

BESKATTNING AV SJÖFARTENS BRÄNSLEN

FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR OCH EFFEKTER AV BESKATTNING ENLIGT DET NYA ENERGISKATTEDIREKTIVET

SLUTREDOVISNING AV REGERINGSUPPDRAG

BESKATTNING AV SJÖFARTENS BRÄNSLEN

FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR OCH EFFEKTER AV BESKATTNING ENLIGT DET NYA ENERGISKATTEDIREKTIVET

SLUTREDOVISNING AV REGERINGSUPPDRAG

Vår beteckning: Dnr 0302-04-02397

Innehållsförteckning

Förord.....	4
Sammanfattning.....	5
1. Inledning.....	11
2. Det nya energiskattedirektivets syften och regler när det gäller beskattningen av sjöfartens bränslen.....	15
3. Nuvarande svenska energiskatter samt beskattning av sjöfartens bränslen.....	18
3.1 De svenska energiskattesatserna i förhållande till direktivets miniminivåer	18
3.2 Nuvarande svenska system för skattebefrielse av bränsleförbrukning för yrkesmässig sjöfart	19
4. De nuvarande bränsleskatterna i förhållande till sjöfartens marginalkostnader .	21
5. Bränsleanvändningen för inrikes och utrikes sjöfart	26
6. Potentiella skatteintäkter	38
7. Effekter på miljö, trafiklagsfördelning och konkurrensförhållanden	41
8. Förutsättningar för beskattning av bränslen för inrikes sjöfart och enligt bilateralt avtal för utrikes sjöfart.....	48
9. Några slutsatser	52
Referenser.....	55
Bilaga 1 Simulering av trafikeffekter av införande av energiskatt på bunkerolja för inrikes sjöfart	57
Bilaga 2 Samråd.....	62
Bilaga 2.1 Naturvårdsverkets yttrande.....	63
Bilaga 2.2 Skatteverkets yttrande	65

Förord

Liksom under de närmast föregående åren fick Sjöfartsverket i regleringsbrevet för 2004 regeringens uppdrag att i samarbete med SIKA redovisa aktuella beräkningar av avgiftsrelevanta marginalkostnader som sjötrafiken ger upphov till. En delrapport lämnades i juli 2004. I denna andra delrapport där uppdraget också slutredovisas, analyseras förutsättningar för och effekter av att beskatta sjöfartens bränsle i enlighet med de möjligheter som EU:s nya ramdirektiv för beskattning av energiprodukter (2003/96/EG) erbjuder.

Sjöfartsverket har i enlighet med regeringens uppdrag samrått med Naturvårdsverket och Skatteverket. Synpunkter som framförts i samrådet har beaktats i denna slutversion av rapporten.

Rapporten har utarbetats av Henrik Swahn och beräkningsunderlag har tagits fram av Thomas Ljungström, båda vid avdelningen Sjöfart och Samhälle. Vissa analyser har genomförts av SIKA genom Inge Vierth och John Mc Daniel. Sjöfartsverket ansvarar dock helt för tolkningen av dessa analysresultat.

Jan Olof Selén

Sammanfattning

Sammanfattande bedömning

Sammantaget bedömer Sjöfartsverket att ett borttagande av skattebefrielsen för förbrukning av bränsle i inrikes sjöfart skulle få vissa positiva effekter när det gäller internalisering av sjöfartens externa kostnader. Detta skulle ge ett incitament till bränsleeffektivisering främst för den mindre inrikes sjöfarten. En viss skatteintäkt skulle också uppkomma främst från mindre fartyg med huvudsakligen nationellt bunden verksamhet. De konkurrenssnedvridande effekterna skulle sannolikt bli obetydliga, men kan behöva beläggas ytterligare. Det är troligt att åtgärden att ta bort skattebefrielsen för inrikes sjöfart skulle få regionalpolitiskt sett negativa konsekvenser om inte skattehöjningen i vissa fall kompenseras, t ex när det gäller Gotlandstrafiken. Det bör noteras att den kostnadsökning som bränsleskatten leder till i stor utsträckning faller på den offentliga sektorn genom bl.a. trafikhuvudmännens ökade kostnader för regional kollektivtrafik till sjöss.

Även för den utrikes sjöfarten skulle ett borttagande av skattebefrielsen för bränsle sannolikt leda till en mera rättvisande internalisering av sjöfartens externa kostnader för utsläpp till luft. Sjöfartsverket ställer sig dock mycket tveksamt till möjligheterna att på ett rimligt effektivt sätt realisera en bränslebeskattning på internationell sjöfart grundat på enstaka bilaterala avtal. Om en sådan beskattning införs bör det enligt Sjöfartsverkets uppfattning ske i samverkan mellan flera länder i svenskt närområde för att säkerställa att skatten fungerar på avsett sätt och för att undvika riskerna för konkurrenssnedvridningar.

Förutsättningar och argument bakom denna sammanfattande bedömning utvecklas i korthet nedan och mera utförligt i rapporten.

Kort sammanfattning av synpunkter som framförts av Naturvårdsverket och Skatteverket i samband med samrådet

Naturvårdsverket skriver i sitt yttrande att Sjöfartsverkets rapport ger en god bild av förutsättningarna och konsekvenserna av att beskatta bränsle till yrkessjöfarten.

Av yttrandet framgår att Naturvårdsverket anser att bränsleskatter snarast bör införas på inrikes yrkessjöfart och att en process bör påbörjas för att, via bilaterala avtal mellan angränsande stater, införa bränsleskatter på sjöfart mellan staterna.

Naturvårdsverket ser bränsleskatter på fartygsbränsle som ett viktigt styrmedel, blanda andra, för att minska sjöfartens mycket stora emissioner till luft och anser att bränsleskatterna bör vara differentierade med avseende på bränslets miljöegenskaper. Naturvårdsverkets samrådsyttrande bifogas i sin helhet som bilaga till denna rapport.

Skatteverket har under hand framfört värdefulla synpunkter som möjliggjort förbättringar av tidigare versioner av texten till kapitlen 2 och 3. I sin samrådsskrivelse pekar Skatteverket på att det förekommer skatteundandraganden i det nuvarande systemet, men att nya incitament för skatteundandraganden skulle uppkomma om beskattning av bunkerbränslen skulle införas. Skatteverket anför att verket delar Sjöfartsverkets bedömning att fartyg som används för både inrikes och utrikes trafik kan få en konkurrensfördel jämfört med fartyg som enbart används i inrikesjöfart. Skatteverket bedömer att en ytterligare differentiering av beskattningen av sjöfartens bränslen kan leda till kontrollsvårigheter som inte bör underskattas.

Inrikes yrkesmässig sjöfart med fartyg under 400 brutto

Antalet fartyg mindre än 400 brutto som bedriver yrkesmässig inrikes sjöfart uppgår till ca 8 000. De används i mycket varierande verksamheter, t ex kollektivtrafik till sjöss, som arbetsfartyg, för bogsering, som transportfartyg för personer och gods, som färjor etc. Dessa fartyg är idag befriade från energiskatt, koldioxidskatt och svavelskatt och betalar heller inga farledsavgifter till Sjöfartsverket. Denna trafik bidrar därför inte idag till finansieringen av sjöfartens infrastruktur. Det är vidare uppenbart att också denna trafik är förknippad med externa kostnader av olika slag, bland annat till följd av emissioner till luft vid förbränning av bränslen. Det ligger enligt Sjöfartsverkets bedömning i linje med den gällande transportpolitiken att eftersträva en högre grad av internalisering av dessa externa kostnader. I princip är det därför enligt verkets bedömning rimligt att, inom ramen för de möjligheter som ges av det nya ramdirektivet om energiskatt,

ompröva den nu gällande befrielsen från de nämnda punktskatterna för denna del av sjöfarten.

Skatteadministrationen skulle troligen delvis förenklas genom att en del av nuvarande skattebefriade slag av förbrukning tas bort, men idag förekommande kontrollproblem för handeln via mellanled skulle kvarstå. För vissa delar av den inrikes yrkesmässiga verksamhet som bedrivs med fartyg under 400 brutto är möjligheterna begränsade att anpassa beteendet för att undvika skatt, genom t ex omläggning av rutter för att möjliggöra bunkring utanför området för svensk skattejurisdiktion. För de större fiskefartygen finns dock sådana möjligheter att undvika skatten.

Den potentiella skatteintäkten för den yrkesmässiga sjöfart som bedrivs med fartyg mindre än 400 brutto (inklusive Sjöfartsverkets fartyg) har med betydande osäkerhet uppskattats kunna ligga i intervallet 180 till 750 miljoner kronor per år vid en bränsleskatt på 1000 kr/m³ respektive 4200 kr/m³. Den lägre av dessa nivåer motsvarar gällande svensk energiskatt för omärkt bränsle av miljöklass 1 och den högre svensk energiskatt och koldioxidskatt för bränsle av miljöklass 3. Av denna potentiella skatteintäkt bedöms ca en tredjedel kunna hänföras till bränsleanvändning i fiskeskepp och fiskebåtar. Den i praktiken realiserbara delen av den potentiella skatteintäkten bedöms uppgå till ca 60 procent av potentialen.

Uppbördskostnaderna bedöms kunna bli normala. En eliminering av skattebefrielsen för den mindre yrkesmässiga sjöfarten leder till kostnadshöjning för kollektivtrafik till sjöss, vägfärjor, driften av Sjöfartsverkets båtar, och för andra verksamheter där skepp och båtar används. Eftersom stora delar av den aktuella mindre yrkessjöfarten utnyttjas för gods-, person- och annan trafik i skärgårdsområden, ofta glesbefolkade, kan det finnas vissa regionalpolitiskt negativa effekter. Dessa har inte kunnat analyseras närmare inom ramen för uppdraget.

Inrikes handelssjöfart med fartyg över 400 brutto

Den inrikes handelssjöfarten med fartyg på 400 brutto eller däröver omfattar huvudsakligen godstransporter samt Gotlandstrafiken. Denna del av sjöfarten betalar idag farledsavgifter och bidrar därmed till finansieringen av sjöfartens infrastruktur. Det är inte helt klarlagt i vad mån man kan betrakta de externa kostnaderna för denna trafik som helt internaliserade i farledsavgifterna, men sannolikt är inte hela den externa kostnaden internaliserad. Om skattebefrielsen togs bort är det därför troligt

att internaliseringsgraden för denna trafik förbättras. Enligt de simuleringar vi genomfört i samarbete med SIKa skulle en höjning av bränsleskatten för inrikes handelsjöfart inom de intervall som kan vara aktuella inte leda till nämnvärda förändringar av trafikmönstren.

En beskattning av den inrikes större handelssjöfarten enligt nu gällande svenska skattesatser skulle enligt våra beräkningar ge en potentiell skatteintäkt på mellan 80 och 350 miljoner varav huvudparten, 50-200 miljoner, skulle falla på Gotlandstrafiken. Detta förutsätter antingen att de kvantiteter som dessa fartyg förbrukar i inrikes fart bunkras i Sverige för detta ändamål eller att inga anpassningar sker för att sänka skatten. Enligt Sjöfartsverkets bedömning kommer man emellertid varken att på ett effektivt sätt kunna särskilja bunkring för utrikes och inrikes fart eller att kunna undvika att andra anpassningar sker i betydande omfattning, eftersom de aktuella fartygen allmänt används i både svensk och internationell trafik. Det är därför sannolikt att bunkring i största omfattning antingen skulle ske i länder eller på platser där dessa punktskatter inte tas ut eller i undantagsfall i Sverige med uppgivet förbrukningsändamål utrikes trafik¹. Därmed skulle skatten för den inrikes godstrafiken med kustsjöfart sannolikt endast generera obetydliga skatteintäkter i Sverige. Företag som säljer bunkerolja i Sverige skulle sannolikt tappa marknadsandelar.

Möjligen kan fartyg i reguljär långväga inrikestrafik som Gotlandstrafiken i praktiken tvingas att betala punktskatterna, vilket som ovan nämnts skulle medföra en avsevärd kostnadshöjning för Gotlandstrafiken. Eftersom denna trafik idag understöds av staten av regionalpolitiska skäl kan man inte utesluta att staten skulle finna det nödvändigt att kompensera trafiken för denna kostnadshöjning. En beskattning skulle i detta fall dock på ett bättre sätt tydliggöra de fulla samhällsekonomiska kostnaderna för energiförbrukningen också i Gotlandstrafiken.

Effekter på konkurrensvillkoren för olika slags fartyg

Om man tog bort skattebefrielsen för förbrukning för inrikes yrkesmässig sjöfart skulle således någon reell skillnad i beskattningshänseende jämfört

¹ De möjligheter som inom kort kommer att finnas att via AIS följa individuella fartygs rutter kan på sikt erbjuda vissa möjligheter att kontrollera att fartyget faktiskt går i utrikes trafik.

med dagens skattebefriade tillstånd sannolikt inte uppstå för fartyg som används i både nationell och internationell trafik under förutsättning av att en beskattning av denna typ endast införs i Sverige och inte i de närmaste grannländerna. Däremot skulle fartyg som på grund av sin storlek och/eller funktion har en mera entydig nationell användningsprofil inte lika enkelt kunna undvika skatten. Man kan ha principiella betänkligheter mot att beskattningen sannolikt kommer att slå olikformigt mot sjöfart som bedrivs med olika stora fartyg och i nationella respektive internationella relationer och därmed kunna riskera att snedvrیدا konkurrensen.

När det gäller passagerartrafik av typen lokal och regional kollektivtrafik och kryssningstrafik finns emellertid knappast någon mera betydande direkt trafikkonkurrens mellan de större fartyg som används i internationell trafik och de mindre fartyg som används i den nationella trafiken. Däremot kan det finnas viss konkurrens mellan de alternativa transporttjänster som erbjuds. Lokala kryssningstjänster kan t ex. konkurrera med kryssning mellan internationella relationer.

För godstransporter kan det i högre grad än för passagerartransporter finnas en direkt trafikkonkurrens på givna transportrelationer mellan fartyg som också är verksamma i internationell trafik och fartyg som på grund av sin konstruktion eller storlek i praktiken är bundna till svenskt område. Utländska och svenska fartyg i internationell trafik kan konkurrera med mindre fartyg om inrikes svenska transportuppdrag. Men det kan också finnas en viss konkurrens mellan olika varuförsörjningsalternativ där lokal nationell varuförsörjning, som t ex beroende på farledernas egenskaper endast kan bedrivas med små fartyg, kan ersättas av andra nationella eller internationella försörjningskedjor där förbrukningen av fartygens bränslen inte beskattas.

Enligt Sjöfartsverkets bedömning är emellertid den snedvridning av konkurrensen som skulle uppkomma vid en beskattning av bränsle som förbrukas i inrikes sjöfart av liten praktiskt betydelse.

Effekter på Sjöfartsverkets kostnader

Beskattning av bränslen för den yrkesmässiga sjöfarten skulle också påverka kostnaderna för Sjöfartsverkets verksamhet. Beroende på skattenivån skulle kostnaderna öka med mellan 20 och 80 miljoner kronor per år under genomsnittliga vinterförhållanden. Dessa kostnader skulle,

trots att vissa effektiviseringar kan vara möjliga, huvudsakligen komma att övervältras på den avgiftspliktiga handelsjöfarten.

Beskattning av bränsle för utrikes sjöfart enligt bilaterala avtal

Av flera skäl, som utvecklas närmare i kapitel 7 och 8, kommer det sannolikt inte vara så enkelt att komma till bilaterala skatteöverenskommelser av det slag som direktivet öppnar för. Potentiella konkurrensnedvridningar av många olika slag och en allmän osäkerhet om effekterna av en skatt är exempel på försvårande omständigheter. De försök som gjorts att i diskussioner med grannländer uppnå en viss anslutning till tanken att tillämpa miljödifferentierade farledsavgifter ger heller inte anledning till optimism beträffande möjligheterna att uppnå bilaterala avtal för beskattningen av sjöfartsbränslen. Genom samtidiga överläggningar och överenskommelser med flera länder kan dock vissa förutsättningar finnas att dels minska befarade snedvridningar av konkurrensen dels att skapa en effektivare beskattning, vilket möjligen skulle kunna förbättra förutsättningarna att träffa bilaterala avtal.

