

En rapport av Moderata ungdomsförbundet

PÅ RÄTT VÄG

Bränsle för en effektiv transportpolitik

Författare:
Bo Strömberg

Om författaren

Bo Strömberg har en bakgrund i Moderata Ungdomsförbundet i Stockholm och Moderat Skolungdoms rikskommitté. Hösten 2024 påbörjar han sina kandidatstudier i ekonomi vid Handelshögskolan i Stockholm och matematik vid Stockholms universitet. Han nås på bo.stroemberg@gmail.com.

Rapporten är skriven självständigt av författaren. Moderata Ungdomsförbundet delar inte nödvändigtvis alla åsikter som framförs.

Författaren vill tacka Jacob Lundberg, vars insikter har varit hjälpsamma och vägledande.

Innehåll

Sammanfattning	3
Inledning	4
Bakgrund	5
Liberalkonservatism	5
Nytta och kostnad	5
Marknadskorrigerig av utsläpp.....	6
Klimatmål	8
Drivmedelsregleringar	9
Vägfinansiering.....	10
Reformer	12
Klimat	12
Trafik.....	15
Effekter	16
Referenser	18

Sammanfattning

Bilen är central för den moderna livsstilen och dess transportpolitik har djupgående effekter på samhället, ekonomin och klimatet. I denna rapport utreds bilens transportpolitik ur ett främst nationalekonomiskt perspektiv för att föreslå följande reformer:

Klimat

- Koldioxidskatten bör motsvara den samhällsekonomiska kostnaden för utsläpp. Därför bör den varieras utifrån bränslets faktiska klimatpåverkan (i stället för dagens utformning där skatten är ett fast schablonbelopp utifrån bränslevolymer) och justeras (troligen höjas).
- Reduktionsplikten bör sänkas till den lägsta nivå (uppskattningsvis 2,6 procent för bensin) som är förenlig med EU-lagstiftnings minimikrav på biodrivmedelsanvändning.
- Skatten på bensin och diesel med hög klimatpåverkan bör vara ungefär densamma som i dag, medan skatten på bensin och diesel med låg klimatpåverkan bör sänkas.
- Skatten på el bör nästintill avskaffas.
- Transportsektorns klimatmål bör avskaffas för att i stället fokusera på Sveriges övergripande klimatmål.

Trafik

- Satellitbaserad vägskatt bör införas för att betala för trafikens externa kostnader, till exempel vägbygge, vägunderhåll och vägträngsel. Den bör ersätta flera av dagens skatter.
- Föroreningskatt bör införas för luftföroreningar från bilar, särskilt i tätorter.
- Energiskatten bör avskaffas. För att uppfylla EU-lagstiftnings minimikrav på energiskatt kan en del av koldioxidskatten räknas som energiskatt.
- Fordonsskatten bör avskaffas.

Reformerna förmodas ha följande effekter på inkomstfördelning, växthusgasutsläpp och offentliga finanser:

Effekter

- Fördelningseffekterna är svåra att uppskatta.
- Växthusgasutsläppen skulle minska.
- Skattetrycket på biltransport skulle öka, vilket särskilt skulle drabba låginkomsttagare. Därför bör de ökade skatteintäkterna återbetalas genom en skatteväxling där inkomstskatterna sänks, till exempel genom att höja jobbskatteavdraget.

Inledning

Hästkraft kom att ersättas med hästkrafter när lanseringen av Fords T-modell inledde massproduktionen av bilar år 1908. I den ekonomiska expansionen som följde andra världskriget gick bilen från att vara en lyx för de privilegierade till att vara en nödvändighet för massorna. Bilen blev en symbol för frihet, modernitet och välstånd, men samtidigt skadade dess utsläpp klimat, miljö och hälsa. Elen har sålunda blivit ett växande alternativ till de historiskt dominerande fossila bränslena bensin och diesel. I dag finns många olika bilar med skilda syften, bland annat personbilar, lastbilar och bussar.

Transportpolitik är ett brett ämne som både inkluderar bilar och alternativa transportmedel, så som tåg och cykel. Dessutom har transportpolitiken breda effekter som påverkar exempelvis ekonomi, klimat, miljö, socialt umgänge och folkhälsa. Denna rapport är dock avgränsad till transportpolitik rörande bilen. Syftet är att med nationalekonomisk grund föreslå politik som berör bilar i Sverige.

Rapporten är uppdelad i två delar, där den tidigare ger en bakgrund till transportpolitiken och den senare föreslår reformer utifrån bakgrunden samt utreder deras effekter. En kortfattad lista över reformerna och effekterna går att hitta i sammanfattningen ovan.

Bakgrund

I detta kapitel framlägger vi den bakgrund som behövs för att förstå resonemangen bakom reformförslagen.

Liberalkonservatism

Liberalkonservatismen är en förening av liberala och konservativa strömningar som värderar både individens frihet och samhällets institutioner. Inom transportpolitiken innebär detta vårdnad av naturen, värdering av rörelsefrihet och förespråkande av marknadsekonomiska strukturer (se Moderaterna 2021). Dessutom finns det en stark nationalekonomisk tradition som härstammar från den klassiska liberalismens nationalekonomiska förgrundsgestalter.

En av liberalkonservatismens principer är att den som kostar ska betala för sig. Inom liberalismen kan detta härledas från skadeprincipen (ur John Stuart Mills *Om friheten*), att man inte får skada andra individer, och den efterföljande kompensationsprincipen (ur Robert Nozicks *Anarki, stat och utopi*), att man därför måste kompensera för den skada som man åsamkar. Detta är relevant inom transport eftersom exempelvis vägar, trafikolyckor och utsläpp kostar (i termens samhällsekonomiska bemärkelse).

