. RSV har här stora möjligheter att anpassa deklarationsperioden efter de synnerligen skiftande förhållandena i det enskilda fallet.

För en producent utan yrkesmässig distribution utgörs redovisningsperioden av kvartal. Även här kan RSV dock medge annan period om det föreligger särskilda skäl. Deklarationsperioden anges i det registreringsbevis som utfärdas för den redovisningsskyldige.

Deklaration inges senast en månad efter redovisningsperiodens utgång. För de yrkesmässiga distributörerna varierar tiden men är ungefär två månader efter periodens utgång.

3.6 Skatteavdrag

I deklarationen bruttoredovisas alla skattepliktiga varor resp. all skattepliktigt kraft, som levererats (distribuerats) eller tagits i anspråk för eget bruk under redovisningsperioden. För en del varor och en del elkraft behöver emellertid skatt inte erläggas fastän det är fråga om skattepliktiga leveranser. Skatten för dessa leveranser får då avdragas i deklarationen och skatt endast betalas för nettot. Gemensamt för de tre beskattningsområdena är att bensin, annat bränsle eller elkraft som levererats för export eller till kommunikationsföretag för bandrift eller därmed likartat ändamål är avdragsgill. Detsamma gäller skatt, där den skattskyldige förorsakats förlust

på grund av bristande betalning. Avdragsrätt föreligger också för bensin, bränsle eller kraft som förbrukats för framställning av skattepliktig bensin, skattepliktigt bränsle eller elkraft. Avdragsrätten omfattar dock inte bränsle som förbrukats för produktion av sådan mottryckskraft, som inte beskattas (se nedan). Beträffande bensin och annat bränsle får avdrag också göras för skatt för återtagna varor, varor som inköpts i beskattat skick, samt bensin och bränslen som förbrukas vid motortillverkning för avprovning på provbädd utan att transportmedel framförts.

3.6.1 Bensin

Speciella avdrag för bensin medges på två områden, nämligen bensin för flygkommunikationer (framdrivande, start och varmhållning) samt bensin för andra tekniska ändamål än motordrift, t. ex. fettextraktion ur raps som lösningsmedel i färger, lacker eller lim.

3.6.2 Andra bränslen

När det gäller andra bränslen än bensin föreligger avdragsrätt för bränsle som förbrukats eller försålts för förbrukning i luftfartyg och fartyg.

Skatteavdrag får också göras för dessa andra bränslen när de används för annat ändamål är energialstring, t. ex. som kolstybb för löparbanor eller som material vid plasttillverkning eller vid tillverkning av träimpregneringsmedel, insektsbesprutningsmedel och buskbekämpningsmedel. Ett annat exempel är koks som används både för reduktionsändamål (borttagande av syre ur järnoxider) och för uppvärmning av malmen eller andra råvaror till smältor. Den kvantitet som går åt för smältningen är fullt beskattad men för överskjutande bränslemängd som utgör reduktionsmedel skall ingen skatt utgå, varför skatteavdrag får göras.

När det gäller andra bränslen än bensin sammanfaller inte avdragsreglerna enligt energiskattelagen och lagen om särskild beredskapsavgift för oljeprodukter. I deklaration avseende den särskilda beredskapsavgiften får avdrag inte göras för avgiftspliktigt bränsle som används för framställning av skattepliktig elkraft eller som förbrukats eller försålts till kommunikationsföretag för bandrift, fartygsdrift i inrikes trafik, flygplansdrift eller motortillverkning.

3.6.3 Elkraft

När det gäller elkraft får avdrag göras även för elkraft som förbrukats eller försålts för förbrukning för annat ändamål än energialstring eller för användning i omedelbart samband med sådan förbrukning (s. k. hjälpkraft).

Avdraget omfattar framför allt elektrokemiska processer, t. ex. den elektrolytiska framställningen inom massaindustrin av klor och alkali ur natriumkloridelektrolyter. Hit hör också framställning genom elektrolys av metaller, t. ex. koppar, aluminium, guld och silver, ur deras salter eller andra kemiska föreningar. Genom att i dessa fall de framställda grundämnena har högre energiinnehåll än de kemiska föreningar som det framställts ur, så har

den förbrukade elektriska kraften omvandlats till kemiskt bunden energi. I andra fall innebär inte elektrolysen någon sådan bindning av energi och då finns ingen avdragsrätt för skatten. Detta gäller t. ex. galvaniseringsprocesser.

I vissa elektrotermiska processer är förhållandena mera komplicerade då elkraften i samma process termiskt både används för smältning av råvarorna (ej rätt till skatteavdrag) och t. ex. reducering av metalloxid till metall (kemisk bindning av energi och därför skatteavdrag). Detta gäller framför allt vid framställning av ferrolegeringar, som används vid framställning av rostfritt stål och hårdmetaller.

Rätt till avdrag har också införts för elektrisk kraft, som producerats av den skattskyldige i en mottrycksanläggning och förbrukats i egen industrianläggning. I samband därmed får avdrag inte göras för det skattepliktiga bränsle som använts för produktionen.

3.7 Skattenedsättning

Bestämmelserna om skattenedsättning finns i lagen (1974:992) om nedsättning av allmän energiskatt. Bestämmelserna innebär att den genomsnittliga effekten av energiskatten på bränsle och elkraft för företag inom en bransch eller annan grupp av företag med samma produktionsinriktning inte skall överstiga 3 % av de tillverkade produkternas försäljningsvärde fritt fabrik. RSV beslutar om sådan nedsättning. Regeringen har därutöver möjlighet att för visst företag medge ytterligare nedsättning, om det föreligger särskilda skäl.

Regeringen har fr. o. m. den 1 juli 1975 genom individuella beslut medgett de mest energikrävande industrierna sådan ytterligare skattenedsättning. För tiden t. o. m. 1976 medgavs nedsättning till 1 % av försäljningsvärdet. För tiden därefter har regeringen medgett nedsättning till 1,3 % av försäljningsvärdet. Genom beslut i december 1981 har regeringen medgett nedsättning för år 1982 i samma utsträckning utom för de företag som förädlar skogsprodukter. För dessa företag har nedsättningen begränsats till 1,6 % av försäljningsvärdet. Nedsättningen sker genom att preliminära skattesatser på elkraft och bränsle tillämpas. Efter årets utgång sker definitiv avstämning genom RSV:s försorg. Vid beräkning av nedsättningen räknas f. n. 20 kr. av den särskilda beredskapsavgiften som energiskatt.

Enligt lagen om nedsättning av allmän energiskatt skall också skatt som utgår på elektrisk kraft eller annat bränsle än bensin eller motorsprit, som används för växthusuppvärmning vid yrkesmässig växthusodling, utgå efter en skattesats som svarar mot 15 % av den skattesats som gäller enligt lagen. I några fall levereras värme till växthusen från fjärrvärmeverk och regeringen har då medgett en motsvarande nedsättning trots att bränslen inte förbrukas i en till ett växthus hörande pannanläggning. Den levererade värmen omräknas till en häremot svarande mängd olja. Omräkningen sker efter normer, som fastställs av RSV.

3.8 Beskattning av överskottskraft

Regler om beskattning av överskottskraft finns intagna i 5 § kungörelsen (1964:351) om tillämpningsföreskrifter till förordningen om allmän energiskatt (numera energiskattelagen). Enligt dessa får RSV på ansökan medge befrielse från eller återbäring av energiskatt för överskottskraft, som förbrukas för drift av elektriska pannor för vatten eller ånga.

Med överskottskraft förstås i detta sammanhang sådan kraft för drift av elpannor som kunnat disponeras på grund av tillfälliga omständigheter, såsom ökat vattentillflöde, minskade ordinarie kraftleveranser eller liknande. I fråga om inköpt kraft gäller att kraften skall ha tillhandahållits till särskilt avtalat lågt pris och på villkor att leveıantören när som helst skall kunna avbryta leveransen.

Elpannan skall tillhöra en anläggning där den värme som behövs också kan produceras med enbart fasta eller flytande bränslen. Elpannans elmätare skall ha avlästs åtminstone vid början och slutet av den period som återbetalning söks för.

Genom denna bestämmelse är det möjligt att tillgodose erforderligt värmebehov med den relativt billiga skattefria elkraften och som då i huvudsak ersätter tung eldningsolja, som annars skulle använts i anläggningen.

Skattebefrielse för överskottskraft har tidigare medgetts endast i nära samband med verkligt vattenöverskott i samband med vårflod.

Under år 1981 medgav RSV, efter att ha inhämtat uppgifter från Statens Vattenfallsverk om att någon mottryckskraft inte väntades bli producerad före den 1 november 1981, återbäring av energiskatt på överskottskraft kunde medges fr. o. m. den 15 mars 1981 och tills vidare dock längst t. o. m. den 1 november 1981.

3.9 Skattekompensation till vissa förbrukare av petroleumprodukter

Kompensation för skatt på bensin medges dels kollektivt till trädgårdsnäringen, fiskerinäringen och rennäringen, dels individuellt till den som förbrukat bensin vid användning i jordbruk av bensindriven traktor eller skördetröska med bensindriven motor, till den som yrkesmässigt använder bensindriven motorsåg samt till vissa handikappade ägare av en bil eller motorcykel.

I budgetpropositionen (prop. 1981/82:100) har regeringen föreslagit att anslagen till de kollektiva kompensationsformerna och kompensationen till jordbrukare med bensindrivna traktorer eller skördetröskor och till motorsågägare skall slopas.

4 Mervärdeskattesystemet

4.1 Beskattningsformen mervärdeskatt, m. m.

Mervärdeskatten, som infördes den 1 januari 1969, är en omsättningsskatt som i motsats till övriga indirekta skatter har en generell räckvidd. Den utgår vid yrkesmässig omsättning av skattepliktiga objekt och prestationer och erläggs till staten av den som yrkesmässigt säljer eller tillhandahåller, dvs. omsätter, sådana objekt och tjänster. Den skiljer sig från andra omsättningsskatter genom att den uppbärs i flera på varandra följande beskattningsled.

Grundtanken är att skatt skall utgå på den värdetillväxt eller det mervärde, som ett skattepliktigt objekt tillförs genom bearbetning, hantering eller annan åtgärd i de olika leden inom produktions- och distributionskedjan. Denna skatteeffekt uppnås genom ett avdragsförfarande. I de deklarationer som den skattskyldige skall lämna för särskilda redovisningsperioder har han rätt att från skatten på den egna omsättningen (utgående mervärdeskatt) dra den mervärdeskatt som utgått på hans anskaffningar och omkostnader för verksamheten (ingående mervärdeskatt). Skillnaden mellan utgående och ingående mervärdeskatt skall inbetalas till staten eller, om den ingående mervärdeskatten är större än den utgående, återbetalas till honom.

För att eliminera dubbelbeskattningseffekter krävs att avdragsrätten för ingående skatt omfattar i princip alla anskaffningar och kostnader som direkt eller indirekt påverkar priserna. Med avdragsrätt för såväl byggnads- och maskininvesteringar som anskaffningar av omsättningsvaror, material och tillbehör samt tjänster uppnås, att produktions- och distributionsapparaten i praktiken inte belastas med någon skatt. Den utgående skatten kommer därför att beräknas på priser som inte är belastade med någon ingående skatt. Den samlade skattebelastningen blir i princip densamma som om hela skatten uttagits vid den sista omsättningen till den slutlige förbrukaren.

Exporten är undantagen från beskattning. Den yrkesmässiga exporten kan alltså ske till priser som inte påverkas av mervärdeskatt. Detta åstadkoms genom att avdragsrätt för ingående skatt också tillkommer exportörer. Vidare gäller att importen är föremål för en beskattning som är likvärdig med den som träffar inhemska varor. Sådan vid import uttagen skatt omfattas av avdragsrätten, om införselvaran omsättes yrkesmässigt inom landet.

Mervärdeskatten ger därför inte några kumulativa effekter för vare sig näringslivet eller de slutliga konsumenterna, förutsatt att skatten har en generell omfattning med avseende på både beskattningsområde och skatt-

skyldighet. Den är också under samma förutsättning neutral när det gäller konsumtionsval och konkurrensen mellan företag.

Mervärdeskatten regleras i lagen (1968:430) om mervärdeskatt (omtryckt 1979:304, ändrad senast 1981:1276, ML, med därtill hörande författningar.

Länsstyrelserna är beskattningsmyndigheter när det gäller försäljning eller annan omsättning inom landet och genom export.

Tullverket är beskattningsmyndighet när det gäller import av skattepliktiga varor.

Riksskatteverket (RSV) är central förvaltningsmyndighet och skall genom råd och anvisningar verka för en riktig och enhetlig tillämpning av gällande bestämmelser. RSV är dessutom besvärsinstans i vissa fall.

RSV kan enligt bemyndigande – om synnerliga skäl föreligger – medge nedsättningen eller befrielsen från mervärdeskatt.

Inom verket finns en nämnd för rättsärenden. På ansökan av den som driver eller ämnar driva verksamhet som föranleder skattskyldighet kan nämnden avgiftsfritt meddela förhandsbesked i fråga som avser sökandens skattskyldighet. Förhandsbeskedet kan genom besvär av den skattskyldige eller allmänna ombudet underställas regeringsrättens prövning.

I det följande behandlas gällande bestämmelser i sina huvuddrag.

4.2 Skattskyldighet

Skattskyldigheten till mervärdeskatt regleras i första hand i 2 och 3 §§ ML med tillhörande anvisningar. Innebörden av däri meddelade bestämmelser är i korthet följande.

Den som yrkesmässigt omsätter skattepliktiga varor eller tjänster inom landet eller på export är skattskyldig.

Yrkesmässig omsättning inom landet eller på export av vissa varor eller tjänster som enligt särskilt stadgande i ML undantagits från skatteplikt i form av s. k. kvalificerade undantag, föranleder också skattskyldighet. Denna innebär att den skattskyldige i skatteredovisningen till staten kan tillgodogöra sig avdrag för ingående mervärdeskatt i verksamheten utan någon skyldighet att redovisa utgående skatt. Överskjutande ingående skatt återbetalas av länsstyrelsen. Denna skattskyldighet brukar kallas teknisk skattskyldighet. Den ger samma effekt som om varorna eller tjänsterna hade varit skattepliktiga med skattesatsen 0 %.

Skattskyldigheten vid införsel till landet av skattepliktiga varor åvilar den som i tullhänseende är tullskyldig, dvs. den som har att anmäla vara till förtullning. Skattskyldigheten åvilar alltså även privatpersoner som importerar skattepliktiga varor.

Med bortseende från vad som gäller vid import utgör en förutsättning för att skattskyldighet skall föreligga, att verksamheten är att betrakta som yrkesmässig. Så är alltid fallet när inkomsten av verksamheten utgör skattepliktig intäkt av rörelse, jordbruksfastighet eller annan fastighet enligt kommunalskattelagen (1928:370). Även statlig och kommunal verksamhet omfattas i princip av skattskyldigheten. Dock anses sådan offentlig verksamhet, som bedrivs uteslutande för att tillgodose eget behov som

yrkesmässig, endast om den drivs i bolagsform eller liknande. Detta gäller även vid samgående mellan staten och kommun eller mellan kommuner. Omfattar verksamheten även omsättning av skattepliktiga objekt till utomstående medför denna del skattskyldighet.

Skattskyldighet förutsätter vidare att skatteobjekt omsätts i verksamheten. Med omsättning förstås försäljning, uttag eller byte av vara och tillhandahållande av tjänst. Uttag av tjänst anses bara under vissa förutsättningar som omsättning.

Den som är skattskyldig och redovisningsskyldig (se nästa avsnitt) skall anmäla sig för registrering hos länsstyrelsen i det län, där han bedriver verksamhet. Länsstyrelsen utfärdar särskilt bevis om verkställd registrering.

4.3 Redovisningsskyldighet m. m.

Redovisningsskyldighet

Den som är skattskyldig är redovisningsskyldig, om den skattepliktiga omsättningen för beskattningsåret överstiger 10 000 kr. Redovisningsskyldigheten innebär att deklaration skall lämnas och att skillnaden mellan utgående och ingående skatt skall betalas till eller återbetalas av länsstyrelsen. Den utgående skatten räknas inte som intäkt och den ingående skatten inte som kostnad vid inkomsttaxeringen för den som är redovisningsskyldig. Även rätten till avdrag för ingående skatt är knuten till redovisningsskyldigheten.

Som huvudregel gäller att skatt skall deklareras för perioder om två månader. Längre perioder – halvt eller helt beskattningsår – kan medges för mindre företag. Redovisningsskyldig med normalt överskjutande ingående skatt, t. ex. exportföretag, kan få redovisa skatten månatligen. Deklaration skall som en huvudregel lämnas den femte i andra månaden efter redovisningsperiodens utgång och samtidigt skall skatten betalas.

Tidpunkten för skattskyldighetens, redovisningsskyldighetens och avdragsrättens inträde

Vid kontantaffärer inträder skattskyldigheten, redovisningsskyldigheten och avdragsrätten när betalningen görs. Vid kreditaffärer däremot inträder skattskyldigheten med ett i detta sammanhang oväsentligt undantag vid leveransen av varan eller tillhandahållandet av tjänsten. Detta har betydelse främst när skattesatsen eller skattepliktsbestämmelserna ändras.

Redovisningsskyldigheten däremot inträder när affärshändelsen skall bokföras. På motsvarande sätt inträder avdragsrätt när ett förvärv bokförs. Från denna räkenskapsenliga princip har dock gjorts vissa undantag, bl. a. för byggnadsverksamhet och kreditförsäljning med förbehåll om återtagande-rätt.

Enligt såväl bokföringslagen som jordbruksbokföringslagen kan bokföringen av fordringar och skulder ske antingen löpande efterhand som de uppkommer (bokföringsmässig princip) eller först när de betalas (kontant-

mässig princip). En bokföringsmässig eller räkenskapsenligt skatteredovisning kan fullgöras enligt endera av två metoder, faktureringsmetoden eller bokslutsmetoden.

De båda sistnämnda redovisningsmetoderna skiljer sig principiellt från varandra på följande sätt. Enligt faktureringsmetoden skall man redovisa mervärdeskatten på fordringar och skulder löpande under året. Bokslutsmetoden innebär att man under löpande beskattningsår grundar skatteredovisningen enbart på kontanta in- och utbetalningar men kompletterar denna redovisning med utgående skatt på fordringar och ingående skatt på skulder vid räkenskapsårets utgång.

Vederlag, som erhållits i förskott eller a conto för beställd skattepliktig vara eller tjänst, skall tas upp till beskattning när det tas emot av den skattskyldige eller på annat sätt kommer honom till godo. Detta gäller oavsett vilken redovisningsmetod som tillämpas.

4.4 Beskattningsområdet

Beskattningsområdet för mervärdeskatten omfattar varor och tjänster. Beskattningen träffar ca två tredjedelar av den privata konsumtionen av varor och tjänster.

I fråga om varubeskattningen är ML utformad med utgångspunkt ifrån en generell skatteplikt för alla varor. Begreppet vara i mervärdeskattehänseende omfattar även gas, värme och elkraft, växande skog och annan växtlighet samt vissa rättigheter, t. ex. rätt till grustäkt, rätt till jakt eller fiske och vissa s. k. upphovsrätter. Vissa varor har undantagits från skatteplikt. Till dessa hör bl. a.

- krigsmateriel
- läkemedel som utlämnas enligt recept
- elektriskt kraft, värme samt gas och annat bränsle för uppvärmning eller energialstring, dock inte ved, T-sprit eller annan fotogen än flygfotogen och fotogen för drift av snabbgående dieselmotorer
- allmän nyhetstidning
- vatten från vattenverk

I fråga om tjänstebeskattning gäller däremot, att beskattningsområdet omfattar endast de tjänster som särskilt anges i ML. Skatteplikt föreligger för flertalet tjänster på fast och lös egendom och för t. ex. godstransporter och automatisk databehandling. Däremot föreligger inte skatteplikt för t. ex

- uthyrning av bostäder
- persontransporter och sällskapsresor, banktjänster och försäkringstjänster, samt olika tjänster av personlig natur, t. ex. nöjen.

Dessutom har vissa inskränkningar gjorts i den annars gällande skatteplikten för tjänster. Exempel på sådana ej skattepliktiga tjänster är

- lagring eller annan tjänst, som avser vara som är skattefri genom kvalificerat undantag, t. ex. bensin eller olja
- transporter i samband med renhållning

De inskränkningar i varu- och tjänstebeskattningen som gjorts i form av särskilda undantag har olika materiell innebörd. Vissa undantag är utformade så att skattefriheten vid omsättningen av varan eller tjänsten är förenad med rätt till avdrag för ingående mervärdeskatt, de s. k. kvalificerade undantagen. Därmed är dessa varor och tjänster befriade från all mervärdeskattebelastning. Andra undantag gäller skattefrihet endast vid varans eller tjänstens omsättning. I sådana fall föreligger ingen rätt till avdrag för ingående mervärdeskatt. De på detta sätt undantagna varorna och tjänsterna får därför en viss "dold" mervärdeskattebelastning från tidigare led i tillverknings- och distributionskedjan som återverkar på priserna. Samma sak gäller i fråga om objekt och tjänster som faller utanför ramen för mervärdeskatten, t. ex. de tidigare nämnda tjänsterna av personlig natur.

Följande varor och tjänster, utgör exempel på kvalificerade undantag:

- krigsmateriel
- läkemedel
- elektrisk kraft, värme samt gas och annat bränsle för uppvärmning eller energialstring
- allmän nyhetstidning
- lagring eller annan tjänst, som avser vara som är kvalificerat skattefri
- transport i samband med renhållning

4.5 Skattesats och beskattningsvärde

Mervärdeskatt utgår sedan den 16 november 1981 med 17,7 % av beskattningsvärdet. Skattesatsen, 17,7 % på priset inkl. skatt, motsvarar ett pålägg av ca 21,51 % på priset före skatt.

Enligt huvudregeln utgör beskattningsvärdet vid försäljning av vara eller tillhandahållande av tjänst hela vederlaget med mervärdeskattens belopp inräknat och vid uttag av vara dennas saluvärde inräknat skatt. Varans saluvärde bestäms enligt ortens pris, dvs. i regel allmänna saluvärdet enligt samma grunder som föreskrivs i KL.

I beskattningsvärdet skall inräknas andra förekommande statliga skatter eller avgifter såsom tull, särskild omsättningsskatt på motorfordon (s. k. bilaccis), reklamskatt och andra punktskatter. I beskattningsvärdet skall dessutom ingå sådana kostnadselement som frakt- och portokostnader, postförskottsavgifter, försäkringspremier, efterkravsavgifter, inkassoavgifter, fakturerings- och expeditionsavgifter, resekostnader, resetidsersättningar och traktamentsersättningar till anlitad arbetskraft. För rabatter gäller särskilda regler.

I vissa fall utgår skatten på reducerade beskattningsvärden enligt de s. k. 60- och 20-procentreglerna.

Beskattningsvärdet utgör 60 % av totala vederlaget eller saluvärdet inkl. skatt i fråga om bl. a. byggnads- och anläggningsentreprenad som avser fastigheter, samt hotell- och restaurangtjänster.

Beskattningsvärdet utgör 20 % av totala vederlaget inkl. skatt i fråga om bl. a. vissa markarbeten och tjänster avseende yttre ledningar för vatten, avlopp och värmeförsörjning.

Reduceringsreglerna ger faktiskt skatteuttag av 10,62 % (60 % av 17,7 %)

resp. 3,54 % (20 % av 17,7 %) på priset inkl. skatt. Detta motsvarar ett pålägg av ca 11,88 % resp. 3,67 % på priset före skatt.

4.6 Avdragsrätt

Den som är redovisningsskyldig får enligt huvudregeln i sin deklaration dra av ingående skatt på förvärv och införsel för verksamhet, som medför redovisningsskyldighet. Avdragsrätten är i det närmaste generell, dvs. den omfattar alla slags anskaffningar med ett fåtal undantag.

Om en verksamhet endast delvis medför redovisningsskyldighet medges fullt avdrag för ingående skatt som belöper på anskaffningar till den del verksamheten som medför redovisningsskyldighet med inget avdrag för anskaffningar uteslutande till den andra delen av verksamheten. För anskaffningar som skall användas eller förbrukas i båda verksamhetsgrenarna får den ingående skatten fördelas efter skälig grund.

För personbilar gäller speciella avdragsregler. Den som inte driver yrkesmässig försäljning eller uthyrning av personbil har inte rätt till avdrag för ingående skatt vid förvärv av personbil eller motorcykel. Försäljning av ett sådant fordon får ske skattefritt.

Däremot föreligger rätt till avdrag för all ingående skatt på driftkostnader för personbil som förvärvats eller hyrts för användning i verksamheten. Som driftkostnad avses kostnad för bl. a. service, reparation (även av utrustning och tillbehör), underhåll samt frivillig besiktning eller test.

Rätten till avdrag för ingående skatt på kostnad för hyra (leasing) av personbil har begränsats till 50 %. Avdraget medges schablonmässigt och formen för avtalet om uthyrning är utan betydelse. Om fordonet i endast ringa omfattning används i verksamheten föreligger dock ingen avdragsrätt.

5 Nuvarande energibeskattnings totala omfattning samt fördelning på olika kategorier skattskyldiga

5.1 Samverkan punktskatt – mervärdeskatt

Enligt direktiven skall energiskattekommitténs förslag till en omläggning av energibeskattningen vara statsfinansiellt neutralt. En viktig fråga i utredningsarbetet har därför varit att säkerställa ett beräkningsunderlag och en beräkningsmetodik som uppfyller detta krav.

I detta kapitel ges en principiell beskrivning av hur statens nuvarande intäkter av mervärdeskatten och energibeskattningen genereras och hur det båda beskattningssystemen samverkar m. a. p. skatteintäkter. En sådan analys utgör bl. a. grunden för att beskriva konsekvenserna i beskattningshänseende vid en övergång till beskattning av energi inom mervärdeskattens ram i kombination med en energipolitiskt betingad energiskatt i import- och producentledet.

Den i sammanhanget kanske viktigaste faktorn att peka på, när det gäller dagens beskattning, är att *direkt förbrukning* av energivaror hos förbrukargrupper som ej omfattas av skattskyldighet enligt ML (dvs. hushållen, den offentliga sektorn samt vissa konsumenttjänster) är fri från mervärdeskatt och belastas enbart med energiskatt. Med direkt förbrukning menas här olja för uppvärmning, el till belysning etc. Dessa gruppers indirekta förbrukning av energi via inköp av mervärdeskattepliktiga varor eller tjänster är däremot i praktiken belagd med mervärdeskatt eftersom kostnaden för energiförbrukningen (inkl. energiskatt) påverkar priserna och därmed ökar beskattningsunderlaget i varje produktions- eller distributionsled.

I dagsläget har de företag (fortsättningsvis kallade "energiföretagen") som tillverkar eller omsätter de kvalificerat skattefria energivarorna rätt till avdrag för den ingående mervärdeskatt som belastar dessa företags olika anskaffningar. De företag som bidragit med varor eller tjänster till "energiföretagen" har i samma utsträckning inbetalt motsvarande belopp i form av utgående mervärdeskatt till statsverket. Vid försäljning av energivarorna utgår ej mervärdeskatt. Statsverket erhåller således inga mervärdeskatteintäkter för hela den process som bidrar till framställning och försäljning av konsumtionsfärdiga energivaror. Den del av energivaruförsäljningen som i form av "insatsvaror" återgår i produktionsprocessen kommer däremot att generera mervärdeskatteintäkter via ej mervärdeskattskyldigas inköp av dessa varor och tjänster.

Indelningen av olika näringsgrenar m. a. p. skatteskyldighet enligt ML framgår nedan.

A.		Kvalificerade undantag
SNI	353.	Petroleumraffinaderier
"	3841.	Skeppsvarv
"	3845.	Flygindustri, krigsmaterialindustri
"	410.	El-, gas- och värmeverk
"	6132.	Bränsle- och drivmedelspartihandel
"	6742.	Drivmedelsdetaljhandel
		Allmänna nyhetstidningar
B.		Mervärdeskattepliktiga
SNI	1.	Jordbruk, skogsbruk, fiske
"	2.	Malmbrytning
"	3.	Tillverkningsindustri exkl. skeppsvarv flygplansindustri raffinaderier
SNI	61 62,	exkl. 6132, 6242, 631
SNI	7.	exkl. persontransporter och utrikessjöfart, samt post- och telekommunikationer
SNI	833.	Maskinuthyrning
SNI	5.	Byggnadsverksamhet (till 60 %) exkl. 50122 viss anläggningsverksamhet
SNI	631.	Restaurang och hotell (till 60 %)
SNI	83241.	Byggkonsultverksamhet
SNI	50122.	Viss anläggningsverksamhet (till 20 %)
C.		Ej skattepliktiga varor och tjänster
SNI	420.	Vattenverk
SNI	7.	Persontransporter, Post- och tele
SNI	8.	Privattjänster, exkl. SNI 83241 Byggkonsultverksamhet och SNI 833 Maskinuthyrning
SNI	9.	Offentlig förvaltning m. m. övriga privata tjänster

Statens intäkter av mervärdeskatt för en viss vara eller tjänst bestäms vidare av vilken faktisk mervärdeskattesats som tillämpas i det *sista* skatteskyldiga produktions- eller distributionsled som föregått slutlig förbrukning av varan eller tjänsten.

En reducerad mervärdeskattesats enligt nu gällande 60 procents- resp. 20 procentsregel påverkar kostnaden för de ej mervärdeskatteskyldigas direkta förbrukning av de varor eller tjänster som reduceringen avser. Kostnaden för den indirekta förbrukningen av dessa varor eller tjänster bestäms däremot av skattesatsen i det förädlingsled som föregår slutlig förbrukning.

Den nuvarande skatteutformningen med energiskatten utformad som en punktskatt medför en dubbelbeskattning av de ej mervärdeskatteskyldigas indirekta energiförbrukning via inköp av varor och tjänster, eftersom mervärdeskattens skattesats appliceras på ett produktionspris som i förekommande fall även inklunderar energiskatt.

Förekomsten och omfattningen av denna dubbelsbeskattning är avhängiga av två faktorer; dels hur prissättningen går till hos "energiföretagen" dels hur

prissättningen sker hos olika tillverkare och i olika tillverkningsled.

Utgångspunkten för detta resonemang är att företagen söker övervältra olika pålagor, t. ex. energiskatter, helt eller till stora delar. En sådan övervältring kan antingen ske

- *framåt,* dvs. en höjning av försäljningspriserna eller
- *bakåt,* dvs. genom uppbromsning av prisutvecklingen på råvaror och produktionsfaktorer, som företagen använder i sin produktion.

Det har här antagits att exportindustrierna och den importkonkurrerande hemmamarknadsindustrin inte kan övervältra pålagor framåt, då prisnivån här i avgörande grad torde vara internationellt bestämd.

De för internationell konkurrens skyddade näringarna borde dock helt eller till större delen kunna övervältra olika kostnadsökningar framåt.

För de konkurrensskyddade näringarna antas att mervärdeskattesatsen appliceras på en bas som förutom övriga kostnader för verksamheten även innefattar erlagda energiskattekostnader (oavsett om dessa är direkta eller övervältrade från ett tidigare förädlingsled). Dubbelbeskattningens storlek bestäms av aktuell mervärdeskattesats för de konkurrerenskyddade näringarna i det förädlingsled som föregår slutlig förbrukning. För de mervärdeskatteskyldiga som omsätter kvalificerat skattefria varor blir det således ingen dubbelbeskattningseffekt, eftersom mervärdeskattesatsen för dessa kan sägas vara 0 %.

För de konkurrerensutsatta näringarna antas att ingen dubbelbeskattningseffekt uppstår genom att dessa näringar helt får bära energikostnaden inom ramen för ett produktpris som är opåverkat av storleken av energikostnaderna.

5.2 Energiskattens statsfinansiella avkastning

Enligt riksskatteverkets (RSV) redovisning uppgick det influtna skattebeloppet från den allmänna energiskatten till 4 260 milj. kr. för 1979 och 5 244 milj. kr. för 1980. En prognos för 1981 pekar på en intäkt från den allmänna energiskatten på ca 5 800 milj. kr.

Under i stort sett hela 1979 var skattesatserna för olika energislag stabila (en höjning skedde 21 dec. 1979). Detta innebär att den redovisade skatteintäkten också avspeglar en adekvat årlig intäkt med då gällande skattesatser. Under loppet av såväl 1980 som 1981 höjdes energiskatten ej oväsentligt. De redovisade skatteintäkterna för 1980 och 1981 är således inte representativa i den meningen att de fullt ut (på årsbasis) fångar upp effekterna av vidtagna skatteförändringar.

Den tillgängliga informationen om hushållens och olika näringsgrenars användning av olika energislag avser huvudsakligen uppgifter i fysiska termer dvs. elförbrukning i kWh och oljeförbrukning i m^3 osv. Då det gäller beräknade avkastningsbelopp från den allmänna energiskatten med nuvarande konstruktion (dvs. styckeskatter) ger sådana data underlag för att med hög precision räkna fram skatteintäkterna. Det osäkerhetsmoment, som föreligger i sammanhanget kan i allt väsentligt återföras på inverkan av gällande dispenser för skatt resp. skattefrihet. (se härom kapitel 3)

I tabell 5.1 görs med utgångspunkt från tillgängliga förbrukningsuppgifter en skattekalkyl över den allmänna energiskattens avkastning för 1979. I tabellens första kolumn (1) redovisas de totalt förbrukade kvantiteterna av olika energislag. En uppdelning har därvid gjorts i skattebelagd resp. skattefri förbrukning. I kolumn (2) redovisas de skattesatser som i allt väsentligt gällde under 1979. För koksanvändning i masugnar gäller särskild skattefrihet som innebär att endast ca 30 % av denna koksförbrukning beskattas. Beträffande elkraftsförbrukningen inom industri m. m. gäller att industriföretagen betalar 1 öre mer per kWh – än angiven siffra – för de första

Tabell 5.1 Allmän energiskatt 1979 milj. kr. Faktiska resp. beräknade siffror.

	Förbrukade kvantiteter 1979 (1)	Under 1979 gällande skattesatser (2)	Beräkn. allmän energiskatt för år 1979; (1)x(2) (3)
	Gwh		
Elkraft, totalt	*85 940*		
Industriel totalt	*40 820*		
därav skattefri el	3 400		
skattebelagd el	37 420	2 öre/kWh	745
Övriga användare	*45 120*		
därav skattefri el för			
o energiomvandling	600		
o järnvägar m. m.	2 260		
Skattebelagd elkraft	42 260	3 öre/kWh	1 265
	1 000 m^3		
Motorbensin	4 913	34 öre/l	1 670
	1 000 m^3		
Oljor totalt	*23 700*		
därav skattefria oljor	3 445		
o för elframställning	1 855		
o som råvara	120		
o egenförbr. i raffinad.	400		
o för fartygsbunkring	1 030		
o för järnvägar m. m.	40		
skattebelagda oljor	20 255	40 kr/m^3	810
	1 000 ton		
Kol/koks			
för reduceringsändamål	1 500	0,3x14 kr/ton	5
övrig användning	500	12 kr/ton	5
Summa skattebelagd energi			*4 500*
./. dispenser			– 150
Summa skatt enl. ovan			*4 350*
Skatt enl. RSV			4 260

40 000 kilowattimmarna, vilket innebär en extra skatteintäkt på 400 kr/år och arbetsställe (sammantaget mindre än 1 milj. kr.). I kol (3) redovisas de skatter som skulle genereras om de skattebelagda kvantiteterna multipliceras med de under 1979 gällande skattesatserna. De faktiska dispenserna från energiskatt uppgår för år 1979 till 150 milj. kr.

Avvikelsen mellan det sålunda beräknade skattebeloppet (4 350 milj. kr.) och RSV:s redovisnig (4 260 milj. kr.) avspeglar osäkerheten i beräkningen.

Enligt kommitténs direktiv skall den förestående omläggningen av energibeskattningen tillföra staten oförändrade skatteintäkter. Vad som då är relevant är en beräkning av den årliga intäkten från den allmänna energibeskattningen med *nu gällande* skattesatser och ett så aktuellt konsumtionsmönster som möjligt.

Det senaste året för vilken definitiv officiell statistik föreligger på för ändamålet erforderlig detaljnivå är 1979.

Vår bas för beräkning av den riktnivå som avser "statsfinansiell" neutralitet har därmed fått bli ett fingerat år där nu gällande skattesatser appliceras på 1979 års förbrukade energikvantiteter. (Beräkningsgången framgår av tabell 5.2)

För jämförelser redovisas också en motsvarande skattekalkyl baserad på preliminära förbrukningssiffror för 1980 samt på en prognos av statens industriverk över 1981 års förbrukningssiffror. När det gäller de redovisade förbrukningsuppgifterna för 1980 och 1981 bör följande framhållas:

Energiförbrukningen 1980 och framförallt 1981 ligger vad gäller oljeprodukterna på en nivå som ej oväsentligt understiger 1979 års. Denna tendens är statistiskt helt signifikant. Det är emellertid tillrådligt att se på *storleksordningen* av den redovisade oljeminskningen med viss försiktighet. Under såväl 1980 och 1981 har oljelagren hos oljebolag, industrier och flertalet övriga användare minskat. Det statistiska basunderlaget för 1980 och 1981 avser leveransuppgifter och med beaktande av lagerförändringar hos vissa användarkategorier och inte – som vore önskvärt – förbruknings-uppgifter. Detta försvårar på ett obekant sätt bedömningarna av den i skattesammanhang relevanta förbrukningen.

Av tabellen framgår att den allmänna energiskatten med nu gällande skattesatser applicerade på redovisade förbrukningsuppgifter och med beaktande av nu gällande principer för skattedispenser skulle ha uppgått till ca 8 000 milj. kr. år 1979; ca 7 800 milj. kr. 1980 samt ca 7 200 milj. kr. 1981. Ett osäkerhetsmoment i beräkningen är som ovan nämnts storleken av skattedispenser för vissa energikrävande industrier. Angiven siffra för år 1981 på 420 milj. kr. överensstämmer med preliminär skattestatistik. Motsvarande siffra för 1980 och 1979 har framräknats relativt schablonartat. Hänsyn har vidare i beräkningen tagits till den lägre elskatten för vissa kommuner i främst norra Sverige. Enligt elverksföreningens beräkningar uppgår denna skattelättnad till ca 50 milj. kr.

Tabell 5.2 Beräknad intäkt från den allmänna energiskatten 1979, 1980 och 1981 milj. kr om nuvarande skattesatser (dec. 1981) skulle ha gällt under dessa år

	Förbrukade kvantiteter			Skattesatser dec. 1981	Skattekalkyl milj. kr.		
	1979 definitiva siffror	1980 preliminära siffror	1981 (prognos)		1979	1980	1981
	GWh	*GWh*	*GWh*				
Elkraft, totalt	85 940	85 900	87 400				
därav skattebelagd el ind.	37 420	37 165	37 000	3 öre/kWh	1 120	1 115	1 110
därav skattebelagd el övr.	42 260	42 656	44 580	4 öre/kEh	1 690	1 705	1 785
	1 000 m³	*1 000 m³*	*1 000 m³*				
Motorbensin	4 913	4 750	4 670	34 öre/l	1 670	1 615	1 590
	1 000 m³	*1 000 m³*	*1 000 m³*				
Oljor, totalt	23 700	21 850	17 300				
därav skattebel	20 255	18 955	15 640	207 kr/m³	4 190	3 925	3 240
Kol/koks	*1 000 ton*						
förbrukat i järnverk	1 500	1 500	1 500	0,3x14 kr/ton	5	5	5
övrigt	500	500	500	12 kr/ton	5	5	5
Summa skattebelagd energi					8 680	8 370	7 735
./. dispenser					– 600	– 500	– 420
./. lägre elskatt					– 50	– 50	– 50
Summa skatt enligt ovan					8 030	7 820	7 265

5.3 Energi- och drivmedelsskatternas fördelning på olika kategorier skattskyldiga

I tabell 5.3 redovisas en beräkning av energibeskattningens direkta effekt (dvs. innan skatteövervältring skett) på olika grova användarkategorier, dels för det faktiska året 1979, dels för 1979 med nu gällande skattesatser. Utgångspunkten för beräkningen har varit den kvantitativa förbrukningen av olika energislag. Kilometerskatten har fördelats med hjälp av en näringsgrensfördelad fordonspark.

Nedan redovisade sektorindelning överensstämmer med bruklig klassificering i nationalräkenskaperna av ekonomiska enheter: företag, offentlig sektor och hushåll. Företagssektorn har uppdelats på industri m. m. (industri, skogsbruk och byggnadsverksamhet), jordbruk, samfärdsel, privata tjänster och energiomvandlingssektorn.

I nedanstående tablå redovisas den procentuella fördelningen på de olika användarkategorierna av nuvarande samlade beskattning på energiområdet.

	%
Jordbruk	1
Industri	15
El-, gas- och värmeverk	5
Samfärdsel	12
Privata tjänster	18
Offentlig sektor	3
Hushåll	46
Totalt	100

Jordbruket bidrar med endast ca 1 procent av den samlade energibeskattningen. Det bör i sammanhanget framhållas att fotogen i allt väsentligt inte träffas av energiskatt.

Industri m. m., som svarar för närmare en fjärdedel av landets totala energiförbrukning bidrar med ca 15 procent till den totala energibeskattningen. Detta förklaras av dels en lägre elskatt dels gällande skattebefrielser och nedsättningar av skatt.

Den redovisade siffran för *el-, gas- och värmeverk* – 5 procent – avser allmän energiskatt och beredskapsavgifter på den del av sektorns oljeförbrukning som kan beräknas åtgå för värmeproduktion samt beredskapsavgifter för oljeförbrukning för elframställning. Denna senare oljeförbrukning är däremot befriad från allmän enerigskatt för undvikande av dubbelbeskattning. Vidare ingår allmän energiskatt för bensin vid gasframställning.

Samfärdsdel och *privata tjänster* svarar för ca 12 resp. 19 procent av skatteintäkterna. Fördelningen mellan dessa sektorer kan dock diskuteras. Den relativt låga siffran för samfärdselsektorn kan återföras på den icke funktionella avgränsningen av samfärdseln som tillämpas i nationalräkenskaperna (och som t. ex. innebär att varuhandelns bilar redovisas i sektorn privata tjänster).

Tabell 5.3 Energiskatter m. m. år 1979 milj. kr. avrundade tal

	Allmän energiskatt		Beredskapsavgift		Särskild bensinskatt		Kilometerskatt		Summa	
	1979 års skattesatser	Gällande skattesatser	1979 års skattesatser	Gällande skattesatser	1979 års skattesatser	Gällande skattesatser	1979 års skattesatser	Gällande skattesatser	1979 års skattesatser	Gällande skattesatser
Jordbruk	30	135	15	60	10	20			55	215
Industri	840	1 830	115	440	195	320	15	250	1 165	2 615
El- gas o värmeverk	115	590	135	500					250	1090
Samfärdsdel	140	305	40	135	195	320	820	1 320	1 195	2 080
Privata tjänster	915	1 570	135	440	680	1 130	35	60	1 765	3 200
Offentlig sektor	195	440	25	110	15	15	5	10	240	585
Hushåll	2 025	3 160	355	1 065	2 250	3 740	95	155	4 725	8 120
Totalt	4 260	8 030	820	2 750	3 345	5 555	970	1 570	9 395	17 905

Den *offentliga sektorn* svarar för ca 3 procent av energiskattebelastningen. Denna sektors energianvändning består till ca 85 % av lokaluppvärmning. Resterande del utgör i huvudsak drivmedel inom försvaret.

Det bör framhållas att de statliga affärsdrivande verken med här tillämpad sektorindelning ingår i samfärdselsektorn.

Hushållssektorn svarar för närmare hälften av den samlade energibeskattningen. De största delposterna är här bostadsuppvärmningen och privatbilism.

Redovisningen i detta avsnitt vad gäller olika användarkategorier, har för överskådlighets skull, gjorts mycket aggregerad och avser enbart vad gäller skattebelastningen för olika användare den direkta effekten av energibeskattningen. Av kanske större intresse är att studera både den direkta och indirekta skattebelastningen mer i detalj. I avsnitt 5.3 och 5.4 studeras energiskattebelastningen dels i olika hushållsgrupper dels för vissa energikrävande industribranscher.

5.4 Effekter av nuvarande energibeskattning på olika hushållskategorier

Med vissa undantag är det rådande energibeskattningssystemet neutralt med avseende på realinkomstfördelningen i samhället. De undantag som kräver särskild uppmärksamhet är bensinskatten och den relativt höga enerigskattesatsen på el.

Det är först i jämföresle med ett klart angivet alternativ till det rådande energiskattesystemet, som det senare framstår med en egen profil. Effekten av rådande skattesystem får således bedömas relativt. Redovisningen nedan bygger på ett läge, där ingen beskattning alls på energivaror tänks förekomma.

Man kan ställa frågan, vilken också berörs i avsnitt 5.5, huruvida enerigskattesystemet haft viss inverkan på näringsstrukturen. Det är i någon mån fallet, genom att starkt elkrävande industri haft nedsättningar i fråga om elenergiskatten, som bör har främjat dess utbyggnad och långsiktiga lönsamhet.

När det gäller långvariga särdrag i energiskattesystmet blir också *bebyggelsestrukturen* påverkad, eftersom den står i ömsesidigt beroende till närings- och samfärdselstrukturen i samhället. De måttliga särdrag som vi pekat på bör i någon mån ha avspeglats i bebyggelse och befolkningens regionala fördelning. Vissa orter med energitung industri har påverkats.

Huvudintresset i det här avsnittet gäller nuvarande energiskattens inverkan på olika hushållsstyper som har olika hög förbrukning av energivarorna (el, bränsle, drivmedel) på grund av olika inkomst, boendeform, eldningssystem, ortstyp, familjestorlek, ålder m. m. I sammanhanget kan också olika hushållstypers indirekta energiförbrukning genom övriga varor och tjänster studeras.

När man jämför olika hushålls utgifter med och utan energiskatt kan man endast dra slutsatser om korttidseffekter på inkomsten av ett borttagande av energiskatten. Långtidseffekter av borttagen energiskatt har inte studerats,

Tabell 5.4 Skattebelastning för olika hushållskategorier med nuvarande energibeskattning kr/år 1980

Hushållskategori	Disponibel inkomst tkr.				
	–35	36–60	61–84	85–	Samtliga
Norra Sverige	1 550	3 340	4 740	5 850	3 740
Södra Sverige	1 660	2 920	4 500	5 520	3 540
Glesbygd	1 640	3 200	6 010	6 110	3 650
Tätort	1 570	2 720	4 130	5 200	3 340
En vuxen	1 840	2 620	3 360		2 380
Två vuxna	3 070	3 090	4 240	4 780	4 050
Barnfamiljer	3 960	4 880	5 220	5 520	5 170
Pensionärer	1 140	2 120	3 390	3 780	1 950
Småhus	2 040	3 720	5 240	6 230	4 440
Flerfamiljshus	1 400	2 450	3 710	4 570	2 770
Samtliga	1 640	3 000	4 540	5 570	3 580

eftersom det leder till långtgående och osäkra kalkyler.

I tabell 5.4 belyses storleksordningen av den nuvarande energibeskattningens belastning på olika hushållskategorier.

Det framgår att skattebelastningen är förhållandevis jämnt fördelade mellan hushållskategorier i en och samma inkomstklass. En inte oväsentlig skillnad föreligger dock mellan småhus och flerfamiljehus i varje inkomstklass, vilket sammanhänger med uppvärmningsform, boendeyta och hushållsutrustning. Man kan vidare notera att skattebelastningen stiger med ökad inkomst.

Korttidseffekterna för olika hushållstyper pekar på att det i utgångsläget finns vissa – dock få – problem beträffande energiskattens fördelningsmässiga verkningar. Till dem som belysts i tabellen bör läggas särskilda regionalmässiga olikheter i skattebördan, som först framträder vid en mer detaljerad analys av olika orter, bostadsformer och hushållsstorlekar. Detta pekar på ett behov att analysera den av kommittén föreslagna skatteomläggningens konsekvenser för olika hushållstyper. Detta sker i ett senare avsnitt.

5.5 Effekter av nuvarande energibeskattning för vissa energikrävande branscher

Dagens system för energibeskattning innehåller två slags särbestämmelser, avsedda att mildra effekterna av energibeskattningen för vissa företag. Den praktiska utformningen av dessa bestämmelser beskrivs i kapitel 3.

I ett fåtal fall är verksamheten helt befriad från energiskatt. Då rör det sig i allmänhet om processer där elkraft eller fossila bränslen betraktas om råvaror ("användning för icke energiändamål"). Exempel utgör elanvändningen i elektrokemsiska processer, som t. ex. framställning av aluminium, klor och klorat, samt användningen av oljeprodukter som plastråvara. Också

energianvändningen inom vissa delar av kommunikationsområdet (ex. för järnvägsdrift) är befriad från skatt.

Totalt motsvarar skattefriheten och skattebefrielserna för år 1979 ca 700 milj. kr. Det är inte möjligt att ur det statistiska underlaget redovisa betydelsen av skattefriheten för olika delbranscher. Nedanstående tabell ger dock en belysning av hur skattefriheten fördelar sig mellan olika energislag.

Energislag		Skattebefrielse milj. kr.
Elkraft		
inom industri för icke energiändamål	3 400 GWh	102
för energiomvandling	600 GWh	24
för järnvägsdrift m. m.	2 260 GWh	90
Summa		216
Oljor (som råvara m. m.)	520 tm^3	108
gasbensin för framställning av basplaster	1 200 tm^3	360
Kol/koks för reduktionsändamål	1 500 t ton	18
Totalt		702

Vanligare är emellertid de individuella dispenserna i energibeskattningen. De innebär att energiskatten för ett företag eller en tillverkningsgren kan reduceras till en bestämd andel av salutillverkningsvärdet, f. n. 1,6 % för de företag som förädlar skogsprodukter och i övrigt 1,3 %. Den regeln kan i praktiken utnyttjas av alla producenter, för vilken summan av skatterna på el, eldningsolja och kol annars skulle nå över denna gräns. Till dem hör bl. a. flertalet producenter av massa och papper, järnmalm, järn, stål och ferrolegeringar, tegel och cement, samt emballage- och planglas. Totalt utgör nedsättningsbeloppet för närvarande drygt 400 milj. kr.

Energiskattens styreffekt på energianvändningen bortfaller helt, inte bara i fallen med skattefrihet utan också för de företag som i frånvaro av dispens skulle ha hamnat klart över 1,3-procentgränsen. För producenter med dispens får energiskatten karaktären av en omsättningsskatt, eftersom den är relaterad till försäljningsvärdet och inte till energiförbrukningen.

Inverkan på skattebelastningen i de viktigaste berörda delbranscherna framgår av tabell 5.5.

Tabellen anger omedelbara kostnadseffekter, dvs. ingen hänsyn till eventuell anpassning av företagens energianvändning vid högre skattesatser.