1. Inledning

Rådets direktiv 2003/96/EG behandlar ”en omstrukturering av gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet”. Direktivet definierar bland annat miniminivåer för medlemsstaternas skatt (oräknat moms) på energiprodukter som används som motorbränsle eller för uppvärmningsändamål. Ett viktigt syfte med direktivet är att ge ökade möjligheter för energi-, transport- och miljöpolitiska hänsynstaganden inom ramen för energibeskattningen. Enligt direktivets inledande text är avsikten att detaljerna i direktivet ses över med jämna mellanrum och att hänsyn då tas till den inre marknadens funktion, minimiskatternas realvärde, den internationella konkurrenskraften och de bredare målsättningarna i EU-fördraget. Minimiskatternas nivå skall spegla konkurrensförhållandena mellan olika energiformer och därför i grunden bestämmas på grundval av produkternas energiinnehåll. Denna princip skall dock inte gälla för motorbränslen för vilka t ex andra fiskala och transportpolitiska hänsyn kan tas.

Direktivet ger enligt vad som framgår ovan vissa ökade möjligheter att använda bränsleskatt som ett transportpolitiskt och ett fiskalt instrument också inom sjöfarten. Det kan finnas transportpolitiska motiv att utnyttja denna möjlighet, t.ex. för att bättre internalisera sjöfartens externa kostnader, speciellt de kostnader som hänger samman med sjöfartens utsläpp till luft, som med nuvarande kunskap kan bedömas vara den största externa kostnaden. För den sjöfart som kan omfattas av en bränsleskatt öppnas då också möjligheter att ompröva användningen av andra ekonomiska styrmedel, t.ex. den miljödifferentierade farledsavgiften. Det vore tänkbart att i första hand tänka sig att internalisera utsläppen av koldioxid och svavel i en differentierad bränsleskatt, medan det är sannolikt att andra utsläpp till luft, t.ex. NO_x och partiklar kanske i första hand bör hanteras på annat sätt. Man kan notera att en bränsleskatt på viss sjöfart är just en skatt och därför inte utan särskilda beslut kan komma att få en finansierande funktion för sjöfartens infrastruktur och nautiska stöd.

Den mest direkt tillgängliga möjligheten som direktivet ger är att inte bevilja skattebefrielse för bränsle för inrikesjöfarten. De inrikes godstransporterna med sjöfart avser huvudsakligen transport av oljeprodukter och lågvärdigt bulk gods. En bränsleskatt för den inrikes sjöfarten skulle kunna påverka transportmönstren. En tänkbar effekt är att i

vissa fall en överflyttning till andra transportslag kan visa sig fördelaktig för transportköparna. Omfattningen av en sådan effekt beror bland annat på vilken skattenivå som faktiskt tillämpas och om bränsleskatten samtidigt förändras för andra trafikslag. En annan tänkbar effekt är att de relativa transportkostnaderna i inhemska relationer stiger, vilket teoretiskt kan leda till att utrikes placerade produktionsanläggningar gynnas framför sådana som är lokaliserade i Sverige. Dessa och andra typer av effekter av att tillämpa en bränsleskatt för den inrikes sjöfarten diskuteras närmare nedan.

En intressant fråga är hur direktivets bestämmelser kommer att tillämpas för järnvägstransporter. Detta är viktigt bland annat för att bedöma konsekvenserna av tillämpningen inom sjöfarten eftersom det för vissa godstransporter finns en viss konkurrensytta mellan järnvägs- och sjötransport.

Direktivet öppnar möjligheter till bilaterala överenskommelser om att inte bevilja sjöfarten mellan länderna skattebefrielse för bränsle. En sådan åtgärd kan, allt annat lika, förväntas höja den relativa transportkostnaden mellan de berörda länderna men kanske också leda till en högre energieffektivitet för sjöfarten och till att t.ex. bränslen med lägre svavelinnehåll används. Effekten av en sådan skatt grundad på en bilateral överenskommelse mellan länderna kan dock kraftigt begränsas genom att skatten undviks genom olika anpassningar. Detta kan ske t ex genom att trafiken väljer rutter som inkluderar tredje land för att undvika bränslebeskattningen. Sådana avvikelser innebär inte bara att skatten undviks utan också en samhällsekonomisk merkostnad och medför också negativa miljökonsekvenser. Man kan förvänta sig att effekterna ser olika ut beroende på vilka och hur många länder som antas ha genomfört bilaterala samarbeten på detta område.

Syftet med denna rapport är i enlighet med regeringens uppdrag till Sjöfartsverket att belysa förutsättningar för beskattning av sjöfartens bränslen i enlighet med de möjligheter som ges av det nya energiskattedirektivet och att analysera olika typer av effekter av en sådan beskattning. Detta syfte kan sannolikt uppnås på olika sätt. En möjlighet vore att direkt analysera administration, uppbörd och kontroll av en eventuell skatt och de möjligheter som kan finnas att på olika sätt undvika skatten. Om man då skulle finna skatteadministrativa svårigheter och att det finns stora möjligheter att undvika skatten kunde man eventuellt dra slutsatsen att skatten inte kan realiseras på ett effektivt sätt och därför avstå

ifrån en mera omfattande analys. En andra möjlighet, vilken är den som Sjöfartsverket valt, är att belysa effekter av en utvidgning av energibeskattningen till att också omfatta sjöfartens bränslen under antagande att den utvidgade beskattningen också kan realiseras i praktiken. Därmed bedömer Sjöfartsverket att man får en bättre bild av den potentiella vikten av att faktiskt försöka utveckla skatteadministrativa mekanismer för att genomföra beskattningen.

Rapporten disponeras mot denna bakgrund på följande sätt:

I kapitel 2 diskuteras energiskattedirektivets innebörd när det gäller medlemsstaternas beskattning av bränslen för sjöfarten. Den tolkning av direktivets bestämmelser som görs i detta kapitel syftar till att ge en grund för den fortsatta analysen genom att precisera handlingsutrymme och begränsningar för den svenska beskattningen av sjöfartens bränslen. På sikt kan det också vara aktuellt att utvidga handeln med utsläppsrätter för CO₂ till att omfatta också vissa transportsektorer, t ex sjöfarten. I kapitlet berörs därför också frågan om förhållandet mellan beskattning enligt energiskattedirektivet och en eventuellt kommande utvidgad tillämpning av handeln med utsläppsrätter till sjöfartens område. Frågan om hur direktivet förhåller sig till internationella konventioner inom sjöfartens område berörs också.

De nuvarande svenska punktskatterna för energi, koldioxid och svavel är de skatter som ligger inom det område som regleras av energiskattedirektivet. I kapitel 3 redovisas hur skattesatserna för dessa svenska punktskatter förhåller sig till direktivets miniminivåer. Dessutom diskuteras översiktligt hur den gällande skattebefrielsen för bränslen som förbrukas i yrkesmässig sjöfart åstadkoms i det skatteadministrativa systemet. Det gäller ju att på ett säkert sätt skilja ut den skattebefriade förbrukningen från den för vilken skatt skall betalas.

I kapitel 4 diskuteras hur eventuella förändringar av beskattningen av vissa delar av sjöfarten enligt de möjligheter som ges av energiskattedirektivet förhåller sig till den transportpolitiska principen om internalisering av transporternas externa kostnader. De beräkningar av marginalkostnader för förbrukning av bränsle för handelssjöfart som Sjöfartsverket tidigare redovisat rekapituleras och tänkbara skattenivåer sätts i relation till sjöfartens marginalkostnader.

I kapitel 5 redovisas inledningsvis en kort översikt över den inrikes sjöfart av yrkesmässig natur som idag är skattebefriad. En genomgång görs av vilka olika slag av trafik det är fråga om och trafikens omfattning. Därefter görs ett försök att på basen av olika källmaterial uppskatta den nuvarande bränsleanvändningen för inrikes sjöfart fördelat på olika typer av trafik. I detta sammanhang redovisas också skatteverkets beräkningar av de totala skatteavdrag inom ramen för punktskatter för energi, koldioxid och svavel som idag görs för användning för sjöfart och luftfart. Tyvärr sker ingen separatredovisning för utrikes och inrikes sjöfart men vissa möjligheter finns ändå att indirekt sluta sig till hur stor del av levererade volymer som har gått till sjöfartens förbrukning.

Kapitel 6 behandlar potentiella förändringar av skatteintäkterna om skattebefrielsen skulle tas bort för de olika slagen av sjöfart. Beräkningarna bygger på förutsättningen att det är möjligt att administrera och kontrollera skatten och att aktörerna inte på något sätt anpassar sig till den nya skatten.

Effekterna av en eventuell beskattning på konkurrensförhållanden i trafiken, trafikflöden och handelsmönster samt miljöeffekter belyses i kapitel 7.

I kapitel 8 behandlas de administrativa och tekniska förutsättningarna för beskattning av bränslen för inrikes yrkesmässig sjöfart samt för beskattning av viss internationell sjöfart efter bilateralt avtal med annat EU-land. Dessutom diskuteras för dessa båda fall vilka anpassningar som aktörerna inom de olika slagen av sjöfart kan göra för att aktivt minska skattebelastningen på sin bränsleanvändning.

I kapitel 9 dras vissa slutsatser av den analys som redovisats i de tidigare kapitlen.

2. Det nya energiskattedirektivets syften och regler när det gäller beskattningen av sjöfartens bränslen

I samband med Sveriges EU-inträde anpassades den svenska energibeskattningen till då gällande EG-regler genom Lagen (1994:1776) om skatt på energi. Den anpassning till EG-reglerna som gjordes 1994 innebar att de tidigare svenska reglerna om en lägre skattenivå för brännolja och diesel som används i fritidsfartyg inte kunde behållas utan att samma (högre) skattenivå måste tillämpas för ett visst slag av bränsle oavsett dess användningsområde. Denna princip får frångås endast under förutsättning att EG-rätten uttryckligen medger nedsättning av skatten för en viss användning. Å andra sidan föreskrev då gällande EG-regler att skattefrihet skulle gälla för förbrukning i fartyg som används till havs i yrkesmässig verksamhet. Det innebar att även bensin som används för sådan verksamhet måste omfattas av skattefriheten, vilket inte var fallet enligt då gällande svenska regler. Medlemsstaterna hade också enligt då gällande EG-regler rätt att medge skattelättnader för fartyg som används yrkesmässigt i insjöar och andra inlandsvattendrag. I regeringens proposition (Prop 94/95:54) sägs att det inte finns anledning att göra någon skattemässig skillnad mellan bränsleförbrukning i fartyg till havs och övriga fartyg. Sammanfattningsvis innebar därför anpassningarna av skattereglerna för fartygsbränslen att den lägre beskattningen av drivmedel (utom bensin) som gällt för privat användning togs bort och att all bränsleanvändning, alltså även användning av bensin, för yrkesmässig sjöfart skattebefriades. De reviderade svenska reglerna skulle tillämpas likformigt i alla inre svenska farvatten och till havs.

Skälen för det nya direktivet för beskattning av energiprodukter och elektricitet är bland annat att stödja en väl fungerande inre marknad och att miljöskyddskraven skall beaktas i gemenskapens övriga politik. Priserna på energiprodukter anges också vara en avgörande faktor i gemenskapens energi-, transport och miljöpolitik. Ett syfte med det nya direktivet är således att ge ett ökat spelrum för att ta miljö- och transportpolitiska hänsyn vid energibeskattnings utformning.

Det nya direktivet öppnar möjlighet att ompröva den skattebefrielse som idag tillämpas i Sverige för bränsle som används för yrkesmässig sjöfart. Som redan nämnts ovan definierar direktivet bland annat miniminivåer för

medlemsstaternas skatt (oräknat moms) på energiprodukter som används som motorbränsle eller för uppvärmningsändamål

Enligt direktivet får medlemsstaterna själva välja vilka indirekta skatter (punktskatter, inte moms) som skall räknas in vid bedömningen av hur de nationella skattenivåerna förhåller sig till direktivets minimiskattenivåer. Det är också tillåtet att inom ramen för att minimiskattesatserna respekteras differentiera skattesatsen t.ex. med avseende på produktens kvalitet och för speciella användningsområden t.ex. lokal kollektivtrafik, ambulanstransporter, färdtjänst, den offentliga förvaltningens transporter.

I direktivets artikel 14.1, stadgas att medlemsstaterna *skall* bevilja skattebefrielse för vissa användningsområden av energiprodukter. Till dessa användningsområden hör användning som flygbränsle för annan luftfart än privat nöjesflyg och användning som bränsle för sjöfart inom gemenskapens farvatten (inklusive fiske) annat än i privata nöjesfartyg.

I artikel 14.2 sägs dock att medlemsstaterna får begränsa tillämpningsområdet för skattebefrielse för sjöfart till att gälla internationella transporter och transporter mellan medlemsstaterna. Det betyder att skattebefrielse inte behöver beviljas för inrikes sjöfart.

I artikel 14.2 sägs vidare att om en medlemsstat har ingått ett bilateralt avtal med en annan medlemsstat får den göra undantag från skattebefrielse för sjöfarten mellan länderna.

I artikel 15 regleras ytterligare möjligheter för medlemsstaterna att tillämpa fullständig eller partiell skattebefrielse eller skattenedsättning. I artikel 15.1 e anges sålunda att denna möjlighet gäller för person- och godstrafik på järnväg samt i 15.1 f, att möjligheten till skattebefrielse eller skattenedsättning också gäller för energiprodukter som levereras för användning som bränsle för sjöfart på inre vattenvägar annat än i privata nöjesfartyg.

Om skattebefrielse inte beviljas för inrikes sjöfart eller för sjötrafik mellan två medlemsstater är det dock tillåtet att tillämpa en skattenivå som ligger under de miniminivåer som stadgas i direktivet. De miniminivåer som man här närmast bör ha i åtanke som referensvärden är de som gäller motorbränslen och som återfinns i direktivets bilaga 1, tabell A. Minimiskattenivån för t ex dieselbrännolja anges där från och med 1/1 2004 till 302 €/per 1000 liter (motsvarar då detta skrivs ungefär 2,75

kr/liter med den officiella omräkningskurs mellan euro och svenska kronor som skall tillämpas enligt direktivet). I artikel 2.3 sägs att andra energiprodukter än de för vilka en skattenivå fastställts i direktivet beskattas i nivå med skattesatsen för likvärdigt bränsle i motsvarande användning. Detta indikerar att man för tyngre fartygsbränslen bör föreställa sig att en minimiskattenivå skulle ligga i paritet med vad som gäller för dieselbrännolja.

I direktivets artikel 6 anges att skattebefrielse eller skattenedsättning antingen kan beviljas direkt, genom en differentierad skattesats eller genom återbetalning av hela eller delar av skatten.

De nya reglerna om beskattningen av sjöfartens bränslen ger således ett betydande utrymme att utforma de aktuella skatterna utifrån miljö- och transportpolitiska utgångspunkter.

I inledningstexten till det nya direktivet om beskattning av energiprodukter framhålls att beskattningen av energiprodukter är ett av de instrument som är tillgängliga för att målen för Kyotoprotokollet skall kunna uppnås. Det innebär att ett av syftena med energibeskattningen delvis överlappar syftet med den handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom EU och globalt som för närvarande är under införande.

Direktivet 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen syftar till (artikel 1) att på ett kostnadseffektivt och ekonomiskt effektivt sätt minska utsläppen av växthusgaser. På sikt kan denna handel med utsläppsrätter, enligt den utveckling som skisseras i direktivet, komma att breddas till att omfatta också transportsektorn och då komma att påverka förutsättningarna för punktskatterna på energi, koldioxid och svavel inom sjöfartens område. Om man på sikt skulle integrera sjöfarten i utsläppshandeln breddas dess bas och därmed också möjligheterna till kostnadseffektiva anpassningar med hänsyn till priset på utsläppsrätterna. Den svenska beskattningen av energi, koldioxid och svavel för sjöfartens bränslen kan i ett sådant läge behöva anpassas, t ex genom att koldioxidskatten lyfts ut ur den idag gemensamma ramen för beskattning av bränslen.

