

Energibeskattning och energianvändning

Energibeskattningen i Sverige och dess roll i energipolitiken är för närvarande föremål för stort intresse. I energipolitiken är det energibeskattningsens effekter på resursfördelningen och energianvändningen i samhället som är av intresse, även om de pålagor på energi som införts motiverats av andra skäl. Vi skall därför undersöka om den svenska energibeskattningen har haft några väsentliga allokeringseffekter under 1960- och 1970-talen — och vilka dessa i så fall varit. Är det riktigt att betrakta energibeskattningen som ett centralt instrument för den förda energipolitiken — eller är den i realiteten bara ett sätt att få pengar till statskassan?¹

Det är lämpligt att skilja på två typer av effekter på resursfördelningen. Den ena avser de effekter energibeskattningen har på energiförbrukningens fördelning på energislag. Den varierande procentuella belastningen av skatter på olika energislag är ett uttryck för i vilken mån vi vill styra energiförbrukningen till en annan fördelning på energislag än världsmarknadspriserna eller produktionskostnaderna skulle leda till.

Den andra allokeringseffekten avser avvägningen mellan energi och andra

produktionsfaktorer i produktionen samt mellan energi och andra varor i konsumtionen. Det är skillnaden i relativpriserna på energivaror före och efter skatt som ger uttryck för ambitionen att styra den totala energianvändningen.

Energibeskattningsens struktur och nivå

Beskattning av energi förekommer i Sverige i flera former. I *tabell 1* ges en översikt av de pålagor som var i kraft i juli 1975. Som synes svarar den sk allmänna energiskatten för endast en del av det totala skattetrycket på energi. För bensin t ex utgörs mer än hälften av pålagorna av bensinskatt. Som framgår av nedersta raden i tabellen inbringade den allmänna energiskatten 1,64 miljarder kr till statskassan under 1974, medan de totala intäkterna av pålagor på energi var 4,32 miljarder kr. Som jämförelse kan nämnas att momsens under samma år inbringade ca 14 miljarder kr. Den totala energibeskattningen rör sig således om mycket betydande belopp. Av dessa 4,32 miljarder kr utgjordes emellertid nära 3/4 (3,15 miljarder kr) av pålagor på motorbränslen.

Det framgår också av *tabell 1* att pålagorna utgår som en viss avgift per volymenhet, vilket betyder att pålagornas andel av priset före skatt varierar med priserna. Dessutom har pålagornas storlek förändrats över tiden. Störst har variationerna varit för motorbensin, som också har varit föremål för den ojämförligt högsta beskattningen. I juli 1975 var

Ph D BO CARLSSON är verksam vid Industriens Utredningsinstitut. Där sysslar han f n med energifrågor med särskild betoning av den teknologiska utvecklingen både inom de mest energikrävande branscherna och inom energiomvandlingssektorn.

¹ Denna artikel är en förkortad och omarbetad version av en arbetsrapport till företagsskatteberedningen. [Carlsson—Normann 1975].

Tabell 1. Pålagor på olika energislag den 1 juli 1975

Energislag	Sort i vilken pålagan utgår	Allmän energiskatt	Beredningsavgift	Särskild beredningsavgift	Ben-sin-skatt	Summa pålagor	Genomsnittligt pris exkl pålagor omkring 1 juli 1975	Pålagor i % av pris exkl pålagor den 1 juli 1975	Pålagor i % av pris exkl pålagor 1:a halvåret 1975
Bensin	öre/liter	34,0	1,0	5,0	43,0	83,0	58,0	143	119
Dieselolja ^a	öre/liter	4,0	1,9	0,5	—	6,4 ^a	44,6	.. ^a	.. ^a
Eldningsolja 1	kr/m ³	40: —	20: —	5: —	—	65: —	356: —	18	11
Eldningsolja 4	kr/m ³	40: —	13: —	5: —	—	58: —	312: —	19	9
Stenkol	kr/ton	12: —	0	0	—	12: —	271: —	4	5
Koks	kr/ton	14: —	0	0	—	14: —	393: —	4	4
Högspänd elkraft	öre/kWh	2,0	—	—	—	2,0	6,5	31	10
Lågspänd elkraft	öre/kWh	2,0	—	—	—	2,0	13,1	15	10
Totala intäkter 1974 miljarder kr (IUI:s beräkning)		1,64	0,25	0,07	1,80 ^b	4,32 ^c			

^a På dieselolja utgår kilometerskatt som varierar med fordonets vikt

^b Inkl brännoljaeskatt. ^c Inkl särskild skatt på motorbränslen (229 mkr), clearingavgifter (328 mkr).

