

Magnus Nilsson

Produktion

160330

Till
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Ert dnr Fi2016/01209/S1

Synpunkter på remitterad promemoria ”Avdrag för klimatkompensation genom borttagning av utsläppsrätter”

Sammanfattning

Klimatnyttan av den föreslagna avdragsmöjligheten blir sannolikt begränsad, dels på grund av att avdraget villkoras till de utsläpp den skattskyldige orsakat, dels då varken privatpersoner eller företag inom EU:s utsläppshandel (ETS) omfattas.

Att avdraget högst får motsvara det aktuella företagets utsläpp av växthusgaser innebär att möjligheten till avdrag ökar om företaget ökar sina utsläpp men minskar om de sjunker. Det är därför sannolikt att de svenska utsläppen *utanför* ETS marginellt kommer att öka om förslaget genomförs.

Att avdraget kopplas till utsläpp utlöser krav på dokumentation av företagets CO₂-utsläpp. Vilka kraven på dokumentation kommer att bli framgår inte av promemorian. Blir kraven detaljerade lär många företag avskräckas från att utnyttja avdraget. Skattemyndigheternas möjligheter att i efterhand kontrollera om utsläppsdokumentationen är korrekt förefaller begränsade.

Det är positivt att endast utsläppsrätter inom ETS (med vilket rimligen avses traditionella utsläppsrätter (EUA) samt de utsläppsrätter enbart luftfarten får nyttja (EUAA)) omfattas. Andra typer av utsläppskrediter har otillräcklig trovärdighet.

Den enda möjligheten för enskilda och företag att minska de utsläpp som sker från verksamheter inom ETS är att annullera utsläppsrätter. Att via ett skatteavdrag uppmuntra enskilda och företag att köpa in och annullera utsläppsrätter är mycket kostnadseffektiv klimatpolitik. Det finns därför starka skäl att införa en avdragsmöjlighet, men förslaget bör justeras enligt följande:

- låt avdragsrätten omfatta både privatpersoner och alla företag,
- slopa kopplingen till dokumenterade CO₂-utsläpp,
- tillåt avdrag med ett fast belopp per annullerad utsläppsrätt,
- tillåt avdrag utan begränsning, alternativt maximera avdragsrätten till t.ex. 10 000 kronor per år för privatpersoner och 1 miljon kronor per år för företag.

Hur kan enskilda och företag bidra till lägre utsläpp från verksamheter inom EUs utsläppshandel?

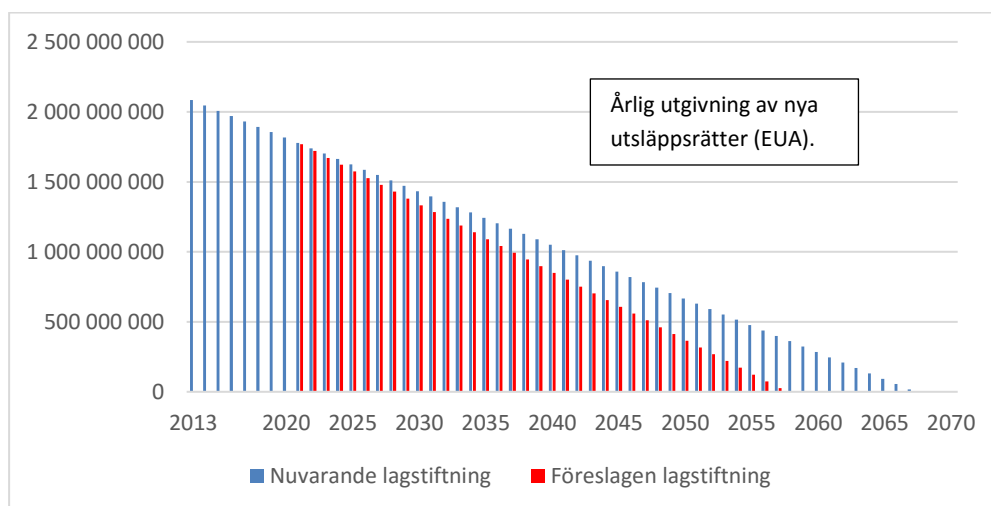
EU:s utsläppshandelssystem (ETS) omfattar EES-området, dvs. de 28 EU-länderna samt Island, Lichtenstein och Norge. För närvarande ingår ca 12 000 stationära anläggningar (värme- och kraftindustri samt tung industri) samt luftfarten till och från flygplatser inom EES¹.