3. Nuvarande svenska energiskatter samt beskattning av sjöfartens bränslen

3.1 De svenska energiskattesatserna i förhållande till direktivets miniminivåer

Punktskatterna på bränslen är så kallade EU-harmoniserade skatter. De svenska energiskatter som gäller från och med den 1 januari 2005 och direktivets minimiskattesatser sammanfattas i nedanstående tabell.

Tabell 3.1 Svenska punktskatter på energi från och med den 1 januari 2005 jämfört med direktivets minimiskattenivåer för motorbränslen. Svenska kronor per 1000 liter. En euro = 9,0588 SEK.

	Energi- skatt	Koldioxid- skatt	Summa	1.1. 2004	1.1. 2010
Bensin, miljöklass 1	2840	2120	4960	3252	3252
Bensin, miljöklass 2	2870	2120	4990		
Alkylatbensin	1270	2120	3390		
Annan bensin (blyhaltig)	3540	2120	5660	3814	3814
Dieseloilja, eldningsolja, fotogen				2736	2989
med märkämnor	735	2609	3344		
Utan märkämnor, Mk1	1036	2609	3645		
Utan märkämnor, Mk2	1279	2609	3888		
Utan märkämnor, MK3	1600	2609	4209		

Miljöklasserna påverkas bland annat av oljeprodukternas innehåll av svavel och aromatiska kolväten. Svavelskatt tas ut för oljeprodukter som innehåller mer än 0,05 viktsprocent svavel. Svavelskatten är 27 kr per kubikmeter olja för varje tiondels viktsprocent, vilket motsvarar 30 kr per kilo svavelinnehåll i bränslet. För svavelhalt mellan 0,05 och 0,2 avrundas svavelhalten vid skatteberäkningen till 0,2.

Av tabellen framgår att de svenska totala svenska bränsleskatterna ligger över direktivets miniminivåer medan energiskatten tagen för sig inte

uppgår till direktivets miniminivåer. Som nämnts ovan kan dock varje medlemsland välja att räkna in samtliga olika punktskatter på bränslen vid jämförelse med minimiskattenivåerna. Moms räknas inte in i skattejämförelsen i detta sammanhang.

3.2 Nuvarande svenska system för skattebefrielse av bränsleförbrukning för yrkesmässig sjöfart

Generellt är idag bränslen som används i fartyg som inte används för privat ändamål befriade från energiskatt och koldioxidskatt. Bränslen som levereras till fartyg som används för privata ändamål beskattas däremot fullt ut.

Den nuvarande svenska lagstiftningen (lag 1994:1776 om skatt på energi) och olika föreskrifter gör det möjligt att i praktiken realisera skattefriheten på olika sätt. Det sker dels genom att det är möjligt för en leverantör av bränslen (upplagshavare) att direkt leverera obeskattat bränsle till bunkertankarna i ett fartyg. En förbrukare som bedriver yrkesmässig verksamhet med fartyg kan också ansöka om godkännande som skattebefriad förbrukare. Vid prövning av ansökan vägs den sökandes ekonomiska förhållanden och övriga lämplighetsfaktorer in. Om ansökan godtas kan denna förbrukare få leverans av obeskattat bränsle. En skattebefriad förbrukare är skyldig att ha en särskild bokföring för inköp, förbrukning och lager av bränslet. Om leverans skett av beskattat bränsle för ett skattebefriat ändamål, t ex yrkesmässig användning av fartyg, finns också möjligheten att återbetala skatten efter ansökan på särskilda blanketter utfärdade av Skatteverket.

Skattskyldigheten för energiskatt faller på de godkända upplagshavarna som har fått Skatteverkets tillstånd att med uppskjuten beskattning ”tillverka, bearbeta eller i större omfattning lagra EU-harmoniserade bränslen”. Upplagshavare skall normalt ställa säkerhet för betalning av skatten. Antalet skattskyldiga för bränslen inklusive bensin var ca 600 år 2003.

Den praktiska tillämpningen av skattebefrielsen för yrkesmässig sjöfart faller idag på leverantörerna av bränslen (upplagshavarna) och kriterierna för skattebefrielse är relativt enkla. Avdragsrätt gäller för leveranser som tagits ombord för förbrukning i skepp. Upplagshavare måste kunna styrka att bränslet levererats in i skeppet, men leverantören är inte skyldig att undersöka om skeppet används yrkesmässigt eller privat. Brukaren av

skeppet får dock bara använda skattebefriat bränsle om skeppet används yrkesmässigt. Genom denna konstruktion har ansvaret för att det bränsle beskattas som används för privat bruk i skepp lagts på brukaren och inte på leverantören. I dagens system finns därför ett kontrollproblem när det gäller att säkerställa att rätt skatt betalas för förbrukning i fartyg för privat användning. Denna gränsdragning underlättas i vissa fall av systemet med godkända skattebefriade förbrukare. Systemet med återbetalning i efterskott ger ytterligare en möjlighet om det vid leveranstillfället är oklart eller opraktiskt att avgöra om förbrukningen är skattebefriad eller inte.

En betydande del av bränsleleveranserna sker idag inte direkt mellan upplagshavare och förbrukare utan olika typer av mellanhänder förekommer, vilket enligt underhandsuppgift från Skatteverket har medfört vissa svårigheter i skatteuppbörden.

4. De nuvarande bränsleskatterna i förhållande till sjöfartens marginalkostnader

Från transportpolitisk synpunkt är det av intresse att belysa hur en beskattning av sjöfartens bränslen enligt de möjligheter som öppnas av direktivet förhåller sig till den transportpolitiska ambitionen att genom skatter och avgifter så långt som möjligt internalisera trafikens externa kostnader. I detta kapitel sammanfattar vi därför det rådande svenska kunskapsläget när det gäller de externa kostnaderna för sjöfartens utsläpp till luft och diskuterar relationen mellan tänkbara skattenivåer och de externa kostnaderna. Med hänsyn till den orientering mot förbrukade bränslekvantiteter som är naturlig vid en diskussion av energibeskattnings redovisas marginella externa kostnader per kvantitetsenhet bränsle.

Sjöfartsverket har i sin slutrapport om sjöfartens avgiftsrelevanta marginalkostnader för år 2003 (Dnr 0302-04-01009, 2004-01-07) redovisat beräkningar av marginalkostnaderna för fartygsgenererade utsläpp till luft räknat per ton bunkerolja med olika svavelhalt och beräknat med olika värderingsmetoder. Beräkningar har utförts endast för större handelsfartyg medan motsvarande beräkningar i stort saknas för mindre fartyg.

I det följande sammanfattas de beräkningar av de samhällsekonomiska kostnaderna för utsläpp till luft från fartyg som Sjöfartsverket tidigare redovisat. Dessa beräkningar baseras på emissionsfaktorer per ton bunkerolja. Man bör hålla i minnet att emissionerna från ett visst fartyg inte bara beror på de standardiserade emissionsfaktorerna för bunkeroljor utan även på fartygsmaskinernas bränsleförbrukning per nyttiggjord energienhet och på förekomsten av reningsanordningar på fartyget, t ex katalysatorer eller partikelfilter.

Tabell 4.2 Emissionsfaktorer i kg utsläppt mängd av respektive ämne per ton använd bunkerolja. Källa Mariterm. Ur Sjöfartsverkets slutrapport om sjöfartens marginalkostnader 2003.

Motortyp (varvtal)	CO ₂	NO _x ^{*)}	CO	VOC	PM
Högt	3200	70	9,0	3,0	1,5
Medel	3200	57	7,4	2,4	1,2
Lågt	3200	87	7,4	2,4	1,2

*) gäller för fartyg med ordinära marinmotorer utan särskilda NO_x-sänkande åtgärder

Värderingen av utsläppen till luft har skett med tre olika ansatser nämligen ASEK, BeTa och ExternE. Separata värden per utsläppsenhet för varje ämne gäller för utsläpp i farled och i hamn. I tabellerna 4.4 och 4.5 nedan anges skadekostnaden för utsläpp av olika ämnen vid gång i farled respektive för utsläpp i hamn.

Tabell 4.4. Jämförelse mellan beräknade utsläppskostnader enligt ExternE-studien respektive ASEK vid gång i farled (Stockholmsfarleden). Källa Hämekoski et al (2002), SIKa 2002, Holland&Watkiss. Ur Sjöfartsverkets slutrapport om sjöfartens marginalkostnader 2003.

Slag av utsläpp	ExternE-värde (kr/kg), Hämekoski et al 2002	BeTa värde för Sverige vid 1998 års utsläppsscenario, prisnivå 2000	ASEK-värde (kr/kg)
NO _x	13,9	23,4	60
CO	0,05	-	0
HC	2,13	6,1	30
PM	48	15,3	0
SO ₂	7,4	15,3	20
CO ₂	0,174	0,18	0,5

Tabell 4.5 Utsläppsvärden för fartyg i hamn med värderingar enligt ASEK. Kr per kg. Lokala värden motsvarar nivån för Uppsala. Källa SIKa rapport 2002:4. Ur Sjöfartsverkets slutrapport om sjöfartens marginalkostnader 2003.

	Regionalt/globalt	Lokalt	Summa
CO ₂	1,5	0	1,5
NO _x	62	15	77
CO	50	0	50
VOC/HC	31	25	56
PM	1	4275	4276
SO ₂	21	125	146

Med ledning av ovan redovisade emissionsfaktorer för bunkerolja och skadekostnader per utsläppt kvantitetsenhet av olika ämnen i olika miljöer kan utsläppens marginalkostnader beräknas. Följande två tabeller visar de beräknade skadekostnaderna per ton bunkerolja för utsläpp från fartyg till luft dels vid gång i anlöps- eller kustfarled dels för utsläpp i hamn

Tabell 4.6 Marginalkostnaden för utsläpp till luft vid användning i handelssjöfarten av ett ton bunkerolja med olika svavelhalt. Gång med reguljär marschfart vid svenska kusten. Redovisning med och utan CO₂. Kronor per ton bunkerolja. Ur Sjöfartsverkets slutrapport om sjöfartens marginalkostnader 2003.

Grund för utsläppsvärdering	Inklusive CO ₂		Exklusive CO ₂	
	Svavelhalt 2,3	Svavelhalt 0,5	Svavelhalt 2,3	Svavelhalt 0,5
ASEK	9746	8990	4946	4190
BeTa	2647	2096	2071	1520
Externe (Elektrowatt-Ekono)	1718	1452	1174	908

Tabell 4.7 Marginalkostnaden för utsläpp till luft i hamn vid användning i handelssjöfarten av ett ton bunkerolja med olika svavelhalt. Användning av huvudmaskineri eller hjälpmaskiner. Redovisning med och utan CO₂. Kronor per ton bunkerolja. Ur Sjöfartsverkets slutrapport om sjöfartens marginalkostnader 2003.

Grund för utsläppsvärdering	Inklusive CO ₂		Exklusive CO ₂	
	Svavelhalt 2,3	Svavelhalt 0,5	Svavelhalt 2,3	Svavelhalt 0,5
ASEK	21541	16285	16741	11485
BeTa	5487	2992	4911	2416
Externe (Elektrowatt-Ekono)	1753	1484	1209	940

I tabell 4.8 nedan redovisas en sammanfattande jämförelse mellan svenska punktskatter på bränslen, EU:s minimiskattesatser och de beräknade samhällsekonomiska kostnaderna för de utsläpp till luft som uppkommer vid förbränning av ett ton bränsle.

Tabell 4.8 Jämförelse mellan samhällsekonomiska marginalkostnader för fartygs utsläpp till luft och summan av svensk energi och koldioxidskatt respektive EU:s minimiskatt. Källa: Sjöfartsverkets rapport om sjöfartens marginalkostnader 2003, Dir 2003/96/EC och SFS 1994:1776. Kronor per ton bunkerolja.

	Marginalkostnad enligt ASEK	Marginalkostnad enligt ExternE	(Summa svensk energi och koldioxidskatt)	EU minimiskatt
I farled:				
Bränsle, MK1	8 990	1 452	3 645	2 736
Bränsle, MK3	9 746	1 718	4 209	2 736
I hamn:				
Bränsle MK1	16 245	1 484	3 645	2 736
Bränsle MK3	21 541	1 753	4 209	2 736

Utsläppskostnaderna värderade med ExternE-ansatsen har beräknats utifrån utsläpp från ett speciellt fartyg. Dessutom värderas inte vissa typer av skadeverkningar, t ex försurning i denna ansats. Man kan därför inte utesluta att utsläpp från andra fartyg med andra egenskaper kan ha väsentligt högre skadekostnader. Jämförelsen visar att såväl svensk skatt som EU:s minimiskatt ligger väsentligt under skadekostnaderna värderade enligt gällande ASEK-värden medan såväl svensk skatt som EU:s minimiskatter ligger över den skadekostnad som beräknats för det specifika ExternE-fallet. Den gällande svenska energiskatten ligger under men ändå rimligt i nivå med värderingen av de marginella skadekostnaderna enligt ExternE.

Av de beräkningar som redovisats ovan är det uppenbart att den yrkesmässiga sjöfarten ger upphov till negativa externa effekter genom utsläpp till luft. Dessa externa kostnader är på grund av skattefriheten för bränslen för yrkesmässig sjöfart inte internaliserade i de bränslepriser som förbrukarna möter. Från transportpolitisk synpunkt vore det i princip önskvärt att de nämnda externa marginalkostnaderna kunde internaliseras. Beskattning av bränsleanvändningen kan vara en väg att åstadkomma

detta, men det är inte den enda vägen. Genom utvecklingen av systemet med utsläppsrätter för växthusgaser kan en koldioxidkomponent i skadekostnaden kanske direkt internaliseras i det bränslepris sjöfartens förbrukare betalar, oavsett i vilket europeiskt land bunkringen sker. För övriga skadekostnadskomponenter kan man för sjöfart med större fartyg, förutom differentiering av hamn- och farledsavgifter, på sikt tänka sig att utveckla en internaliseringsmekanism som bygger på den registrering av fartygets färdväg genom AIS som inom kort är obligatorisk för all trafik med fartyg över 300 GT. För mindre fartyg kan sannolikt denna mekanism inte användas utan för dessa mindre fartyg måste antagligen en högre ambitionsnivå beträffande internalisering av de externa kostnaderna för utsläpp till luft bygga på beskattning av bränslet.

5. Bränsleanvändningen för inrikes och utrikes sjöfart

Det är nödvändigt att uppskatta omfattningen av den bränsleförbrukning som skulle beröras av ett eventuellt borttagande av skattebefrielsen för användning av bränslen i yrkesmässig sjöfart för att man skall kunna bedöma fiskala och andra effekter. Det finns idag ingen aktuell enskild källa ur vilken man kan hämta uppgifter om bränsleanvändningen för sjöfarten och dess olika delområden. I det följande utnyttjas därför flera olika källor för att uppskatta bränsleanvändningen, nämligen uppgifter från Skatteverket om skattebefriade bränsleleveranser, data från den officiella energistatistiken, beräkningar grundade på Sjöfartsverkets avgiftsdeklarationer och tillsynsregister för fartyg (FTS) samt data från branschorganisationer och enskilda förbrukare.

Möjligheterna att med hjälp av uppgifter från skatteadministrationen redovisa vilken bränslemängd som förbrukats för olika skattebefriade ändamål är begränsade. I den skattedeklaration som görs av upplagshavarna redovisas avdrag för leveranser till luftfart och sjöfart under en och samma rubrik. De kvantiteter för vilka avdrag yrkats för år 2003 fördelat på olika bränslen framgår av tabell 5 1 nedan.

Trots den sammanslagna redovisningen är det möjligt att ha vissa hypoteser beträffande bränslets användning. Med ledning av bränslets karaktär och dess märkning är det möjligt att indirekt sluta sig till om användningsområdet är luftfart eller sjöfart. Man kan utgå ifrån att lågbeskattade omärkta bränslena är tunga oljor som endast används i sjöfarten. Vidare används märkt lätt olja troligen enbart av fartyg (inklusive handelsfartyg) medan högbeskattad olja av mk3 sannolikt huvudsakligen omfattar flygbränsle (flygfotogen).