Källor: Regeringens proposition nr 92 1975

SOS Utrikeshandel, kvartalsstatistik, införsel, januari—mars 1975 och månadsstatistik, maj 1975

Statens pris- och kartellnämnd, Oljehandeln i Sverige (Dnr II: 132/74)

Svenska Petroleum Institutet

Svenska Esso AB.

den totala skattebelastningen på motorbensin ca 140 procent av priset exklusive skatter. Näst hårdast beskattad var högspänd elkraft (ca 30 procent), varpå följde eldningsolja (18—19 procent) och lågspänd elkraft (15 procent). Stenkol och koks var de lättast beskattade energislagen med en skattebelastning av endast ca 4 procent.

En jämförelse av de båda kolumnerna längst till höger i tabell 1 visar att de skattehöjningar på energi som trädde i kraft den 1 juli i år var ganska betydande. Sålunda tredubblades skatten på högspänd elkraft, medan beskattningen av eldningsolja i stort sett fördubblades i jämförelse med första halvåret 1975. För oljeprodukter innebar höjningarna att skattetrycket återgick till den relativa nivå det hade under större delen av 1960-talet. Vad beträffar elkraft är dock de nya skattesatserna betydligt högre än någonsin tidigare, då de legat på mellan 7 och 10 procent.

Undantag och nedsättningar

De skattesatser som nämnts hittills är nominella. Skillnaderna i effektiva skattesatser mellan olika energislag är emellertid betydligt större än skillnaderna i dessa nominella skattesatser. Detta beror på att ett stort antal undantag gjorts från den sk allmänna energiskatten, däremot ej från övriga pålagor på energi. Med effektiva skattesatser avses sålunda de som gäller efter det att hänsyn tagits till undantag och nedsättningar från de nominella skatterna.

De största skattenedsättningarna har gjorts för stenkol och koks, tunga eldningsoljor och högspänd elkraft. Vissa nedsättningar har även gjorts för lätta eldningsoljor, men för övriga energislag tillämpas de nominella skattesatserna. Nästan hela kolförbrukningen och ungefär hälften av förbrukningen av tung eldningsolja och högspänd elkraft var år 1973 undantagna från energiskatt. I ge-

Tabell 2. Nominell och effektiv energibesättning i industrin 1972

	Energi- kostnad i % av salu- värde	Totala energi- utgifter (inkl skatt) mkr	Skatt i % av energipris före skatt	
	(1)	(2)	(3)	(4)
Gruvor o mineralbrott	5,6	117,8	23,2	13,9
Massa- o pappersindustri	6,7	588,7	17,8	5,5
Kemikalie-, gödselmedels- o plastindustri	5,9	191,3	14,8	5,7
Cement- o kalkindustri	18,9	81,1	20,7	6,0
Järn- o stålverk	8,2	534,0	11,2	2,7
Ferrolegeringsverk	23,5	74,0	9,9	0,7
Icke järnmetallverk	3,0	83,1	16,2	5,9
Övrig tillverkningsindustri	1,2	1 200,1	25,2	23,8
Industrin totalt	2,4	2 870,1	19,1	12,1

Källa: (Carlsson-Normann [1975])

nomsnitt betalades detta år 35 procent i pålagor på all energi som förbrukades i Sverige. Den nominella genomsnittliga skattesatsen var 38 procent. Om man bortser från motorbränslen var den genomsnittliga effektiva skattebelastningen 7,7 procent och den nominella 10,8 procent.