I den första kolumnen anges skattebelastningen totalt av energiskatt och beredskapsavgift, vid nuvarande skattesatser och nedsättningsregler. Det kan förefalla paradoxalt att siffrorna genomgående ligger över 1,3 %, trots dispensreglerna. Orsaken är att endast en mindre del av beredskapsavgiften för oljeprodukter får inräknas i underlaget för nedsättning (f. n. 20 kr. av totalt 89 kr./m^3). Som framgår av tabellen leder det till att skattebelastningen

Tabell 5.5 Energiskattebelastning 1980/1981 i delbranscher med höga energiåtgångstal. Procent av saluvärdet

Delbransch	Nuläge med dispenser	Utan dispenser
Massa- och pappersindustri		
Mekanisk massa (ointegrerad)	1,7	5,4
+ tidningspapper	1,6	3,6
+ papp	1,8	3,5
Sulfatmassa + kraftpapper	1,8	3,1
Fin- och mjukpapper	1,7	2,5
Papp	2,1	4,5
Gruvor och metallverk		
Järnmalmsgruvor	2,1	6,3
Handelsstål, elektro	1,6	2,7
Övriga handelsstålverk	1,5	2,4
Specialstål	1,6	2,8
Ferrolegeringar	1,5	8,4
Jord och stenindustri		
Cement och kalk	3,0	8,9
Tegel	2,6	6,1
Förpacknings- och planglas	2,3	5,0
Delar av kemisk industri		
(gödselmedel m. m.)	1,8	5,0

för de mest oljekrävande processerna i jord- och stenvaruindustrin når upp till ca 3 %, dvs. mer än dubbla nedsättningsgränsen. I flertalet övriga fall stannar dock belastningen vid 1,5–2 % av saluvärdet.

En jämförelse mellan kolumnerna i tabellen visar, att nedsättningen av energiskatten har stor betydelse för produktionskostnaderna i en del industribranscher. I de mest utsatta branscherna skulle skattebelastningen utan dispenser uppgå till mer än 8 % av saluvärdet. Nedsättningen betyder mest för ferrolegeringsverken, som driver en mycket elintensiv produktion, och vars skattebelastning med dispens utgör endast 1,5 %. Cement- och kalkindustrin, som använder mycket olja, betalar redan nu 3 % av saluvärdet i energiskatt. Här blir således dispensernas effekt något mindre, trots att energiskattebelastningen utan nedsättning skulle uppgå till nästan 9 %.

Även järnmalmsgruvor och delar av den kemiska industrin skulle få vidkännas påtagliga kostnadshöjningar. Inom massa- och pappersindustrin är det anläggningar för mekanisk massa som är mest beroende av skattenedsättning, vilket förklaras av deras stora elkraftberoende.

Det bör framhållas att våra branschjämföresler i fråga om skattebelastningen inte utan vidare ger grund för utsagor om vem som "drabbas hårdast", om särbestämmelserna tas bort. Möjligheterna att anpassa sig till skattehöjningar – genom ändrad produktionsteknik, men kanske främst genom att övervältra kostnadsökningen på köparna via höjda priser – skiljer sig markant mellan branscherna.

6 Vissa centrala utgångspunkter inför en omläggning av energibeskattningen

Syftet med detta kapitel är att diskutera vissa principfrågor som rör energibeskattningen och annan energipolitisk styrning. Motiven för sådan styrning sammanfattas i avsnitt 6.1. I avsnitt 6.2 redovisas de av statsmakterna uttalade målsättningarna på energiområdet samt i avsnitt 6.3 diskuteras sambanden mellan energipolitiken och andra områden och de målkonflikter som kan föreligga.

Avsnitt 6.4 innehåller en relativt utförlig diskussion om energibeskattningens roll och av ett antal principiella frågor i samband med skattens utformning.

6.1 Motiv för energipolitisk styrning

En viktig utgångspunkt för energipolitiken under 1980-talet bör vara att energianvändarna får betala ett pris för att utnyttja olika energislag som motsvarar de samhällsekonomiska kostnaderna för produktion, omvandling och distribution av energin.

I de samhällsekonomiska kostnaderna ligger sådana komponenter som miljöförstöring, beredskapsaspekter m. m. Den avgörande frågan här när det gäller en beskattning av energi, bortsett från statsfinansiella aspekter, är om det finns anledning att arbeta med ett högre pris än vad som svarar mot nuvarande priser på inhemsk energi resp. världsmarknadspriset på importerad energi vid aktuella växelkurser. Utgör inte de ökade energipriserna ett tillräckligt uttryck för de samhällsekonomiska kostnaderna? Svaret på denna fråga är avhängigt av våra ambitioner när det gäller miljö, försörjningsberedskap m. m. och av hur vi bedömer betydelsen av olika slags marknadsbrister.

Motiven för energipolitik lika väl som för annan selektiv politik – t. ex. arbetsmarknads-, industri- och bostadspolitik – har att göra med brister i de berörda marknadernas sätt att fungera och med ambitionen att upprätthålla en samhällsekonomiskt effektiv resursanvändning. De marknadsbrister som har betydelse för energiområdet är:

- odelbarheter eller stordriftsfördelar,
- monopolistisk prisbildning,
- risk och osäkerhet,
- ofullständig information,
- kollektiva varor,

- externa effekter såsom miljöpåverkan samt
- jämviktsbrist på marknaden.

Odelbarheter eller stordriftsfördelar i produktion och distribution av vissa energislag har historiskt sett varit huvudmotivet för statens och kommunernas engagemang i energiförsörjningen. För el och fjärrvärme är de distributionstekniska förutsättningarna sådana, att konkurrensen mellan flera säljare i praktiken är utesluten, då det gäller leveranser till nästan alla förbrukare. Det förekommer dock konkurrens till större förbrukare.

Organisationsformen i Sverige på dessa områden är en blandning av statligt, kommunalt och privat ägande, men med starka inslag av statlig styrning.

Också då det gäller införande av "nya", inhemska energikällor (t. ex. biomassa i olika former) i det svenska försörjningssystemet, ger odelbarheter i produktions- och distributionsleden säkerligen starka motiv för statliga ingrepp. Det tyngsta skälet torde dock vara att söka överbrygga "kostnadsgapet mellan inhemska energivaror och mer etablerade energislag".

Monopolistisk kontroll över varuutbud och prisbildning är en imperfektion som ofta hänger samman med stordriftsfördelar, men som också kan uppstå via kontroll över naturtillgångar. Eftersom monopolställning för andra än staten och kommunerna saknar större aktualitet på energiområdet i Sverige kan vi här inrikta intresset på de internationella bränslemarknaderna. Man kan naturligtvis fråga sig om ett litet land som Sverige, som svarar för ca en procent av oljeefterfrågan, kan göra något åt de monopolistiska förhållandena på världsmarknaden och då främst försöken att tillsammans med andra konsumentländer (t. ex. genom samarbetet inom IEA) påverka marknaden, och vilka krav detta samarbete kan ställa på den inhemska energipolitiken.

Det är emellertid andra typer av imperfektioner, som dominerat diskussionen om svensk bränsleförsörjning. Framförallt gäller frågan hur energipolitiken skall utformas med hänsyn till *risk eller osäkerhet* beträffande framtida tillgång och priser på energiråvaror.

Fungerande marknader för framtida leveranser saknas på många områden, och särskilt möjligheterna att försäkra sig mot avbrott i tillförseln och mot kraftiga prisändringar är mycket begränsade. En mycket stor del av de energipolitiska frågorna har på ett eller annat sätt att göra med risk eller osäkerhet.

Ofullständig information i fråga om exempelvis tekniska förutsättningar och kostnader för produktion, energianvändning och energisparåtgärder utgör i många fall motiv för energipolitiska åtgärder. De mest näraliggande är då givetvis insatser för att insamla, bearbeta och/eller sprida information. Då det inte anses möjligt att undanröja informationsbristen genom sådana åtgärder, kan den ge motiv för att använda också andra energipolitiska medel t. ex. regleringar eller stimulansåtgärder i form av skatter och bidrag.

Information är en kollektiv vara, varmed avses att den kan tas i anspråk av en användare utan att möjligheterna för andra att utnyttja den därigenom minskas. Försörjningen med kollektiva varor kan inte på alla områden organiseras på ett effektivt sätt via privata marknader – den kräver insatser från samhällsorganens sida. Ett annat exempel av stor betydelse för

energipolitiken är forskning och utvecklingsarbete. Forskningsresultatens karaktär av kollektiv nyttighet kan från samhällsekonomisk synpunkt sägas utgöra huvudmotivet (tillsammans med riksproblemen) för de statligt finansierade FoU-programmen i fråga om nya energikällor.

Externa effekter innebär att företags och hushålls aktiviteter (produktion eller konsumtion) påverkar situationen för andra företag och/eller hushåll på annat sätt än via marknader och prisbildning. Det vanligaste och viktigaste exemplet gäller inverkan på den yttre miljön. Miljöpåverkan och hälsorisker i samband med produktion, transporter och användning av olika energislag kan utgöra motiv för energipolitisk styrning via regleringar eller skatter och avgifter.

Jämvikts- och stabilitetsproblemen på energimarknaderna hänger nära samman med flera av de marknadsbrister vi berört tidigare. Styrproblemen i akuta bristsituationer handlar givetvis i hög grad om marknadssituationer utanför jämvikt. Men hit hör också strukturomvandlingsfrågorna, där långvariga omställningsproblem på regionala marknader (särskilt på arbetsmarknaden) kan få betydelse för energipolitikens utformning.

6.2 Samhällsmål på energiområdet

6.2.1 Energipolitiska mål

I direktiven framhålls bl. a. att det är angeläget att energibeskattningen "får en utformning som ger den bästa möjliga energipolitiska styrfunktionen samtidigt som dess statsfinansiella betydelse beaktas".

Vägledande för kommitténs förslag till omläggning av energibeskattningen är det under våren 1981 fattade riksdagsbeslutet på grundval av regeringens energiproposition (prop. 1980/81:90 Riktlinjer för energipolitiken).

I energipropositionen framhålls att en god tillgång till energi är en grundläggande förutsättning för ekonomisk och social utveckling. Energipolitiken måste utformas med hänsyn till de samhällsekonomiska förutsättningarna och bedrivas i samverkan med den ekonomiska politiken. Målmedvetna och effektiva insatser för att minska oljeimporten utgör exempel på åtgärder som är av grundläggande energipolitisk betydelse och samtidigt är av stor vikt för att komma till rätta med den nuvarande obalansen i den svenska ekonomin.

En viktig orsak till den ökade obalansen i Sveriges ekonomi under 1970-talet har varit de kraftiga oljeprishöjningarna. Det stora oljeberoendet har i hög grad försämrat förutsättningarna för en god ekonomisk utveckling under denna tid. Oljeprishöjningarna har också försvårat stabiliseringspolitiken.

Det konstateras vidare i propositionen att den nuvarande ekonomiska utvecklingen måste brytas. Underskottet i bytesbalansen måste nedbringas och jämvikten i ekonomin på sikt återställas. Energipolitiken bör i sina huvuddrag läggas upp så att den bidrar till att skapa förutsättningar för att genomföra en ekonomisk politik som syftar till att under 1980-talet återställa balansen i den svenska ekonomin.

De energipolitiska målen och kraven på insatser för att komma till rätta med landets ekonomiska problem ställer enligt föredraganden i stort sett sammanfallande anspråk på en kraftfull energipolitik som syftar till att minska vårt oljeberoende. Åtgärderna för att spara och ersätta olja under 1980-talet, ställer krav på investeringar i ny utrustning och nya processer såväl inom de energikrävande sektorerna som inom energiproduktionssystemet. Genom målmedvetna satsningar inom energisektorn kan betydande insatser göras för att stimulera stora delar av svensk industri, öka sysselsättningen och förbättra betalningsbalansen.

Ett samlat program med riktlinjer för *energihushållningen* i samhällets olika delar läggs fram i propositionen. Målet för energihushållningen anges vara att nå lägsta möjliga nivå på energianvändningen under hänsynstagande till samhälleliga mål och ekonomiska förutsättningar.

Det betonas att tyngdpunkten i hushållningsprogrammet bör ligga på åtgärder som sparar olja och som verkar på kort och medellång sikt.

I energipropositionen diskuteras också vilka *styrmedel* som står till förfogande för att åstadkomma den energihushållning som eftersträvas. Därvid konstateras att olika styrmedel kan och bör sättas in för att påverka energianvändningen. Styrmedlen utgörs av dels direkt prispåverkande medel som taxor, skatter och subventioner, dels administrativa styrmedel, dels direkt statliga resursinsatser som t. ex. insatser för forskning och utveckling, dels information, utbildning och rådgivning.

Åtgärder som syftar till att förändra attityder verkar enligt föredraganden starkast på längre sikt. Restriktioner och förbud beträffande bl. a. hushållens och företagens energianvändning kan användas som medel bl. a. för styrning på kort sikt, exempelvis vid försörjningskriser. Regleringar – i form av t. ex. normer – avseende byggnaders och anläggningars energiegenskaper verkar också på kort sikt, men spareffekterna uppkommer framförallt på längre sikt allt eftersom andelen byggnader m. m. som har uppförts enligt de nya reglerna blir större.

Redan nedlagda resurser i byggnader, maskiner, apparater och transportmedel skapar bindningar. De medför att det som regel inte lönar sig att göra omställningar vid prisändringar som betraktas som tillfälliga. Även anpassning till bestående förändringar i priser och produktionskostnader sker relativt långsamt. Slutsatsen blir därför enligt energipropositionen att prisstyrning inom energisektorn torde påverka energianvändningen framför allt på medellång och lång sikt.

En fördel med prisstyrning genom t. ex. skattebelastning anges vara att energianvändarna får möjlighet att själva ta ställning till om energihushållningsåtgärder skall vidtas eller inte och var eventuella åtgärder skall vidtas genom att väga kostnaderna för åtgärderna mot värdet av effekterna av dessa.

De styrmedel, som har använts hittills i Sverige, har i huvudsak varit framför allt ekonomiskt stöd till energibesparande åtgärder, statliga resursinsatser samt information. De skatter som finns inom energiområdet var under lång tid motiverade av andra skäl än energipolitiska. Under senare tid har dock förändringar av energiskatten i allt högre utsträckning genomförts för att stimulera hushållning med energi.

Enligt föredraganden bör en viktig utgångspunkt för energihushållningen

under 1980-talet vara att energianvändarna får betala ett pris för att utnyttja olika energislag vilket så mycket som möjligt avspeglar de samhällsekonomiska kostnaderna för produktion och distribution av energin. Även sådana samhällsekonomiska kostnader för energianvändningen som inte drabbar användaren direkt bör så långt möjligt inkluderas. Det bör emellertid framhållas att det kan vara svårt att fastställa de samhällsekonomiska kostnaderna. Strävan bör dock vara att genomföra de energihushållningsåtgärder, som är samhällsekonomiskt motiverade.

Det konstateras i propositionen vidare att det ur energianvändarnas synvinkel är summan av pris och skatt som är den relevanta kostnaden för energianvändningen. Underlag för beslut om energiskattens utformning och taxe- och prissättningen inom energiområdet tas f. n. fram av två utredningar.

Under 1980-talet bör enligt föredraganden priset användas mer medvetet för att uppnå en god energihushållning. Av uttalanden i prop. 1979/80:150 med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1980/81, m. m. (bil. 2 s. 20) framgår att regeringen avser att med hjälp av beskattningen åstadkomma en successivt höjd prisnivå på energi. Genom att energianvändarna informeras om att energin successivt kommer att bli allt dyrare, oavsett eventuella tillfälliga variationer i t. ex. oljepriserna, skapas en stabil grund för deras planering av fortsatta insatser i energihushållning.

Effekterna på energianvändningen av förändringen i priser och skatter på energi uppkommer enligt föredraganden i energipropositionen framför allt på medellång och lång sikt. De stora prishöjningarna som har skett på framför allt olja sedan oljekrisen 1973–1974 har påverkat energianvändningen under 1970-talet och kan tillsammans med förväntade framtida höjningar av priset väntas ge allt större effekt på energianvändningen under 1980-talet.

Inriktningen av styrmedel för 1980-talets energihushållning sammanfattas i propositionen på följande sätt. Utgångspunkten bör vara en prissättning – inkl. skatt – som speglar målen inom energipolitiken. Därutöver bör tyngdpunkten ligga på rådgivning, utbildning och information, ekonomiskt stöd för sparåtgärder i befintlig bebyggelse och stöd till introduktion och kommersialisering av ny energihushållande teknik. Även styrmedel av regleringskaraktär bör kunna utnyttjas bl. a. för att säkerställa att nya anläggningar m. m. uppförs så energisnåla som möjligt. Restriktioner och förbud däremot bör användas med yttersta sparsamhet. Under krisperioder kan dock givetvis åtgärder av denna typ bli aktuella. Detta innebär att inriktningen av styrmedlen ändras så att prisstyrning samt rådgivning, utbildning och information få större tyngd framöver.

Den energipolitiska propositionen domineras av åtgärder för att minska oljeberoendet. Till grund för energitillförselns fördelning på olika bränslen och energislag ligger en rad förslag.

Av följande tabell framgår energibalanserna för åren 1985 och 1990. Syftet med energibalanserna är att visa tänkbara utfall av den av regeringen förordade energipolitiken. Av balanserna framgår den omfattande oljeersättning som bör åstadkommas genom ett särskilt program för oljeersättning och hur denna ersättning kan tänkas bli fördelad på olika energislag.

Tabellen innehåller en lägre och en högre användningsnivå. I propositionen framhålls, för att tillgången på energi inte skall vara begränsande för en önskvärd ekonomisk utveckling, att till grund för planläggningen av energitillförseln måste läggas en användningsnivå kring den övre gränsen.

Totala energibalanser, TWh, år 1979, 1985 och 1990

	1979	1985		1990	
		Lägre användningsnivå	Högre användningsnivå	Lägre användningsnivå	Högre användningsnivå
Olja och oljeprodukter	295	229	256	160–140	191–171
Kol	3	12	12	31–45	31–45
Kol och koks för metallurgiskt ändamål	18	15	17	17	17
Naturgas	–	0	0	4–9	4–9
Motoralkoholer	–	–	–	1–3	1–3
Bark och lutar	36	36	38	42	42
Skogsenergi, m. m.[a]	7	17	17	25–30	25–30
Torv	0	1	1	6–11	6–11
Solvärme[b]	–	0–1	0–1	1–3	1–3
Spillvärme[c]	2	3	3	3–4	3–4
Vattenkraft	60[d]	63	63	65	65
Vindkraft	–	0	0	0–1	0–1
Kärnkraft (el)[e]	22	48	48	56	56
Kärnkraft (värme)[f]	–	–	–	9	9
Summa tillförsel för energiändamål	443	424	455	428	459
Därav omvandlings- och distributionsförluster inom el och fjärrvärme	27	24	25	28	29
Summa användning	416	400	430	400	430
Därav bunkring för utrikes sjöfart	10	10	11	11	11
Tillkommer					
Olja och oljeprodukter för raffinaderibränsle inkl. asfalt, m. m.	18	21	21	21	21
Gas och koksverk	1	1	1	0	0
Olja för icke energiändamål	11	11	12	12	12
Summa tillförsel	473	457	489	461	492

[a] Skogsavfall, ved, flis, energiskog, halm m. m.
[b] Därutöver utnyttjas värmepumpar i kombination med naturligt lagrad solenergi
[c] Inkl. sopförbränning
[d] 61–62 TWh vid normal vattentillrinning
[e] Inkl. stationernas energiförbrukning (bruttoproduktion)
[f] Om värmeavtappning i kärnkraftsblocket Forsmark 3 inte kommer till stånd ökar elproduktionen från kärnkraft med ca 3 TWh. Denna el kan eventuellt komma att användas för drift av värmepumpar i Stockholm. Storstockholms fjärrvärmeförsörjning kan också grundas på kol. Då ökar mängden kol i balanserna år 1990 med ca 11 TWh

I energipropositionen konstaterades att de *bränslen* som på medellång sikt kommer i fråga för användning i Sverige är bl. a. olja, uran, kol, naturgas, skogsbränslen och torv. Dessutom kan solvärme och alternativa drivmedel utnyttjas i större skala mot slutet av 1980-talet.

Den snabba prisutvecklingen på olja sedan 1973–74 års oljekris har helt förändrat oljans konkurrenskraft. Oljan har blivit dyr samtidigt som marknadsstörningar har förekommit. Motiven för att minska oljeanvändningen genom energihushållning och genom införande av andra bränslen är av försörjningskaraktär och av ekonomisk karaktär.

På de områden där tjock eldningsolja används, dvs. främst i fjärrvärmesystem och industrier, kan inhemska bränslen och kol relativt snabbt få stor betydelse. Elenergi kan redan i början av 1980-talet ersätta lätt eldningsolja. Det är svårare att snabbt hitta ersättningsbränslen för bensin och dieselolja. Det är således för främst sådan användning som oljan bör reserveras.

Naturgasen bedöms i energipropositionen svara för 4–9 Twh år 1990.

I juni 1980 godkände riksdagen ett avtal mellan Sveriges regering och Danmarks regering om naturgassamarbete jämte riktlinjer för genomförande av Sydgasprojektet. Därmed togs enligt föredraganden ett avgörande steg mot användning av naturgas i Sverige. Sydgasprojektet innebär distribution av gas i västra Skåne med början år 1985. Fullt utbyggt svarar projektet mot 4 Twh om året. Swedegas undersöker möjligheterna till en ökad import av naturgas bl. a. från Norge och även från Sovjetunionen via Finland.

Att ersätta import av olja med import av gas från närbelägna leverantörer kan enligt energipropositionen innebära en förbättrad leveranssäkerhet och varaktighet. Dessutom har gasen betydande miljöfördelar. Å andra sidan är gaspriserna nära kopplade till oljepriserna. Från ekonomisk synpunkt framstår därför inte användning av gas som lämplig i de fall då andra alternativ med väsentligt lägre kostnader står till buds, främst inhemska bränslen och kol.

Kol föreslås i energipropositionen introduceras försiktigt i Sverige. Vid slutet av 1980-talet bör 4–6 milj. ton ångkol utnyttjas. Vi kommer då att använda ungefär lika mycket kol i Sverige som under 1950-talet. Kolanvändningen kommer emellertid att ske med bättre teknik, med mer avancerade miljöskyddsåtgärder och med utnyttjande av ett från miljösynpunkt bättre kol. Kol kommer att användas främst i hetvattencentraler, i kraftvärmeverk och inom industrin.

Möjligheten att förbättra miljösituationen tas till vara vid kolintroduktionen. En gräns läggs fast för högsta tillåtna utsläppsmängd av svavel. Utsläppen blir därmed mindre än vid oljeeldning.

Övergången till *inhemska fasta bränslen* främjas. Av dessa bränslen är det främst skogsavfall och torv som kan ge betydande bidrag till vår energiförsörjning före år 1990. Inriktningen bör vara att ersätta 3 milj. ton olja med inhemska bränslen till år 1990. Denna ambitiösa inriktning syftar också till att skapa förutsättningar för en ännu större oljeersättning på längre sikt.

För att få till stånd detta föreslås bl. a. lagbestämmelser som åstadkommer en ökad eldning med fasta bränslen. Det är angeläget att användningen av inhemska bränslen stimuleras. Därför föreslås att det bland reglerna tas in en skyldighet för anläggningsinnehavaren att före val av bränsle samråda med

den ansvariga myndigheten innan utformningen av anläggningen bestäms med avseende på val av fast bränsle.

Den långa omställningstiden för att introducera alternativa drivmedel gör att utvecklingen måste inledas tidigt. Regeringen lägger därför fram förslag till en introduktionsplan för alternativa drivmedel. En introduktionsplan måste med hänsyn till den pågående utvecklingen utformas så att inte alltför långtgående bindningar görs till en enda utvecklingslinje.

De alternativa drivmedel som f. n. bedöms ligga närmast till hands för introduktion i Sverige är metanol. Planen syftar till en introduktion av ett 100 %-igt metanolbränsle, s. k. M 100, i geografiskt eller på annat sätt avgränsade fordonsflottor.

Den takt i vilken anläggningar för fasta bränslen tillkommer måste enligt energipropositionen ökas väsentligt för att oljeberoendet påtagligt skall kunna minskas. Ett ekonomiskt styrmedel finns redan för att åstadkomma detta i form av den nyligen inrättade oljeersättningsfonden. Såsom tidigare har framhållits förordas en lag om utförande av eldningsanlänningar för fast bränsle för att också få ett administrativt styrmedel. Enligt lagen skall nytillkommande större eldningsanläggningar i fortsättningen utföras så att de kan eldas med fast bränsle och mindre anläggningar så att de kan eldas med fast inhemskt bränsle utan omfattande ombyggnadsarbeten eller kompletteringar.

Ungefär 40 % av landets totala slutliga energianvändning går åt för att värma upp byggnader och tillgodose behovet av ventilation och varmvatten i byggnaderna.

Fjärrvärme uppvisar i förhållande till enskild uppvärmning fördelar från både miljösynpunkt och energihushållningssynpunkt. Dessutom kan man anpassa ett fjärrvärmesystem från oljeeldning till eldning med fasta bränslen. Det finns också möjligheter att ta till vara vissa bidrag från solvärme.

För att kärnkraften skall kunna avvecklas utan en mycket omfattande utbyggnad av fossileldade kondenskraftverk måste välutbyggda fjärrvärmenät, som kan ge underlag för elproduktion i kraftvärmeverk, byggas ut under 1980-talet.

En utbyggnad av fjärrvärmen med ca 1 000 MW per år bör ske under 1980-talet. År 1990 svarar då fjärrvärmen för ungefär hälften av landets behov av uppvärmning av bostäder, lokaler och övriga byggnader. Produktionsanläggningar skall byggas för fasta bränslen.

Under 1980-talet bör el användas för att på effektivast möjliga sätt spara olja. Detta innebär att elenergi, utöver 3 TWh elvärme i nya hus, år 1990 kan användas för uppvärmning i små och medelstora pannor i en omfattning av 7–13 TWh. På lång sikt inriktas elförsörjningen främst på att tillgodose sådana elbehov där elenergi har största fördelarna och endast med stora svårigheter kan ersättas av andra energislag.

6.2.2 Miljöpolitikens mål

En utförlig redovisning av miljöpolitiken redovisas i naturvårdsverkets rapport bilaga 2. I detta avsnitt återges en sammanfattning.

Målet för samhällets miljöpolitik är enligt olika departementschefsuttalanden

att garantera alla en livsvänlig miljö,
att miljöförstöringar måste hejdas,
att förstörd miljö så långt möjligt måste återställas,
att naturen skall göras tillgänglig för allmänheten för att tillgodose dess behov av en god miljö.

Vidare har konstaterats
att om miljökraven beaktas vid utbyggnaden av industriella och andra anläggningar en industriell utveckling väl kan förenas med kravet på en god miljö.

Hälso- och miljöeffekterna vid energiproduktion är framförallt av tre slag. Det är fråga om

- negativa hälsoeffekter genom utsläpp av tungmetaller, cancerogena och mutagena ämnen o. d. som bly, kadmium, polyaromatiska kolväten, ädelgaser som följd av förbränning av fossila bränslen och energiskog, olika led i kärnbränslecykeln, biltrafik etc.
- negativa miljöeffekter, dvs. belastningen på atmosfären, vatten och marken genom utsläpp till naturmiljön av föroreningar som koldioxid, svaveldioxid, tungmetaller o. d. som följd av förbränning av fossila bränslen (olja, kol, naturgas, skiffer för olje- eller uranutvinning), ved från energiskogar, avfall samt andra förändringar på naturmiljön som landskapsförändringar, odlingsåtgärder för energiskog etc.,
- naturresursnyttjandet, dvs. uttag av lagrade energiformer som olja, kol, naturgas, torv, skiffer etc., ianspråktagandet av mark- och vattenområden för energiskogar, vindkraftverk, vattenkraftverk och andra anläggningar i konkurrens med andra nyttjandeintressen som naturvård och friluftsliv.

Ett mål med miljövårdsarbetet är att upprätthålla en god hälsa även hos de känsliga människorna. I de fall föroreningsnivåer för acceptabel miljökvalitet kan fastställas bör man ändå eftersträva att halterna ligger väl under dessa med hänsyn till svårigheter att fastställa hur de känsligaste människorna reagerar. Låga föroreningsnivåer har därmed ett egenvärde.

Målet för miljövårdsarbetet när det gäller inverkan på klimatet är att inga påtagliga förändringar får befaras uppstå till följd av energianvändning i sådan takt att konsekvenserna inte kan beräknas.

Målsättningen med miljövårdsarbetet när det gäller försurning är så långt möjligt att återställa den naturliga miljön i mark- och vattenområden. Vattnens pH-värde bör återföras till de ursprungliga värdena, vilket innebär att en skogssjö kommer att vara surare än en slättsjö. Normalt innebär det att alla sjöar bör ha ett pH-värde över 5,5 vilket är den gräns under vilken skador uppkommer på kräftor, känsliga fiskarter, insekter och plankton.

Vattenföroreningar kan ske vid utsläpp av olja i samband med transport. För att minska skadeverkningarna av inträffade utsläpp har en beredskap för bekämpning och sanering av miljöskadliga utsläpp till sjöss byggts upp.

Ansvaret för oljebekämpningen till sjöss ligger på tullverkets kustbevakning. Arbetet med att utveckla säkerheten och miljöskyddet till sjöss måste till stor del ske genom internationellt samarbete. Den internationella havsföroreningskonventionen (MARPOL 73/78) väntas t. ex. träda i kraft under 1982.

Riksdagen har nyligen antagit ett handlingsprogram för miljösäkrare sjötransporter (prop. 1980/81:119, JoU 1980/81:00, rskr. 1980/81:00).

Skador på vatten kan även ske vid utsläpp av uppvärmt kylvatten i stor skala från kondenskraftverk. Målet är här att inga storskaliga effekter på ekosystemnivåerna få uppstå och inte heller någon påverkan på fisket av ekonomisk betydelse.

Målet för miljövårdsarbetet när det gäller långsiktig förorening av mark och vatten från avfallslager är att utforma tekniken så att så små mängder som möjligt bildas och tillförs miljön. En strävan bör vara att använda avfallet på ett miljömässigt invändningsfritt sätt. Deponeringen måste ske så att yt- och grundvatten inte förorenas, ens i ett långsiktigt tidsperspektiv. Utläckningen av metaller, organiska och andra ämnen med långtidseffekter måste begränsas.

Hänsyn måste därvid tas till att omgivningens egenskaper kan förändras med tiden så att t. ex. utlakningstendenserna ökar.

Målet för miljövårdsarbetet när det gäller effekter på naturmiljön till följd av stora olyckor är att så stora tillfälliga utsläpp av föroreningar som kan innebära massdöd bland djur och växter inte kan accepteras. Detta gäller oavsett om miljön kan förväntas återhämta sig efteråt eller om enstaka stora utsläpp från verksamheten för längre tidsperiod ändå uppfyller gällande bestämmelser.

Målen för miljövårdsarbetet när det gäller naturmiljö, flora och fauna är att utnyttjandet skall ske så att så stor handlingsfrihet som möjligt skapas för framtiden. För Sveriges natur representativa delar av olika typer av ekologiska system (älvdalar, myrar etc.) bör behållas i viss status och i tillräcklig omfattning för att kunna tillgodose kraven på rekreation och skydd av områden. Användningen av mark för produktion av energi måste ske på ett sådant sätt att andra nyttjandeintressen tillgodoses. Arbetsföretag skall dessutom utföras med största möjliga hänsyn till naturmiljön.

6.2.3 Trafikpolitiska mål

Riksdagen fattade 1979 beslut om riktlinjer för en ny trafikpolitik (prop. 1978/79:99, TU 1978/79:18, rskr 1979:419 (2)). Till grund för bl. a. utformningen av avgiftspolitiken på trafikområdet låg de förslag som redovisats i den utredning som tillsattes 1972, "trafikpolitiska utredningen" och som 1978 avlämnade sitt slutbetänkande "Trafikpolitik – kostnadsansvar och avgifter" (SOU 1978:31). Målet för trafikpolitiken sammanfattas i proposition:

"Målet för trafikpolitiken bör vara att erbjuda medborgarna och näringslivet i landets olika delar en tillfredsställande trafikförsörjning till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnader. Det konkreta innehållet i begreppet tillfredsställande trafikförsörjning förslås bli fastlagt genom politiska beslut på olika nivåer. I det samhällsekonomiska synsättet ligger att trafikpolitiken skall utformas så att den bidrar till att resurserna utnyttjas effektivt i samhället som helhet och därmed till att uppfylla mål inom olika samhällssektorer. I detta ligger också att resurserna inom trafiksektorn skall utnyttjas så effektivt som möjligt."

I propositionen föreslås att det trafikgrenvisa kostnadsansvaret slopas för

väg- och järnvägstrafiken. I avvaktan på resultaten från lufttransport – och sjöfartspolitiska utredningarna föreslås t. v. ingen ändring i avgiftspolitiken för dessa trafikgrenar. På sikt bör dock samma avgiftspolitik gälla inom hela trafiksektorn.

En ny avgiftspolitik bör användas i syfte att bidraga till att i vidare mening åstadkomma en samhällsekonomiskt riktig utformning av trafikapparaten.

I avgiftspolitiken bör man därvid skilja på sådana avgifter som är inriktade på att skaffa det allmänna resurser för dess verksamhet och avgifter som syftar till att påverka trafikanterna och trafikkonsumenternas beteende. Storleken av de totala skatter och avgifter som olika trafikantgrupper skall betala bör bestämmas på grundval av en sammanvägning av olika samhälleliga mål och inte enbart trafikpolitiska mål. Även statsverkets behov av inkomster kan härvid behöva beaktas.

För den beteendepåverkande delen av avgiftspolitiken föreslås att de rörliga trafikavgifterna[1] bättre anpassas till de samhällsekonomiska marginalkostnaderna som uppstår vid olika trafikantgruppers resor eller transporter.

En renodlad marginalkostnadsprissättning bör dock inte eftersträvas – även om den skulle leda till det mest effektiva utnyttjandet av den befintliga trafikapparaten – eftersom, som ovan nämnts hänsyn bl. a. måste tas till energipolitiska, näringspolitiska och regionalpolitiska mål. Därtill kommer svårigheterna att beräkna de samhällsekonomiska marginalkostnaderna och de praktiska svårigheterna att anpassa avgiftsuttaget till de i tid och rum varierande samhällsekonomiska marginalkostnaderna vilket i sig begränsar den praktiska betydelsen av en sådan prissättningsprincip.

De här redovisade principerna för de rörliga trafikantavgifterna är av betydelse när det gäller att ta ställning till olika trafikgrenars energiskattebelastning vid en omläggning av energibeskattningen ur trafikpolitisk synpunkt. I dagsläget finns betydande undantag när det gäller energibeskattningen inom transportsektorn. Således utgår t. ex. inte energiskatt för energi som förbrukats för järnvägsdrift eller som förbrukats i fartyg eller flygplan. Införande av en förändrad energiskatt, vars syfte bl. a. är att spegla de samhällsekonomiska kostnaderna som är förknippade med användningen av bränslet eller elkraften, bör mot bakgrund av avgiftsprinciperna för transportsektorn, träffa alla användare av bränslen eller elkraften inom sektorn. Sedan kan det finnas skäl att göra avsteg från dessa principer på exempelvis näringspolitiska grunder. Även detta ligger emellertid inom ramen för målen i trafikpolitiken, eftersom det betonas att trafikpolitiken måste utformas med beaktande av andra samhälleliga mål.

6.3 Målsamband och målkonflikter

De mål som vägleder den statliga politiken inom olika samhällsektorer kan inte ses helt isolerat från varandra. Mellan dem finns svagare eller starkare samband av olika slag. Ibland kan uppfyllandet av målen inom ett område bidra till att målen uppfylls även inom annat område. Ibland förhåller det sig tvärtom så att uppfyllandet av ett mål motverkar eller förhindrar att ett annat uppfylls, dvs. en målkonflikt föreligger. Det är givetvis i det senare fallet som

[1] Inom väg- och järnvägstrafiken.

målsambanden ställer till problem i politikens utformning och genomförande. Det krävs då avvägningar eller prioriteringar som innebär att avkall måste göras på måluppfyllelsen inom åtminstone något av de berörda områdena.

Detta avsnitt syftar till att belysa sambandet mellan de energipolitiska målen, främst målet att uppnå försörjningstrygghet, och andra samhällsmål.

Inledningsvis finns det emellertid anledning att framhålla skillnaden mellan de direkta sambanden mellan olika mål och de samband som uppstår först genom att vissa styrmedel tas i anspråk för att uppfylla målen. Genom att många av de styrmedel som står till förfogande för att påverka utvecklingen mot de mål som angetts inom ett område också har effekter inom andra områden eller i andra avseenden kan konfliktsituationer uppstå. Detta förhållande är särskilt påtagligt när mera generellt verkande styrmedel utnyttjas. Någon enhetlig målkonflikt kan dock inte sägas föreligga mellan energipolitiska mål och andra samhällsmål om man fullt ut kan eliminera oacceptabla bieffekter på andra områden med kompenserande åtgärder.

När det gäller det direkta sambandet mellan målet att uppnå försörjningstrygghet inom energitillförseln och de mål som har ställts upp för samhällets politik inom andra områden kan man konstatera att en god tillgång till energi utgör en grundläggande förutsättning för ekonomisk och social utveckling. De högutvecklade industriländerna använder som bekant mångdubbelt större energimängder per invånare än u-länderna. De senare ländernas i många fall osäkra och otillräckliga energiförsörjning är både ett uttryck för och en bidragande orsak till fattigdom och nöd.

Sverige har en mycket hög ekonomisk och social standard, en hög industriell produktion per invånare och därmed också en hög energianvändning per invånare. Under efterkrigstiden har energianvändningen, fram till mitten av 1970-talet, vuxit snabbare än bruttonationalprodukten. Den rikliga tillgången på billig energi har varit en av drivkrafterna bakom välståndsökningen. Under andra hälften av 70-talet har energiförbrukningen utvecklats betydligt långsammare än BNP.

Energianvändningen för *uppvärmning av byggnader* ökade av flera skäl. Befolkningens tillväxt samt en höjd utrymmesstandard ledde till en ökning av bostadsvolymen. Samtidigt moderniserades byggnadernas uppvärmningssystem, vilket möjliggjorde både högre värmestandard och större varmvattenförbrukning. Slutligen har bostäderna och hushållens standard vad gäller utrustning med bl. a. olika hushållsmaskiner ökat. Under senare år har ny byggteknik och moderna energisystem möjliggjort väsentligt lägre energiförbrukning utan försämrad boendestandard.

Inom industrin växte produktionsvolymen samtidigt som en förskjutning ägde rum mot energitunga branscher, bl. a. genom ökad förädling av råvarorna. Samtidigt har arbetet inom industrin under denna tid blivit fysiskt lättare genom en ökad mekanisering och automatisering. Strukturförändringarna inom industrin under de senaste fem-tio åren har dock närmast verkat i riktning mot minskad energiåtgång.

Transportområdet präglas under efterkrigstiden framförallt av den stora ökningen av antalet personbilar och de möjligheter detta medfört för människors möjligheter att resa.

Det grundläggande sambandet mellan energipolitiken och politiken inom andra områden kännetecknas således av att en trygg och säker energiförsörjning utgör en förutsättning för att angelägna sociala mål som ekonomisk tillväxt, full sysselsättning, regional balans, social och ekonomisk utjämning etc. skall kunna uppnås.

Om vi även i framtiden kunde påräkna en kontinuerlig energitillförsel på de villkor som vi har vant oss vid under efterkrigstiden vore behovet av särskilda energipolitiska insatser inte särskilt stort. 1970-talets oljekriser och begynnande förändring av den internationella energisituationen utgör emellertid en vändpunkt. I stället för riklig och säker tillgång till billiga energiråvaror måste vi räkna med ökad knapphet på energi och stigande priser. Vi vet att störningar i den internationella energiförsörjningen, redan genom sina ekonomiska effekter, får stor betydelse för den svenska ekonomin. Därtill kommer att Sverige, i större utsträckning än flertalet andra industrinationer är beroende av importerad energi, framförallt olja. Det ligger därför i hög grad i vårt intresse att omställningen till energiförsörjning baserad på andra råvaror och tekniker sker stegvis. Detta förutsätter en beslutsam och långsiktig nationell energipolitik, även om takten i omvandlingen till stor del bestäms av faktorer som ligger utanför vår kontroll, bl. a. utvecklingen av den internationella oljemarknaden. Det kan mot denna bakgrund konstateras att uppfyllandet av de energipolitiska målen inte utgör något självständigt och slutligt intresse utan syftar till att göra det möjligt att fullfölja välfärdspolitiska ambitioner inom andra områden. Generellt sett kan man därför säga att en framgångsrik energipolitik förbättrar förutsättningarna för att uppnå övriga samhällsmål snarare än att det föreligger en målkonflikt.

En reservation måste emellertid göras gentemot denna generella karaktäristik. Det gäller *sambandet mellan energipolitiska och miljöpolitiska mål.* Alla energislag som under de närmaste årtiondena kan ge väsentliga bidrag till Sveriges energiförsörjning medför problem från hälso- och miljösynpunkt. Det kan vara fråga om problem vid ingrepp i naturen för utvinning av energiråvaror, för uppförande av anläggningar eller för genomförande av vattenkraftregleringar, problem genom mer eller mindre kontinuerliga utsläpp eller problem med hantering och lagring av olika avfallsprodukter. Det kan också vara fråga om risker för olyckor av olika slag med konsekvenser för hälsan eller miljön, t. ex. brott på vattenkraftdammar, haverier i kärnkraftverk, ras i kolgruvor eller haverier vid transporter av olja till lands eller till sjöss.

Sambandet mellan målet att uppnå en säker och tillräcklig energitillförsel och målet att uppnå eller vidmakthålla en god miljö kan inte i generella termer betecknas lika entydigt som sambandet mellan energipolitiska och andra mål. Samtidigt som i princip all energianvändning medför negativa miljöverkningar utgör den grunden för en i många avseenden önskad samhällsutveckling. Sambandet mellan energipolitiken och miljöpolitiken kan därför sägas utgöra exempel på en situation av det slag som inledningsvis betecknades som problematisk, dvs. en situation där det krävs närmare avvägningar eller prioriteringar mellan ambitionerna inom respektive område. När man kommer in på konkreta frågor om hur tillförseln av energi skall fördelas mellan olika energiråvaror, och vilka tekniker som skall

utnyttjas, är de energipolitiska och miljöpolitiska intessena, svåra att förena. Detta gäller för exempelvis kol och inhemska fasta bränslen.

I vissa avseenden sammanfaller emellertid det energipolitiska och det miljöpolitiska intresset. Eftersom de flesta energislag medför skadeverkningar på hälsa och miljö är det från miljösynpunkt väsentligt att genom kraftfulla insatser i energibesparande syfte hålla nere energianvändningsnivån. Härför talar även energipolitiska skäl.

6.4 Energibeskattningens roll

De energipolitiska styrmedel som står till statsmakternas förfogande kan överskådligt indelas i fyra huvudgrupper.

1. Direkt prispåverkande åtgärder såsom energiskatter och subventioner eller reglering av priser och taxor.
2. Direkta regleringsåtgärder av typen kvantitativa restriktioner (ex. ransoneringar), lagstiftning, normer och föreskrifter.
3. Organisatoriska insatser på tillförselsidan (kontroll av produktion och distribution) och användningssidan (information och rådgivning).
4. Forskning och utveckling.

Därtill kommer möjligheterna att påverka energianvändningen genom åtgärder som riktar sig mot de kapitalvaror som för sin användning kräver energi. Bilaccis och fordonsskatt är exempel på detta.

Val av typ av styrmedel i energipolitiken är avhängigt av flera faktorer, bl. a. styrstyrkan hos medlen, deras biverkningar (i form av bl. a. inkomstfördelningseffekter) och det tidsperspektiv man arbetar med.

I ett kort eller medelfristigt perspektiv är de energipolitiska medlens uppgift främst att underlätta anpassning och därmed mildra effekter av olika störningar på produktion och sysselsättning, liksom på konsumtionsmöjligheterna för särskilt utsatta grupper. Energipolitiska åtgärder kan emellertid också auktaliseras och motiveras av mer långsiktiga problem och ambitioner att lösa dessa problem. Det är i detta tidsperspektiv och för denna typ av problem som energiskatten som styrmedel torde ha sina främsta förtjänster.

Vi skall i det följande behandla energibeskattningens syften och lämpliga utformning från principiell, samhällsekonomisk synpunkt.

Framställningen är ett sammandrag av kapitel 1 i den FFE-rapport, som redovisas i bilaga till betäkandet.

En klar formulering av beskattningens syften är givetvis nödvändig, om man vill ställa upp regler för effektiv utformning av skattesystemet. Här har vi valt att dela in diskussionen i tre steg, där susscessivt mer komplicerade styrönskemål antas föreligga.

I det första steget antar vi att ingen önskan finns att påverka energianvändningen – det handlar om beskattning med "statsfinansiellt" syfte. I nästa steg syftar skatten till att hålla tillbaka energianvändningen totalt, men det finns inga önskemål om att ändra dess sammansättning. Slutligen diskuteras det mer realistiska fallet att man vill påverka såväl den totala energianvändningen inom landet, som dess fördelning på energislag.

6.4.1 Neutral beskattning

Begreppet neutral eller icke-diskriminerande beskattning hör hemma i situationer, där man vill undvika styreffekter av beskattningen. Då bortses från den indragning av köpkraft och allmänt efterfrågedämpande effekt, som i sådana fall är skattens syfte. Önskemål att begränsa köpkraften eller den totala efterfrågan i den privata sektorn är också vad som brukar avses då man talar om "statsfinansiella skäl" för beskattning.

Om inga motiv finns för att söka påverka resursanvändningen, utöver omfördelning till offentlig konsumtion och till bestämda hushållsgrupper skulle man helst vilja utnyttja s. k. klumpsummeskatter. Med det avses att skattebeloppen överhuvud taget inte påverkas av hushållens val mellan skilda alternativ, dvs. av deras konsumtionsval, val av arbetstid, val av bostadsort osv. Skatterna ändrar då inte heller kostnadsförhållande mellan alternativen för hushåll och företag, och därför finns ingen risk för att de snedvrider resursanvändningen.

Sådana helt neutrala skatter finns emellertid inte att tillgå i tillräcklig utsträckning för att man med deras hjälp skall kunna åstadkomma alla önskade inkomstfördelningar. Man hamnar därför i valsituationer, där s. k. "näst bästa" lösningar måste tillgripas. Termen effektiv beskattning brukar då användas för sådana skatter (eller system av skatter) som åstadkommer en given minskning eller omfördelning av köpkraft med minsta möjliga "snedvridningseffekt" på resursanvändningen.

Att fastställa vilka skattesystem som är effektiva eller neutrala i denna mening är i själva verket en formidabel empirisk uppgift. Det behövs information om priselasticiteter och korspriselasticiteter för olika slags konsumtion och om motsvarande mått på lönernas (efter skatt) inverkan på förvärvsfrekvenser, yrkesval, övertidsarbete osv. Den empiriska kunskapen om dessa förhållanden är ofullständig, milt uttryckt, vilket starkt begränsar möjligheterna att uttala sig om inverkan på resursanvändningen av t. ex. inkomst- och varuskatter.

Det finns inga enkla, generellt giltiga regler för effektiv beskattning i "näst bästa" situationer. Hänsyn måste tas bl. a. till hur skatt på en vara eller produktionsfaktor påverkar efterfrågan på andra varor och tjänster, dvs. till förekomsten av utbyrbarhet och komplementaritet. Följande fyra skattetyper brukar dock förutsättas ge jämförelsevis liten "snedvridande" effekt på resursanvändningen.

a. Beskattning av hushållens inkomster.
b. Generellt utformad varubeskattning.
c. Skatter på naturresurser, t. ex. mark och mineraltillgångar.
d. Skatt på företagens nettovinster.

Mervärdeskatten kan sägas uppfylla kraven enligt punkt b, om den är generellt utformad och således inte ändrar prisrelationerna mellan olika slags konsumtion. Då vissa delar av konsumtionen – som t. ex. i det svenska systemet – är befriade från mervärdeskatt, uppkommer däremot en diskriminerande effekt. Mervärdeskatten skulle därför kunna göras mindre diskriminerande genom att undantag och särbestämmelser togs bort.

Utifrån samhällsekonomiska effektivitetsöverväganden kan hävdas, att

man i mervärdeskatten bör inrymma alla varor och tjänster, för vilka inga speciella önskemål om styrning av användningen föreligger. Läget är mer komplicerat, då det gäller varor och tjänster vilkas användning man vill påverka åt något håll – positiv riktning för t. ex. hälsovård och delar av kulturområdet, i negativ för t. ex. konsumtion som försämrar den yttre miljön. Till den senare kategorin hör bl. a. de fossila bränslena med hänsyn till konsekvenser för utlandsberoende och miljö.

Enligt vår mening finns emellertid klara skäl för en enhetlig beskattning (t. ex. mervärdeskatt) "i botten", som sedan byggs på med särskilda skatter resp. subventioner vid sidan av mervärdeskattesystemet för de varor, vilkas användning man vill påverka. Det gör beskattningen mer överskådlig och underlättar en rationell utformning av skattesystemet i förhållande till de önskemål om särbehandling/styrning, som kan föreligga med hänsyn till bl. a. olika slags brister i marknadernas sätt att fungera.

Användning av naturresurs- och vinstbeskattning som icke-styrande skattereformer (punkterna c och d ovan) har speciellt intresse i samband med fördelningspolitiska överväganden. Ett påtagligt exempel inom energiområdet erbjuder diskussionen om beskattning av vattenkrafttillgångar, alternativt av s. k. övervinster från vattenkraftbaserad elproduktion.

I princip kan även punktskatter fungera som ickediskriminerande finansieringskällor, förutsatt att efterfrågans priskänslighet för de berörda varorna är mycket låg. Det måste emellertid betraktas som en riskfylld metod att beskatta produktion eller användning av enskilda varor, om man vill undvika effekter på resursanvändningen och konsumtionsinriktning. Ett punktskattesystem blir än mer svårhanterat, om man dessutom skall beakta inkomstfördelningsaspekter. Dessa svårigheter ger starka argument för att använda allmän och likformig varuskatt, snarare än punktskatter, om syftet är "statsfinansiellt". De talar också för ett införande av energivarorna i mervärdeskattesystemet som ett medel att likställa hushållens energianvändning med annan konsumtion.

6.4.2 Likformig energiskatt

Huvudsyftet med en särskild beskattning av elkraft och bränslen, utöver den belastning som införande i mervärdeskatten skulle innebära, är att långsiktigt begränsa energianvändningen. Detta motiveras i sin tur delvis av miljöskäl men kanske främst av hänsyn till de risker, ett starkt beroende av importerade bränslen anses innebära för samhällsekonomin.

Utgångspunkten är således att energianvändningen blir för stor, samhällsekonomiskt sett, om inga styrmedel sätts in för att korrigera den spontana utvecklingen. Energiskatter är en metod att åstadkomma sådan styrning, och frågan gäller den lämpliga utformningen av sådana skatter.

Då man vill påverka energianvändningen är det uppenbarligen någon form av speciell varu- eller faktorskatt (punktskatt) som krävs. Men samtidigt som man vill åstadkomma diskriminering i en del avseenden kvarstår önskemål om neutralitet i andra avseenden. Det följer av att man vill undvika bieffekter och därmed uppnå den önskade styrningen så billigt som möjligt, samhällsekonomiskt sett.

Vilka typer av likabehandling bör då eftersträvas och vilka bör undvikas

för att nå effektiv styrning? Svar på den frågan kan ges endast om man noggrant anger syftet med beskattningen. Som illustration kan vi ta följande jämförelse mellan två tänkbara fall.

Antag först att energiskattens enda styruppgift är att begränsa den slutliga användningen av energi i Sverige och därmed bidra till en internationell hushållning med energivaror. Man vill då diskriminera mot all energianvändning som ingår i svensk slutefterfrågan, oavsett om energin tillförts varorna i Sverige eller utomlands. Energiinnehållet i importerade varor skall således beskattas, medan å andra sidan svenska producenter, som säljer varor på utländska marknader, inte skall behöva betala skatt för energiinnehållet i dessa varor. Skattens främsta effekt kan ju annars bli en omfördelning av energiintensiv produktion från Sverige till andra länder, och med den valda målformuleringen är det en icke önskad bieffekt.