Tabell 5.1 Summa bränslekvantitet levererat för användning i luftfart och sjöfart för vilken avdrag yrkats i energiskattedeclarationer för år 2003. Källa: Skatteverket.

Typ av bränsle	Energi- skatt kr/m ³	Kvantitet m ³	Beräknat värde i kr av skatteavdrag		Trolig huvudsaklig användning
			Energi- skatte- avdrag, (mkr)	CO ₂ - skatte- avdrag, (mkr)	
<u>Högbeskattat (1)</u>					
Olja mk 1	1 600	121			Fartyg
Olja mk 2	1 600	0			
Olja mk 3	1 600	595 368	953		Flyg
<u>Lågbeskattat (2)</u>					
Märkt olja	735	529 377	389		Fartyg
Omärkt olja	735	1 251 685	920		Fartyg
Totalt		2 376 430	2 209	5 166	

1) Lätta brännolja som är omärkta

2) Lätta märkta eller tunga omärkta oljor

Den samlade mängd bränsle för luftfart samt inrikes och utrikes sjöfart för vilken avdrag yrkats i deklARATIONER avseende 2003 var enligt tabell 5.1 ovan ca 2,4 miljoner m³. Detta motsvarar ett samlat skatteavdrag för energiskatt på ca 2,2 miljarder kronor och för koldioxidskatt på 5,2 miljarder kronor eller totalt ca 7,4 miljarder kronor. Grundat på en bedömning av bränslets användningsområde som redovisas i tabellen kan den samlade förbrukningen för yrkesmässig sjöfart uppskattas uppgå till ca 1780 tusen m³.

I den svenska officiella statistiken (serie EN 31) redovisas bränsleanvändning inom samfärdseln, som bör omfatta också all inrikes sjöfart. Bränsleförbrukningen för utrikes sjöfart särredovisas. Enligt EN 31 SM 0401 som ger den senast tillgängliga helårsstatistiken (år 2003) har leveranserna av Eo 2-6 till utrikes sjöfart ökat med 37 procent från år 2002 till 2003, från 1182 tusen m³ till 1620 tusen m³. År 2002 och 2003 levererades enligt den officiella statistiken de kvantiteter till utrikes sjöfart som framgår av tabell 5.2 nedan.

Tabell 5.2 Summa bränslekvantitet levererat för användning utrikes sjöfart år 2003. Tusental m³. Källa: Sveriges officiella statistik, EN 31 SM 0401.

Typ av bränsle	År 2002	År 2003
Dieselbrännolja	46	78
Eldningsolja 1	129	124
Eldningsolja 2-6	1 182	1 620
Totalt	1 357	1 822

Ur den officiella statistiken (EN 31) kan man bara indirekt och partiellt få indikationer på hur omfattande bränsleanvändningen är för inrikes sjöfart. Man kan förmoda att av den bränsleanvändning som redovisas för samfärdseleveranser till sjöfart. För 2003 uppgick leveranserna av Eo1 och Eo 2-6 till samfärdseleveransen till 105 respektive 74 tusen m³ eller totalt 179 tusen m³. Rimligtvis bör också delar av dieselleveranserna till samfärdseleveranser till sjöfartssektorn. Leveranserna av flygfotogen särredovisades i EN 31 och uppgick 2003 till 942 tusen m³.

En avstämning kan göras mellan å ena sidan uppgifterna om avdragsgrundande bränslekvantiteter för sjöfart och luftfart och å andra sidan den officiella energistatistikens uppgifter. Den totala kvantitet enligt energistatistiken som avser flygbränsle och utrikes sjöfart tillsammans med kvantiteter som sannolikt avser inrikes sjöfart uppgår till ca 3000 tusen m³ medan de av Skatteverket redovisade avdragsgrundande kvantiteterna uppgår till 2400 tusen m³. Man kan tänka sig flera förklaringar till den beräknade differensen på 600 tusen m³. En möjlighet är att differensen helt enkelt representerar kvantiteter till sjöfart och luftfart som inte är avdragsgrundande dvs privat förbrukning.

Med ledning av de deklarerationer som ligger till grund för Sjöfartsverkets farledsavgifter har vi gjort en överslagsmässig beräkning av den totala förbrukningen av bunker för handelsfartyg större än 400 GT som utför inrikes transportuppgifter. Dessa transporter omfattar huvudsakligen godstransporter men Gotlandstrafiken, som har en betydande passagerartrafik, omfattas också av beräkningen. Den totala förbrukningen

av bunkeroljor för inrikes sjöfart med handelsfartyg år 2001 grundat på avgiftsdeklarationer och vissa andra data om fartygen beräknas uppgå till ca 73 000 ton (ca 80 000 m³), varav mer än 60 procent motsvarande ca 46 000 ton (drygt 50 000 m³) förbrukas av Gotlandstrafiken. Det betyder att övrig trafik förbrukar ca 28000 ton (ca 31 000 m³) bunker per år. Enligt de i tabell 5.1 ovan redovisade uppgifterna uppgick den totala skattebefriade förbrukningen för sjöfart till ca 1,8 miljoner m³ år 2003. Det innebär att den inrikes handelssjöfarten med fartyg över 400 brutto kan uppskattas svara för drygt fyra procent av den samlade skattebefriade förbrukningen för sjöfart.

Något underlag som motsvarar avgiftsdeklarationerna finns inte för beräkning av bränsleförbrukningen för fartyg med en bruttodräktighet under 400 GT eller för de fartyg som av andra skäl är undantagna från att betala farledsavgift. Det finns dock vissa möjligheter att med ledning av den information som är tillgänglig från andra källor få en viss, låt vara mycket osäker, uppfattning om storleksordningen för dessa mindre fartygs bränsleförbrukning, som idag är skattebefriad. Vi har gjort vissa skattningar utifrån några källor som är någorlunda lättillgängliga. En av dessa är Sjöfartsverkets FTS (Fartygs Tillsyns System) där data för alla fartyg (skepp och båtar) som är tillsynsobjekt för Sjöfartsinspektionen finns registrerade. En annan är det register över mindre passagerarfartyg som förs av branschorganisationen SWEREF (Sveriges redareförening för mindre passagerarfartyg) och som innehåller data om mindre passagerarfartyg. Detaljerade data om bränsleanvändningen finns också tillgängliga för Sjöfartsverkets egna fartyg.

I det följande görs uppskattningar av den årliga bränsleförbrukningen för olika kategorier av fartyg utifrån några olika källmaterial. En gemensam grund för dessa beräkningar är relativt schabloniserade värden för bränsleförbrukningen för en viss nominell maskineffekt. Bränsleförbrukningen för olika typer av fartygsmaskiner beräknas i samtliga fall nedan med de värden som ges i tabell 5.3.

Tabell 5.3 Specifik förbrukning i kg bunker per kWh för de olika maskintyperna vid fullt pådrag. Källa Mariterm. Ur Sjöfartsverkets slutrapport om sjöfartens marginalkostnader 2003.

Motortyp (varvtal)	Specifik förbrukning
Högt	0,22
Medium	0,20
Lågt	0,18

För de mindre fartygen antas 70 procent av den maximala effekten utnyttjas vid normal drift. .

Bränsleförbrukningen för skepp och båtar i Sjöfartsverkets FTS

FTS omfattar svenskregistrerade fartyg av alla storlekar och såväl skepp (l>12 och b>4) som båtar. Det innebär att detta register också omfattar svenskregistrerade handelsfartyg som har ett brutto på minst 400 samt de fartyg som finns i SWEREF:s register liksom Sjöfartsverkets fartyg. I FTS finns ca 2000 skepp och nära 6000 båtar registrerade d v s totalt ca 8000 fartyg.

Av de ca 2000 registrerade skeppen är ca 300 fartyg med ett brutto över 400. De mindre skeppen som har ett brutto under 400 fördelar sig på följande kategorier:

Tabell 5.4 Antal skepp under 400 brutto av olika typ i FTS. (endast skepp med registeruppgifter om längd och bredd ingår i tabellen)

Arbetsfartyg som ej omfattas av kod 72-76	110
Bogser- och bärgningsfartyg	149
Fartyg för personbefordran (max 12 pass)	257
Fiskefartyg	316
Forskningsfartyg	7
Oljetankfartyg	27
Passagerarfartyg	408
Passagerarfartyg som nyttjas i internationell trafik	3
Pråm (fartyg utan eget framdrivningsmaskineri)	124
Ro/ro-fartyg	10
Tankfartyg, ospecificerat	2
Torrlastfartyg, allmänt	47
Vägfärja (fler än 12 pass)	20
Övriga fartyg	124
Totalt	1604

Den genomsnittliga maskineffekten är ca 330 kW för de ca 1600 mindre skeppen i tabellen ovan. Vid en antagen genomsnittlig utnyttjandetid på 1500 timmar per år skulle dessa mindre skepp tillsammans förbruka uppskattningsvis ca 110 tusen ton bränsle per år.

Det finns som ovan nämnts en betydande mängd båtar, ca 6000, registrerade i FTS. Fördelningen av dessa på registrerade användningsområden framgår av tabellen nedan.

Tabell 5.5 Antal båtar i FTS fördelade på användningsområden

Arbetsfartyg som ej omfattas av kod 72-76	1292
Bogser- och bärgningsfartyg	301
Fartyg för personbefordran (max 12 pass)	938
Fiskefartyg	3250
Forskningsfartyg	8
Oljetankfartyg	5
Passagerarfartyg	91
Övriga fartyg	135
Totalt ca	6000

Medeleffekten för de i FTS registrerade knappt 6000 båtarna är ca 80 kW. Vid en antagen genomsnittlig utnyttjandetid på 500 timmar per år kan bränsleförbrukningen grovt uppskattas till ca 35 000 ton per år.

Bränsleförbrukningen för mindre passagerarfartyg i Sweref:s fartygsregister

Medlemmarna i SWEREF disponerar ca 350 fartyg. Dessa fartyg som används i kollektivtrafik till sjöss, taxibåtar, fartyg för kryssningsverksamhet och turer, vägfärjor mm. I bilden nedan illustreras några olika typer av fartyg som ingår i SWEREF:s register.



Bild 5.1. Några exempel på fartyg som ingår i Sweref:s register. Källa: Sweref:s hemsida.

En osäker skattning grundad på ett mindre urval av fartyg ur SWEREF:s fartygsregister (30 av totalt 342) visar att den genomsnittliga maskineffekten för dessa fartyg är ca 790 hk motsvarande ca 590 kW. Ingen information om drifttiden för dessa fartyg är tillgänglig.

Om man gör antagandet att den genomsnittliga drifttiden skulle uppgå till 1200 timmar per år för dessa fartyg och den specifika bränsleförbrukningen per kWh (se tabell 5.3 ovan) till 0,22 kg/kWh kan den totala bränsleförbrukningen för fartygen i SWEREF:s register uppskattas till ca 40000 m³.

Bränsleförbrukning för Sjöfartsverkets fartyg

Sjöfartsverket använder bränsle för isbrytare, arbetsfartyg, sjömättningsfartyg och lotsbåtar. Omfattningen av isbrytningsverksamheten är starkt beroende av vinterns svårighetsgrad och bränsleförbrukningen, som huvudsakligen utgörs av tjockoljor, spänner över ett brett intervall –

ca 7000 - 30000 m³. Sjöfartsverkets övriga fartyg använder dieselolja i de ungefärliga kvantiteter som anges i tabellen nedan:

Tabell 5.6 Sammanställning av den beräknade bränsleförbrukningen för Sjöfartsverkets egna fartyg

Typ av fartyg	Ungefärlig bränsleförbrukning per år (m3)
Arbetsfartyg	1500
Sjömättningsfartyg	500
Lotsbåtar	3000
Isbrytare, hjälpmaskiner	?
Totalt diesel	5000
Isbrytare, tjockoljor	7000-30000
Totalt alla bränslen	12000-35000

Sammanfattning av beräkningarna av bränsleförbrukningen för inrikes yrkesmässig sjöfart

I tabell 5.7 nedan sammanfattas de skattningar vi gjort ovan av bränsleförbrukningen för de svenskregistrerade fartyg som används i yrkesmässig trafik och som inte är skyldiga att betala farledsavgift.

Tabell 5.7 Sammanställning av den grovt uppskattade bränsleförbrukningen för svenskregistrerade fartyg som används yrkesmässigt och inte är skyldiga att betala farledsavgift.

Kategori av fartyg	Skattad årlig förbrukning (m3)
Fartyg i SWEREF:s fartygsregister	40000
Sjöfartsverkets fartyg (mittvärde)	20000
Övriga skepp under 400 GT i FTS (inkl fiskefartyg)	80000
Båtar i FTS (ca 6000)	40000
Totalt	180000

De totala svenska bränsleleveranserna avseende skattebefriad förbrukning för yrkesmässig inrikes och utrikes sjöfart kan med användning av de skattningar som redovisats ovan sammanfattas nedan :

Leveranser till utrikes sjöfart	1 822 000 m ³
Leveranser för användning i handelsfartyg i inrikes trafik (inklusive Gotlandstrafiken enligt beräkning ovan)	80 000 m ³
Leveranser till svenske registrerade fartyg <400 brutto (skepp och båtar) som används yrkesmässigt (enligt tabell 5.5 ovan)	180 000 m ³

Denna sammanställning ger också en utgångspunkt för bedömning av skattebasernas potentiella storlek. De två sista posterna, tillsammans 260 000 m³, skulle potentiellt beskattas om skattebefrielsen för bränsleanvändningen för inrikes yrkesmässig sjöfart togs bort. På basen av de uppgifter om antalet skepp och båtar för olika användningsområden som redovisats ovan kan man anta att ca 50 000 m³ av den beräknade bränsleanvändningen avser fiskefartyg.

Det är viktigt att hålla i minnet att vi vid de beräkningar som redovisats ovan inte tagit hänsyn till olika typer av anpassningsbeteenden, som kan minska de bränslevolymer som levereras i Sverige och därmed också skattebasernas storlek.

Bränsleanvändning för trafiken på vissa utrikeslinjer

När det gäller fördelningen av bränsleanvändningen för utrikes sjöfart på olika typer av utrikes trafik med sjöfart har vi inte haft möjlighet att göra någon heltäckande beskrivning. Vi har dock gjort grova beräkningar av bränsleåtgången för vissa fartygs trafik på vissa linjer närmast för att illustrera förbrukningens storleksordning. Därmed får man också en grund för en grov bedömning av hur trafikens kostnader i dessa relationer skulle påverkas av en bränslebeskattning grundad på bilaterala överenskommelser. De exempel på relationer som vi valt representerar trafik på närliggande länder runt Nordsjön och Östersjön. Skälet till att just dessa relationer valts är att vi bedömt att en bränslebeskattning grundad på bilaterala överenskommelser närmast skulle kunna bli aktuell mellan Sverige och relativt närbelägna EU-länder med vilka det finns en någorlunda omfattande och frekvent linjesjöfart.

Tabell. 5.6 Beräknad årlig bränsleförbrukning för några fartyg i linjetrafik med närliggande länder. Källa: Sjöfartsverkets avgiftsdeklarationer 2001 och Lloyds register fairplay. Ton bränsle per år.

Relation	Antal enkelresor	Fartygsnamn	Beräknad bränsleförbrukning per år, ton.
Umeå - London	35	Obbola	5040
Umeå - London	35	Ortviken	5040
Umeå - London	35	Östrand	5040
Summa			15120
Umeå - Rotterdam	35	Obbola	4620
Umeå - Rotterdam	35	Ortviken	4620
Umeå - Rotterdam	35	Östrand	4620
Summa			13860
Göteborg - Fredrikshamn	1882	Stena Jutlandica	25366
Göteborg - Fredrikshamn	1296	Stena Danica	17348
Summa			42715
Stockholm - Åbo	732	Silja Europa	40968
Stockholm - Åbo	708	Silja Festival	32647
Summa			73615
Trelleborg - Travemünde	742	Peter Pan	22331
Trelleborg - Travemünde	752	Nils Holgersson	19191
Trelleborg - Travemünde	652	Nils Dacke	14083
Trelleborg - Travemünde	652	Robin Hood	13144
Summa			68749
Ystad - Swinoujscie	710	Polonia	14378
Ystad - Swinoujscie	714	Jan Sniadecki	9468
Ystad - Swinoujscie	686	Mikolaj Kopernik	5392
Summa			29239
Totalt alla relationer	9736		243300

Linjetrafiken i de exempel som återges i tabellen ovan representerar drygt fyra procent av antalet anlöp på svenska hamnar 2003.