Anledningen till att nedsättningarna är störst för de energislag som i huvudsak använts inom den tunga industrin är en regel i energiskattebestämmelserna. Enligt denna regel får den sammanlagda energiskatten (häri inräknas endast den allmänna energiskatten på alla energislag, ej övriga pålagor) inte överstiga en viss andel av salutillverkningsvärdet av produktionen. Denna regel sätter alltså ett "tak" på energiskatten. Från 1957 fram till slutet av 1971 var detta tak satt vid 1 procent. Främst av konjunkturpolitiska skäl sänktes gränsen till 0,2 procent av saluvärdet under perioden den 1 december 1971—31 december 1974. Den 1 januari 1975 återgick man till den skenprocentregeln. Som ett led i energiskattehöjningen den 1 juli 1975 höjdes gränsen till 3 procent, men i samband med de nedsättningar som nyligen medgivits (oktober 1975) har gränsen åter sänkts till 1 procent.

Någon officiell redovisning av energiskattens fördelning på branscher finns inte. Emellertid har IUI sökt beräkna denna fördelning med hjälp av statistik över energiförbrukningen och tillgänglig

information om skattereglernas tillämpning år 1972. Vissa resultat av dessa beräkningar visas i tabell 2.

Enligt tabell 2 har de största nedsättningarna i absoluta tal gjorts i massa- och pappersindustrin samt järn- och stålindustrin. Relativt sett har ferrolegeringsindustrin fått den största skattelindringen. Som framgår av kolumn 3 varierar redan den nominella skattesatsen starkt mellan branscherna beroende på energiförbrukningens sammansättning. För industrin som helhet var den nominella skattesatsen år 1972 ca 19 procent och den effektiva ca 12 procent. För hela ekonomin var, som nämnts ovan, motsvarande skattesatser år 1973 38 respektive 35 procent. Eftersom inga större förändringar ägde rum mellan dessa båda år när det gäller skattesatserna, innebär detta att industrin betalade betydligt mindre energiskatt på sin energiförbrukning än övriga förbrukare. Detta i sin tur beror både på energiskattetak och på att energiskatten varierar på energislag. De skattelättnader som industrin fick genom energiskattetak uppgick till ca 178 mkr år 1972. Samtidigt uppgick den totala energiskattebelastningen i industrin till 310 mkr.

En annan viktig sektor där undantag från den allmänna energiskatten spelar stor roll är elsektorn. Allt bränsle som används för generering av elkraft är undantaget från energiskatt; däremot inte den del av bränslet som används för vär-

meproduktion i kraftvärmeverk (fjärrvärmeverk). Härigenom uppstod en energiskattelindring av ca 52 mkr år 1972. Eftersom samtidig produktion av el och värme ger ungefär dubbelt så hög verkningsgrad som produktion av enbart el kan man säga att tillämpningen av energiskatten i det här fallet ger den rakt motsatta effekten till den man önskar med en energiskatt, nämligen genom att den fördyrar en energibesparande process i jämförelse med en mera energislösande. Motivet till detta är att man vill undvika dubbelbeskattning av elektricitet. Även vissa delar av transportsektorn är undantagna från energiskatt; skattelindringen här uppgick till ca 41 mkr år 1972.

Effekter på energiförbrukningens fördelning på energislag

Man kan således konstatera att energibeskattningsnivå varierar avsevärt mellan olika energislag, särskilt om man tar hänsyn till de nedsättningar och undantag som gjorts, främst för industrins del. De hårdast beskattade energislagen är motorbränslen, som svarar för 3/4 av statens energiskatteintäkter. De närmast hårdast beskattade energislagen är lätt eldningsolja (villaolja) och lågspänd elkraft som till största delen används av hushåll och andra mindre förbrukare. När det gäller energislag med huvudsakligen industriell användning är skatterna betydligt lägre (tung eldningsolja och högspänd elkraft); på kol och koks finns nästan ingen energiskatt alls.