Nytta och kostnad

Inom nationalekonomin kan man tala om social nytta och kostnad för att inkludera både privat nytta och kostnad, som tillfaller de parter som ingår en given ekonomisk transaktion, och extern nytta och kostnad, som tillfaller de parter som inte ingår i transaktionen. Även effekter som inte är rent monetära kan tillskrivas nytta och kostnad, till exempel när folkhälsa (exempelvis dödsfall), trafik (exempelvis tidsbesparingar) eller klimat (exempelvis växthusgasutsläpp) påverkas. Att väga social nytta mot social kostnad kallas nyttokostnadsanalys och är ett viktigt verktyg för att värdera samhällsprojekt. I exemplet dödsfall använder Trafikverket uppskattningar av den sociala nyttan av ett liv, som ligger på ungefär 50 miljoner kronor, för att värdera satsningar på trafiksäkerhet (Trafikverket 2024a).¹

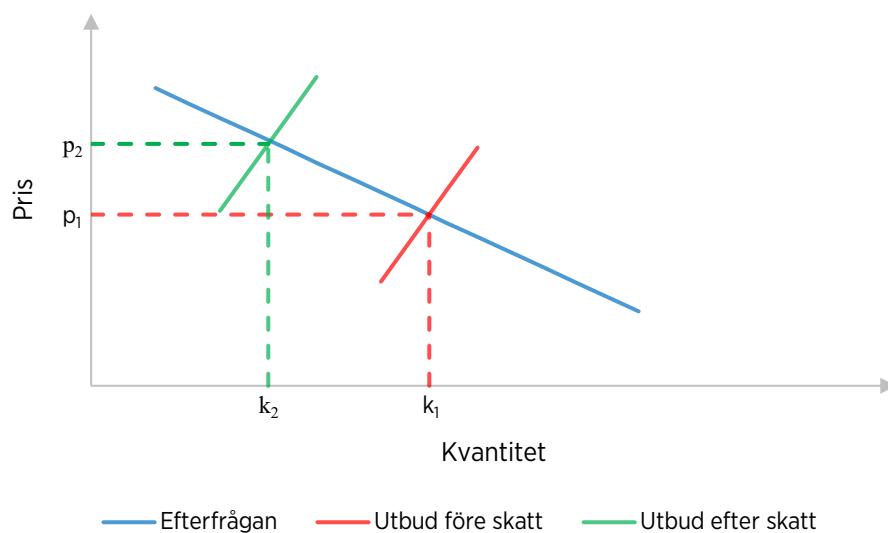
En externalitet är en extern nytta eller kostnad, alltså en nytta eller kostnad som tillfaller en part som inte är direkt involverad i den ekonomiska transaktionen. Den kallas negativ när den är en kostnad, så som föroreningarna från en fabrik som sänker luftkvaliteten för närboende, och positiv när den är en nytta, så som en individs vaccination som minskar samhällsspridningen av ett virus. Externaliteter leder till så kallade marknadsmisslyckanden eftersom de inte reflekteras i marknadspriserna och

¹ Värdet av ett statistiskt liv är inte konstant över tid. Beloppet 46 415 000 kronor är från 2019 och skulle vara högre i dag för att motsvara samma realvärde. Det bör även tilläggas att flera andra mått än statistiska liv används i Trafikverkets nyttokostnadsanalyser.

därmed inte styr resurser på ett optimalt sätt. För att korrigera sådana marknadsmisslyckanden kan politiska ingrepp som skatter, subventioner eller regleringar behövas.

Marknadskorrigerig av utsläpp

Skatter som snedvrider beslut är samhällsekonomiskt skadliga om de inte åtgärdar marknadsmisslyckanden, till exempel genom att internalisera externaliteter (se nedan). Resursfördelningen blir ineffektiv. Om det exempelvis infördes en särskild skatt på chips skulle kanske ostbågar bli mer populära, trots att kunderna egentligen inte har blivit mer sugna på ostbågar. Eftersom skatten har snedvridit marknaden utan att åtgärda ett marknadsmisslyckande har den minskat den totala nyttan genom en så kallad välfärd förlust (Bastani 2021, s. 77).



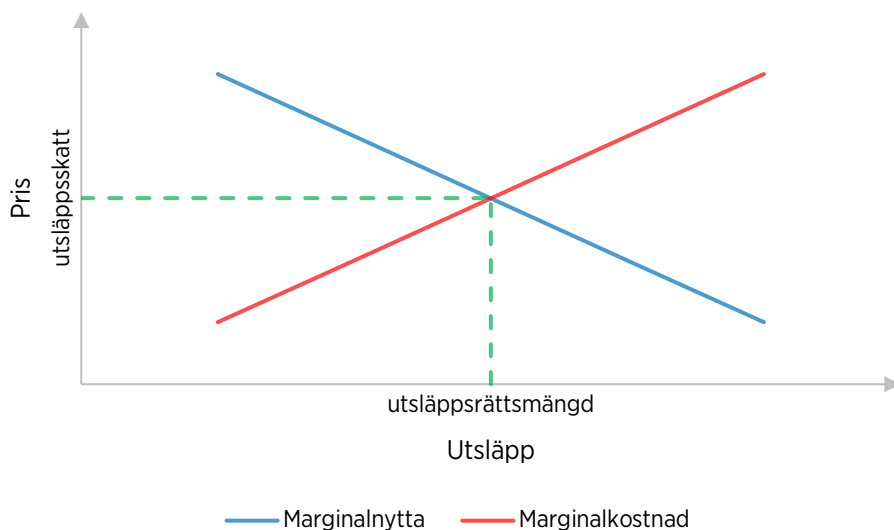
Figur 1. En skatt leder till högre pris och därför lägre efterfrågad kvantitet. Konsumtionen av produkten minskar således.

En pigouviansk² skatt är en skatt som korrigerar negativa externaliteter genom att internalisera de samhällsekonomiska kostnaderna i priset på en produkt. Genom att införa en skatt som motsvarar den externa kostnaden av en negativ externalitet, till exempel föroreningar, tvingas producenter och konsumenter att internalisera de samhällsekonomiska kostnaderna i sina beslut. Skatten är utformad för att vara lika stor som den marginella externa kostnaden, alltså skadan som varje ytterligare konsumtion av produkten ger upphov till. Detta leder till att priset på produkten speglar både dess marknadspris (privat kostnad) och dess externa kostnad, vilket leder till ett samhällsekonomiskt optimalt utfall eftersom produkten endast kommer att konsumeras om dess nytta för konsumenten (privat nytta) överväger dess kostnader (social

² Termen är döpt efter den engelske nationalekonomen Arthur Cecil Pigou (1877–1959).

kostnad). Om vi för exemplets skull antar att den externa kostnaden för koldioxidutsläpp är 1 000 kronor per ton koldioxid och att en flygresan släpper ut 0,5 ton koldioxid, bör flygresan beskattas med 500 kronor (Bastani 2021, s. 49ff).