Kravet på likabehandling av inhemsk och utländsk tillverkning uppfylls, om energibeskattningen inordnas i mervärdeskatten. En svaghet hos den lösningen är emellertid att den knappast ger tillräcklig styreffekt. Att el och bränslen påläggs mervärdeskatt på samma sätt som andra varor och produktionsresurser innebär ju bara att energianvändningen inte gynnas i förhållande till andra alternativ. För att nå reell styreffekt måste man således lägga ytterligare skatt, utöver mervärdeskatten, på företagens och hushållens energianvändning. Också denna särskilda energiskatt bör konstrueras så att den drabbar även importens energiinnehåll, och så att den lyfts av från exporterade varor.

Om däremot syftet är att åstadkomma en minskad bränsleimport till Sverige – t. ex. med hänsyn till risker i samband med vissa former av utlandsberoende – bortfaller kravet på detta slags likabehandling. Detsamma gäller om man av miljöskäl vill begränsa energiomvandlingssektorns storlek och användningen av fossila bränslen inom landet. Det kan i båda dessa fall uppfattas som en avsedd effekt av beskattningen att begränsa t. ex. den svenska processindustrins energianvändning, även om detta skulle innebära en viss utflyttning av sådan produktion till konkurrensländerna. I det följande utgår vi från att motiven för beskattningen är av denna nationella typ, dvs. att det är bränsleimporten och miljöeffekterna inom landet man vill påverka.

En skatt med detta syfte måste givetvis omfatta alla energislag. Den måste också drabba olika användningar av samma energislag likformigt. Förbrukningen av en ytterligare kWh skall "bestraffas" lika hårt, oavsett om det sker i ett industriföretag, ett transportföretag eller ett hushåll. Det betyder bl. a. att el och hetvatten, i olje- och koleldade anläggningar, bör belastas lika hårt som om bränslena använts direkt, t. ex. i processindustrin.

Beskattningen skall omfatta all den energi som åtgår, inklusive distributionsförluster. Det innebär exempelvis att elskatten, räknad per kWh levererad till abonnenten, bör vara högre för hushåll och andra småkunder än för de stora högspänningsabonnenterna. Dock finns ingen anledning att knyta denna skillnad till priserna för olika slags elleveranser. Det är bara distributionsförlusterna, inte kostnaderna för ledningsnät etc. som skall påverka skattebestämningen. Om skatterna läggs på kraftproducenter, oljebolag etc., och räknas per kWh, per m^3 osv. behövs överhuvudtaget ingen ytterligare differentiering i detta system.

Återstår frågan vilka *skattesatsrelationer* som skall tillämpas mellan energislagen i ett likformigt system av här aktuellt slag. Är det en värdeskatt, en energilikformig skatt eller möjligen något tredje alternativ som innebär likabehandling av olja, kol, torv, elkraft osv.?

I bilaga 1 illustreras detta val med hjälp av ett par exempel. Där konstateras, då det gäller valet av bränsle i t. ex. värmeverk, att skatten bör utformas så att den inte påverkar en rangordning av bränslen efter lägsta totalkostnad för värmeproduktionen. Det talar närmast för en beskattning utifrån bränslenas energiinnehåll, korrigerat för normal verkningsgrad.

Då det gäller hushållens energianvändning – t. ex. valet av uppvärmningsform för småhus – är situationen mer komplicerad. Inte heller här synes dock värdeskatt vara att föredra framför skatt på energiinnehållet, om man strävar efter likabehandling.

Sammanfattningsvis leder resonemangen om likabehandling fram till en särskild energiskatt med följande egenskaper:

a alla energislag beskattas
b samma energislag beskattas lika i alla användningar
c distributionsförluster beskattas
d skatten på ett bestämt bränsle är densamma oavsett distributionsväg (omvandlingskedja) fram till slutlig användning
e för olika energislag, som konkurrerar i samma process, är skattesatsen densamma per kWh, med korrektion för genomsnittlig skillnad i verkningsgrad.

Tyvärr får detta regelsystem antas leda till motsägelser, om man försöker tillämpa det strikt. Förhållandet mellan olika bränslen i en likformig beskattning får därför bestämmas approximativt, utifrån en i någon mening representativ konkurrenssituation.

Det bör ändå kunna slås fast utifrån diskussionen i detta avsnitt, att energiinnehållet snarare än priset är den naturliga utgångspunkten för energibeskattning, om skattens syfte kan tolkas som begränsning av energianvändningen. Saken kommer i ett annat läge om problemet i stället formuleras i termer av brist på utländsk valuta (betalningsproblem). Vi återkommer till det fallet i nästa avsnitt.

6.4.3 Differentierad energiskatt

Skälen för att differentiera beskattningen mellan energibärare eller distributionsformer för energi kan enklast uttryckas som att de risker eller merkostnader för samhällsekonomin, som motiverar beskattningen, bedöms vara olika stora. Ett påtagligt exempel erbjuder miljöeffekterna. Skillnader i fråga om luftföroreningar föreligger t. ex. mellan naturgas och olja/kol, men också mellan olika olje- resp. kolkvaliteter. Sådana skillnader i miljöpåverkan – externa effekter – ger otvivelaktigt motiv för olika behandling i skatteavseende.

Ett betydligt mer svårbedömt problem gäller favorisering av inhemska bränslen, via undantag i beskattningen eller på annat sätt. Frågan om det samhällsekonomiska värdet av att främja importsubstitution är kontroversiellt. Delvis har bedömningen här att göra med hur man uppfattar de

handelspolitiska riskerna i samband med stort importberoende på bränsleområdet och sättet att anpassa sig till sådana risker hos privata beslutsfattare. Här utgår vi således från som givet dels att energiskatten skall bidra till att minska beroendet av importerade bränslen, dels att den skall fylla vissa miljöpolitiska uppgifter. Härtill kommer, att utformningen kan behöva påverkas av att man vill undvika vissa icke avsedda konsekvenser (bieffekter) av skatten. Till en del handlar det då om snedvridning av resursanvändningen – dvs. icke avsedda styreffekter – föranledda av att man avviker från de regler för likabehandling, som diskuterades i förra avsnittet. Men orsaken kan också vara att man vill undvika alltför snabba förändringar i pris- och kostnadsförhållanden, som kan innebära svåra och kostsamma omställningar.

De motiv, som har att göra med störningsrisker och utlandsberoende, kan i allt väsentligt översättas till krav på diskriminerande behandling av olika energislag. Det är uppenbart, att de implicerar jämförelsevis höga skattesatser för oljeprodukter. Låg skatt (eller skattebefrielse) för inhemska bränslen som torv och flis, i syfte att underlätta introduktion i stor skala, är också ett led i en sådan importsituationspolitik.

Under de närmaste 10–15 åren, då redan utbyggd vatten- och kärnkraft med litet eller obefintligt importinnehåll dominerar elproduktionen, kan det också finnas motiv för att ge elkraften en förmånlig behandling i skattesystemet. Här måste emellertid också riskerna för långsiktiga "låsningar" vid ett högt elberoende beaktas. Hur man skall se på elbeskattningen i ett längre perspektiv bestäms bl. a. av förväntningar beträffande betingelserna för en framtida elproduktion baserad på inhemska bränslen. Den lämpliga utformningen av elbeskattningen under det närmaste årtiondet blir också i hög grad beroende av vilken taxepolitik som väljs under denna, med avseende på kapacitetsläget ganska speciella period. Motiven för låga skattesatser förstärks, om taxorna tillåts ligga över marginalkostnaderna för att medge full kostnadstäckning.

Frågan om kolbeskattningen är svårare att ta ställning till. Om man – i linje med energipolitikens inriktning i övrigt f. n. – vill gynna en snabb introduktion av kol som ersättning för tung eldningsolja, är det uppenbart att kolskatten bör hållas kvar på låg nivå. Men det bör framhållas, att detta samtidigt motverkar introduktionen av inhemska bränslen, vilka huvudsakligen skulle konkurrera på samma delmarknad som kolet. En förmånlig behandling av kolet i skatteavseende kan därför endast vara motiverad som en tidsbegränsad åtgärd, och då med hänsyn till att en introduktion i stor skala av inhemska bränslen anses ligga långt fram i tiden. För att felinvesteringar skall kunna undvikas är det också viktigt, att förbrukarna får information om kolskatternas sannolika utveckling på längre sikt.

I vad mån kol bör betraktas som ett bättre alternativ än olja handelspolitiskt sett, beror givetvis i hög grad på hur man ser på den framtida marknadsutvecklingen. I det avseendet finns betydande osäkerheter på ömse håll. Om skälen för att begränsa bränsleimporten främst kan hänföras till dess konsekvenser för betalningsbalansen, kan det dock finnas skäl att knyta skattesatsrelationen mellan kol och olja till prisförhållandet snarare än till bränslenas energiinnehåll.

Skattesatsdifferentieringen utifrån miljöpolitiska motiv behandlas i en

särskild PM från naturvårdsverket. Vi nöjer oss med att peka på fyra huvudpunkter:

- Skillnader i skattesatser mellan olika bränslen bör i princip bygga på uppfattningen om storleken (värdet) av den skada, som ökad användning av resp. bränslen förorsakar. Några egentliga mått på sådana "marginella skadekostnader" kan man knappast få fram, men det är inte något skäl för att avstå från differentiering i de fall skillnaderna i miljöpåverkan bedöms vara stora.
- Det är i många fall mer angeläget från miljöskyddssynpunkt att diskriminera mellan kvaliteter av samma bränsle – olja och kol med olika svavelhalt, bensin med olika blyhalt osv. – än mellan t. ex. kol och olja totalt.
- Beskattning och regleringar (normer, förbud) är i vissa avseenden alternativ till varandra. Men i många fall kan de komplettera varandra, som t. ex. då en föreskrift om högsta tillåtna svavelhalt i eldningsoljor kombineras med sänkt skatt för oljor, vilkas svavelhalt väsentligt understiger normvärdet.
- Miljöpolitiska skäl kan i vissa fall föranleda olika behandling i skatteavseende inte bara mellan bränslen och mellan bränslekvaliteter, utan också utifrån det sätt på vilket bränslet hanteras (transporteras, lagras) och används. Det kan leda till ett behov av kompensationer då avancerade metoder för rökgasrening används. I övrigt torde man dock riskera att skattesystemet blir alltför svårhanterligt vid en långtgående differentiering i sena hanteringsled.

Slutligen bör framhållas, att önskemålen om differentiering baserad på miljöhänsyn i en del fall kan komma i konflikt med andra, energipolitiska syften med beskattningen. Över huvud taget måste bestämningen av skattesatser för olika bränslen baseras på en avvägning mellan olika önskemål om styrning och hänsyn till riskerna för ogynnsamma bieffekter av beskattningen.

7 Överväganden och förslag

7.1 Inledning

I kapitel 1.4 har vi beskrivit vår utredningsansats, som bygger på försök till kvantifierade analyser av samhällsekonomiska konsekvenser av olika tänkbara system för energibeskattning. Vi har arbetat efter en "trial and error"-ansats. Med hjälp av en för ändamålet utarbetad ekonometrisk modell har vi sökt belysa effekter av ett antal konstruerade skattealternativ. Dessa har sedan bedömts med utgångspunkt från energipolitiska förtjänster med samtidigt beaktande av fördelningsmässiga, näringspolitiska, regionala samt skatteadministrativa effekter. De studerade alternativen (ca 20 st.) har inte varit detaljutformade utan endast beskrivits i sin grundläggande struktur. Avsikten har varit att ur denna alternativflora välja ut ett (eller flera) alternativ, som efter vidareutveckling och detaljutformning kunde läggas till grund för konkreta författningsförslag.

Den centrala utgångspunkten har naturligtvis varit direktivens krav och intentioner. En gemensam grund för de studerade alternativen har sålunda varit direktivens krav på att omläggningen av beskattningen sammantaget skall ge oförändrade statsintäkter jämfört med dagsläget. Direktiven anger också mycket klart den generella strukturen i en ny energibeskattning: nuvarande allmänna energiskatt ersätts av en mervärdeskatt på energi samt en ny energipolitiskt och miljöpolitiskt avvägd energiskatt i producent- och importledet.

Beskattningsformen mervärdeskatt har beskrivits i kapitel 4. Mervärdeskatten är en form av omsättningsskatt, som är avsedd att vara neutral från såväl konkurrens- som konsumtionssynpunkt. Om fullständig neutralitet skall uppnås, krävs att mervärdeskatten

- gäller samtliga varor och tjänster oberoende av ursprung, men med skattefrihet för exporten
- omspänner samtliga led i produktions- och distributionskedjan
- utgår med samma skattesats för alla varor och tjänster
- samt att avdragsrätten är generell och även omfattar export.

Ett huvudsyfte med att införa mervärdeskatt på det nu energiskattebelagda området är att skattemässigt jämställa energikonsumtionen med annan privat konsumtion. En naturlig utgångspunkt för utredningsarbetet har därför varit ett skattealternativ där den allmänna energiskatten slopas och det nu energiskattebelagda området införs under mervärdeskatten i dess

generella utformning. Det statsfinansiella inkomstbortfall som därvid uppstår täcks genom en ny energiskatt på energivaror.

Beräkningen av ett sådant skattealternativ gav vid handen att utrymmet för den nya energiskatten skulle bli blygsamt (mindre än 1 000 milj. kr. mot nuvarande ca 8 000 milj. kr.) om kravet på oförändrade statsintäkter skulle gälla. Förutom att manöverutrymmet för energipolitiska styrmöjligheter på näringslivet starkt skulle begränsas innebär detta alternativ en kraftig omfördelning av skattebelastningen från det mervärdeskatteskyldiga näringslivet till de ej mervärdeskatteskyldiga (främst hushållen).

Det framstod därför som angeläget att finna alternativ, där utrymmet för den nya energiskatten kunde ökas samtidigt som den samlade skattebelastningen på främst hushållssektorn inte ändrades i någon avgörande grad. De alternativ som härvid prövades var i allt väsentligt förändringar inom mervärdesskattens ram. Detta i enlighet med de anvisningar som givits i direktiven.

En minskning av mervärdeskattebelastningen för främst hushållssektorn och samtidigt ökning av utrymmet för den nya energiskatten, kan i huvudsak åstadkommas på fyra vägar nämligen genom att inom mervärdesskattesystemet

- förändra beskattningsområdet (ex. att inte momsbelägga all energi)
- reducera mervärdeskattesatsen för energivaror
- sänka den generella mervärdeskattesatsen
- begränsa de mervärdeskatteskyldigas avdragsrätt för ingående mervärdeskatt på energivaror.

Beskattningsområdets omfattning har varierats så att bensin i vissa alternativ ställts utanför det mervärdeskattebelagda området. Bensin är den energivara där hushållssektorn relativt sett svarar för den största skattedelen. Mer än 2/3 av bensinförbrukningen i landet sker inom denna sektor. Det sammanlagda skatteuttaget på bensin är vidare redan nu väsentligt högre än vad en mervärdeskattebeläggning skulle ge.

Konsekvenserna av en *reducerad mervärdeskattesats för energivaror* har också studerats. Därvid befanns det av skattetekniska skäl önskvärt, att inte införa ytterligare reduceringsregler än de som f. n. finns i mervärdeskattesystemet, dvs. 20-resp. 60 %-reglerna (se kapitel 4).

Av dessa har endast konsekvenser av ett införande under 60 %-regeln studerats, då 20 %-regeln i alltför hög grad skulle avvika från önskemålet att jämställa energikonsumtion med annan privat konsumtion i mervärdeskattehänseende.

Ett ytterligare sätt att genom förändringar inom mervärdeskattens ram öka utrymmet för den särskilda energiskatten är att sänka den *generella mervärdesskattesatsen*. Härigenom uppnås också den effekten, att beskattningen av hushållens energianvändning kan ökas samtidigt som det totala skatteuttaget för hushållssektorn kan hållas oförändrat eller i varje fall lägre än vad en oförändrad mervärdeskatteprocent skulle givit. Förändring av den generella mervärdeskatteprocenten har också den fördelen att man därigenom uppfyller önskemålet att i mervärdeskattehänseende likställa energikonsumtion med annan privat konsumtion. I flertalet av alternativen har därför förändringar av den generella mervärdeskattesatsen utnyttjats.

Begränsningar i avdragsrätten för ingående mervärdeskatt har inte prövats i egentlig mening. Däremot har ett skattealternativ konstruerats med den innebörden att den nya energiskatten endast skulle träffa det mervärdeskatteskyldiga näringslivet som ju i praktiken inte träffats av en mervärdeskatt. I teknisk mening skulle en sådan skatteutformning kunna ske genom begränsningar i företagets avdragsrätt för ingående mervärdeskatt för energivaror.

Storleken av den nya energiskatten samt differentieringen av skattesatser mellan olika energislag, torde vara de faktorer som i första hand avgör storleksordningen av de energipolitiska effekter som går att uppnå med energiskatten som styrmedel.

De studerade skattealternativen har därför konstruerats efter två huvudlinjer:

1. en successivt ökad total energibeskattning (för att åstadkomma en generell sänkning av energianvändningens nivå)
2. en differentiering av skatten utifrån de energi- och miljöpolitiska kraven (i huvudsak innebärande en successiv skärpt oljebeskattning och lägre elbeskattning).

I alternativfloran har således den nya energiskattens årliga omfattning successivt ökats från ca 1 000 milj. kr. till att uppgå till samma storleksordning som den nuvarande allmänna energiskatten kan beräknas ge dvs. ca 8 000 milj. kr.

En naturlig utgångspunkt för energibeskattningen, om skattens syfte är att begränsa energianvändningen totalt, är en beskattning av de olika energislagen efter deras energiinnehåll [1]. Skälen att sedan differentiera skatten mellan olika energislag kan hänföras till att risker eller merkostnader för samhällsekonomin är olika stora för olika energislag.

Den debatt om energibeskattningen som hittills förts har i första hand gällt en mer rättvis beskattning mellan olja och el. Redan en energilikformig utformning av beskattningen innebär en förändring i denna riktning.
Inledningsvis konstruerades därför skattesatserna med utgångspunkt i energiinnehållet i de skilda energislagen. Skattesatserna i ett par alternativ byggde dock på de olika energislagens priser (värdeskatt). I detta skede i utredningsarbetet hade inte regeringens energipolitiska proposition (prop. 1980/81:90 Riktlinjer för energipolitiken) presenterats, som kunde ge underlag för mera noggrant underbyggda förslag m. a. p. differentieringar.

I ett senare skede studerades – på grundval av riktlinjerna i energipropositionen – skattealternativ där energiskatten differentierades mellan olika energislag m. h. t. energipolitiska och miljömässiga hänsyn. Denna differentiering har därvid gjorts med utgångspunkt i en energilikformig skattebas. (Se vidare kapitel 7.5.)

[1] Se vidare kapitel 6.

7.2 Beskattningsområdet

7.2.1 Den nya energiskatten

Kommittén har utgått från att den nya energiskatten skall omfatta det nu energiskattebelagda området. Inhemska fasta bränslen, liksom i nu gällande ordning, förslås av kommittén ej träffas av den nya energiskatten. Vissa energislag som i dag endast i ringa omfattning bidrar till Sveriges energiförsörjning såsom motoralkoholer, gasol, fotogen omfattas av den nya energiskatten men har hållits utanför de kalkyler som redovisas i olika avsnitt nedan. Deras bidrag till skattenintäkterna är obetydligt och påverkar inte heller den grundläggande utformningen av beskattningssystemet. Härigenom har man kunnat öka överskådligheten i det redan komplicerade utredningsmaterialet. Avsikten var sålunda att beskattningen av dessa energislag närmare skulle utvecklas i samband med huvudalternativets detaljutformning. Detsamma gällde naturgas, som ju ännu ej finns representerat i det svenska energiförsörjningssystemet.

7.2.2 Mervärdeskatten

När det gäller mervärdeskattens täckning vill kommittén anföra följande:

En mervärdeskattebeläggning av bensin (inom ramen för en oförändrad drivmedelsbeskattning) skulle medföra en markant omfördelning av skattebördan från näringslivet till hushållssektorn. Mervärdeskatteskyldiga bensinförbrukare skulle enligt vår beräkning få en ej oväsentlig skattesänkning och de ej mervärdeskatteskyldiga en skatteökning.

Den samlade beskattningen av bensin är redan i dagsläget betydligt högre än för övriga energivaror. Till skillnad från elkraft och olja är bensin vidare en betydelsefull energivara endast för vissa hushåll, bilhushållen. Jämfört med skatteökningar på övriga energivaror, tenderar bensinskatten att öka de fördelningsmässiga negativa effekterna inom hushållssektorn. Bensinkonsumtionen varierar således kraftigt mellan olika hushållskategorier. Glesbygdshushåll och barnfamiljer har en relativt sett hög bensinförbrukning.

Givetvis finns det möjligheter att även här – som vid tidigare bensinskattehöjningar – kompensera särskilt utsatta grupper, t. ex. bilister i glesbygd. Problemet är då att finna kompensationsformer som icke eliminerar den önskade inverkan på bensinanvändningen. Enligt kommitténs mening talar ovan redovisade fördelningsmässiga effekter – samt svårigheter med rätt riktade kompensationsåtgärder – mot ett införande av bensin under mervärdeskatten.

Kommittén föreslår därför att drivmedlen bensin, motorgas och motoralkoholer ställs utanför mervärdeskatten och alltjämt beskattas särskilt samt att alla energivaror i övrigt inryms under mervärdeskatten, dvs. även bensin, gas och alkoholer som används för annat ändamål än motordrift.

Kommittén föreslår vidare att fjärrvärmeleveranser samt stadsgas permanent inryms under mervärdeskattens 60 %-regel.

Som kommittén i annat sammanhang framhållit bör de inhemska bränslenas konkurrenskraft förstärkas gentemot andra energislag. De föreslås därför inte underkastas energiskatt. Goda skäl talar därför för att

inrymma även dessa bränslen under mervärdeskattens 60 %-regel. Ett sådant förfarande skulle dock aktualisera ett antal problem av definitions- och hanteringsmässig natur. Därtill kommer betydande skatteadministrativa kontrollproblem med anledning av att torv, trävaror o. d. har flera användningsområden. Torv används ex. förutom som bränsle även som jordförbättringsmedel. Avfallsvirke m. m. kan användas förutom för uppvärmningsändamål även för byggnation. Dessa förhållanden innebär för leverantörer av berörda varor att de dels måste avgöra den sålda varans användningssätt dels bokföringsmässigt arbeta med två skattesatser. Detta kommer för skatteadministrationens del att aktualisera i många fall betydande kontrollmässiga svårigheter.

Kommittén avstår därför från att föreslå att 60 %-regeln tillämpas på inhemska fasta bränslen.

7.3 Förläggning av skatteled

En utgångspunkt för arbete med att utforma en ny energiskatt är enligt direktiven till energiskattekommittén att skatten skall tas ut i *import- och producentledet* mot nu i förbrukarledet. Denna fråga har behandlats bl. a. av energikommissionens styrmedelsgrupp. Ett motiv för beskattning i import- och producentledet är att beskatta även svinn och överföringsförluster. Incitament skapas därmed för bättre hushållning i energiomvandlingsprocessen. Ett annat motiv är att bättre förutsättningar än i dag skapas för att genom skattesatsdifferentieringar mellan olika energivaror påverka valet av energiråvara i energiomvandlingsprocessen. Ur skatteadministrativ synpunkt har även fördelen av ett minskat antal skatteskyldiga framhållits.

I styrmedelsgruppens *huvudrapport* skisserades en skatteomläggning, som gick ut på att nuvarande beskattning av energiförbrukning hos de slutliga användarna ersätts med en *bruttobeskattning av primära energiråvaror.*

En sådan ansats innebär att skatteuttaget knyts till

- det vatten som används i vattenkraftverk
- det uran som används i kärnkraftverk
- de råvaror (olja, kol, o.d.) som förbrukas i andra omvandlingsverk eller för framställning av raffinerade oljeprodukter och gas.

Skatten skulle vidare träffa importen av fossila bränslen i samband med införseln.

De invändningar som rests mot en bruttobeskattning av primära energivaror har varit av skatteteknisk natur. Såväl skatteuttag som skatteredovisning kompliceras genom de omräkningar som systemet kräver. Exempelvis måste de importerade kvantiteterna av raffinerade oljeprodukter omräknas till vad de representerar i råolja för att kunna beskattas likvärdigt med råolja som används vid inhemska raffinaderier. Omräkningen av mängden importerade raffinerade produkter till råoljekvantitet måste då ske på sätt som tillgodoser likformighet i beskattningen.

I fråga om beskattningen av kraft från vattenkraftverk innebär förslaget i praktiken att utnyttjad "vattenenergi" skulle beskattas. Det förutsätter en omräkning av den faktiskt producerade elenergin till den energimängd som

skulle ha framkommit om verket förfogat över "ideala" turbiner och generatorer. En sådan ordning förutsätter bl. a. att skatteuttaget måste bestämmas för varje kraftverk för sig med hänsyn till driftförhållandena i det enskilda fallet vilket skulle vara en omständlig och resurskrävande verksamhet.

I styrmedelsgruppens *slutrapport* avfärdades mot denna bakgrund det ovan skisserade förslag som ej praktikabelt.

Det alternativa förslag till tidigareläggning av beskattningen som förordades i styrmedelsgruppens slutrapport – och som ligger till grund för direktivens anvisningar – innebär att beskattningen förläggs till import- och producentledet men tas ut, i fråga om bränslena, på de konsumtionsfärdiga produkterna samt, beträffande elkraften, den från kraftverken utlevererade elenergin.

Bränslen

De utredningar beträffande skatteledsproblematiken som kommittén vidtagit visar för oljehandeln, att en – jämfört med nuläget – tidigareläggning av skatteledet skulle ge marginella effekter ur energihushållningssynpunkt.

Med hänsyn till önskvärdheten ur energipolitisk synpunkt med en hög lagerhållning av oljeprodukterna skulle en tidigareläggning av skatteledet få betydande – och omotiverade – negativa kapital- och likviditetseffekter. För att motverka sådana negativa effekter skulle krävas ett komplicerat restitutionsförfarande m. h. t. oljehandelns varierande lagerhushållningsstruktur. En tidigareläggning av skatteledet skulle vidare kräva ett mer komplicerat skatteadministrativt förfarande, då skatteberäkningen torde få knytas till begreppet – normalliter – i stället för i dagsläget volymliter (dvs. uppmätta kvantiteter). Beskattningen av bensin som vid sidan av en energipolitiskt motiverad skatt även framledes bör beskattas med en särskild bensinskatt, skulle därvid kräva två beskattningssystem.

Kommittén finner därför att övervägande skäl talar för att det nuvarande skatteledet för oljebranschen bibehålls. Motsvarande bör då gälla för andra bränslen.

Elkraft

När det gäller skattskyldigheten beträffande elkraft har kommitténs utgångspunkt i enlighet med direktiven varit, att beskattning av vattenkraft och kärnkraft bör ske av kraftverkens utleveranser. Beskattningen skulle då träffa överföringsförluster i distributionskedjan från kraftverk till slutlig användare med åtföljande incitament att minska dessa förluster.

Enligt kommitténs bedömning ernås dock endast marginella energihushållningseffekter i detta avseende. Den i sammanhanget mest centrala aspekten är enligt kommittén, att beskattningen av elkraft framställd i anläggningar som utnyttjar andra energivaror bör knytas till skatten på den utnyttjade energivaran. Härigenom uppnås uttalade energipolitiska önskemål att genom skattesatsdifferentieringar mellan olika energivaror kunna påverka valet av energivara i energiomvandlingsprocessen. Detta förutsätter då också en beskattning av vattenkraft och kärnkraft i producentledet,

eftersom det i konsumentledet inte går att särskilja det produktionssätt från vilken elkraften härrör.

Enligt kommitténs mening uppfyller en sådan ansats viktiga energipolitiska målsättningar, men kommittén anser samtidigt att en sådan uppläggning inte är problemfri.

Under 1980-talet, när merparten av elkraftförsörjningen kommer att tillgodoses med en beloppsmässigt likformig beskattning av vattenkraft och kärnkraft (se kapitel 7.5) kan med hög grad av säkerhet också den till konsumenten övervältrade skatten härledas. Endast för elkraftleveranserna "på marginalen" i huvudsak olje- och kolbaserad elkraft föreligger svårigheter att avgöra den faktiska skattebelastningen. Detta förhållande kommer att medföra problem i huvudsak i samband med export av elkraft. Vid export medges nämligen f. n. avlyft av energiskatt på el – ett förhållande som enligt kommittén även bör gälla framdeles.

En tidigareläggning av skatteledet liksom en i övrigt förändrad elbeskattning påverkar det nordiska kraftutbytet via kraftbörsen. Strukturen och arbetsfördelningen i detta kraftutbyte är dock redan nu påverkad av bl. a. olikheter i elbeskattningen mellan de nordiska länderna. Detta är en nödvändig konsekvens om något land vill driva en annorlunda energipolitik än de övriga nordiska länderna.

Ett behov av att styra elkonsumtionen i konsumentledet till vissa typer av användningar torde under 1980-talet vidare inte vara så uttalat. Under denna period kan det bedömas vara viktigare att genom beskattningen påverka det framtida elproduktionssystemets uppbyggnad, vilken den ovan beskrivna ansatsen också syftar till.

Enligt energipropositionen bör dock elförsörjningen långsiktigt inriktas på att främst tillgodose behovsområden där elkraften, jämfört med andra energiformer, har sina relativa fördelar dvs. för drift och belysning inom industrin, i transportsektorn och i bostäder och lokaler.

Kommittén anser, att den nu förestående omläggningen av elbeskattningen bör läggas upp så att i första hand möjligheterna att styra valet av energivara i omvandlingsprocessen bör prioriteras. Eventuella framtida behov att styra energianvändningen i förbrukarledet bör i första hand överlåtas på administrativa styrmedel.

7.4 Den nya energiskattens nivå

I direktiven framhålls bl. a. att det är angeläget att energibeskattningen "får en utformning som ger den bästa möjliga energipolitiska styrfunktionen samtidigt som dess statsfinansiella betydelse beaktas".

Vägledande för kommitténs förslag till omläggning av energibeskattningen är det nyligen fattade riksdagsbeslutet på grundval av regeringens energiproposition (prop. 1980/81:90 Riktlinjer för energipolitiken). I energipropositionen diskuteras också vilka *styrmedel* som står till förfogande för att åstadkomma den energihushållning som eftersträvas. Härvid ställs relativt höga förväntningar på energibeskattningens styrmöjligheter.

De styrmedel, som har använts hittills i Sverige, har i huvudsak varit ekonomiskt stöd till energibesparande åtgärder – statliga resursinsatser samt

information. De skatter som finns inom energiområdet var under lång tid motiverade av andra skäl än energipolitiska. Under senare tid har dock förändringar av energiskatten i allt högre utsträckning genomförts för att stimulera hushållning med energi, samt för att anpassa den relativa beskattningen av olika energislag till energipolitiska målsättningar.

Som närmare utvecklas i kapitel 8 anser kommittén att den nya energiskatten bör vara av samma storleksordning som nuvarande allmänna energiskatt, (kommitténs skattealternativ I). Kommittén redovisar dock samtidigt i kapitel 8 ett skattealternativ där den samlade energibeskattningen – dvs. mervärdeskatt på energi (dock ej bensin) och den nya styrskatten – är av samma storleksordning som nuvarande allmänna energiskatt. I detta alternativ (alternativ II) uppgår den nya energiskatten till 3 065 milj. kr.

Då ett nytt skattesystem – enligt direktiven – skall ge samma statsintäkter som dagens skattesystem, – bör den ökade köpkraftsindragningen enligt alt. I slussas tillbaka till energianvändarna. Här finns alltså en bas på ca 5 000 milj. kr. att reducera beskattningen på något annat område.

Kommittédirektiven ger en antydan om en möjlig väg att gå i det sammanhanget: "Övergången från energiskatt till mervärdeskatt innebär att hushållens förbrukning av energi beskattas på samma sätt som annan privat konsumtion. Kommittén bör belysa olika konsekvenser av en sådan övergång. Därvid bör också behandlas möjligheterna att inom mervärdeskattens ram åstadkomma lösningar som mildrar effekterna av de påtalade förändringarna i skattebelastningen."

Att söka en lösning inom mervärdeskattens ram innebär självfallet inte att andra möjligheter är uteslutna. Bl. a. torde de fördelningsmässiga frågorna kunna lösas genom andra åtgärder t. ex. genom förändringar av inkomstskattesystemet, eventuellt i kombination med riktade fördelningspolitiska åtgärder. Kommittén har emellertid efter närmare övervägande av olika alternativ funnit att detta ligger utanför utredningsarbetet. Den begränsar sig därför i detta avseende till här gjorda påpekanden.

Mot denna bakgrund föreslår kommittén att den ökade energibeskattningen som framkommer enligt förslagen motvägs av en generell sänkning av mervärdeskatten.

7.5 Energiskattens fördelning mellan olika energislag

Vid avvägningarna av energiskattens fördelning mellan olika energislag har kommittén utgått från två skilda differentieringsgrunder,
dels energipolitiska (med tonvikten på försörjningsberedskap)
dels miljöpolitiska

Här behandlas först de energipolitiska under 7.5.1 och därefter de miljöpolitiska under 7.5.2. I avsnitt 7.5.3 sammanfattas effekterna av de olika differentieringarna samt redovisas föreslagna skattesatser enligt den nya energipolitiska styrskatten för olika energislag.

7.5.1 Energipolitisk differentiering

Vid konstruktionen av skattesatserna för de enskilda energislagen har kommittén utgått från en *energilikformig skattebas*. Beräkningsgången härför framgår av tabell 5.1.

I kolumn (1) redovisas den kvantitativa förbrukningen för slutlig användning år 1979 av olika energislag. I kolumn (2) har denna användning översatts till TWh.

De energilikformiga skattesatser som impliceras enligt den av kommittén förordade nivån för energibeskattningen framgår av kolumn (4).

Kommitténs utgångspunkt för de slutliga skattedifferentieringarna baseras på de grundläggande målen i energipolitiken och miljöpolitiken. Enligt energipropositionen "Riktlinjer för energipolitiken" framhålles bl. a. att vår framtida energianvändning bör ligga på lägsta möjliga nivå under hänsynstagande till samhälleliga mål och ekonomiska förutsättningar. Energiförsörjningen skall präglas av god försörjningstrygghet. Inhemska energitillgångar och råvaror skall i första hand utnyttjas. Energitillförselsystemet bör utformas så att det i största möjliga utsträckning kan anpassas till ny teknik och allmänt ändrade förhållanden. Energisystemet bör slutligen utformas så att miljö- och hälsoriskerna blir så små som möjligt. Enligt riksdagsbeslutet om avvecklingen av kärnkraften skall inte detta energislag användas efter år 2010. Beslut har vidare fattats om viss begränsning av utbyggnad av vattenkraft.

Den väg, som utstakats för att nå de långsiktiga målen för energipolitiken, anges i energipropositionen. Utblicken sträcker sig här på vissa områden till sekelskiftet. Omställningen i energiförsörjningen och därmed valet av styrmedel försvåras av att färdriktningen under perioden inte är rakt utstakad.

Under 1980-talet domineras de energipolitiska åtgärderna av behovet att snabbt minska oljeberoendet. En del av dessa åtgärder ligger ytligt sett inte i linje med de långsiktiga målen för energipolitiken. För att ta några exempel:

Tabell 5.1 Skattekalkyl, energiskatt 1979, exkl. bensin

	Förbrukning 1979 (1)	Förbrukning TWh (2)	Skatt 1979 milj.kr. alt. I (3)	Energilikformig skattesats (4)
Vattenkraft o. kärnkraft (inkl. överföringsförluster)	75 490 GWh	75,5	1 247	2,31 öre/kWh
Eo 1, Diesel	11 033 tm^3	110,1	2 345	231 kr/m^3
Eo 2–5	9 850 tm^3	101,9	2 355	239 kr/m^3
Kol	500 t.ton	3,8	83	166 kr/ton
Totalt		291,2	6 730[a] (milj.kr.)	6 730

[a]8 400 milj. kr. (nuv. allmänna energiskatt inkl. dispenser) – 1 670 (energiskatt på bensin) = 6 730 = 2,31 öre/kWh.

Elanvändningen bör under 1980-talet m. h. t. den förväntade höga produktionskapaciteten för el – kunna tas i anspråk i ökad utsträckning främst då för att ersätta lätt eldningsolja. I detta perspektiv kommer elproduktionen i allt väsentligt att baseras på nu etablerad teknik: nämligen kärnkraft och vattenkraft. Elkraftproduktion baserad på fasta bränslen blir marginell. På längre sikt kommer elkrafttillförselns struktur att vara ej oväsentligt annorlunda samt elkraften därtill främst reserveras för sådana ändamål där alternativa energibärare svårligen kan utnyttjas.

Vad det således är fråga om är att dels utnyttja en redan befintlig elkraftpotential dels stegvis anpassa energianvändningen till de långsiktiga förutsättningarna beträffande eltillförselns struktur och nivå. Detta innebär i princip att uppvärmningen med elenergi först skall öka och därefter minska så att elförsörjningen vid kärnkraftens avveckling kan inriktas på framför allt drift och belysning.

Kol föreslås i propositionen introduceras trots att detta är en importerad vara och därmed strider mot det långsiktiga målet om att basera energiförsörjningen på i huvudsak inhemska energitillgångar. En ökad andel kol i 1980-talets energibalans innebär dock samtidigt ett minskat oljeberoende. På sikt skall energisystemet i huvudsak baseras på inhemska bränslen. Kolanvändningen borde därför under 1990-talet helst inte öka i någon större omfattning. Om man vill styra mot ett framtida önskat energisystem, med stor andel inhemska fasta bränslen bör kolskatten sättas högt. Detta skulle dock motverka det kortsiktiga målet.

Beskattningen är ett i huvudsak långsiktigt verkande styrmedel och även om vissa effekter av t. ex. skärpt energibeskattning uppträder redan på kort och medellång sikt kommer fullt effektgenomslag först på relativt lång sikt. Hur snabbt effekterna kommer till stånd är bl. a. beroende på hur kraftigt tilltagen en energibeskattning är. En central fråga blir då om styrmedlen skall utformas med utgångspunkt i de långsiktiga målen för energipolitiken eller med utgångspunkt i mer kortsiktiga delmål. Detta talar för att en viss flexibilitet byggs in i energibeskattningen. Helst bör beskattningen utformas med utgångspunkt i de mer kortsiktiga målen för energipolitiken med samtidigt beaktande av de långsiktiga målen. Detta ställer då krav på beskattningssystemet att det successivt kan anpassas mot de långsiktiga målen. Det innebär också att de skattesatsdifferentieringar som kommittén kommer att föreslå måste anpassas i takt med förändrade förutsättningar. Såväl prisutveckling (nationellt som internationellt) som tekniska framsteg kommer här att spela en betydande roll.

Mot denna allmänna bakgrund anser kommittén att energiförsörjningsskäl talar för avvikelser från en energilikformig beskattningsbas i följande avseenden:

1 en något lägre elskatt, åtminstone under det närmaste årtiondet
2 en något högre oljeskatt
3 en lägre skatt på importerade energislag som ersätter olja (ex. kol, koks och naturgas)
4 låg skatt för inhemska fasta bränslen.

Som berörts i kapitel 1 finns i sammanhanget knappast a priori några objektiva grunder för att siffermässigt ange erforderliga avvikelser från en

likformig skattebas. Ett ställningstagande till lämplig avvägning av skattesatser måste således i allt väsentligt vila på försök till den typ av kvantifierade effektkalkyler som redovisas i kapitel 8. Med stöd av dessa kalkyler anser kommittén att den energilikformiga elskatten bör sänkas från 2,3 öre/kWh till 2,0 öre/kWh. Eftersom dagens energiskatteintäkter i allt väsentligt härrör från el- och oljeprodukter och under förutsättning av ett oförändrat totalt skatteuttag skapar sänkningen av elskatten ett utrymme för en höjning av den energilikformiga beskattningen av "icke önskvärda" energivaror, i vårt fall oljor. Denna höjning har skett proportionellt efter energiinnehåll (tabell 5.2).

Avvikelsen från energilikformig beskattning för elkraft – som innebär en sänkning med 0,3 öre/kWh – kan framstå som rätt blygsam i sammanhanget. Härvid är dock att märka att till denna nya energiskatt på oljorna kommer nuvarande beredskapsavgift på 89 kr/m^3. Detta medför att den sammanlagda skatte- och avgiftsbeläggningen för oljor är ej oväsentligt högre än för elkraften, sett i förhållande till resp. energibärares energiinnehåll. Därtill kommer att verkningsgraden vid oljebaserad värmeproduktion är ej oväsentligt lägre än vid elvärme. De etappvisa oljeskattehöjningar som vidtagits sedan december 1979 och fram till dagsläget har också inneburit att den tidigare påtalade "orättvisan" i beskattningen mellan elkraft och olja i allt väsentligt redan är eliminerad.

Den marknadsmässiga prisutvecklingen på energi har dessutom haft en relativt sett fördyrande effekt på oljorna, vilket inneburit (och kommer att innebära) strukturförändringar i energikonsumtionen till oljornas nackdel. Skatter och avgifter kan sålunda användas för att dämpa eller skärpa de styreffekter som uppkommer genom marknadens prisutveckling beroende på vilka energipolitiska eller miljöpolitiska resultat man vill åstadkomma.

När det gäller *skattesatsen på kol* är det svårt att finna grunder för en mer objektiv avvägning. Vad som möjligen är klart är att avvägningen av kolskatten i första hand bör göras gentemot den för de tunga eldningsoljorna.

Efter den fördubbling av oljepriserna som ägde rum 1979–80 har det uppstått en betydande prisskillnad mellan kol och tjock eldningsolja.

Priset (inkl. skatt) på kol är f. n. ca 460 kr/ton medan priset (inkl. skatt) på tjocka oljor uppgår till ca 1 350 kr/m^3 [1]. Priset per ton kol utgör därmed en tredjedel av priset på m^3 olja. Jämfört med samma energimängd utgör kolpriset ca 45 % av oljepriset.

Ett genomgående drag för nästan alla metoder att ersätta olja är att de är kapitalintensiva. Investeringarna måste dessutom ofta göras lång tid innan de ger avkastning. Anläggningar för fasta bränslen är sålunda väsentligt dyrare än för olja. Till de högre anläggningskostnaderna kommer dessutom ytterligare en rad kostnadsposter, t. ex. personalkostnader och underhållningskostnader, som är högre i fastbränsleeldade än i oljeeldade anläggningar.

Eftersom kapital- och driftkostnader (exkl. råvarukostnader) är väsentligt högre för koleldade anläggningar än för oljeeldade krävs lägre bränslekostnader för att en koleldad anläggning skall kunna bli ekonomiskt likvärdig med en oljeeldad. Erforderlig prisrelation mellan kol resp. olja varierar beroende på anläggningstyp, anläggningsstorlek och geografisk belägenhet.

[1] Dec 1981.

En ökad användning av kol i Sverige under den närmaste 10-årsperioden förutses komma att gälla värmeproduktion inte elkraftsproduktion. Den aktuella jämförelsen bör då avse framför allt hetvattencentraler. Försök att uppskatta aktuella kostnadsskillnader har gjorts i olika utredningar. Med dagens prisrelationer synes kol ofta ur rent företagsekonomiska synpunkter te sig fördelaktigt.

Kolskatten är f. n. 12 kr/ton. Om kol för värmeframställning, företagsekonomiskt sett, är billigare än olja kan man fråga sig varför större användning av kol på den svenska marknaden inte redan kommit till stånd. Härtill torde ett flertal faktorer ha bidragit: främst en allmän osäkerhet om den framtida prisutvecklingen och om framtida miljökrav. Därtill kommer att läget på kapitalmarknaden (som f. n. karakteriseras av höga räntor och kapitalknapphet) inverkat hämmande på denna typ av kapitalintensiva investeringar.

Vid bedömningen av en lämplig avvägning av kolskatten är den förväntade prisutvecklingen på kol av avgörande betydelse. På längre sikt torde prisutvecklingen på ångkol vara beroende av dels kostnaden för kolbrytning i nyöppnde kolgruvor, dels fraktpriser. För Sverige gäller också med hänsyn till de internationellt sett stränga miljökraven att vi kommer att efterfråga lågsvavliga kvaliteter (alt. göra investeringar i rökgasreningsanläggningar) som ytterligare kan påverka prisutvecklingen i fördyrande riktning. Fraktpriserna kommer dessutom för Sveriges del att spela en större roll, eftersom en ökande del av koltillförseln torde få hämtas från avlägsna områden, främst Australien, västra Kanada och USA.

På kortare sikt, innan prisnivån hinner påverkas av bl. a. brytningskostnaderna i nyöppnade gruvor blir priserna starkt beroende av efterfrågeutvecklingen på den internationella marknaden. Ökar efterfrågan snabbt torde priserna få karaktär av knapphetspriser snarare än kostnadsvarierade priser, vilket kan medföra en snabb prisstegring. Grunden för lönsamheten för kol kan därigenom rubbas. Oljeprisutvecklingen sätter dock i princip ett tak på kolpriserna med tanke på att en viss prisskillnad måste finnas med hänsyn till de högre kapital- och driftskostnader som koleldning föranleder.

Avvägningar av kolskatten är också en fråga om merkostnader för den svenska marknaden. Merkostnaden i förhållande till övriga köparländer består dels av högre fraktkostnader, dels krav på lågsvavliga produkter.

Samtliga dessa förhållanden talar mot en alltför drastisk skärpning av kolskatten i förhållande till dagens nivå.

En höjning av skatten på tjock eldningsolja (enligt vårt förslag nedan) ger dock automatiskt ett utrymme att höja kolskatten utan att nuvarande konkurrensförhållanden mellan de båda energislagen rubbas.

Därutöver kan det dock vara motiverat att "markera" en skärpning av kolskatten med hänsyn till de långsiktiga målen i energipolitiken, nämligen att i första hand basera energiförsörjningen på inhemska energikällor. Storleken av denna markering får anses vara en ren bedömningsfråga. Kommitténs ställningstagande till denna mycket komplicerade fråga innebär ett förordande av en kolskatt på 83 kr/ton. Denna skattesats skall även gälla för koks samt briketter av kol och koks. Den föreslagna skattesatsen innebär en halvering av vad en strikt energilikformig kolbeskattning skulle innebära.

Inhemska fasta bränslen omfattas i dagsläget inte av skatteplikt enligt energiskattelagen. Däremot utgår mervärdeskatt vid försäljning av dessa energivaror. En övergång till mervärdeskatt av de bränslen som i dagsläget ej momsbeläggs skulle – med ett bibehållande av nuvarande energibeskattning – i sig innebära ett försämrat konkurrensläge för inhemska bränslen i näringslivet. Företagen kan sålunda nu dra av mervärdeskatten på inhemska bränslen vid sina momsinbetalningar. Detta innebär att inhemska bränslen i detta avseende gynnas jämfört med olja, kol och elenergi. Om mervärdeskatt införs för samtliga energislag, så innebär detta att de inhemska bränslena förlorar den nuvarande skattefördelen vid försäljning till näringslivet. För ej mervärdeskatteskyldiga slutliga konsumenter blir i vissa fall förhållandet det omvända, nämligen i de fall då moms på inhemska bränslen är högre än den skatt som i dag utgår på olja, kol och elenergi. De som i dag har en faktisk mervärdeskattebeläggning är förutom hushållen t. ex. bostadsföretag, kommunala förvaltningar och landsting med egna panncentraler.

Ett av de grundläggande målen för energipolitiken är att inhemska energitillgångar och råvaror i första hand skall utnyttjas. I energipropositionens energibalans för år 1990 förväntas skogsenergi och torv inte oväsentligt öka bidraget till Sveriges energiförsörjning. Med hänsyn till den höjning av kolskatten som föreslås skulle i och för sig en viss försiktig energibeskattning av de inhemska fasta bränslena kunna införas utan att deras konkurrenskraft gentemot kolet försämras.

Kommittén gör dock den bedömnignen att de inhemska fasta bränslenas konkurrenskraft snarare bör stärkas för att det skall vara möjligt att uppnå energipropositionens målsättningar. Kommittén föreslår därför att dessa bränslen undantas från energiskatt.

Kommittén har i sin bedömning därvid även beaktat frågan om den konkurrens som kan uppstå i fråga om sådan vedråvara som efterfrågas både för industriellt ändamål och uppvärmningsändamål. Det kan från samhällsekonomisk synpunkt vara motiverat att belägga sådana råvaror med energiskatt när de används som bränsle.

Enligt kommitténs mening skulle det dock vara förenat med stora praktiska svårigheter att genomföra en sådan anordning. Därtill kommer att konkurrenssituationen mellan industriella behov och uppvärmningsändamål starkt varierar med de lokala förutsättningarna.

Kommittén anser att berörda frågeställningar lämpligen bör hanteras med administrativa styrmedel.

Som berörts ovan är enligt nu gällande ordning för energibeskattning de inhemska fasta bränslena fria från beskattning. Detta gäller alltså även inhemskt kol. Inför en eventuell framtida svensk brytning av kol måste emellertid följande förhållande beaktas: År 1966 granskades EFTA-ländernas *interna skatter* av EFTAs tullkommitté. Sverige klarade sig då utan anmärkning beroende på att man från svenskt håll markerade att någon produktion av kol, kolbriketter och brunkolsbriketter inte förekom i Sverige samt att skattefriheten inte gällde i Sverige producerad koks.

Om kolbrytning skulle komma till stånd igen i Sverige måste av allt att döma inhemskt och importerat kol likabehandlas i skattehänseende för att vi inte skall komma i konflikt med våra internationella förpliktelser.

Diskussionen hittills har i allt väsentligt inriktats på de på den svenska

marknaden redan etablerade energislagen. Vad därefter gäller ställningstagande till beskattning av framtida naturgasleveranser till Sverige samt beskattning av gasol och motoralkoholer kan följande anföras:

Naturgasen bedöms – enligt energipropositionen – jämte kol kunna bidra till en ej oväsentlig oljeersättning. Därtill kommer att naturgasen i likhet med kol, från ren leveranssäkerhetssynpunkt enligt energipropositionen bedöms något gynnsammare än olja. Naturgasen bör enligt kommittén, i analogi med detta synsätt i beskattningshänseende behandlas i parallellitet med kol, dvs. beskattas med en energisk .tt som utgör ca hälften av vad en strikt energilikformig skatt skulle ge.

När det gäller *alternativa drivmedel:* i huvudsak gasol, metanol och etanol – eller blandningar därav – är bilden mer svårbedömbar. Dessa produkter beskattas liksom bensin både med allmän energiskatt och särskild bensinskatt. Den sammanlagda beskattningen på gasol överstiger något den för motoralkoholer.

Det bör här erinras om att riksdagen beslutat att uttaget av bensinskatt och allmän energiskatt för motoralkoholer skall vara ungefär hälften av skatteuttaget för bensin. Som en följd av denna åtgärd ändrades skatten 1979 på dessa varor vilket innebär att ex. skatteuttaget på *metanol* är detsamma som skatteuttaget på bensin räknat per enhet energiinnehåll.

Det förhållandet att metanol och etanol belagts med lika stor skatt per m^3 innebär att den skatt som tas ut på *etanol* räknat per energiinnehåll är ca 25 % lägre än skatten på metanol och bensin. Denna skillnad i beskattning är motiverad av försörjningstrygghetsskäl då etanol framställs av inhemska råvaror.