Den svenska energibeskattningen är alltså i hög grad inriktad på den direkta energiförbrukningen i konsumentledet. Energiomvandlingssektorn och den tunga basindustrin är däremot till stora delar befriade från skatt. Genom den utformning nedsättningarna fått är det i första hand kol och koks som befriats från skatt. Användandet av dessa bränslen har således i viss mån premierats. Men eftersom det finns en hel del olägenheter förknippade med kolanvändning i jämförelse med olja (högre transport- och lagringskostnader, större miljöpåverkan) är det tveksamt om energibeskattningen kan sägas ha haft några nämnvärda allokeringseffekter i detta

avseende.

En viktig anledning till den relativt lätta beskattningen av industrins energianvändning är omsorgen om den svenska industrins internationella konkurrenskraft. I den mån Sverige kan anses ha komparativa fördelar på råvaru- och kapitalintensiv och därmed också energiintensiv produktion, kan alltså energiskattesystemet sägas vara i viss mån anpassat härtill. Den svenska exporten är mycket energiintensiv; som visats i en tidigare IUI-utredning (Carlsson-Josefsson, [1974]) motsvarar nettoexporten av energi via varuhandeln ungefär 1/4 av industrins totala energiförbrukning.

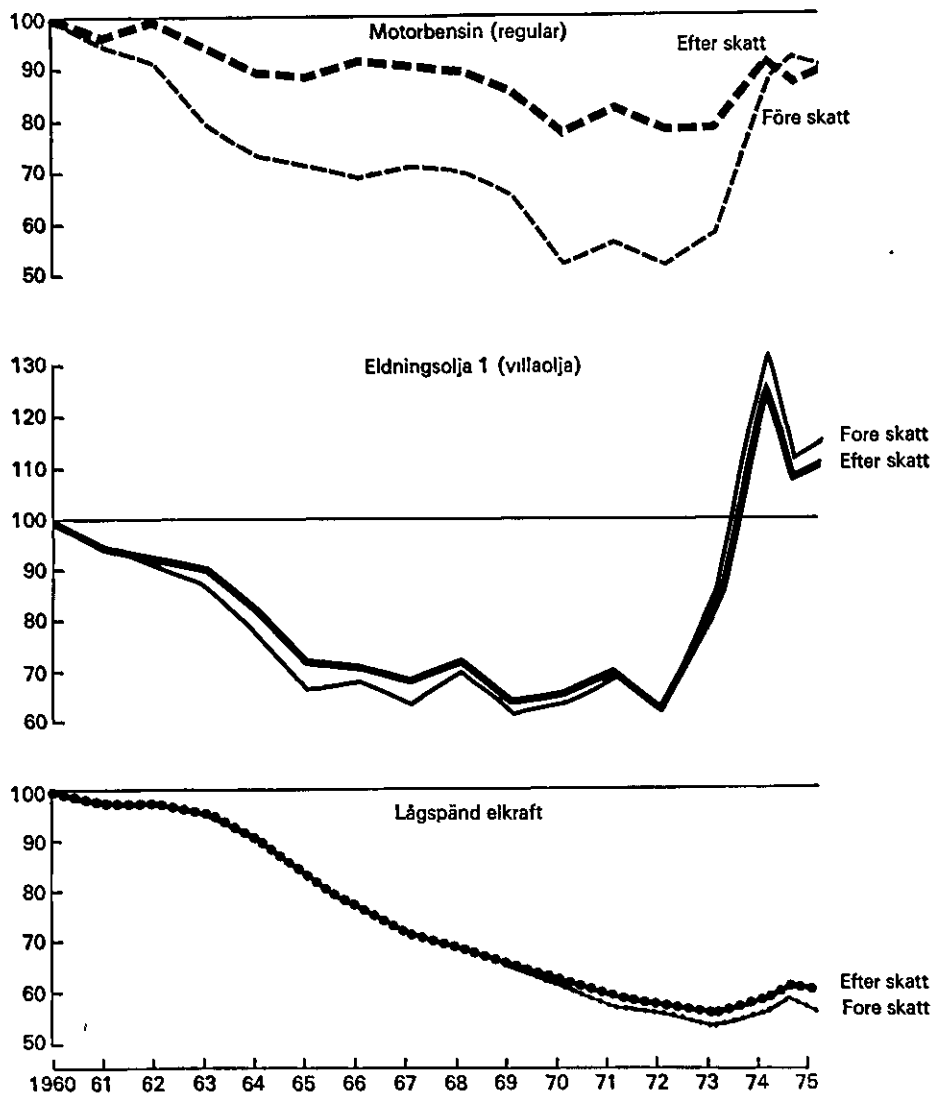
Relativprisutvecklingen på energi 1960—1975