Utsläppsrättshandel är ett alternativ till en pigouviansk utsläppsskatt. I grunden är målet, att uppnå samhällsekonomiskt optimum, detsamma, men det uppnås genom att utsläpparen måste köpa utsläppsrätter i stället för att betala en skatt. Dessa utsläppsrätter kan köpas och säljas på marknaden. Däremot blir marknadspriset på utsläppsrätterna i teorin lika högt som den pigouvianska skatten och därmed blir även mängden utsläpp densamma (se figur 2 nedan; Lundberg 2014, för en jämförelse mellan utsläppsrättshandel och utsläppsskatt se s. 13ff). En vanlig missuppfattning är att utsläppsrättshandel skulle vara ett mer marknadsekonomiskt instrument än pigouviansk skatt. Skillnaden mellan systemen är snarare att utsläppshandel bestämmer mängden utsläpp men låter utsläppspriset bestämmas av marknaden, medan utsläppsskatt bestämmer utsläppspriset men låter mängden utsläpp bestämmas av marknaden. EU planerar att 2027 utöka sin utsläppsrättshandel ETS med den så kallade ETS 2, som kommer att omfatta ungefär 80 procent av utsläppen inom unionen. ETS 2 kommer att innebära ett lägstapris på de fossila drivmedel som i dag täcks av den svenska koldioxidskatten (se nedan), men om koldioxidskatten är högre än utsläppsrättspriset kommer drivmedelspriset inte att påverkas (Svebio 2024).



Figur 2. Utsläpp är samhällsekonomiskt positiva tills den marginella sociala kostnaden överstiger den marginella sociala nyttan. Punkten där marginalkostnaden är lika med marginalnytta är således samhällsekonomiskt optimal. Den punkten kan nås genom en pigouviansk skatt som motsvarar den externa kostnaden för utsläpp eller ett utsläppsrättshandels system där mängden utsläppsrätter motsvarar den optimala utsläppsmängden.

Uppskattningar av samhällskostnaden för växthusgasutsläpp är viktigt för att korrekt utforma en pigouviansk skatt som korrigerar för utsläppens externa kostnader för

klimatet. Forskningens uppskattningar av denna utsläppskostnad skiljer sig dock kraftigt eftersom olika modeller används för att simulera klimatets samhällspåverkan och eftersom modellerna är kalibrerade olika. Över tid har uppskattningarna av utsläppskostnaden ökat (Tol 2023). En kontroversiell variabel att kalibrera som har stor påverkan på uppskattningen av utsläppskostnaden är diskonteringsräntan, det vill säga hur mycket mindre framtida nyttor och kostnader bör värderas. Högre diskonteringsränta värderar framtidens välbefinnande lägre och ger därför lägre utsläppskostnad. En undersökning av klimatexperter val av diskonteringsränta finner att medianen är 2 procent, vilket innebär att det inflationsjusterade värdet på nyttor och kostnader faller med 2 procent varje år (Drupp med flera 2015). Med den diskonteringsräntan ger Rennert med flera (2022) ungefär 2 400 kronor per ton koldioxidutsläpp och Barrage och Nordhaus (2023) ger ungefär 2 600 kronor.³ Utifrån utsläppspriset går det också beräkna den optimala mängden utsläpp och optimal global uppvärmning, vilket kan användas för att utforma utsläppsrättshandel och klimatmål.

Klimatmål

Sveriges övergripande klimatmål är att uppnå noll nettoutsläpp till 2045. För transportsektorn finns dessutom etappmålet att utsläppen för inrikestransporter exklusive flyg ska ha minskat med 70 procent från 2010 till 2030 (Naturvårdsverket 2024b). Transportutsläppen utgjorde 31 procent av Sveriges territoriella utsläpp 2023 och hade minskat då med 34 procent sedan 2010, vilket innebär att de måste minska med 55 procent till 2030 för att uppnå målet (Naturvårdsverket 2023b). Dock menar nuvarande regering att detta mål inte kommer att uppfyllas utan dyr inblandning av biodrivmedel i bränslet (Regeringen 2023). Eftersom regeringen dessutom minskar reduktionsplikten är det osannolikt att målet kommer att uppnås.

EU:s klimatmål är uppdelade i tre områden, närmare bestämt de utsläpp som berörs av utsläppsrättshandeln (den handlande sektorn, ETS), de utsläpp som kommer från skog och mark (LULUCF) och de utsläpp som varken berörs av ETS eller LULUCF (den icke-handlande sektorn, ESR). Sverige har specifika mål som berör ESR och LULUCF (Naturvårdsverket 2024a). Vägtransport kommer dock att innefattas i ETS från 2027, och därför kommer svensk vägtransport inte att beröras av Sveriges EU-klimatmål (Svebio 2024).

³ Beloppen är inflationsjusterade från dåvarande till nuvarande dollarvärde och sedan till svenska kronor. Kostnaden beräknas av Rennert med flera (2023) för 2022 och Barrage och Nordhaus (2023) för 2025. Observera att Barrage och Nordhaus (2023) förespråkar en högre och rörlig diskonteringsränta på i snitt 3,9 procent, vilket ger utsläppskostnaden 800 kronor per ton koldioxidutsläpp.