Bränsleförbrukningen för trafiken enligt tabellen uppgår till totalt ca 243 000 ton vilket motsvarar drygt 13 procent av bränsleleveranserna till utrikes sjöfart enligt ovan redovisade siffror ur den officiella statistiken.

Man bör åter hålla i minnet att de beräkningar av volymer som redovisats ovan ingen hänsyn tagits till olika typer av anpassningar och åtgärder inom den aktuella sjöfarten för att minimera skattebelastningen. Till denna fråga återkommer vi i kapitel 8.

6. Potentiella skatteintäkter

Skatteintäkterna i Sverige av att beskatta sjöfartens bränslen i enlighet med de möjligheter som ges av det nya energiskattedirektivet beror av levererade bränslevolymer, skattenivån och sist men inte minst av hur bränsleleveranserna i Sverige eventuellt förändras vid införande av den aktuella skatten.

I detta kapitel diskuterar vi vilka skatteintäkter som hypotetiskt skulle kunna uppkomma i Sverige under förutsättning att inga särskilda beteendeanpassningar sker vare sig när det gäller omfattningen av den verksamhet där bränslet används eller genom förändrat beteende för bränslepåfyllning, t ex genom bunkring utanför svenskt område. I kapitel 7 och 8 nedan diskuteras sedan anpassningar som kan tänkas ske i själva verksamheten och som kan påverka bränsleförbrukningen respektive särskilda anpassningar som kan tänkas ske för att minimera skattebelastningen

Enligt direktivet får en eventuell skatt på sjöfartens bränslen understiga direktivets miniminivåer för beskattning av motorbränslen enligt bilaga 1, tabell A. (se tabell 3.1 ovan). Närmast i illustrativt syfte har vi valt att i tabell 6.1 nedan redovisa beräkningar av potentiella svenska skatteintäkter vid tre olika skattenivåer, nämligen gällande svensk energiskatt, minimiskatten enligt direktivet och den totala gällande svenska energi- och koldioxidbeskattningen för motorbränslen. En skattenivå motsvarande gällande svensk energiskatt ligger under direktivets minimiskattenivå, men denna nivå motsvarar ungefär den externa miljökostnaden för utsläpp till luft från bränsleanvändning i sjöfarten enligt den beräkning med ExternE-metoden som tidigare rapporterats av Sjöfartsverket (se tabell 4.8 ovan). Om från svensk sida motivet för beskattning av sjöfartens bränslen är trafik- eller miljöpolitiska kan denna jämförelse vara av intresse.

Tabell 6.1 Potentiella svenska skatteintäkter vid beskattning av fartyg i inrikes trafik vid några olika skattenivåer

Förbrukarkategori	m3	Skattenivå, kr/m3		
		1000	2736	4209
		Svensk energiskatt	Minimiskatt enligt EU-dir	Reguljär svensk skattenivå
		Potentiell skatteintäkt, mkr/år		
Inrikes >400 ex Gotl	30000	30	82	126
Gotlandstrafiken	50000	50	137	210
Sjöfartsverkets fartyg	20000	20	55	84
Övrig yrkes <400, skepp	120000	120	328	505
Båtar, yrkesmässig	40000	40	109	168
Totalt	260000	260	711	1094

Det bör än en gång betonas att de i tabellen beräknade potentiella skatteintäkterna i Sverige för inrikes sjöfart förutsätter att angivna bränslekvantiteter levereras och beskattas i Sverige. Förutsättningarna för att så kommer att ske diskuteras närmare i kapitel 7 och 8. Av tabellen framgår att de potentiella svenska skatteintäkterna från inrikes sjöfart är betydande och ligger mellan ca 250 och 1100 miljoner kronor per år beroende av vilken skattenivå som antas.

Vi har inte för denna rapport kunnat göra några mera precisa beräkningar för hur stora de potentiella svenska skatteintäkterna skulle kunna bli vid en beskattning av utrikes sjöfart enligt bilaterala överenskommelser. Den följande diskussionen är därför relativt spekulativ. Det finns anledning att förmoda att svenska leverantörer av bunkerolja i större utsträckning levererar bränsle till den reguljära linjesjöfarten på närliggande EU-länder än till den mera långväga och transoceana sjöfarten. En betydande del av leveranserna i Sverige av bunkerolja går sannolikt till färje- och ro-pax trafik. De stora trafikflödena i denna trafik är koncentrerade till ett mindre antal linjer. Tio linjer på fem länder (Finland, Danmark, Tyskland, Polen, Norge) svarar tillsammans för mer än 75 procent av både antalet passagerare och antalet trailer (Sjöfartsverkets sektorsrapport 2003, "Fokus på Östersjön"). Det är dock inte orimligt att tänka sig att den totala bunkerförbrukningen för trafiken på dessa tio linjer uppgår till närmare en miljon ton bunker per år och att bunkring reguljärt sker antingen i Sverige eller i något av de andra berörda länderna. Om hälften av bunkringen,

d.v.s. närmare 500 tusen ton, sker i Sverige, skulle denna mycket omfattande del av den reguljära linjetrafiken svara för knappt en tredjedel av de totala svenska leveranserna för utrikes sjöfart. Bilateral skatteavtal med de nämnda sex länderna skulle således, om inga anpassningar sker, sannolikt beröra leveranser av minst 500 tusen ton bunkerolja i Sverige. Om dessa leveranser skulle beskattas med nuvarande svenska energiskatt, ca 1000 kr/m³ skulle den hypotetiska skatteintäkten bli 500 miljoner kronor.

7. Effekter på miljö, trafikslagsfördelning och konkurrensförhållanden

En viktig utgångspunkt, kanske den viktigaste, för det nya ramdirektivet för energibeskattningen är att vidga möjligheterna att ta trafik- och miljöpolitiska hänsyn vid utformningen av beskattningen. Ett led i detta är att utvidga möjligheterna att beskatta det bränsle som används för yrkesmässig sjöfart och luftfart. Det fiskala intresset, som också nämns som en av utgångspunkterna för direktivet, belystes i föregående kapitel. I detta kapitel diskuteras transportpolitiska aspekter inkluderande effekter av en beskattning av sjöfartens bränslen på miljö, trafikslagsfördelning och konkurrensförhållanden för verksamheter utanför transportsektorn

Som har framgått ovan berör de utvidgade beskattningsmöjligheterna för sjöfartens del flera relativt olikartade slag av yrkesmässig sjöfart. Det är t.ex. fråga om sjöfart mellan Sverige och andra EU-länder, svensk inrikes kustsjöfart för godstransporter, inrikes regional och lokal passagerartrafik och färjetrafik, verksamhet för byggande, underhåll och drift av anläggningar för sjöfart, stöd till sjöfart i form av t ex bogsering och lotsning, fisket, allehanda varu- och servicetransporter som sker på ett sådant sätt att fartygstransport är nödvändig eller fördelaktig. Dessa verksamheter bedrivs under vitt skiftande organisatoriska och finansiella villkor. För vissa delar av den reguljära passagerartrafiken spelar statligt och kommunalt stöd en viktig roll för trafikens omfattning eller för att den överhuvudtaget bedrivs. Den verksamhet som använder sjöburna dagliga transporter är också ofta av glesbygdskaraktär. Vid den följande diskussionen av effekter av en utvidgad bränslebeskattning för den yrkesmässiga sjöfarten är det nödvändigt att i stor utsträckning hålla isär dessa ganska olikartade delar av den yrkesmässiga sjöfarten.

Om man betraktar en utvidgad beskattning av sjöfartens bränslen som ett transportpolitiskt medel bör dess effekter relateras till transportpolitikens huvudmål om samhällsekonomisk effektivitet och långsiktig hållbarhet. Med hänsyn till direktivets utgångspunkter för en eventuell skärpt beskattning diskuterar vi särskilt effekter på det transportpolitiska delmålet om en god miljö med syftet att därigenom även täcka in den miljöpolitiska aspekten av en utvidgad beskattning.

Det ter sig naturligt ur ett transportpolitiskt perspektiv att primärt betrakta en utvidgad skatt på den yrkesmässiga sjöfartens bränslen som ett sätt att få

de privata marginalkostnaderna för sjöfarten att bättre överensstämja med de kortsiktiga samhällsekonomiska marginalkostnaderna. Detta kan ske genom att skatten helt eller delvis internaliserar de externa kostnaderna. Trots att det kan finnas flera olika slag av externa kostnader för den yrkesmässiga sjöfarten finns det anledning att tro att de externa kostnaderna för utsläpp till luft är dominerande. Den följande diskussionen av skattens miljöaspekter koncentreras därför till denna komponent. Det är också för den som det finns tillgång till mera systematisk kvantitativ information. Man bör emellertid inte nöja sig med enbart denna effektanalys. Det är också angeläget att belysa vissa andra aspekter t ex regionalpolitiska.

I kapitel 4 ovan konstaterades att de externa kostnaderna för utsläpp till luft från den yrkesmässiga sjöfarten idag inte alls är internaliserad i bränslepriserna. Handelssjöfarten över 400 brutto betalar dock farleds- och hamnavgifter, som skulle kunna anses i varje fall delvis internalisera marginalkostnaderna för utsläpp till luft på svenskt territorialvatten. Med de nyligen genomförda förändringarna av farledsavgiften som skett enligt förslagen i Ds 2003:41 ”Nya farledsavgifter” har de statliga farledsavgifterna bättre anpassats till marginalkostnadernas storlek för olika typer av fartyg och trafik. För den del av handelssjöfarten över 400 brutto som sker utanför svenskt territorialvatten och för hela den övriga yrkesmässiga sjöfarten kan man konstatera att det idag inte finns någon internalisering av de externa kostnaderna för utsläpp till luft.

Som redan konstaterades i kapitel 4 är det tveksamt om det är möjligt att åstadkomma en internalisering av de externa kostnaderna för den mindre nationella sjöfartens utsläpp till luft på annat sätt än genom en bränslebeskattning. För handelssjöfarten med större fartyg finns däremot på längre sikt flera möjligheter, t ex infogande av transportsektorn i systemet för handel med utsläppsätter för koldioxid och eventuellt på sikt också utveckling av liknande system för andra emissioner till luft, vidareutveckling av farledsavgifterna och införande av internaliserande distansavgifter för sjöfarten genom användning av data från det så kallade AIS-systemet. Det är under alla omständigheter nödvändigt att för de olika typerna av sjöfart se på de samlade effekterna av alla olika skatter och avgifter ur det transportpolitiska perspektivet.

Om man bortser ifrån det fiskala intresset bör bränsleskatternas nivå och eventuella differentiering bestämmas för att så väl som möjligt spegla den

externa kostnaden vid bränslets användning. Denna externa kostnad beror dock också i hög grad på egenskaperna hos de motorer som bränslet används i, på motorernas användningssätt och på användningsmiljön. Det är sedan länge välkänt att dessa faktorer gör att en bränsleskatt inte är ett idealt instrument för att internalisera de externa kostnaderna för alla typer av utsläpp. När man funderar över tänkbara skattenivåer i detta sammanhang bör man därför också noga överväga bränsleskattens roll som styrmedel och kompletterande alternativa medel både sådana som redan är i bruk och sådana som skulle kunna introduceras. Eftersom det för alltför långt att föra denna diskussion till slut här har vi för de beräkningar vi redovisar nedan valt att göra antaganden om tänkbara skattenivåer utan att dessa skattenivåer kan sägas vara genomanalyserade med avseende på de aspekter som nämnts ovan. Precis som vi gjorde då vi diskuterade det fiskala perspektivet i kapitel 6 ovan ansätter vi några tänkbara skattenivåer.

Effekter av en bunkerskatt på handelssjöfartens kostnader

Många typer av effekter av en bränsleskatt liksom deras storlek beror på vilken kostnadshöjning för transporttjänsterna som skatten medför liksom vilken relativ förändring i förhållande till andra länder och andra trafikslag som den kan väntas leda till.

Bunkerkostnaden för kusttonnage som transporterar gods är ca 15 - 25 % av totalkostnaden vid ett bunkerpris på ca 2000 kr/m³. För det mindre tonnage som praktiskt taget uteslutande används i inrikes sjöfart varierar sannolikt bunkerkostnadens andel av totalkostnaden mera bland annat beroende på fartygets utnyttjandegrad.

Fullt uttag av svenska punktskatter på bränslen (energiskatt och koldioxidskatt) skulle betyda en skatt på ca 3900 kr per m³ (se tabell 3.1 ovan). Om skatten helt vältras över på förbrukarna skulle priset på bunkerolja öka med 200 procent till ca 6000 kr/m³. Detta innebär att den totala (företagsekonomiska) transportkostnaden för handelssjöfart i inrikes och utrikes trafik ökar med ca 40 procent. För det mindre tonnaget är den relativa kostnadshöjningen sannolikt normalt sett mindre även om det kan finnas undantag. En bränsleskatt på 1000 kr/m³, vilket ligger strax över skatten på den lågbeskattade märkta eldningsoljan, skulle med samma förutsättningar i övrigt som anges ovan medföra en höjning av totala transportkostnaden för sjöfart med 10 procent.

Effekter på transporterna med kustsjöfart

Kustsjöfarten, som praktiskt taget uteslutande transporterar gods, konkurrerar i viss omfattning med andra trafikslag, huvudsakligen järnväg men också i någon mån lastbil. Effekten på sjöfarten blir därför beroende av skattenivån men också av om en samtidig förändring av beskattningen sker för dessa trafikslag eller inte.

Oljeprodukter är det dominerande godsslaget för den inrikes handelssjöfarten och stora produkter är bensin, diesel och eldningsolja. Med den relativt betydande kostnadshöjning för sjötransporter som beskattning av bränsle för dessa transporter skulle kunna medföra, kan man, om skatten på andra trafikslag förblir oförändrad, förvänta sig två typer av effekter. En är att konkurrensläget för terminaler med långa sjötransporter försämras. Detta innebär att dessa terminaler tappar marknadsandelar till terminaler med kortare sjötransporter. Lastbilstransporterna ökar för att klara oljeförsörjningen från terminaler som ligger längre från konsumtionsområdena. En annan effekt är att försörjningen av vissa terminaler kan komma att flyttas helt eller delvis från sjöfart till järnväg.

För andra produkter än olja kan man förvänta sig små effekter även om skattenivån skulle sättas i nivå med de totala svenska punktskatterna för bränslen, dvs idag till mellan ca 3500 och 4000 kr/m³, vilket enligt ovan motsvarar en relativ höjning av totalkostnaden för kustsjöfarten på närmare 40 procent. Modellsimuleringar som genomförts av SIKKA som underlag för denna studie (se bilaga 1), indikerar att det skulle erfordras betydligt större kostnadshöjningar för att någon överflyttning överhuvudtaget skall ske. En möjlig effekt, som inte fångas av modellen, är att försörjningskedjorna, i varje fall om kostnadshöjningarna blir stora, kan komma att förändras. Försörjningen kan i någon mån komma att drivas i riktning mot användning av försörjningskedjor som ger kortare sjötransporter eller där transporterna överförs till lastbil eller järnväg.

Den diskussion som förts ovan förutsätter att beskattningen av väg- och järnvägstransporter förblir oförändrad då skatten på sjöfartens bränsle höjs. Det är inte självklart att miljöeffekterna av den, låt vara blygsamma, omfördelning som skulle ske är positiv vare sig ur miljösynpunkt eller ur ett samlat transportpolitiskt perspektiv.