För gasol har motsvarande relation gentemot bensinbeskattningen fastställts så att allmän energiskatt och bensinskatt på gasol skall motsvara 55/109 av allmän energiskatt, bensinskatt och *beredskapsavgift* på bensin. Det ojämna relationstalet beror på, att skatterelationen bestäms med utgångspunkt i de relationer som gällde före höjningen av den särskilda bensinskatten i december 1979.

Enligt energipropositionen är det angeläget att förutsättningar skapas för att använda alternativa drivmedel inom transportsektorn.

Gasol erhålles i huvudsak via raffinering av råolja, men kan även framställas ur naturgas. En ökad introduktion av gasol innebär på kort sikt (med hänsyn till framställningssättet) i princip ingen oljeersättning.

Gasol borde därför skattemässigt behandlas som övriga oljeprodukter. Ett växande utbud av gasol kan dock förutses på världsmarknaden, bl. a. som en följd av att stora mängder gas erhålls vid utvinningen i Nordsjön. I energipropositionen betraktas vidare en ökad användning av gasol som fördelaktig då den vidgar basen för drivmedelsförsörjningen, även om detta inte betraktas som något långsiktigt alternativ till bensin.

På medellång sikt måste tillförseln till Sverige av *metanol* ske via import (producerad på basis av naturgas eller kol) eller framställas i landet ur importerade råvaror främst kol eller restoljor från raffinaderierna. Frågan om produktion av metanol ur inhemska bränslen är f. n. av forsknings- och utvecklingskaraktär och torde under tämligen lång tid inte påverka försörjningen av metanol i Sverige. Skattebeläggnignen av metanol, som ju under öveskådlig tid kommer att vara baserad på kol eller naturgas, bör mot

denna bakgrund behandlas analogt med skattebehandlingen av kol resp. naturgas vilket innebär en ungefärlig halvering av den energilikformiga skattebasen.

Etanolframställningen baseras på inhemsk råvarubas. I princip finner kommittén således inga bärande skäl att skattemässigt behandla *etanolen* annorlunda än exempelvis torv och träbränslen. Det bör dock här inskjutas att etanolproduktionen redan nu är subventionerad.

När det gäller *fotogen* är området för beskattning relativt svåröverskådligt. Inom ramen för nuvarande allmänna energibeskattning beskattas endast "fotogen med tillsats av smörjmedel för användning i snabbgående dieselmotorer". Att märka är således att fotogen i allmänhet är *fri från energiskatt*. Det gäller beträffande lysfotogen, brännfotogen och motorfotogen, som används som bränsle i lågkomprimerade motorer, t. ex. traktormotorer, och i vissa fartyg. Dessa typer av fotogen är i stället belagda med mervärdeskatt.

En mervärdebeskattning av alla typer av fotogen kommer inte att förändra skattebelastningen för de mervärdeskatteskyldiga. För de ej mervärdeskatteskyldiga ändras däremot förutsättningarna eftersom exempelvis motorfotogen (som nu är belagd med mervärdeskatt men ej med energiskatt) kommer att bli relativt sett billigare än ex. dieseloja (som förutom energiskatt också kommer att påföras mervärdeskatt). Om man vill undvika denna senare effekt borde den nya energiskatten även träffa denna typ av fotogen. Sett från energipolitiska aspekter bör naturligtvis alla oljeprodukter energibeskattas likvärdigt.

Fotogenanvändningen i Sverige är sedan länge i avtagande. Denna tendens kan bedömas komma att fortsätta.

7.5.2 Miljöpolitisk differentiering

Inför den förestående omläggningen av energibeskattningen har förutom de rent energipolitiska aspekterna även möjligheterna att beakta miljöhänsyn prövats. Enligt naturvårdsverket[1] är det härvid viktigast att beakta två föroreningskällor nämligen svavel och bly. De försök att beakta miljöhänsyn i energibeskattningen som kommittén vidtagit har också i allt väsentligt utgått från detta. Naturvårdsverkets ansats till en miljödifferentierad energiskatt går efter två huvudlinjer

dels en generell gruppering av olika energislag efter graden av miljöpåverkan

dels efter kvalitetsolikheter beträffande svavel- resp. blyinnehållet inom ett och samma energislag.

Drivmedel

Den sammanlagda skatten (allmän energiskatt och särskild bensinskatt) på bensin uppgår f. n. till 1 470 kr./m^3 (147 öre/l). Kommittén föreslår inte någon ändring i denna skattenivå. I framför allt tätbebyggelsen utgör *blyutsläppet* i bilavgaserna ett svårbemästrat miljöproblem. I statsmakternas intentioner ligger därför ett införande av helt blyfri bensin. Kostnaden för framställningen och distribution av sådan bensin ligger emellertid ej

[1] Se Bilaga 2.

oväsentligt över normalbensinens (ca 30 öre/l). Enligt naturvårdsverkets mening borde därför en skatterabatt ges för blyfri bensin för att ge samma pris i konsumtionsledet som för blyhaltig bensin. Kommittén delar denna uppfattning och föreslår att blyfri bensin ges en skatterabatt på 30 öre/l. (Om det fortsatta utredningsarbetet i frågan skulle ge vid handen en annan kostnadsskillnad bör denna ligga till grund för skatterabatten.). Den samlade beskattningen på blyfri bensin föreslås därför uppgå till 1170 kr/m^3.

Skattesatserna för *gasol* och *motoralkoholer* är, som nämnts tidigare i dagsläget kopplade till skattesatsen för bensin. En liknande koppling bör enligt kommitténs mening gälla även en framtida drivmedelsbeskattning.

Med hänsyn till det mycket ringa blyinnehållet i gasol, metanol och etanol bör dessa produkter behandlas i parallellitet med den blyfria bensinen. Den totala skattesatsen för dessa produkter bör därför relateras till den för *blyfri* bensin föreslagna dvs. 1 170 kr./m^3. Med bibehållande av nu gällande skattesatsrelationer (och bortsett från redovisade energipolitiska differentieringar) – skulle den samlade beskattningen för olika drivmedel enligt kommitténs förslag därmed uppgå till

	Kr./m^3	Förändring jämfört med dagsläget
Blyhaltig bensin	1 470	0
Blyfri bensin	1 170	-300
Gasol	655	-170
Metanol	585	-145
Etanol	585	-145

Redovisade förändring jämfört med dagsläget uttrycker således en miljödifferentiering med avseende på blyinnehåll. Denna differentiering bör enligt kommittén gälla när berörda produkter används om drivmedel (och ej som råvaror i industriella processer eller för uppvärmningsändamål) och därmed gälla den särskilda bensinskatten.

Bränslen

Naturvårdsverket föreslår i sin rapport till energiskattekommittén en skatterabatt för *tung eldningsolja* med lägre svavelhalt (mindre än 0,7 %) än vad som enligt gällande lagstiftning nu är tillåten (1,0 %) och en likartad skatterabatt för *kol* med lägre svavelhalt (mindre än 0,5 %) än den nu högsta tillåtna (0,8 %). De höga svavelhalterna i Eo 2–5 och kol som nu används bedöms av naturvårdsverket förorsaka mycket allvarliga försurningsproblem. Kommittén anser därför att Eo 2–5 och kol med höga (om än tillåtna) svavelhalter bör beskattas hårdare än de mer lågsvavliga kvaliteterna. Avsikten är här således att få till stånd ett lägre svavelutsläpp genom antingen en övergång från de nu använda kvaliteterna av Eo 2–5 till mer lågsvavliga kvaliteter (och motsvarande för kolet) och/eller att öka incitamentet till att införa rökgasrening (som då skulle kunna motivera återbetalning av viss skatt).

En hårdare relativ beskattning av de högsvavliga produkterna skulle i princip kunna ske på två sätt

- högsvavliga kvaliteter kan påföras ett *skattetillägg*
- lågsvavliga kvaliteter kan tilldelas en *skatterabatt*

Storleken av detta skattetillägg resp. denna skatterabatt kan självfallet diskuteras. *Riktnivån* bör här utgöra den kostnad (i vid mening) som är förknippad med att nå lägre svavelutsläpp.

Detta kan åstadkommas *dels* genom förbränning av lågsvavelhaltiga energiråvaror *dels* genom rökgasavsvavling. De lågsvavliga energiråvarorna kan erhållas antingen genom köp från länder där råvarorna i sig har låg svavelhalt, eller genom avsvavling av råvarorna.

Kommittén har här utgått från naturvårdsverkets beräkning av kostnader för att nedbringa svavelhalten i svavelutsläpp vid förbränning av energiråvaror med hög- resp. låg svavelhalt. Denna kostnadsskillnad beräknas för tjockoljorna uppgå till ca 100 kr./m^3. Erfarenheterna beträffande aktuell kostnadsskillnad för kol är däremot ej helt entydig och därmed också kostnadsmässigt betydligt mer osäker. Det är dels svårt att ange ett relevant enhetligt kolpris då kolet kvalitetsmässigt är en mer heterogen produkt än olja, dels existerar ingen dominerande producentkartell i likhet med OPEC. Det är därtill svårare att med någon högre grad av säkerhet fastställa svavelhalten i kol. Mot denna bakgrund anser kommittén att man bör avvakta att söka ange en storleksordning för skatterabatt/skattetillägg för kolet. En komplikation i sammanhanget är vidare att – enligt aktuella uppskattningar – kostnaden att använda svavelfattigt kol ej oväsentligt torde överstiga den angivna kolskattenivån. Kommittén anser därför att osäkerheten f. n. är för stor i sammanhanget och därför heller inte försvarbart att nu söka precisera storleksordningen av en ev. skatterabatt i sammanhanget.

En höjning av skatten (med 100 kr./m^3) på svavelhaltiga tunga oljor (med naturvårdsverkets definition) skulle träffa merparten av landets nuvarande förbrukning av dessa produkter och därmed få omedelbara statsfinansiella konsekvenser. Statskassan kan beräknas tillföras ca *1 000 milj. kr. Utifrån kravet på statsfinansiell neutralitet* bör denna köpkraftsindragning i någon form återföras till konsumenterna.

En annan variant av skattedifferentiering vore att ge svavelfattiga kvaliteter av Eo 2–5 en *skatterabatt.*

Detta skulle på kort sikt inte påverka den statsfinansiella avkastningen av energiskatten eftersom dessa produkter ännu inte på länge kommer att finnas tillgängliga på marknaden.

En sådan lösning har dock en annan *principiell innebörd.* Förslaget favoriserar de svavelfattiga kvaliteterna inom just dessa olje-slag och man premierar således inte andra energislag som har ett lägre eller lika lågt svavelinnehåll (ex. lätta eldningsoljor, ved och torv). Förslaget gynnar således endast konsumenter av de lågsvavliga kvaliteterna av Eo2–5 resp. kol, eller de som installerar rökgasavrening.

De ovan redovisade skattesatserna är avpassade så att de sammantaget ger "exakt" samma statsintäkt som nuvarande beskattning på energiområdet beräknas ge. Beträffande den statsfinansiella neutraliteten anförs i direktiven: "Kommittén bör utgå från att dess förslag som helhet skall vara statsfinansiellt neutralt. Kommittén bör dock vara oförhindrad att även lägga fram förslag som innebär vissa förändringar av statsverkets intäkter om detta

är motiverat av den övergripande bedömning av energibeskattningen som kommittén skall göra".

Denna passus i direktiven ger visst manöverutrymme för skatteförslag som avviker från kravet på ett statsfinansiellt utrymme. Med utgångspunkt i direktiven kan således kommittén lägga förslag som innebär ett totalt ökat skatteuttag. Ett skattetillägg på oljor med högsta tillåtna svavelhalter skulle som tidigare nämnts öka statsintäkterna med ca 1 miljard kronor. Enligt kommitténs mening är det främst två skäl som talar för att man inte bör lägga ett förslag som i detta avseende ökar statsintäkterna. Det första skälet är att naturvårdsverkets förslag om premiering av särskilt svavelfattiga oljor i realiteten innebär en skärpning av miljökraven, om man väljer att hårdare beskatta det som är tillåtet, dvs. av statsmakterna tagna beslut om åtgärder för miljöpolitiken som råder i dessa avseenden. Det andra skälet är den osäkerhet i såväl tekniskt som ekonomiskt hänseende som gäller dessa svavelfattiga kvaliteter samt inte minst den tidsrymd som erfordras innan dessa kan tänkas uppträda i tillräcklig omfattning på den svenska marknaden.

Priset inkl. skatt på svavelfattig Eo 2–5 måste ligga på en nivå som i alla fall inte överstiger den för normalsvavlig Eo 2–5 för att den önskade övergången verkligen skall komma till stånd. Hur stor prisskillnaden exkl. skatt mellan de olika aktuella oljekvaliteterna kommer att vara när de uppträder på marknaden vet vi i dagsläget inte med någon nämnvärd grad av säkerhet.

Att *redan nu* diskontera in denna osäkra prisskillnad i skattesystemet i form av ett skattetillägg (med de omedelbara statsfinansiella effekter detta ger) torde knappast kunna försvaras. Man borde avvakta tills ett säkrare underlag att bedöma denna prisskillnad föreligger.

Mot bakgrund av ovanstående anser kommittén därför att miljöhänsyn till svavelhalt i tjocka eldningsoljor bör göras inom ramen för en oförändrad energibeskattning, dvs. genom ett "skatterabattsystem".

Vi vill samtidigt här markera att vi med denna lösning vad avser svavelfattiga oljor och svavelfattigt kol inte helt konsistent följer naturvårdsverkets förslag. Enligt verkets förslag borde skattefavören träffa alla bränslen/drivmedel som understiger en viss svavel/blyhalt. I fråga om drivmedel har vi följt denna linje genom att differentiera drivmedelsbeskattningen för de blyfria drivmedlen utifrån skattesatsen för *blyfri bensin*.

För bränslena däremot har kommittén underlåtit att göra denna typ av differentiering. För de inhemska bränslena har kommittén ansett att den energipolitiska differentieringen som skulle innebära frihet från energiskatt för dessa bränslen även måste innefatta miljöhänsyn. För den lätta eldningsoljan anser kommittén att de energipolitiska intressena bör överväga och därmed avstått från att ge denna typ av eldningsolja en skatterabatt med hänsyn till dess lägre svavelhalt.

Naturgas och gasol

Enligt naturvårdsverkets bedömning bör naturgas och gasol beskattas lågt med hänsyn till bl. a. det mycket ringa svavelinnehållet i dessa produkter. Hur mycket avsaknaden av svavel skattemässigt skall premieras kan naturligtvis bedömas enligt rätt vida marginaler. Kommittén har här utgått

från naturvårdsverkets uppskattning av kostnader för att nedbringa skillnader i svavelutsläpp vid förbränning av olja med hög resp. låg svavelhalt. Denna kostnadsskillnad beräknas som nämnts uppgå till storleksordningen 100 kr/m^3. I analogi med detta synsätt borde också naturgas ges en miljöbetingad skatterabatt av samma storleksordning. Detta skulle innebära att naturgasen går helt fri från energibeskattning och därmed skattemässigt jämställas med inhemska bränslen. Kommittén anser dock att (den importerade) naturgasen bör beskattas. Den miljömässiga skatterabatten för naturgas har av kommittén relativt schablonmässigt föreslagits uppgå till 50 kr per 1 000 m^3 naturgas (den volym naturgas vars energiinnehåll ungefär motsvarar 1 m^3 olja). Skatterabatten för 1 m^3 gasol, bör med hänsyn till ett något lägre energiinnehåll sättas något lägre.

7.5.3 Sammanfattning av skattedifferentieringar samt föreslagna skattesatser

7.5.3.1 Elkraft och bränslen

I tabell 5.2 redovisas nuvarande allmänna energiskatt för elkraft och olika bränslen samt de av kommittén förordade nya skattesatserna. Som berörts i avsnitt 5.1 har vid avvägningen av dessa skattesatser kommittén utgått från en energilikformig skattebas (kolumn 2). Avsteg från denna skattebas har sedan gjorts med utgångspunkt från de krav på särbehandling av olika energislag som implicit ligger i av statsmakterna uttalade målsättningar när det gäller energi- och miljöpolitiken. Kommittén har i kolumnerna (3) och (4) sökt kvantifiera dessa målsättningar. Det kanske här också bör markeras att till den nya energiskatten också kommer mervärdeskatt på energi, dock ej drivmedlen bensin, motorgas och motoralkoholer.

Elkraft

När det gäller beskattningen av den från vattenkraftverk och kärnkraft utlevererade *elkraften* innebär kommitténs förslag en sänkning av en strikt energilikformig beskattning med 0,3 öre/kWh, innebärande en skatt i producentledet med 2 öre/kWh. Detta avsteg från en energilikformig skatt är helt att hänföra till energipolitiska krav. Kommittén har alltså på detta området avstått från att beakta miljöpolitiska aspekter. För övrig elkraftsproduktion beskattas den använda energirråvaran.

Oljeprodukter

Enligt energipropositionen skall Sveriges oljeberoende drastiskt minskas. Föreliggande planer innebär att den årliga användningen av olja för energiändamål skall minska med 12 miljoner ton till år 1990. Ett realiserande av denna plan ställer bl. a. krav på en mer skärpt oljebeskattning. Kommitténs förslag till *ny energiskatt* på oljor ligger i genomsnitt 15 kr/m^3 högre än den energilikformiga skattebasen. Jämfört med nuvarande beskattning innebär förslaget en höjning per m^3 med drygt 40 kr. Med hänsyn till de energipolitiska målsättningarna kan detta framstå som en relativt

Tabell 5.2 Förslag till ny särskild energiskatt på elkraft och bränslen

	Nuvarande allmänna energiskatt (1)	Energilikformig skatt (2)	Energipolitisk differentiering (3)	Miljöpolitisk differentiering (4)	Energilikformig skatt med beaktande av differentieringar (2)+(3)+(4) (5)	Kommitténs förslag till ny särskild energiskatt (6)
Elkraft öre/kWh						
Vattenkraft och kärnkraft	3–4	2,3	−0,3		2,0	2,0
Övrig kraft	3–4	[a]				[a]
Oljeprodukter kr/m³						
Eo 1, diesel	207	231	+13		244	250
Eo 2-5, normal svavlig	207	239	+16		255	250
Eo2-5 svavelfattig	207	239	+16	−100	155	150
Fotogen	(207)	223	+12		235	250
Kol kr/ton	12					
Koks	14	166	−83		83	83
Kolbriketter	6					
Naturgas kr/1000 m³	–	200	−100	−50	50	50
Gasol kr/m³		140		−40	100	100
Torv	–	50	−50		0	0
Träbränslen	–	90	−90		0	0

[a] Beskattning sker utifrån använd energiråvara.

måttlig höjning. Det bör dock erinras om att oljor också beläggs med beredskapsavgift samt att till denna skatt också kommer en mervärdeskatt. Kommittén anser att den nya energiskatten på eldningsoljor bör vara enhetlig och uppgå till 250 kr/m³.

När det gäller att beakta miljöhänsyn i oljebeskattningen anser kommittén att svavelfattiga tjockoljor skall beskattas lägre än normalsvavliga, skälet härtill är det lägre svavelutsläpp som förbränningen av dessa svavelfattiga oljor ger. De anläggningar som genom avgasrening eliminerar svavelutsläpp i motsvarande mån bör genom skatterestitution erhålla samma skattefavör.

Kommittén anser dock samtidigt att detta bör gälla endast tjocka eldningsoljor. Kommitténs förslag är att skatten på tjocka eldningsoljor med en lägre svavelhalt än 0,7 % uppgår till 150 kr./m³.

Kolprodukter

Beskattningen av olika typer av kolprodukter är i dagsläget olika. Sålunda beskattas kol med 12 kr./ton och koks med 14 kr./ton. Skatten på kolbriketter (som utgörs av mindre partiklar av kol eller koks) är 6 kr./ton. Kommittén anser dock att dessa kolprodukter bör beskattas enhetligt. Frågan om lämplig

nivå på den samlade avgifts- och skattebeläggningen på kol är enligt kommittén svårbedömbar i flera avseenden. Detta beroende på dels att de framtida miljökraven på kol inte är fullt klarlagda dels också frågan om eventuella beredskapskrav på kollagring.

Kommitténs ställningstagande till lämplig nivå för kolskatten baseras på de överväganden som redovisats i avsnitt 5.1 och i avsaknad av statsmakternas definitiva besked i fråga om miljökrav samt ev. beredskapslagringskrav.

Kommitténs förslag innebär en kolskatt på 83 kr./ton. Skattesatsen innebär en halvering av vad energilikformig beskattning skulle motivera.

Gas

Naturgasen bedöms – enligt energipropositionen – jämte kol kunna bidra till en ej oväsentlig oljeersättning. Därtill kommer att naturgasen i likhet med kol, från ren leveranssäkerhet enligt energipropositionen bedöms något gynnsammare än olja. Naturgasen bör enligt kommittén, i analogi med detta synsätt, i beskattningshänseende behandlas i parallellitet med kol, dvs. beskattas med energiskatt som utgör hälften av vad en strikt energilikformig skatt skulle ge. Därtill kommer att naturgasen enligt kommitténs mening bör premieras ur miljösynpunkt. Kommitténs förslag är en energiskatt på 50 kr./1 000 m^3 (eller motsvarande).

Inhemska bränslen m. m.

Ett av de grundläggande målen för energipolitiken är att inhemska energitillgångar och råvaror i första hand skall utnyttjas. Kommittén föreslår därför att inhemska fasta bränslen ej träffas av den nya energiskatten, ej heller sol- eller vindkraft.

7.5.3.2 Drivmedel

Som framgår av tabell 5.3 beskattas drivmedlen bensin, motoralkoholer och gasol i nuvarande ordning med såväl allmän energiskatt som särskild bensinskatt. Övriga drivmedel beskattas med allmän energiskatt och kilometerskatt. Kilometerskatten har här ersatt tidigare utgående särskild brännoljeskatt på motorbrännoljor. I det följande bortses från kilometerskatten. Kommittén vill bara här markera att den mervärdebeskattning som uppkommer för dieselanvändning för vägfordon föreslås kompenseras med en motsvarande sänkning av kilometerskatten. Detta m. h. t. att bensinbeskattningen föreslås oförändrad.

Bensin

Kommittén föreslår ingen förändring i det nuvarande totala skatteuttaget för normalbensin. Detta innebär en samlad beskattning på 1 470 kr./m^3, dvs. 147 öre/l. Till detta kommer också beredskapsavgifter på 17 öre/l. När det gäller *blyfri* bensin har kommittén följt naturvårdsverkets rekommendationer att denna bensinkvalitet ges en skatterabatt på 30 öre/l. Avsikten är här att skatteskillnaden mellan normalbensin och blyfri bensin skall vara tillräckligt stor som incitament för bensinbolagen att införa blyfri bensin.

Tabell 5.3 Förslag till ny drivmedelsbeskattning kr/m³

	Nuvarande skatter			Förslag till ny energiskatt				Förslag till ny särskild bensinskatt		Förslag till ny total beskattning (7)+(9)
	Allmän energiskatt	Särsk. bensinskatt	Summa	Energilikformig skatt	Energipolitisk differentiering	Miljöpolitisk differentiering	Energiskatt med beaktande av differentieringar	Miljöpolitisk differentiering	Särsk. bensinskatt med beaktande av differentieringar	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
Normal bensin	340	1 130	1 470	210			340		1 130	1 470
Blyfri bensin	340	1 130	1 470	210			340	–300	830	1 170
Diesel	207		207	231	+ 13		250			250[a]
Fotogen	(207)		(207)	223	+ 12		225			250
Motorgas (gasol m. m.)	530	290	820	140		– 40	100	–170	510	610
Metanol	340	390	730	85	– 45		40	–145	500	540
Etanol	340	390	730	115	–115		0	–145	470	470

[a]Exkl. kilometerskatt.

Motoralkoholer och gasol

Enligt energipropositionen anses en ökad introduktion av alternativa drivmedel som önskvärd bl. a. genom att de innebär en breddning av basen för drivmedelsförsörjningen. Detta oavsett om de importeras eller framställs på inhemsk råvarubas.

Gasol erhålls f. n. i huvudsak via raffinering av råolja. En ökad introduktion av gasol innebär på kort sikt således ingen oljeersättning. *Metanol* produceras på basis av naturgas eller kol och innebär i så mån ett importberoende. *Etanol* däremot framställs av inhemska råvaror. Ur rena försörjningsberedskapsaspekter bör därför berörda produkter skattemässigt behandlas olika. Som framgår av tabell 5.3 (kolumn 5) har så också skett. Enligt kommitténs förslag bör etanol helt befrias från den "rena" energibeskattningen, metanol – i detta avseende – belastas med lägre energiskatt än vad en energilikformig beskattning skulle förutsätta samt gasol beskattas med en full energilikformig skatt. När det gäller den miljöpolitiska differentieringen torde som ovan diskuterats, det mest följdriktiga vara en beskattning som relateras till den som föreslås gälla för blyfri bensin. Kommitténs förslag till total beskattning av rubricerade drivmedel innebär:

en gasolskatt på 610 kr./m^3 (mot nu 820 kr./m^3)
en skatt på metanol på 540 kr./m^3 (mot nu 730 kr./m^3)
en skatt på etanol på 470 kr./m^3 (mot nu 730 kr./m^3).

7.6 Konsekvenser av kommitténs skatteförslag (alt. I) för olika uppvärmningsformer

I nedanstående tablå redovisas skatteförslagets konsekvenser för olika typer av husuppvärmning.

	Direkt skattehöjning (1)	Skattehöjning enligt (1) i öre/kWh (2)	Antagen verkningsgrad (3)	Skattehöjning (2):(3) öre/kWh vid full moms (4)	Skattehöjning vid 60 % moms (5)
Fjärrvärme baserad på olja	5 öre/kWh	=	(100)	5	3
Oljepanna i småhus	406 kr/m^3	4,0	70	5,7	
Oljepanna i flerfamiljshus	310 kr/m^3	3,4	85	4,0	
Eluppvärmt småhus	2,4 öre/kWh	=	96[a]	2,5	–
Stadsgas	5,3 öre/kWh	=	(100)	5,3	3

[a] Genomsnitt för direktverkande- och vattenburen el.

Nuvarande genomsnittliga *fjärrvärmepris* i konsumentledet uppskattas av Värmeverksföreningen till ca 23 öre/kWh. Kostnaderna – och därmed abonnentpriset – skiljer sig mellan olika värmeverk beroende på deras ekonomiska situation, bränsleanvändning, verkningsgrad m. m.

Enligt kommitténs skatteförslag kommer – vid i övrigt lika förhållanden – fjärrvärmens pris för de ej mervärdeskatteskyldiga att öka med ca 5 öre/kWh.

Med de förenklade antaganden som med nödvändighet ligger i en sådan kalkyl (angivna siffror är därtill genomsnitt och variationsbredden för dessa kan vara relativt stor) blir konsekvensen av kommitténs skatteförslag att elvärmen får den relativt sett minsta skatteökningen och oljeeldade småhus den relativt kraftigaste ökningen. Detta rimmar tendensmässigt väl med de energipolitiska önskemålen.

Att egen uppvärmning i flerfamiljshus (eller kvarterscentraler o. d.) skattemässigt gynnas jämfört med fjärrvärme står däremot ej i överensstämmelse med energipropositionens uttalanden.

Att fjärrvärmen får denna höga skattebelastning beror på (liksom för all ledningsburen energi) att mervärdeskatten – till skillnad från uppvärmning i egen regi av flerfamiljshus – kommer att utgå på priser, som skall täcka in betydande kapitalkostnader. Det bör dock samtidigt markeras att momsen på detta område inte belastar investeringarna till skillnad mot vad fallet är för de ej mervärdeskatteskyldiga fastighetsägarna.

Kommittén anser att en sådan högre skattebeläggning på fjärrvärmen inte är önskvärd och föreslår därför att fjärrvärmen inryms under mervärdeskattens 60 %-regel. Detta innebär att skattehöjningen på fjärrvärmen blir av storleksordningen 3 öre/kWh.

Den nuvarande energibeskattningen omfattar inte gas i vidare mån än som inryms under den beskattning som sker av bensin eller annan råvara för framställning av *stadsgas*. Stadsgasen spelar numera en underordnad roll i energiförsörjningen och de ännu i drift varande gasverken har stora ekonomiska svårigheter. Detta har föranlett krav på befrielse från energiskatt på den lättbensin som numera utgör råvara för produktionen av stadsgas. Denna energiskatt utgör endast 1,6 öre per liter. En befrielse från denna skattebelastning är av underordnad statsfinansiell betydelse (ca 2 milj. kr.) Ett borttagande av denna skatt skulle heller inte vara tillräcklig för att göra stadsgasproduktionen lönsam. Anses stadsgasen böra upprätthållas av energipolitiska skäl torde andra åtgärder behöva övervägas än skattebefrielse för råvaran. Kommittén finner ej anledning att ändra nuvarande energibeskattning av stadsgasverkens råvaror.

Den genomsnittliga stadsgaskostnaden hos abonnenterna är av storleksordningen 28 öre/kWh. En full mervärdeskattebeläggning (19 %) skulle här innebära en kostnadsökning i konsumentledet med 5,3 öre/kWh. Liksom för fjärrvärmen anser kommittén att stadsgasleveranserna bör ingå under 60 %-regeln. Om så blir fallet stannar skatteökningen på stadsgasleveranserna vid ca 3 öre/kWh, dvs. bli av samma storleksordning som för fjärrvärmeleveranserna.

7.7 Skattebefrielse och skattedispenser

7.7.1 Inledning

Nuvarande energiskattelagstiftning innehåller en rad undantag eller dispensregler genom vilka energiskatternas kostnadsfördyrande effekt helt eller delvis elimineras. De i detta sammanhang väsentligaste undantagen är följande (se kapitel 3). När energi används för annat ändamål än energialstring (som råvara) i en tillverkningsprocess utgår inte energiskatt. Vidare utgår inte energiskatt för bränslen/elkraft som försålts till kommunikationsföretag för bandrift, fartygsdrift eller flygtrafiken. Växthusnäringen medges vidare nedsättning av energiskatten för den del av energiförbrukningen som åtgår till uppvärmning. För den energiintensiva processindustrin finns även nedsättningsregler som begränsar energiskattens kostnadsgenomslag.

I ett ur energipolitiska aspekter idealt skattesystem bör skattebestämmelserna ha samma principiella utformning för *all* användning av energivaror. Samtliga förbrukare, dvs. även de som nu är helt eller delvis befriade från energiskatt, bör betala priser inkl. skatt. De energipolitiska effekter som i det teoretiska sammanhanget härvid skulle uppnås är framför allt två:

dels en allmän dämpning av energiförbrukningen genom att denna fördyras jämfört med om ingen beskattning sker,

dels genom skattesatsdifferentieringar mellan olika energislag påverka valet av energislag i en från samhället önskvärd riktning.

Storleken av de styreffekter som kan uppnås blir beroende på olika användares möjligheter att begränsa sin energianvändning samt dessas möjligheter att substituera mellan olika energislag. Föreligger inga reella möjligheter (tekniska eller ekonomiska) att dämpa energianvändningen eller att substituera mellan energislag, föreligger ej heller några styreffekter. Effekten av en beskattning kommer då i allt väsentlig att innebära ej oväsentliga kostnadshöjningar och ev. energipolitiska effekter endast bli marginella.

7.7.2 Industrin

När det gäller energiskattebelastningen på industrin måste framför allt två aspekter beaktas dels behovet av energipolitisk styrning i fråga om energihushållning och val av energislag dels behovet av att värna om industrins konkurrenskraft. Här föreligger en klar målkonflikt.

Om man vill prioritera de energipolitiska intressena, måste därvid andra åtgärder vidtas som eliminerar den kostnadsfördyring som ett fullt energiskatteuttag skulle medföra, genom att exempelvis kostnader för andra produktionsfaktorer än energi minskas.

Mot detta står att vår konkurrensutsatta industri vid full skattebelastning skulle utsättas för en kostnadsnackdel gentemot utländska konkurrenter, som i allt väsentligt inte belastas med energibeskattning (bortsett från drivmedel). Följden skulle troligen bli att de strukturella omställningsproblemen i bl. a. stål- och skogsindustrierna förstärks. Industripolitiska skäl har också sedan länge anförts mot att låta energibeskattningen slå igenom

med full styrka i den utlandskonkurrerande processindustrin. Samtidigt finns det ett energipolitiskt intresse i att även här, som för andra energianvändare, begränsa energianvändningen och påverka valet av energislag.

Att låta en energiskatt av här föreslagen höjd få full genomslagskraft i samband med en omläggning av energibeskattningen skulle, enligt kommitténs mening, för vår konkurrensutsatta industri medföra en påtaglig kostnadsnackdel. Kommittén har därför bedömt det som orealistiskt att öka energiskattebelastningen för berörda företag och funnit att någon form av kompensation i form av skattenedsättningar bör finnas även i ett nytt energiskattesystem.

Från energipolitisk synpunkt bör en branschvis nedsättning vara att föredra. Om man som kompensationsform väljer att sänka energibeskattningen bör en differentiering ske mellan olika industribranscher med hänsyn till produktionens energiintensitet. Kompensationen bör inte utgå från det enskilda företagets energiförbrukning på sådant sätt att de företag inom en bransch som har den mest energisnåla produktionstekniken missgynnas.

De principiella utgångspunkterna inför ett ställningstagande på denna punkt bör enligt kommittén vara följande:

1. Det finns från energipolitisk (hushållnings-) synpunkt ingen anledning att särbehandla användning av el och bränslen "som råvara".
2. Lättnader i beskattningen av energiintensiv produktion är motiverade för att förhindra utslagning av produktionsenheter och därav följande omställningsproblem.
3. Bestämmelserna bör utformas så att energiskattens styreffekter i riktning mot energisparande teknikval och spillvärmeutnyttjande inom företagen i görligaste mån kvarstår.

I nuvarande beskattningssystem är dispensregelsystemet på två områden utformat så att en viss styreffekt på energianvändningen föreligger.

För viss energianvändning medges att nuvarande energiskatt sätts ned till en viss procent av full skatt. Denna typ av nedsättning tillämpas i fråga om uppvärmning av växthus för yrkesmässig odling.

Inom järnhanteringen gäller att den nu skattefria användningen av kolprodukter som reduktionsmedel praktiskt lösts genom återbetalning av erlagd energiskatt i förhållande till storleken av tackjärnsproduktionen. Härutöver medges nedsättning av den kvarstående skattebelastningen till f. n. 1,3 % av saluvärdet.

Kommittén har prövat möjligheterna att tillämpa någon av dessa ansatser för andra verksamheter inom industrin.[1] Vägledande för val av ansats har varit att, för de verksamheter som har en relativt likartad produktionsprocess och slutprodukt, den reduceringsteknik som nu tillämpas för tackjärn bör kunna användas. På övriga områden bör den teknik som tillämpas för växthus kunna tillämpas.

Båda modellerna förutsätter att företagen kan delas in i något så när homogena branscher. För växthusmodellen är kanske inte kravet homogenitet lika stort som för tackjärnsmodellen, men företag med samma typ av produktion bör rimligtvis få samma skattenedsättning. Med tackjärnsmodellen förutsätts att återbetalningsbeloppet skall grundas på en för en speciell produkt ordinär energianvändning. Då får företag med en jämförelsevis hög

[1] Se bilaga 4.

energianvändning en kraftigare beskattning än de som har låg. För hela branschen kan skattetrycket göras lika stort som det nuvarande. För att denna modell skall ha avsedd styreffekt måste branschindelningen vara sådan att varje företag har en rimlig chans att nå det kostnadsläge för energiskatten som det bästa företaget har. Detta måste betraktas som en allvarlig svaghet med tackjärnsmodellen eftersom det inte är många företag som har helt likartad produktion. För att få en enhetlighet i branscherna skulle man behöva dela upp företagens produktion i olika produktgrupper. Då riskerar man emellertid att råka ut för mätproblem. Det är inte troligt att man utan vidare kan bestämma energianvändningen för framställning av de olika produkterna. Tackjärnsmodellen kan annars vara rättvis ur den synpunkten att företag som satsat på att hushålla med energin premieras för detta medan de som inte gjort det bestraffas och stimuleras därför att genomföra motsvarande förbättringar av sina processer.

Den praktiska tillämpligheten är olika för växthusmodellen och tackjärnsmodellen. Växthusmodellen kräver endast en definition av vilka företag som behöver ha en nedsatt skatt och hur stor denna nedsättning skall vara i varje bransch.

Tackjärnsmodellen är avsevärt mycket mer komplicerad om den skall få en konstruktion som motsvarar syftet med den. Det finns också som vi har konstaterat en rad problem förknippade med att bestämma vilken tillverkning som skall ha en viss återbetalning och hur mycket. Det kommer också att uppstå stora penningtransaktioner som kan leda till ränteförluster för endera parten om inte ett smidigt betalningssystem konstrueras.

Om tackjärnsmodellen skall tillämpas är det viktigt att återbetalningsbeloppen fastställs långsiktigt och dessutom görs värdebeständiga. Man kan inte vänta sig att energiskatten skall ha någon styrande effekt om man inom företagen gör en prognos på återbetalningsbeloppet som innebär att effektiviseringar i energianvändningen följs av en minskad återbetalning. Återbetalningsbelopp måste också fastställas på ett sådant sätt att strukturförändringar i industrin möjliggörs. Om ett företag väljer att sälja halvfabrikat i stället för att tillverka slutprodukten måste det få möjlighet att tillämpa ett nytt återbetalningsbelopp om inte detta halvfabrikat finns i den svenska marknaden. Detsamma bör gälla i fråga om s. k. legotillverkning.

Enligt kommittén bör i första hand växthusmodellen tillämpas eftersom den är relativt enkel och bör ha en bättre styrande effekt än det nuvarande systemet med nedsättning av energiskatt till viss procent av saluvärdet. Om tackjärnsmodellen skall tillämpas bör den tillämpas på processer, där helt likvärdiga varor produceras. Återbetalningsbeloppen skall inte heller behöva fastställas i förhållande till slutprodukter utan i förhållande till produktionen i resp. process. Sålunda skulle t. ex. ett företag med en integrerad produktion av mekanisk massa och tidningspapper kunna få återbetalning dels i förhållande till massaframställningen och dels, om så anses erforderligt, i förhållande till papperstillverkningen. I många fall borde man med ett sådant förfarande kunna skilja ut en energikrävande process och ge den ett återbetalningsbelopp och sedan låta efterföljande mindre energikrävande process belastas med full energiskatt.

I tabell 7.1 redovisas en preliminär beräkning av vilka skattesatser som

Tabell 7.1 Preliminär beräkning av nedsättningar av energiskatter i energikrävande industrier

Bransch	Procent av full energiskatt med växthusmodellen		Återbetalningsbelopp med tackjärnsmodellen i kr/ton slutprodukt	
	För branschen	Variationer för olika företag i branschen	För branschen	Variationer för olika företag i branschen
Mekanisk massa (ointegrerad)	28	25–38	46	29–52
Mekanisk massa + tidningspapper	39	35–46	47	34–56
Mekanisk massa + papp	54	32–70	30	16–76
Sulfatmassa + kraftpapper	61	45–88	19	4–35
Finpapper	72	37–91	17	4–75
Mjukpapper	85	47–92	13	6–83
Papp	45	41–50	41	29–53
Board	43	26–76	23	6–50
Ferrolegeringar	18	15–59	275	189–383
Handelsstålverk, elektro	61	55–88		
Specialstålverk	64	49–76		
Kalk	19	14–36	17	7–26
Tegel	39	17–50	(26)	(6–82)
Foderindustri	28	13–30		
Förpacknings- och planglas	47	42–52	31	25–38
Grafitelektroder	57		125	

kunde gälla med växthusmodellen och vilka återbetalningsbelopp som kunde tillämpas för produktionen i varje bransch vid användning av tackjärnsmodellen.

Beräkningarna har grundats på en sammanställning av de företag som 1981 fick nedsättning av energiskatt till 1,3 % av saluvärdet av produktion och vi bortser här från de företag som nu har skattebefrielse för vissa processer. Eftersom vissa branscher endast representeras av ett enda företag har de måst utelämnas på grund av sekretesskäl. Vissa uppgifter saknas också för att dataunderlaget varit ofullständigt.

Som grund för ett konkret regelsystem måste fastställas

dels en lista på särskilt energikrävande produkter som skall omfattas av särbestämmelserna

dels åtgångstal för elkraft och bränslegenomsnitt för de berörda produktgrupperna.

Bestämning i detalj av det lämpliga tillämpningsområdet för särbestämmelserna samt särsbestämmelsernas konkreta utformning förutsätter en noggrann genomgång av produktionsstrukturen och energianvändningen i den energikrävande industrin. Detta kräver mer ingående kontakter med branschexpertis än som hittills varit möjligt att göra. Härtill kommer att det kan finnas skäl att differentiera den slutliga skattebelastningen mellan mer

eller mindre konkurrensutsatta branscher.

Kommittén anser att ytterligare utredningsinsatser erfordras på området och att dessa bör inriktas på att dels avgöra för vilka verksamheter en tillämpning av endera "växthusmodellen" resp. "tackjärnsmodellen" skulle vara ändamålsenlig, dels att åstadkomma en stringent och invändningsfri lista på den branschvisa skattenedsättningens storlek resp. kompensationsbelopp i form av återbetalningar per producerad enhet. Detta kräver ingående kontakter med branschexpertis. Sonderingar som hittills gjorts visar att detta arbete kommer att bli tidsödande. För att inte onödigtvis försena utarbetandet av kommittébetänkandet förslår kommittén att detaljutformningen och den slutliga siffermässiga preciseringen av ovannämnda lista, avvaktas i väntan på remissförfarande varigenom olika branschorganisationers konkreta synpunkter kan beaktas inför ett slutligt ställningstagande i frågan.

7.7.3 Skattefrihet för vissa samfärdselgrenar

I kapitel 3 har nu gällande regler för skattefrihet för vissa trafikgrenar redovisats.

Sammanfattningsvis innebär reglerna att

- den inrikes spårbundna trafiken (statens järnvägar, tunnelbanan i Stockholm, spårvägarna i Göteborg och Norrköping osv.) inte belastas med någon skatt på elkraft, olja eller bensin men väl med särskild beredskapsavgift på olja och bensin,
- annan spårbunden trafik (som bedrivs av någon annan än ett kommunikationsföretag, t. ex. tåg på torvmossar) inte belastas med någon skatt på den bensin som förbrukas men väl med andra gällande skatter och med beredskapsavgift,
- inrikesflygets (liksom f. ö. utrikesflygets) förbrukning av bensin och fotogen (och olja som dock knappast används i flygplan) är fri från både skatter och beredskapsavgift,
- förbrukning av olja i fartyg är fri från energiskatt men belastas med särskild beredskapsavgift när fartyget används i inrikestrafik.

Det trafikgrenvisa kostnadsansvaret för vägtrafiken och järnvägstrafiken avskaffades i princip genom 1979 års trafikpolitiska beslut. Omfattningen av de totala skatter och avgifter som olika trafikantgrupper skall betala får bestämmas fritt på grundval av bl. a. allmänpolitiska bedömningar.

Den spårbundna trafiken, flygtrafiken och sjöfarten belastas med kostnaderna för de anläggningr som behövs för trafiken i form av spår, stationer, flygfält och hamnar m. m. samt för flygledning, annan trafikövervakning osv. För vägtrafiken gäller, att den genom beskattningen belastas med kostnaderna för vägtrafik- och vägväsendet.

Värdet av den skattebefrielse som dessa trafikgrenar f. n. har framgår av tabell 7.2.

Vägledande för kommitténs ställningstagande till här berörd skattefrihet för trafiksektorn har varit en analys av konsekvenserna för Statens Järnvägar (SJ) om skattebefrielsen slopades.

Tabell 7.2 Förbrukade energikvantiteter[a] samt beräknad skattebefrielse (milj. kr.) för vissa samfärdselgrenar år 1979

	Elkraft GWh	Flygbränsle 1000 m³	Diesel/och eldningsoljor 1000 m³	Beräknat värde av skattebefrielsen
Järnvägar m. m.	2260		40	98
Inrikes luftfart		140[b]		29[b]
Utrikes luftfart		549		(114)
Inrikes sjöfart			69	14
Utrikes sjöfart			961	(200)
Summa				141

[a] Siffrorna delvis uppskattade.
[b] Med en skatt på 207 kr/m³.
[c] Siffror inom parentes ej med i summan.

Värdet av skattebefrielsen för SJ:s energiförbrukning kan med ledning av energiförbrukningen budgetåret 1980/81 med nuvarande skattesatser beräknas uppgå till knappt 80 milj. kr.

Vidare har skattekalkyler beräknats som skulle uppstå med alt. I:s skattesatser. Därvid har två alternativ beräknats *dels* ett där persontrafiken (som f. n. ej är en mervärdeskattepliktig verksamhet) träffas av såväl moms som energiskatt, *dels* ett där persontrafiken går fri från såväl energiskatt som mervärdeskatt. Eftersom ingående mervärdeskatt är avdragsgill för godstrafiken påverkar mervärdeskatten ej den faktiska skattebelastningen. Vid beräkningarna har även det antagandet gjorts, att den mervärdeskattebelastning som skulle uppstå för dieselanvändning för vägfordon kompenseras med en motsvarande minskning av kilometerskatten. Detta antagande har gjorts, eftersom vi, när det gäller bensinbeskattningen, utgått ifrån att den skall vara oförändrad. Motsvarande bör då gälla dieseldrivna fordon. Skattebelastningen för SJ:s del vid alternativ I skulle uppgå till ca 80 milj. kr. om både moms och energiskatt skulle påföras SJ:s energiförbrukning. Skulle enbart energiskatten träffa energiförbrukningen uppgår skattebelastningen till drygt 50 milj. kr.

SJ:s resultat och trafikintäkter samma budgetår redovisas i nedanstående tabell.

Budgetårets resultat	– 437,4 milj. kr.
Trafikintäkter (milj. kr.)	
godstrafik inkl. post	2 898,1
persontrafik	1 669,6
ersättn. olönsamma järnvägslinjer m. m.	788,6
busstrafik	519,9
	5 905,6

Sett i förhållande till trafikintäkterna utgör värdet av nuvarande skattebefrielse en mycket liten del. Relateras det i stället till förlusten för SJ budgetåret 1980/81 utgör det 18 % av förlusten.

Kontakter med SJ och kommunikationsdepartementet har givit vid handen att det torde vara omöjligt att nu övervältra denna kostnadsökning på trafikanterna utan att trafikvolymen påverkas negativt. På kort sikt torde därför en ökad skattebelastning på SJ få kompenseras med ökade statsbidrag till SJ.

Ur rent energipolitiska aspekter bör alla användare av energi betala energiskatt. Något motiv från energipolitisk synpunkt för att behålla skattebefrielsen för den inrikes samfärdseln torde ej stå att finna.

Kommittén anser dock att den ovanstående redovisningen visar, att det för SJ:s del knappast är rimligt att SJ får bära den kostnadsökning som en full skattebeläggning av energiskatt och mervärdeskatt skulle ge. Av konkurrensskäl mellan olika trafikgrenar bör då heller inte detta gälla annan spårbunden trafik, sjöfart och flygtrafik.

Det finns här två vägar att gå. Antingen befrias dessa trafikgrenar generellt från skatt eller ges subventioner motsvarande skattebelastningens fulla storlek. Kommittén anser att den administrativt smidigaste lösningen härvid bör väljas, vilket får – när det gäller den uppkomna mervärdeskattebelastningen – bedömas vara att den ökade skattebelastningen på dessa trafikgrenar kompenseras över statsbudgeten.

Kommittén finner det dock angeläget att omfattningen av den skattebefrielse olika trafikgrenar sålunda åtnjuter löpande registreras för att ge en korrekt kostnadsredovisning för varje trafikgren.

De här behandlade skattefria användningarna av energi regleras i den nuvarande energiskattelagen, genom att registrerade återförsäljare eller distributörer får göra avdrag för energiskatt för leveranser till dessa förbrukare. Även om det i dagsläget främst med hänsyn till SJ:s nuvarande ekonomiska situation kan finnas skäl att göra avsteg från den rent energipolitiska synpunkterna, behöver detta inte innebära att en omprövning inte sker senare.

Kommittén ser därför en förlängning av nuvarande skattebefrielse som en temporär åtgärd. Regler om skattefrihet för dessa användningsområden bör därför inte regleras i en ny energiskattelag. Regler om skattebefrielsen bör i stället införas i särskild lagstiftning tillsammans med dispensregler för den energikrävande industrin och nedsättningsregler för växthusnäringen.

7.7.4 Yrkesmässig växthusodling

I lagen om nedsättning av allmän energiskatt stadgas att allmän energiskatt som utgår på elkraft eller annat bränsle än bensin och motorsprit, som användes för växthusuppvärmning vid yrkesmässig växthusodling, utgår med en skattesats som svarar mot 15 % av den skattesats som gäller för elkraft eller bränslet.

Det saknas underlag för att exakt ange vad denna skattereduktion innebär

för växthusnäringen. Detta beror på att skattereduktionen beräknas av de registrerade distributörerna/återförsäljarna av elkraft eller oljor. Det skatteavdrag som dessa i sin tur gör vid inbetalning av skatt till RSV särredovisas inte för olika avdragsområden. Beräkningar i det följande bygger därför på branschuppskattningar av energiförbrukningen.

Oljeförbrukningen för växthusuppvärmning uppskattas till ca 210 tm^3 [1] varav 70 tm^3 utgör Eo I och resten Eo 2–5. Skattenedsättningen för oljeförbrukningen kan med dessa värden beräknas uppgå till 36,9 milj. kr. och skattebelastning för branschen till 6,5 milj. kr.

Därtill kommer en liten men ökande andel elförbrukning i eluppvärmda växthus. På några platser i landet är även vissa växthus anslutna till fjärrvärmenätet.

Genom regeringens medgivande har de sistnämnda under senare år medgivits en motsvarande nedsättning genom omräkning till en antagen oljeförbrukning för fjärrvärmeleveranser.

Skattenedsättningen och skattebelastningen för de oljeuppvärmda växthusen med alt. I:s skattesatser och med oförändrad reduceringsregel kan beräknas till 49,2 resp. 8,7 milj. kr.

Till skillnad från de nedsättningsregler som gäller för industriell tillverkning, har de nuvarande nedsättningsreglerna för växthusodlingen en viss styreffekt på energianvändningen. Kommittén finner därför inte anledning att föreslå någon ändring av nuvarande principiella nedsättningsregler för yrkesmässig växthusodling. Dessa nedsättningsregler torde även medge (om det senare visar sig önskvärt) en differentiering av skattenedsättningen m. h. t. till vilket energislag som utnyttjas. Således skulle nedsättningen för oljeförbrukningen kunna göras mindre än för andra energislag.

7.8 Beskattning av mindre vattenkraftverk

Beträffande energibeskattning av produktionen vid mindre kraftverk gäller i dagsläget att skatt inte utgår för elkraft, som framställs inom riket av producent, som förfogar över en installerad generatoreffekt av mindre än 50 kilowatt (kW) och som inte yrkesmässigt distribuerar elkraften (främst för att begränsa antalet skattskyldiga, då annars exempelvis det stora antalet privatpersoner med vindgeneratorer eller bensindrivna "elverk" skulle omfattas av beskattningen).

Svagheter i denna uppläggning av beskattningen har påtalats från flera håll. Det hävdas att den nu gällande 50kW-gränsen är för lågt satt[2] och därtill är felriktad (effekt i stället för utlevererad energi). Nuvarande beskattning på området innebär att elkonsumtion från egen kraftkälla är skattefri om den installerade generatoreffekten är under 50 kW. Är generatoreffekten större än 50 kW beskattas hela produktionen. En omotiverad tröskeleffekt kan således uppkomma.

