



LUND UNIVERSITY

Energibeskattnings utveckling i Sverige

En översiktlig historisk beskrivning

Johansson, Bengt

2021

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Johansson, B. (2021). *Energibeskattnings utveckling i Sverige: En översiktlig historisk beskrivning*. (LUTFD2/TFEM; Nr 3111). Miljö- och energisystem, LTH, Lunds universitet.

Total number of authors:

1

Creative Commons License:

Ospecificerad

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00

Energibeskattnings utveckling i Sverige

En översiktlig historisk beskrivning

Bengt Johansson



LUNDS
UNIVERSITET

Rapport nr. 120
Miljö- och energisystem
Institutionen för teknik och samhälle

2021

Copyright © Bengt Johansson, 2021

Miljö och energisystem, Lunds universitet

ISSN 1102-3651

ISRN LUTFD2/TFEM--21/3111--SE-(1-24)

ISBN 978-91-86961-46-6

Förord

Ekonomiska styrmedel spelar i dag en stor roll i Sveriges politik för omställning av energisystemet. Den svenska koldioxidskatten, som infördes 1991, är den högsta i världen och lyfts med rätta fram som ett i huvudsak framgångsrikt exempel. Samtidigt interagerar koldioxidskatten med andra skatter på energi och EU:s system för överlåtbara utsläppsrätter (EU ETS). Koldioxid- och energiskatterna karaktäriseras dessutom av en stor uppsättning av undantag och särregler som på olika sätt påverkar skatternas effektivitet som klimatstyrmedel. Många av dessa regler och undantag har existerat i olika former redan innan dagens skattestruktur utvecklades för trettio år sedan. Det är ett exempel på hur den historiska kontexten har betydelse för att förstå varför dagens system ser ut som det gör.

Denna rapport har tagits fram inom ramen för forskningsprojektet ”Ekonomiska styrmedels politik- mellan teori och praktik” finansierat av Energimyndigheten. Den syftar till att ge en exposé över hur Sveriges energiskatter har utvecklats sedan bensinskatten först infördes 1924 och att presentera några av de motivationsgrunder som legat till grund för utvecklingen. Tanken är att denna översiktliga rapport ska kunna fungera bland annat som stöd för arbetet med de tematiska studier som genomförs inom ramen för projektet. Värdefulla synpunkter på tidigare versioner av rapporten har erhållits av Jamil Khan.

Lund, mars 2021

Bengt Johansson

Sammanfattning

Skatter på energi har existerat i Sverige i snart 100 år. Skatt på drivmedel infördes 1924 som ett sätt att finansiera det snabbt växande vägväsendet. Principen om att skatter på drivmedel, fordon och väganvändning ska täcka transportsektorns samhällsekonomiska kostnader har sedan dess avspeglats i propositioner och utredningar även om den exakta tolkningen av detta ansvar har varierat. Beskattningen av drivmedel har dock parallellt använts även som makroekonomiskt och handelspolitiskt instrument.

Skatt på elektricitet och andra bränslen infördes på 1950-talet för att bidra till finansieringen av snabbt ökande offentliga utgifter inte minst inom energiområdet. Under 1970-talet ökade skattenivåerna på olja snabbt som en del av strävan att minska oljeberoendet som blev en följd av oljekrisen 1973/74.

Idén om att använda skatter som miljöstyrmedel kan i Sverige härledas till slutet av sextiotalet med Erik Dahmén's "Sätt pris på miljön" men det konkretiserades först under slutet av 1980-talet då Miljöavgiftsutredningen tillsattes. Utredningen föreslog 1989 bland annat införandet av en koldioxidskatt och denna, liksom en svavelskatt, infördes 1991 som en del av en större skattereform. Införandet var institutionellt väl förberett genom att strukturerna från befintligt energiskattesystem kunde utnyttjas. Införandet av koldioxidskatten kombinerades med en sänkning av de befintliga energiskatterna och kostnadsökningarna för hushåll och industri blev därmed begränsade. 1993 sänktes dessutom skattenivåerna för industrin, motiverat av regeringen med ett behov av anpassning till förhållandena inom den Europeiska gemenskapen (EG). För övriga användare höjdes samtidigt skattenivåerna för att finansiera skattenedsättningarna för industrin.

Sedan införandet har koldioxidskatten stegvis höjts så att den idag är nästan fem gånger högre än vid införandet. Justeringar av energiskatten neråt har inneburit att den totala beskattningen av energi inte har ökat i motsvarande grad. Införandet av EU:s system för överlåtbara utsläppsrätter innebar dessutom att koldioxidskatten togs bort för industrianläggningar som ingår i systemet. För övriga industrianläggningar har nedsättningen av koldioxidskatten däremot successivt tagits bort.

Innehåll

1.	Introduktion.....	2
2.	Utvecklingen 1924–1945.....	4
2.1.	Drivmedelsbeskattningens utveckling	4
2.2.	Sammanfattande diskussion	5
3.	Utvecklingen 1946–1970.....	7
3.1.	Utveckling av beskattningen av transporter	7
3.2.	Skatter och avgifter på el fram till 1957	8
3.3.	Förordning om allmän energiskatt.....	9
3.4.	Sammanfattande diskussion	10
4.	Utvecklingen 1971–1980.....	11
4.1.	Beskattning av transportområdet.....	11
4.2.	Övrig energibeskattnig	11
4.3.	Sammanfattande diskussion	12
5.	Utvecklingen 1981–1990.....	14
5.1.	Beskattning av transportsektorn	14
5.2.	I riktning mot ett reformerat och mer miljöinriktat energiskattesystem.....	14
5.3.	Sammanfattande diskussion	15
7.	Avslutande diskussion	20
8.	Referenser	21

1. Introduktion

Ekonomiska styrmedel har under de senaste decennierna fått en ökad betydelse inom miljöpolitiken både i Sverige och i omvärlden. Ekonomiska styrmedel kan vara i form av såväl subventioner som ger ett ekonomiskt tillskott till en aktör för att stödja ett önskat beteende som i form av skatter eller andra former av pålagor som belastar ett icke önskat beteende. Redan i slutet av 1960-talet förespråkade Erik Dahmén (Dahmén, 1968) att ett pris borde sättas på miljön för att öka effektiviteten i samhällsekonomin. Efter utredningsarbete under 1980-talet infördes också flera miljöskatter, inte minst koldioxidskatten, under tidigt 1990-tal. År 2005 infördes EU:s system för handel med utsläppsrätter vilket skapade bitvis överlappande, bitvis kompletterande, styrmedel för att minska klimatpåverkan.

Som den följande texten kommer att påvisa har det under historien funnits flera syften och motivationsgrunder för att beskatta energi. Initialt handlade det om finansiering av transportsektorn och dess infrastruktur, under vissa perioder kunde det handla om ett ökat allmänt behov av medel i statsbudgeten, påverkan på handelsbalans mm. Vilka principer som har dominerat har varierat över tiden till exempel mellan fokus på samhällsekonomisk effektivitet respektive enskilda verksamheters kostnadsansvar. Fördelningsaspekten har också varit en faktor som har diskuterats i vissa sammanhang. Skatter som miljöstyrmedel dyker först sent upp som ett argument.

Litteraturen om ekonomiska styrmedel inom energi- och klimatområdet har ofta som implicit utgångspunkt när deras fördelar lyfts fram, att de är generella och därmed förväntas styra olika aktörer på ett likartat sätt och ge lika stor drivkraft för åtgärder (se till exempel Baranzini et al. (2017), Poelhekke (2019), Maestre-Andrés et al. (2019)). I praktiska tillämpningar präglas de dock ofta av olika former av specialregler, undantag med mera som ändrar dessa förutsättningar. Den totala styrningseffekten påverkas också av att olika styrmedel interagerar med varandra. Det gäller inte minst interaktionen mellan koldioxid- och energiskatter¹ men även mellan koldioxidskatter och utsläppshandel.

En hypotes i denna rapport är att många av de specialregler som existerar idag bygger på principer som gällt inom beskattningsområdet långt innan klimatstyrning var ett huvudsyfte med beskattningen. Hypotesen utgår från att det finns ett stigberoende för hur styrmedel (och miljöpolitik i allmänhet) designas. För att öka förståelsen för varför dagens styrmedel är designade som de är kan det därför vara av stort värde att få en överblick över principer och utgångspunkter för tidigare energibeskattnings. Syftet med denna rapport är att ge en sådan kortfattad översikt.