Effekter av beskattning av utrikes handelssjöfart grundat på bilaterala avtal

En bilateral beskattning av sjöfartens bränslen innebär olika typer av förändringar av konkurrensvillkoren. Ett exempel är att handelsmönstren kan påverkas på ett icke-neutralt sätt. För par av länder som har en omfattande sjöburen handel och som inför den aktuella beskattningen kommer, allt annat lika, konkurrensläget för handel mellan de två länderna att försämrats jämfört med andra handelsrelationer. Påverkan på handeln länderna sinsemellan kan också vara starkt asymmetrisk t ex på grund av att varusammansättningen skiljer sig i de två handelsriktningarna. Ett exempel på sådana asymmetrier i Östersjöområdet är att vissa länder har en starkt råvaruorienterad export medan andra huvudsakligen exporterar högvärdiga produkter. Energibesiktning av sjöfarten kan då indirekt uppfattas som ett sätt att försvara råvaruexporten och därmed gynna alternativ försörjning, t ex med inhemska råvaror, medan effekterna på den i motsatt riktning gående exporten av högvärdiga produkter inte skulle påverkas på samma sätt. Resmönster och turism kan också påverkas.

En snedvridning av konkurrensvillkoren kan även komma att uppstå mellan olika trafikföretag, t ex rederier och flygföretag, som specialiserat sig på olika transportrelationer. De företag som är verksamma på relationer som berörs av en skatt skulle då missgynnas i relation till företag som verkar på relationer som inte beskattas. Inom oljehandeln kan företag som verkar i länder med en högre beskattning av sjöfartens bränslen få ett försämrat konkurrensläge jämfört med företag i länder som behåller skattefriheten.

Generellt kan man säga att de förändrade relativa konkurrensvillkor som bilaterala skatter kan innebära medför att verksamhet i någon mån kan komma att flyttas från de relationer som är berörda av en eventuell skatt. I dessa fall kan man knappast räkna med att någon positiv miljöeffekt uppkommer. Betydelsen av dessa anpassningar till förändrade konkurrensförhållanden beror dock väsentligen på storleken på de kostnadsförändringar för de berörda transporterna som energiskatten skulle medföra och på i vilken grad skatten faktiskt vältras över på transportköparna. Ju fler bilaterala avtal för beskattning av sjöfartens bränslen som träffas i svenskt närområde och ju mer konsekvent ett enhetligt synsätt på internaliseringen av externa kostnader tillämpas för

alla trafikslag desto mindre är risken för att anpassningar som sker inte är effektiva ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Om man skulle lyckas genomföra en verkningsfull och transportpolitiskt motiverad internaliserande beskattning bilateralt bör dock vissa direkta transportpolitiskt gynnsamma effekter uppnås genom att priserna bättre avspeglar verksamhetens fulla kostnader och genom att incitament skapas till bättre bränsleeffektivitet. Om en eventuell skatt skulle vara differentierad efter t ex svavelhalt skulle en ytterligare förstärkning ske av det incitament för användning av lågsvavlig olja som redan finns inbyggt i de svenska farledsavgifterna.

Effekter av beskattning av sjöfartens bränslen på förutsättningar för utveckling av den europeiska närsjöfarten och för Marco Polo programmet

EU:s Marco Polo program syftar till att flytta godstransporter från väg till järnväg och sjöfart. Den principiella grunden för programmet synes vara en allmän föreställning om att de samhälleliga marginalkostnaderna för vägtransporter är betydligt högre än motsvarande kostnader för sjöfart och järnväg. En beskattning av sjöfartens bränsle grundad på bilateral överenskommelse som införs partiellt för sjöfarten skulle på marginalen kunna leda till vissa överflyttningar av trafik från sjöfart till väg och järnväg och därför inte i sig ligga i linje med Marco Polo programmets intentioner.

Effekter på den inrikes sjöfarten med fartyg under 400 brutto

Som framgått ovan omfattar denna sjöfart ganska många och delvis disparata verksamheter, t e x fiske, linje- och beställningstrafik för passagerare, bogsering, arbeten i vattenområden, varu- och servicetransporter, Sjöfartsverkets transporter och arbetsfartyg mm. Endast en del av denna yrkesmässiga sjöfart kan betraktas som huvudsakligen transportverksamhet. Det gäller passagerartrafiken, vägfärjornas verksamhet och vissa varu- och servicetransporter. I många av de övriga verksamheterna, t ex fiske, bogsering, sjöfart i samband med drift, underhåll och byggande av anläggningar, service till sjöfarten mm är fartygen starkt integrerade i verksamheten. Vi diskuterar effekterna av en utvidgad bränslebeskattning först för den transportinriktade delen av denna del av sjöfarten och därefter för fisket och övrig verksamhet.

Passagerartrafiken omfattar lokal/regional kollektivtrafik, beställningstrafik, kryssningstrafik och persontransporter på vägfärjor. Denna trafik har en blandad finansiering, men den linjebundna trafiken är till viss del subventionerad inom ramen för trafikhuvudmannorganisationen. Den absoluta huvuddelen av vägfärjorna finansieras direkt över Vägverkets anslag. Den del av beställningstrafiken som gäller skolskjuts och färdtjänst betalas också över kommunala anslag. Helt privat finansierade är kryssningstrafiken och vissa delar av taxitrafiken.

Man kan förmoda att bränslekostnadens andel av de totala kostnaderna är relativt mindre betydelsefulla för denna verksamhet än för nationella och internationella gods- och passagerartransporter med större fartyg. Vid en bränslekostnadsandel på 10 procent medför en skatt på 1000 kr/m³ en höjning av de totala kostnaderna med 5 % medan en skatt på 4200 kr/m³ skulle ge en höjning av totalkostnadsnivån med ca 20 %. Den kostnadshöjning för trafiken som en skattehöjning på bränslet skulle medföra skulle leda till en kombination av taxehöjningar, öknings av kommunala subventioner och trafikindragningar. Anpassningarna skulle sannolikt inte bli särskilt stora vid den lägre skattenivån men bli relativt omfattande vid den högre.

Såväl havs- som kustfiske är starkt internationellt konkurrensutsatt. Man kan därför förmoda att en separat svensk bränslebeskattning som också omfattar fisket i sig skulle leda till ytterligare utslagningar inom svensk fiskerinäring. I varje fall för de större fiskefartygen som opererar på internationella fiskevatten finns det dock goda möjligheter att undvika en eventuell skatt genom bunkring utanför Sverige.

För övrig yrkesmässig verksamhet som på olika sätt utnyttjar fartyg är bränslets kostnadsandel sannolikt ännu mindre än för passagerartrafiken med mindre fartyg. Också för denna verksamhet finns det anledning att förvänta sig kombinationer av olika anpassningar från företagets sida, t ex åtgärder för att öka energieffektiviteten, teknisk substitution, organisatoriska åtgärder och också vissa prishöjningar. Även vid stora bränsleskattehöjningar blir dock kostnadsgenomslaget sannolikt relativt litet för de aktuella verksamheterna. De aktuella verksamheternas starka fysiska anknytning till svenskt område gör att flyttning av verksamhet till andra länder inte kan beräknas ske i nämnvärd omfattning.

8. Förutsättningar för beskattning av bränslen för inrikes sjöfart och enligt bilateralt avtal för utrikes sjöfart

I detta kapitel summeras inledningsvis kortfattat hur skattebefrielsen för yrkesmässig sjöfart åstadkoms i nuvarande system och vilka mekanismer som används för att hindra att bränsle för skattebefriade ändamål går till annan användning. Därefter diskuteras hur en beskattning av bränsle för yrkesmässig inrikes sjöfart skulle kunna genomföras och några olika anpassningar för att undvika skatten som kan förväntas. Avslutningsvis behandlas motsvarande frågor för en eventuell bränslebeskattning grundad på bilaterala avtal.

Kort om administrationen av nuvarande system för skattebefrielse av yrkesmässig sjöfart

Användning av energi är idag generellt skattepliktig och beskattning sker genom energiskatt. Dessutom skall koldioxidskatt betalas vid användning av fossila bränslen och i vissa fall också svavelskatt. Som framgått av kapitel 3 ovan är s.k. upplagshavare, d v s producenter av oljeprodukter och oljehandelsföretag, skattskyldiga. Det förhållandet att den yrkesmässiga sjöfarten idag inte är skyldig att betala energiskatt, koldioxidskatt och svavelskatt för sin bränsleanvändning innebär därför ett undantag från den generellt gällande skatteplikten. I praktiken åstadkoms undantaget genom att upplagshavarna gör avdrag för leveranser till olika skattebefriade ändamål, t ex yrkesmässig sjöfart och luftfart.

Upplagshavarna har en strikt skattskyldighet, dvs. de är skyldiga att betala skatt för leveranser av bränslen om de inte kan visa att leverans skett till ett skattebefriat ändamål. Därmed har upplagshavare ett incitament att kontrollera att bränslet faktiskt går till sådana ändamål. För sjöfart uppfylls detta kontrollkrav i praktiken t ex om upplagshavaren faktiskt fyller bränslet ombord i skeppets bunkertankar och att leveransen kan dokumenteras genom t ex leveranssedel. Om leverans sker till mellanhand för vidare leverans till skattebefriat ändamål, t ex till ett rederi som i sin tur levererar bränslen för bunkring av fartyg, är upplagshavaren skyldig att förvissa sig om att bränslet slutligen hamnar i den avsedda skattebefriade användningen. Som ovan nämnts medför denna leverans via mellanhänder vissa kontrollproblem.

Beskattning av bränslen för den inrikes sjöfarten

Om användning av bränslen i yrkesmässig inrikes sjöfart fortsättningsvis inte skulle vara skattebefriad minskar dels omfattningen av det avdrag som görs i skatteredovisningen för leverans till skattebefriade ändamål, dels uppkommer ett nytt gränsdragningsproblem mellan leveranser till beskattad inrikes och obeskattad utrikes sjöfart. Ett upphävande av skattebefrielsen för den yrkesmässiga sjöfarten ökar primärt skattebasen genom att den volym som är skattebefriad minskar. Kontrollproblemet för skatteadministrationen bör också bli mera hanterligt dels genom att antalet mellanleverantörer som levererar skattebefriat bränsle sannolikt minskar dels genom att antalet skattebefriade förbrukare minskar avsevärt.

Ett upphävande av skattebefrielsen för inrikes yrkesmässig sjöfart kan leda till vissa beteendeanpassningar för att undvika skatten eller till skatteundandragande. En möjlighet är att bränsle fylls på (vilket i lagens mening är liktydigt med förbrukning) utanför svenskt jurisdiktionsområde antingen genom att tankning sker i angränsande land med fortsatt skattebefrielse eller lägre skatt (gränshandel) eller genom att tankning sker till sjöss utanför svenskt territorialvatten. Fiskefartygen är en kategori av förbrukare som sannolikt relativt enkelt och i betydande omfattning kan anpassa sin tankning i denna riktning. Denna typ av anpassningar kan enligt vad Sjöfartsverket kan bedöma vara svåra att påverka inom ramen för gällande internationella regelsystem.

Det finns dock också en risk för olika typer av fusk också i ett system utan skattebefrielse för den yrkesmässiga sjöfarten. En sådan möjlighet är att bränsle som tankas för uppgiven användning i utrikes sjöfart i större eller mindre utsträckning faktiskt används också i inrikes sjöfart. Detta problem bör dock kunna hanteras skatteadministrativt genom att skattefrihet hos leverantörerna förutsätter att leverantören kan visa att leverans skett till fartyg som bevisligen bedriver internationell trafik som är skattebefriad. I praktiken torde detta dock komma att innebära att skattebefriat bränsle används också för inrikes transport till sjöss. Detta beror på att en stor del av de inrikes godstransporterna med sjöfart utförs av fartyg som i allmänhet också bedriver internationell trafik för vilken skattebefrielse även fortsättningsvis skulle komma att gälla.

Risken för att beteendeanpassningar och skatteundandragande skulle leda till att de aktuella punktskatterna inte skulle betalas i full omfattning skiljer sig sannolikt dels beroende på skattenivån dels mellan olika typer av

förbrukare. Även med den lägsta skattenivå som diskuteras i denna rapport, en skatt på ca 1000 kr/m³ som är i nivå med nuvarande svenska energiskatt, uppkommer ett relativt starkt incitament till olika typer av gränshandel, som kanske främst skulle utnyttjas av det relativt stora antalet mindre svenska skepp. Det har därför särskilt stor betydelse för effektiviteten i en svensk beskattning hur möjligheten till skattebefrielse behandlas i Danmark, Finland (Åland) och Norge. En stor roll spelar också vilken reell omfattning bunkring av fartyg till sjöss utanför svensk jurisdiktion kan få eftersom användning av bränsle tankat på detta sätt rimligen inte kan förbjudas.

Beskattning av bränslen för utrikes sjöfart genom bilaterala överenskommelser

Normalt skall enligt direktivet bränsleanvändning för internationell sjöfart vara skattebefriad. Två EU-länder kan emellertid enligt direktivet bilateralt komma överens om att leveranser av bränsle som används för sjöfart mellan de två länderna inte skall vara skattebefriad. Motsvarande avtalsmöjlighet finns även för luftfarten mellan två EU-länder.

Det kan finnas t ex miljö- och transportpolitiska och/eller fiskala skäl till att denna typ av bilaterala överenskommelser skulle kunna vara av intresse för de berörda länderna. Ett viktigt transport- och miljöpolitiskt skäl kan vara att en skatt på bränsleanvändning för sjöfart mellan två länder leder till en bättre internalisering av sjöfartens externa kostnader och därmed skapar incitament för utveckling av t ex mera energieffektiva transportlösningar. Den snedvridning som dagens skattefrihet möjligen medför i förhållande till landbaserade transportlösningar skulle också minska.

Det finns dock också argument emot denna typ av beskattning.

Om skattebefrielsen tas bort för sjöfart mellan Sverige och vissa andra länder kan bunkringen för den berörda utrikes sjöfarten komma att flyttas till länder och platser utanför de berörda ländernas jurisdiktion. Omfattningen av sådana förflyttningar av bunkringen kan bedömas bero såväl på skattens nivå som på vilka länder som berörs av skatteförändringen. Det är inte orimligt att tänka sig att hela den förbrukning för den utrikes sjöfart som berörs av bränslebeskattningen skulle komma att ske utanför de avtalande ländernas jurisdiktion. En sådan anpassning av beteendet är förknippad med reala samhällsekonomiska

kostnader som direkt motverkar beskattningens transportpolitiska syften. En anpassning av bunkringen på detta sätt skulle också innebära att oljeföretagen i Sverige kommer att tappa marknadsandelar när det gäller bunkring för den sjöfart som berörs av skatteförändringen.

De potentiella snedvridningar av konkurrensen för olika näringar i de beskattade länderna jämfört med andra länder som kan befaras vid ett borttagande av skattefriheten för bränsleanvändningen i sjöfarten mellan länder kan uppfattas som så viktiga i de berörda länderna att det i praktiken blir svårt att komma överens på bilateral basis. En viktig faktor som kan påverka möjligheterna att träffa bilaterala avtal är de svårigheter som faktiskt finns att kvantifiera och överblicka effekterna på kort och lång sikt. Det finns en genuin osäkerhet i många dimensioner. Skilda politiska prioriteringar mellan tänkbara avtalsparter t ex när det gäller medlen i respektive lands miljö- och transportpolitik kan också göra det svårt att komma till avtal.

Från svensk sida gjordes för några år sedan vissa sonderingar hos ett antal grannländer runt Östersjön rörande dessa länders intresse av att pröva en miljödifferenciering av farleds- och hamnavgifter enligt den modell som tillämpas i Sverige. Det visade sig att ett sådant intresse antingen var mycket litet eller helt saknades. Sjöfartsverket bedömer att det finns en betydande risk för ett liknande utfall när det gäller att nå bilaterala avtal om beskattningen av sjöfartens bränslen. Förutsättningarna att uppnå bilaterala avtal ökar dock sannolikt ju fler kombinationer av länder i Sveriges närhet som ingår avtal. Detta talar för att arbete på multilateral basis kan vara ett nödvändigt första steg om man önskar utnyttja energiskattedirektivets mekanism för bilaterala avtal.