¹ 2013-2016 endast flygningar *mellan* flygplatser inom EES.

Huvuddelen av den tunga industrin tilldelas varje år gratis fler utsläppsrätter än vad som motsvarar deras utsläpp (svensk industri är extremt gynnad). Även delar av fjärrvärmerna erhåller gratis utsläppsrätter (svensk fjärrvärme är om möjligt ännu mera gynnad än svensk industri). Sedan 2013 måste däremot alla elproduktionsanläggningar köpa hela sitt behov av utsläppsrätter antingen vid EU-ländernas auktioner, från företag med överskott på EUA, eller via börshandel.

Nuvarande lagstiftning innebär att Kommissionen fr.o.m. 2013 kommer att utfärda totalt ca 58 miljarder utsläppsrätter (här avses EUA, dvs. den typ av utsläppsrätter som kan utnyttjas av både stationära anläggningar och luftfarten). Den sista EUA ges ut 2067. Därutöver utfärdas årligen drygt 210 miljoner utsläppsrätter av den typ som enbart kan utnyttjas av luftfarten (EUAA).²

I juli 2015 föreslog Kommissionen att den årliga utgivningen av nya EUA fr.o.m. 2021 ska minska snabbare än enligt nuvarande lagstiftning. Bifalls detta förslag kommer den totala utgivningen av EUA fr.o.m. 2013 att minska till ca 49 miljarder (se diagram nedan)³. Sista utgivningsåret blir 2057. Därefter upphör utgivningen av EUA varvid utsläpp av de aktuella växthusgaserna från de berörda anläggningarna i princip förbjuds.



Lagstiftningens konstruktion får den paradoxala (någon skulle säga bisarra) konsekvensen att de samlade utsläppen kommer att bli lika stora oavsett priset på utsläppsrätter, oavsett om vi bygger ut den förnybara elkraften eller ej, oavsett hur mycket vi effektiviserar elanvändningen eller energianvändningen i de ingående företagen, oavsett om vi bygger ut, behåller eller avvecklar kärnkraften etc. Många av de insatser som enskilda och företag gör, och som de tror (eller i varje fall i sin marknadsföring påstår) leder till lägre utsläpp av koldioxid, har således ingen effekt på de totala utsläppen. För att dessa ska bli mindre än den lagstadgade maxvolymen på 58/49 miljarder ton CO₂ krävs att utgivna utsläppsrätter annulleras innan de utnyttjats för att täcka utsläpp.

Den enda möjlighet som finns för privatpersoner och företag (eller för den delen enskilda EU-länder) att begränsa utsläppen från verksamheter inom ETS, är därför att på något sätt komma över

² På grund av inskränkningen 2013-2016 omfattas under denna period endast flygningar mellan flygplatser inom EES-området, varför utgivningen under dessa år är begränsad till ca 39 miljoner EUAA per år.

³ I diagrammet bortses från de omfördelningar av utgivningen av nya utsläppsrätter som blir följden av beslutet om "back-loading" resp. etablerandet av den s.k. marknadsstabiliseringsreserven.

utsläppsrätter (EUA eller EUAA) och annullera dem innan de utnyttjats för att täcka ett utsläpp. För varje utsläppsrätt som annulleras minskas EUs totala utsläppsbubblan med ett ton.

I min rapport "Uppdatera klimatpolitiken"⁴ gör jag en kalkyl över kostnaden för att införa en generell avdragsrätt för annullering av utsläppsrätter baserat på dåvarande pris på 6-7 euro per EUA. Med ett avdragsbelopp istället motsvarande nuvarande marknadspris på 5 euro per utsläppsrätt blir skattebortfallet (vid en antagen genomsnittlig skattesats på 30 procent) ca 14 kronor per ton. Omräknat betyder det att om man med hjälp av ett skatteavdrag på 5 euro per annullerad utsläppsrätt lyckas förmå medborgare och företag att annullera utsläppsrätter för 1 miljard kronor, till kostnaden av ett skattebortfall för stat och kommuner på 300 miljoner kronor skulle kunna minska den europeiska utsläppsbubblan med drygt 21 miljoner ton.⁵ Detta är långt mer än alla utsläpp från den svenska personbilsparken, lika mycket som samtliga svenska utsläpp inom ETS under 2014 – och denna utsläppsreduktion skulle uppnås till samma kostnad för det allmänna som den s.k. supermiljöbilspremien⁶ (vars miljönytta - i motsats till annulleringen av utsläppsrätter - är i högsta grad oklar)!⁷