Energibeskattningen brukar hänföras till de indirekta skatterna liksom tullar och andra former av konsumtionsskatter som alkoholskatt och moms. De äldsta av dessa indirekta skatter har hundratals år på nacken. Energibeskattningsens historia sträcker sig snart hundra år tillbaka i tiden till 1924 då motorbensin beskattades för första gången. Beskrivningen i denna rapport tar sin startpunkt där och beskriver sedan hur olika energislag läggs under beskattning och hur detta motiveras. Fokus i denna rapport ligger på perioden fram till 1991 då miljöskatter och miljöavgifter i form av koldioxidskatt, svavelskatt och kväveoxider infördes men en sammanfattning av utvecklingen därefter ges också. Fokus på denna tidigare del av historien kan

¹ OECD (2019) har till exempel dragit konsekvensen av detta och talar därför om ”Effective carbon tax rates” för att inkludera även andra energiskatter som har styrningseffekt med avseende på koldioxid,

motiveras av att denna är avsevärt mindre beskriven i litteraturen än perioden efter miljöskatternas införande. Rapporten är i huvudsak deskriptiv men avslutas med en analyserande diskussion.

2. Utvecklingen 1924–1945

Under denna första period av energiskatter begränsades dessa till drivmedel och var helt kopplade till finansiering av den snabbt ökande bilismen. Ökningen av bilismen gjorde att tidigare finansieringsformer inte var tillräckliga och de nya drivmedelsskatterna var dessutom mer träffsäkra genom att de betalades av dem som hade störst nytta av vägarna nämligen bilisterna. Historiskt hade finansieringsansvaret legat på markägarna där besväret fördelades efter mantal (Finansdepartementet, 1925) men efterhand blev även andra fastighets- och industriägare betalningsskyldiga i form av vägs katt (Liljegren, 1998). Denna vägs katt togs ut fram till 1944, då de svenska vägarna förstatligades.

2.1. Drivmedelsbeskattningens utveckling

Med ökad mängd motorfordonstrafik blev de ekonomiska behoven att finansiera väginfrastrukturen allt större. Som en följd av detta behov beslutades det 1922 om en nationell fordonsskatt och skatt på gummidäck (Prop. 1922:199) med syfte att bidra till vägarnas finansiering. Dessa skatter trädde i kraft från 1 januari 1923. 1924 beslutades det i en förordning (Prop. 1924:206) att en särskild skatt på bensen och motorsprit skulle införas. Skattenivån var 5 öre/l bensen (Skatteverket, 2021). Skatten på motorsprit skulle dock enligt beslutet inte införas förrän 1929 (Automobilskatteutredningen, 1937). Detta ”tillfälliga undantag” kom sedan att förlängas flera gånger och bestod ända fram till 1948 då skatten från 1929 trädde i kraft.² De tillfälliga skatteundantagen motiverades av en önskan om att stödja den inhemska produktionen av etanol.³

1925 presenterades en utredning om ”vägs beskattningens anordnande”. Utredningen (Finansdepartementet, 1925) knöts till arbetet med en allmän kommuns kattereform då det som tidigare nämnts var kommunerna som skulle ansvara för den allmänna väghållningen. Intäkterna för de vägs katter som föreslogs i utredningen var till 80% tänkta att gå till landsbygdens väghållande och 20% till städerna.⁴ En huvudsaklig princip för beskattningen var enligt utredningen att den skulle vara relaterad till vägs litage. Det påminner om kommande decenniernas resonemang om olika sätt att fördela transportsektorns kostnads ansvar.

1927 års riksdag reviderade automobilskatterna⁵ vilket innebar en höjning av bensinskatten med 1 öre/l. Under flera efterföljande år föreslogs i riksdagen att fordonsskatten skulle tas bort och ersättas med höjningar på förbrukningsartiklarna (bensen och gummidäck) eftersom det på bättre sätt skulle motsvara vägs litaget (Automobilskatteutredningen, 1937). Några sådana förändringar genomfördes dock inte.

1931 föreslogs att en utredning skulle tillsättas för att kunna hantera de snabbt ändrade förhållanden som hade uppkommit sedan införandet av skatt på bensen, till exempel att andra bränslen än bensen kunde komma i fråga som drivmedel och därmed skulle behöva beskattas. En tillfällig tilläggss katt på bensen infördes också samma år.

² Finansdepartementet (1953), Bilaga B.

³ . För en historisk beskrivning av diskussioner kring etanolens roll i svensk politik se till exempel Eklöf m.fl. (2012)

⁴ Finansdepartementet (1925).

⁵ I äldre material inryms fordonsskatter, gummiringss katter och drivmedelss katter samtliga i begreppet automobilss katter.

Det var framför allt diesel/eldningsolja som sågs som ett viktigt alternativ till bensin och som ökade i användning. 1935 beslutades i enlighet med proposition om skatt på annan petroleumprodukt (eldningsolja) som används för framförande av fordon dock på lägre nivå än för bensin (Prop. 1935:143).

Automobilskatteutredningen (1937) gjorde en noggrann genomgång av principer för hur ett framtida skattesystem lämpligen skulle se ut och det var en fortsatt tanke att det skulle vara vägslitaget för olika fordonstyper som skulle styra skattenivåerna. Riksdagens bevillningsutskott hade också året innan fastlagt att automobilskatten skulle täcka de kostnader som motorfordon orsakade vägväsendet. Men Automobilskatteutredningen ansåg det (s 77):

”...icke vara möjligt och lämpligt att vid fastställandet av beskattningsregler på förevarande område uteslutande taga hänsyn till vad som kan anses påkallat för att de vägtekniska intressena skola bliva till fullo beaktade. Utredningen håller före, att även näringspolitiska och sociala synpunkter i viss mån måste anläggas å detta spörsmål.”

Utredningen föreslog dock att gummiringsskatten skulle tas bort bl. a. eftersom den ledde till att man hellre regummerade befintliga däck än skaffade nya, vilket bedömdes kunna ge försämrad trafiksäkerhet. Riksdagen beslutade i enlighet med detta och gummiringsskatten togs bort i maj 1938 (Prop. 1938:234). Som kompensation höjdes skatten på såväl bensin som brännolja (2 öre/l för båda) och fordonsskatten (Finansdepartementet, 1953). Före reformen svarade fordonsskatten för 27,5%, gummiringsskatten för 14,9% och drivmedelsskatterna för 57,6% av de totala automobilskatterna, efteråt svarade fordonsskatten för 31,3% och drivmedelsskatten för 68,7% (Finansdepartementet, 1953).

Redan i ett tidigt skede av drivmedelsskatternas existens föreslogs olika regler för differentiering av skattenivåer mellan olika sektorer. Så föreslogs till exempel återföring av skatt till bland annat fiskeverksamhet (Prop. 1927:173).

I slutet av den period som redovisas i detta avsnitt utbröt andra världskriget. En effekt av detta vara att användningen av bensin och andra drivmedel minskade kraftigt på grund av bristande tillgång och ransoneringar. Som en följd av detta föll skatteinkomsterna betydligt även om bensin belades med extraskatter under perioden. Under kriget och åren därefter var regleringar av bränsleanvändningen omfattande vilket påverkade konsumtionen.

2.2. Sammanfattande diskussion

Under de två decennier som beskrivs i detta avsnitt infördes och utvecklades beskattningen av drivmedel samtidigt som principerna för en sådan beskattning utreddes i detalj. Övrig energianvändning (el och bränslen för el och värme) var inte belagd med skatter. Initialt var det bara bensin som beskattades men under perioden infördes också satt på diesel.

Motiveringen för införandet av drivmedelsskatter var framför allt ett finansieringsbehov inom vägtrafiksektorn. På olika sätt försökte man hitta en metod för att skapa ett beskattningssystem där kostnadsansvaret blev tydligt. Vid denna tidpunkt handlade det framför allt om att beskatta i förhållande till vägslitaget. I utredningar noterades det dock att undantag från detta kan behöva göras utifrån näringspolitiska och sociala skäl.