9. Några slutsatser

En skatt på den yrkesmässiga sjöfartens bränsle innebär från transportpolitisk synpunkt ett steg i rätt riktning för sjöfart med mindre fartyg genom att externa kostnader för utsläpp till luft för denna del av sjöfarten internaliseras bättre. Dessa externa kostnader internaliseras inte alls idag.

Även för den inrikes och utrikes handelssjöfarten innebär en beskattning av bränslet sannolikt ett steg i rätt riktning när det gäller internalisering av de externa kostnaderna för utsläpp till luft. Beroende dels på hur man betraktar sjöfartens farledsavgifter dels på att användningsmiljön till stor del är till havs, kan dock den önskvärda nivån för en internaliserande bränsleskatt för denna del av sjöfarten vara lägre än den skatt man skulle vilja tillämpa för inrikes sjöfart med de mindre fartygen.

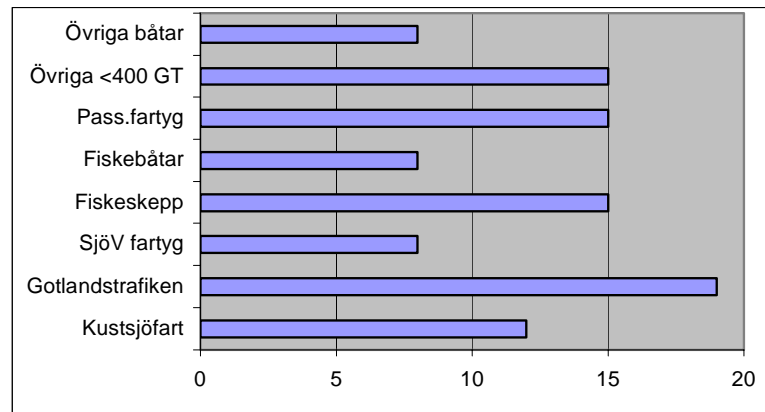
Den beräknade potentialen för skatteinkomst för den samlade inrikes sjöfarten är mellan 250 och 1 100 miljoner kronor. Enligt de ovan redovisade beräkningarna fördelar sig denna potential mellan olika slag av sjöfart/fartyg ungefärligen på det sätt som framgår av följande tabell 9.1 och diagram 9.1.

Tabell 9.1 Potentiella skatteintäkter vid beskattning av bränsleförsäljningen till den yrkesmässiga inrikes sjöfarten

Slag av trafik/typ av fartyg	Intervall för potentiell skatteintäkt (mkr/år)	Procentuell andel
Inrikes kustsjöfart (goods)	30-125	12
Gotlandstrafiken	50-210	19
Sjöfartsverkets fartyg	20-80	8
Fiskefartyg, skepp (egentligen i stor omfattning internationell verksamhet)	40-160	15
Fiskebåtar	20-80	8
Mindre passagerarfartyg	40-160	15
Övriga skepp mindre än 400 GT	40-160	15
Övriga båtar	20-80	8
Totalt	Ca 250-1100	100

Det lägre värdet i intervallet för potentiell skatt motsvarar en bränsleskatt på 1000 kr/m³ och det högre värdet 4200 kr/m³.

Diagram 9.1 Den relativa fördelningen av den potentiella skatteintäkten mellan olika typer av inrikes fartyg/sjöfart. Illustration till tabell 9.1.



Några omfattande effekter på de berörda verksamheterna bedöms inte komma att uppstå ens om beskattningen skulle realiseras fullt ut utom möjligen för havs- och kustfisket, som är mycket starkt konkurrensutsatt. Det innebär också att de omedelbara effekterna på utsläppen till luft kan förväntas bli små. På sikt kan dock större effekter uppkomma genom energieffektivisering, organisationsförändringar mm inom berörda verksamheter. En betydande del av kostnadsökningarna i Gotlandstrafiken och annan passagerartrafik inklusive vägfärjorna kan komma att behöva täckas av ökade statliga och kommunala anslag/subventioner.

Det kommer sannolikt att bli svårt att utnyttja skattepotentialen för den inrikes kustsjöfarten därför att berörda fartyg också används i utrikes trafik samt för fiskeskeppen som har goda alternativa möjligheter till bunkring. Därmed faller sannolikt omkring en fjärdedel av skattepotentialen bort. Man får också räkna med att en viss gränshandel med fartygsbränsle kommer att uppstå inom övriga verksamhetsområden vilket, beroende på grannländernas politik när det gäller beskattningen av sjöfartens bränslen, kommer att reducera den tillgängliga skattepotentialen ytterligare en del, kanske ned till 60 procent av den totala potentialen. Tjugo procentenheter eller ca en tredjedel av den återstående skattepotentialen skulle betalas av Gotlandstrafiken och ytterligare knappt 10 procentenheter skulle betalas av kommuner och landsting respektive 8 procentenheter av Sjöfartsverket.

Det innebär att av den ursprungliga potentialen skulle endast ca 60 procent kunna realiseras och mindre än hälften av den återstående skatten skulle betalas utanför den offentliga sektorn.

Också för bränslebeskattning för utrikes sjöfart grundad på bilaterala överenskommelser är potentialen för skatteintäkter betydande för de berörda länderna. Den överslagsberäkning som gjorts i rapporten visar att bilaterala avtal mellan å ena sidan Sverige och å andra sidan Finland, Danmark, Norge, Polen och Tyskland för svensk del skulle kunna ge en potentiell skatteintäkt på 500 miljoner kronor per år. En sådan beskattning, speciellt vid höga nivåer, skulle dock kunna leda till en del omfördelningar av försörjningskedjor och passagerarflöden som styrs av bränsleskatteskillnaderna snarare än skillnader i realekonomiska förhållanden. Det finns inget som säger att sådana omfördelningar skulle leda till positiva miljöeffekter. Speciellt vid höga skattenivåer kan det också bli fråga om en omläggning av rutterna för olika linjer för att möjliggöra fortsatt skattefri bunkring, vilket innebär att skatten medför en real kostnadsökning och då delvis motverkar sitt syfte.

Mot bakgrund av att det kan finnas en osäker men reell risk för snedvridningar av konkurrensen i olika verksamheter samt med ledning av tidigare erfarenheter från försök med bilateral samordning av miljödifferenterade sjöfartsavgifter, bedömer vi att det skulle vara svårt för Sverige att nå bilaterala överenskommelser om beskattning av sjöfartens bränslen endast med ett eller ett par andra länder. En förutsättning för framgång är sannolikt ett bredare multilateralt samarbete som en förberedelse för ett större antal bilaterala avtal.

Referenser

COUNCIL DIRECTIVE 2003/96/EC , Restructuring the Community framework for the taxation of energy products and electricity (Text with EEA relevance), of 27 October 2003

DS 2003:41, Nya farledsavgifter. Stockholm 2003.

EUROPEAN COMMISSION, (C, Directorate General for Environment), Discussion Paper: A Community Strategy on Air Pollution from Seagoing Ships, Brussels, January 2001.

DIREKTIV 2003/96/EG (EUROPEISKA RÅDET) om en omstrukturering av gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet, 27/10 2003.

DIREKTIV 2003/87/EEG, (Europaparlamentets och rådet) om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG, 13/10 2003.

ENTEC, Quantification of emissions from ships associated with ship movements between ports in the European Community Final Report July 2002

HOLLAND, M. och WATKISS, P. Estimates of the marginal external costs of air pollution in Europe. BeTa version E1.02a. Created for the European Commission, DG Environment by netcen. Ca år 2000.

HÄMEKOSKI, K,(2002) TERVONEN, J, OTTERSTRÖM, T, ANTON, P, Estimation of marginal environmental emission costs of maritime transport. Pilot study based on the ExternE methodology, Elektrowatt-Ekono, Jaako Pöyry Group, 8.5.2002. Study commissioned by SIKÅ and the Swedish Maritime Administration.

INFRAS CONSULTING GROUP and UNIVERSITY OF KARLSRUHE, External Costs of Transport, Accident, Environmental and Congestion Costs in Western Europe, Study commissioned by the UIC, Zurich/Karlsruhe February 2000.

MARITERM 2002, Utsläpps- och skadestadsberäkningar för anlöp på Sverige. En beräknings- och resultatbeskrivning. Jivén, K., Sjöbris A. och Pålsson, C., 2002-12-12. Studie utförd på uppdrag av Sjöfartsverket.

NERA ECONOMIC CONSULTING (David Harrison, Jr, PhD, Daniel Radov, James Patchet), Evaluation of the Feasibility of Alternative Market

Based Mechanisms to Promote Low Emission Shipping in European Union Sea Areas, A Report for the European Commission, Directorate-General Environment, Final Report, March 2004.

PROP. 94/95:54 Ny lag om skatt på energi mm

RSV 575, utgåva 1, Skattefria inköp av bränslen

SFS 1994:1776 Lag (1994:1776) om skatt på energi

SHIPPAX (2002) Statistics 04, The yearbook for passenger shipping traffic figures.

SIKA (2002a), Översyn av samhällsekonomiska metoder och kalkylvärden på transportområdet, SIKA Rapport 2002:4, ASEK.

SIKA (2003a), Trafikens externa effekter. Uppföljning och utveckling under 2002. SIKA rapport 2003:1.

SIKA (2003b), Internalisering av godstrafikens externa effekter. SIKA rapport 2003:6.

SJÖFARTSVERKET (2004a), Sjöfartens avgiftsrelevanta marginalkostnader. Slutredovisning av regeringsuppdrag. 2004-01-07

SJÖFARTSVERKET (2004b), PM. Utgångspunkter och anvisningar för samhällsekonomiska bedömningar/kalkyler för åtgärder i farleder.

SJÖFARTSVERKET (2004c), PM. Alternativa avgiftsbaser för farledsavgifter – några räkneexempel. Underlagsrapport för GTD 2002, 2004-05-07, reviderad 2004-07-08. Dnr 0403-04-02398.

SJÖFARTSVERKET, sektorsrapport 2003, "Fokus på Östersjön"), April 2004.

SKATTEVERKET, Fakta om Sveriges punktskatter 2004

SKATTEVERKET, Punktskatter, SKV 505 utgåva 17, 2004

Bilaga 1 Simulering av trafikeffekter av införande av energiskatt på bunkerolja för inrikes sjöfart

Inge Vierth, SIKA

John Mc Daniel, SIKA

2004-12-17, kompletterad 2004-12-29

Enligt statistiken lastades och lossades år 2001 cirka 24,4 miljoner ton.² Av denna godsmängd avbildas cirka 21 miljoner ton i basalternativet (Bas 2001) nedan. De viktigaste varugrupperna utgörs av oljeprodukter (cirka 63 procent) och jord och sten m.m (cirka 18 procent).

Bunkerpriset antas ligga på 1800 kr/ton motsvarande 2000 kr/m³

I det av Sjöfartsverket angivna huvudalternativet simuleras en tredubbling bunkerkostnaden för inrikes sjöfart till 6000 kr/m³. Detta motsvarar ett antagande om att skatten på bunkerolja sätts till ca 4000 kr/m³ vilket är den nivå som idag gäller för energi- och koldioxidskatten tillsammans. Som känslighetsanalys testas en fördubbling samt en fyra-, fem och niodubbling av bunkerkostnaderna.

I analysen med Samgodsmodellen antas

- konstant efterfrågan på godstransporter,
- ingen trängsel i väg- och järnvägsnätet

Beräkningarna tyder på marginella effekter på fördelningen av de transporterade kvantiteterna på trafikslagen. Vid en tredubbling av bunkerkostnader beräknas antal ton transporterade med inrikes sjöfart minska med under 0,5 procent. Först vid en fördubbling av bunkerkostnaderna beräknas antalet ton minska med mer än 10 procent. Överföringen beräknas ske nästan uteslutande till järnväg.

² SIKA, SCB Utrikes och inrikes trafik med fartyg 2001.

Tabell 1: Med inrikes sjöfart transporterade ton i olika scenarier (i 1000-tals ton).

	1000 ton	Nivå jämfört med Bas 2001
Bas 2001	20 819	100,0%
Trefaldigande av bunkerkostnaden	20 765	99,7%
Fyrfaldigande av bunkerkostnader	20 521	98,5%
Niofaldigande av bunkerkostnader	20 114	86,1%

I tabell 2 visas - med hjälp av scenariot som utgår ifrån att bunkerkostnaderna fyrfaldigas – att varugrupperna jordbruk, jord och sten m.m. samt trävaror beräknas vara de varugrupper som påverkas mest av en energiskatt på inrikes sjöfart.

Tabell 2: Effekter på varugrupper i scenariot med fyrfaldigande av bunkerkostnader.

Varugrupp	1000 ton bas 2001	Fyrfaldigande av bunkerkostnader	
Jordbruk	652	575	88,2%
Rundvirke	127	127	100,0%
Trävaror	336	329	98,2%
Livsmedel	1	1	100,0%
Olja, kol	90	90	100,0%
Oljeprodukter	13 278	13 278	99,8%
Järnmalm	2 587	2 577	99,6%
Stålprodukter	0	0	
Papper/massa	0	0	
Jord, sten etc.	3 667	3 463	94,4%
Kemikalier	82	81	98,8%
Färdiga produkter	0	0	
Summa	20 819	20 521	98,5%

Den simulerade effekten på olika varugrupper är likartad även vid niofaldigade bunkerkostnaden med den skillnaden att effekten förutom på jordbruk, jord och sten och trävaror också blir betydande på oljeprodukter (se tabell 3 nedan).

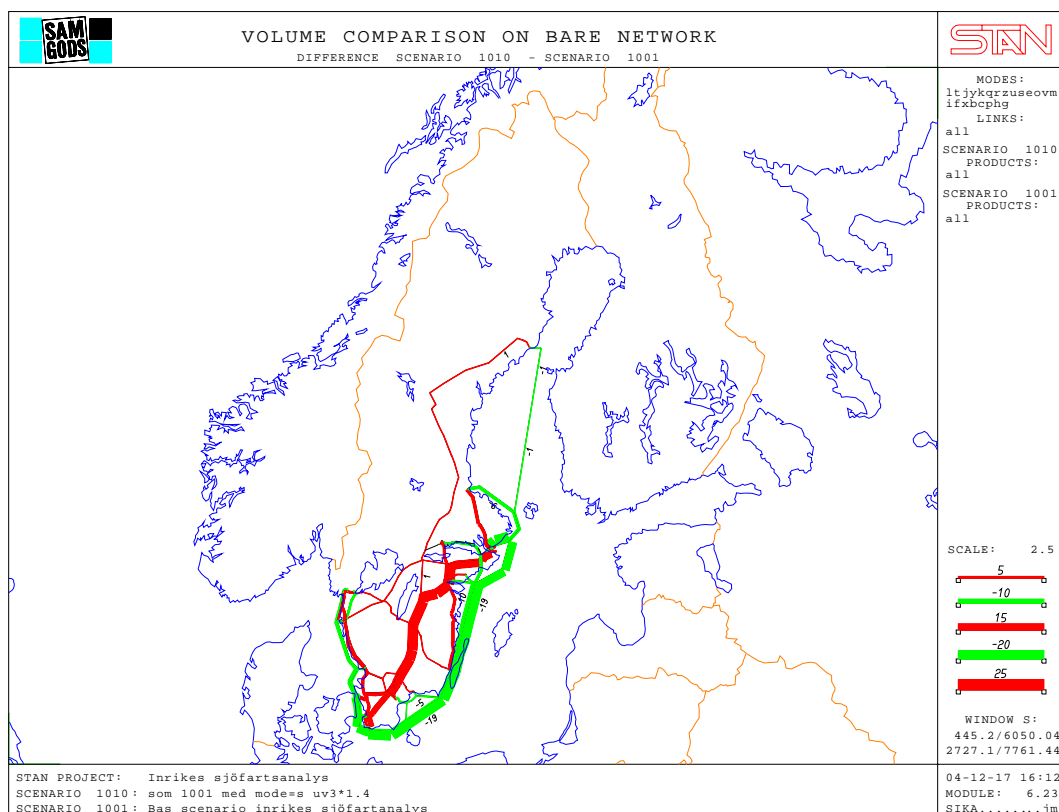
Tabell 2: Simulerade effekter på varugrupper i scenariot med niofaldigande av bunkerkostnaden för godstransport med inrikes sjöfart.

