

Grön skatteväxling

Policysammanfattning

Teoretisk bakgrund

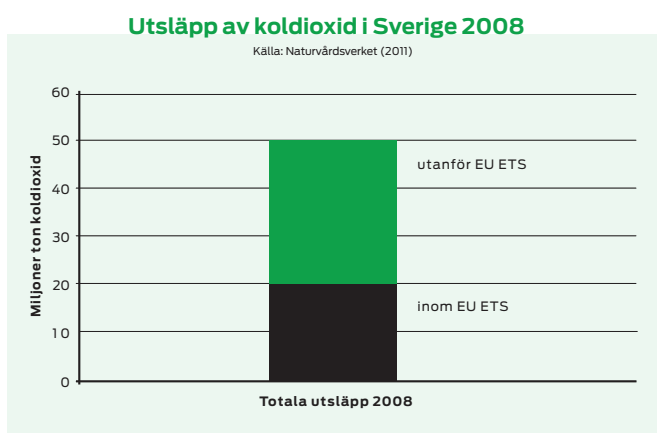
- Målet med en grön skatteväxling är inte att öka det totala skattetrycket utan att förändra strukturen på skattesystemet och öka dess miljörelatering. Grundtanken är att med korrigerande skatter öka beskattningen på sådant som samhället inte vill ha (miljöförstöring) och minska beskattningen på sådana som vi vill ha (t.ex. arbete).
- Det råder i det närmaste akademisk enighet om att det finns en ekonomisk vinst bredvid miljövinster när miljöförstöring prissätts. Däremot finns ingen enighet om storleken på den ekonomiska vinsten. Den är beroende av åtgärdernas utformning från fall till fall. Varje åtgärd måste därför analyseras för sig.

Utvärdering skatteväxling 2001-2006

- Skatteväxlingen 2001 till 2006 omfattade cirka 2,8 miljarder årligen. Hela skatteuttaget var år 2006 1 062 miljarder kronor. Miljöskatternas andel av de totala skatterna har länge legat runt sju procent. För att öka denna andel krävs mer omfattande åtgärder än de som genomfördes under förra skatteväxlingen.
- Utvärderingen av skatteväxlingen visade att de ekonomiska nettoeffekterna för hushållen var små och att den direkta plånbokseffekten var positiv för flertalet grupper, om än liten (0,0-0,3 procent).
- Omställningen riktades främst mot bostäder och lokaler där den bidrog till att stärka en redan positiv utveckling. Mot slutet riktades fokus även mot transportsektorn, utan någon uppenbar effekt.
- Skatteväxlingen genomfördes utan explicita mål om ökad sysselsättning. Fokus låg alltså på minskade utsläpp och ökad miljörelatering av skattesystemet.

Målformulering – en ny grön skatteväxling

- Efter införandet av det europeiska systemet för handel med utsläppsrätter EU ETS kan de svenska utsläppen delas in två bubblor – de som innefattas av handelssystemet och de som inte gör det. Skatteväxlingen bör därför genomföras i två parallella spår.
- Utanför handelssystemet har Sverige möjlighet att påverka de globala utsläppen med sin lagstiftning. Skatteväxlingen bör genomföras genom skarpa och riktade reformer med tydliga mål gällande exempelvis utsläppsminskningar.
- De korrigerande incitamenten bör vara direkta och tydliga, snarare än att aktörer behöver räkna ut åtgärdernas effekt över tid. Därför är direkta premier och avgifter att föredra, framför långsiktiga skatterabatter eller lägre elräkningar.
- Insikten att skatteintäkten (åtminstone majoriteten av den) är av temporär karaktär måste genomsyra en skatteväxlingsreform. Lyckas åtgärderna och miljöproblemet åtgärdas kommer intäkterna minska för att så småningom försvinna. Intäkterna från korrigerande miljöskatter ska därför inte behandlas som intäkterna från permanenta fiskala skatter.
- I brist på tillförlitlig information bör styrmedel i möjligaste mån anpassas för att uppnå

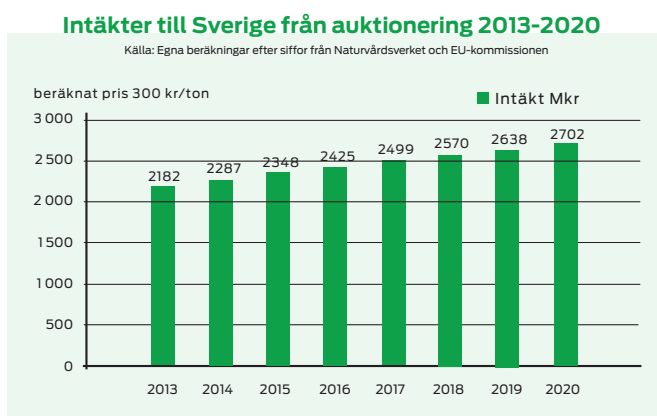


det direkta målet (exempelvis minskade utsläpp) på det billigaste sättet, vilket som regel hittas bättre av marknadens aktörer snarare än politiska planerare.