Drivmedelsregleringar

Reduktionsplikten innebär att biodrivmedel måste blandas in i bensin och diesel för att reducera klimatpåverkan. Närmare bestämt måste växthusgasutsläppen minskas med en viss procentsats genom inblandningen av biodrivmedel för att tillverkaren ska undvika en hög straffavgift.⁴ Tidigare var målet att gradvis höja reduktionsplikten till 28 procent för bensin och 66 procent för diesel vid 2030, vilket uppskattades öka priset (exklusive moms) med 1,9–2,9 kronor per liter bensin och 3,6–5,4 kronor per liter diesel jämfört med ingen reduktionsplikt (Riksrevisionen 2023). Bränsleprishöjningarna under energikrisen 2021–2023 motiverade dock Tidöpartierna att sänka reduktionsplikten till 6 procent för båda bränslena under 2024–2026 och därefter avskaffa den (betänkande 2023/24:MJU5), men för att minska utsläppen har Tidöregeringen nu valt att återinföra den på 10 procent för båda bränslena från den 1 juli 2025 (Zachrisson Winberg 2024). Kostnadseffektiviteten för utsläppsminskningar genom reduktionsplikten är relativt god jämfört med andra medel inom transportsektorn, men är dålig jämfört med medel inom andra sektorer. Reduktionsplikten är således ett effektivt medel för att uppnå transportsektorns etappmål, men ett ineffektivt medel för att uppnå det övergripande klimatmålet (Riksrevisionen 2023). Gustafsson och Lundberg (2022) föreslår en mer samhällsekonomisk reduktionsplikt som endast tvingar leverantörerna till inblandning av den mängd biodrivmedel som behövs för att uppfylla EU-kraven och därefter använder en utsläppsavgift för att premiera ytterligare inblandning.⁵

Drivmedelspriserna höjs även av energiskatterna på fossila bränsle och el. Deras syfte är i främst fiskala, det vill säga att samla in skattemedel, vilket delvis motiveras genom att skatterna internaliserar externaliteter från trafik. Detta understöds av att skattesatsen är differentierad utifrån huruvida energin används för motorer eller för uppvärmning. Utöver det syftar energiskatterna också till att främja energieffektivisering (Naturvårdsverket 2023a). Inom EU finns en lagstiftad

⁴ Reduktionsplikten detaljstyr alltså inte den exakta andelen biodrivmedel. Eftersom biodrivmedel också har klimatpåverkan, även om den är över en så kallad livscykel är betydligt lägre än för fossila bränslen, kommer procentsatsen av biodrivmedel att vara högre än procentsatsen av utsläppsminskningen. Detta stämmer även om reduktionsplikten är 0 procent, det vill säga avskaffas, eftersom inblandning av lite etanol är tekniskt fördelaktigt.

⁵ Dagens utformning av reduktionsplikt, energiskatt och koldioxidskatt ger inga incitament för inblandning av ytterligare biodrivmedel, trots minskad klimatpåverkan. Förslaget är att starkt uppmuntra inblandning upp till den gräns som bedöms uppfylla förnybartdirektivets krav på att biodrivmedel ska utgöra 3,5 procent av transportenergin, vilket bedöms kräva 2,6 procent reduktion för bensin och 10 procent reduktion för diesel (rent tekniskt är det billigare att blanda in biodrivmedel i diesel), och att tillämpa en utsläppsavgift som motsvarar dagens koldioxidskatt men sänks utifrån hur mycket bränslets utsläpp har sänkts genom biodrivmedelsinblandning. De ökade skatteintäkterna skulle räcka till att kompensera för ökade utsläpp genom koldioxidlagring (bio-CCS)

minimiskattenivå enligt energiskattedirektivet på 0,359 euro (4,14 kronor⁶) per liter bensin och 0,33 euro (3,80 kronor) per liter diesel (direktiv 2003/96/EG, artikel 7.1, tabell A i bilaga I). Biodrivmedel saknar hittills minimiskattekrav, men utblandade fossila bränslen beskattas som om de inte vore utblandade (Nilsson med flera 2020, s. 22). Dock behandlas ett förslag om att omarbete energiskattedirektivet för att införa en minimiskattenivå på biodrivmedel och att beskatta bränslets komponenter individuellt (förslag COM/2021/563, förfarandestatus hämtad 9 augusti 2024).

Vägfinansiering

Bygge och underhåll av vägar kan finansieras på flera olika sätt. Vägtullar är enkelt men dyrt eftersom tullarna är fysiska konstruktioner (oftast automatiserade elektroniska system), varför vägtullar endast är lämpligt för vältrafikerade vägar. Energiskatt är ett mer indirekt instrument som består i att väganvändning uppskattas genom bränsleförbrukning (se svensk energiskatt ovan). Nackdelen är dock att denna grova approximation bland annat inte tar hänsyn till vilka vägar som används och uppmuntrar bilister att ta omvägar för att undvika tullstationer. Infasningen av elbilar utgör ett växande problem eftersom det är svårt att differentiera beskattning mellan el som används till bilar och annan el, något som inte görs i Sverige ännu. Därför kommer elbilar att försvåra användningen av energiskatter för att finansiera trafik.

Satellitbaserad vägskatt⁷ är ett modernt alternativ där bilarna utrustas med en anordning som spårar bilens position genom GNSS (vanligen kallat GPS).⁸ Vägskatten kan därigenom ta hänsyn till exempelvis färdsträcka, trängsel och vägar. Dessutom skulle anordningen kunna användas för att underlätta parkering genom att automatiskt beräkna parkeringsavgiften för exakt den parkerade tiden, vilket minskar det slöseri på parkeringsavgifter och ledig plats som uppstår när parkeringsplatser reserveras längre än de behövs (Schindler 2018). I dag är satellitbaserad vägskatt bland annat implementerad för tunga fordon i flera europeiska länder, däribland Tyskland och Danmark (från 1 januari 2025). Inom EU gäller dataskyddsförordningen GDPR för att säkerställa integriteten kring insamlade data (Europeiska unionens rymdprogrambyrå (EUSPA) 2022).

⁶ Växelkursen ska enligt artikel 13.1 vara den som gäller 1 oktober varje år. Växelkursen 1 oktober 2023 var 1 EUR = 11,54 SEK.

⁷ Av juridiska skäl används termen skatt och inte termen avgift (se Vägslitageskattekommittén (SOU 2017:11, s. 113f).

⁸ En avståndsbaserad vägskatt skulle även kunna implementeras genom mobil kommunikation eller mikrovågskommunikation, men satellitkommunikation är med hänsyn mest passande för Sverige med hänsyn till kostnadseffektivitet (Hennlock 2020, 42f).