Liljegren (1998) noterar att flera olika politikområden påverkade bilskatternas utformning under perioden. Utöver den tidigare motiveringen om att det av rättviseskäl behövde införas en skatt som täckte merkostnader för vägslitage lyftes i debatten att import av bilar, bensin och bilrelaterade varor var omfattande och underskottet i handelsbalansen stort. Denna import skulle minska om priset på drivmedel ökade vilket ansågs önskvärt. Skatteundantaget för motorsprit motiverades delvis av säkerhetspolitiska skäl. Det ansågs viktigt att gynna en inhemsk industri som skulle kunna komma i gång med produktion av alternativa drivmedel vid händelse av krig och eventuella problem med att skaffa bensin. 1931 motiverades i sin tur skattehöjningar enligt Liljegren (1998) med önskemål om att skaffa medel för vägbyggande, en verksamhet som då delvis sågs som ett sätt att avhjälpa bristen på arbeten.

3. Utvecklingen 1946–1970

Efterkrigsperioden karaktäriserades av ett snabbt ökat energibehov. Det ledde till kraftigt ökade investeringsbehov in energisektorn och ett önskemål att utöka energibeskattningen till att även innefatta elenergi och sådana bränslen som användes för andra ändamål än för transporter. Under slutet av perioden presenterade Dahmén (1968) idén om att sätta pris på miljön men ett systematiskt genomförande av denna princip inom energiskatteområdet kom att dröja mer än 20 år.

3.1. Utveckling av beskattningen av transporter

Efter andra världskriget var bränsletillförseln ojämn och begränsad delvis på grund av bristande tillgång på valuta. Det fanns dessutom en stor konkurrens på den internationella marknaden. Samtidigt var drivmedelsefterfrågan klart högre än före kriget. Olika regleringar av användningen infördes, till exempel förbud mot söndagskörning utan särskilt tillstånd (1947) liksom förbud mot flyg- och motortävlingar. Kampanjer för att minska bensinanvändningen bedrevs i motor- och näringsföreningarnas regi (propaganda för sparsamhet med bensin). Dessa gav dock för begränsad effekt (Åhmark, 1949).

1947 lade konsumtionsskatteutredningen fram ett betänkande om ökad beskattning av motorfordon och bensin. 1948 lade regeringen fram en proposition om automobils katt och tilläggsskatt på bensin. Skatteförslaget var:

”...avsett tjäna dubbla syften. Å ena sidan ingick förslaget såsom ett led i strävandena att åstadkomma ett köpkraftsbindande budgetöverskott; å andra sidan åsyftade det, i vad det avsåg skärpning i drivmedelsbeskattningen, att begränsa förbrukningen av drivmedel och därigenom vinna en besparing av utländsk valuta.⁶

I riksdagen avstyrktes förslaget om särskild automobils katt medan bensinskatten godkändes. Skatteförändringarna knöts både i förslag och beslut till att, samtidigt med höjningen, andra restriktioner på fordonsanvändningen skulle lättas. Ransonering kom dock att införas i samband med införandet av skatten vilket ledde till en hel del hamstring.

Skatteskarpningsen som trädde i kraft 1 april 1948 innebar införandet av en särskild tilläggsskatt på bensin om 27 öre per liter samt på för automobildrift använda brännoljor om 20 öre per liter. Detta innebar mer än en fördubbling av skattesatsen från 18 till 45 öre för bensin och för andra petroleumprodukter från 14 till 34 öre per liter (Åmark 1949, s 177). Samtidigt togs skatteundantaget för motorsprit bort och den skatt som egentligen hade beslutats redan 1929 infördes. Värt att notera är att vid denna tidpunkt fanns en prisreglering i form av s.k. stoppriser. Dessa stoppriser höjdes i samband med skattehöjningen. 11 november 1949 upphörde sedan bensinransoneringen. 1 januari 1951 sänktes bensinskatten och beskattningen av motorsprit togs åter bort. I början av 1950-talet föreslogs och infördes höjningar av fordonsskatt för att finansiera ”ofrånkomliga statliga utgifter”. Syfte med denna skattehöjning var dessutom att dämpa den då snabba ökningen av antalet motorfordon (Finansdepartementet, 1953).

⁶ Åmark (1949, s 177)

1953 kom en omfattande utredning om den framtida beskattningen av motorfordon (Finansdepartementet, 1953).⁷ Bland annat föreslogs en viktbaserad fordonsskatt. Utredningen föreslog en bensinskatt på 32 öre/liter och för motorsprit 6 öre/l samt en brännoljeskatt på 43 öre/l.

1944 års trafikutredning hade lyft effektivitet som den grundläggande riktlinjen för trafikpolitiken.⁸ Samtidigt togs en principiell utgångspunkt i kostnadsansvarighetsprincipen att varje trafikslag ska bära sina egna kostnader. I 1953 års utredning följde i stort den utgångspunkten men ansåg bland annat att det gavs nationalekonomiska skäl att gynna den allmänna trafiktjänsten framför den individuella:

”Det tidigare omnämnda nationalekonomiska önskemålet att undvika överdimensionering av trafikapparaten kan tänkas medföra, att den allmänna trafiktjänsten (den yrkesmässiga trafiken) erhåller ett visst företräde framför den privata trafiken.” (s99).

I utredningen framfördes också att andra perspektiv skulle kunna påverka beskattningens utformning. De kunde vara handelspolitiska, sociala, kulturella och beredskapsmässiga:

”Handelspolitiska skäl kunna göra det angeläget att temporärt främja användningen av inhemska eller ur importsynpunkt lättillgängliga drivmedel för trafiken och kunna därigenom föranleda avsteg från kostnadsansvarighetsprincipen. Även försvarsberedskaps skäl kunna verka i samma riktning.” (s 100).

”Kostnadsansvarighetsprincipen kan sålunda icke anses mer än i begränsad omfattning genomförd i vad avser Statens Järnvägars kostnader för anläggning av banor och byggnader samt för anskaffande av rullande materiel. Avvikelseerna äro dock nästan undantagslöst betingade av sociala, kulturella och beredskapsmässiga skäl, vilka uppbäras av allmänna riksintressen.” (s 106).

Genom 1963 års trafikpolitiska beslut tydliggjordes att kostnadsansvarighetsprincipen skulle gälla, dvs principen att varje trafikslag ska täcka de kostnader de orsakar samhället. Även om denna princip, som illustrerats ovan, delvis hade legat till grund för beskattningen även tidigare blev det nu mera explicit.⁹

3.2. Skatter och avgifter på el fram till 1957

Den 1 juni 1951 infördes genom förordning bestämmelser om skatt på elektrisk kraft. Syftet med skatten vara att bidra till att skapa ett budgetöverskott.¹⁰ Elskatt skulle enligt förordningen utgå för elektrisk kraft, som framställdes inom riket av producent, vilken antingen förfogade över en installerad generatoreffekt av sammanlagt minst 100 kilowatt, eller distribuerade kraften över distributionsnät med anslutning till minst tio förbrukare, eller erhöll tillskottskraft från annan producent, som överfördes till riket från annat land. I vissa fall skulle elskatt icke utgå. Undantagen var bl. a. el, som framställdes och förbrukades inom Gotlands län, och el som nyttiggjordes inom rörelse för produktion och distribution av elektrisk kraft. Enligt 1951

⁷ Rapporten innehåller en bra beskrivning av beskattningshistoriken.

⁸ Enligt Finansdepartementet (1953) som refererar till SOU 1947:85. Trafiken bör vidare, enligt trafikutredningen, i princip drivas såsom en räntabel rörelse och trafikpolitiken bör sålunda också åsyfta företagsekonomisk lönsamhet, dock med den reservationen, att största möjliga vinst icke eftersträvas utan snarare en så god trafikstandard, som låter sig förena med bibehållen normal lönsamhet.

⁹ För en beskrivning av kostnadsansvarets utveckling sedan dess, se Swahn (2018).

¹⁰ Elkraftutredningen (1954).

års skattebeslut betalade mindre konsumenter skatt per kWh medan de större betalade som procent av saluvärdet.

I maj 1952 ändrades förordningen vilket innebar att skatt nu endast skulle erläggas av den som driver industriell rörelse med en elektrisk förbrukning av mer än 40 000 kWh per år. Skatten skulle utgå med tio procent av kraftens beskattningsvärde.¹¹ Flera företag hade under perioden ansökt om undantag och nedsättningar av elskatten hos regeringen vilka också beviljats i flera fall.