<i>Varugrupp</i>	<i>1000 ton bas 2001</i>	<i>Niofaldigande av bunkerkostnader</i>	
Jordbruk	652	463	71,0%
Rundvirke	127	127	100,0%
Trävaror	336	215	64,0%
Livsmedel	1	0	0%
Olja, kol	84	84	100,0%
Oljeprodukter	13 267	11 061	83,4%
Järnmalm	2 587	2 567	99,2%
Stålprodukter	0	0	
Papper/massa	0	0	
Jord, sten etc.	3 667	3 388	92,4%
Kemikalier	81	0	0%
Färdiga produkter	0	0	
Summa	20 802	17 906	86,1%

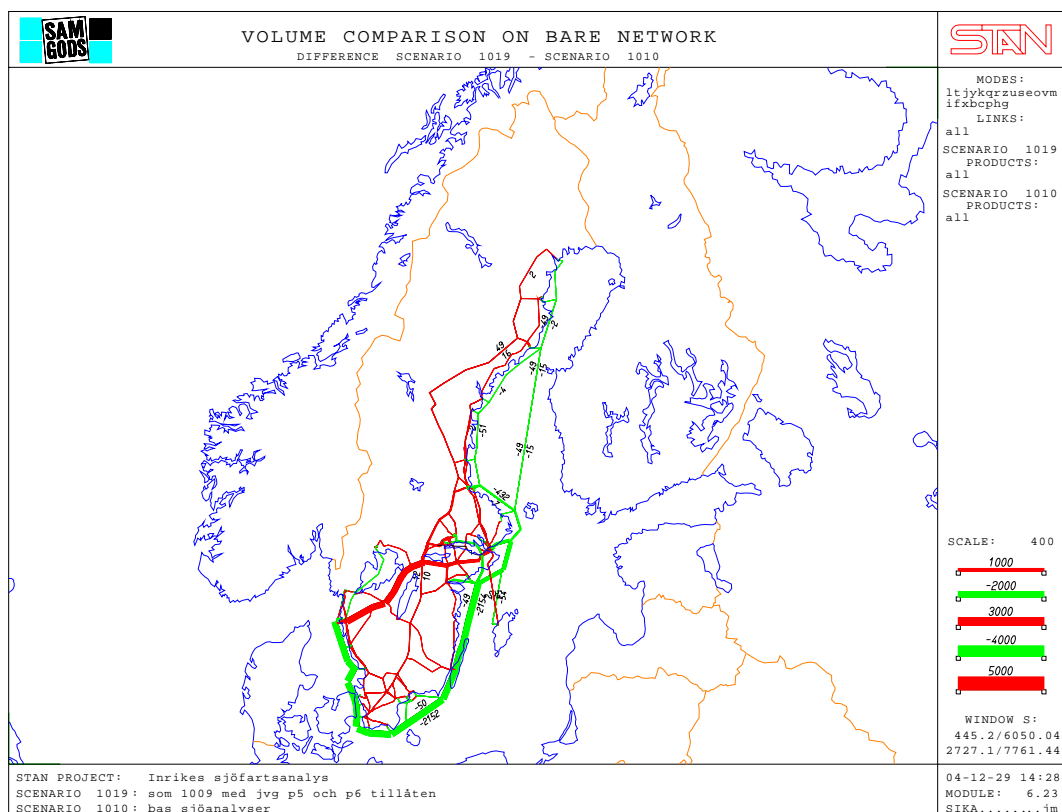
Flödeskartorna nedan visar de hur de beräknade små överflyttningarna från inrikes sjöfart till järnväg fördelar sig i transportnäten i två alternativ. Figur 1 visar effekten av en ökning av den totala länkkostnaden med 40 procent vilket motsvarar trefaldigande av bunkerkostnaden. Denna kostnadshöjning motsvarar den prisökning på bunkerolja som skulle bli följden om full energi- och koldioxidskatt skulle tas ut på sjöfartens bränsle. Figur 2 visar effekten av niofaldigande av bunkerkostnaden vilket motsvarar en total bränsleskatt som är 50 procent högre än dagens högsta sammanlagda energi och koldioxidskatt. Detta exempel avser att illustrera hur stora skatthöjningar som skulle krävas för att påtagliga överflyttningseffekter skall uppkomma.

Observera att olika skalor används för skillnadsflödena i de två figurerna.

Figur 1: Skillnadsflödeskarta mellan Basscenariot Bas 2001 och ett scenario som innebär trefaldigande av bunkerpriset för inrikes sjöfart. Detta motsvarar en ökning av den totala operativa kostnaden för inrikesjöfart med 40%



Figur 2: Skillnadsflödeskarta mellan ett scenario som innebär en niofaldigande av bunkerkostnaden för inrikesjöfart och basscenariot Bas 2001.



YTTRANDE

2005-01-20 Dnr 547 134-05 Ht

Sjöfartsverket
601 78 Norrköping

Samråd om Sjöfartsverkets rapport om beskattningen av bränsle

Sammanfattning

Rapporten ger en god bild av förutsättningarna och konsekvenserna av att beskatta bränsle till yrkessjöfarten.

Naturvårdsverket anser att bränsleskatter snarast bör införas på inrikes yrkessjöfart. En process bör påbörjas för att, via bilaterala avtal mellan angränsande stater, införa bränsleskatter på sjöfart mellan staterna. Naturvårdsverket ser bränsleskatter på fartygsbränsle som ett viktigt styrmedel, blanda andra, för att minska sjöfartens mycket stora emissioner till luft. Bränsleskatterna bör vara differentierade med avseende på bränslets miljöegenskaper.

Bakgrund

Enligt regleringsbrev för år 2004 skall Sjöfartsverket efter samråd med Naturvårdsverket och Riksskatteverket analysera förutsättningarna för och effekterna av att beskatta sjöfartens bränsle i enlighet med de möjligheter som EG:s nya energiskattedirektiv (2003/96/EG) erbjuder. Idag är bränsle till både inrikes och utrikes yrkessjöfart obeskattat. Sjöfartsverket har 2004-12-30 översänt en första version av rapport till Naturvårdsverket för samråd.

Sjöfartens emissioner till luft

Sjöfarten ger idag upphov till stora utsläpp av svavel, kväveoxider, partiklar och koldioxid. Dessa föroreningar färdas långt och ger påtaglig effekt på människors hälsa, på naturen och bidrar till växthuseffekten. Inrikes och utrikes sjöfarts andel av utsläppen, i förhållande till Sveriges totala utsläpp från alla samhällssektorer inklusive de från utrikes sjö- och luftfart, var under år 2003 följande; koldioxid 10 %, kväveoxider 40 % och svaveldioxid 60 %. Utsläppen från utrikes sjöfart dominerar vid jämförelse med inrikes sjöfart.

Vid jämförelse med andra transportslag finns en stor potential till emissionsbegränsande åtgärder inom sjöfarten. Kostnaderna för att vidta emissionsbegränsande åtgärder är, per reducerad enhet förorening, även förhållandevis lågt.

Energiskattedirektivet

Det nya energiskattedirektivet anger miniminivåer för energiprodukter som används för uppvärmning och motorbränsle på land. Direktivet öppnar upp för möjligheter att ompröva den skattebefrielse som idag tillämpas i Sverige för bränsle som används för yrkesmässig sjöfart och flygtrafik.

Direktivet medger att inrikes sjöfart och flygtrafik kan beskattas. Utrikes yrkesmässig sjöfart och flygtrafik kan beskattas om bilaterala avtal slutits mellan de berörda medlemsstaterna. Beskattningen kan ske upp till vissa angivna nivåer, knappt 3 kr/liter. Skatterna kan vara differentierade bl a utifrån bränslets miljöegenskaper.

Sammanfattning av Sjöfartsverkets rapport

Sammantaget bedömer Sjöfartsverket att ett borttagande av skattebefrielsen för bränsle i inrikes yrkesmässig sjöfart skulle få vissa positiva effekter. De konkurrenssnedvridande effekterna skulle sannolikt bli obetydliga men kan behöva belysas ytterligare. Negativa regionalpolitiska effekter uppstår troligen.

Även för utrikes sjöfart skulle en bränsleskatt sannolikt leda till en mer rättvisande internalisering av sjöfartens externa kostnader. Om bilaterala avtal införs bör det ske genom samverkan mellan flera länder inom svenskt närområde för att undvika konkurrenssnedvridningar.

Naturvårdsverkets synpunkter

I den tidigare trafikpolitiska proposition (1997/98:56) angavs bl a annat att den övergripande inriktningen för såväl luftfartens som sjöfartens kostnadsansvar bör vara en så fullständig internalisering som möjligt av samhällsekonomiska marginalkostnader. Energiskattedirektivet öppnar upp för att sjöfarten skulle kunna bära ett större kostnadsansvar för dess miljöpåverkan.

Rapporten ger en god bild av förutsättningarna och konsekvenserna av att beskatta bränsle till yrkessjöfarten.

Av Sjöfartsverkets rapport framgår det att yrkessjöfarten inte bär sina marginalkostnader. Särskilt inte mindre fartyg, < 400 GT, vilka bl a inte betalar farledsavgift.

Naturvårdsverket håller med Sjöfartsverket om att positiva miljöeffekter uppnås om Sverige inför bränsleskatter för *nationell yrkessjöfart*. Skatterna bör vara differentierade med avseende på bränslets miljöegenskaper. Möjligheter till vissa former av ekonomiskt stöd till vissa verksamheter eller branscher bör övervägas för att minska eventuella bieffekter, bland annat en överflyttning av gods eller persontrafik till andra transportslag som sammantaget bedöms vara mer

miljöpåverkande. Det är dock viktigt att skatten på bränsle införs för att ge ett kraftfullare incitament att använda miljövänligare bränslen och vid fartygsdrift och fartygskonstruktion vidta bränslebesparande åtgärder. Med t ex sänkt fart kan i många fall kraftiga bränslebesparingar göras.

Om skatt införs på bränsle för inrikes yrkessjöfart kommer skattenivån att vara fortsatt lägre än för privat sjöfart. Internationell sjöfart kommer att sakna skatten helt, åtminstone i ett första skede. Det har tidigare uppdragats att obeskattat bränsle används för privat bruk av fritidsbåtar. Detta leder till ökad bränsleanvändning och därmed ökad miljöpåverkan. Av detta skäl är det viktigt att kontrollfunktionerna vid skatteuppbörd fungerar så att systemet inte missbrukas.

Tidigare utredningar har visat att den tunga sjöfarten *inom svenskt närområde* i hög utsträckning bär sina marginalkostnader via de differentierade farledsavgifterna. Däremot bär den tyngre sjöfarten inte sina marginalkostnader om *ett vidare geografiskt område* beaktas, där ofta den största delen av färden företas. Den största posten i beräkningarna är fartygens luftutsläpp. Naturvårdsverket ser bränsleskatter som ett eftersträvansvärt instrument för att även den internationella sjöfarten i högre grad ska bära sina marginalkostnader och för att bränsleskatter ger incitament för ytterligare miljöanpassning av sjöfarten. Genom en differentierad bränsleskatt med avseende på bränslets svavelinnehåll kan sjöfartens höga svavelemissioner minskas.

Av ovanstående skäl är det angeläget att en process påbörjas med syfte att via bilaterala avtal mellan stater införa bränsleskatter på bränsle som används på fartyg mellan staterna. Forum för processen kan vara inom EU eller via samarbetsorgan mellan stater vid Östersjön samt Nordsjön. En utgångspunkt i ett första skede kan vara att verka för att skatt införs på bränsle som används i fartyg på reguljära rutter mellan närliggande stater, t ex färjetrafik.

Långsiktigt är det önskvärt att skatter införs globalt på fartygsbränsle, men dit är en lång väg att gå.

Beslut om detta yttrande har fattats av direktören Eva Smith.
Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit enhetschefen Kjell Andersson och Per Andersson, den sistnämnde föredragande.

För Naturvårdsverket

Eva Smith

Per Andersson

Kopia till:
Näringsdepartementet
Miljö- och Samhällsbyggnadsdepartementet
Skatteverket



SJÖFARTSVERKET

Datum

2005-01-31

Dnr

130-2920-05/113

Ink. 2005 -02- 01

Sjöfartsverket

bill:

Dnr: 0302-04-02397

601 78 NORRKÖPING

Sjöfartsverkets rapport om förutsättningar för och effekter av att beskatta sjöfartens bränslen enligt det nya energiskattedirektivet - Samråd med Skatteverket

Skatteverket har av Sjöfartsverket ombetts lämna synpunkter på ovanstående rapport.

Skatteverket har lämnat underhandskommentarer avseende rapportens beskrivning av det nuvarande systemet för skattebefrielse för sjöfartens bränslen.

De skatteundandraganden på området som idag har uppmärksamrats gäller bunkerolja som påståtts mottagits för skattebefriat ändamål, men som i själva verket aldrig tagits emot i fartyget eller som senare pumpats ur fartyget. Oljan har istället sålts för uppvärmningsändamål. Det har i vissa fall uppdagats att de uppgivna fartygen, även utländska, varit skrotade eller befunnit sig på annan plats vid tidpunkten för den påstådda bunkringen.

För det fall beskattning av bunkerbränslen skulle införas för den inrikes sjöfarten skulle, såsom också Sjöfartsverket anför, nya incitament till skatteundandraganden uppkomma. För att kunna avgöra om skattefrihet föreligger för bränsle som tankas i fartyget krävs i sådant fall att destinationen identifieras.

I dag medges skattebefrielse vid användning för annat än privat ändamål. Det har i nuvarande lagstiftning inte ansetts rimligt att överlåta ansvaret för att kontrollera syftet med användningen av fartyget, privat eller kommersiellt, på bränsleleverantören. Det är tillräckligt att leverantören kan visa att bränslet levererats ner i tanken på skeppet för att skatteavdrag ska medges. Om skeppet därefter används för privat ändamål blir skeppets brukare skattskyldig för bränslet. Med dagens system ankommer det på Skatteverket att utföra kontroll i efterhand av hur

Datum
2005-01-31Dnr
130-2920-05/113

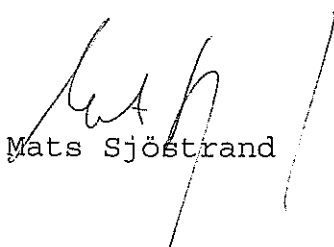
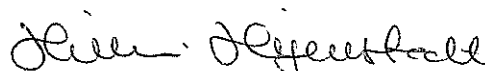
mycket bränsle som avser användning för ett icke skattebefriat ändamål. Särskilda kontrollproblem kan uppstå i de fall där det är fråga om utländska bolag som tankar fartygsbränsle i Sverige.

Skatteverket delar Sjöfartsverkets uppfattning att viss risk föreligger för att fartyg som används för både inrikes och utrikes sjöfart får en konkurrensfördel jämfört med fartyg som enbart används i inrikessjöfart. Enligt Skatteverkets mening kan ett sådant förhållande få en negativ påverkan på aktörernas vilja att erlagga korrekt skatt.

Skatteverket instämmer i Sjöfartsverkets bedömning att omständigheten att vissa fartyg bunkrar utanför svenskt territorium (till sjöss eller i annat land där skattereglerna är annorlunda utformade eller där skattesatserna är lägre) innebär problem.

Vid beskattning av insjöfarten minskar visserligen kontrollproblemen i viss mån om antalet mellanhänder som hanterar bränsle för skattebefriade ändamål minskar. Enligt Skatteverkets bedömning leder dock en ytterligare differentiering av beskattningen av sjöfartens bränslen till att betydande kontrollsvårigheter tillkommer. Dessa bör inte underskattas.

Beslut i detta ärende har fattats av undertecknad generaldirektör. Vid den slutliga handläggningen har i övrigt närvarit skattedirektörerna Andersson och Hedwall samt rättslige experten Hejenstedt (föredragande).


Mats Sjöstrand

Hillevi Hejenstedt