Det finns flera tillvägagångssätt för att praktiskt implementera en satellitbaserad vägskatt. Spårningen kan ske genom att installera en dedikerad anordning i bilen eller via en mobilapplikation. I Belgien, där ett vägtullsystem för tunga fordon har implementerats med dedikerade anordningar, uppskattar trafikpolisen att färre än 1 procent av fordonen saknar en sådan anordning vid kontroller. Dedikerade anordningar är svårare att fuska med, särskilt om de kräver installation av en auktoriserad part, och är bättre lämpade, till exempel genom att ha bättre antenner, men är mindre praktiska att implementera, i synnerhet för utländska fordon. Även om EU har genomfört flera ansträngningar för att harmonisera vägavgiftssystemen, bland annat genom European Electronic Toll Service (EETS), kvarstår stora skillnader som försvårar en effektiv och korrekt implementation för utländska fordon (EUSPA 2022).

Väganvändning leder till ökad trängsel på vägarna och därmed samhällskostnader i form av ökad transporttid och ökat behov av vägbygge. Därför är det samhällsekonomiskt att införa en så kallad trängselskatt när plats på vägarna kan anses vara en begränsad vara, snarare än en kollektiv vara (Queiroz 2016, 15f). I Sverige finns trängselskatt i Stockholm och Göteborg som varierar beroende på tid och datum (Trafikverket 2024b). Med en satellitbaserad vägskatt skulle det även vara möjligt att införa en sorts trängselskatt som täcker alla vägar (när det är applicerbart) och justerar dynamiskt för hur stor trängseln faktiskt är (EUSPA 2022).

Infrastrukturavgiften är en vägtull som används för att finansiera vissa broar och tunnlar, så som Öresundsbron. När bygget är färdigfinansierat tas infrastrukturavgiften bort (Trafikverket 2024b). En nackdel med vägtullar är risken för att trafik avleds till mindre effektiva vägar utan tull (Queiroz 2016, s. 7).

Fordonsskatten är en årlig⁹ skatt som består av en fast komponent (på 360 kronor) och en rörlig komponent utifrån bilens koldioxidutsläpp eller vikt. Till skillnad från koldioxidskatten baseras fordonsskatten inte på bilens faktiska koldioxidutsläpp, som beror på körsträcka, utan endast de teoretiska koldioxidutsläppen per kilometer (Transportstyrelsen 2024). För dieselbilar finns även ett miljötillägg och bränsletillägg. Den sedan 2022 upphävda klimatbonusen, även kallat bonus-malus-systemet, innebär att köpare av ett fordon med låg klimatpåverkan fick en statlig utbetalning (bonus) medan köpare av ett fordon med hög klimatpåverkan belades med höjd fordonsskatt under tre år (malus) (Transportstyrelsen 2023).

⁹ För fordon vars årliga skatt överstiger 3 600 kronor delas inbetalningarna upp i tre omgångar per år.

Reformer

I detta kapitel föreslås reformer för att internalisera klimatrelaterade externaliteter och sedan trafikrelaterade externaliteter. Vi avslutar kapitlet med att kort undersöka reformförslagets påverkan på inkomstfördelning, växthusgasutsläpp och offentliga finanser.

Klimat

Koldioxidskatten är ett effektivt och samhällsekonomiskt optimalt styrmedel för att internalisera växthusgasutsläppskostnader. Den bör motsvara den marginella externa kostnaden för utsläpp, som enligt Rennert med flera (2022) och Barrage och Nordhaus (2023) är ungefär 2 500 kronor (givet en diskonteringsränta på 2 procent), vilket kan jämföras med Sveriges koldioxidskatt på ungefär 1 325 kronor (Finansdepartementet 2023). Dock vill jag, med hänsyn till min bristande expertis och rapportens avsaknad på vetenskaplig noggrannhet i frågan, inte dra slutsatser kring det exakta beloppet på koldioxidskatten, utöver att det bör motsvara klimatexternaliteten (men vi antar att den bör dubblas för att skissa figur 3 nedan). Därför bör koldioxidskatten varieras beroende på bränslets utsläpp, till skillnad från dagens regler där bränsle beskattas lika oavsett utsläpp, vilket kraftigt minskar incitamenten att blanda in biodrivmedel.

Reduktionsplikten är samhällsekonomiskt ineffektiv eftersom den inte motsvarar en koldioxidskatt (straffavgiften på bränsle som inte uppfyller reduktionskraven är högre än koldioxidskatten och det finns inga incitament för att överträffa reduktionskraven). Det vore därför optimalt att avskaffa reduktionsplikten. Däremot ställer förnybartdirektivet krav på biodrivmedelsinblandning som enligt Gustafsson och Lundberg (2022) skulle kräva en reduktionsplikt på 2,6 procent för bensin.

Energiskatten har ett fiskalt syfte och ett samhällsekonomiskt syfte. Eftersom fiskala punktskatter snedvrider marknaden bör mer neutrala skatter, till exempel inkomstskatt och moms, föredras (Bastani 2021, s. 80). Det samhällsekonomiska syftet att internalisera externaliteter bör ersättas av koldioxidskatten (se ovan) för klimatexternaliteter och vägavgifter (se nedan) för hälso-, väg- och trafikexternaliteter. Energiskatten bör således avskaffas, men det försvåras av energiskattedirektivets minimikrav på en energiskatt. Ett alternativ för att undvika energiskattedirektivet vore att märka en del av koldioxidskatten som energiskatt, förutsatt att koldioxidskatten överstiger energiskatten per liter bränsle.¹⁰

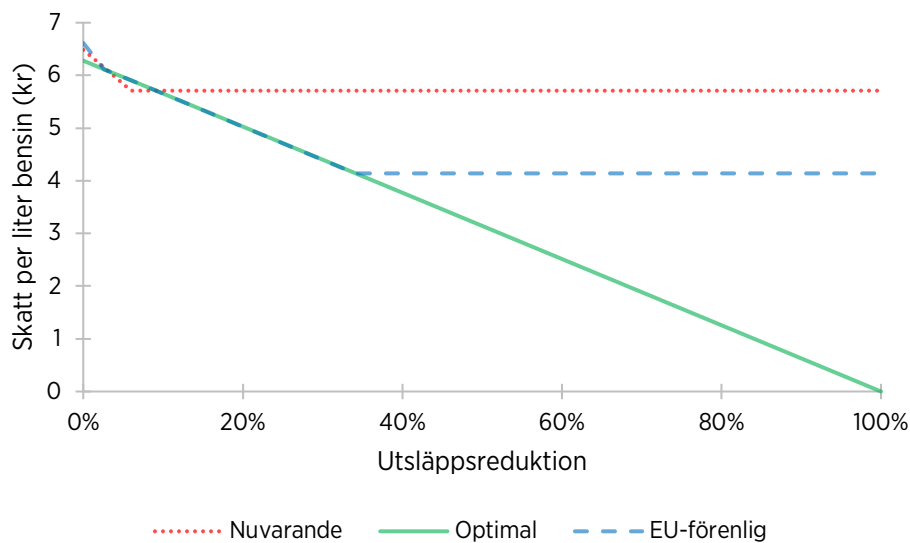
För förståelsens skull, låt oss skissa energiskatten, koldioxidskatten och reduktionsplikten enligt nuvarande utformning, optimal utformning och den bästa