I Elkraftutredningen (1954) återfinns ett kapitel (15) som beskriver hur el bör behandlas som skatteobjekt. Elkraftutredningen var av den åsikten att beskattning av elskatt borde undvikas men att det borde införas en accis¹² som skulle inbetalas till en särskild fond, elnätsskatten, som skulle förvaltas av Statens Elnämnd. Pengarna skulle täcka elnämndens kostnader för att bidra till elnätets rationalisering men också till räntefria lån till distributionsbolagen. En förutsättning för införandet av en sådan accis är dock enligt utredningen att skatten på el för industrin tas bort.

3.3. Förordning om allmän energiskatt

1957 infördes en allmän energiskatt enligt förordning om allmän energiskatt (1957:262). Den byggde på förslaget i en proposition (Prop. 1957:175) som i sin tur byggde på en intern promemoria som varit ute på remiss. Men eftersom många remissinstanser av olika skäl¹³ varit relativt negativa till promemorians förslag, föreslog propositionen lägre skattenivåer än vad som hade gjorts i promemorian.

Enligt propositionen var det önskvärt att en energiskatt skulle göras så vidsträckt som möjligt och det föreslogs att skatt skulle tas ut på de viktigaste fasta och flytande bränslena samt elkraft. Undantag bör göras endast av kontrolltekniska skäl eller av andra synnerliga skäl (Prop. 1957:175, s 42). Införandet av allmän energiskatt sågs i propositionen som ett sätt att öka skatteinkomsterna för expanderande statliga behov (s. 29). Den följde också enligt propositionen en då gällande allmän budgetinriktning att förskjuta ekonomin från konsumtion till investeringar. Den föreslagna energiskatten skulle enligt propositionen ses mot bakgrunden av ett omfattande investeringsprogram mm och en oro att hushållens konsumtion skulle vara inflationsdrivande. I diskussionen återfanns en koppling mellan skatternas införande och behoven just i energisektorn för investeringar. Denna koppling mellan beskattning av en viss sektor och sektorns kostnader liknar på så sätt diskussionerna i transportsektorn. I propositionen (Prop. 1957:175) noteras således:

”Då det ökade medelsbehovet i hög grad sammanhänger med investeringar på energiområdet, synes det skäligt att beskattningsåtgärderna tar formen av en allmän energibeskattnings, i princip lagd på alla för energialstring lämpade bränslen samt på elektrisk kraft.”

Enligt 1957 års proposition skulle elskatten differentieras mellan olika användare. De större industriella användarna av el (>40 000 kWh) skulle betala 10% av kraftvärdet, övriga användare 5%. Järnvägar och spårvägar skulle inte beskattas alls. Värt att notera här är att, till skillnad från idag, skulle industrin betala

¹¹ Elkraftutredningen (1954).

¹² Accis användes tidigare för en skatt som motsvarar dagens punktskatter.

¹³ I remissvaren lyfts både oro för industrins och jordbrukets konkurrenskraft samt sociala skäl till att inte införa en energiskatt.

högre %-andelar än övriga användare. Redan 1958 höjdes den procentuella skattenivån för övriga användare till 7%. Dessa nivåer kom att ligga fast till 1970 (Skatteverket, 2021).

För de tunga fordonen skulle beskattningen justeras så att de inte skulle drabbas av höjningar som en följd av införandet av den allmänna energiskatten. Enligt propositionen föreslogs också att bränsle som ska användas som råvara ska skattebefrias, något som fortfarande gäller. Detsamma gäller att industrier med särskilt hög bränsle- och kraftförbrukning ska kunna få skattenedsättning.

3.4. Sammanfattande diskussion

Under denna period fortsatte beskattningen på drivmedel att öka men under 1950-talet infördes skatt på först el och sedan på bränslen som användes för annat än drivmedel. Förutom att fortsatt utgå från principen om kostnadsansvar i transportsektorn motiverades det av budget- och handelspolitiska skäl. Det blev särskilt tydligt vid införandet av elskatt och allmän energiskatt. Den allmänna energiskatten motiverades för att täcka ökande offentliga behov inte minst inom energiområdet. Den följde också principen att i högre grad förskjuta ekonomin från konsumtion till investeringar. I och med införandet av allmän energiskatt differentierades skatten mellan olika användare. Till skillnad mot vad som är vanligt idag var det de industriella kunderna som förväntades betala högre skatter.

1957 kom en utredning om indirekta skatter som presenterade intressanta principiella aspekter kopplade till syn på hur beskattning bör se ut (1952 års kommitté för indirekta skatter, 1957). Där noterades bland annat följande om det dittills dominerande perspektivet:

”Den finansteori som utbildade sig under senare delen av 1800-talet och som successivt vann insteg i de flesta kulturländers skattesystem, hade såsom en av sina huvudteser principen om en fördelning av skattebördorna efter skatteförmågan genom införandet av progressiva inkomst- och förmögenhetsskatter.” (s17)

”Genom att konsumtionsskatterna träffade de breda lagren oproportionerligt hårt kom införandet av progressiva skatter på inkomster och förmögenheter att bli ett politiskt mål.” (s17).

Med andra ord var bilden att olika former av punktskatter som var riktade mot konsumtion var problematiska från ett fördelningsperspektiv. Samtidigt ifrågasattes visserligen senare i utredningen att indirekta skatter nödvändigtvis skulle vara mer regressiva än de direkta. Oavsett var det tydligt att fördelningsaspekter gavs stor tyngd i diskussionen även om betydelsen av skatternas produktivitet också betonades.

4. Utvecklingen 1971–1980

Under 1970-talet genomfördes ett flertal utredningar där beskattningen av energi och principerna för densamma diskuterades. Perspektiven skiljde sig delvis åt mellan när beskattningen av transportsektorn respektive energisektorn diskuterades. 1970-talet präglades av de två oljekriserna och innebar skattemässigt kraftiga höjningar av nivåerna för oljeprodukter. En annan förändring som ägde rum var inom elområdet, där skattesystemet ställdes om från att beräknas som andel av försäljningspriset till att beräknas som öre/kWh (Prop. 1975:92).

4.1. Beskattning av transportområdet

Under början av 1970-talet började beskattningen av transportsektorn reformeras för att i högre grad vara förenlig med kostnadsansvarighetsprincipen. Det handlade både om att anpassa fordonsskatterna (detta påbörjades 1970) och att införa kilometerskatt för dieselfordon 1974 (Prop. 1973:94). I samband med införandet av kilometerskatt korrigerades skatten på dieselbränslen nedåt.¹⁴

Väggkostnadsutredningen (1973) diskuterade utförligt principerna för beskattning och en noggrann genomgång av begreppet kostnadsansvar genomfördes. Genomgången innehöll många av de aspekter som fortfarande är relevanta i den transportpolitiska diskussionen och täcker in en stor bredd av de olika typer av styrmedel som finns tillgängliga. Till exempel diskuterades trängselavgifter liksom hur skatterna skulle kunna spegla externa kostnader, *inklusive* miljö. Prissättning enligt kortsiktig marginalkostnad bedömdes vara en ”rättfram” metod men som enligt utredningen i praktiken verkade vara lättare sagt än gjort att genomföra.¹⁵

Principerna för beskattningen av dieseldrivna och bensindrivna fordon började skilja sig åt i och med införandet av kilometerskatt. För att ge en jämförbar skattenivå mellan olika fordonstyper (personbilar, lastbilar, bussar) beslutades om en justering av kilometerskatten. I propositionen (Prop. 1974:164) noterades att fordonsskatt, bensinskatt och kilometerskatt var specialdestinerade till vägväsendet och vägtrafikväsendet men att det vid sidan om dessa fanns skatter som inte var specialdestinerade. Energiskatten var enligt propositionen en sådan.

4.2. Övrig energibeskattnig

Energipolitiskt karaktäriserades perioden av de två oljekriserna (1973–74 och 1979) och utbyggnaden och senare ifrågasättandet av kärnkraften. Som en följd av den första oljekrisen genomfördes ett stort antal åtgärder för att minska oljeberoendet bland vilka kraftiga höjningar av energiskatten på oljeprodukter återfanns. Den syftade både till att minska efterfrågan och att finansiera energipolitiskt motiverade åtgärder. Sammanlagt ledde ett antal efterföljande höjningar till motsvarade ungefär en femdubbling av skattenivåerna mellan 1974 och 1980 (i nominella termer) på eldningsolja och en knapp fyrdubbling för bensin (Skatteverket, 2021). Skattenivån på kol ändrades samtidigt inte alls under decenniet.

¹⁴ Brännoljeskatten och särskild skatt på motorbränslen togs bort. Energiskatten bibehölls dock.