Möjligheten att annullera utsläppsrätter utnyttjas redan i mindre skala, trots frånvaron av avdragsrätt, sannolikt i första hand av privatpersoner. I Sverige säljer Naturskyddsföreningen annulleringar för 170 kr per utsläppsrätt⁸. På den brittiska organisationen Sandbags hemsida kan den som har tillgång till ett bankkort rekvidera annulleringar av utsläppsrätter för 8,25 pund per ton⁹. 2013 annullerades på detta sätt 13 219 EUA, under 2014 47 278 EUA.¹⁰ Det är troligt att företag redan idag via t.ex. Naturskyddsföreningen eller Sandbag, köper in och annullerar utsläppsrätter som avdragsgill julgåva till de anställda.

Förslaget

I det remitterade förslaget begränsas rätten att göra avdrag för inköp och annullering av utsläppsrätter till sådana företag som inte ingår i utsläppshandeln. Privatpersoner ges inte rätt till avdrag, inte heller företag som ingår i utsläppshandeln.

Hur stora avdrag de berörda företagen får göra knyts till hur stora utsläpp de orsakar. Ett företag med stora utsläpp ges således rätt att göra större avdrag än ett företag med låga utsläpp. Någon definition av vad som avses med företagets utsläpp görs inte, t.ex. huruvida utsläpp från fjärrvärmeuppvärmning av lokaler, elanvändning eller arbetsresor med flyg (samtliga aktiviteter som ingår i utsläppshandeln) är att betrakta som utsläpp från företagets verksamhet eller ej.

⁴ <http://www.arenaide.se/rapporter/uppdatera-klimatpolitiken-magnus-nilsson/>

⁵ Beräkningen bygger på att genomsnittligt skattebortfall på 30% av avdraget belopp. 300 milj. kronor motsvarar då ett avdraget belopp på 1 miljard kronor. Med ett tillåtet avdrag på 45 kr per utsläppsrätt (ung. nuvarande marknadspris) skulle ett skattebortfall på 300 miljoner kr motsvara en annullering drygt 21 miljoner utsläppsrätter.

⁶ Regeringens proposition 2015/16:1, utgiftsområde 20, sid 14.

<http://www.regeringen.se/contentassets/49618bcb4fd94b6081d9696f55bc7f8d/utgiftsomrade-20-allman-miljo--och-naturvard.pdf>

⁷ Se vidare denna artikel: <http://www.dn.se/debatt/infor-avdragsratt-for-den-som-skrotar-utslappsraatter/>

⁸ <http://www.naturskyddsforeningen.se/vad-du-kan-gora/butiken/kop-utslappsraatter>

⁹ <https://sandbag.org.uk/carbon/>

¹⁰ Carbon market report 2015, COM(2015) 576 final

Avdrag föreslås endast ges för annullering av utsläppsrätter inom EUs utsläppshandel, vilket rimligen utesluter s.k. Kyoto-krediter (CER, ERU, ICER, tCER och RMU) men också krediter från fristående system.

I promemorian görs bedömningen att den förslagna avdragsmöjligheten kommer att leda till en årlig annullering av 300 000 utsläppsrätter till en kostnad för statskassan på 5 miljoner kr per år. Något underlag för uppskattningen redovisas inte. Vid kontakt med finansdepartementet uppges att osäkerheten kring siffrorna bedöms vara stor.

Synpunkter

Genom att på principiella, skatterättsliga grunder utesluta avdragsrätt för både alla privatpersoner och alla företag som ingår i EUs utsläppshandel blir regeringens förslag, från klimatpolitisk synpunkt, utomordentligt tandlöst. Det är angeläget att skattesystemet inte överbelastas med avdrag som avviker från de generella principerna, men i promemorian når vaktslåendet kring denna princip bisarra nivåer. Det hela blir så krångligt att det är tveksamt om klimatnyttan motiverar reformen i den form som föreslås.

Att därtill knyta det maximala antal utsläppsrätter ett företag får göra avdrag för till företagets egna utsläpp, får dels följderna att företag som aktivt strävar efter att minska sina utsläpp missgynnas, dels att företagens motiv att minska utsläppen generellt sett försvagas. I den mån företag lägger mindre kraft på att minska sina egna utsläpp i syfte att öka utrymmet för avdragsgilla inköp och annulleringar av utsläppsrätter, blir visserligen konsekvensen att ETS-bubblan krymper, men i stället ökar sannolikt de utsläpp som omfattas av EUs ansvarsfördelningsbeslut ("Effort-sharing decision") - i varje fall marginellt.