¹⁰ När utsläppsrättshandeln ETS 2 införs 2027 kommer koldioxidskatten att behöva överstiga både energiskattekravet och priset på motsvarande utsläppsrätter.

utformning som är kompatibel med EU-krav. För skissningens skull antar vi godtyckligt (utifrån uppskattningarna i delkapitlet ”Marknadskorrigerig av utsläpp” ovan) att koldioxidskatten bör dubblas och reduktionspliktsavgiften bör vara densamma (även om reduktionsnivåerna sänks).¹¹ Dessutom bestämmer vi oss för att specifikt skissa bensinskatten utifrån utsläppsreduktion för 2024. Energiskatten är 2,57 kronor per liter bensen, koldioxidskatten är 3,14 kronor per liter bensen och reduktionspliktsavgiften för bensen är 5 kronor per kilogram koldioxidekvivalenter enligt 2 kap. 1 § punkten 1 lagen (1994:1776) om skatt på energi och 12 § punkten 1 förordningen (2018:195) om reduktion av växthusgasutsläpp från vissa fossila drivmedel,¹² vilket ger en skatt på 6,49 kronor per liter ren bensen, givet att bensinen släpper ut 2,58 kilogram koldioxidekvivalenter per liter (se Energimyndigheten 2024). Den optimala utformningen är att endast behålla koldioxidskatten men att höja den (för skissningens skull dubblas den till 6,28 kronor per liter ren bensen) och variera den utifrån bränslets faktiska klimatpåverkan. Den EU-förenliga utformningen är som den optimala utformningen men med en minimal reduktionsplikt (2,6 procent för bensen) och ett golv för drivmedelsskatten (4,14 kronor per liter drivmedel oavsett utsläppsreduktion) för att tillmötesgå förnybartdirektivet respektive energiskattedirektivet.

¹¹ Eftersom det är förmånligt av rent tekniska skäl att blanda in biodrivmedel i fossila bränslen kanske reduktionsplikten skulle kunna avskaffas helt (vilket skulle kunna göras genom ett system som automatiskt återinför den om EU-kraven inte nås). Ett annat alternativ vore att ersätta den med en biodrivmedelsplikt som endast ställer krav på att blanda in en viss andel biodrivmedel, snarare än att kräva en viss utsläppsreduktion, för att nå EU-kravet till minimal kostnad. Mest samhällsekonomiskt gynnsam vore nog att införa en biodrivmedelsplikt som automatiskt gäller när Sverige är på väg att missa EU-kravet och automatiskt justeras för att endast kräva den minsta andel biodrivmedel som behövs för att nå resterande vägen till kravet. Vi lämnar dock detta spännande förslag i läsarens fantasi.

¹² Skatten är i praktiken högre av skattetekniska skäl, närmare bestämt att rena sanktionsavgifter inte är avdragsgilla kostnader (Riksrevisionen 2023, s. 36f).



Figur 3. Energiskatt, koldioxidskatt och reduktionspliktaggift för bensin 2024 enligt nuvarande, optimal och optimal EU-förenlig utformning. Grafen visar att den EU-förenliga utformningen efterliknar den optimala utformningen och kommer att behålla skatten på ungefär nuvarande nivå för vanlig bensin men sänka den på bensin med lägre klimatpåverkan. Nuvarande utformningen är en fast energiskatt (2,57 kronor), en fast koldioxidskatt (3,14 kronor) och en reduktionspliktsavgift som tillämpas på bränsle som inte når upp till reduktionsnivån (6 procent). Optimal utformning är en variabel och (för skissningens skull) dubblerad koldioxidskatt (6,28 kronor) som korrekt internaliserar klimatkostnader. Optimal EU-förenlig utformning är ett minimikrav på drivmedelsskatt (4,14 kronor) (i enlighet med energiskattedirektivet), en variabel och dubblerad koldioxidskatt (6,28 kronor) och en reduktionsplikt med sänkt reduktionsnivå (2,6 procent) (för att tillmötesgå förnybartdirektivet). Observera att andelen biodrivmedel kommer att vara högre än utsläppsreduktionen (givet att utsläppsreduktionen sker genom biodrivmedel) eftersom biodrivmedel också avger växthusgasutsläpp.

Dieselskatten enligt reformerna skulle likna bensinskatten (se ovan), medan elskatten skulle sänkas eftersom koldioxidskatten på el inte vore av betydande proportioner. Däremot skulle vägskaften på elbilar (se nedan) innebära att elbilsförare också betalar för den trafikinternalisering som för nuvarande främst betalas av fossilfordonsförare genom energiskatt och fordonsskatt. Därför är det ändå sannolikt att skattetrycket för elbilsförare sammantaget ökar.

Transportsektorns etappmål, det vill säga att utsläppen för inrikestransporter exklusive flyg ska ha minskat med 70 procent från 2010 till 2030, försvagar klimatarbetet genom att begränsa klimatsatsningarna till en specifik sektor. Dessutom är det orimligt dyrt och därför orealistiskt. Det vore bättre att endast fokusera på det övergripande klimatmålet för Sveriges samlade utsläpp. Följaktligen bör transportmålet avskaffas.