¹⁵ Marknadsimperfectioner, merkostnader för implementering och effekter på ekonomisk fördelning innebär enligt utredningen att det finns en begränsad handlingsfrihet för den ekonomiska politiken, vilket innebär att de alternativ som står till buds kan ses som ”näst bästa” (Väggkostnadsutredningen, 1973, s 96).

Principerna för elskatt ändrades 1975 från att bestämmas som andel av saluvärdet till att i stället tas ut som en fast summa per kWh. Den differentiering som tidigare gällt till industrins nackdel togs bort och kom sedan från och med 1977 i stället bli omvänd, det vill säga med högre skattesatser för övriga användare jämfört med industrikunder med stor elanvändning (Skatteverket, 2021). De nedsättningsregler som hade existerat sedan energiskatten infördes och motsvarade ett tak på energiskatterna motsvarande 1% av saluvärdet sänktes under perioden 1971–74 till 0,2% av konjunkturskäl för att sedan höjas till 3% från och med 1975. Dock var det möjligt att ansöka om ytterligare nedsättningar¹⁶ varför 3%-regeln aldrig fick någon reell betydelse (Energikommissionen, 1978). Under 1970-talet diskuterades energiskatternas roll i flera statliga utredningar.

1974 presenterades en utredning om styrmedel inom svavelområdet som bland annat innefattade diskussioner om att använda ekonomiska styrmedel inklusive föroreningsrätter (Utredningen om kostnaderna för miljövården, 1974). Där noterar man (s. 18) att ”Användningen av avgifter är som tidigare framhållits en oprövad väg i svensk miljövårdspolitik.” Utredningen landar till slut i att befintliga administrativa styrmedel fungerar bra och att ekonomiska styrmedel inte ska införas för att hantera svavelutsläppen. I utredningen lyfts som en huvudprincip att förorenaren bör betala men det noteras samtidigt att förutsättningarna för att genomföra detta hittills inte har varit så goda. Rapporten innehåller också en genomgång av principer för värdering av miljöeffekter. Utredningens slutsatser om lämpliga styrmedel har fokus på hur väl de kommer att fungera i praktiken (s. 183). Ett huvudargument mot de ekonomiska styrmedlen som framfördes i utredningen var att det bedömdes vara tveksamt med ett styrmedel i sammanhang där det är svårt att bedöma utfallet.

I Energikommissionen (1978) redovisades existerande energipolitiska styrmedel. Där noterades att en motivering för lägre skatter för industrikonsumenter jämfört med andra användare kunde vara att se energiskatten som principiellt lik moms. Eftersom moms är avdragsgill men inte energiskatten kunde det enligt energikommissionen motivera en nedsättning av energiskatten för industrikonsumenter (s. 248). Energikommissionen (s. 256) ansåg också att *”i stort sett är emellertid energiskatten att betrakta som en rent fiskal skatt som kompletterar mervärdesskatten”*. Inom ramen för energikommissionen fördes samtidigt en diskussion kring huruvida energiskatterna skulle kunna användas som energipolitiskt styrmedel.

4.3. Sammanfattande diskussion

Under perioden skedde en kraftig höjning av skatterna på oljeprodukter som respons på decenniets oljekriser. Under perioden utvecklades dessutom både resonemangen kring transportsektorns kostnadsansvar och hur det idealt skulle se ut, och de verkliga skattesystemen till att högre grad (om än inte fullt ut) i högre grad motsvarar denna principiella inriktning. Den huvudsakliga förändringen handlade om införandet av kilometerskatt för dieselfordon.

Även diskussionen om att använda avgifter inom miljöpolitiken lyftes inom svavelområdet. Även utsläppsrätter diskuterades som möjligt styrmedel. Det skulle senare dröja drygt 15 år innan miljöskatter/avgifter infördes och drygt 30 år innan utsläppsrätter infördes inom EU. Annars sågs energiskatterna av Energikommissionen fortfarande framför allt som en fiskal skatt och energiskatterna

¹⁶ Till 1% 1975–76 och därefter motsvarande 1,3% (Energikommissionen, 1978).

borde därför enligt Energikommissionen i huvudsak ses som liknande momsen som är avdragsgill vilket därför skulle motivera existerande skattenedsättningar för industrin. Däremot diskuterades i en arbetsgrupp till kommissionen att anpassa skatten så att den beaktar miljökostnader och säkerhetsrisker.

5. Utvecklingen 1981–1990

Under detta decennium togs stora steg för reformering av energiskattesystemet i den riktning mot de principer som råder idag. Synen på beskattning som ett viktigt verktyg för styrning fick i allt högre grad fäste i de offentliga underlagen. Själva omvandlingen skedde dock först under det kommande decenniet. Under perioden höjdes energiskatterna i betydande grad för framför allt eldningsolja (från 130 kr/m³ 1981 till 960 kr/m³ 1990¹⁷) och kol (från 12 kr/ton 1981 till 450 kr/ton 1990). Även skatten på bensin ökade om än inte i motsvarande grad (Skatteverket, 2021). Elskatten justerades också uppåt under perioden. En nymodighet var också införandet av en lägre skattesats för ett antal nordliga kommuner 1981.

5.1. Beskattning av transportsektorn

Enligt 1988 års trafikpolitiska beslut (Prop. 1987/88:50) betonades att transporterna ska stå för sina samhällsekonomiska kostnader. Trafikavgifterna skulle delas upp i en fast och en rörlig del, vilka så nära som möjligt skall svara mot samhällets motsvarande kostnader. De rörliga avgifterna skulle enligt beslutet motsvara de rörliga samhällsekonomiska kostnaderna för till exempel slitage, olyckor och miljöpåverkan medan fasta avgifter i princip ska motsvara övriga samhällsekonomiska kostnader. Under perioden gjordes i övrigt ingen större reformering av det existerande systemet. Däremot ingick beskattningen av transportbränslen i diskussionerna kring den skattereform som föreslogs av miljöavgiftsutredningen och som presenteras nedan.

5.2. I riktning mot ett reformerat och mer miljöinriktat energiskattesystem

1982 föreslog energiskattekommittén att energi skulle momsbeläggas och dessutom att en energipolitisk styrmedelsskatt skulle införas (Energiskattekommittén, 1982). Styrmedelsskatten skulle vara på samma nivå som den tidigare allmänna energiskatten. För att inte den totala skattebelastningen i samhället skulle öka som en följd av momsbeläggningen av energi var tanken att den generella momsnivån skulle reduceras. I en underlagsrapport till energiskattekommitténs rapport presenterade Naturvårdsverket en analys om en miljöanpassad energiskatt. Som allmän utgångspunkt föreslogs ett system som utgick från dels en differentiering mellan bränsleslag, dels en differentiering utifrån bränslekvalitet där det framför allt var svavel som sågs som den viktiga parametern.

Under 1980-talet existerade fortsatt skattebefrielse för energi som användes för icke-energiändamål (processer) samt ett skattetak för tillverkningsindustrin på motsvarande 3% av försäljningsvärdet, med möjlighet att ansöka om ytterligare nedsättning (Miljöavgiftsutredningen, 1989). I en bilaga till Energiskattekommitténs utredning studerades olika förslag på hur nedsättningen till industrin skulle kunna reformeras med återbetalning kopplat till produktionsvolymen i stället för återbetalning av belopp över viss nivå.

I 1988 års miljöpolitiska proposition (Prop. 1987/88:85) lyftes den roll som ekonomiska styrmedel skulle kunna ha för att öka effektiviteten i miljöpolitiken och en utredning kring förutsättningar för miljöavgifter tillsattes. 1989 presenterade denna utredning ett betänkande (Miljöavgiftsutredningen, 1989) som i mångt och mycket kan ses som fröet till dagens system med miljöskatter. Bland annat föreslogs att svavel,

¹⁷ Därutöver fanns under perioden en särskild avgift på eldningsolja under perioden som ökade från 66 till 118 kr/m³.

kväveoxider och koldioxidutsläpp skulle avgiftsbeläggas. Bristande kunskap angavs som skäl för att, av växthusgaserna, endast avgiftsbelägga koldioxid. Ytterligare kunskap skulle enligt utredningen kunna ändra den slutsatsen. Avgiftsnivåerna föreslogs sättas utifrån skattningar av marginalkostnader för att nå uppsatta mål. För koldioxidskatten föreslog utredningen att införandet skulle kombineras med en sänkning av den befintliga energiskattenivån. Nedsättning för industrin ansågs fortsatt vara rimlig men borde ses som ”*en temporär åtgärd i avvaktan på en internationell utveckling när det gäller åtgärder mot växthusgaser.*” Utredningen noterade också att det fanns ett behov av kontinuitet i skattesystemet (s 210):

”Önskemålet att sätta avgiften så högt som är motiverat från miljösynpunkt bör vägas mot behovet av kontinuitet när det gäller energibeskattnings och andra förutsättningar. Behovet av kontinuitet torde vara särskilt stort i verksamheter med stora investeringar som kan innebära bl. a. stora nedlagda kostnader och långa ledtider för projektering och byggande.”