Med de förändringar i skattskyldigheten för elkraft som kommittén föreslår, begränsas betydelsen av en förändring av ovannämnda skattefrihet till vattenkraftsanläggningar.

Under den närmaste tioårsperioden förväntas en överkapacitet i landets elproduktion. På längre sikt kommer detta överskott att upphöra, och i takt

[1] Uppgift från lantbruksuniversitetet. Fördelningen på Eo 1 resp. Eo 2–5 osäker.

[2] Den uppgick tidigare till 100 kW.

med att kärnkraftsavvecklingen påbörjas förutses en viss bristsituation komma att uppstå. Betydelsen av elkraftstillskottet från mindre kraftkällor kommer då att öka i betydelse. I energipropositionen framhölls också, att det om än måttliga energitillskottet som de små kraftverken kan bidra med, bör tas till vara. En förutsättning är dock att detta inte kommer i konflikt med motstående intressen, främst fritidsfisket. Föredraganden anför att de små vattenkraftverken bör erhålla statligt stöd från oljeersättningsfonden och lämnas enligt samma grunder som för andra åtgärder som kan få stöd från fonden.

Dessa små kraftverk brottas ofta med såväl finansierings- som lönsamhetsproblem.

Ur skatteadministrativ synpunkt finns det skäl att bibehålla en effektgräns för att begränsa antalet skattskyldiga. Kommittén finner att effektgränsen bör höjas till 100 kW. Den anpassas därmed till den nedre effektgräns, som enligt förordningen (1980:1085) om statligt stöd för åtgärder för att ersätta olja m. m. (ändrad senast 1981:595) generellt gäller för stöd skall få lämnas från oljeersättningsfonden. Kommitténs förslag i detta avseende innebär således att kraftanläggningar med en effektgräns understigande 100 kW ej blir skattskyldiga.

Det bör i sammanhanget erinras om att mervärdeskattebeläggningen av elenergi medför en utökning av antalet skattskyldiga till mervärdeskatt för de kraftproducenter, som genom denna åtgärd får en skattepliktig omsättning överstigande 10 000 kr./år.

Kommittén anser det motiverat att därutöver undanröja den ovannämnda tröskeleffekten i den nuvarande beskattningsutformningen. Detta kan lämpligen ske genom att en mot den föreslagna skattefria effektgränsen svarande årlig energimängd ej pålägges energiskatt. Normal årsproduktion för ett kraftaggregat med 100 kW effekt, ger genomsnittligt en energiproduktion på 0,4 GWh. Den därutöver producerade kraften skattebeläggs. Kommittén finner det lämpligt att den här föreslagna skattefria energimängden gäller de anläggningsstorlekar som enligt förordningen om statligt stöd för åtgärder för att ersätta olja m. m. är berättigade till sådant stöd dvs. anläggningar med en effekt 100–1 500 kW. Härigenom stimuleras utnyttjandet och utbyggnaden av dessa småkraftverk. Det statsfinansiella bortfall som en sådan åtgärd ger får bedömas som ytterst marginellt. Det kan beräknas till ca 5,5 milj. kr.

7.9 Överskottskraft

Nu gällande regler och praxis angående s. k. överskottskraft redovisas i kapitel 3.

I energipropositionen framhåller föredraganden att den tillgängliga elproduktionskapaciteten under 1980-talet bör användas för att så effektivt som möjligt ersätta olja. Ett sätt att ersätta olja är att använda elpannor i fjärrvärmeverk och inom industrin under perioder då elbehovet tillgodoses helt med vattenkraft och kärnkraft.

Föredraganden anför även att nuvarande skatterelationer mellan olja och

el är ett hinder för övergång från olja till el. Han föreslår därför att elskatten även fortsättningsvis jämkas vid användning av elpannor samt att nu gällande förfarande förenklas.

Den installerade elpanneeffekten uppgick vid slutet av år 1981 till ca 640 MW i hela landet. Enligt en under året företagen enkät planeras ytterligare elpannor motsvarande en effekt av 810 MW.

Den planerade och installerade effekten – totalt ca 1450 MW – skulle därmed vid en genomsnittlig drifttid per år om 2000 timmar kunna svara för en oljeersättning motsvarande ca 290 000 m^3 årligen. Antalet ägare till elpannorna är ett sjuttiotal.

Prissättningen på överskottskraft har på senare år varit knuten till konsumentens alternativkostnad för uppvärmningsändamålet, vilket i praktiken innebär att priset var bundet till oljepriset. Statens vattenfallsverk knöt därvid priset till mellan 80–90 % av konsumentens alternativkostnad vid oljeeldning, bl. a. beroende på om verket stod som ägare till elpannan eller ej.

Fr. o. m. år 1982 har dock Statens vattenfallsverk ändrat prissättningsprinciperna. Oljeprisstegringarna och de låga marginella leveranskostnaderna sommartid har motiverat en annorlunda vinstfördelning mellan kraftleverantörerna och abonnenterna innebärande en förskjutning till abonnenternas fördel. Det nya prissättningssystemet innebär att avgifterna bättre knyts till kraftsystemets marginella produktionskostnader. Dessa motsvarar i grova drag normaltariffens energiavgifter.

De nya prissättningsprinciperna följer något av nedanstående alternativ.

1. Abonnenten bekostar själv investeringen för elpanna och köper elenergi i princip till normaltariffens energiavgift.
2. Vattenfall lämnar bidrag till halva investeringskostnaden och abonnenten betalar avgifter lika med medelvärdet av normaltariffens energiavgift och sin alternativkostnad vid oljeeldning.
3. Vattenfall bekostar investeringen och abonnenten betalar 85 á 90 % av sin alternativkostnad.

Kontraktstiden är i samtliga fall 5 år, men enligt alternativ 1 och 2 har abonnenterna rätt att säga upp avtalet efter 1983. Alternativ 1 eller 2 torde bli de vanligaste avtalstillämpningarna.

Den sänkning av elskatten – från 3 öre till drygt 2 öre[1] inom fjärrvärmesektorn och industrin – som kommittén föreslår, minskar i sig behovet av skattebefrielse för ifrågavarande kraftleveranser. Om man emellertid vill uppnå största möjliga oljeersättning genom utnyttjande av elpannor under de tider som elproduktionen sker genom vattenkraft eller kärnkraft, kan en fortsatt skattebefrielse vara motiverad. Som bl. a. elanvändningskommittén visade i sitt betänkande "El och olja" (Ds I 1980:22) är denna typ av oljeersättning samhällsekonomiskt lönsam. Det kan vidare inflikas att i Norge tillämpas skattefrihet för denna typ av kraftleveranser.

Kommittén har under sina överväganden kommit fram till att det torde vara svårt att finna en helt entydig och invändningsfri definition på när s. k. överskottskraft föreligger. På grund av begränsad överföringsförmåga i distributionsnätet kan t. ex. viss oljebaserad mottrycksproduktion regionalt inom landet vara erforderlig, samtidigt som det för landet i övrigt kan

[1] Den nya energiskatten för el på 2 öre/kWh är knuten till den från kraftverken utlevererade elen. I konsumentledet motsvarar detta ca 10 % högre skatt.

föreligga en kraftsituation som medger leverans till elpannor. Vidare kan tillfälliga driftstopp i kärnkraftverk o. d. göra att viss mottrycks- eller kondenskraft tillfälligt behöver utnyttjas.

Sådana situationer kan således tillfälligtvis medföra att elproduktionen inte baseras på enbart vattenkraft eller kärnkraft. Administrativa skäl samt planeringsförutsättningar för användarna talar för att detta ej bör utgöra hinder för att skattebefrielse kan åtnjutas.

Kommittén har med beaktande av ovanstående funnit att befrielse från energiskatt bör kunna utgå för leveranser till elpannor under de tider på året då elproduktionen till helt övervägande del baseras på vattenkraft och kärnkraft. Kommittén anser därtill att denna skattebefrielse bör gälla även för värmepumpar.

Ett teoretiskt optimalt system vore därvid att skattebefrielsen knöts till den marginella produktionskostnaden, som varierar från timme till timme under dygnet. Ett sådant förfarande skulle givetvis medföra besvärliga administrativa problem. En ytterlighet åt andra hållet vore att medge skattebefrielse generellt för de tider då kraftproduktionen helt baseras på vattenkraft, eller kärnkraft. Detta förenklar det administrativa förfarandet, men medför samtidigt en viss "onödig skattebefrielse" för de tider då kraftproducentens marginalkostnad medger att energiskatt erläggs eftersom marginalkostnaden plus skatt fortfarande ligger under det avtalade försäljningspriset. Sannolikheten för att detta inträffar är störst under sen vår, sommar eller tidig höst när marginalkostnaden är som lägst.

Mot bakgrund av de prissättningsystem som tillämpas torde de perioder då skattebefrielse bör ifrågakomma baseras på att det förväntade medelpriset för kraftleveranser till elpannor inkl. skatt överstiger 85 % av alternativkostnaden för eldning med tjock eldningsolja. Denna alternativkostnad kan med nuvarande pris för tjock eldningsolja och med en skattesats enligt alt. I, vid en antagen verkningsgrad på 90 % beräknas till 15,5 öre/kWh. Priset för kraftleveransen bör därmed inte överstiga drygt 13 öre/kWh inkl. skatt. Vattenfalls statistik nov. 1980–okt. 1981 över de marginella leveranskostnaderna till elpannor pekar på att en lämplig inskränkning av skattebefrielsen vore perioden maj–september.

Kraftproducenterna bör dock, om distributionsförhållandena väsentligt avviker från de normala under perioden, efter ansökan hos regeringen få frågan om skattebefrielse prövad även för denna period. Vägledande för om behov föreligger, bör därvid vara att den förväntade marginalkostnaden jämte skatt för kraften kommer att överstiga 85 % av kostnaden för oljebaserad mottrycksproduktion. Skattebefrielsen bör heller inte gälla de elpannor, där det alternativa bränslet är tunn eldningsolja. Prisskillnaden mellan tunn och tjock eldningsolja är ca 300 kr/m^3 (3 öre/kWh) och med de prissättningsprinciper som tillämpas torde detta medföra att försäljningspriset blir så högt att det motsvarar eller överstiger produktionskostnaden för oljebaserad mottryckskraft med tillägg för energiskatt. Behov av skattebefrielse föreligger därmed inte.

Kraftproducenterna bör i samband med redovisning av energiskatt få göra avdrag för distribuerade elleveranser till elpannor och värmepumpar. Med hänsyn till överföringsförluster bör en generell korrigeringsfaktor utnyttjas för att räkna om hos konsumenten uppmätt antal kWh till den från

kraftverket utlevererade elen. En lämplig korrigeringsfaktor är 10 %.

För att inte missgynna konsumenter som får sitt kraftbehov tillgodosett via återdistributör och ej direkt från kraftproducenten, bör återdistributörer kunna teckna avtal med kraftproducenterna om leverans av överskottskraft och genom ett restitutionsförfarande av skatten kunna komma i åtnjutande av skattebefrielse.

I övrigt bör de villkor som f. n. är knutna till skattebefrielsen gälla dvs.

- värmebehovet skall under de tider elpannor ej utnyttjas kunna tillgodoses i anläggning som eldas med fasta bränslen eller tjock eldningsolja.
- särskilt avtal föreligger
- mätaravläsning sker i början och slutet för den period som skatteavdrag/restitution begärs för.

Syftet med skattebefrielsen är att så långt som möjligt ersätta olja under 1980-talet, då elproduktionssystemet medger detta. Den föreslagna anordningen med skattebefrielse har dock den nackdelen att den kan försena konverteringen av de permanenta bränsleanläggningarna från olja till andra bränslen. Kommittén föreslår därför att skattebefrielsen gäller under en femårsperiod, varefter förnyad prövning av förutsättningarna sker.

7.10 Beskattning av s. k. "övervinster" på vattenkraft

1970-talets drastiska oljeprishöjningar har inneburit en kraftig förskjutning i marginalkostnaderna för bl. a. elproduktionen. Detta har medfört icke förväntade vinster i icke oljebaserad elproduktionskapacitet, med åföljande starkt ökade resursräntor framför allt för vattenkraft. Bidragande härtill är – när det gäller vattenkraften – att begränsade "naturresurser" driver upp priserna och ger de företag som innehar nyttjanderätten en hög vinstmarginal. Detta förhållande har föranlett krav på beskattning av dessa s. k. "övervinster" inom vattenkraftproduktionen och energiskattekommittén har i sina ursprungsdirektiv uppdragits att belysa nämnda förhållanden samt bedöma om de bör föranleda särskilda åtgärder inom energibeskattningens ram. I tilläggsdirektiv utvidgades uppdraget på så sätt att kommittén skall presentera tekniska modeller för hur ett ingripande mot sådana övervinster kan vara utformat. Att märka är således att energiskattekommittén inte åläggs att lägga fram ett skatteförslag, ej heller att förorda en viss bestämd teknisk modell.

I bilaga 3 belyses prissättningsprinciper för olika produktionsformer för el, samt vattenkraftens ägar-, och storleks- samt vinststruktur. Vidare diskuteras hur övervinster kan definieras samt därmed sammanhängande svårigheter beträffande periodisering av överskott samt olika mätproblem. Rapporten utmynnar i en presentation av olika tekniska modeller att beskatta aktuella "övervinster". En beskattning av övervinster kan ske efter flera huvudlinjer.

Tänkbara modeller är en beskattning på

a utlevererad elkraft (kWh)

b anläggningarnas produktionskapacitet (kW)

c genererad vinst (vanlig vinstbeskattning)
d nyttjanderätt
e olika kombinationer av ovanstående modeller.
Bilaga 3 beskriver för- och nackdelar i olika avseenden hos dessa modeller.

Kommittén har som ovan nämnts inte ålagts att förorda en viss bestämd teknisk modell. Kommittén vill dock anföra följande: En central fråga i sammanhanget är i vilken utsträckning det är möjligt att enbart beskatta de s. k. övervinsterna inom vattenkraften och därmed inte all vattenkraft. En annan central fråga är vilka övervältringsmekanismer som kan tänkas vara av betydelse vid en vattenkraftsbeskattning. Vilka kommer i sista hand få betala skatten: konsumenterna eller producenterna bl. a. den offentliga sektorn? Av betydelse är även en skatteutformning som inte inverkar negativt på utnyttjandet av vattenkraften t. ex. att ombyggnader som ökar verkningsgraden motverkas genom beskattningens utformning.

Kommittén anser att en ev. övervinstbeskattning ej bör ske inom energibeskattningens ram. Därest en övervinstbeskattning skall komma till stånd synes en utformning enligt punkterna c) eller d) bättre ligga i linje med direktivens intentioner.

7.11 Övergångsbestämmelser

Med de av kommittén föreslagna skattesatserna (enligt alt. I) vilka alltså bedömts som nödvändiga för att svara mot de uppställda energipolitiska målsättningarna kommer uppvärmningskostnaderna – jämfört med dagsläget – för hyresgäster och villaägare med oljeeldning att öka ej oväsentligt. Detta förhållande torde vara en ofrånkomlig följd av strävandena att reducera oljeberoendet något varom en bred politisk enighet råder.

Kommittén vill dock förorda en övergångsvis dämpning av den skatteökning som den av enbart oljeuppvärmning helt beroende bostadsinnehavaren erhåller. Det bör dock i sammanhanget markeras att till följd av prisutvecklingen på olja och de skattehöjningar som skett jämte de bidrag och lånemöjligheter för energibesparing som skapats har såväl en betydande energispareffekt uppnåtts som en relativt stor övergång från olja till andra energislag och uppvärmningsmetoder pågått. Sålunda föreligger redan nu verkningsfulla incitament för övergång till husuppvärmning med el eller fasta bränslen såsom ved, torv och flis.

Fjärrvärmeuppbyggnaden är i snabbt växande och inom denna sektor sker i takt med förändringar av värme- och kraftcentraler övergång till kol eller fasta bränslen av inhemskt slag. Utvecklingen av värmepumpar är nu tekniskt framskriden. Dessa utgör bärkraftiga alternativ eller kompletteringar för såväl fjärrvärmesystem som för enskilda fastigheter som inte lämpligen kan anknytas till fjärrvärmesystem eller av skilda orsaker inte kan anslutas till eldistributionens nät.

En temporär dämpning av den sammanlagda oljebeskattningen kan ske på två sätt. Antingen kan den särskilda energiskatten på olja nedsättas eller mervärdeskattens genomslag mildras. En nedsättning av den nya energi-

skatten på olja skulle innebära en lägre beskattning än i dagsläget för de mervärdeskatteskyldiga. Detta anser inte kommittén vara försvarbart. Därför förordas i stället en temporär mildring av energibeskattningen inom mervärdeskattens ram. Om skatt på olja under en första tvåårsperiod (efter omläggningen av energibeskattningen) temporärt utgår enligt 60 %-regeln inom mervärdebeskattningen, uppnås att övergången till det av kommittén nu föreslagna totalt sett skärpta energiskattesystemet för oljeberoende småhusägare och hyresgäster i flerfamiljshus göres mjukare. Incitamentet till övergång från olja till andra energialternativ torde inte genom en sådan åtgärd nämnvärt komma att försvagas. – De som nu är beroende av olja kommer att vara medvetna om att den 60-procentiga momsskattenivån är tidsbegränsad i syfte att ge tidsutrymme för övergång till andra energisystem eller finna andra vägar att begränsa sina energikostnader.

8 Effektredovisning av kommitténs skatteförslag – utredningsmaterial och kalkylresultat[1]

8.1 Energiefterfrågans flexibilitet

En central fråga i samband med studier rörande energihushållningspolitik är hur starka styrmedel man måste ta till för att uppnå bestämda mål. En huvudkomponent är att söka beskriva samhällsekonomins förmåga och benägenhet att anpassa sig till höjda energipriser, t. ex. i form av en skärpt energibeskattning. Härvid kan följande mekanismer nämnas:

- Inverkan på teknikvalet för industriella processer, för uppvärmning av bostäder och andra lokaler osv. Här avses dels val mellan energibärare, dels val mellan mer eller mindre energikrävande tekniska lösningar. I det senare fallet handlar det om att byta ut energi mot kapital (isolering, mer energieffektivt maskinkapital) eller arbetskraft.
- Ändring av konsumtionsinriktningen och då främst inverkan på hushållens användning av direkt energi och energiintensiva produkter. Via de senare påverkas också näringslivets efterfrågan på elkraft och bränslen.
- Ändring av den inhemska produktionens fördelning mellan mer och mindre energikrävande produkter, vilket påverkar utrikeshandelsmönstret.

Hushållens och företagens anpassning till ökad knapphet och höjda priser på energi sker stegvis och framtvingar en rad omställningar under relativt lång tid.

Inför ett ställningstagande till förändringar och skärpning av energibeskattningen är det av centralt intresse att känna till vilka delar av näringslivet och vilka hushållstyper som missgynnas av sådana åtgärder.

Att ha kartlagt vilka produktsektorer, som är särskilt beroende av energi, samt dessa sektorers anpassningsmöjligheter är därför angeläget. Det är också viktigt att ha en uppfattning om energiinnehållet i konsumerade nyttigheter för att beräkna effekter på inkomstfördelningen till följd av skatter och avgifter på olika energislag. Kännedom om dessa förhållanden ger underlag bl. a. för att utforma kompenserande åtgärder för att mildra omställningsproblem eller oönskade effekter på inkomstfördelningen.

De kvantitativa ekonomiska mått som beskriver anpassningsrörelser är olika slags elasticiteter. Inverkan på teknikvalet beskrivs i allmänhet med hjälp av *substitutionselasticiteter,* som anger sambanden mellan förändringar av faktorprisrelationer och relativ produktionsfaktoranvändning. Konsum-

[1] En mer utförliga redovisning och analys av de olika alternativens effekter görs i FFE:s rapport "Om effekter av energibeskattning", bilaga 1.

tionens anpassning beskrivs med *pris- och korspriselasticiteter* för olika varor i hushållens konsumtion.

Information om dessa olika elasticiteter är givetvis av central betydelse vid bedömningen av vilken styreffekt som kan åstadkommas genom prispåverkande energipolitiska åtgärder. Elasticiteterna ger samtidigt uttryck för anpassningsmöjligheter hos hushåll och företag. Därmed ger de också en uppfattning om hur stor uppoffring det innebär att exempelvis kraftigt begränsa energianvändningen. Det är i sammanhanget av vikt att skilja mellan kort- och långsiktig priselasticitet.

Antagandena om olika slags elasticiteter baseras på analys av erfarenhetsmaterial, oftast statistiska data. De bygger på såväl inhemska som utländska undersökningar. Rent allmänt bör framhållas att beräkningarna med viss nödvändighet vidlådes av relativt stor osäkerhet. Resultaten måste därför tolkas med försiktighet.

8.1.1 Hushållens anpassningsmöjligheter

På kort sikt är hushållens anpassningsmöjligheter vid energiprisförändringar i allt väsentligt begränsade till mindre utnyttjande av befintliga kapitalvaror – en sänkning av inomhustemperatur, mindre bilåkande osv. På längre sikt är möjligheterna att minska energianvändningen betydligt större. Hushållen kan då också anpassa sig genom investeringar, i exempelvis förbättrad bostadsisolering, energisnålare bilar och hushållsapparater och genom övergång till en mer energisnål konsumtion. Skillnaden i anpassningsmöjligheter över tiden innebär att de effekter på energianvändningen som kan åstadkommas med hjälp av prispåverkande energipolitiska styrmedel skiljer sig åt i olika tidsperspektiv.

Trögheter i anpassningen till förändrade energipriser medför också att det är just de omedelbara effekterna av en prishöjning som är mest kännbara för hushållen. Längre fram i tiden, då hushållen anpassat sig genom att ändra konsumtionsmönster, transportsätt, värmesystem etc. mildras effekterna på deras konsumtionsstandard.

Priselasticiteter för hela hushållssektorn

Hushållens anpassning till förändrade energipriser mäts med priselasticiteter för olika energislag. Ett antal studier har genomförts i syfte att skatta sådana priselasticiteter för hushållssektorn som helhet i Sverige.

Nedan redovisade skattningar av bensinefterfrågans prisberoende har gjorts med hjälp av kvartalsdata för tiden 1962 t. o. m. 1976. För undersökningen av hushållens efterfrågan på el och olja har använts årsdata för perioden 1962–1978.

Resultaten beträffande efterfrågan på bensin, eldningsolja samt bostadsenergi totalt sammanfattas i tabell 8.1. En prishöjning på bensin med 1 % skulle således leda till en efterfrågeminskning på 0,3 % på kort sikt, dvs. i detta fall under ett kvartal. Efter ca ett år beräknas efterfrågeminskningen

Tabell 8.1 Skattade priselasticiteter

	Priselasticiteter	
	Kort sikt	Lång sikt
Bensin	- 0,3	- 0,7
Eldningsolja	- 0,3	- 0,7
Bostadsenergi[a]	- 0,3	- 0,5

[a] Total användning av el och bränslen i bostäder.

uppgå till ca 0,5 %. Den fullständiga anpassningen till prishöjningen beräknas resultera i en efterfrågeminskning på 0,7 %.

Elasticiteterna för eldningsolja och bostadsenergi tolkas på samma sätt. De kortsiktiga elasticiteterna i dessa fall avser dock anpassningen inom ett år. Det resultat som erhållits beträffande efterfrågan på elkraft ger inte tillräckligt underlag för entydiga utsagor på priselasticiteten.

Av tabellen framgår vidare att den kortsiktiga priselasticiteten för bostadsenergi – el och bränsle – är densamma som för eldningsolja. På lång sikt är dock priskänsligheten för total bostadsenergi något mindre än för enbart olja. Detta kan tolkas så att den totala minskningen av eldningsoljeanvändningen, som åstadkoms vid en höjning av enbart oljepriset, delvis kompenseras av en övergång till andra energislag.

Hushållens efterfrågan på olika energislag har också skattats med andra metoder – utifrån ett s. k. totalt utgiftssystem och för eldningsolja dessutom på basis av individuella utgiftsdata. Beträffande bensin och eldningsolja överensstämmer resultaten i stort med dem som redovisats i tabellen ovan. Det tyder dessutom på att prisändringar för el har betydligt mindre inverkan på efterfrågan än vad som är fallet för andra energislag.

Sammanfattningsvis kan konstateras att efterfrågestudierna givit som resultat en betydande långsiktig priskänslighet för bensin, eldningsolja samt bostadsenergi. På kort sikt är priskänsligheten mindre om än ej helt försumbar. Dessa resultat överensstämmer väl med dem som erhållits i utländska efterfrågestudier. Det bör tilläggas att skattningarna av priskänsligheten baseras på en period med relativt små prisförändringar, och då priserna med undantag för åren efter oljeprishöjningarna 1973–74, i stort sett varit fallande.

Skillnader mellan hushållsgrupper

Priselasticiteterna ovan beskriver reaktionen hos hushållssektorn som helhet på prisförändringar. Vad som i sammanhanget kanske är mer intressant är att söka lokalisera för höjda energikostnader särskilt utsatta hushållstyper. Med hänsyn till skillnader i olika hushållskategoriers ekonomiska förutsättningar finns det goda skäl att ifrågasätta ett antagande om att reaktioner eller anpassningsmöjligheter är desamma för alla hushåll.

Det finns många skillnader mellan olika hushåll, då det gäller förmågan att

reagera på prishöjningar. Hushåll med lägre inkomster har exempelvis sämre möjligheter att finansiera de investeringar i t. ex. bostadsisolering och energisnålare bilar, som kan behövas för att minska energianvändningen. Hushåll som bor i glesbygdsområden utan tillgång till allmänna transporter kan i jämförelse med tätortshushåll ha svårt att minska sitt bilåkande och därmed bensinanvändningen. Vissa personer (t. ex. äldre eller sjuka) kan tänkas av hälsoskäl behöva starkare belysning och högre inomhustemperatur än andra. Möjligheten att motväga en prishöjning på el eller eldningsolja med en lägre konsumtion blir därmed begränsad.

För att mäta i vilken utsträckning ett visst hushåll reagerar på prisförändringar skulle krävas ett statistiskt underlag som anger enskilda hushålls konsumtionsbeteende över tiden. Sådana data är emellertid inte tillgängliga. I stället måste mindre ambitiösa metoder tillgripas för att belysa priskänsligheten hos olika hushållsgrupper. Underlaget för de följande beräkningarna utgörs av bearbetningar av uppgifter om de olika hushållsgruppernas energianvändning från 1969 och 1978 års hushållsbudgetundersökningar. Dessa bearbetningar har sedan satts i relation till de faktiska energiprisförändringar, som skett under perioden 1969–1978.

En studie av sådana priselasticiteter för eldningsolja i olika inkomstgrupper ger vid handen en markant ökning med stigande inkomst. Detta ger visst stöd för hypotesen att hushåll med högre inkomster har lättare att anpassa sig till oljeprishöjningar genom t. ex. investeringar i bostadsisolering eller utbyte av värmesystem än hushåll med lägre inkomster.

Då det gäller skillnader mellan andra hushållskategorier är den enda klara tendensen en högre priselasticitet för småhusägare, jämfört med dem som bor i flerfamiljshus. Detta torde i huvudsak bero på en övergång från olje- till elvärme i småhusbeståndet, men det kan även avspegla en högre energisparmedvetenhet hos småhusägare som själva står för sina egna värmekostnader och värmereglering.

Utifrån samma typ av data har "priselasticiteter" för el beräknats som den procentuella förändringen i elanvändningen per hushåll i relation till den relativa prisförändringen mellan elkraft och eldningsolja. Det bör i sammanhanget påpekas att elanvändningen per hushåll nästan har fördubblats under perioden 1969 till 1978, medan prisförhållandet mellan el och olja har sänkts med ca 40 %.

Ökningen i elanvändningen har dock ej varit lika i alla hushållsgrupper. Beträffande inkomstberoendet är tendensen när det gäller elkraft mindre tydlig än som var fallet för eldningsolja. En svag tendens till lägre elasticitet i den allra lägsta inkomstgruppen än i de övriga kan dock utläsas. Å andra sidan har glesbygdshushåll, hushåll i småhus samt barnfamiljer haft den kraftigaste ökningen i elanvändning. Detta stämmer ganska väl överens med den faktiska övergång till elvärme i småhus som har skett under sjuttiotalet.

Med reservation för osäkerheten i det statistiska materialet samt till i vissa avseenden rätt grova analysmetoder kan man finna ett stöd för att anpassningsförmågan är större för höginkomsttagare och för hushåll i småhus, vilka har större möjligheter att mer direkt påverka sin energianvändning.

Beträffande *bensinanvändningen* finns ingen möjlighet att göra motsvarande elasticitetsberäkningar. Bensinpriset i reala termer låg på samma nivå 1978 som 1969. Under perioden har bensinförbrukningen per hushåll ökat med 27 % och antalet hushåll som äger bil har ökat med nära 40 %. Bensinförbrukningen har således minskat för åtminstone en del bilhushåll, trots stigande realinkomster. Tillgängliga hushållsbudgetdata tyder på att detta främst gällt hushåll i lägre inkomstgrupper.

8.1.3 Energiefterfrågans flexibilitet inom näringslivet

För näringslivet kan man urskilja liknande typer av anpassningsprocesser vid prisförändringar på energi som redovisats ovan för hushållssektorn. Vissa olikheter i anpassningsprocessen föreligger dock. Även här har tidsperspektivet stor betydelse. På kort sikt är man i hög grad hänvisad till att utnyttja befintlig kapitalutrustning och produktionsteknik. Förutom rena nedskärningar av produktionsaktiviteter rör det sig om anpassningar av typ sänkt inomhustemperatur eller minskat antal utnyttjade belysningspunkter.

Känsligheten för pris- och skattehöjningar på energi varierar samtidigt starkt mellan olika delar av näringslivet. Det beror dels på markanta skillnader i specifik energianvändning, dels på att vissa branscher är mer utsatta för konkurrens, främst då från utländska producenter. Såväl kostnadsgenomslaget från en skärpt energibeskattning som möjligheterna att kompensera sig för detta genom höjda försäljningpsriser är alltså starkt varierande.

På längre sikt är anpassningsmöjligheterna – av naturliga skäl – betydligt större. Prisförändringar och tekniska framsteg leder löpande till att företagens teknikval omprövas. Ändringar av produktionstekniken förutsätter nya investeringar i kapitalutrustning. I allmänhet införs ny teknik vid kapacitetsutbyggnad eller då existerande produktionsanläggningar byts ut. Det är följaktligen först på relativt lång sikt som teknikförändringar kan ge någon påtaglig effekt på energianvändningen i produktionssystemet. En annan effekt som inträder är förskjutning av produktionsandelar från energiintensiva branscher, såsom framställning av primära metaller, till mindre energiintensiva branscher som t. ex. verkstadsindustri.

Man brukar skilja mellan dels företagens möjligheter att ta i anspråk andra, kända produktionstekniker, som är mer ekonomiska vid ex. stigande energipriser (man ersätter energi med andra produktionsfaktorer, t. ex. kapital och arbetskraft) och dels att den teknologiska utvecklingen inriktas mot att leta fram mer effektiva produktionstekniker. Därtill kommer möjligheterna att substituera mellan olika typer av energi, exempelvis övergång från olja till andra energivaror. Dessa typer av anpassningar är givetvis förknippade med fördröjningar, om än på något olika sätt.

Inverkan på teknikvalet beskrivs med substitutionselasticiteter. Dessa anger hur många procent förhållandet mellan produktionsfaktorerna förändras när förhållandet mellan faktorpriserna förändras med 1 %. Anpassningsmöjligheterna i produktionen till förändrade faktor- och energiprisrelationer bestäms i den använda kalkylmodellen[1] av de substitutionselasticiteter som

[1] Modellen och dess databas beskrivs utförligt i bilaga utarbetad av FFE.

används för olika produktionssektorer. Ju högre substitutionselasticitet ju större utbytbarhet mellan produktionsfaktorerna (eller energislagen). Elasticitetsantagandena/beräkningarna grundar sig på skattningar utförda vid FFE, och de redovisas i detalj i bilaga 1.

Nedan sammanfattas i tablåform de för modellsimuleringarna använda substitutionselasticiteterna i några centrala produktionssektorer.

Produktions-sektorer	Kol mot olja	El mot fjärrvärme	Bränslen mot el/fjärrvärme	Energi mot arbetskr./kapital
El och fjärrvärme	1,5	–	0,10	0,15
Massa, papper	0,9	–	0,29	0,25
Kemisk bas-industri	3,0	0,33	0,10	0,25
Tegel, cement, kalk	2,0	0,33	0,10	0,30
Järn och stål	0,33	0,33	0,25	0,25
Verkstadsindustri	–	0,33	0,40	0,40
Bostadstjänster	–	0,67	1,25	0,25

När det gäller utbytbarheten mellan kol och tjock eldningsolja (för uppvärmningsändamål) har för gruppen tegel, cement och kalkproduktion och för gruppen kemisk basindustri använts relativt höga elasticiteter (2 resp. 3), vilket innebär stora utbytesmöjligheter. Redan nu har inom dessa branscher en strukturförändring kommit till stånd med en ökad övergång till fastbränsleeldning. Substitutionselasticiteten för skogsindustrin har bedömts vara betydligt lägre, bl. a. beroende på den sedan länge höga andelen fasta bränslen (lutar m. m.) i denna sektors energiförbrukning. För järn- och stålindustrin har använts ett ytterligare lägre elasticitetsantagande, vilket sammanhänger med att merparten av branschens energianvändning i form av koks sker för reduktionsändamål.

Utbytesmöjligheterna mellan el och fjärrvärme berör främst bostadssektorn, den offentliga sektorn och delar av gruppen privata tjänster. De antagna elasticiteterna ligger här mellan 0,4 och 0,7.

När det gäller bostadssektorns möjligheter att ersätta bränslen med el/fjärrvärme har antagits, att direkt oljeuppvärmning på viss sikt relativt lätt kan ersättas med elvärme eller fjärrvärme. Den antagna substitutionselasticiteten ligger över 1.

8.2 Effektredovisning för två alternativ[1]

Som ovan redovisats har två alternativ (av de ca tjugo som diskuterats i kommittén) behandlats mer utförligt. De olika förutsättningar dessa alternativ vilar på framgår av tabellerna 8.2–4. Nedan redovisas och analyseras de effekter i olika avseenden dessa alternativ ger.

[1] En mer utförlig redovisning och analys av de olika alternativens effekter förs i bilaga 1 "Om effekter av energibeskattning".

Det som preliminärt skiljer alternativ I och alternativ II är storleken på den nya energiskatten. I alternativ I uppgår denna till 8 000 milj. kr. (dvs. samma skatteintäkt som nuvarande allmänna energiskatt kan beräknas ge för år 1979 om man på detta år applicerar nu gällande skatter och priser samt bibehåller nu gällande skattedispenser och skattebefrielser). I detta alternativ ingår en sänkning av mervärdeskatten varigenom det totala skatteuttaget blir statsfinansiellt oförändrat. I alternativ II uppgår den nya energiskatten till 3 065[1] milj. kr. Detta skatteutrymme konstitueras av att energivaror beläggs med nuvarande mervärdeskattesats 17,7 % (21,51 % i pålägg) samt kravet på statsfinansiell neutralitet.

I båda alternativen har den totala beskattningen av bensin hållits oförändrad. Detta innebär (som framgår av tabell 8.2) att den nya energiskatten på övriga energivaror i alternativ I uppgår till 6 330 milj. kr. För alt. II är motsvarande utrymme 1 395 milj. kr. Alternativen har konstruerats med sikte på att tillföra staten oförändrade totala skatteintäkter jämfört med dagsläget. Den ökade totala energibeskattningen (dvs. energiskatter och avgifter samt mervärdeskatt på alla energivaror utom bensin samt mervärdeskattens 60 %-regel gällande för fjärrvärme), som beskattningsalternativet I ger, har motvägts genom en generell sänkning av mervärdeskatteprocenten.

Tabell 8.2 Allmänna förutsättningar alternativen I och II milj. kr. År 1979 (med 1981 års skattesatser och priser)

	Nuvarande beskattning	Alt I	Alt. II
(1) Energiskatt, exkl. bensin	6 330	6 330	1 395
(2) Energiskatt på bensin	1 670	1 670	1 670
(3) Energiskatt totalt	8 000	8 000	3 065
(4) Särskild bensinskatt	5 552	5 552	5 552
(5) Beredskapsavgifter	2 750	2 750	2 750
(6) Mervärdeskatteprocent	21,51	19,16[a]	21,51[a]
(7) Total energibeskattning (3)+(4)+(5)	16 302	16 302	11 367
(8) Moms på energi (ej bensin)	–	4 640	4 970
(9) Total energibeskattning (7)+(8)	16 032	20 942	16 337
(10) Energiskatter och total mervärdeskatt	58 760	58 760	58 760

[a] Fjärrvärmen ingår under 60 %-regeln.

[1] I detta alternativ gäller inga dispensregler.

Tabell 8.3 Skatter och avgifter på energi enligt alt. I

		Pris exkl. skatter nov 1981 (1)	Nuv. skatter o avgifter (2)	Pris inkl. skatter o avgifter (3)	Ny energiskatt (4)	Ny energiskatt+beredskapsavg.+ särsk. b-skatt (5)	Pris. inkl. e-skatter (1)+(5) (6)	Moms 19,16 % enl. kol 6 (7)	Nya energiskatter+ moms (5)+(7) (8)	Pris inkl. skatt i förbrukar led(1)+(8) Merv. skatteskyldiga	Ej merv. skatteskyldiga
Elkraft	öre/kWh										
Hushållsel	”	29	4	33	2	2,2[a]	31,2	6,0	8,1	–	37
Industri el	”	13	3	16	2	2,1[a]	15,1	–	2,1	15	–
Övrig el (inkl. elvärme)	”	20	4	24	2	2,2[a]	22,2	4,2	6,4	22	26,4
Bränslen	kr/m³										
Eo 1 hushåll	”	1 554	296	1 850	250	339	1 893	363	703		2 256
Eo 1 övriga	”	1 354	296	1 650	250	339	1 693	324	663	1 693	2 017
Eo 2–5 lågsvavlig	”		296		150	239	..	..	..	..	..
Eo 2–5 normalsvavlig	”	1 054	296	1 350	250	339	1 393	267	606	1 393	1 660
Kol	kr/ton	450	12	462	83	83	533	102	185	533	635
Torv	”	..			0	0					
Träbränslen	”	..			0	0					
Naturgas	kr/1000 m³				50	50					
Drivmedel	öre/l										
Bensin (normal)	”	209	164	373	21	164	373	–	..	373	373
Bensin (blyfri)	”	(238)	164	..	21	134	(373)	–	..	373	373
Diesel	”	200	30	230	25	34	234	45	78	234	278
Gasol	”	135	82	217	10	62	197	–	..	197	197
Metanol	”	120	73	193	4	54	174	–		174	174
Etanol	”	..	73	..	0	47	..	–		..	..
Fotogen	”	223	52(moms)	275	25	25	248	47	70	246	295

[a] Med beaktande av överföringsförluster.

Tabell 8.4 Skatter och avgifter på energi enligt nuvarande skattesystem och enligt alt. II

		Pris exkl. skatter nov 1981	Nuv. skatter o avgifter	Pris inkl skatter (1)+(2)	Ny energiskatt (alt. II)	Ny energiskatt+nuv. beredskapsavg. o särsk. bensinskatt	Pris inkl. energiskatter o avg.	Moms 21,5 % enl. kol 6	Nya energiskatter + moms (5)+(7)	Pris inkl. skatter i förbrukarledet (1)+(8)	
										Merv. skatteskyld.	Ej merv. skatteskyld.
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
Elkraft	öre/kWh				0,5[a]						
Industriell el		13	3	16	0,53[b]	0,53	13,53	–	0,53	13,6	–
Hushållsel		29	4	33	0,55[b]	0,55	29,55	6,36	6,91	–	35,9
Övrig el (inkl. elvärme)		20	4	24	0,55[b]	0,55	20,55	4,42	4,97	20,5	24,9
Eo 1 hushåll	kr/m³	1 554	296	1 850	50	139	1 693	364	503	–	2 057
Eo 1 övriga	”	1 354	296	1 650	50	139	1 493	321	460	1 493	1 814
Eo 2–5 (normal)	”	1 054	296	1 350	52	141	1 195	257	398	1 195	1 452
Kol	kr/ton	450	12	462	19	19	469	101	120	469	570
Bensin (normal)	öre/l	209	164	373	. .	164	373	–	164	373	373
Diesel	”	200	30	230	. .	14	214	46	60	214	260

Skatt på drivmedel = alt. I

[a] Elskatt på den från vatten- och kärnkraftverk utlevererade elkraften. Skatt på olje- och kolbaserad el träffar resp. råvaror.

[b] Med beaktande av överföringsförluster för elkraft.

Ett försök att belysa förhållandet mellan beskattningens styreffekter och målen för energianvändningen år 1990 enligt den energipolitiska propositionen har gjorts i tabell 8.5. Det bör dock här framhållas att den kalkylmodell som använts har klara brister som prognosinstrument. Det är ett betydligt sämre redskap om man vill bestämma framtida nivåer för energianvändningen än då man vill ange skillnader mellan alternativ för ett bestämt år. Trots detta bör jämförelserna i tabellen ge en ganska god uppfattning om storleksordningen hos de "styrbehov" energipropositionen implicerar. Det bör kanske här vidare framhållas att energibeskattningen endast är ett av de styrmedel som statsmakterna förfogar över i energipolitiken.

I tabellen redovisas i de två första kolumnerna energipropositionens två olika nivåer för energianvändningen 1990 och därefter motsvarande "prognoser" för år 1990 enligt olika beskattningsalternativ.

För *elanvändningen* (inkl. förluster) ligger nivån 1990 under den i energipropositionen redovisade nivån för samtliga i tabellen redovisade alternativ. Med nuvarande skattesatser skulle elanvändningen 1990 ligga på 127 TWh. En övergång till beskattning enligt alt. I skulle ge 2 TWh högre förbrukning, medan alternativ II skulle innebära en höjning med ytterligare 2 TWh. I båda fallen måste effekten av en omläggning betecknas som måttlig. Den totala *bränsleanvändningen* skulle vid övergång till system I reduceras med ett par procent (ca 7 TWh). Med system II skulle däremot, enligt kalkylen, praktiskt taget ingen sådan effekt uppkomma.

Kolanvändningen 1990 kommer, vid en övergång till endera av de två alternativen, att ligga markant under den nivå som nuvarande beskattning skulle ge. Användningen av kol ligger i båda alternativen under den nivå som kan beräknas uppnås med nuvarande skatt. Detta förklaras i alternativ I av att man går från en nästan försumbar skatt på kol (12–14 kr/ton) till en beskattning på 83 kr/ton. Att kolanvändningen 1990 i alt. II ligger på en lägre nivå än med nuvarande skattesatser förklaras av att skattesatsen på den med

Tabell 8.5 Energianvändning 1990 i olika alternativ (TWh)

	Energiprop.		Referenskalkyl (1981 års skattesatser)	Alt. I	Alt. II
	Låg	Hög			
El	134	134	127	128	131
Fjärrvärme	–	–	35	35[b]	34[b]
Bränslen	–	–	334	327	334
kol o koks	48–62	48–62	46	40	43
flis, ved, torv m. m.	31–41	31–41	35	35	35
Oljeprodukter	173–188[a]	204–217[a]	253	252	256
bensin			37	37	37
diesel			31	31	30
Eo 1			64	61	63
Eo 2–5			87	88	91
Övrigt			35	35	35

[a] Exkl. raffineringsförluster.
[b] Fjärrvärmen ingår under mervärdeskattens 60 %-regel.

kolet konkurrerande tjocka eldningsoljan sänks med ca 50 % samtidigt som kolskatten höjs något.

Eventuella effekter av skatteomläggningen på införandetakten för *inhemska fasta bränslen* (torv, flis m. m.) framgår inte av beräkningarna. Vi har i samtliga alternativ antagit att tillräckligt starka styrmedel, i form av bidrag etc. sätts in för att den i propositionen förutsatta nivån skall uppnås.

En huvudfråga, energipolitiskt sett, utgör den samlade *oljeförbrukningens* utveckling. Som framgår av tabellen ligger oljeanvändningen 1990 enligt våra beskattningsalternativ – liksom vid ett bibehållande av nuvarande skattesatser – markant över de i energipropositionen angivna nivåerna. En övergång till alt. I från nu gällande beskattningssystem innebär en något lägre total oljeanvändning, en övergång till alt. II en något högre oljeanvändning. I båda fallen rör det sig om små effekter.

Beräkningar har också gjorts av skatteomläggningens långsiktiga inverkan på försörjningsbalansens poster och på kostnadsläget i olika industribranscher. I båda fallen får de beräknade effekterna betecknas som mycket små. Effekterna på BNP och det totala konsumtionsutrymmet 1990 ligger sålunda väl inom intervallet ± 1 miljard kr. Kostnadseffekterna når inte i någon industribransch upp till 1 % av totalkostnaden – i flertalet fall rör det sig om sänkningar med 0,1–0,2 %.

Då det gäller *hushållens konsumtionsmönster* (tabellerna 8.6–8.7) bygger beräkningarna på uppgifter från 1978 års hushållsbudgetundersökning. De förändringar i konsumtionsmönstret som därefter inträtt har således inte kunnat beaktas.

Som framgår av tabell 8.6 resulterar en övergång från nuvarande energibeskattningssystem till alt. I:s system i en skatteökning för genomsnittshushållets energiförbrukning med drygt 1 000 kr per år. Enligt alternativet kompenseras emellertid genomsnitthushållet genom sänkningen av den allmänna mervärdeskatten med 2,5 procentenheter. Detta innebär sammantaget enligt kalkylen en skatteökning per år för genomsnittshushållet med drygt 100 kr. Det bör här erinras om att den modell som utnyttjats i sammanhanget i första hand är konstruerad att redovisa *skillnader* i skattebelastning mellan olika hushållsgrupper och mindre lämpad för nivåestimat. Detta gör då att de i tabellen angivna nivåerna är behäftade med en viss osäkerhet. Alt. I:s skattesatser är så konstruerade att beskattningen på genomsnittshushållet i stort skall bli oförändrad.

De fördelningseffekter inom hushållssektorn, som kan utläsas ur det statistiska materialet är relativt obetydliga. Den genomsnittliga barnfamiljen får en skattelättnad, medan pensionärer får en ökad skattebelastning (gällande tillämpning av det kommunala bostadstillägget torde dock för flertalet pensionärer helt eliminera denna ökning). Sådana skillnader kan i allt väsentligt återföras på olikheter i konsumtionsmönster. Barnfamiljer har en relativt sett större andel konsumtion av "övriga konsumtionsvaror" i sin totalkonsumtion än pensionärer. I övrigt visar alternativ I en klar regressiv tendens: låginkomsttagare har i förhållande till hushåll med högre inkomster, i sin budget relativt sett större post för bostadsuppvärmning.

En övergång till alt. II, som bl. a. innebär en omfördelning av skatten från näringslivets till hushållens direkta energianvändning medför en total skatteökning för genomsnittshushållet på ca 250 kr/år.

Tabell 8.6 Förändring i skatteutgifter vid en övergång från nuvarande skatter till alt. I kr/år. Fjärrvärmen ingår under mervärdeskattens 60 %-regel

Hushållskategori	Disponibel inkomst tkr				
	– 35	36–60	61–84	85	Samtliga
Norra Sverige	335	187	86	–186	138
Södra Sverige	293	168	62	– 98	117
Glesbygd	248	–63	56	–226	43
Tätort	307	159	51	–146	99
En vuxen	198	126	654	–	169
Två vuxna	629	111	74	2	90
Barnfamiljer	182	98	–63	–149	– 36
Pensionärer	380	307	335	249	342
Småhus	400	273	126	– 50	179
därav:					
energikonsumtion					1 299
övrig konsumtion					–1 120
Flerfamiljshus	243	95	–19	–203	66
därav:					
energikonsumtion					874
övrig konsumtion					– 808
Samtliga	301	171	66	–111	121
därav:					
energikonsumtion					1 080
övrig konsumtion					– 959

Alt. II ger som framgår av tabell 8.7 i kronor räknat, mycket små skillnader *mellan* olika kategorier av hushåll.

Tanken bakom de indelningsgrunder för olika hushållskategorier som redovisas i tabellerna 8.6 och 8.7 är att söka finna de vid skatteomläggningen

Tabell 8.7 Förändring i skatteutgifter vid en övergång från nuvarande skatter till alt. II kr/år. Fjärrvärme ingår under mervärdeskattens 60 %-regel

Hushållskategori	Disponibel inkomst tkr.				
	–35	36–60	61–84	85–	Samtliga
Norra Sverige	255	257	286	209	259
Södra Sverige	241	239	266	246	247
Glesbygd	230	146	268	165	201
Tätort	240	225	255	215	233
En vuxen	203	183	495		200
Två vuxna	444	218	257	246	254
Barnfamiljer	309	297	242	234	257
Pensionärer	258	288	346	324	285
Småhus	315	325	325	296	317
Flerfamiljshus	202	180	196	158	186
Samtliga	244	243	270	240	250

särskilt utsatta hushållskategorierna. Det statistiska materialet tillåter emellertid inte en så långt gående nedbrytning som vore önskvärd. Vad som vore intressant i sammanhanget vore förutom den "traditionella" indelningen efter inkomst, boendeort, familjetyp o.dyl. också en samtidig indelning efter bostadens uppvärmningsform.

Ett försök har dock gjorts att uppdela hushållen i oljeuppvärmda resp. eluppvärmda småhus. Effekterna av en övergång från nuvarande beskattning till alt. I eller alt. II sammanfattas i nedanstående tablå. Kalkylen baseras på följande antaganden:

1 en genomsnittlig årlig oljeförbrukning i oljeuppvärmda småhus på 4 m^3 Eo 1
2 en genomsnittlig årlig elförbrukning för uppvärmningsändamål i elvärmda småhus på 18 500 kWh.
3 en genomsnittlig årlig elförbrukning för icke uppvärmningsändamål i småhus på 4 600 kWh.

Hushåll i	Total skatteförändring enl.	
	Alt. I	Alt. II
Oljeeldade småhus	+ 683	+ 961
Elvärmda småhus	− 580	+ 231

Med de antaganden om energiförbrukning som gjorts i kalkylen kommer hushåll i det redovisade oljeeldade småhuset att få en relativt stor skatteökning enligt båda alternativen. Denna ökning är mest uttalad för alt. II.

I alternativ I minskar skattebelastningen samtidigt för hushåll i det redovisade elvärmda småhuset medan alt. II ger en mindre skatteökning för denna kategori. Det bör dock markeras att beräkningen ger en mycket förenklad bild av verkligheten, samt att de två hustyperna inte är jämförbara. Siffrorna får inte tolkas så att om det redovisade oljeeldade småhuset istället uppvärmdes med elvärme den i tablån angiven skatteminskning skulle ske.

Avvikelserna från de ovan redovisade två småhustyperna kan vara relativt stora beroende på boendeort, husens storlek och isoleringsstandard m. m. Beräkningarna vidlådes i alt. I även av det kanske orealistiska antagandet att den disponibla inkomsten för konsumtion av "övriga konsumtionsvaror" är av samma omfattning för de två kategorierna hushåll.

Av central betydelse för kommitténs ställningstagande till olika beskattningsalternativ är en belysning av effekterna på hyrorna i flerfamiljshusen. Detta låter sig göras endast summariskt.