Trafik

Trafikens kostnader bör betalas av trafikanterna, vilket en nationalekonom hade uttryckt som att trafikens externaliteter bör internaliseras. Hittills har det gjorts genom energiskatt, fordonsskatt, trängselskatt och infrastrukturavgift.¹³ En satellitbaserad vägskatt vore ett precisare och således effektivare verktyg för att internalisera trafikexternaliteter eftersom satellitbaserade metoder mäter den exakta väganvändningen i stället för att endast grovt approximera den. Vägskatten skulle kunna påverkas av var bilen körs, när bilen körs och vilken bil som körs för att bekosta vägbygge, reglera trafik och finansiera vägunderhåll. Till exempel skulle en lastbil som körs i Stockholms innerstad under rusningstid kunna beskattas tyngre än en personbil som körs på en landsväg under en vanlig eftermiddag. Själva implementationen av satellitvägskatten väcker naturligtvis flera funderingar. För att vägskatten ska vara kostnadseffektiv får spårningen inte vara för dyr. Samtidigt måste dock spårningen skydda personlig integritet och vara svår att fuska med. Dessa praktiska funderingar lämnas dock till andra utredningar (så som Hennlock 2020).

Trafikolyckor utgör en samhällskostnad som skulle beskattas indirekt genom en vägskatt eller undvikas genom att trafikförsäkringarna skulle kunna vara skyldiga att täcka den externa kostnaden för olyckor. Eftersom den senare metoden skulle innebära ett kraftigt undantag i det svenska välfärdssystemet, bland annat eftersom försäkringen skulle behöva täcka sjukvårdsvårdsavgifter, lämnar vi endast rekommendationen att inkorporera det i vägskatten.

Fordonsskatten kan ersättas av andra skatter. Mer neutrala skatter, så som moms, är bättre för att öka skatteintäkter. För att internalisera trafikexternaliteter finns det mer lämpade trafikskatter, så som satellitbaserad vägskatt. Koldioxidskatten är bättre för att internalisera klimatexternaliteter eftersom den varierar utifrån bilens faktiska körsträcka, medan fordonsskatten inte reducerar körning eftersom körsträckan inte påverkar skattesatsen. Därför borde fordonsskatten avskaffas.

Infrastrukturavgiften och trängselskatten skulle kunna inbegripas i en satellitvägskatt, givet att var bilen körs spåras, snarare än endast hur långt den kör.

Energiskattens fiskala syfte utförs bättre av mer neutrala skatter (se ovan) och dess samhällsekonomiska syfte utförs bättre av en koldioxidskatt (se ovan) och en satellitvägskatt eftersom satellitmätningar bättre uppskattar vägsträckan än enbart bränsleförbrukning och eftersom satellitanordningar även kan ta hänsyn till exempelvis

¹³ Det finns ytterligare trafikskatter, så som vägskatt för tunga fordon och skatt på trafikförsäkringspremie, men dessa behandlas inte i denna rapport. Observera att trafikexternaliteter i detta delkapitel exkluderar klimatexternaliteter (se i stället ovan).

trafiken (kostnaden för andra bilisters tid) och bilens vikt (kostnaden för att tyngre fordon sliter mer på vägarna än lättare fordon).

Förbränning av fossila bränslen avger inte bara klimatkostnader, utan även hälso- och miljökostnader. Därför vore det rimligt att införa en föroreningskatt på fossila bränslen. Skatten bör differentieras utifrån bränsletyp, miljöklass och utblandning för att korrekt internalisera utsläppens icke-klimatrelaterade externaliteter. Dessutom skulle föroreningskatten kunna varieras med hjälp av satellitspårning (installerad för att mäta satellitvägskatt) eller trängselskatt (vilket vore mindre precist) för att reflektera att luftföroreningar medför en högre kostnad i tätorter.¹⁴

Effekter

Trafikpolitiken har olika följder för olika samhällsgrupper, där de ekonomiska följderna kallas fördelningseffekter. Vi begränsar oss till att undersöka fördelningseffekterna utifrån inkomst (låg- och höginkomsthushåll) och bebyggelse (tät- och glesbygd). Hushåll som är bosatta på glesbygden har ökade transportutgifter och påverkas därför särskilt av transportkostnad. I Sverige har hushållsinkomst ingen väsentlig relation till andelen av hushållsutgifterna som spenderas på transport, men hushåll med lägre inkomst spenderar en större andel av sin disponibla inkomst eftersom deras hushållsutgifter utgör en större andel av deras disponibla inkomst. På så sätt påverkar transportkostnader särskilt hushåll med lägre inkomst. Dessutom har hushåll på glesbygden lägre medelinkomst (Brännlund och Kriström 2020, s. 13, 63f). Därför påverkar alltså transportkostnader i synnerhet hushåll som är bosatta på glesbygd eller har lägre inkomst.

Det är svårt att bedöma reformförslagets fördelningseffekt. De klimatrelaterade drivmedelsförslagen påverkar inte drivmedelspriset väsentligt och har därför ingen fördelningseffekt. Däremot skulle en minskad reduktionsplikt och ett avskaffat transportklimatmål leda till att mindre av klimatpolitiken koncentreras till specifikt transportsektorn (förhoppningsvis till förmån för mer kostnadseffektiva alternativ). Därför gynnar klimatreformerna i viss utsträckning låginkomsthushåll och glesbygdshushåll. De trafikrelaterade reformernas fördelningseffekt beror naturligtvis till stor del på hur höga de föreslagna skatterna blir. Över lag är dock dagens internaliseringsgrad högre för glesbygd än för tätbygd (66 procent respektive 30 procent av den externa kostnaden per körd kilometer med bensindriven personbil) (Trafikanalys 2023), så att internalisera de kvarvarande externaliteterna skulle öka kostnaden per körd kilometer mer inom tätbygd än inom glesbygd. Med det sagt ska det även anmärkas att glesbygdsbor använder bil i högre utsträckning, så det är svårt

¹⁴ Trafikverket (2024a) uppskattar den genomsnittliga marginalkostnaden av luftföroreningar per körd kilometer med bensindriven personbil till 0,08 kronor. Siffran är ungefär 600 gånger högre i tätorten än på landsbygd.

att avgöra om glesbygdsbor eller tätbygdsbor skulle beläggas med störst total skattebörd av trafikreformerna. Dessutom beror fördelningseffekten på hur en eventuell skatteväxling genomförs (se nedan). Sammantaget kan vi alltså inte tydligt fastställa fördelningseffekterna av reformerna.