I Miljöavgiftsutredningen (1989) noterades de målkonflikter som finns mellan att dra in pengar till statskassan och att minska utsläppen. I direktiven var det tydligt att man, av skälet att intäkterna från miljöavgifter kunde förväntas minska över tid, ansåg att dessa inte skulle användas för att finansiera ökade utgifter. Men i de fall utsläppsminskningar skulle vara svåra att uppnå skulle en miljöskatt leda till kontinuerliga intäkter. Enligt utredningen fanns det därför skäl att se koldioxidskatten i hög grad som en energiskatt.

Kommittén för indirekta skatter (1989) presenterade sin utredning ungefär samtidigt som utredningen om ekonomiska styrmedel. Den handlade till stor del om reformering av momsen men behandlade även energiskatterna relativt utförligt. Utredningen förordade, som tidigare utredningar, att energi skulle momsbeläggas.

Vad gäller energiskatterna noterade utredningen att kritik funnits om att energiskattesystemet har vuxit fram:

”genom ett stort antal delbeslut som ofta har motiverats av finansieringsbehov för olika statliga åtaganden snarare än av energipolitiska skäl. De flesta synes dock anse att punktskatterna är motiverade av både statsfinansiella och energipolitiska skäl.”

Kommittén ansåg att:

”de av riksdagen fastlagda energi- och miljöpolitiska riktlinjerna måste gälla som utgångspunkt vid utformningen av den framtida energibeskattnings, och att dagens punktskattesystem skall användas som utgångspunkt vid en skatteomläggning.”

5.3. Sammanfattande diskussion

Under detta dryga decennium utvecklades grunden till det energiskattesystem som vi har idag även om själva införandet fick vänta till 1990-talet. Det vill säga momsbelagd energi, en kombination av energiskatter som klassas och fiskala och miljöskatter på olika bränslen. Praktiska skäl och behovet av kontinuitet lyftes som

skäl för att styrmedlen inte kunde bli helt optimala. Svårigheterna att minska utsläppen i den konkurrensutsatta industrin motiverade i utredningarna också olika former av skattenedsättningar.

6. Utvecklingen 1991–2020

År 1991 kom den energiskattestruktur på plats som i stora delar ligger till grund för dagens system. I propositionen som föreslog införandet av koldioxidskatt följdes i huvudsak miljöavgiftsutredningen, vilket innebar att införandet av koldioxidskatten kombinerades med att den allmänna energiskatten halverades (Prop. 1989/90:111, s 145). Sänkningen minskade den totala effekten på energipriserna av införandet av koldioxidskatten men nettot innebar trots allt en ökning (Sternier, 1994). I propositionen föreslogs en svavelskatt och en differentiering av dieselbeskattningen baserat på miljöklasser. Strax innan koldioxidskatten infördes belades energi med moms (1 mars 1990, se Prop. 1989/90:111, s 84), vilket totalt sett innebar en större effekt på energipriserna än koldioxidskatterna. Utöver de skatter på koldioxid som infördes för stationära anläggningar och vägtransporter föreslogs en koldioxidskatt på flygtransporter. För industrin gällde initialt samma skattesatser som för övrig användning (även om momsen för dessa konsumenter var avdragsgill) men den tidigare möjligheten till nedsättning, om totala skattesummor blev alltför höga i förhållande till produktionsvärdet, bibehölls. Elproduktion undantogs från koldioxidskatt liksom bränslen som används i industrins processer enligt specifikation i lagen.

Införandet av koldioxidskatter och andra miljörelaterade skatter skedde i samband med att en större skattereform genomfördes i Sverige (Sternier, 1994). Denna var ett försök att hantera de omfattande strukturella problem som blev allt tydligare under slutet av 1980-talet och reformen innebar bland annat en sänkning av marginalskatten på inkomster, en breddning av skattebasen genom att tidigare momsbefriade områden momsbelades (inklusive energi), samt en reformering av kapitalbeskattningen (Englund, 2019).

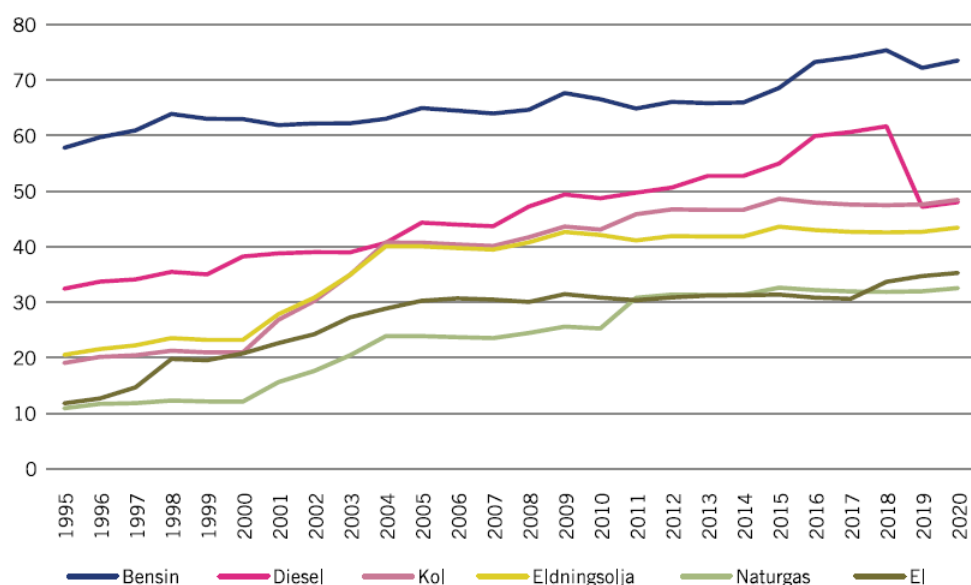
Rent administrativt kunde införandet av nya miljöskatter bygga på väl uppbyggda system för energiskatter. Avgränsningar och definitioner av skattskyldiga avdrag etc. baserade sig på redan befintliga regelverk (Prop. 1989/90:111, s 151). Koldioxidskatterna definierades i lagstiftningen som ett fast belopp per energimängd på samma sätt som energiskatterna vilket bör ha underlättat införandet av de nya skatteformerna. För att omvandla ett pris på koldioxid mätt som kronor per kg CO₂ till en skatt per energimängd valde man att utgå från typvärden för olika energislag och inte differentiera mellan olika bränslekvaliteter.

Som en del av att anpassa skattenivåerna till dåvarande EG¹⁸ reducerades från och med 1993 skattenivåerna för bränslen som användes inom industrin i enlighet med Prop. 1991/92:150, Bilaga I:5. Energiskatterna togs bort helt och koldioxidskatten sänktes för industrin från 25 öre/kg till 8 öre/kg. Koldioxidskatten för hushåll och den icke konkurrensutsatta delen av näringslivet höjdes från 25 till 32 öre/kg CO₂ för att bibehålla de totala skatteinkomsterna (s 29). Planen var samtidigt att ta bort de särskilda nedsättningsreglerna med skattetak motsvarande procent av saluvärdet eftersom dessa ansågs ta bort incitamenten för utsläppsminskningar inom den energiintensiva industrin. Dock bibehölls skattetaket tills vidare som en övergångslösning och försvann inte förrän på 2010-talet (Prop. 2009/10:41).