Den i tabellen (beskattningsalternativ I) redovisade nettoeffekten för "genomsnittshushållet" i flerfamiljshus på 66 kr/år består av *dels* en ökad kostnad på energiförbrukning på 874 kr/år *dels* en minskad kostnad för övrig konsumtion (=totalkonsumtion exkl. bostadstjänster) på 808 kr/år (genom sänkning av mervärdeskatten). Vid ett antagande om att den genomsnittliga lägenhetsytan uppgår till 80 m^2 skulle den ökade energikostnaden för

genomsnittshushållet medföra en "hyreshöjning" på ca 11 kr/m^2 (vid ett antagande om 70 m^2: ca 12 kr/m^2). Denna ökning motvägs i stort sett som framgår av tabell *8.6* av den lägre beskattningen för hyresgästernas övriga konsumtion.

Styreffekter inom hushållssektorn

Redovisningen ovan av kostnadsskillnader mellan el- och oljeuppvärmda småhus är begränsade till de rent fördelningsmässiga konsekvenserna av en skatteomläggning för småhus. Den redovisningen belyser inte en annan central frågeställning, nämligen styreffekterna för valet av uppvärmningsform, som kan uppnås vid en skatteomläggning. Detta beror på att de båda småhuskategorierna inte är jämförbara. I den eluppvärmda kategorin torde i allt väsentligt återfinnas moderna, välisolerade småhus med direktverkande el som uppvärmningsform. I den oljeuppvärmda kategorin torde flertalet av fastigheterna vara något äldre och mindre välisolerade.

För att studera styreffekterna för valet av uppvärmningsform, måste därför redovisningen avse en likartad grupp fastigheter, där skatteeffekterna vid olika uppvärmningsformer beräknas.

För eluppvärmda hus kommer inte skatteomläggningen att påverka valet av uppvärmningsform. Däremot kan den relativa fördyrningen av uppvärmningskostnaden naturligtvis driva fram intresse för (förmodligen marginella) energisparåtgärder.

För det oljeuppvärmda villabeståndet bör dock genom skatteomläggningen skapas incitament att vid sidan av energisparåtgärder i övrigt, även förändra uppvärmningssättet för bostaden. De alternativ som därvid står till buds kan vara t. ex. inmontering av elpatron eller elkassett, eller att byta ut oljepannan mot en elpanna. Vilken åtgärd som blir aktuell i det enskilda fallet beror i första hand på pannans ålder och skick.

För att söka belysa effekterna av skatteomläggningen för det oljeuppvärmda småhusbeståndet där olika konverteringsalternativ kan vara aktuella har ett exempel utarbetats, som visar energiförbrukningen med olika alternativa uppvärmningsformer. Vi har därvid valt att belysa ett fall där incitamentet att förändra uppvärmningssätt torde vara lägre än andra fall, nämligen när oljeanläggningen är i gott skick. I vårt exempel har fastighetsägaren även nyligen bytt brännare. Fastighetens bostadsyta torde något överstiga den genomsnittliga bostadsytan och motsvara ca 150 m^2.

Energiförbrukningen i de olika uppvärmningsalternativen förutsätts vara:

Oljeeldning	4 m^3 olja, 5 000 kwh hushållsel
elpatron (hela året)	38 000 kwh (inkl. hushållsel)
elpatron, maj–sept, (resten av året olja)	2,6 m^3 olja, 16 000 kwh (inkl. hushållsel)

För att bedöma om "styrstyrkan" i skatteomläggningen i detta exempel är tillräcklig redovisas i tabell 8.8 de totala årskostnaderna för olika uppvärmningsformer med dagens skatter och skatter enligt alt. I.

Av tabellen framgår att de tre uppvärmningsalternativen är i stort sett jämförbara kostnadsmässigt med dagens skattesystem. Med skatter enligt

Tabell 8.8 Vattenfalls lågspänningstariffer i Mellansverige 1981
(den differentierade tariffen har anpassats till 1981)

	Oljeuppvärmning Befintlig anläggning i gott skick kan användas		Eluppvärmning Elpatron monterad i oljepannan utnyttjas under hela året Huvudsäkring 20 A		El/oljeuppvärmning Elpatron utnyttjas maj–september olja övrig tid Huvudsäkring 16 A	
Energiåtgång						
– för värme och tappvarmvatten	4 m³ Eo 1				2,9 m³ Eo 1	
– för hushållsel	5 000 kWh		38 000 kWh		13 200 kWh	
	Nuv. skatter	Alt. I	Nuv. skatter	Alt. I	Nuv. skatter	Alt. I
Energikostnad[a]						
Olja 1 554 kr/m³	6 216	6 216			4 507	4 507
Energiskatt	1 184	2 768			858	2 007
El						
Abonnemangsavgift	470	470	1 180	1 180	620	620
Energiavgift	1 025	1 025	6 156	6 156	1 929	1 929
Energiskatt	200	405	1 520	2 432	528	845
Summa energikostn.	9 095	10 884	8 856	9 768	8 442	9 908
Servicekostnad	400	400	250	250	300	300
Kapitalkostnad			600	600	600	600
Total årskostnad	9 495	11 284	9 706	10 618	9 342	10 808

[a] Priser okt. 1981.
[b] Energilån 3 000 kr, 10-årigt annuitetslån, 12,75 % ränta.

alt. I erhålles ett icke oväsentligt ekonomiskt incitament att övergå till eluppvärmning.

Det skall avslutningsvis nämnas att kalkylerna baseras på Vattenfalls lågspänningstariff för mellansverige. Enligt uppgift kan dessa antas ligga någonstans "något över mitten" av de tariffer som tillämpas i olika delar av landet.

8.3 Effekter av föreslagna övergångsvisa skattsatser

Som redovisas i kapitel 7.11 föreslår kommittén en temporär mildring av den effekt en full mervärdeskattebelastning av eldningsoljorna skulle ge. Kommitténs förslag innebär att mervärdeskatten på oljor under förslagsvis en första tvåårsperiod (efter ikraftträdandetidpunkten) utgår enligt mervärdeskattens 60 %-regel. Härigenom uppnås, att övergången till det av kommittén nu föreslagna totalt sett skärptare energiskattesystemet för oljeberoende småhusägare och hyresgäster i flerfamiljshus med egen oljepanna görs mjukare. Incitamentet till övergång från olja till andra energialternativ torde inte genom en sådan tidsbegränsad åtgärd nämnvärt komma att försvagas. I nedanstående tablå framgår den totala skattebelast-

ningen för mervärdeskattepliktiga förbrukare (ny energiskatt + mervärdeskatt) för olika energislag, dels enligt kommitténs huvudförslag dels de som skulle gälla under den förordade övergångsperioden. Ett inrymmande av oljorna under mervärdeskattens 60 %-regel skulle innebära (jämfört med en full mervärdeskattebeläggning) ett skattebortfall på ca 1 100 milj. kr. För att statsintäkterna inte skall påverkas under övergångsperioden måste den generella mervärdeskatten sättas till 19,9 % (mot 19,16 % i huvudalternativet).

	Huvudförslag	Övergångsperiod
Hushållsel	8,1	8,4
Elvärme	6,4	6,7
Eo 1 hushåll	703	546
Eo 1 övriga	663	524
Eo 2–5	606	492

De kostnadseffekter övergångsperiodens skattesatser kan beräknas få för olika hushållsgrupper redovisas i tabell 8.9.

Som framgår av tabellen kan effekterna betraktas som mycket måttliga och överensstämmer mycket nära med huvudförslagets effekter (se tabell 8.4). Den genom övergångsperioden eftersträvade dämpade effekten för småhus med oljeuppvärmning och för hyresgäster i flerfamiljshus med oljeeldning framkommer inte i tabellens mycket aggregerade nivå. Med de antaganden om genomsnittliga energiförbrukning i olika huskategorier som gavs på sid. 00 kan dock motsvarande kalkyl göras. För hushållet i det redovisade oljeuppvärmda småhuset medför dessa reducerade skattesatser en energiskatteökning per år med ca 1 160 kr. Genom skattesänkningen på övriga konsumtionsvaror blir dock nettoförändringen i stort oförändrad. För hushållet i det redovisade elvärmda småhuset blir den samtidiga nettoeffek-

Tabell 8.9 Förändring i skatteutgifter vid en övergång från nuvarande skatter till övergångsperiodens skattesatser kr/år 1979

Hushållskategori	Disponibel inkomst tkr				
	–35	36–60	61–84	85–	Samtliga
Norra Sverige	275	162	133	– 52	148
Södra Sverige	204	136	85	– 20	108
Glesbygd	210	33	102	– 93	90
Tätort	202	113	74	– 61	85
En vuxen	146	93	494	–	124
Två vuxna	420	84	84	33	86
Barnfamiljer	159	135	20	– 30	41
Pensionärer	273	240	277	188	257
Småhus	311	253	165	55	192
Flerfamiljshus	162	56	– 4	–143	42
Samtliga	217	141	94	– 25	115

ten av det övergångsvisa förslaget en minskning per år med drygt 500 kr/år.

8.4 Likviditetseffekter

Kommittén har studerat de likviditetseffekter, som kan beräknas uppstå vid en övergång till mervärdeskatt på energi samt vid de förändringar av beskattningen av elkraft, som föreslås av kommittén.

Bränslen

För oljebranschens del kan en likviditetsförsämring uppgående till ca en halv miljard kronor (räknat på importpriser i oktober 1981 och med 1980 års importvolym) beräknas uppkomma. Den är hänförlig till den mervärdeskatt som erlägges till tullverket i samband med importen. Denna likviditetsförsämring motvägs dock av ett likviditetstillskott som uppgår till drygt en halv miljard kronor som är hänförlig till den mervärdeskatt som erlägges till länsstyrelserna (räknat på 1980 års försäljningsvolym och försäljningspriserna i oktober 1981 som grund). Övergång till mervärdeskatt på oljeprodukter skulle för oljebranschens del således i princip inte medföra någon förändring av likviditeten.

Vad gäller den särskilda energiskatten föreslår kommittén, som redovisas i avsnitt 7.3, ingen förändring av skattskyldigheten för oljeprodukter. Det föranleder i detta avseende således inte några likviditetsförändringar. Kommittén avstår från att lämna förslag om redovisningstider och betalningstider för den särskilda energiskatten med hänvisning till att punktskatteutredningen (Fi 1970:57) i sitt betänkande Punktskatter och prisregleringsavgifter (SOU 1981:83) nyligen framlagt förslag om bl. a. förändrade redovisningsperioder och betalningstider för energiskatter. Det synes naturligt, att regler i dessa avseenden för den särskilda energiskatten anpassas till de beslut, som senare kommer att fattas med anledning av punktskatteutredningens förslag.

Elkraft

En beskattning av vatten- och kärnkraftbaserad elproduktion i producentledet, i kombination med övergång till mervärdeskatt, innebär – jämfört med dagsläget – förskjutningar i betalningsströmmarna med motsvarande likviditetsförändringar för såväl elkraftproducenter som eldistributörer.

För kraftproducenternas del kan i ett fortfarighetstillstånd en omläggning av beskattningen beräknas medföra ett kapitaltillskott. Överslagsmässiga beräkningar pekar på att det kan röra sig om ca 150–200 milj. kronor. Övergången till mervärdeskatt medför nämligen ett kapitaltillskott för den till länsstyrelsen redovisade mervärdeskatten. Omläggningen av beskattningen till producentledet innebär likaledes ett kapitaltillskott, eftersom normalt redovisnings- och betalningsreglerna för punktskatter utformas så, att den skattskyldige inte skall behöva förskottera skattemedel. Beräkningarna har i denna del gjorts med utgångspunkt i punktskatteutredningens förslag innebärande en redovisningsperiod på två månader och en betalningsperiod på en månad och fem dagar.

Kraftproducenternas härigenom minskade kostnader för rörelsekapital resulterar teoretiskt i en sänkning av tariffnivån. Beloppet satt i relation till årsomsättningen – ca 13 miljarder kronor (i 1981 års prisr) är dock ringa, något över 1 %. Skiljaktigheter i redovisningsrutiner gör också att det är svårt att generalisera effekterna för enskilda företag. Kommittén avstår därför ifrån att ytterligare belysa ev. effekter på tariffnivån till följd av skatteomläggningen.

För eldistributörernas del pekar grova beräkningar på ett ökat behov av rörelsekapital efter omläggningsåret av i storleksordningen 850 milj. kr. Detta sammanhänger med att eldistributörerna i dagsläget har en viss kreditfavör som skatteredovisare av energiskatten för elkraft. Vid en beskattning i producentledet upphör denna favör, samtidigt som distributörernas kostnader för inköp av råkraft kommer att öka med den från producentledet övervältrade skatten. I beräkningen ingår även den likviditetspåfrestning, som en omläggning till mervärdeskatt innebär för eldistributörerna. Denna sammanhänger med de i förhållande till försäljningsintäkterna korta kredittider som utgår för inköpen av råkraft. Totalt skulle skatteomläggningen med utgångspunkt i ovan redovisade ökning av rörelsekapital kunna innebära en kostnadsökning för eldistributörernas rörelsekapital med ca 1,65 % (vid en räntesats för röreslekapitalet uppgående till 16 %). Kostnadsökningen kommer förr eller senare att övervältras på abonnenterna. Det skall inflikas, att det med hänsyn till de mycket varierande redovisningsförhållanden som råder på detta område, är svårt med större exakthet beräkna effekterna av skatteomläggningen.

I samband med omläggningen ökar behovet av rörelsekapital inledningsvis kraftigt för eldistributörerna – enligt beräkningar gjorda av Elverksföreningen med 36 %. Om skatteomläggningen sker vid ett kalenderårsskifte, då kraftförsörjningen är som störst, skulle detta medföra ett ökat behov av rörelsekapital på drygt 300 milj. kr. i februari. Sker omläggningen i stället vid ett budgetårsskifte begränsas behovet av ökat rörelsekapital till drygt 150 milj. kr. i augusti månad.

Specialmotivering

Kommitténs förslag kräver ändringar i lagen om mervärdeskatt. Den särskilda beskattningen av energi bör i likhet med vad som nu gäller regleras i två författningar. Den ena bör bygga på den nuvarande lagen om allmän energiskatt men lämpligen utformas som en ny lag. Den bör omfatta den elektriska kraften och de skattepliktiga bränslena utom bensin, gasol och motoralkoholer. Den andra bör vara lagen om bensinskatt (BL) som då får innehålla bestämmelserna om all beskattning av de sistnämnda motorbränslena.

I en särskild lag bör samlas alla bestämmelser om nedsättning av eller befrielse från energiskatt.

1 Mervärdeskattelagen

8 §

I 8 § 4 ML finns det nuvarande undantaget från skatteplikt för elektrisk kraft, värme och bränslen.

Undantaget skall i fortsättningen omfatta sådan bensin, gasol och motoralkohol som är skattepliktig enligt BL. Därvid bör beaktas att de särskilda avdragen i 7 § 1 mom. första stycket BL inte innebär att bensinen etc. är undantagen från skatteplikt. Någon mervärdeskatt skall alltså inte redovisas för denna bensin. Däremot är sådan bensin etc. som avses i 1 § andra stycket BL (bl. a. bensin som tillhandahålls i särskilda förpackningar om högst en liter) inte skattepliktig enligt BL. Den blir därför i stället skattepliktig enligt ML.

Undantaget i 8 § 4 bör omfatta även sådan elektrisk kraft eller motorbrännolja som säljs till eller förbrukas av kommunikationsföretag för bandrift eller för förbrukning i fartyg eller luftfartyg. Sådan förbrukning är f. n. helt skattefri och skall enligt kommitténs förslag vara det även i fortsättningen, i vart fall tills vidare. Slutligen skall undantaget omfatta också flygfotogen och fotogen för drift av snabbgående dieselmotor. Dessa fotogenkvalitéer är f. n. undantagna från mervärdeskatt.

14 §

Enligt kommitténs förslag skall 60-procentsregeln gälla för stadsgas och fjärrvärme. Bestämmelserna härom återfinns i 14 § första stycket 1. Med

fjärrvärme bör därvid avses värmedistribution med hjälp av hetvatten, som syftar till att värma upp mer än ett på förhand bestämt antal fastigheter. En sådan distribution skiljer sig från t. ex. s. k. blockcentraler, som är dimensionerade för ett bestämt antal fastigheter. Vidare skall 60-procentsregeln gälla övergångsvis i två år även för eldningsolja (jfr. övergångsbestämmelserna).

Anvisningarna till 2 §

När undantaget i ML för värme slopas kommer yrkesmässig omsättning därav att beskattas med mervärdeskatt och de allmänna reglerna om rätt till avdrag för ingående mervärdeskatt blir tillämpliga. Uttag av mervärdeskatt på egenproducerad värme för användning i verksamhet som medför skattskyldighet enligt ML behöver ej beskattas och utgör inte heller skattepliktig omsättning enligt gällande lagbestämmelser. Endast leveranser av värme till utomstående blir föremål för beskattning.

Enligt ML anses en verksamhet som yrkesmässig om den är att hänföra till förvärvskällorna rörelse, jordbruksfastighet eller annan fastighet enligt kommunalskattelagen. Vidare har möjlighet öppnats för fastighetsägare som hyr ut lokaler till mervärdeskatteskyldiga att bli registrerade som skattskyldiga för sådan uthyrning. I så fall utgår mervärdeskatt på hyrorna och rätt till avdrag för ingående mervärdeskatt föreligger i förhållande till den skattepliktiga uthyrningsverksamheten. Skatten på hyrorna återigen blir avdragsgill ingående mervärdeskatt för mervärdeskatteskyldiga hyresgästerna.

Till förvärvskällan annan fastighet hänförs hyresfastigheter oavsett hur de förvaltas. Det är vanligt att fastighetsägarna betingar sig särskild ersättning för värme. Vid skatteplikt för värme skulle debiteringarna härför utgöra skattepliktig omsättning med skattskyldighet, redovisningsskyldighet och avdragsrätt enligt ML. Följden härav skulle bli en betydande ökning av antalet skattskyldiga. För att undvika denna effekt bör följande gälla.

Den möjlighet till inträde i mervärdeskattesystemet som gäller för fastighetsägare som hyr ut till skattskyldiga bör ligga fast. Övergången till mervärdeskatt medför att energiskattens inverkan på nu uttagna hyror undanröjs i vad avser uthyrning till andra skattskyldiga. Det blir en avdragsgill mervärdeskatt på hyrorna och situationen blir densamma som för skattskyldiga med verksamhet i egna lokaler. Fastighetsägarens ingående mervärdeskatt för uppvärmning blir avdragsgill i relation till den skattepliktiga uthyrningen. Genom bestämmelser i punkt 1 av anvisningarna till 2 § ML bör stadgas att som yrkesmässig omsättning inte anses tillhandahållande av värme i verksamhet som är att hänföra till förvärvskällan annan fastighet i vidare mån än som faller inom ramen för medgivande av skattskyldighet för fastighetsägare enligt 2 § fjärde stycket ML. Ej heller bör yrkesmässighet anses föreligga när värme levereras från anläggning som tillkommit och utnyttjas för att i första hand tillgodose eget behov av värme för verksamhet som inte är skattepliktig enligt ML, t. ex. för sjukvård eller allmän förvaltning. Det bör sakna betydelse om tillhandahållandet sker från en formellt fristående anläggning eller av en för ändamålet bildad samfällighet.

Effekten av denna lösning blir att privata och motsvarande hyresgäster får

en beskattning i form av ingående mervärdeskatt i stället för energiskatt enligt nuvarande system. I fråga om sådana skattskyldiga till mervärdeskatt som hyr lokaler av fastighetsägare, som inte har gått med eller kan gå med i mervärdeskattesystemet, ger rätten till avdrag för s. k. fiktiv mervärdeskatt enligt 17 § femte stycket ML viss möjlighet att eliminera skattebelastningen på värme som tillhandahålles enligt hyresavtal. Denna avdragsrätt bör föreligga om fastighetsägaren i hyresräkningarna debiterar ersättningen för tillhandahållet värme för sig, skild från övrig hyresersättning enligt avtalet.

I p. 1 nionde stycket av anvisningarna till 2 § anges f. n. att en kommuns omsättning av vara som anges i 8 § 4 (dvs. elektrisk kraft, värme samt gas och annat bränsle för uppvärmning eller energialstring utom vissa särskilt uppräknade bränslen) alltid anses som yrkesmässig verksamhet. När dessa varor blir skattepliktiga kommer en kommuns försäljning av varorna och uttag av dem för egen förbrukning att medföra skattskyldighet. Bestämmelsen kan därför utgå.

2 Energiskattelagen

Den nya energiskattelagen (EL) skall omfatta kol- och koksbränslen, eldningsolja, motorbrännolja, bunkerolja, annan fotogen än flygfotogen, naturgas samt sådan elektrisk kraft som produceras i vatten- eller kärnkraftverk. Bensin, motoralkoholer och motorgasol skall träffas endast av bensinskatten.

I fortsättningen kallas den nu gällande lagen för den gamla lagen och energiskattelagen för den nya lagen.

1 §

I paragrafen anges att energiskatt skall erläggas till staten för bränsle och elektrisk kraft. Av 5 § framgår vilka bränslen som är skattepliktiga enligt lagen och av 11 § framgår skatteplikten för elektrisk kraft.

2 §

Paragrafen motsvarar 3 a § i den gamla lagen.

3 §

Paragrafen motsvarar 18 och 19 §§ i den gamla lagen.

4 §

I paragrafen finns en hänvisning till den särskilda lag, i vilken skattenedsättningen för industrin och trädgårdsnäringen och skattebefrielsen för bl. a. järnvägs-, flyg- och fartygstransporterna är intagna.

5 §

I paragrafen räknas de skattepliktiga bränslena upp med angivande av skattesatserna. Uppräkningen har sin motsvarighet i bilaga 1 till den gamla lagen.

6–9 §§

Paragraferna motsvarar 6–9 §§ i den gamla lagen.

10 §

Paragrafen motsvarar 10 § andra stycket i den gamla lagen. Riksskatteverket bör ges möjlighet att föreskriva hur volymen av naturgas skall bestämmas.

11 §

I paragrafen anges att skatteplikt föreligger för elektrisk kraft som inom landet produceras i vatten- eller kärnkraftverk och för elektrisk kraft som överförs till landet. I andra stycket finns en motsvarighet till bestämmelserna i 2 § andra stycket a). Eftersom elektrisk kraft som produceras på fartyg eller annat transportmedel inte kommer att vara skattepliktig kan undantaget i 2 § andra stycket c) slopas.

All annan elektrisk kraft, t. ex. sådan som produceras i vindkraftverk, kolkraftverk och oljekraftverk, blir med den föreslagna formuleringen skattefri. Beskattningen kommer i dessa fall att i stället omfatta det bränsle som används vid kraftproduktionen. Om bränslet är fritt från energiskatt, vilket gäller t. ex. för ved och torv, blir produktionen helt fri från energiskatt. Detsamma gäller vindkraft. Däremot beskattas kolet och oljan, vilket följer av att dessa bränslen är skattepliktiga utan någon rätt till avdrag enligt 19 eller 20 §§.

Bestämmelsen i 2 § första stycket i den gamla lagen – om att skatt inte utgår för inhemska fasta bränslen – har f. n. betydelse endast för inhemskt kol, koks m. m. eftersom inga andra fasta bränslen än kol etc. beskattas. Inför en ev. framtida svensk brytning av kol måste emellertid följande förhållande beaktas: År 1966 granskades EFTA-ländernas *interna skatter* av EFTA:s tullkommitté. Sverige klarade sig då utan anmärkning beroende på att man från svenskt håll markerade att någon produktion av kol, kolbriketter och brunkolsbriketter inte förekom i Sverige samt att skattefriheten inte gällde i Sverige producerad koks.

Om kolbrytning skulle komma till stånd igen i Sverige måste av allt att döma inhemskt och importerat kol likabehandlas i skattehänseende för att vi inte skall komma i konflikt med våra internationella förpliktelser. Någon anledning att föra över bestämmelsen till den nya lagen finns inte.

Inte heller bestämmelserna i 2 § andra stycket b) och d) i den gamla lagen synes fylla någon funktion i den nya lagen och har därför inte överförts till denna.

12 §

I paragrafen anges att den som inom landet framställer skattepliktig elektrisk kraft liksom den för vars räkning elektrisk kraft överförs till landet skall vara registrerad som kraftproducent.

Paragrafen motsvarar 11 § i den gamla lagen.

13 §

Paragrafen behandlar skattskyldigheten när det gäller elektrisk kraft och har sin motsvarighet i 12 § i den gamla lagen.

I motsats till vad som nu gäller läggs skattskyldigheten både formellt och reellt på den som producerar kraften.

Skattskyldigheten inträder när kraften produceras. Vid överföring från utlandet anses kraften producerad när den tas emot här i landet.

14 §

I paragrafen anges att skattesatsen alltid är två öre per kilowattimme. Detta gäller också vid överföring av elektrisk kraft från utlandet, även om den kraften har producerats i ett annat kraftverk än ett vatten- eller kärnkraftverk. Motsvarande bestämmelser finns i 14 § i den gamla lagen. Bilaga 2 till den gamla lagen om de kommuner som omfattas av en lägre skattesats utgår.

15 och 16 §§

Paragraferna motsvarar i allt väsentligt 20 och 21 §§ i den gamla lagen.

17 och 18 §§

I paragraferna regleras dels redovisningsperiodernas längd, dels tidpunkten för redovisning av skatt. Motsvarande bestämmelser i den gamla lagen finns i 22 § samt i 23 § 1 och 2 mom.

Förslaget i denna del överensstämmer med det förslag som har lagts fram av 1969 års punktskatteutredning i betänkandet (SOU 1981:84) Punktskatter och prisregleringsavgifter.

19 §

Paragrafen reglerar rätten till avdrag i deklaration som avser skattepliktig bränsle och motsvarar 24 § i den gamla lagen.

Avdragen under a)–e) har förts över från den gamla lagens 24 § a), b), e), g) och h). Avdragen i 24 § c), d) och f) i den gamla lagen har slopats. Förbrukning av detta slag omfattas i stället av bestämmelserna i lagen om nedsättning m. m. av energiskatt.

I 19 § f) har angetts att avdrag får göras för skattepliktigt bränsle, som har förbrukats vid framställning av elektrisk kraft som har överförts till utlandet. Om den skattskyldige också producerat skattpliktig elektrisk kraft får avdraget, om annat inte kan visas, beräknas efter skälig grund, t. ex. genom en proportionering.

Denna bestämmelse innebär att den exporterade kraften blir fri från energiskatt även om den har producerats med hjälp av skattepliktigt bränsle.

I den mån produktionen sker i en anläggning som produceras både elektrisk kraft och värme får den del av bränsleförbrukningen som belöper på kraftproduktionen liksom nu är fallet beräknas efter skälig grund.

20 §

I paragrafen anges de avdrag som får göras i deklarationer som avser elektrisk kraft. Avdraget i 20 § första stycket a) och c) är överförda från 25 § första stycket b) och c) i den gamla lagen. I 20 § första stycket i den nya lagen anges uttryckligen att exporten berättigas till avdrag. I 20 § andra stycket föreskrivs att avdraget skall beräknas till två över per överförd kilowattim-

me. I fråga om den som producerar även kraft som inte är skattepliktig hänvisas till vad som sägs om avdrag efter skälig grund i kommentaren till 19 §.

Det av kommittén föreslagna grundavdraget för mindre vattenkraftverk finns i 20 § första stycket d).

I 25 § första stycket a), b) och d) och i andra stycke i den gamla lagen finns bestämmelser om avdrag vid leverans till kommunikationsföretag, för förbrukning för annat ändamål än energialstring och vid viss produktion i industriell mottrycksanläggning. De två först nämnda avdragen motsvaras av bestämmelser i lagen om nedsättning m. m. av energiskatt. Det sistnämnda avdraget är överflödigt eftersom endast kraft som produceras i vatten- eller kärnkraftverk enligt kommitténs förslag skall beskattas.

21 och 22 §§

Dessa paragrafer motsvarar 26 och 28 §§ i den gamla lagen.

Övergångsbestämmelser

I fråga om övergången till andra redovisningsperioder och betalningstider bör på det sätt 1969 års punktskatteutredning har föreslagit föreskrivas särskilda bestämmelser.

3 Bensinskattelagen (BL)

2 §

I paragrafen anges skattesatserna för de olika skattepliktiga bränslena. Bortsett från den ändrade skattebeloppen och uppdelningen på blyhaltig och blyfri bensin är ändringar i paragrafen av redaktionell natur.

6 §

I paragrafen regleras redovisningsperiodernas längd och deklarationstiden.

I överensstämmelse med vad 1969 års punktskatteutredning har föreslagit skall redovisningsperioderna normalt omfatta två kalendermånader och deklarationerna lämnas senast den 5 i andra månaden efter periodens slut. Skattskyldiga med mycket låg skatt att betala bör av riksskatteverket kunna medges rätt att deklarera för helt eller halvt kalenderår. Helt kalenderår bör komma i fråga för skattskyldiga som regelmässigt får göra så stora avdrag att de inte skall betala in någon skatt. Som riktmärke för redovisning av skatt för halvt kalenderår bör gälla att den skatt som den skattskyldige har att betala normalt uppgår till högst 10 000 kr. per år.

7 §

I paragrafen regleras vilka avdrag som får göras vid redovisning av skatt.

Kommitténs förslag innebär endast en ändring i förhållande till vad som nu gäller. I första stycket i) anges att avdrag får göras när bränslet har förbrukats eller försålts för förbrukning vid produktion av skattepliktig elektrisk kraft.

Eftersom endast vattenkraft och kärnkraft kommer att vara skattepliktig skulle bestämmelsen kunna slopas. Den kraft som produceras med hjälp av t. ex. bensin kommer att vara belagd med mervärdeskatt, om produktionen är yrkesmässig enligt ML. Med hänsyn till de höga kostnaderna för sådan kraftproduktion och till att denna produktion närmast utgör en reservkapacitet bör det räcka att kraften beläggs med mervärdeskatt. Avdrag bör därför medges för skatten på bränslet om mervärdeskatt i stället tas ut.

Övergångsbestämmelser

I likhet med vad som har angetts i fråga om den nya energiskatten bör särskilda övergångsbestämmelser meddelas i överensstämmelse med 1969 års punktskatteutrednings förslag.

4 Lagen (1973:1216) om särskild beredskapsavgift för oljeprodukter

Ändringarna är endast avsedda att anpassa lagens bestämmelser till förslagen i fråga om EL och BL.

5 Lagen om nedsättning m. m. av energiskatt

1 §

I paragrafen har samlats vissa bestämmelser som f. n. finns i lagen om allmän energiskatt.

Punkt 1 motsvarar 24 § f) första ledet och 25 § första stycket b) första ledet. Punkt 2 motsvarar 24 § c) och 25 § första stycket a). Punkt 3 motsvarar 24 § d) och punkt 4 motsvarar 24 § f) andra ledet.

2 §

Paragrafen reglerar energiskattenedsättningen för industrin och ersätter nuvarande bestämmelser i 2 och 3 §§ lagen (1974:992) om nedsättning av allmän energiskatt.

Kommittén har inte tagit ställning till vilken form nedsättningen skall ha. Av detta skäl har det varit nödvändigt att utforma paragrafen så att den täcker i vart fall båda de alternativ som kommittén har diskuterat. Den föreslagna lösningen är konstitutionellt tveksam. Om möjligt bör den utformas på ett mer detaljerat sätt när den får sin slutliga utformning.

3 §

I paragrafen regleras nedsättningen för trädgårdsnäringen. Bestämmelsen motsvarar 1 § lagen om nedsättning av allmän energiskatt.

På grund av de nya bestämmelserna om skattskyldighet och skatteplikten för elektrisk kraft kommer handelsträdgårdsmästarna normalt att få köpa kraft som har beskattats innan den har nått deras leverantörer. Av praktiska skäl bör därför återbetalning alltid göras av 85 procent av skatten på elektrisk kraft, dvs. med 1,71 öre per kilowattimme vid den föreslagna skattesatsen 2

öre per kilowattimme. Denna återbetalning bör göras oavsett om det är fråga om skattepliktig elektrisk kraft eller om kraft som har producerats med hjälp av skattepliktigt bränsle.

Regeringen har med stöd av 46 § lagen (1959:92) om förfarandet vid viss konsumtionsbeskattning medgett nedsättning av energiskatt som belastar produktionen av fjärrvärme till den del denna används för växthusuppvärmning vid yrkesmässig växthusodling. Denna lösning bör användas även i fortsättningen.

4 §

I paragrafen behandlas den situationen då någon som har rätt till skattefri förbrukning av energi enligt 1 § har fått förvärva energin i beskattat skick. Denna situation kan uppkomma t. ex. på det sättet att skattepliktigt bränsle förvärvas från någon som inte själv är skattskyldig och som därför i sin tur har förvärvat energin i beskattat skick.

För detta fall och liknande fall anvisas i paragrafen ett ansökningsförfarande.

5 §

I paragrafen regleras möjligheterna till nedsättning eller återbetalning av s. k. överskottskraft. Nuvarande bestämmelser härom finns i 5 § förordningen (1964:351) om allmän energiskatt.

Bestämmelserna förutsätter att ytterligare föreskrifter meddelas t. ex. om förfarandet när den elektriska kraften distribueras av någon annan än en skattskyldig producent. Det bör ankomma på regeringen eller en myndighet som regeringen bestämmer att meddela närmare föreskrifter bl. a. i detta avseende. En bestämmelse härom är intagen i 6 §.

6 Övriga lagförslag

Lagförändringar av EL kräver kompletteringar av skattebrottslagen (1971:69) och lagen (1971:1072) om förmånsberättigade skattefordringar m. m.

Reservation

Av *Lennart Blom (m)*

Utredningsarbetets bedrivande

Arbetet inom energiskattekommittén har bedrivits under en betydande tidspress, särskilt i utredningens slutskede. Belysande är att det betydelsefulla förslaget om avsteg från den generella momsbeskattningen genom en särskild "rabattering" av två speciella former av ledningsbunden energi, nämligen fjärrvärme och stadsgas, aktualiserades först i ett sent skede. Såsom experten Näsman påpekar har värdet av åskilligt av det grundläggande utredningsarbetet därmed försvagats. Utgångspunkten vid de avvägningar mellan skilda skattebelastningsalternativ, som därvid gjorts, har nämligen varit att någon dylik nedsättning av momsen icke skulle ske.

Den i och för sig viktiga frågan om vilka skattekonstruktioner som eventuellt kan främja energihushållningen inom den speciellt energikrävande industrin har på grund av tidspressen fått en ofullständig behandling. Kommittén har nödgats avstå från att på denna punkt framlägga ett konkret, genomarbetat förslag, vilket direktiven utgår från, och begränsa sig till att framlägga ett principförslag.

Den i direktiven omnämnda möjligheten att inrymma det nu energiskattebelagda området under mervärdeskatten har belysts genom utredningsinsatser som pågått under hela utredningsperioden. För de energipolitiska avvägningarna har däremot, enligt min uppfattning, ej tillräcklig tid kunnat disponeras. Inom kommitténs vidsträckta krets av sakkunniga och experter har dessutom representanter saknats för exempelvis kommunförbundet, värmeverksföreningen och gasföreningen.

Av tidsmässiga skäl har utrymmet icke kunnat beredas för hearings inför kommittén i dess helhet med särskilda sakkunniga och branschorganisationer.

Såsom kommittén själv i flera sammanhang understryker präglas tillgängligt faktaunderlag, och de slutsatser som kunnat dras med stöd av detta, av betydande osäkerhet. Flertalet väsentliga beräkningar grundas sålunda på energikonsumtionen under 1979. Under åren 1980-81 har emellertid dels konsumtionen av petroleumprodukter kraftigt nedgått, dels elkonsumtionen något ökat. Kommitténs majoritetsalternativ till ny s. k. styrskatt på energiområdet beräknar intäktsnivån till ca 8 miljarder kr. på basis av 1979 års förbrukning. En överslagsberäkning på grundval av förbrukningen 1981 ger vid handen att intäkterna i stället skulle uppgå till drygt 7 miljarder kr.

Denna grundläggande svaghet i utredningsarbetet har visserligen varit svår att undvika men måste beaktas vid en samlad bedömning.

Till detta kan läggas att utredningsdirektivens uppläggning påverkats av den omständigheten att energibeskattningen på våren 1979 icke var energilikformig. El belastades vid denna tidpunkt avsevärt mer än olja. Under utredningsarbetets gång har emellertid skatten och beredskapsavgifterna på oljeprodukter vid flera tillfällen höjts så att den samlade belastningen på el och olja numera är i stort sett likvärdig ur energiinnehållssynpunkt.

Mot bakgrund av det anförda är det uppenbart att den förestående remissbehandlingen måste tillmätas stor betydelse. En forcerad remissomgång måste undvikas.

En allmän utgångspunkt

Enligt utredningens direktiv bör en utgångspunkt vara, att energibeskattningen utformas på ett sådant sätt att energipolitiskt angelägna styrningseffekter uppnås.

Enligt min mening kan man ställa sig starkt tveksam till en energiskattepolitik som domineras av detta synsätt. I och för sig kan inhemska energikällor möjligen stimuleras på bekostnad av sådana som av skilda skäl anses miljömässigt mindre acceptabla eller försörjningsmässigt osäkra. Riskerna är emellertid överhängande för att tro snarare än vetande kommer att prägla fastställandet av skattesatserna. I praktiken dyrare inhemska energislag kan komma att premieras på bekostnad av billig importenergi. Helt skilda miljöaspekter kan komma att jämföras, även om sådana jämförelser inte låter sig göra på ett rättvisande sätt. Lösliga energipolitiska och miljöpolitiska resonemang kan komma att motivera skatteskärpningar av renodlat statsfinansiella motiv.

Majoritetsförslaget (alternativ I)

Majoritetsförslaget (alternativ I) innebär i stark sammanfattning en övergång till momsbeskattning på energiområdet (dock ej i fråga om bensin), avsedd att träda i stället för nuvarande "styckeskatt" på energin. Därjämte införs emellertid en ny energiskatt, som till sin principiella konstruktion i stort sett överensstämmer med nuvarande energibeskattning, men som förmodas få önskvärda s. k. styreffekter. Den totala energibeskattningen – undantagandes bensin – skulle enligt alternativ I öka med ca 5 miljarder kr. Då direktiven förutsätter att en omläggning av energibeskattningen skall vara statsfinansiellt neutral skall enligt förslaget dessa 5 miljarder kr. "återbetalas" till konsumenterna genom en sänkning av den allmänna momsen.

Denna konstruktion, som presenteras som om allt och alla i stort sett skulle få kompensation för de föreslagna skattehöjningarna, förtjänar enligt min uppfattning knappast tilltro. Mot bakgrund av rådande statsfinansiella läge, som på goda grunder kan antas vara än ogynnsammare under kommande år då kommitténs förslag skall genomföras, finns det anledning befara att resultatet i själva verket blir att den samlade energibeskattningen i enlighet med majoritetens förslag kraftigt höjs, medan ett bärande element, den kompenserade sänkningen av den allmänna momsnivån, uteblir.

Under alla omständigheter – även om alltså majoritetsförslagets konstruktion med momssänkning skulle helt eller delvis genomföras – innebär tillkomsten av en ny s. k. styrskatt på nivån 8 miljarder kr. dels speciella problem för näringslivet, dels att uppvärmningskostnaderna i såväl småhus som i flerfamiljshus kraftigt ökas.

Utöver de negativa effekter som majoritetsförslagets energiskattesatser medför för näringslivet och uppvärmningssektorn vill jag kortfattat peka på vissa svagheter, som i övrigt vidlåder majoritetsförslaget.

Principen om energilikformig beskattning, vilken från logiska utgångspunkter ter sig riktig, upphävs i vissa fall utan att någon övertygande motivering anförs. Så *reduceras* exempelvis *elskatten* med 0,3 öre per kWh med påpekandet att "energiförsörjningsskäl" talar för "en något lägre elskatt, åtminstone under det närmaste årtiondet".

Som stöd för en energipolitisk differentiering, som utan närmare motivering fixeras till en halvering av utgående skatt, anförs beträffande *kolet,* att en dylik favör erfordras i syfte att göra kolet konkurrenskraftigt gentemot olja, och att energipolitiska skäl talar för en sådan differentiering. Enligt min mening saknas anledning att beträffande kolet avstå från en energilikformig beskattning. Avgörande för huruvida en önskvärd kolintroduktion skall vara möjlig i Sverige är i själva verket miljökravens utformning.

I fråga om *naturgasen* hävdas, att denna av energipolitiska och försörjningspolitiska skäl bör erhålla en skattefavör. Enligt min mening har naturgasen knappast någon sådan fördel, i vart fall inte jämfört med exempelvis Nordsjö-oljan. En differentiering av miljömässiga skäl synes emellertid acceptabel.

Kommittén framlägger förslag om en *särskild skatterabatt på all olja* under en inledande tvåårsperiod efter det att nya skattesatser trätt i kraft. Momsen skall under denna period reduceras till 60 %. Härigenom uppnås, uttalar kommittén, att övergången till det av kommittén föreslagna totalt sett skärptare energiskattesystemet för oljeberoende småhusägare och hyresgäster i flerfamiljshus med egna oljepannor görs mjukare. Incitamentet till övergång från olja till andra energialternativ torde enligt kommitténs uppfattning inte genom en sådan tidsbegränsad åtgärd nämnvärt komma att försvagas.

En successiv konvertering under 80-talet från olja till el (ofta i s. k. kombipannor) inom småhusbeståndet är i hög grad önskvärd. Betydande oljebesparingar kan därigenom uppnås. Centrala Driftledningen (CDL) anger i sin prognos för perioden 1978–1990 att oljepannor och kombipannor utan elvärme kan förväntas bli ersatta med elpannor eller kombipannor med elvärme i ca 700 000 småhus; en troligen alltför optimistisk bedömning. Denna kraftiga omställning har inletts. Efterfrågan på övergång till elvärmeleveranser är så stor, att köproblem uppkommit i åtskilliga kommuner. Om någon speciell "styreffekt" genom förhöjd oljebeskattning uppnås är tveksamt. Att införa ett särskilt tvåårigt anstånd med införandet av en del av den höjda skatten på olja måste snarast karakteriseras som en kosmetisk åtgärd, som syftar till att förta intrycket av en långtgående energiskatteskärpning.

Majoritetsförslaget baseras på förutsättningen att önskvärda styreffekter

verkligen kan uppnås med stöd av en på visst sätt konstruerad styrskatt på nivån 7–8 miljarder kr. per år. Enligt min mening har kommittén vid sina bedömningar inte tillräckligt beaktat att den avgörande faktorn vid valet mellan skilda energikällor är det totala priset, inklusive skatt.

Sammanfattningsvis ställer jag mig sålunda tveksam till möjligheterna att genom en energibeskattning, präglad av långtgående styrningsambitioner, verkligen främja en samlad, förnuftig energipolitik och riktiga samhällsekonomiska avvägningar. Majoritetsförslaget, med dess kraftiga höjning av den totala energiskattebördan, är behäftad med ett antal väsentliga svagheter:

1. Näringslivet erhåller ej den lättnad som med hänsyn till önskemålen om konkurrenslikställighet mellan inhemska och konkurrerande utländska företag är utomordentligt angelägen, särskilt i nuvarande läge, då en exportledd tillväxt av den svenska ekonomin allmänt eftersträvas.
2. Uppvärmningskostnaden i en stor del av småhusbeståndet och i åtskilliga flerfamiljshus ökar kraftigt, utan att därmed några påvisbara energi- eller miljöpolitiska fördelar vinnes. Redan med nuvarande relativa energiprisnivåer och skattebelastning finns betydande incitament till övergång från olja till andra energislag.
3. Konstruktionen att kompensera skilda hushållskategorier för inträffade kostnadshöjningar på energin genom generella momssänkningar (med först drygt 1,5 – och därefter med en knapp procentenhet till 19,16 %, jämfört med nuläget 21,51 %) förtjänar knappast tilltro.

Den generella rabatten på momsen beträffande olja för uppvärmningsändamål i fjärrvärmesystemen är principiellt tveksam men kan godtagas med hänsyn till de energi- och miljöpolitiska önskemålen att främja fortsatt fjärrvärmeutbyggnad. För stadsgasen bör motsvarande nedsättning gälla.

Förslaget präglas av en övertro på möjligheten att genom skatter styra energikonsumtionen och en bristande medvetenhet om riskerna för dyrbara missbedömningar för folkhushållet i dess helhet vid fastställandet av skattesatser och skattedifferenser. Det omfattande och långtgående styrskattesystemet anpassar sig väl till principer och riktlinjer i socialdemokraternas energimotion till årets riksdag, en energipolitik som till sin uppläggning osökt påminner om efterkrigstidens detaljplanerade och därför misslyckade bostadspolitik.

En i stort sett oförändrad total energiskatt (alternativ II)

Inom utredningen har utarbetats ett alternativ II för energibeskattningens lämpliga utformning och omfattning. Utgångspunkten för alternativet är en i stort sett oförändrad total energiskatt, jämfört med nuläget. Momsrabatt beträffande olja, som utnyttjas i fjärrvärmesystemet, liksom beträffande stadsgasen, har förutsatts, däremot inte någon temporär nedsättning för all olja. För egen del finner jag i princip detta alternativ vara klart att föredra framför majoritetsförslagets alternativ I.

I varje fall på en punkt bör emellertid alternativ II modifieras. Sålunda saknas anledning att såsom skett i analogi med alternativ I – men på en lägre nivå – ge kolet en så gynnsam behandling som skett. Utgångspunkten bör i princip vara en energilikformig beskattning. Detta torde i alternativ II

innebära en skattesats om 38 kronor + moms, jämfört med förslagets 19 kronor + moms.

En omläggning av energibeskattningen i huvudsak i överenstämmelse med alternativ II har ett par påtagliga fördelar, jämfört med alternativ I. Framför allt gäller att övergång till momsbeskattning kombinerat med en förhållandevis låg, ny allmän energiskatt bidrar till att stärka det svenska näringslivets konkurrenskraft. Detta framstår i dag, såsom redan tidigare understrukits, som ytterst angeläget.

En avgörande fördel med att välja den generellt lägre energiskattenivå som utmärker alternativ II är att hittillsvarande dispenssystem för den särskilt energiintensiva industrin blir så gott som överflödig. Komplicerade system för att söka mäta vad som i skilda branscher och industriella processer är genomsnittlig eller "normal" energiförbrukning kan därmed undvikas. Med det kostnadsmedvetande som råder, och som måste råda, i svensk industri är någon speciell energisparfrämjande beskattning av den energiintensiva industrins förbrukning inte erforderlig.

Jämfört med nuläget innebär alternativ II en viss omfördelning av energiskattebördan, nämligen från näringslivet till hushållssektorn och den offentliga sektorn. Som framgår av utredningens beräkningar innebär detta i praktiken en total skatteökning för genomsnittshushållet som begränsas till ca 250 kr. per år. Utredningen konstaterar vidare (tabell 8.6, 8.7) att alternativ II, i kronor räknat, innebär små skillnader mellan olika kategorier av hushåll beträffande förändringarna i skatteutgifterna. I alternativ I finns en tendens att träffa låginkomsttagare och pensionärer förhållandevis hårt, detta uppenbarligen på grund av sammansättningen av dessa gruppers konsumtion.

För uppvärmningssektorns del kan tyvärr ej undvikas, att småhusuppvärmning baserad på olja ytterligare fördyras. Detta gäller båda de presenterade alternativen. Enligt alternativ I ökas skattebelastningen, vid en årlig oljeförbrukning av 4 m^3, med ca 1 600 kr. (det ovan berörda 2-åriga "rabattalternativet" medför en ökning av ca 1 000 kr.). Enligt alternativ II blir kostnadsökningen ca 800 kr. Beträffande småhusuppvärmning med el (inkl. hushållsel) kan kostnadsökningarna i två av de förbrukningsalternativ som utredningen beräknat (23 100 kWh per år resp. 38 000 kWh per år) uppskattas till drygt 600 kr. resp. drygt 900 kr. för alternativ I, jämfört med ca 300 kr. resp. ca 400 kr. för alternativ II. I fråga om lägenheter i flerfamiljshus är storleken av skillnaden mellan de bägge alternativen svårare att ange. Kommittén beräknar under vissa förutsättningar kostnadsökningen för energiförbrukningen för ett "genomsnittshushåll" till knappt 900 kr. enligt alternativ I; motsvarande belopp för alternativ II torde uppgå till knappt 200 kr. per år.

Sammanfattningsvis bör enligt min mening en omläggning av energibeskattningen främst innebära en övergång till momsbeskattning. Den konkurrensutsatta svenska industrin skulle därmed i energiskattehänseende icke blir speciellt belastad jämfört med utländska konkurrenter. Då enligt direktiven utredningens förslag skall vara statsfinansiellt neutralt är en ny, jämförelsevis låg allmän energiskatt erforderlig med i huvudsak den utformning alternativ II förutsätter. Utgångspunkten bör vara att beskattningen skall vara energilikformig. Utrymmet för en meningsfull och effektiv

differentiering av skattesatserna av energipolitiska och miljöpolitiska skäl är begränsat. Marknadsprisbildningen har redan bidragit till att den önskvärda minskningen av Sveriges oljeberoende inletts, f. ö. i överraskande snabb takt. Om ökade statsintäkter skall erhållas genom en allmän höjning av den totala energibeskattningen bör detta öppet redovisas och ej motiveras av energipolitiska skäl.

Enligt min mening är sålunda en energiskattereform i huvudsaklig överensstämmelse med alternativ II klart att föredra framför majoritetsförslaget, alternativ I, med dess kraftiga höjning av den samlade energibeskattningen. Alternativ II medför förstärkt konkurrenskraft för det svenska näringslivet och begränsar kostnadsstegringarna på grund av energiskattehöjningarna inom uppvärmningssektorn, såväl i småhus som i flerfamiljshus.

Beskattning av s. k. övervinster på vattenkraft

Kommittén har enhälligt konstaterat att en ev. övervinstskatt på vattenkraftsel icke bör inordnas i det ordinarie energiskattesystemet.

Enligt sina direktiv har utredningen, genom anlitande av särskild expertis, närmare studerat möjligheterna att konstruera ett fungerande beskattningssystem i fråga om s. k. övervinster vid produktion av vattenkraftsel. I föreliggande utredning förtjänar särskilt följande slutsats att återges:

"Den slutliga frågan blir dock om man ur ekonomisk synpunkt kan etablera en skatt på extrema överskott från vattenkraftsstationer utan att införa en likartad beskattning på andra extrema överskott i vår ekonomi. En speciell vattenkraftsskatt kommer obönhörligen att verka snedvridande på företagens investeringsverksamhet. Om man i stället väljer att motivera skatten som en miljöavgift eller som en jordränta, så infinner sig genast frågan varför man inte beskattar alla naturresurser på ett liknande sätt."

Starka skäl talar sålunda för att avskriva tanken på någon sorts övervinstskatt på vattenkraftsproducerad el. Inte minst för åtskilliga ledande svenska industriföretag har egen vattenkraft utgjort en värdefull tillgång, som förstärkt företagens konkurrenskraft och därmed positivt påverkat företagens möjligheter att säkra en god sysselsättning, även i svaga konjunkturer.

Särskilda yttranden

1. Av *Ivar Franzén* (c)

Energiskatten är ett av flera styrmedel att främja energihushållning och ett "rätt" val av energislag.

Det är en mycket svår avvägning att försöka uppfylla energipolitiska och miljömässiga målsättningar, samtidigt som stor fördelningspolitisk och social hänsyn skall tas.

Som helhet anser jag kommittén har kommit till ett godtagbart resultat och har därför avstått från att reservera mig.

På några punkter har jag i utredningen gjort vissa påpekande, som jag redovisar nedan.