En annan effekt man kan vara intresserad av att uppnå via energibeskattningsnivå är att påverka relativpriset på energi, dvs priset på energi i förhållande till andra varor och tjänster. Om vi fortfarande antar att de svenska energipriserna (före skatt) i stort sett bestäms på världsmarknaden, skulle avvikelserna i relativpriset före och efter skatt avspegla statens ambitioner att påverka energiförbrukningens omfattning. I vilken mån synes staten ha haft sådana ambitioner?

I figur 1 visas prisutvecklingen på de i slutlig användning förekommande energislagen i jämförelse med konsumentprisindex. Figuren belyser således bl a energibeskattningsens betydelse för de relativa energiprisernas utveckling efter 1960. Prisserierna i såväl figur 1 som i figur 2 inkluderar preliminära uppgifter för första halvåret 1975. Dessutom har pris- och skattehöjningarna fram till och med den 1 oktober 1975 tagits med; de priser som rådde detta datum antas vara representativa för andra halvåret. Konsumentprisindex har antagits öka under andra halvåret i samma takt som under första halvåret, dvs med 6,6 procent. Utvecklingen under 1975 är därför i hög grad osäker, men de redovisade siffrorna torde ange riktningen och storleksordningen av de förändringar som inträffat.

När det gäller motorbensin är det tydligt att beskattningen kommit att väsent-

Figur 1. Relativpriser på energi i slutlig användning 1960—1975. Index: konsumentprisindex = 100