- Om den optimala miljöskattenivån av någon anledning inte kan uppnås kan det vara effektivt att även göra utgiften i växlingen ”grön”. Exempelvis kan intäkterna från en höjd miljöskatt användas till att sänka skatten på, eller ge en premie åt, investeringar i miljövänlig teknik. På så sätt drivs utsläppen ned i både intäkts- och utgiftsled.

Skatteväxling inom handelssystemet

- Från och med 2013 kommer intäkterna från auktionen av utsläppsrätter inom EU ETS medföra årliga intäkter på mellan 2 och 3 miljarder kronor fram till 2020. Tillsammans med en ökad allmän koldioxidskatt motsvarande 1 krona/liter bränsle (6 mdr kr) och 20 procent av energiskatteintäkterna (8 mdr kronor) kan intäkterna användas för exempelvis ett steg i jobbskatteavdraget (8 mdr) och en sänkt arbetsgivaravgift för unga (8 mdr).
- Ett alternativ är att åtminstone hälften av intäkterna, i enlighet med EU-direktiv, används för att finansiera klimatåtgärder inom olika sektorer. En riktad grön skatteväxling i handelssystemet bör främst riktas mot industrin genom exempelvis ett miljöinvesteringsprogram med subventioner för investeringar i klimateffektiva tekniker och processer, liknande Energimyndighetens program för energieffektivisering (PFE). Även intäkterna från koldioxidskatten från de industrier som inte inkluderas i EU ETS kan användas för att finansiera ett sådant program.
- Energisektorn är den sektor som har störst möjlighet att stjälpå över kostnaden på konsumenten, varför energiproducenter inte bör ges något riktad stöd eller återbetalning.



Transportsektorn

- Utsläppen inom transportsektorn har sedan 1990 ökat med 10 procent. Särskilt stor är ökningen från tung trafik, 35 procent.
- En höjning av koldioxidskatten är nödvändig. En höjning med 1 eller 2 kronor/liter beräknas på kort sikt inbringa 6,4 respektive 12,3 miljarder kronor i skatteintäkter.

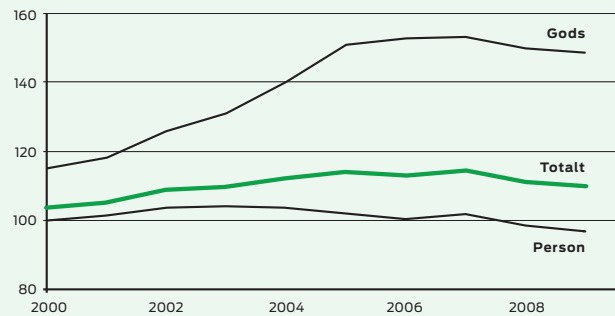
Utsläppen minskar då med 500 000 respektive 960 000 ton. Den höjda koldioxidskatten får relativt liten klimateffekt jämfört med den fiskala effekten.

- Koldioxidskatten syftar till att korrigera ett beteende och intäkterna ska därför användas för en grön skatteväxling och underlätta omställningen i transportsektorn, inte som en fiskal skatt. Därför bör skattebefrielsen av biodrivmedel fortsätta.
- I dagsläget är diesel lägre beskattad än bensin, beroende på en lägre energiskatt. Skälet är, och har varit, att gynna konkurrensutsatt åkerinäring. En bieffekt har blivit att diesel är attraktivt även för personbilar, och antalet dieslbilar ökar. Enligt OECD motsvarar nedsättningen en subvention av diesel med 12 miljarder kronor årligen. Denna skillnad bör utjämnas.
- En bränsleprisökning med 164 procent och en teknikutveckling på 37 procent ger liknande utsläppsminskningar för personbilar. Därför bör teknikutveckling stimuleras.
- Ett självfinansierat premie-avgiftssystem för personbilar föreslås. Köpare av personbil med utsläpp under ett visst brytvärde erhåller en bonus mellan 5 000 och 50 000 kronor medan de som köper en bil över brytningsvärdet får en extra avgift på 2 000 till 15 000 kronor. Brytningsvärdet bör läggas strax under genomsnittsvärdet och kontinuerligt flyttas närmare noll. Reformen beräknas år tio medföra minskade utsläpp från personbilar med ungefär 7 procent jämfört med år ett. Hos nyproducerade bilar beräknas minskningen bli 56 procent.
- En fasettering av miljöbilsdefinitionen, genom en trappstegsmodell som ger flera klasser (till exempel efter samma modell som premie-avgiftsförslaget) som olika styrmedel knyts till. Utsläppsnivåerna för de olika klasserna justeras årligen, för att varje år öka kraven och anpassa definitionerna till teknikutvecklingen.
- Kilometerskatt för tunga lastbilar. En miljödifferenterad (baserat på euroklasser och vikt) kilometerskatt skulle innebära en intäkt för staten om minst 4,7 miljarder årligen. Intäkterna kan exempelvis användas till a) en bonus på 100 000 kronor till dem som byter en äldre lastbil till en ny i högsta miljöklass, b) underhåll av järnvägsnätet.