Elskatten

Jag ansluter mig till kommitténs totala skattenivå, men kommittén föreslår att elskatten sätts 0,3 öre lägre per kWh än vad en likformig energiskatt motiverar. Stimulansen på elanvändningen blir minimal. Det är knappast heller önskvärt att allmänt stimulera elkonsumtionen, men däremot finns det goda skäl att främja ett bättre utnyttjande av vår befintliga produktions- och distributionskapacitet för el genom att minska årstidsvariationen i vår elanvänding.

I stället för skattesänkning kunde reglerna för skattebefrielse vid bruk av "överskottskraft" göras mera generösa. Detta borde betydligt öka elanvändningen under vår, sommar och höst, vilket är både samhälls- och företagsekonomiskt riktigt. Även miljömässigt har detta uppenbara fördelar. Verkningsgraden på de flesta oljeeldade pannor är mycket låg under sommaren. Ofta bara hälften jämfört med full belastning under vintern.

Det innebär att ström under sommarhalvåret ofta ersätter dubbelt så mycket olja på kWh, som ström under vinterhalvåret. Det finns också gott om kapacitet i distributionsnätet under den mildare årstiden. Jag anser det finns fördelar med en energilikformig skatt på el – 2,3 öre/kWh – och att använda den merintäkt som då erhålls till ökad skattebefrielse på "överskottskraft". För att nå önskade effekter kan det behövas smärre justeringar av villkoren som är knutna till skattebefrielsen. Statsfinansiellt förutsätts denna komplettering av kommitténs förslag vara neutralt.

Kolskatten

Kommittén föreslår en halvering av den energilikformiga energiskatten på kol. Motivet är att underlätta den oljeersättning som förutsätts ske under 80-talet med kol. Kommittén redovisar också en rad andra faktorer som påverkar kolintroduktionen. Kolmiljökraven är en sådan faktor. Självklart måste användningen av kol jämsides med oljeersättningen innebära en minskad miljöpåverkan jämfört med olja med 1 % svavelhalt. Då kol utöver svavel-utsläpp medför betydande utsläpp av surgivande kväveoxider kan detta mål inte nås utan stränga krav på rening av rökgaserna. Detta innebär stora såväl investerings- som driftkostnader. Motiv finns alltså att övergångsmässigt reducera energiskatten om samtidigt fullgoda miljökrav ställs. Enligt min uppfattning har dock kommittén föreslagit en väl stor reducering.

Jag delar helt kommitténs uppfattning att vid fullständig avsvavling eller vid användning av kol med extremt låg svavelhalt så bör detta premieras med ytterligare skattereduktion. Beloppens storlek bör närmare avvägas med hänsyn till annat statligt stöd till rökgasreningsanläggningar och när bättre kunskap finns om faktiska kostnader för effektiv rökgasrening.

Inhemska bränslen

Enligt direktiven för utredningen var det kommitténs uppgift att föreslå ett system där energin omfattas av mervärdeskatt. Införandet av energin i momssystemet innebär en rad gränsdragningsproblem. Bl. a. gäller detta bostadssektorn. Möjligen har de skattetekniska problemen med 60 % moms på inhemska bränslen förstorats upp. Det borde vara fullt möjligt att avgränsa de aktuella bränslevarorna på ett rationellt sett.

Butiksvaror såsom förpackad brasved, grillkol o. d. bör beläggas med full moms. Reducering bör gälla typiska bränslevaror som brännved, energiflis, bränntorv och pellets som levereras från producent eller branschhandel.

Den reducerade momsen har en inte obetydlig stimulanseffekt för enskilda fastighetsägare och mindre värmecentraler. Det är dessa som har störst möjlighet att utnyttja lokala tillgångar av inhemska bränslen och knappast medför någon konkurrens om industriråvaran. Enligt min mening finns det goda skäl att överväga reducerad moms på inhemska bränslen, trots de skattetekniska problemen.

Beskattning av "övervinster" på vattenkraft

Kommittén har avstått från att förorda någon modell för "övervinstbeskattning". Jag har för kommitténs ledamöter redovisat följande idéskiss, som ett möjligt alternativ.

1. Avgift på vattenkraft. En idéskiss

Äldre vattenkraft har i dag mycket god lönsamhet. Denna goda lönsamhet beror på kraftigt ökade energipriser utan motsvarande kostnadsökningar för den aktuella vattenkraften. I folkomröstningen om kärnkraften uttalade sig linje två för att övervinsterna på vattenkraft skulle dras in till staten. Riksdagen har också gjort uttalande i den riktningen.

Samtidigt som det finns goda skäl för att samhället bör få en skälig andel av vattenkrafterns goda lönsamhet, så är det angeläget att inte motverka nyinvesteringar och reinvesteringar i vattenkraften. Elkonsumenterna skall inte heller drabbas av högre elpris.

Följande idéskiss försöker ta hänsyn till detta

Avgiften sätts till 2 öre per kWh.

Samtliga vattenkraftverk över t. ex. 200 kW registreras i "skatteenheter". En skatteenhet kan bestå av ett eller flera vattenkraftverk. Den sammanlagda utbyggda effekten inom "skatteenheten" utgör bas för den avgiftsreducering som blir aktuell för icke avskrivna investeringar.

Alla investeringar som är gjorda 1975 eller tidigare beaktas inte. Alla investeringar efter 1975 skall redovisas och avskrivas enligt fastställd plan.

Avgiftsskyldigheten reduceras med 5 % av avskrivna investeringar.

Exempel

Skatteenhetens totala effekt 500 000 kWh.
Årsproduktion 2 500 000 000 kWh.
Avgift 2 öre/kWh ger 50 milj. kr.

Ej avskrivna investeringar antas vara 100 milj. kr. 5 % av detta reducerar avgiften till 45 milj. kr.

Ny vattenkraft kan antas kosta minst 5 000 kr per kW. 5 % ger ett avdrag med 250 kr per kW. En kW och 6 000 timmars drifttid ger 6 000 kWh per år. Avgift 2 öre – 120 kr. Nyinvesteringar måste alltså vara till mera än hälften avskrivna innan avgift utgår.

Om en *delutbyggnad* görs inom en "skatteenhet" innebär detta att avgiftsbefrielse erhålls till viss del även på befintlig vattenkraft.

Exempel

Befintlig effekt 100 000 kW.
Modernisering och utbyggnad ger ett tillskott på 25 000 kW.
Kostnaden antas vara 125 milj. kr. Avgiftsreducering blir då 6,25 milj. kr.
Drifttiden antas vara 5 000 tim/år. Produktionen blir då 625 000 000 kWh/år.

Bruttoavgift 12,5 milj. kr. Efter reducering för ej avskrivna investeringar blir nettoavgiften 6,25 milj. kr.

Avgiften för utbyggnad och med samma årliga drifttid var 10 milj. och minskar alltså efter utbyggnad med 3,75 milj. kr. Den ökar igen efter hand som nyinvesteringen avskrivs.

Fjärrvärme

Kommittén föreslår att den moms som fjärrvärmeabonnenterna skall betala reduceras till 60 %. Jag delar helt den uppfattningen. Utöver de argument som i betänkandet anförs för detta anser jag följande bör noteras.

I energipropositionen förutsätts en omfattande utbyggnad av fjärrvärme. Även efter föreslagen momsreducering blir skattehöjningen högre för fjärrvärme än för elström. Fjärrvärmens utbyggnad måste i hög grad finansieras med lån till marknadsränta. Detta medför höga kapitalkostnader. Värmeverken har inte som kraftbolagen någon billig vattenkraft som bas för sin produktion och investeringar.

Görs jämförelser med eldningsanläggningar i statligt belånade bostäder, så har dessa kraftigt subventionerade kapitalkostnader.

Därtill kommer att kostnaden att tillvarata och hantera ex. olika former av spillvärme i motsvarande mån – via en mervärdeskattebeläggning – kommer att öka kostnaderna för fjärrvärmeabonnenterna.

Den föreslagna momsreduceringen utgör en nödvändig balansering av de uppenbara konkurrensfördelar som el och statligt belånade eldningsanläggningar – utan egna åtgärder – har jämfört med fjärrvärme.

2. Av *Erik Eklund*

Bakgrund

I direktiven för energiskattekommittén anslöt sig föredragande departementschefen till energikommissionens förslag att det energiskattebelagda området skulle inrymmas under mervärdeskatten och att en av energipolitiska skäl betingad och samhällsekonomiskt avvägd energiskatt i import- och producentledet skulle införas. Vidare framhöll departementschefen att den nya kommittén särskild borde undersöka möjligheterna att utforma beskattningen så att den främjar användning av sådana energikällor och energiråvaror som ersätter olja. Det främsta syftet med en omläggning borde vara att ge beskattningen en mer utpräglad karaktär av styrmedel mot de mål som finns för energipolitiken. Då industrin är mer priskänslig än övriga energianvändare borde detta i hög grad gälla energianvändningen inom industrin.

Det framhölls också att den nya skatten borde utformas, avgränsas och avvägas med beaktande av miljöeffekter, försörjningstrygghet m. m. men också med sikte på att underlätta utbyggnaden av mottryckskraft och introduktionen av nya energikällor (t. ex. vind, sol, torv och biomassa).

Det framhölls vidare att kommittén borde utgå från att dess förslag som helhet skulle vara statsfinansiellt neutralt.

Då direktiven för energiskattekommittén utfärdades utgjorde energiskatten på olja 40 kr/m^3 och den särskilda beredskapsavgiften på oljeprodukter 22 kr/m^3. Sedan dess har energiskatten stigit till 207 kr och beredskapsavgiften till 89 kr/m^3 och ytterligare höjningar med 46 resp. 29 kr/m^3 föreslås i årets statsverksproposition.

Vid tiden för direktivens utfärdande utgjorde energiskatten på el ca 15 % av genomsnittspriset i Sverige för hushållsabonnenter. Däremot var energiskatten på lätt eldningsolja knappast större än 6 à 7 % av priset på villaoljan vid samma tidpunkt. Elenergi, oljor och kol (koks) var i princip inte belagda med mervärdeskatt, detta i motsats till inhemska bränslen.

I det då rådande läget utgjorde således skattebelastningen i sig knappast något incitament att övergå från olja till el eller andra bränslen. En av

oljeprishöjningarna framkallad benägenhet att göra en sådan övergång understöddes alltså inte av skattereglerna.

Sedan direktiven skrevs har såväl energiskatten på el som skatten på oljor höjts väsentligt. Särskilt har höjningarna träffat oljebeskattningen, samtidigt som oljepriserna mer än fördubblats. Vid nu rådande prisnivåer på eldningsolja och el för uppvärmningsändamål, vilka för hushållens del är de konkurrerande energislagen, ligger energibeskattningen på dessa varor ännu inte på samma höjd som mervärdesbeskattningen av andra varor.

Kommittén föreslår att mervärdeskattelagen utvidgas att omfatta – förutom de inhemska bränslena – importerade fasta och flytande bränslen (utom drivmedel) samt el. Härutöver föreslår kommittén att en styrmedelsskatt införs såväl på hushållssektorn som näringslivet. Denna styrmedelsskatt skall enligt majoritetsförslaget totalt ge lika mycket som den nuvarande energiskatten. För hushållssektorn skall den emellertid inte ha annan reell effekt än att el och importerade bränslen såsom kol och olja blir hårdare beskattade än varor i allmänhet. Skärpningarna är större för olja och kol än för el. För hushållssektorn skall den totala mervärdeskatteuttaget minskas enligt utredningens förslag med lika stort belopp som styrmedelsskatten ger inom denna sektor.

För näringslivet kommer enligt förslaget belastningen att totalt sett bli densamma som f. n. Den väsentliga förändringen är att beskattningen av olja och kol skärpts i förhållande till nuläget medan å andra sidan beskattningen av el inom industrin sänks med 30 procent.

Styrmedelsskatt för att främja inhemska bränslen?

Huvudmålen enligt direktiven är således att utforma den framtida beskattningen av energi så att Sveriges oljeberoende minskas och att användningen av inhemska bränslen och förnybara energislag främjas.

I betänkandet "Pris på energi" har den s. k. Toppenutredningen i avsnitt 4.6.5 analyserat förhöjda priser (t. ex. genom skatter) för att därigenom underlätta introduktionen av nya energikällor. Analysen ger vid handen att en sådan åtgärd skulle förorsaka sådana negativa biverkningar att andra styrmedel hellre bör användas. Jag ansluter mig till denna bedömning och finner det därför inte påkallat att av hänsyn till de inhemska bränslena använda en styrmedelsskatt på vare sig el eller kol.

1981 års energipolitiska beslut förutsatte den minskningen av oljeimporten med ca 12 milj. ton till år 1990. Ett ökat tillskott skulle tillföras den svenska energibalansen från vattenkraft och kärnkraft med sammanlagt ca 40 TWh. Vidare bedömdes det energipolitiska beslutet ge ett tillskott om 70 à 90 TWh per år från energislag som hittills använts i mycket ringa omfattning eller inte alls. Dessa senare är uppdelade på följande sätt.

Den totala energianvändningen förutsätter ligga runt 400 TWh under 1980-talet.

Under hela 1970-talet minskade oljeanvändningen såväl inom industrin som inom den återstående sektorn. För industrins del räknar man att andelen olja i den totala energianvändningen minskat från 48,5 % till 38,5 % under 1970-talet och ersatts med el och övriga bränslen. Oljeminskningen inom den övriga sektorn är än större, nämligen 12 % vilken huvudsakligen ersatts med el.

Användningsnivå 1979 TWh		Tillskott 1990 TWh
3	Kol (ångkol)	28 – 42
–	Naturgas	4 – 9
–	Motoralkoholer	1 – 3
36	Bark och lutar	6 – 6
7	Skogsenergi	18 – 23
0	Torv	6 – 11
–	Solvärme	1 – 3
2	Spillvärme	1 – 2
		70 – 90

Statens industriverk har nyligen beräknat att andelen oljor minskat från 70 till 60 % endast på några år. Däremot har introduktionen av fasta bränslen såsom flis och torv gått långsamt liksom också kolintroduktionen, där framför allt miljökraven torde ha bromsat utvecklingen. För torvens del anser industriverket att tidigare gjorda kostnadsberäkningar varit för optimistiska och att torvbrytningen försenats inte minst på grund av regniga somrar.

Beskattning av hushållens energiförbrukning

I energipropositionen 1980/81:90 underströks uttryckligen att under 1980-talet el bör användas för att på effektivast möjligast sätt spara olja. Detta kommer att ske genom att elenergin utnyttjas för uppvärmning i nya byggnader men även för uppvärmning i små och medelstora pannor. Intresset från hushållskonsumenterna att övergå till elvärme är omvittnat; genom bristande kapacitet i ledningsnät har önskemålen inte kunnat helt tillgodoses.

En skatt på hushållens elförbrukning för uppvärmningsändamål kommer enligt min mening att hålla tillbaka incitamenten att övergå från olja till el, såvida inte gapet mellan beskattning av olja och av el görs än vidare. Någon användning av fasta bränslen för enskild villauppvärmning torde knappast vara aktuellt annat än i jordbruksområdena där redan nu inkomstskattemässiga och mervärdeskattemässiga fördelar ges den som från sin fastighet tar ut fasta bränslen. Dessa fördelar, om de behålls, är så stora att någon konkurrens från andra uppvärmningsformer knappast uppstår.

Även om man inte bör fästa alltför stort avseende vid de siffror som anges i kap. 8 i betänkandet i tabell 3 rörande de framtida nivåerna för energianvändningen enligt alternativ I resp. alternativ II så kommer i intetdera av de föreslagna alternativen vare sig el eller kol upp till miniminivån enligt energipropositionen. I alternativ I är avståndet betydligt större än i alternativ II. Samtidigt kommer oljeprodukterna att ligga väsentligt över den såsom högsta nivå önskade användningen i energipropositionen. Några ev. effekter av skatteomläggningen på införandetakten för inhemska fasta bränslen framgår inte av beräkningarna. Det har antagits att tillräckligt starka styrmedel i form av bidrag o. dyl. sätts in för att den i propositionen förutsatta nivån skall uppnås.

Det bör nämnas att med nuvarande beskattning av el skulle 1990 enligt prognosen endast uppnås en användningsnivå av 127 TWh mot i energipropositionen angivna 134. Både i alternativ I och alternativ II inträder en förbättring i förhållande till den nuvarande beskattningen ca 2 TWh resp. 4 TWh i båda alternativen. Ett minimikrav bör dock vara att man når den önskade nivån 134 TWh eller det högre tal som kan uppnås med hjälp av ytterligare utbyggnader.

Det är emellertid viktigt att också beakta kvaliteten på elanvändningen. Där torde ännu återstå mycket att göra. Genom att utnyttja systemet med värmepumpar, stora avkopplingsbara elpannor, direktelvärme för process- och lokaluppvärmning och små elpannor som utnyttjas året runt kan man sannolikt få en extra reduktion av oljeanvändningen och få ett effektivare utnyttjande av den elektriska energin. Reduktionstal på ca 5 Mton har nämnts såsom för möjliga. Bortsett från den positiva inverkan på betalningsbalansen som en sådan minskning kunde ha skulle också antalet arbetstillfällen inom landet öka väsentligt. Samhällsekonomiskt torde det inte råda någon tvekan om att en sådan satsning med utnyttjande av elektricitetens höga kvalitet skulle vara lönsam.

För att få största möjliga effekt av sådana åtgärder krävs naturligtvis information om teknisk utveckling. Det är emellertid direkt olämpligt att genom beskattning av el motarbeta en sådan utveckling. För att få de önskade skillnaderna för hushållens del mellan olje- och elbeskattning, bör man enligt min mening avstå från en styrmedelsbeskattning av el.

Jag vill också ifrågasätta lämpligheten av att sjufaldiga den nuvarande skatten på *kol*. Härigenom kommer den av statsmakterna avsedda kolintroduktionen inom energiförsörjningen att bromsas upp. Enligt min uppfattning är det viktigare att man tillåter kol ersätta viss del av oljan än att diskriminera kol i förhållande till inhemska bränslen. Jag anser därför att någon styrmedelsskatt på kol inte uttas.

Sammantaget finner jag således att den enda styrmedelsskatt som bör uttas av hushållen är en skatt på olja och naturgas. Jag kan därvid beträffande naturgas ansluta mig till den av majoriteten föreslagna skattesatsen. För den olja som beskattas med styrmedelsskatt bör uttas 150 à 200 kr/m^3 vid dagens prisnivå. Under en övergångstid av två år bör mervärdeskatten beräknas på 60 % av vederlaget.

Beskattning av industrins energiförbrukning

Som kommittén själv betonat innebär en styrmedelsskatt på den energi som används inom industrin en målkonflikt mellan det energipolitiska och det industripolitiska målet. Denna konflikt har kommittén mot bakgrunden av direktiven löst till det energipolitiska målets fördel. Så länge våra konkurrentländer har en neutral beskattning via mervärdeskattesystemet är det enligt min uppfattning det industripolitiska målet som bör sättas främst. I annat fall kommer det i längden att bli än svårare eller rent av omöjligt för den svenska processindustrin att med framgång konkurrera med utländska företag som inte drabbas av motsvarande pålagor.

I avsnitt 8.1.3 i betänkandet ges en beskrivning rörande processindustriernas möjligheter i stort att övergå från olja till el eller fasta bränslen. Jag

vill särskilt understryka vad där sägs att inom de branscher som har stora utbytesmöjligheter har redan en betydande förändring kommit till stånd med en ökad övergång till fast bränsleeldning. Eftersom utbytesmöjligheterna – som framgår av nämnda avsnitt – i vissa fall är mycket små leder en schablonartad styrmedelsskatt till väsentligt olika resultat, branscherna emellan.

Prisskillnaderna i dag utan skatt mellan olja och el är sådana att industrins intresse av att välja billigast möjliga energiprocess och energislag talar för ett frångående av oljebaserad tillverkning, även utan styrmedelsskatt på oljan. Jag anser därför att det saknas – inte endast industripolitiska – utan även energipolitiska skäl att införa en styrmedelsskatt för industriolja.

Skattebefrielse och dispenser

Eftersom man genom mervärdeskattesystemet eftersträvar ett gentemot utlandet konkurrensneutralt beskattningssystem – mervärdeskatten skall endast träffa den inhemska konsumtionen – finner jag att det således saknas skäl att ålägga näringslivet en separat energiskatt. Det må vara tillräckligt att drivmedelsbeskattningen undantagits från mervärdeskattesystemet.

Utredningen förutsätter att dessa förslag kompletteras med en nedsättning av styrmedelsskatten i de fall då belastningen blir för stor med hänsyn till den internationella konkurrensförmågan. Något system hur en sådan nedsättning skall ske för att samtidigt den kvarstående beskattningen skall ge någon som helst styreffekt har kommittén inte utarbetat. Problemet är förvisso stort och sannolikt skulle det komma att visa sig att styreffekten genom styrmedelsskatten i praktiken blir ytterst blygsam för processindustrin.

Den nuvarande ordningen enligt vilken regeringen av konjunkturpolitiska skäl kan medge att energiskatt tas ut på en mindre andel än 3 procent av försäljningsvärdet fritt fabrik har onekligen allvarliga brister. En sådan brist är att regeringens nedsättningsdispens inte får gå längre än ned till 1 procent av nyssnämnda värde, oavsett djupet i konjunkturnedgången. En annan brist är att beredskapsavgiften på oljeprodukter endast till en mindre del omfattas av dispensreglerna.

Innebörden är att genom nedsättningsmekanismen, som tillkommit av industripolitiska skäl, den energitunga industrin inte skall belastas alltför mycket i förhållande till vad som gäller för utlandskonkurrerande industri. Detta har medfört att de styreffekter som den nuvarande energiskatten i sig innehåller inte slår igenom med full styrka. Å andra sidan är konkurrensförhållandena sådana att ett företag som vill överleva i Sverige måste se till att så energisnål produktionsteknik som möjligt tillämpas och att det energislag som inom ekonomiskt praktiska möjligheternas ram kan användas drar så små kostnader som möjligt.

Om man – som majoriteten – anser att även styrmedelsskatten skall för den energitunga industrins räkning påverka nyssnämnda val mellan energislag resp. produktionsprocesser, bör den nedsättning, som då blir oundgängligen nödvändig, utformas efter en annan teknik än den nuvarande. De modeller som kan användas utöver den nuvarande växthusmodellen resp. tackjärnsmodellen torde inte vara fullt tillfredsställande från tillämpningssynpunkt. Tackjärnsmodellen skulle i och för sig kunna tillämpas i fråga om vissa

processer där någorlunda likvärdiga varor produceras, men torde vara administrativt förhållandevis komplicerad och arbetskrävande. Växthusmodellen är sannolikt enklare men kan av andra skäl vara svår att tillämpa över ett brett område. Det är inte uteslutet att i realiteten en kombination av dessa modeller skulle behöva användas – olika för olika branscher.

Av administrativa skäl måste också än mer sofistikerade modeller avvisas, t. ex. tanken att endast drabba överanvändning av energi och användning av olja, som kan ersättas lätt.

I detta sammanhang har från branschhåll föreslagits att åtminstone i vissa situationer skattebelastningen bör relateras till förädlingsvärdet och inte till saluvärdet. En sådan ordning har den förtjänsten att den skulle ge ett riktigare utslag i fall då det framför allt är genom den energitunga processen som konkurrens sker. De administrativa förutsättningarna för att tillämpa denna metod generellt torde emellertid vara begränsade.

Liksom hittills bör bränslen som använts som "råvara" i processen vara undantagna från styrmedelsskatt.

Vedråvara

Massa- och pappersindustrin svarar för en betydande del av det svenska nettoexportvärdet. Dess internationella konkurrensförmåga är starkt beroende av att energikostnaderna kan hållas på en i förhållande till konkurrentländerna acceptabel nivå. En grundläggande förutsättning för att branschen även i fortsättningen skall kunna spela en väsentlig roll för sysselsättning och export är att den inte genom statsmakternas ställningstaganden på energiområdet och på andra områden berövas nödvändiga delar av sitt råvaruunderlag. Av olika skäl råder en besvärande brist på virkesråvara. Skogsindustrin har som följd härav inte till fullo kunnat utnyttja sin kapacitet under de senaste åren, vilket lett till bortfall av betydande exportinkomster. Det är nödvändigt att avväga beskattningen så att vedråvarans pris inte drivs upp genom att en olämplig beskattning på andra produkter gör den begärlig som bränsle. Risken för att så skall ske är uppenbar med kommitténs förslag.

Beredskapsavgift

Direktiven utgår från att beredskapsavgiften på oljeprodukter skall ligga utanför den ifrågasatta omläggningen. Denna avgift som nu höjts vid flera tillfällen och i årets statsverksproposition föreslagits höjas ytterligare från 89 kr/m^3 till 118 kr/m^3 är en ren skatt som specialdestineras till vissa ändamål. Enligt min uppfattning bör den behandlas som en skatt. I den mån så ej sker är den uppenbarligen nu av sådan storlek att den är fullt tillräcklig för att avhålla från onödigt oljeutnyttjande. Det bör ihågkommas att för de ej mervärdeskatteskyldiga, främst hushållen, den genom infogandet av oleenergi i mervärdeskattesystemet i realiteten kommer att utgöra en belastning på ca 142 kr/m^3.

För att främja en övergång till svavelfattig olja kan sådana produkter lämpligen undantas från beredskapsavgift.

En eller flera skatter?

För näringslivet bör av skäl som jag förut anfört någon styrmedelsskatt inte uttas. En specifik oljebeskattning skulle, om den inte inskränks endast till eldningsolja 1, vålla svårigheter i hanteringen. Man bör därför överväga att förenkla skatteuppbörden på ett sådant sätt att för olja en högre mervärdeskatt uttas än för varor i allmänhet. Denna bör avvägas så att det förut nämnda beloppet, 150 à 200 kr/m^3, inflyter. Då skulle, utan att någon administration av styrmedelsskatten behövs, enbart de icke mervärdeskattepliktiga användarna träffas av den förhöjda skatten. Därigenom kommer visserligen skatten att helt anknytas till priset och inte till energiinnehållet, men denna effekt finner jag i varje fall i nuläget vara av förhållandevis ringa betydelse. De justeringar som av denna anledning gjorts i den föreslagna styrmedelsskatten är nämligen förhållandevis små. Även om man av lätt insedda skäl bör undvika manipulationer av denna art inom mervärdeskattesystemet, torde den ifrågasatta tekniken av administrativa skäl vara att föredra framför en speciell styrmedelsskatt. Det rör sig nämligen om lätt avgränsningsbara varor. Däremot anser jag inte att man bör gå så långt att man tillgodoser ett ev. önskemål att belasta exempelvis oljekondensverk och fjärrvärmeverk som använder olja (eller kol) genom att för dem föreskriva en begränsad avdragsrätt i mervärdeskattesystemet.

Beskattningsledet

På ett modernt skattesystem har man rätt att ställa det kravet att det är skattetekniskt och administrativt lätt att hantera. Det är också nödvändigt att systemets verkningar är så entydiga och lättfattliga att det inses av den berörda allmänheten. Mervärdeskattesystemet tillgodoser dessa önskemål i hög grad. Däremot kommer det uppenbarligen att vara svårare att utan mycket massiva informationsinsatser klargöra för allmänheten hur beskattningen träffar den energi vi använder om det av utredningen föreslagna dubbla skattesystemet införs. I synnerhet inträffar detta om mervärdebeskattningen varierar genom tillämpning av olika skattesatser i konsumentledet.

Genom att lägga beskattningen av el till det tidigare ledet har utredningen tillgodosett flera önskemål. Genom att begränsa elbeskattningen till vattenkraftverk och kärnkraftverk träffar man även överföringsförluster och samtidigt slipper man arbeta med speciella undantagsregler då det gäller kraftvärmeverk och olje- och kolkondensverk. Samtidigt minskas antalet skattskyldiga.

Å andra sidan uppstår komplikationer. I den mån man vill tillfälligt undanta viss elanvändning från beskattning eller tillämpa en lägre skattesats tvingas man att låta distributionsföretaget ha hand om kontrollen över villkoren medan det producerande kraftverket åtnjuter skattelättnaden vid källan. Detta kan leda till ett mindre flexibelt system.

Drivmedelsbeskattningen

Beskattningen av drivmedel i Sverige är redan i dag hög. Utredningen har inte ansett att någon ytterligare beskattning bör drabba drivmedlen utöver

vad som f. n. tas ut i form av allmän energiskatt, bensinskatt och beredskapsavgift. Det sagda gäller emellertid endast bensin och motoralkohol som inte läggs under mervärdebeskattningen. Dieselolja ges däremot en styrmedelsbeskattning som andra oljor; vilket höjer literpriset med 5 öre, utöver de 30 öre som f. n. uttas. Dieselolja dras också in under mervärdebeskattningen. Om inte någonting görs skulle detta betyda att dieseloljebeskattningen för driften av ett fordon som inte utnyttjas i sådan verksamhet, som äger åtnjuta avdrag för ingående skatt i systemet, skulle stiga med 48 öre/liter utan att något bärande motiv härför kan anföras. Sådan icke mervärdeskattepliktig verksamhet förefinns – förutom hos privatbilismen – i taxirörelse och verksamhet med kollektiv passagerartrafik. Kommittén har observerat problemen såvitt gäller den kollektiva persontrafiken, och föreslår därför vissa motåtgärder.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis finner jag, på skäl som ovan anförts, att någon styrmedelsskatt inte bör uttas av företagen. Av hushåll och andra icke mervärdeskatteskyldiga bör ingen annan styrmedelsbeskattning uttas än på olja och naturgas. Denna beskattning bör inrangeras i mervärdeskattesystemet för att förenkla administrationen.

3. Av *Gösta Dahlström*

De utredningar om ett förändrat energibeskattningssystem, som gjorts inom kommittén anser jag i huvudsak vara värdefulla och väl ägnade som underlag för beslut. I några avseenden anser jag dock att överväganden saknas och att förslagen går i mindre lämplig riktning. Det senare gäller de energipolitiskt och miljöpolitiskt betingade differentieringarna av den nya energiskatten.

Direktiven ger en klar anvisning om den modell som skall ligga till grund för skatteomläggningen. Detta innebär således att kommittén haft ganska snävt utrymme för sitt arbete. Den angivna modellen anser jag dock fullt acceptabel som utgångspunkt. Den möjliggör en allmän högprispolitik för energi i Sverige som bidrag till energihushållning. Vidare möjliggör den differentieringar av energiskatt för olika energibärare och energianvändningar, t. ex. med avseende på miljöbelastningar och andra externa kostnadseffekter. Genom undantag och nedsättningsregler kan också andra energipolitiska och industripolitiska styreffekter uppnås.

De avvikelser gentemot energiskattekommitténs förslag som jag vill markera är följande:

1. Till skillnad från kommittén anser jag att kol och olja långsiktigt sett bör ha samma energiskattesats i förhållande till respektive energibärares energiinnehåll. För sin inställning åberopar kommittén vissa allmänna principuttalanden om energipolitiken, men redovisar inte en klart angiven metod för hur en differentiering mellan olja och kol skall göras. För egen del anser jag att skatteprinciperna skall läggas fast långsiktigt för att ge beslutsfattarna i kommuner och företag ökad säkerhet. Bortsett från en miljöbetingad differentiering som berörs nedan anser jag en skattesats för kol på 166 kr./ton och på 230 kr./m^3 för tung eldningsolja mest naturlig (eller de något

modifierade tal som krävs för förenlighet med "statsfinansiell neutralitet" och skattesatsen 2 öre/kWh för el).

Som framgår av utredningsmaterialet är kolet klart konkurrenskraftigt jämfört med olja i sådana större energianläggningar, där det bör införas. Kommittén kunde ha fört ett resonemang om samhällsekonomiska grunder att tillämpa olika energiskattesats för olja resp. kol, t. ex. något lägre importbelastning per energienhet i kolfallet eller orealistiska prisförväntningar långsiktigt hos kommuner och företag. Men det har inte skett.

En övergångstid på högst fem år under vilken skattesatsen stegvis höjs från nuvarande 12 kr./ton anser jag kan accepteras.

2. För naturgasen anser jag att energiskatten bör sättas till noll i varje fall i skedet fram till år 2000, vilket motiveras av att naturgasens introduktion i hög grad bör ses i ett industripolitiskt sammanhang. Mycket stora naturgasreserver kan visa sig finnas i Norge. Naturgasen kunde spela roll i Sverige som en ny energi- och råvarukälla. Det finns en möjlighet att naturgas kan spela en särskild roll som partiell ersättning för el under och efter avvecklingsskedet för kärnkraften. Den frågan är f. n. inte fullt utredd men kan beräknas bli klarlagd inom loppet av några år. Med denna nedsättning av skattesatsen bör också miljöaspekterna anses vara beaktade.

3. Beträffande inhemska fasta bränslen finns risk för att en samhällsekonomiskt ineffektiv produktion växer fram i skuggan av ett avgiftsskydd som läggs på importerade bränslen. Lokala effekter på sysselsättning och inkomstbildning samt en speciell värdering av importersättning kan dock motivera att man undantar inhemska fasta bränslen under ett inledningsskede.

Torv och skogsenergi kräver olika behandling. Den senare kan inte sällan vara råvara till massa- och pappersindustrin, varför stödåtgärder till att producera flis för energiändamål i ett speciellt lokalt sammanhang kan försämra råvarutillgången för traditionell skogsindustri. Medan torven kan ges allmän befrielse från energiskatt anser jag att skattenedsättning för energiflis bör bli underkastad prövning, varvid regionala hänsyn kan tas.

4. På samma sätt som för olja anser jag att svavelfattigt kol bör behandlas lindrigare än kol med hög svavelhalt. Skillnaden bör baseras på en uppskattning av kostnader för bränsleavsvavling.

Som bakgrund till dessa markeringar i förhållande till energiskattekommitténs förslag vill jag nämna följande:

En kolanvändning i förhållandevis stor skala kommer att vara motiverad. Avsevärda miljörisker kommer till. Det är väsentligt att dessa bemästras ända från början på ett sådant sätt att energisystemets omstrukturering går att förena med de mål som satts upp för utsläppsbegränsning och motverkan av redan skedda miljöskador. Skattesystemet har här en kompletterande roll att spela. I främsta rummet bör administrativa styrmedel utnyttjas.

Den ökade användningen av kol bör planeras hårt från statsmakternas håll och företrädesvis avse stora eldningsanläggningar inom industri, fjärrvärmesystem och kombinerade kraftvärmeverk. Därmed kan miljöriskerna lättare hållas under kontroll. Fastbränslelagen är ett centralt instrument för att främja kol som bränsle i dessa fall. Däremot anser jag att man är inne på fel väg om man genom uppmjukade miljöregler och en energiskattemässig stimulans för kol på oljans bekostnad söker verka för utbredd kolanvändning i mindre eldningsanläggningar.

Kommittén har inte närmare utrett ur investeringskalkyler för kol resp. olja som bränsle ställer sig. För egen del anser jag att man också med strikta och acceptabla krav i miljöavseende har ett mer gynnsamt utfall företags-

ekonomiskt sett för kol i kalkyler för större anläggningar av ovannämnt slag. Ur samhällsekonomisk synvinkel kan kalkylen utfalla ännu mer gynnsamt till kolets fördel. I denna situation är det inte fel att tillämpa en lägre skattesats för kolbränsle men denna kommer bara vissa konsumenter eller företag tillgodo, beroende på centralt fattade beslut om kolutbyggnadens roll i energisystemet.

I den debatt som förs om kolets beskattning jämfört med oljan kommer starka företagsintressen och kommunalpolitiska intressen till uttryck. För att undvika snedvridningar är det viktigt att statsmakternas skattebeslut byggs på hållbara samhällsekonomiska överväganden.

Den s. k. beredskapsavgiften på olja måste beaktas i sammanhanget. Dess egentliga roll kan inte härledas ur namnet. Den spelar också en statsfinansiell roll och har varit ett provisoriskt medel att fördyra energin i hushållningssyfte. Om man skall renodla beredskapsaspekter måste olika energislag bedömas samtidigt, vilket inte skett. Det är troligen motiverat att belasta oljan extra med hänsyn till beredskapssynpunkter på energisystemet. I händelse av en fredskris får man räkna med lika stora problem att trygga kolförsörjningen som gäller för oljeleveranser. Vid avspärrning gäller något liknande. Det är visserligen sant att en fredskris lättare kan utlösas på grund av oljans geopolitiska läge, men den internationella kolhandeln kommer att beröras tämligen direkt. Detta resonemang leder till att kol i egenskap av importerat bränsle bör bära en lägre beredskapsavgift, medan de inhemska bränslena permanent blir undantagna.

Slutligen anser jag att besluten om den framtida energibeskattningen inte så förbehållslöst som skett kan knytas till enskilda uttalanden och avvägningar i energipolitiska propositionen 1980/81:90. Det finns anledning att fästa större vikt den resulterande samhällsekonomiska energikostnaden än som skett i propositionen. Både en forcerad nedpressning av den totala energianvändningen och oljeersättning med dyrare energislag medför högre energikostnad. Detta är en kritisk effekt i ett läge där den konkurrensutsatta sektorn anses har för höga relativkostnader. Den leder på ett eller annat sätt till ytterligare skärpta krav på återhållsamhet med löneutvecklingen.

I detta sammanhang noteras att kommittén upprepade gånger återvänder till energipropositionens ord om att "energipolitiken måste utformas med hänsyn till de samhällsekonomiska förutsättningarna". En så allmän sats kan aldrig bli en vägledning. Min uppfattning är att den samhällsekonomiska målsättningen måste sättas i centrum, varvid olika delmål behöver urskiljas. Ett sådant är strävan efter lägsta samhällsekonomiska energikostnad; ett annat mål är kravet på ett tillräckligt investeringsutrymme för den konkurrensutsatta sektorn och ett sammantaget relativt kostnadsläge för denna som kan ge en bestämd tillväxt. Slutligen bör i rådande strukturkris behovet att förbättra bytesbalansen beaktas. Vid sidan av samhällsekonomiska krav gäller den viktigaste avvägningen mellan ekonomi och miljöbelastning, då energisystemets huvuddrag skall utformas. Miljösträvandena måste läggas upp långsiktigt och bör inte sättas åt sidan t. ex. med hänvisning till att energibalansens tillförselsida skall ha ett visst utseende år 1990. Vad naturvårdsverket anfört i samband med energiskattekommitténs arbete anser jag värt att bli beaktat fullt ut.

Kommittén återger föredragande statsrådets ord att "en viktig utgångs-

punkt för energihushållningen under 1980-talet bör vara att energianvändarna får betala ett pris för att utnyttja olika energislag vilket så mycket som möjligt avspeglar de samhällsekonomiska kostnaderna för produktion och distribution av energin". Propositionen säger å andra sidan att "utgångspunkten bör vara en prissättning – inkl. skatt – som speglar målen inom energipolitiken".

Mycket viktiga aspekter på den framtida energibeskattningen är de som berör olika näringsgrenars nedsättnings- och dispenssystem. Här har kommittén skjutit upp ett ställningstagande med hänvisning till att ett detaljarbete skulle ta alltför lång tid. På denna punkt kommer viktiga frågor beträffande industrins struktur och fortsatta utveckling in i bilden. Innan propositionen avges bör bl. a. de fackliga organisationerna rådfrågas.

4. Av *Claes Ljungh*

Jag har för min dels dels en principiell invändning mot kommitténs förslag och dels en avvikande uppfattning om bestämningen av nivån för den s. k. styrskatten.

Jag anser att det övergripande målet för energipolitiken måste vara att den ges en sådan utformning att problemet med det svenska underskottet i bytesbalansen kan bemästras. Denna huvudmålsättning måste givetvis harmonisera med andra viktiga målsättningar för energipolitiken främst de miljöpolitiska övervägandena. Utifrån denna utgångspunkt kan jag inte acceptera att kol skall ges en prioriterad ställning framför användning av olja. Vare sig strikt ekonomiska eller miljöpolitiska motiv kan motivera detta.

Beträffande fastställandet av nivån för skattebelastningen anser jag att de kalkyler som legat till grund för bestämningen av den styrande skatten varit bristfälliga inte minst vad gäller investeringskostnaderna för kol respektive olja. Osäkerhet har även rått beträffande miljökraven för kol liksom storleksordningen av en eventuell beredskapsavgift för detta energislag. Investeringskalkylerna har därigenom baserats på mycket ofullständiga grunder. Av det skälet är det också svårt att värdera om styrskatten är rätt avvägd liksom hur den styrande skatten påverkar valet mellan dessa två energislag när inte hela kostnadsbilden är klar.

Jag vill för min del även göra den markeringen att det är viktigt att energipolitiken får en långsiktig lösning liksom att förändringarna sker på ett sådant sätt att anpassningar kan ske utan svåra störningar. Det kan i detta sammanhang framhållas att även en stabil energipolitik kan komma att kräva en viss flexibilitet vad gäller styrskattens utformning. Vid eventuella tillfälliga kraftiga förändringar av priserna på energiråvaran kommer givetvis konsumenternas pris för den utnyttjade energin också att förändras markant. För att inte rycka undan de förutsättningar som gällt vid val av energisystem kan vid sådana tillfällen vissa anpassningar av styrskatten vara nödvändig. De som väljer ett energisystem utifrån förhållanden som gäller vid en viss tidpunkt måste vara tillförsäkrade att inte dessa förutsättningar förändras genom tillfälliga kraftiga avvikelser från den långsiktiga energiprisutvecklingen. Då förloras möjligheten till långsiktig målmedveten energiplanering.

5. Av *Palle Andersson*

1. Energipolitisk differentiering

Direktiven för Energiskattekommittén anger att en energipolitiskt betingad energiskatt skall utformas, avgränsas och avvägas med beaktande av miljöeffekter och försörjningstrygghet m. m. Det betonas också att kommittén särskilt bör undersöka möjligheterna att utforma skatten så att den främjar användingen av sådana energikällor och energival som ersätter olja. Den rimliga innebörden av denna skrivning bör vara att energianvändingen inriktas mot en ökad användning av inhemsk energi. Kommitténs förslag är emellertid istället inriktat på en politik där varje annat energislag än olja prioriteras.

Enligt min uppfattning bygger denna ståndpunkt delvis på en ögonblicksbild från krisåret 1979, delvis också på en starkt tilltro till möjligheten att ersätta olja med andra importerade bränslen och tillförselsäkerheten beträffande dessa bränslen. Under den period som arbetet inom kommittén fortgått har skett påtagliga förändringar i omvärlden, vilka icke tillräckligt beaktats. En sådan omständighet är konsumtionsutvecklingen på oljeprodukter i världen så väl som i Sverige. Oljeförbrukningen har minskat långt snabbare än vad man tidigare antagit vara möjligt i Sverige från 29 milj. m^3 år 1979 till 25,6 milj. m^3 år 1980 och ca 23,0 milj. m^3 1981.

Importandelen oljeprodukter från Persiska Viken minskar kraftigt medan andelen från Nordsjöområdet ökar. Antalet möjliga exportländer för olja är stort medan antalet möjliga kolleverantörer är väsentligt mycket färre. Av allt kol som bryts är det endast ca 8 % som handlas mellan länder, resten förbrukas internt.

På motsvarande sätt vill jag hävda att naturgas ur leveranssäkerhetssynpunkt icke kan bedömas som mer gynnsamt än olja. Dels kommer naturgasen från exakt samma områden som oljan. Det är knappast mer säkert att erhålla naturgas från Nordsjön än olja från Nordsjön. Dels är känsligheten för avbrott i naturgasleveranser avsevärt mycket högre än känsligheten för avbrott i oljeleveranser, eftersom möjligheter för alternativ distribution saknas.

Oljeförbrukningen drivs av ekonomiska skäl snabbt i den av statsmakterna önskade riktningen. Det är viktigt att understryka vad som sägs i energipropositionen, nämligen att Sverige även framgent kommer att och bör vara beroende av olja för en väsentlig den av sin energiförsörjning. Det vore då olyckligt om man genom alltför drastiska åtgärder i inledningsskedet ströp oljeförbrukningen i sådan utsträckning att den senare inte kan nå upp till den nivå som kan krävas under 1990-talet och senare.

2. Miljödifferentiering

I enlighet med direktiven har kommittén granskat möjligheterna till en miljöbetingad differentiering av skattesatserna. Mot bakgrund av en utredning som gjorts inom Naturvårdsverket har föreslagits skattereduktion för oblyad bensin, för tjocka eldningsoljor innehållande mindre än 0,7 % svavel samt för gas medan reduktionens storlek för extra lågsvavligt kol

lämnas öppet. Förslaget uttalar avsevärd osäkerhet beträffande såväl möjligheterna att nå effekt av de föreslagna åtgärderna som om nedsättningarnas storlek.

Den s. k. Bilavgaskommittén behandlar avgasproblematiken samlat, inte isolerat till bly. Det har därvid konstaterats att blyproblemet i mycket väsentliga avseenden har lösts genom den neddragning som under några år skett från en högsta tillåtna blyhalt i bensin på 0,8 till 0,15 gram/liter, kombinerat med en förutsedd och planerad avtrappning av konsumtionen.

I stället har andra aspekter avseende miljöfaror emanerande från bensin trätt i förgrunden. Om man skall lösa dessa problem krävs bestämmelser om avgasrening. Ett genomförande av krav på avgasrening påkallar emellertid lösningar för områden större än Sverige. Kostnadsmässigt skulle i initialskedet ett införande av oblyad bensin vara utomordentligt betungande. Två grupper inom Bilavgaskommittén arbetar f. n. med problemet. Den ena behandlar kostnader förenade med distribution, den andra tillkommande produktionskostnader. Enbart merkostnaden för distribution har beräknats uppgå till ca 1 miljard kronor.

Lågsvavlig tjockolja med svavelinnehåll understigande 0,7 % kan erhållas blandningsvis. Tillgången på sådan olja är starkt varierande och prisdifferensen mellan denna produkt, tjockolja med 1,0 % svavel och normalsvavlig tjockolja med 2,5 % svavel varierar kraftigt. Endast för de fall tillgången på mycket lågsvavliga kvaliteter är god kan således en prisdifferens i den föreslagna storleken beräknas få effekt, men då marginellt.

Till detta kommer att effekten i försurningshänseende av en ytterligare nedtrappning av svavelhalten i tjockoljorna kan beräknas bli obetydlig. Svavelutsläppen har p. g. a. minskad eldningsoljeförbrukning blivit mycket mindre än som förutsågs i tidigare prognoser. Utredningen "Kol, hälsa, miljö" anser sig t. o. m. kunna medge högre svavelutsläpp vid kolanvändningen än som gäller idag och som motsvarar de regler som gäller för den normalsvavliga eldningsoljan.

I betänkandet påpekas också svårigheterna att fastställa en rimlig rabatt för kol med extra låg svavelhalt. I andra sammanhang har rests krav på högre toleransnivå i vad gäller svavelhalt i kol än i olja. För min del vill jag understryka att olika värderingar av miljön betingade av om den "förstörs" med svavel från olja eller från kol rimligtvis inte bör komma ifråga.

Sammanfattningsvis måste jag alltså konstatera *dels* att det för dagen icke är möjligt att med rimlig säkerhet bestämma vilken skatterabattering som bör införas på respektive produkter för att en sådan rabattering skall leda till användning eller krav på användning av miljövänliga produkter, *dels* att en skatterabattering av produkter med lägre blyhalt respektive lägre svavelhalt ger en fokusering på miljökomponenter som i sig givetvis är riskabla men som till största delen redan har beaktats av lagstiftningen. Däremot tar differentieringen inte hänsyn till andra miljöfarliga komponenter och kan därför leda till en snedvridning av intresset från dessa till bly och svavel.

Frågan om införandet av differentierade skattesatser bör anstå till dess samtliga nu pågående utredningar avseende miljöeffekter av bilavgaser samt kol och andra emissionsfarliga produkter avslutats och en mer samlad bild kan erhållas.

3. *Bestämning av skattesatser*

Enligt direktiven bör energiområdet inrymmas under mervärdeskatt. Detta innebär en kraftig överföring av skattebördan från industri till enskilda hushåll, vilket totalt sett medför en mycket kännbar fördyring av boendet för hyresgäster och villaägare.

Enligt min uppfattning måste effekten av att energin läggs under mervärdeskatt beaktas sammantaget med effekten av den ökning av skattebördan på oljeprodukter som skett under den tid kommittén verkat. Sedan direktiven gavs i mars 1979 har eller kommer således skatter och avgifter på bensin att öka från 1 090 kr/m^3 till i 1981 års statsverksproposition föreslagna 1 710 kr/m^3 och på eldningsoljor från 62 kr/m^3 till 371 kr/m^3. Det är orimligt att låta stora konsumentgrupper, som ofta återfinnes i svaga inkomstklasser, belastas med dels dessa extremt kraftiga skattehöjningar, dels ytterligare börda i form av mervärdeskatt. Samma skäl som talar för att bensin undantas från mervärdeskatt talar för att eldningsoljor undantas.

6. Av *Sven Lalander*

Ett inlänkande av energiförsörjningen i momssystemet är logiskt och medverkar till en rationell resursallokering i samhället. Det innebär en mellan de olika energiformerna neutral beskattning. Jag ansluter mig till denna huvudlinje i betänkandet.

Enligt utredningens direktiv bör momsbeskattningen på energiområdet kompletteras med en energipolitiskt motiverad skatt, som tages ut i producent- och importledet (en "styrmedelsskatt"). Den borde även avse att öka inkomsterna från den nya energibeskattningen, så att de åtminstone motsvarar inkomsterna från nuvarande energibeskattning. Kommittén har valt en så hög energiskatt, att betydande komplikationer uppstår, samtidigt som en enligt min uppfattning ej motiverad sänkning av den allmänna momsbeskattningen föreslås. Jag kan ej ansluta mig till detta förslag.

Vid slutet av kommittéarbetet har kommittén kommit att föreslå väsentliga och svårmotiverade undantag från den allmänna momsbeskattningen, dels för fjärrvärmeleveranser, dels övergångsvis för oljeprodukter. Dessa strider enligt min uppfattning mot den av kommittén uppsatta målsättningen för den nya energibeskattningen. Jag motsätter mig bestämt dessa ologiska undantagsregler.

Enligt min uppfattning torde huvudprincipen i en ny energibeskattning vara energins inlänkande i momssystemet. Om detta ger otillräckliga statsinkomster, bör en låg "styrmedelsskatt" kunna införas, ungefär som skisseras i utredningens alternativ II.

Den särskilda energiskattens storlek

Industrin och övriga näringsidkare drabbas ej av den del av energibeskattningen som införes i momssystemet. Kommittén har därför föreslagit att den nya särskilda energiskatten bör väljas lika hög som nuvarande energibeskattning. Det härigenom uppträdande inkomstöverskottet från energibeskattningen (genom momsbeskattningen av de slutliga konsumenterna) föreslår kommittén balanseras av en generell sänkning av den allmänna momsbe-

skattningen. Detta leder till en kraftig höjning av den totala energibeskattningen för de slutliga energikonsumenterna och till en väsentlig ökning av uppvärmningskostnaderna för bostäder och andra lokaler.

Kommittén har ej genomfört någon detaljerad analys av hur den sänkta momsbeskattningen inverkar på samhällsekonomin. De framlagda beräkningsexemplen för förslagets inverkan på olika konsumentgrupper är mycket schematiska. Således har ej beaktats att de hushåll, som lagt ned de största kostnaderna för att sänka sin energiförbrukning (t. ex. genom förvärv av moderna, väl isolerade småhus) sannolikt har lägre disponibla inkomster för annan konsumtion än de hushåll, som fortfarande har hög energiförbrukning. Kommitténs förslag medför sannolikt mycket betydande kostnadsökningar för väsentliga kategorier av hushåll, som ej har möjlighet att kompensera sig härför genom en ytterligare sänkning av energiförbrukningen.