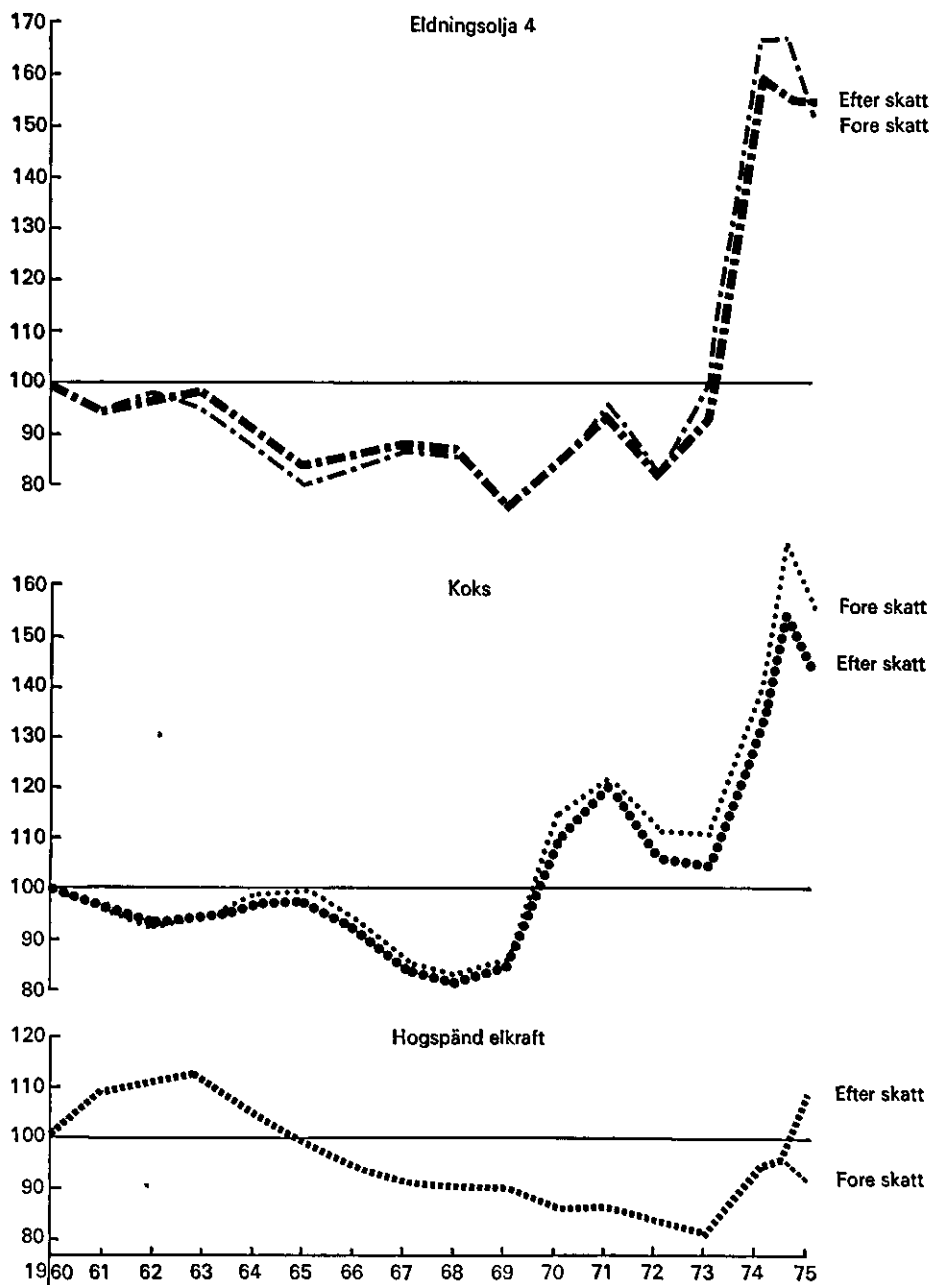


ligt dämpa det relativprisfall som ägde rum mellan 1960 och 1972. Beskattningens nivå på detta energislag har också gjort att den kraftiga prisstegringen, framför allt under 1974, blivit mindre än den annars skulle ha varit. I detta fall har alltså energibeskattningen haft en betydande prisstabiliserande effekt. Skatten har emellertid inte använts för att eliminera relativprissänkningen; trots de senaste årens kraftiga pris- och skattehöjningar är relativpriset på motorbensin lägre än 1960 och ligger på ungefär samma nivå som vid 1960-talets mitt.

Beträffande villaolja och lågspänd elkraft kan man konstatera att energibeskattningen haft mycket ringa inflytande på relativprisutvecklingen. För villaoljan har 1973 och 1974 års prishöjningar inneburet att relativpriset överstigit 1960 års nivå. Men prisutvecklingen under 1975 har gått åt motsatt håll, även med hänsyn tagen till energiskatteskärpningen den 1 juli och de prishöjningar som ägt rum till och med den 1 oktober.

När det gäller lågspänd elkraft har relativpriset sjunkit hela tiden 1960—1973. Detta är det energislag vars relativpris

Figur 2. Relativpriser på energi i industriell användning 1960—1975. Index: konsumentprisindex = 100 .



Källor till figur 1 och 2

Oljeprodukter: Svenska Petroleum Institutet, Olja [Stockholm 1971]; Svenska Esso AB, Oljeåret i siffror 1974; samt opublicerade uppgifter för 1975

Kol och koks: SOS Utrikeshandel 1960—73; Utrikeshandel 1974, kvartalsstatistik, införsel januari—december; Utrikeshandel 1975, kvartalsstatistik, införsel januari—mars; Utrikeshandel 1975, månadsstatistik, maj

Elkraft: SOS Industri 1960—72; SCB Statistiska meddelanden Nr I 1974: 52 samt preliminära uppgifter för 1974 och 1975

Konsumentprisindex: SCB, Statistisk Årsbok 1974; SCB, Statistiska meddelanden nr Pa 1975: 9

sjunkit kraftigast sedan 1960. Energibeskattningen har här varit i stort sett proportionell och ganska låg (7 procent fram till 1970, 10 procent 1970—75; 2 öre/kWh från 1 juli 1975) och har därför inte spelat någon roll vad beträffar relativpriset.