Vilka krav på dokumentation av företagets utsläpp som kommer att ställas framgår inte av promemorian. För många företag kommer säkert kravet om dokumentation att bli så avskräckande att man hellre avstår från att utnyttja avdraget och därmed att medverka till att utsläppsrätter annulleras. Utmaningen för skattemyndigheterna att i efterhand kontrollera att angivna utsläpp är korrekta ter sig som avsevärd i förhållande till miljönyttan. Finns det någon idé om hur kontrollen ska ske?

Förslaget sägs fokusera på att uppmuntra företagen att "kompensera" sina utsläpp. Vad som avses med begreppet "kompensera" är dunkelt:

- Om en företagare flyger eller tar tåget inom EU, eller förbrukar el eller fjärrvärme i sin verksamhet, ingår de koldioxidutsläpp resan/verksamheten orsakar i EUs utsläppshandel, dvs. varje ytterligare resa eller kWh förbrukad el/värme leder inte till att utsläppen vare sig ökar eller minskar. Så vad är det företaget anses "kompensera" genom att köpa och annullera en utsläppsrätt?
- Om företagaren istället kör bil, åker buss eller producerar sin värme i egen panna omfattas utsläppet istället av EUs ansvarsfördelningsbeslut ("effort-sharing decision", ESD). I detta fall svarar svenska staten gentemot EU för att landets samlade utsläpp inte överstiger det utsläppsutrymme vårt land tilldelats i beslutet. Blir de svenska utsläppen större än det tilldelade utrymmet, måste staten köpa in icke-utnyttjat utrymme av något annat EU-land eller internationella utsläppsminskingskrediter (CER eller ERU) för att täcka upp. Klarar

Sverige kraven med marginal (vilket vi gör) avgör regeringen hur överprestationen ska utnyttjas; om den ska säljas till något annat EU-land eller annulleras. På vilket sätt en företagare som annullerar utsläppsrätter inom ETS kompenserar för sina ESD-utsläpp framstår som mycket oklart eftersom hela avgörandet om hur företagets utsläpp påverkar i praktiken ligger hos den svenska regeringen.

- Vissa klimatpåverkande utsläpp regleras inte på EU-nivå. Ett exempel är de s.k. höghöjdseffekter som orsakas av flygplanens utsläpp av vattenånga, kväveoxider m.m. på hög höjd, och som sammantaget bedöms svara för 50-70 procent av den förstärkning av växthuseffekten som flyget totalt orsakar. Genom att köpa in och annullera utsläppsrätter motsvarande höghöjdseffekterna skulle ett företag kunna "kompensera" för denna klimatpåverkan som alltså inte regleras i existerande lagstiftning. Enligt promemorian tillåts dock endast kompensation av utsläpp som redan omfattas av EU-lagstiftning, dvs. lagförslaget medger inte avdrag för kompensation av höghöjdseffekter.
- Är avsikten att enbart kompensera för de utsläpp svenska företag orsakar utanför EU/EES?

Förslag

Istället för den föreslagna reformen bör regeringen ge både företag och enskilda rätt att göra avdrag för annullering av utsläppsrätter enligt följande:

- låt avdragsrätten omfatta alla privatpersoner och alla typer företag,
- slopa kopplingen till dokumenterade CO₂-utsläpp och tillåt istället avdrag med ett fast belopp per annullerad utsläppsrätt - oavsett hur stora utsläpp den som gör avdraget orsakat och oavsett vilka kostnader den som yrkar avdraget har haft i samband med annulleringen, rimligen justerat en gång per år efter prisutvecklingen på utsläppsrätter,
- tillåt avdrag utan beloppsbegränsning, alternativt maximera avdragsrätten till t.ex. 10 000 kronor per år för privatpersoner och 1 miljon kronor per år för företag.

För att ett sådant system ska fungera krävs samma typ av dokumentation av att utsläppsrätter verkligen annullerats som i promemorian. I övrigt torde en ny rad på deklarationsblanketten där den skattskyldige anger antalet annullerade utsläppsrätter under året vara tillräckligt.

Med en sådan reform skulle staten till en för statskassan mycket begränsad kostnad kunna mobilisera privata pengar utan avkastningskrav till klimatarbetet på ett sätt som från samhällsekonomisk synpunkt skulle vara dramatiskt mycket mera effektivt än de flesta andra satsningar som sker på klimatområdet.

Magnus Nilsson, miljökonsult och författare till "Uppdatera klimatpolitiken" (Arena idé 2014)
Magnus Nilsson Produktion