Den mycket kraftiga stegringen av priset på oljeprodukter under de senaste åren, och de kontinuerligt stigande priserna på kol under det senaste året, har fört upp kostnaden för utnyttjningen av de importerade fossila bränslena till en hög nivå. Från svensk ekonomisk synpunkt kan man idag tala om en katastrofalt hög oljeprisnivå. Det har medfört starka incitament till energibesparing genom en mänd olika åtgärder. Införandet av energin i momssystemet kommer att ytterligare öka den slutliga konsumentens bränslekostnader. Från energihushållningssynpunkt är det därför ej nödvändigt att därutöver belasta konsumenterna med en hög särskild energiskatt.

Den svenska industrin är utsatt för en mycket hård internationell konkurrens på såväl export- som hemmamarknaden. Dagens höga energipriser har medfört att största möjliga energihushållning är ett livsvillkor för industrin. Det krävs därför ej en extra energiskatt för att industrin skall begränsa energiförbrukningen i största möjliga utsträckning.

De höga energipriserna har medfört att statsmakterna tvingats kraftigt begränsa nuvarande energibeskattning för en relativt betydande del av industrin och näringslivet i övrigt (t. ex. järnvägar och trädgårdsnäring). Begränsningsreglerna ger utrymme för svåra avvägningar, snedvriden resursanvändning och ett ej oväsentligt administrativt merarbete. Enligt kommitténs förslag måste dessa betydande undantagsregler bibehållas. Det visar att den nya energiskatten satts för hög.

Differentiering av den särskilda energiskatten

Kommitténs beräkning av en energilikformig beskattning som utgångspunkt för en differentiering av den nya, särskilda energiskatten synes mig rimlig. Det bör beaktas, att elenergin kommer att beskattas högre än enligt utredningens beräkningsexempel (2 öre/kWh i produktionsledet), beroende på beskattningen av utnyttjade bränslen i de konventionella värmekraftverken. Vidare bör beaktas att energiskatten i alternativ II ökas genom att nuvarande dispenser från energiskatt kan kraftigt minskas.

Utredningens diskussion om lämplig differentiering av energiskatten med hänsyn till miljöpolitiska och energipolitiska motiv visar på svårigheterna att åstadkomma en logisk och invändningsfri differentiering. Svårigheterna blir

givetvis större ju högre energibeskattning som väljes. Svavelhaltiga bränslen (svavelfattig Eo 2–5) liksom inhemska bränslen drabbas ej av extra avgifter. Endast vaga energipolitiska motiv synes ligga bakom det slutliga kommitté-förslaget. Detta är olyckligt, eftersom den logiska bakgrunden till differentieringen av energiskatten härigenom blir oklar. Ovanstående svårigheter minskas radikalt vid en lägre särskild energiskatt enligt utredningens alternativ II.

Det viktigaste argumentet för en särskild differentierad energiskatt vid sidan av momssystemet synes vara att favorisera de inhemska bränslena. Det måste emellertid vara felaktigt att av denna anledning öka energiskatten för alla övriga energiformer. Det bör finnas bättre metoder att subventionera de inhemska bränslena.

Den särskilda energiskatten på elenergi leder till betydande problem för samkörningen mellan de nordiska kraftföretagen. I princip leder en sådan elskatt till minskad avsättning av tillfälliga kraftleveranser i Sverige till förmån för avsättning i de nordiska grannländerna, som ej har sådan beskattning. Det kan vid så hög energiskatt som kommittén föreslagit leda till en belastning på den svenska handelsbalansen av åtskilliga tiotal miljoner kronor per år. Det kan undvikas genom generell befrielse från energiskatt för tillfälliga kraftleveranser.

Då tillfälliga kraftleveranser prissättes efter den dyraste marginella kraftproduktionen, kommer enligt kommitténs förslag skatteinnehållet i sådana leveranser under betydande delar av året att bestämmas av skatten för de fossila bränslen som då utnyttjas i konventionella värmekraftverk. Skatteinnehållet i sådana leveranser kommer därigenom att variera med det aktuella produktionsskiktet. För att ej förorsaka en oekonomisk produktionsfördelning mellan de nordiska kraftstationerna, bör skatteavlyftet vid export tillåtas variera och ej begränsas till 2 öre/kWh.

Minskad momsbeskattning för fjärrvärmesystem m. m.

Kommittén har föreslagit att momsavgiften för fjärrvärme och stadsgas begränsas till 60 % av den normala momsbeskattningen. Som motivering härför anges dels att fjärrvärmesystem mombelastas för fjärrvärmeverkens avgifter för kulvertsystemen, dels att fjärrvärmeverkens konkurrensförmåga gentemot individuella hetvattencentraler blir otillräcklig.

Enligt momssystemets principer skall den till de individuella konsumenterna levererade energin momsbeläggas. Det gäller för alla energiformer inkl. olja och inhemska bränslen, som även har ej försumbara distributionskostnader. De relativt sett största överförings- och distributionskostnaderna uppkommer emellertid för de ledningsbundna energiformerna: fjärrvärme, elenergi och gas. Överförings- och distributionssystemen möjliggör å andra sidan en centraliserad och mera effektiv produktion. Deras andel av de totala leveranskostnaderna (exkl. skatt) kan uppskattas uppgå till:

	Fjärrvärme, %	Elenergi, %
Större abonnenter (100–500 kW)	15–20	20
Enfamiljshus (ca 10 kW)	20–25	40

Elenergin drabbas väsentligt hårdare än fjärrvärme av att momsbeskattningen träffar även överförings- och distributionskostnaderna. Den försämrade konkurrenskraften gentemot individuella oljepannor gäller därför i högre grad för elvärme än för fjärrvärme. Med nuvarande utveckling av energiförsörjningen på uppvärmningsområdet under 1980-talet kommer elvärmen att stå för en allt större del av uppvärmningsbehovet inom glesbebyggelsen, medan fjärrvärmen alltfort ansvarar för de stora tätorternas uppvärmning. (Man skulle kunna säga att elförsörjningen distribuerar den verkliga fjärrvärmen, medan den konventionella fjärrvärmeförsörjningen står för "närvärmen".) En diskriminering av elenergin från mervärdesskattesynpunkt i förhållande till fjärrvärmen innebär därför en subventionering av de stora tätorterna på glesbygdens bekostnad.

Utöver den permanenta nedsättningen av momsen för fjärrvärme och stadsgas föreslår kommittén under en övergångsperiod en begränsning av momsbeskattningen för all oljeanvändning. Båda dessa förslag förändrar radikalt diffenrentieringen mellan de olika energiformerna. Om dessa förslag genomföres, kommer den av kommittén fastlagda målsättningen för avvikelserna från den energilikformiga beskattningen praktiskt taget helt att frångås.

Sammanfattning

Kommittén har föreslagit en relativt hög särskild energiskatt och en kompenserande sänkning av den allmänna momsbeskattningen. Motivet härför har angetts vara att få en tillräckligt kraftig styrning mellan de olika energiformerna, speciellt inom näringslivet som ej drabbas av momsbeskattningen. Förslagets differentiering mellan de olika energiformerna bygger emellertid väsentligen på vagt definierade energipolitiska målsättningar. Den relativt höga energiskatten nödvändiggör att nuvarande skattebefrielse och skattedispenser inom näringslivet bibehålles i oförändrad omfattning. Därigenom bortfaller den kanske viktigaste funktionen hos den föreslagna energiskatten. Om föreslagna övergångsbestämmelser och ifrågasatt begränsning av skattebelastningen för fjärrvärmen genomföres, kommer den av kommittén fastlagda målsättningen för differentieringen praktiskt taget helt att frångås.

En elskatt i produktionsledet komplicerar samkörningen med de nordiska grannländerna. För att undvika en felaktig optimering av den nordiska energiförsörjningen bör skattebefrielse även fortsättningsvis ges för tillfälliga kraftleveranser samtidigt som skatteinnehållet i exportleveranser bör avlyftas.

Enligt min uppfattning bör den särskilda energiskatten ej väljas högre än som erfordras för att den nya energibeskattningen ej skall ge minskade totala skatteintäkter. Flertalet av här påvisade nackdelar med kommitténs förslag bortfaller härigenom.

7. Av *Dan Näsman*

Energiskattekommittén har haft i uppdrag att utarbeta ett förslag till energibeskattning som innebär att dels energi i olika former beläggs med mervärdeskatt, dels en energipolitiskt betingad styrmedelsskatt införs i

import- och producentledet. I utredningsdirektiven framhölls bl. a. det angelägna i att energibeskattningen utformas så att bästa möjliga energipolitiska styrfunktion uppnås, och särskilt så att användningen av sådana energikällor och energiråvaror som kan ersätta olja främjas.

I ett inledande skede av kommitténs arbete analyserades en rad olika frågor av principiell, skatteteknisk och fördelningsmässig natur. Analysen skedde väsentligen i anslutning till ett stort antal alternativa skattekonstruktioner vars effekter belystes översiktligt genom ett förtjänstfullt arbete av sekretariatet. På grundval av detta material intogs av kommitténs majoritet ett antal preliminära ståndpunkter som vägledning för det fortsatta, mera detaljerade utredningsarbetet. Arbetet inriktades sålunda härefter mot ett huvudalternativ som bl. a. innebar

- att en styrmedelsskatt av ungefär samma totala omfattning som den nuvarande energiskatten införs,
- att drivmedel även fortsättningsvis beskattas utanför mervärdeskattesystemet,
- att mervärdeskatt (utan nedsättning) utgår på all annan energi än drivmedel och
- att den ökade totala energibeskattningen kompenseras genom en generellt sänkt mervärdeskattesats.

Utifrån dessa förutsättningar inriktades det fortsatta arbetet på närmare analys och överväganden av hur differentieringen av styrmedelskatten mellan olika energislag skulle utformas för att bidra till att styra energianvändningen enligt de under våren 1981 av riksdagen beslutade riktlinjerna för energipolitiken under 1980-talet. I detta skede arbetades också miljöpolitiska hänsyn in i styrmedelskatten. Resultatet av dessa överväganden framgår av tabell 5.2 i kapitel 7.

Om de föreslagna differentieringarna av styrmedelsskatten kan generellt sägas att de ligger i linje med de beslutade energipolitiska riktlinjerna såtillvida att samtliga alternativ till olja får en gynnsammare beskattning än olja. Att de inhemska bränslena helt befrias från styrmedelskatt och att de importerade bränslen som kan ersätta olja skattemässigt placeras i en kategori mellan olja och inhemska bränslen framstår som ett naturligt uttryck för de energipolitiska strävandena. Det bör i sammanhanget understrykas att de överväganden som har resulterat i tabell 5.2 skedde mot bakgrund av att beskattningen i konsumentledet förutsattes vara neutral genom att samtliga energislag belastas med mervärdeskatt utan nedsättning.

I ett hänseende måste emellertid konstateras att den föreslagna skattedifferentieringen medför en styreffekt som klart motverkar ett genomförande av den beslutade energipolitiken. Den kraftiga höjningen av skatten på kol skulle försvåra den i riksdagens beslut angivna kolintroduktionen inom energiförsörjningen. Därmed skulle ett av elementen i det beslutade oljeersättningsprogrammet äventyras. De modellsimuleringar som gjorts för att analysera konsekvenserna av förslagen visar i själva verket att en uppbromsad kolintroduktion blir den mest påtagliga effekten av den nya skatten jämfört med en referenskalkyl baserad på nu gällande skattesatser (jfr tabell 8.3, kap. 8).

På ytterligare ett par punkter kan de i tabell 5.2 angivna differentieringarna ifrågasättas. Dels framstår den mycket låga beskattningen av naturgas

som en omotiverad, och från styrmedelssynpunkt verkningslös, subventionering till naturgasanvändarna med hänsyn till det redan befintliga statliga engagemanget i form av bl. a. garanterad förlusttäckning för den hittills beslutade naturgasintroduktionen i södra Sverige. Dels synes det, vad gäller drivmedelsbeskattningen, svårt att från energipolitisk synpunkt motivera en gynnsammare behandling av etanol än metanol. Även om etanol, såvitt nu kan bedömas, har större förutsättningar att bli baserad på inhemska bränslen än metanol torde inte försörjningstryggheten motsvara den som annars förknippas med inhemska bränslen genom att den jordbruksmark som under normala förhållanden skulle kunna utnyttjas för etanolframställning i ett avspärrningsläge finge tas i anspråk för livsmedelsproduktion.

Den tyngsta invändningen måste dock riktas mot förslagen att under en tvåårsperiod minska mervärdeskatten på oljeprodukter till 60 procent av full mervärdeskatt och att permanent förfara på samma sätt med stadsgas och hetvattenleveransen från fjärrvärmesystem. De avvägningar av hur hög styrmedelsskatten bör vara för olika energislag som dessförinnan hade utarbetats, och resulterat i de skattesatser som framgår av tabell 5.2, blir härigenom helt åsidosatta. Förslaget att nedsätta mervärdebeskattningen för oljeprodukter leder till kraftigt minskade incitament att ersätta olja med fasta bränslen, värmepumpar eller el. Beloppsmässigt innebär det att kostnaden för en m^3 olja minskar med 115–155 kronor.

Det nya energiskattesystemet kommer därigenom inte att bidra till att undanröja det från energipolitisk synpunkt allvarliga problem som det mycket höga oljeberoendet inom uppvärmningssektorn utgör i alls den utsträckning som åsyftas med differentieringarna av styrmedelsskatten. Vidare bryter särbehandlingen av vissa energislag inom mervärdeskattesystemet mot själva grundtanken bakom det nya skattesystemet; att styrimpulserna skall förmedlas genom en energiskatt i tidiga led och att beskattningen i konsumentledet skall vara neutral och likformig med beskattningen av annan slutlig konsumtion.

Att som nu föreslås, införa en nominellt hög styrmedelskatt i tidiga led och därefter eliminera dess verkningar dels för omkring 40 procent av industrins energianvändning genom ett omfattande dispenssystem, dels inom bostads- och servicesektorn genom differentierad mervärdebeskattning, framstår som mindre välbetänkt. Med beaktande av att kommunikationssektorns energibeskattning knappast påverkas av förslagen betyder detta att de skattesatsdifferentieringar som kommer till uttryck i styrmedelsskatten enligt tabell 5.2 skulle få avsedd verkan endast för ca 25 procent av den svenska energianvändningen.

Om det av fördelningspolitiska eller andra skäl bedöms vara omöjligt att genomföra en så omfattande skatteomläggning i ett steg som skulle bli följden av ett samtidigt genomförande av den i tabell 5.2 angivna styrmedelskatten och ett införande av mervärdebeskattningen (enligt 100-procentregeln) av energi är den naturliga modifieringen att i ett inledande skede begränsa nivån på styrmedelsskatten. Genom ett sådant förfarande kan den relativa skattebelastningen på olika energislag bibehållas enligt de differentieringar som har utarbetats.

Fjärrvärmeutbyggnadens strategiska betydelse för såväl oljeberoendets avveckling inom uppvärmningssektorn som elefterfrågans långsiktiga till-

fredsställande kräver särskilda överväganden. Även av miljöskäl är det angeläget att utan onödig tidsutdräkt ta till vara de möjligheter att minska utsläppen av svavel och andra föroreningar som en fjärrvärmeutbyggnad ger. Ett nytt skattesystem får inte leda till att en fastbränslebaserad fortsatt utbyggnad försvåras. Det bör dock understrykas att det är en utbyggnad baserad på just fasta bränslen som bör stimuleras. Förslaget att sänka mervärdeskattesatsen för alla fjärvärmeleveranser framstår därför inte som den mest naturliga lösningen.

Ett väsentligt krav som bör ställas på ett nytt skattesystem utöver vad som tidigare har nämnts är att dess verkningar skall vara såpass entydiga och lättfattliga att de klart framgår för den energianvändande allmänheten. Det skall dessutom vara skattetekniskt och administrativt lätthanterligt. Även från dessa utgångspunkter kan kritik riktas mot ett skattesystem vars samlade styreffekter framkommer genom ett samspel mellan en nominell styrmedelskatt i tidiga led, omfattande dispensregler för väsentliga grupper av energianvändare och en med olika skattesatser varierad mervärdebeskattning i konsumentledet.

För att en genomgripande omläggning av energiskattesystemet skall vara motiverad krävs att den otvetydigt medför väsentliga förbättringar jämfört med det nuvarande systemet. Det finns med hänsyn härtill anledning att erinra om att det nuvarande skattesystemet genom ett antal betydande förändringar av skattesatserna för olika energislag har blivit väsentligt bättre anpassat till de energipolitiska målen än det var när direktiven till energiskattekommittén skrevs för ca tre år sedan. Det framstår därför som motiverat att nu, när de närmare förutsättningarna för att göra en omläggning enligt de riktlinjer som gällt för kommitténs arbete har klargjorts, göra en samlad bedömning av fördelar och nackdelar med en genomgripande skatteomläggning jämfört med en mera begränsad översyn i syfte att undanröja återstående brister i det nuvarande energiskattesystemet.

Appendix 1 Direktiv

Departementschefen, statsrådet Mundebo, anför.

I vårt skattesystem ingår ett flertal indirekta skatter som berör eller har nära anknytning till energiområdet. Denna beskattning omfattar i dag allmän energiskatt på bensin, motorbrännolja, eldningsolja, kolbränslen och elkraft, särskilda skatter på bensin och gasol, mervärdeskatt på andra bränslen än sådana som omfattas av den allmänna energiskatten, kilometerskatt som ersatt tidigare utgående skatter på motorbrännolja samt slutligen särskild beredskapsavgift på bensin och mineraloljor.

Energibeskattningen har f. n. i stor utsträckning en av statsfinansiella skäl motiverad utformning. Utsprunglingen infördes skatter på motorbränslen liksom på innehav av motorfordon för att finansiera vägväsendets utbyggnad och underhåll. Denna specialdestinering av de s. k. automobilskattemedlen kommer att upphöra budgetåret 1980/81. Den allmänna energiskatten infördes år 1957 av delvis energipolitiska skäl, men den är numera närmast att betrakta som ett komplement till mervärdeskatten.

Den särskilda beredskapsavgiften har till syfte att finansiera dels en utökad beredskapslagring av oljeprodukter, dels stöd till prospektering efter olja och naturgas.

Skatten på energi är en kostnad för alla energiförbrukare. Energiskattens kostnadsfördyrande effekt på näringslivets bränsle- och kraftförbrukning har dock mildrats genom särskild lagstiftning om nedsättning av energiskatt för trädgårdsnäringen och industrin. Dessutom gäller att industrins förbrukning av elkraft utöver 40 000 kWh per år belastas med energiskatt om 2 öre per kWh mot 3 öre för annan förbrukning. Om det energiskattebelagda området i stället omfattades endast av mervärdeskatten skulle någon faktisk skattebelastning för näringslivet inte uppkomma. Skatten på energi skulle då utgöra avdragsgill ingående mervärdeskatt för företagen.

Under senare år har ställts helt andra krav än tidigare på en aktiv och målmedveten energipoltik från statsmakternas sida. Dessa krav förstärktes genom den s. k. oljekrisen 1973–74. Kraftfulla åtgärder av skilda slag måste till för att trygga vår energiförsörjning och sysselsättning och därjämte ge oss större handlingsfrihet och ökat oberoende för framtiden. Härvid uppmärksammades även möjligheten att utnyttja energibeskattningen som ett aktivt energipolitiskt instrument.

Mot denna bakgrund tillkallades i oktober 1975 energiskatteutrdningen (Fi 1975:07) med uppdrag att undersöka möjligheterna att begagna energibeskattningen som ett medel att spara energi och styra energiförbrukningen

och att lägga fram förslag härom. Utredningsuppdraget överfördes på den energikommission (I 1976:05), som regeringen i december 1976 tillkallade med uppgift bl. a. att ta fram underlag för ställningstagande till den svenska energipolitikens framtida inriktning. De för kommissionen utfärdade direktiven överensstämde i fråga om energibeskattningen nära med de direktiv som meddelats för den avvecklade energiskatteutredningen. Genom tilläggsdirektiv (Dir 1978:19) gavs kommissionen emellertid också möjlighet att ta upp och belysa dels frågan om att inrymma energiskatten under mervärdeskatten, dels frågan om möjligheterna att kombinera en mervärdeskatt på energi med beskattning av energi anpassad efter produktionssättet.

Energikommissionen lämnade i februari 1978 sitt huvudbetänkande (SOU 1978:17) Energi, vilket i juni 1978 följdes av slutbetänkandet (SOU 1978:49) Energi Hälso- miljö- och säkerhetsrisker. I huvudbetänkandet redovisade kommissionen sina överväganden och förslag i skattefrågan på grundval av rapporter från en till kommissionen knuten expertgrupp med uppgift att behandla frågor om energipolitiska styrmedel. Resultatet av denna styrmedelsgrupps arbete återfinns i en huvudrapprt (Ds I 1977:15) Styrmedel för en framtida energihushållning jämte tre bilagor (Ds I 1977:16–18) och i en slutrapport (Ds I 1978:7) Styrmedel och energikommissionens energibalanser jämte bilaga (Ds I 1978:8). Skattefrågorna behandlas mera ingående i en fristående delapport Beskattningens roll i energipolitiken, som är intagen i slutrapporten som bilaga 1. Denna delrapport finns även intagen som bilaga 3 i kommissionens huvudbetänkande.

Energikommissionen uttalade i huvudbetänkandet (s. 597 f) att beskattningen utgör ett av de övergripande styrmedel som erbjuder goda möjligheter att på lång sikt påverka energianvändning och energitillförsel. Kommssionen föreslog en fortsatt utredning av frågan om beskattning av energi inom mervärdeskattens ram i kombination med en energiskatt i import- och producentledet. I det fortsatta utredningsarbetet borde särskilt beaktas möjligheten att markera energiskattens styrmedelsfunktion genom skattesatsdifferentieringar och undantag. Dessa skulle ha till syfte dels att tillgodose kraven på en samhällsekonomiskt avvägd beskattning som tar hänsyn till miljöeffekter, försörjningstrygghet m. m., dels att underlätta utbyggnaden av mottryckskraft och introduktionen av nya energikällor.

Energibeskattningen borde, uttalade kommissionen vidare, ses som en del i ett samhällsekonomiskt avvägt prissystem. Då olika system för prissättningen tillämpas inom energiområdet borde de framtida principerna för denna prissättning liksom för de i sammanhanget viktiga investeringskalkylerna utredas närmare. Detta utredningsarbete borde enligt kommissionen lämpligen ske tillsammans med den fortsatta utredningen om energibeskattningen.

Utöver nu nämnda förslag rörande den mera centrala energibeskattningen föreslog kommissionen ytterligare energipolitiskt betingade åtgärder med anknytning till beskattningen. Sålunda föreslogs, i syfte att hålla nere energiförbrukningen inom transportsektorn, att åtgärder skulle vidtas för att stimulera samåkning och kollektivt resande. Enligt kommissionen borde därför ändrade skatteavdrag för resa i bil mellan bostad och arbete utredas. Vidare föreslog kommissionen att en differentiering av den årliga bilskatten

till förmån för lättare och bensinsnålare bilar skulle genomföras.

Bland andra av kommissionen framförda förslag, vars genomförande kan kräva särskilda skattemässiga beaktanden, kan nämnas åtgärder för att stimulera inhemsk tillverkning och användning av syntetiska drivmedel samt åtgärder för att stimulera utnyttjandet av små kraftverk och utnyttjandet av bl. a. torv, biomassa, sol och vind för energialstring.

Vid den omfattande remissbehandlingen av kommissionens betänkanden har de remissinstanser som tagit upp skattefrågorna allmänt anslutit sig till förslaget om en fortsatt utredning av frågan om en omläggning av energibeskattningen. Vissa synpunkter har därvid förts fram beträffande en omläggning enligt de av kommissionen förordade riktlinjerna men också beträffande lämpligheten av att utnyttja beskattningen som ett energipolitiskt styrmedel.

Mot bakgrund av vad nu anförts vill jag framhålla följande. Den framtida tillförseln av energi kommer att möta svårigheter genom knapphet på vissa energiråvaror, ökande priser och miljöproblem. Det är därför angeläget att energin utnyttjas på bästa möjliga sätt. Målet bör vara att vi på lång sikt kan klara vår energiförsörjning med uthålliga, helst förnybara och inhemska, energislag med minsta möjliga miljöpåverkan.

Liksom energikommissionen anser jag att skatteinstrumentet är ett sådant övergripande medel som bör erbjuda goda möjligheter att påverka energianvändningen och energitillförseln i en från samhällssynpunkt önskvärd riktning. Det *är därför angeläget att den nuvarande energibeskattningn får en utformning som ger den bästa möjliga energipolitiska styrfunktionen samtidigt som dess statsfinansiella betydelse beaktas*. Jag delar kommissionens uppfattning att det krävs en omläggning av energibeskattningen för att tillgodose de energipolitiska intressena och att en sådan omläggning bör utredas närmare.

En särskild kommitté bör tillkallas för att utföra det av kommissionen föreslagna fortsatta utredningsarbetet. På grundval av det omfattande material som kommissionen har tagit fram och remissyttrandena däröver bör kommittén arbeta med sikte på att lägga fram konkreta förslag till en skatteomläggning i enlighet med vad kommissionen angett som en pricipiell modell för den framtida energibeskattningen.

Av det inledningsvis anförda framgår att den nuvarande energibeskattningen har många inslag. Även vissa delar av inkomstbeskattningen kan sägas ha energipolitiska aspekter. Exempel härpå är rätten till avdrag för kostnader för resor med egen bil till och från arbetet eller i tjänsten. Enligt min uppfattning skulle en energipolitiskt betingad översyn av inkomstbeskattningen i detta sammanhang komplicera och försena utredningsarbetet. Denna fråga bör behandlas i annat sammanhang. I prop. 1978/79:99 om en ny trafikpolitik behandlas också energikommissionens förslag om en differentiering av bilskatten till förmån för bränslesnåla fordon. I denna proposition uttalas bl. a. att vägtrafikskatteutredningen (B 1977:05) bör få i uppdrag att utreda denna fråga och frågan om skattekonstruktionen för eldrivna fordon.

Den nu aktuella kommitténs arbete bör mot bakgrund av vad som nu har nämnts *koncentreras till den beskattning som sker av olika energislag, dvs. till den allmänna energiskatten, de särskilda skatterna på motorbränslen och*

mervärdeskatten. Det bör däremot, med hänsyn till syftet med den särskilda beredskapsavgiften för oljeprodukter, inte ankomma på kommittén att överväga ändringar av denna avgift.

Den av kommissionen *förordade utformningen av energibeskattningen går som tidigare nämnts ut på att det energiskattebelagda området inryms under mervärdeskatten och att en av energipolitiska skäl betingad och samhällsekonomiskt avvägd energiskatt i import- och producentledet införs.* Kommittén bör närmare utreda och lägga fram konkreta förslag till en sådan omläggning av energibeskattningen.

Av energikommissionens material framgår att en övergång till mervärdeskatt på bränslen och elkraft leder till en kraftigt höjd beskattning av hushållens förbrukning av kol- och oljebränslen medan beskattningen av hushållens elförbrukning skulle bli i stort sett oförändrad vid den nu för mervärdeskatten gällande skattesatsen 17,1 %. Övergången medför samtidigt att näringslivets energiförbrukning blir skattefri genom rätten till avdrag för s. k. ingående mervärdeskatt.

Övergången från energiskatt till mervärdeskatt innebär att hushållens förbrukning av energi beskattas på samma sätt som annan privat konsumtion. Kommittén bör belysa olika konsekvenser av en sådan övergång. Därvid bör också behandlas möjligheterna att inom mervärdeskattens ram åstadkomma lösningar som mildrar effekterna av de påtalade förändringarna i skattebelastningen. Vid bedömningen av sådana lösningar bör kommittén beakta att beskattningsreglerna skall medge en praktisk och enkel tillämpning samt ge möjlighet till en tillfredsställande kontroll. Vidare bör beaktas att den eftersträvade styreffekten inte går förlorad. Det kan finnas anledning för kommittén att i dessa hänseenden etablera ett samarbete med mervärdeskatteutredningen (Fi 1971:05).

Den omständigheten att näringslivets förbrukning av fossila bränslen och elkraft i realiteten blir skattefri innebär att det inte längre skulle finnas något skattemässigt styrmedel i denna del. Detta är en av anledningarna till att kommissionen har föreslagit att en övergång till mervärdeskatt skall kombineras med en ny energipolitiskt betingad och samhällsekonomiskt avvägd energiskatt förlagd till import- och producentledet. Kommissionen har framhållit att *denna skatt skall utformas, avgränsas och avvägas med beaktande av miljöeffekter, försörjningstrygghet m. m. men också med sikte* på att underlätta utbyggnaden av mottryckskraft och introduktionen av nya energikällor (t. ex. vind, sol torv och biomassa).

Jag kan i stort ansluta mig till denna uppfattning. Jag vill för egen del också framhålla att kommittén särskilt bör undersöka möjligheterna att *utforma skatten så att den främjar användning av sådana energikällor och energiråvaror som ersätter olja. Det främsta syftet med en omläggning av energibeskattningen är att ge beskattningen en mer utpräglad karaktär av styrmedel mot de mål som finns för energipolitiken.* Detta gäller i hög grad energianvändningen inom industrin, då industrin enligt energikommissionens styrmedelsgrupp är mer priskänslig än övriga energianvändare.

I kommssionens material anförs skäl mot att inrymma motorbränslena under mervärdeskatten. De anförda skälen är att beskattningen av motorbränslena är väsentligt högre än beskattningen av energiråvarorna eldningsolja, kolbränslen och elkraft samt att beskattningen av motorbrännolja till

väsentlig del sker i form av kilometerksatt och således inte i form av skatt direkt på energiråvaran.

Av vad som uttalas i den trafikpolitiska propositionen framgår bl. a. att någon sänkning av de rörliga avgifterna (bensinskatt och kilometerskatt) på vägtrafiken inte kan anses motiverad. En utgångspunkt för kommittén bör därför vara att det totala skatteuttaget på drivmedel inte bör minska. *Kommittén bör däremot vara oförhindrad att pröva om beskattningen av drivmedeln lämpligen bör ske helt eller delvis i form av mervärdeskatt.* I sammanhanget bör beaktas att energiskatten på motorbrännolja och eldningsolja f. n. är densamma. Detta har väsentliga kontrollmässiga fördelar. Jag vill dock erinra om att vägtrafikskatteutredningen enligt meddelade tilläggsdirektiv (Dir 1979:9) skall utvärdera kilometerksattesystemet och bedöma alternativa beskattningsformer. En sådan beskattningsform är beskattning av mineraloljor av olika slag enligt skilda skattesatser. Kommittén bör samråda med vägtrafikskatteutredningen i denna fråga, som kan ha betydelse för behandlingen av frågan om en övergång från energiskatt till mervärdeskatt på mineraloljor.

De rörliga – körlängdsberoende – skatterna är en väsentlig del av beskattningen av vägtrafiken och har därför en påtaglig trafikpolitisk betydelse. En övergång från drivmedelsskatt av nuvarande slag till mervärdeskatt innebär att den faktiska skattebelastningen blir olika för olika ägarkategorier. Även detta förhållande bör beaktas i utredningsarbetet.

Det nu anförda utesluter emellertid inte att en ändrad avvägning även av drivmedelsbeskattningen kan bli följden av en skatteomläggning av nu antytt slag. Jag tänker närmast på möjligheterna att med hjälp av energibeskattningen påverka valet av bränsleslag i den riktning som är önskvärd från energi- och miljöpolitiska synpunkter. Det bör också bedömas i vilken utsträckning beskattningen bör påverkas av t. ex. det termiska energiinnehållet i olika bränslen. Jag vill i detta sammanhang framhålla att skatten på s. k. motoralkohol. däribland metanol och etanol, som är avsedd för användning till motordrift, enligt förslag i prop. 1978/79:115, skall sänkas till ungefär hälften av den nuvarande skatten. Denna sänkning är närmast avsedd att stimulera en försöksverksamhet med motoralkoholer som drivmedel i motorfordon. Sänkningen är motiverad av att samma skattesatser f. n. gäller för dessa motoralkoholer som för bensin och bensinblandningar, trots att de har ett mindre termiskt energiinnehåll per volymenhet. Kommittén bör undersöka i vad mån en permanent skattesatsdifferentiering kan vara motiverad med hänsyn till detta förhållande och den betydelse dessa alkoholer förväntas få för vår framtida energiförsörjning inom transportsektorn.

I detta sammanhang vill jag också erinra om de bestämmelser om högsta blyhalt i motorbensin som finns i kungörelsen (1973:334) om hälso- och miljöfarliga varor (ändrad senast 1978:614) och om den arbetsgrupp som chefen för jordbruksdepartementet har tillsatt med uppgift att föreslå åtgärder för att underlätta en övergång till blyfritt bränsle.

Med beaktande av vad som nu har anförts bör kommitténs arbete i övrigt beträffande drivmedelsbeskattningen inriktas på att närmare behandla frågan om uttag av skatten i tidigare led. Jag förutsätter att ett samråd etableras med vägtrafikskatteutredningen. Jag vill här också erinra om den i

juni 1977 tillkallade utredningen (H 1977:03) om en utjämning av regionala och lokala prisskillnader på eldningsolja och bensin (Dir 1977:81).

I fråga om gasbränslen utgår f. n. skatt endast på gasol, som används för drift av motorfordon och s. k. trafiktraktorer samt registrerade motorredskap. För detta drivmedel utgår gasolskatt och energiskatt. Gasol har hittills i endast mycket liten omfattning använts som drivmedel i motorfordon. Gasol som förbrukas för annat ändamål än för drift av motorfordon beskattas i princip inte. Gas omfattas dock av mervärdeskatten när den med hänsyn till försäljningsform, kvantitet eller förpackning har karaktär av butiksvara. Inte heller stadsgas beskattas, men energiskatt utgår på den fossila råvaran som används för gasframställningen.

Kommittén bör särskilt behandla frågan om de gasbränslen som nu är undantagna från mervärdeskatt bör göras skattepliktiga vid övergång från energiskatt till mervärdeskatt. Frågan om beskattningen av drivmedlet gasol bör bedömas med beaktande av vad jag tidigare har anfört beträffande drivmedelsbeskattningen. Jag vill även nämna att regeringen i prop. 1978/79:115 uttalar att nuvarande relation mellan skatten på bensin och skatten på gasol tills vidare i huvudsak bör vara oförändrad.

Utöver vad jag nu har tagit upp vill jag även framhålla följande. Om uttaget av skatt på bränslen och elkraft förläggs till import- och producentledet innebär det i princip att skatten belastar även svinn och överföringsförluster i distributionen fram till konsumenterna. Effekterna därav i olika hänseenden bör klarläggas. Av särskilt intresse är att belysa hur prissättningen på elkraft i konsumtionsledet kan och bör ske med hänsyn till skiljaktigheter inte endast i kostnader utan också i skattebeläggningen för olika produktionsformer av energi. Därvid bör kommittén ta upp såväl sådana som nu förekommer som nytillkommande produktionsformer. Ett viktigt spörsmål är att få klarlagt i vad mån utnyttjandet av nya energikällor, t. ex. sol, torv, vind och biomassa, liksom av andra bränslen som ersätter olja, kräver ekonomiskt stöd, som bör kopplas till energibeskattningen. Av energipolitiska skäl motiverade undantag från energiskatt och skattesatsdifferentieringar är andra lösningar som kommissionen har pekat på. Kommittén bör i dessa frågor samråda med delegationen (I 1979:01) för solvärme och bränslen som kan ersätta olja. I vad mån sådana åtgärder kan utnyttjas för att mildra den tidigare påtalade ändrade skattebelastningen vid övergång till mervärdeskatt bör därvid också undersökas.

Energikommissionen har uttalat att även principerna för prissättningen på energi och investeringskalkylerna, som har betydelse för prissättningen, borde utredas närmare. Det är i och för sig ett principiellt välmotiverat önskemål. Det torde dock vara en komplicerad fråga som kräver att många olika synpunkter beaktas, och det är ovisst i vilken utsträckning resultatet av en utredning kan på kort sikt ge ledning för beskattningens konkreta utformning.

En särskild fråga i detta smmanhang är hur beskattningen av viss elkraftproduktion bör vara utformad. Jag avser härmed sådan produktion som sker i äldre anläggningar, främst vattenkraftverk. Genom att råkraftprissättningen i princip är baserad på modernare och därmed dyrare produktionsanläggningar kan stora ekonomiska överskott uppstå hos ägarna av äldre produktionsanläggningar.

Kommittén bör belysa nämnda förhållanden och bedöma om de bör föranleda särskilda åtgärder inom energibeskattningens ram.

Kommittén bör utgå från att dess förslag som helhet skall vara statsfinansiellt neutralt. Kommittén bör dock vara oförhindrad att även lägga fram förslag som innebär vissa förändringar av statsverkets intäkter om detta är motiverat av den övergripande bedömning av energibeskattningen som kommittén skall göra.

Utredningsarbetet bör bedrivas med skyndsamhet.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för budgetdepartementet

att tillkalla en kommitté med högst fem ledamöter med uppdrag att utreda beskattningen av energi, m. m.,

att utse en av ledamöterna att vara ordförande,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommittén.

Vidare hemställer jag att regeringen föreskriver

att kostnaderna skall belasta åttonde huvudtitelns kommittéanslag.

Departementschefen, statsrådet Wirtén, anför.

Med stöd av regeringens bemyndigande den 1 mars 1979 tillkallade min företrädare den 15 maj 1979 en kommitté (B 1979:06) med uppgift bl.a. att utreda frågan om att inordna det energiskattebelagda området under mervärdeskatten och att införa en av energipoltiska skäl betingad och samhällsekonomiskt avvägd energiskatt i import- och producentledet.

I kommitténs uppdrag ingår också att belysa frågan om de stora ekonomiska överskott som, på grund av principerna för prissättningen på elektrisk kraft, kan uppstå hos ägare av äldre kraftanläggningar, främst vattenkraftverk. Kommittén skall bedöma om förhållandena motiverar särskilda åtgärder inom energibeskattningens ram.

I prop. 1979/80:170 om vissa energifrågor framhölls att det fanns anledning att fördjupa bedömningen av denna fråga och utarbeta konkreta alternativ.

Kommitténs uppdrag när det gäller de s. k. övervinsterna vid viss kraftproduktion bör därför nu utvidgas på det sättet att kommittén skall presentera tekniska modeller för hur ett ingripande mot sådana övervinster kan vara utformat.

Jag hemställer att regeringen utvidgar kommitténs uppdrag i enlighet med vad jag har anfört.

Appendix 2 Enheter och begrepp[1]

1 Begrepp i energiförsörjningssystemet

Energitillgångar (energikällor)

Jordens energitillgångar utgörs dels av fyndigheter av *ändliga energiråvaror*, dels av *förnyelsebara energitillgångar* i form av olika energiflöden, växande energiråvaror m. m. Följande sammanställning anger viktiga energitillgångar.

Energitillgångar

Ändliga energiråvaror	Förnyelsebara energitillgångar	
	Förnyelsebara energiråvaror[a]	Energiflöden m. m.
Fossila bränslen	*Biomassa*	*Solstrålning*
Råolja	Normal skog	*Korttidslagrad solenergi*
Naturgas	Energiskog	
Stenkol, brunkol	Skogs- och jordbruksavfall	Vind
Skiffer	Lutar[b]	Vattenfall[d]
Torv[a]		Havsvågor
Bränslen för fission	*Brännbart avfall*	Salthaltsskillnader (vid flodmynningar)
Uran		Temperaturskillnader (i havet)
Torium		
Bränslen för fusion		*Övrigt*
Litium		Tidvatten[c]
Tungt vatten		Geotermisk energi

[a] Torvmossar tillväxer så långsamt (ca 0,01 % årligen) att tillgångarna praktiskt bör räknas som ändliga. Här har torven hänförts till fossila bränslen.
[b] Avser den lut som återstår efter framställning av kemisk pappersmassa.
[c] Kan också räknas som korttidslagrad solenergi.
[d] Med vattenmagasin kan energiuttaget i vattenfallet regleras och energin lagras.

[1] Källa energikommissionen.

Energianvändare

Användarna av energi ("energikonsumenterna") kan indelas på många olika sätt. För att göra statistiken överblickbar brukar de många användarsektorerna samlas till följande huvudsektorer:

- Industri
- Transporter och samfärdsel
- Bostäder
- Service m. m.

De två sistnämnda sektorerna slås ibland ihop och benämns då "övrigsektorn".

2 Enheter för energi

Enligt internationellt fastställda rekommendationer bör SI-systemets måttenheter användas. I SI-systemet mäts all slags energi i enheten *joule (J)*. För elektrisk energi kan även enheten *watt-timme (Wh)* användas. För att underlätta jämförelser med tidigare offentliga energiutredningar har energikommissionen valt att genomgående använda enheten Wh.

Multipelenheter

De angivna enheterna ger ofta mycket stora mätetal. Därför kombineras enheten med prefix, som anger att enheten multipliceras med en viss tiopotens, se tabell nedan. Den nya enheten kallas multipelenhet.

Prefix		Talfaktor
Benämning	Beteckning	
kilo	k	10^3 tusen
mega	M	10^6 miljon
giga	G	10^9 miljard
tera	T	10^{12} tusen miljarder
peta	P	10^{15} miljon miljarder
exa	E	10^{18} miljard miljarder

Exempel:

1 kWh = 1 000 Wh
1 GWh = 1 000 000 000 Wh = 1 000 000 kWh
1 TWh = 1 000 000 000 000 Wh = 1 000 GWh
1 PJ = 1 000 000 000 000 000 J

Äldre och utländska enheter

Andra enheter än J och Wh är vanligt förekommande, framför allt i utländsk och äldre litteratur. Exempelvis har värmevärdet hos bränslen tidigare angivits i *kalorier (cal)*. Vid redovisningar inom bl. a. OECD och IEA används enheten *ton-olje-ekvivalent (toe)*, dvs. energiinnehållet i 1 ton olja.

Detta motsvarar nära 10 Gcal, och toe definieras i regel av 1 toe = 10 Gcal. 1 Mtoe = 1 000 000 toe. (I några länder används fortfarande en enhet benämnd ton-kol-ekvivalent, som dock saknar enhetlig definition). En vanlig enhet i engelskspråkiga länder är *British Thermal Unit (BTU)* med multipelenheterna *therm* = 10^5 BTU, *Quad* = 10^{15} BTU och Q = 10^{18} BTU.

Successivt sker dock en övergång till joule, men övergången kan i många länder ta lång tid. Statistiska Centralbyrån publicerar nu de svenska energibalanserna i joule.

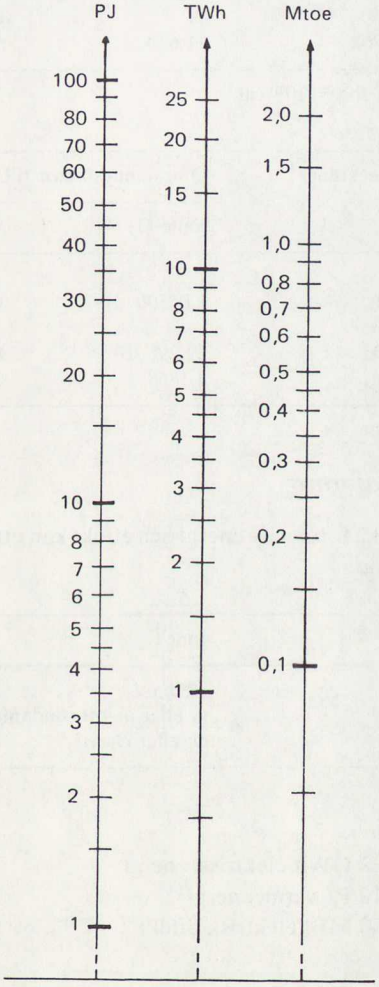

Diagram för omvandling mellan energienheter. Logaritmisk skala.

Omräkning mellan energienheter

Diagram 2 kan användas vid omräkning mellan energienheterna petajoule (PJ), terawattimmar (TWh) och megaton-olje-ekvivalenter (Mtoe). Tabellerna nedan anger omräkningsfaktorer för mer noggranna beräkningar och för några i utlandet använda energienheter.

Enhet	Omräkningsfaktor till		
	PJ	TWh	Mtoe[a]
PJ	1	0,27778	0,023885
TWh	3,6	1	0,085985
Mtoe[a]	41,868	11,630	1

[a] Definitionen på toe är 1 toe = 10^{10} cal.

Enhet	Beteckning	Omräkningsfaktor till	
		joule (J)	wattimmar (Wh)
British thermal unit	BTU	$1{,}05506 \cdot 10^3$	0,293071
kg Hard Coal Equivalent	HCE	$29{,}29 \cdot 10^6$	$8{,}1354 \cdot 10^3$
calorie[a]	cal	4,1868	$1{,}162 \cdot 10^{-3}$

[a] International table calorie.

Index för olika energiformer

För att skilja mellan olika former av energi och effekt kan ett index läggas till storheten enligt följande

Energiform	Index
Elektrisk energi	*e* eller*el*
Termisk energi (värme)	*th* eller *therm* (undantagsvis *v*)
Kemisk energi	*ch* eller *chem*

Exempel:

22 GWh_e	=	22 GWh elektrisk energi
10 PJ_{th}	=	10 PJ värmeenergi
500 MW_e	=	500 MW elektrisk effekt

Energibärare

De energivaror eller andra medier, med vilka energin tillförs användaren, brukar benämnas energibärare. Följande sammanställning anger några energibärare. Det bör observeras att t. ex. kol, naturgas och ved kan benämnas såväl energiråvara som energibärare – beroende på sammanhanget.

Exempel på energibärare

Bränslen[a]	Övriga[b]
Kolprodukter - ångkol - kokskol - koks - uppslammat kol (slurry)	Elström Värmebärande medier - ånga - hetvatten - varmvatten - varmluft
Träprodukter - ved - flis, träpulver, spån - lutar	
Oljeprodukter, flytande - Eldningsolja - Motorbrännolja - Lättolja - Fotogen - Bensin	
Gaser - Stadsgas - Naturgas - Gasol - Vätgas	
Alkoholer - Metanol - Etanol	

[a] I allmänhet lagringsbara och transporterbara.
[b] I allmänhet endast för ledningsbunden distribution.

Energiproduktion

Användningen av energi sker nästan aldrig direkt från naturens energitillgångar. I allmänhet krävs ett eller flera mellanled för att anpassa efterfrågan på energibärare till utbudet av energitillgångar, diagram 1. Energiråvaror måste först utvinnas och transporteras. Energiflöden måste infångas. Vidare sker en omvandling av energiråvaror och energiflöden till mer förädlade eller direkt användbara energibärare. Syftet är att underlätta distribution, lagring och användning av energin. Utvinning, förädling och omvandling till energibärare brukar benämnas energiproduktion. Till energiproduktionssystemet kan även räknas anläggningar för omhändertagande av aska, utbränt kärnbränsle m. m.

I vissa fall ligger alla mellanled hos den enskilde energianvändaren, s. k. *lokal energitillförsel.* Det kan t. ex. gälla användning av egen ved eller infångning av solvärme i ett småhus. Den lokala energitillförseln är svår att redovisa och ingår f. n. ej i energibalanserna.

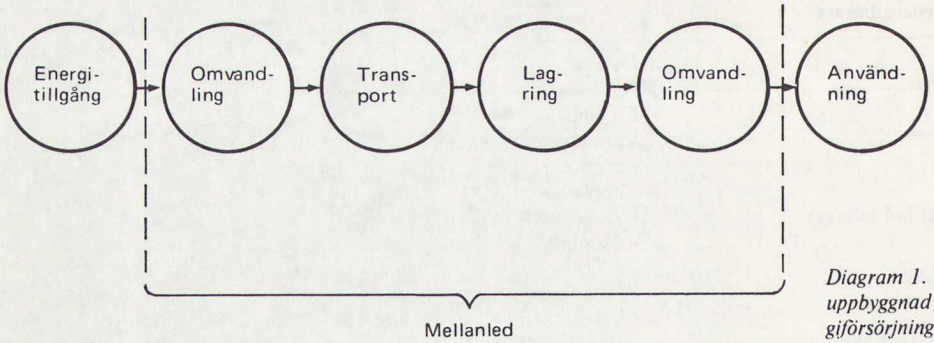

Diagram 1. Principiell uppbyggnad av ett energiförsörjningssystem

Energiomvandlingsanläggningar

Med energiomvandlingsanläggning avses en anläggning i vilken energiflöden, energiråvaror eller energibärare omvandlas till (nya) energibärare. Följande sammanställning visar några typer av energiomvandlingsanläggningar. (Omvandling av energi kan ske även hos energianvändarna.)

Exempel på energiomvandlingsanläggningar

Anläggningar för förädling av bränslen
Raffinaderi
Gasverk, förgasningsanläggning
Koksverk
Metanolverk
Anläggning för syntetisk bensin
Anrikningsverk för uran

Elkraftverk
Vattenkraftverk, pumpkraftverk
Vindkraftverk
Värmekraftverk
– ångkraftverk (anordnat som *kondenskraftverk*): Kärnkraftverk, oljekraftverk, kolkraftverk etc.
– gasturbinkraftverk[a]
– dieselkraftverk[a]

Anläggningar för kombinerad el- och värmeproduktion
Industriell mottrycksanläggning
Ångkraftverk (anordnat som *kraftvärmeverk* med mottrycksproduktion):
– oljekraftvärmeverk, kolkraftvärmeverk etc.
– kärnkraftvärmeverk

Värmeverk
Fjärrvärmeverk, hetvattencentral
Kärnvärmeverk
Solvärmeverk

[a] Kan även anordnas för kombinerad el- och värmeproduktion.

Statens offentliga utredningar 1982

Kronologisk förteckning

1. Real beskattning. B.
2. Real beskattning. Bilaga 1–3. B.
3. Real beskattning. Bilaga 4–6. B.
4. Tandvården under 80-talet. S.
5. De förtroendevalda i kommuner och landstingskommuner. Kn.
6. Sockernäringen. Jo.
7. Talböcker-utgivning och spridning. U.
8. Videoreklamfrågan. Ju.
9. Ny plan- och bygglag. Remissammanställning. Bo.
10. Sanering efter industrinedläggningar. Bo.
11. Den långsiktiga tillgången och efterfrågan på läkararbetskraft. S.
12. Statlig fondförvaltning m. m. E.
13. Kommunalföretaget. Kn.
14. Tillväxt eller stagnation. E.
15. Internationella företag i svensk industri. I.
16. Skatt på energi. B.

Statens offentliga utredningar 1982

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Videoreklamfrågan. [8]

Socialdepartementet

Tandvården under 80-talet. [4]
Den långsiktiga tillgången och efterfrågan på läkararbetskraft. [11]

Ekonomidepartementet

Statlig fondförvaltning m. m. [12]
Tillväxt eller stagnation. [14]

Budgetdepartementet

Realbeskattningsutredningen. 1. Real beskattning. [1] 2. Real beskattning. Bilaga 1–3. [2] 3. Real beskattning. Bilaga 4–6. [3]
Energiskattekommittén. 1. Skatt på energi. [16]

Utbildningsdepartementet

Talböcker-utgivning och spridning. [7]

Jordbruksdepartementet

Sockernäringen. [6]

Bostadsdepartementet

Ny plan- och bygglag. Remissammanställning. [9]
Sanering efter industrinedläggningar. [10]

Industridepartementet

Internationella företag i svensk industri. [15]

Kommundepartementet

De förtroendevalda i kommuner och landstingskommuner. [5]
Kommunalföretaget. [13]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.

LiberFörlag
Allmänna Förlaget

ISBN 91·38·06819·2
ISSN 0375·250X