Den generella koldioxidskattenivån har höjts ett flertal gånger sedan 1991, den första gången som redan nämnts 1993 vilket då kombinerades med att betydande nedsättningar infördes för industrin. År 1994 beslutades om att koldioxidskatten skulle indexeras i relation till KPI. År 2009 uttrycktes i proposition en

¹⁸ I propositionen diskuteras den då pågående processen inom EG för att harmonisera energiskattenivåerna.

tydlig målstyrningsambition om att koldioxidskatten skulle anpassas så att ett mål om utsläppsminskningar motsvarande 2 Mton skulle uppnås (Prop. 2009/10:41). År 2016 fattades i sin tur ett principbeslut om att indexeringen även skulle kopplas till BNP-utvecklingen (se, Prop. 2020/21:29). Indexeringen har inte följts helt konsekvent, till exempel föreslogs undantag från denna i samband med covid-19 pandemin. År 2020 motsvarade koldioxidskattenivån cirka 1,20 kr/kg CO₂. Periodvis har ökade koldioxidskatter kompenseras med sänkta energiskatter. Till exempel nästan tredubblades koldioxidskatten för bensin och diesel mellan år 2000 och 2010 men summan av energi- och koldioxidskatter ökade med endast 25–50% (Skatteverket, 2021), se även Figur 1.



Källa: Skatteverket, SCB och Energimyndigheten. Energimyndighetens bearbetning.

Anm: Gällande skatt den 1 januari varje år. Samma värmevärden har använts för hela tidsserien.

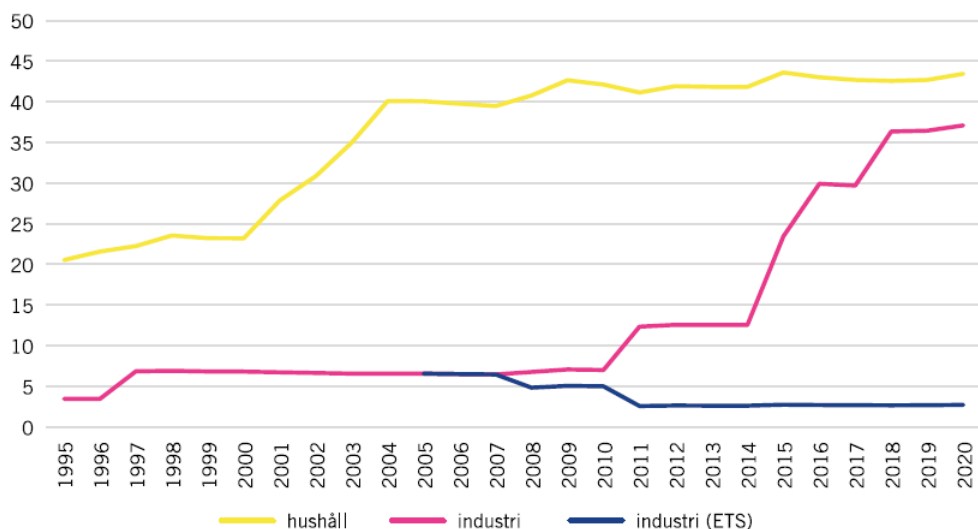
Figur 1. Allmän energi- och koldioxidskatt på bränslen och el den 1 januari, 1995–2020, öre/kWh i 2019 års prisnivå (Energimyndigheten, 2020).

Elskatterna för industrin togs bort 1993 men återinfördes på en låg nivå 2004 för att uppfylla kraven i EU:s energiskattedirektiv. Införandet kombinerades med införandet av frivilliga avtal (PFE¹⁹) för den energiintensiva industrin som möjliggjorde att skattebefria densamma. Datorhallar inkluderades i begreppet energiintensiv industri 2016 och skattebortfallet av detta kompenserades av höjda skatter på privat konsumenter. Under perioden 1990 till 2020 har elskatternivåerna för hushåll och andra konsumenter utan skattenedsättningar nästan femdubblats i nominella termer (Skatteverket, 2021).

År 2005 infördes EU:s system för överlåtbara utsläppsrätter (EU ETS) och deltagarna kom då att möta ett pris på koldioxid från två håll (även om nivåerna inom EU ETS initialt var mycket låga). Detta har lett till flera justeringar av nivån på koldioxidskatten för dessa sektorer. År 2011 togs de helt bort för industri- och energianläggningar inom EU ETS (Hammar and Åkerfeldt, 2011). Parallellt påbörjades en flerstegsprocess att ta bort de nedsättningsregler (Skovgaard et al., 2019) som existerat för industri och andra näringar för anläggningar utanför EU ETS. Idag betalar industrin utanför EU ETS 100% av den generella koldioxidskatten. Energiskatten på bränslen återinfördes för industrin 2011 (Prop. 2009/10:41) och är lika

¹⁹ Program för energieffektivisering administrerades av Energimyndigheten men avvecklades 2012.

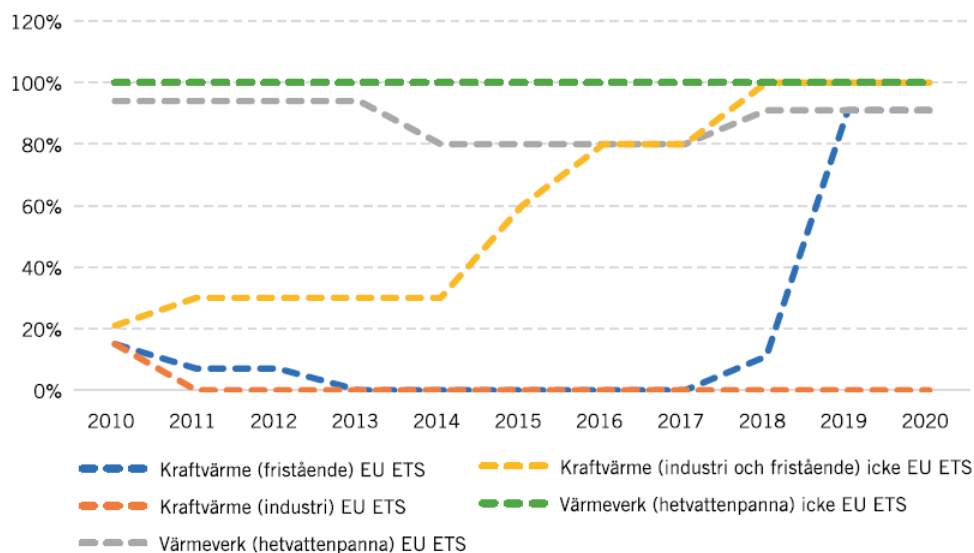
stor för industrin innanför och utanför EU ETS motsvarande 30% av den generella nivån. Hur relationen mellan skattenivåer i olika sektorer har utvecklats sedan 1995 illustreras i Figur 2.



Källa: Världsbanken (priser), Riksbanken (valutakurs) och SCB (KPI). Energimyndighetens bearbetning.
Anm: Gällande skatt den 1 januari varje år. Samma värmevärme har använts för hela tidsserien.
Moms tillkommer.

Figur 2. Energi- och koldioxidskatt på eldningsolja för olika konsumenter, 1995-2020, öre/kWh i 2019 års prisnivå (Energimyndigheten, 2020).

Även för bränslen som användes för kraftvärmeproduktion har skattenivåerna justerats över tiden.²⁰ En förändring under det senaste decenniet som har varit omdiskuterad var att skattenedsättningen för kraftvärmelanläggningar som ingår i EU ETS nästan helt har tagits bort, se Figur 3.



Källa: Skatteverket. Energimyndighetens bearbetning.

Figur 3. Koldioxidskattenivå av den allmänna skattesatsen, icke EU ETS respektive EU ETS (Energimyndigheten, 2020).

²⁰ Detta gäller bränslen som anses nyttjas för värmedelen. Bränsle som anses gå till elproduktionen har varit skattebefriad över hela perioden.

7. Avslutande diskussion

Denna korta översikt visar hur framväxten av ett energiskattesystem har baserats på ett stort antal parallella principer som delvis är relevanta idag. Till exempel har principerna kring kostnadsansvar legat bakom beskattningen av transportsektorn ända sedan 1920-talet även om den aldrig har kunnat genomföras fullt ut på grund av målkonflikter (till exempel med avseende på näringslivets konkurrenskraft och fördelningsfrågor) och av praktiska svårigheter (till exempel att anpassa avgiftssystem efter tid och plats för transporternas genomförande).

Under 1900-talet expanderade den offentliga sektorn kraftigt och behovet av skatteintäkter ökade därmed. Energiskatternas roll att bidra till dessa intäkter har varit tydlig särskilt under mitten av 1900-talet. Möjligheterna att använda skatterna för makroekonomisk styrning lyftes då också i många sammanhang.