Om man jämför villaolja och lågspänd elkraft finner man att de hade ungefär samma relativprisutveckling fram till och med 1972. Oljeprishöjningarna under 1973 och 1974 medförde emellertid mycket kraftiga höjningar på villaolja i förhållande till lågspänd elkraft, vars pris i stort sett har följt konsumentprisindex de senaste åren. Denna utveckling har inneburit starka incitament till övergång från olja till el i uppvärmning av fastigheter.

I figur 2 redovisas relativprisutvecklingen på energi i industriell användning. Även här kan man konstatera att energibeskattningen inte i nämnvärd grad påverkat relativprisutvecklingen. Beskattningsens effekt på relativpriset skulle ha varit ännu mindre om det varit möjligt att ange de effektiva i stället för de nominella skattesatserna. Det enda tillfälle då energibeskattningen spelat någon avgörande roll för relativpriset är vid höjningen av skatten på högspänd elkraft den 1 juli 1975. Emellertid förefaller det sannolikt att ett antal nedsättningar kommer att beviljas, vilket gör att den slutliga effekten blir betydligt mindre dramatisk än den som visas i figuren.

En jämförelse av *figurerna 1 och 2* visar att relativprissänkningen på industriell energi under 1960-talet var betydligt mindre än den på energi i slutlig användning. Prisuppgången under de senaste åren har också varit kraftigare för industriell energi. För tung eldningsolja och koks ligger nu relativpriset ca 50 procent högre än 1960.

Utom möjligen när det gäller den senaste skattehöjningen på högspänd elkraft kan man således konstatera att det svenska energiskattesystemet inte nämnvärt har påverkat relativpriset på energi. Inte ens under de sista två åren, då en av energipolitikens främsta målsättningar varit att spara energi, har någon relativprishöjning åstadkommit genom beskattning. En förklaring till detta skulle vara att man bedömt de relativprishöj-

ningar som inträffat före skatt såsom tillräckliga för att åstadkomma de eftersträvade besparingarna. De skattehöjningar som hade krävts för att väsentligt höja relativpriserna hade också behövt vara mycket stora. När det gäller prissättningen på energi måste rimligtvis energipolitikens uppgift vara att se till att de svenska energipriserna så smidigt som möjligt anpassas till de långsiktiga internationella energipriserna. För att ett statligt ingripande i prissättningen skall vara rationellt fordras ju dels att man anser att de nuvarande världsmarknadspriserna inte representerar dessa långsiktiga priser, dels att man anser sig ha bättre information om dessa framtida förhållanden än marknaden.

En annan förklaring till att energibeskattningen inte spelat någon aktiv roll i relativprissättningen på energi, även om de nämnda villkoren skulle ha varit uppfyllda, är att man bedömt det som omöjligt för ett litet, utrikeshandelsberoende land som Sverige att ensidigt sätta helt andra energipriser än andra länder. Detta skulle ju kunna orsaka långsiktiga snedvridningar i vår internationella konkurrenskraft och betydande omställningsproblem på kort och medellång sikt.

Vi ställde inledningsvis frågan om den svenska energibeskattningen med rätta bör betraktas som ett viktigt sätt att styra energianvändningen eller om den väsentligen enbart tillgodoser fiskala intressen. Den slutsats man sammanfattningsvis kan dra av redovisningen ovan synes vara att medan vissa permanenta inslag i energibeskattningen — tex de speciellt stora pålagorna på bensin och den relativt gynnsamma skattebehandlingen av industrins energianvändning — utan tvivel har betydelse för samhällets resursallokering är det däremot tveksamt om beskattningen under de senaste femton åren i någon väsentlig grad via förändrade relativpriser påverkat resursallokeringsbesluten.

Referenser

- Carlsson, B.,—Josefsson, M., [1974], *Industrins energiförbrukning. Analys och prognos fram till 1985*, IUI, Stockholm
- Carlsson, B.,—Normann, G., [1975], "Beskattnings av energi", *Stencil IUI*, Stockholm