Vägtrafikens utsläpp av koldioxid jämfört med 1990

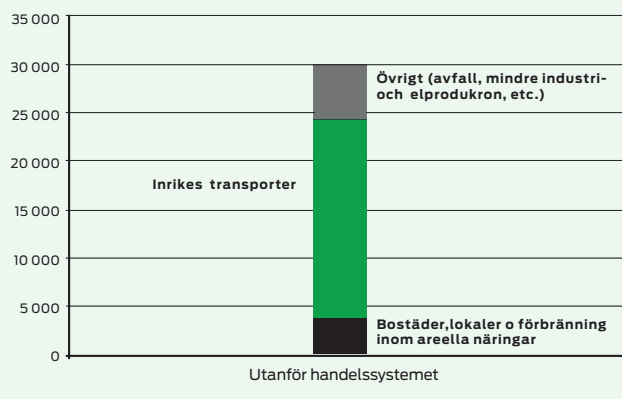
Källa: Trafikanalys (2010a), fig 4.4, Trafikanalys (2009)

1990 (index 100) släppte godstrafiken ut 4,2 miljoner ton koldioxid per år, persontrafiken 13,1 miljoner ton koldioxid per år.



Utsläpp utanför EU ETS, uppdelade i sektorer

Källa: Naturvårdsverket (2011)



- Villkorad lastbilspremie. Utformad som en form av skrotningspremie, där ägarna av de tiotusen första lastbilarna som skrotas ges en bonus på 100 000 kronor om de väljer att köpa en nylastbil i högsta miljöklass (nu Euro V och den frivilliga EEV). Förutsättningen är att de lastbilar som skrotas är av en miljöklass lägre än Euro IV. Premien skulle kosta 1 miljard kronor, vilka kan tas av intäkterna från kilometerskatten.
- I nuläget saknas en klassificering av koldioxidutsläpp. En sådan behöver komma på plats så snart som möjligt. Då kan den villkorade lastbilspremien utökas till 500 000 kronor för de 2000 först sålda lastbilarna med avsevärt, exempelvis 25 procent lägre, utsläpp än genomsnittet.

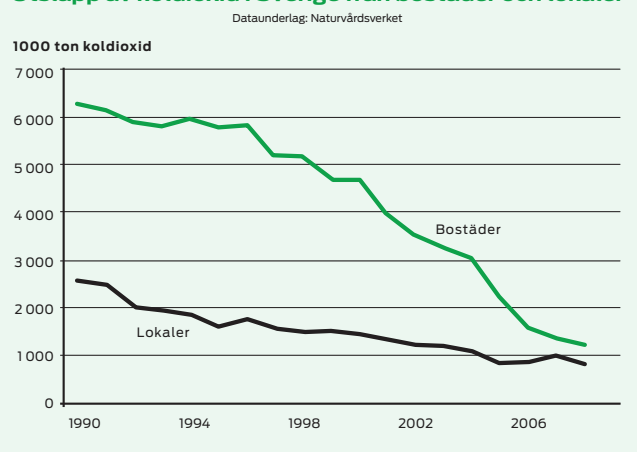
Förslag på svenskt premie-avgiftssystem (första året)

Utsläpp (gCO ₂ /km)	Avgift	Bonus
< 60	0	50 000kr
60-80	0	15 000kr
81-100	0	12 000kr
101-120	0	10 000kr
121-140	0	5 000kr
141-160	0	0
161-180	2 000kr	0
181-200	2 500kr	0
201-250	3 000kr	0
251-300	5 000kr	0
301-350	7 000kr	0
351-450	10 000kr	0
>450	15 000kr	0