Differentiering av skattenivåer mellan olika användargrupper har existerat under lång tid, oftast med motiveringen att bevara industrins och jordbrukets konkurrenskraft. Även om skattesatserna under långa perioder var samma för de olika sektorerna har andra regler, till exempel skattetak skyddat industrin från att energiskatterna fullt ut skulle slå igenom.

Idéer om att använda energiskatter som styrmedel började i högre grad växa fram under 1970-talet då framför allt en önskan om oljeersättning motiverar skattedifferentiering mellan olika bränslen. Det stora genomslaget för att se energiskatter som styrmedel lät dock vänta på sig till 1990-talet då miljöskatter och miljöavgifter infördes på bred front. Idag ses det som en självklar utgångspunkt för energiskatterna att de ska en styrande effekt.

Även om principer har ändrats över tid och införandet av miljöskatter kan ses som omvälvande så präglades reformen samtidigt av en stor grad av kontinuitet. Energiskattenivåerna anpassades vid införandet av koldioxidskatten så att förändringarna inte skulle bli allt för abrupta eftersom vare sig industri eller hushåll förväntades kunna anpassa sig snabbt till alltför stora förändringar i energiskattesystemet. I stället har koldioxid- och energiskatterna gradvis anpassats efter ökade ambitioner. Inte heller administrativt var införandet av koldioxidskatten särskilt drastisk eftersom den väl anpassade sig efter det energiskattesystemet avseende val av skattesubjekt, skatteundantag och nedsättningsregler. Införandet av koldioxidskatten kan också ha underlättats av att den var en del av en större skattereform.

8. Referenser

- 1952 års kommitté för indirekta skatter. 1957. *Den statliga indirekta beskattningen*, SOU 1957:13, Finansdepartementet, Stockholm.
- Automobilskatteutredningen. 1937. *Ändrade bestämmelser angående automobilbeskattningen*, SOU 1937:53, Stockholm.
- Baranzini, A., van den Bergh, J. C. J. M., Carattini, S., Howarth, R. B., Padilla, E. & Roca, J. 2017. Carbon pricing in climate policy: seven reasons, complementary instruments, and political economy considerations. *WIREs Climate Change*, 8, e462.
- Dahmén, E. 1968. *Sätt pris på miljön. Samhällsekonomiska argument i miljöpolitiken*. SNS Förlag, Stockholm.
- Elkraftutredningen. 1954. *Elkraftförsörjningen. Huvudbetänkande av elkraftutredningen av år 1943*. SOU 1954:12., Kommunikationsdepartementet, Stockholm.
- Energikommisionen. 1978. *Energi. Betänkande av energikommisionen*, SOU 1978:17. Stockholm.
- Energimyndigheten. 2020. *Energiindikatorer 2020. Uppföljning av Sveriges energipolitiska mål*. ER 2020:18. Energimyndigheten, Eskilstuna.
- Energiskattekommittén. 1982. *Skatt på energi*. SOU 1982:16, Stockholm.
- Finansdepartementet. 1925. *Om vägbeskattningens ordnande. En undersökning anledning av kommunskattekommitténs betänkande angående den kommunala beskattningen*, SOU 1925:31. Stockholm.
- Finansdepartementet. 1953. *Beskattningen av motorfordonstrafiken. Betänkande av 1951 års utredning*, SOU 1953:34. Stockholm.
- Hammar, H. & Åkerfeldt, S. 2011. *CO₂ taxation in Sweden. 20 years of experience and looking ahead.*, Swedish Ministry of Finance, Stockholm,
- Eklöf, J. K., Ekerholm, H. & Mårald, E. 2012. Promoting Ethanol in the Shadow of Oil Dependence: 100 years of arguments and frictions in Swedish politics. *Scandinavian Journal of History*, 37, 621-645.
- Englund, P. 2019. Skattereformen 1991 – hur lyckad blev den? *Ekonomisk Debatt*, 47 (4), 18-29.
- Kommittén för indirekta skatter. 1989. *Reformerad mervärdeskatt m.m.*, SOU 1989:3. Stockholm
- Liljegren, E. 1998. *Den stora förvirringen. Partipolitik och bilintressen i riksdagsbehandlingen av bilskatternas utformning 1922-1939*. Working papers in Transport and Communication History 1999:5. Uppsala universitet, Uppsala.
- Maestre-Andrés, S., Drews, S. & van den Bergh, J. 2019. Perceived fairness and public acceptability of carbon pricing: a review of the literature. *Climate Policy*, 19, 1186-1204.
- Miljöavgiftsutredningen. 1989. *Ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken. Energi och trafik*. SOU 1989:83. Stockholm.
- OECD. 2019. *Taxing Energy Use 2019: Using Taxes for Climate Action*. OECD Publishing, Paris.
- Poelhekke, S. 2019. How expensive should CO₂ be? Fuel for the political debate on optimal climate policy. *Heliyon*, 5.
- Prop. 1922:199 Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till förordning om automobilskatt m. m.; given Stockholms slott den 17 mars.
- Prop. 1924:206. Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till förordning om ändring i vissa delar av förordningen den 2 juni 1922 om automobilskatt, m. m.: given Stockholms slott den 21 mars 1924.
- Prop. 1927:173. Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till förordning om ändrad lydelse av 5 § i förordningen den 2 juni 1922 (nr 260) om automobilskatt, m. m.; given Stockholms slott den 24 februari 1927.
- Prop. 1935:143. Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till förordning angående skatt å vissa för drivande av automobil använda brännoljor; given Stockholms slott den 15 februari 1935.

- Prop. 1938:234. Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till förordning angående ändrad lydelse av 2 och 5 §§ förordningen den 2 juni 1922 (nr 260) om automobils katt, m. m.; given Stockholms slott den 3 mars 1938.
- Prop. 1957:175. Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående komplettering av riksstatsförslaget för budgetåret 1957/58, m. m.; given Stockholms slott den 26 april 1957.
- Prop. 1973:94. Kungl. Maj:ts Proposition om vägtrafikbeskattningen mm.
- Prop. 1974:164. Kungl. Maj:ts förslag om ändring i vägtrafikskatteförordningen (1973:601).
- Prop. 1975:92. Regeringens proposition om sänkning av inkomstskatten m.m.
- Prop. 1987/88:50. Trafikpolitiken inför 1990-talet Proposition 1987/88:50.
- Prop. 1987/88:85. Miljöpolitiken inför 1990-talet.
- Prop. 1989/90:111. Reformerad mervärdesskatt m.m.
- Prop. 1991/92:150 Slutligt förslag om reglering av statsbudgeten för år 1992/93 m.m. (kompletteringsproposition).
- Prop 2009/10:41. Vissa punktskattefrågor med anledning av budgetpropositionen för 2010.
- Proposition 2020/21:29. Pausad BNP-indexering för drivmedel.
- Skatteverket. 2021. *Historiska skattesatser*.
https://www.skatteverket.se/download/18.5b35a6251761e691420776a/1612346428807/ny_skattesatser%20t.o.m.%202020-12-31.pdf.
- Skovgaard, J., Hildingsson, R. & Johansson, B. 2019. Environmental Policy and the Economic Crisis: The Swedish and Danish Cases. In: Burns, C., Tobin, P. & Sewerin, S. (eds.) *The Impact of the Economic Crisis on European Environmental Policy*. Oxford University Press, Oxford.
- Sterner, T. 1994. Environmental tax reform: The Swedish experience. *European Environment*, 4, 20-25.
- Swahn, H. 2018. *Kostnadsansvaret i trafikpolitiken från 1960-talet till idag*. Henrik Swahn AB.
<https://www.trafa.se/globalassets/rapporter/underlagsrapporter/2018/kostnadsansvaret-i-trafikpolitiken-fran-1960-talet-till-idag.pdf>
- Utredningen om kostnaderna för miljövården. 1974. *Begränsning av svavelutsläpp-en studie av styrmedel*. SOU 1974:101. Stockholm.
- Väggkostnadsutredningen 1973. *Vägtrafiken. Kostnader och avgifter*, SOU 1973:32. Stockholm.
- Åmark, K. 1949. . *Statsmakterna och folkhushållningen under den till följd av stormaktskriget 1939 inträdda krisen. Del IX, Tiden Juli 1947-juli 1948*. SOU 1949:30. Folkhushållningsdepartement, Stockholm.