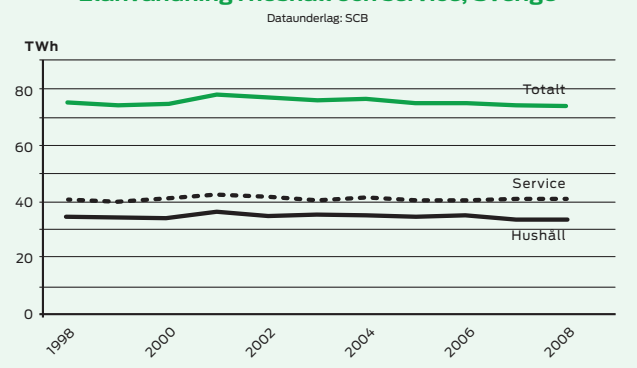
Bostäder och lokaler

- Utsläppen från direkt förbränning av fossila bränslen i bostäder och lokaler har minskat kraftigt sedan 1990. Energianvändningen har emellertid varit i det närmaste konstant sedan slutet på 90-talet, trots att det enligt flera beräkningar finns stora besparingar att göra relativt enkelt.
- I Sverige byggdes under 2000-talet cirka 34 000 nya bostäder årligen. De bostäder som byggs idag är i allmänhet betydligt mer energieffektiva än det befintliga beståndet, och har i flera fall en energianvändning långt under nuvarande byggnormer, i vissa fall till och med noll. Byggnormerna kan således skärpas väsentligt.
- Den stora utmaningen är att energieffektivisera de cirka 4,5 miljoner befintliga bostäderna. Av dessa byter årligen 2-6 procent, 90-270 000 bostäder, ägare.
- En miljödifferenterad fastighetsavgift är ett sätt att ge incitament åt energieffek-

Utsläpp av koldioxid i Sverige från bostäder och lokaler



Elanvändning i hushåll och service, Sverige



tivisering i samband med ägarbyte. Utifrån en energiklassificering baserad på energianvändning (kWh/m²) ges en rabatt på fastighetsavgiften till dem som ligger under ett beslutat brytvärde (som ligger 10 procent under genomsnittet) med 0,5 procentenheter per nivå i klassificeringen. På samma sätt erläggs de i den högre energiklassen en avgift på 0,5 procentenheter per nivå. För de fastighetsägare som når maxbeloppet innebär istället varje nivå en bonus/avgift på 1000 kronor för småhus och 300 kronor för flerbostadshus.

- Ett statligt administrerat miljöcertifikat skulle kunna utgöra ett alternativ till den differentierade fastighetsskatten. Genom att tydliggöra vilken energianvändning en byggnad har, ges marknaden en möjlighet att värdera energieffektiviteten. Det innebär troligen att värdet på energieffektiva byggnader stiger, vilket exempelvis kan medföra att banker blir mer benägna att ge lån åt investeringar till energieffektiviseringar.
- Ett grönt rotavdrag används för att påverka befintliga bostäder oavsett ägarbyte. Först och främst bör energideklarationen göras avdragsgill. Ägare till flerbostadshus bör ges möjlighet till ROT-avdrag för yttre renoveringar, baserat på antalet lägenheter i fastigheten. Detta bör emellertid villkoras så att renovering innebär en energieffektivisering. Särskilt fokus bör läggas på de så kallade rekordårshusen där stora energieffektiviseringar kan genomföras till låg kostnad. Kostnaden för det gröna ROT-avdraget beräknas till cirka 2,75 miljarder.

Exempel Differentierad fastighetsavgift, småhus

Energiindikator	kWh/m ²	Korrigerat Maxbelopp	Taxeringsfaktor %	Avdrag/Tillägg %
A	<-135	3512	0.60	0.15
B	136-145	4512	0.65	0.10
C	146-155	5512	0.70	0.05
D	156-165	6512	0.75	0
E	166-175	7512	0.80	0.05
F	176-185	8512	0.85	0.10
G	186->	9512	0.90	0.15

Exempel Differentierad fastighetsavgift, flerbostadshus

Energiindikator	kWh/m ²	Korrigerat Maxbelopp	Taxeringsfaktor %	Avdrag/Tillägg %
A	<-69	402	0.25	0.15
B	70-79	702	0.30	0.10
C	80-89	1002	0.35	0.05
D	90-99	1302	0.40	0
E	100-109	1602	0.45	0.05
F	110-119	1902	0.50	0.10
G	120->	2202	0.55	0.15

Läs hela studien på www.fores.se