Skatteintäkterna borde inte påverkas väsentligt av drivmedelsförslagen och borde öka av trafikförslagen (eftersom de ämnar ändra internaliseringsgraden till 100 procent, vilket vore en höjning jämfört med i dag). För att undvika ökat skattetryck bör förslagen genomföras som en skatteväxling där skatterna på inkomst minskas, till exempel genom ett höjt jobbskatteavdrag för att särskilt kompensera låg- och medelinkomsthushåll, som drabbas hårdare av skattehöjningarna.

Växthusgasutsläppen påverkas både direkt av att styrinstrument ändras och indirekt av att skattebördan på bilism ändras. Reformen av styrinstrumentet koldioxidskatten skulle sänka utsläpp genom att premiera bränslen med lägre faktiskt klimatpåverkan och (troligen) höja utsläppspriset, medan effekten av en sänkt reduktionsplikt och ett avskaffat transportmål beror på om utsläppsökningen kompenseras med andra (förhoppningsvist mer kostnadseffektiva) alternativ för att uppnå det övergripande klimatmålet. På grund av den ökade skattebördan på bilism (till följd av en ökad internaliseringsgrad) bör bilanvändningen minska eftersom dess kostnad ökar medan dess nytta ungefär består. Utsläppseffekterna av detta beror särskilt på vad skatteintäkterna används till och hur konsumtionen påverkas, i synnerhet konsumtionen av andra transportmedel. Vi kan dock förmoda att utsläppen sammantaget kommer att minska eftersom bilism har relativt höga utsläpp. Sammanfattningsvis kommer reformerna att minska utsläppen, givet att politiker inte har en irrationell preferens för reduktionsplikten som klimatåtgärd jämfört med mer kostnadseffektiva alternativ.

Referenser

Barrage, L., och Nordhaus, W. (2023). Policies, Projections, and the Social Cost of Carbon: Results from the DICE-2023 Model (working paper 31112). National bureau of economic research (NBER). <https://www.nber.org/papers/w31112>

Bastani, S. (2021). *Hur bör konsumtion beskattas?* Studieförbundet Näringsliv och Samhälle (SNS). <https://snsse.cdn.triggerfish.cloud/uploads/2021/05/hur-bor-konsumtion-beskattas.pdf>

Brännlund, R., och Kriström, B. (2020). *Svensk energi- och miljöbeskattning - ett reformförslag*. Studieförbundet Näringsliv och Samhälle (SNS). <https://snsse.cdn.triggerfish.cloud/uploads/2020/11/svensk-energi-och-miljobeskattning--ett-reformforstag.pdf>

Drupp, M., Freeman, M., Groom, B., och Nesje, F. (2015). Discounting disentangled. <https://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/wp-content/uploads/2015/06/Working-Paper-172-Drupp-et-al.pdf>

Energimyndigheten (2024-06-18). *Växthusgasutsläpp*. <https://www.energimyndigheten.se/klimat/hallbarhetskriterier/drivmedelslagen/vaxthusgasutslapp/>

Europeiska unionens rymdprogrambyrå (EUSPA). (2022). GNSS Adoption for Road User Charging (2022(2)). https://www.euspa.europa.eu/sites/default/files/euspa_ruc_brochure_0.pdf

Finansdepartementet. (2023). Carbon Taxation in Sweden. <https://www.government.se/contentassets/419eb2cafa93423c891c09cb9914801b/230323-carbon-tax-sweden---general-info.pdf>

Förslag COM/2021/563 till rådets direktiv om en omstrukturering av unionsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX:52021PC0563>

Gusafsson, E., och Lundberg, J. (2022). *Effektivare klimatpolitik med omvänd reduktionsplikt*. Timbro. <https://timbro.se/miljo/reduktionsplikt/>

Hennlock, M., med flera. (2020). *Vägskatt för personbilar* (C 469). IVL Svenska Miljöinstitutet. <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1549510/FULLTEXT01.pdf>

Lundberg, J. (2014). Rätt pris på koldioxid. Timbro.
<https://timbro.se/ekonomi/skatter/ratt-pris-pa-koldioxid/>

Moderaterna. (2021). *Vårt idéprogram – frihet och ansvar*.
https://moderaterna.se/app/uploads/2022/01/Idprogram_digitalt_9dec.pdf

Naturvårdsverket. (2024-07-01a). Sveriges del av EU:s klimatmål.
<https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/klimatomstallningen/sveriges-klimatarbete/sveriges-del-av-eus-klimatmal/>

Naturvårdsverket. (2024-03-11b). Sveriges klimatmål och klimatpolitiska ramverk.
<https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/klimatomstallningen/sveriges-klimatarbete/sveriges-klimatmal-och-klimatpolitiska-ramverk/>

Naturvårdsverket. (2023a). *Report for Sweden on climate policies and measures and on projections*.
<https://www.naturvardsverket.se/4acd41/contentassets/caf14fb0008a41d29b9d51228f874fcb/report-for-sweden-march-2023.pdf>

Naturvårdsverket. (2023b). Sveriges utsläpp och upptag av växthusgaser.
<https://www.naturvardsverket.se/data-och-statistik/klimat/sveriges-utslapp-och-upptag-av-vaxthusgaser/>

Nilsson, J.-E., Nyström, J., och Börjesson, M. (2020). *Framtidens beskattning av vägtransporter* (rapport 1051). Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI).
<https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1549510/FULLTEXT01.pdf>

Queiroz, C. (2016). *Mechanisms for Financing Roads: A Review of International Practice*. Inter-American Development Bank. <http://dx.doi.org/10.18235/0009351>

Rådets direktiv 2003/96/EG av den 27 oktober 2003 om en omstrukturering av gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet.
<http://data.europa.eu/eli/dir/2003/96/oj>

Regeringens skrivelse 2023/24:59. Regeringens klimathandlingsplan – hela vägen till nettonoll
<https://www.regeringen.se/contentassets/990c26a040184c46acc66f89af34437f/232405900webb.pdf>

Rennert, K., med flera. (2022). Comprehensive evidence implies a higher social cost of CO₂. *Nature*, 610, 687–692. <https://www.nature.com/articles/s41586-022-05224-9>

Riksdagens betänkande 2023/24:MJU5. Sänkning av reduktionsplikten för bensin och diesel. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/betankande/sankning-av-reduktionsplikten-for-bensin-och_hb01mju5/

Riksrevisionen. (2023). *Reduktionsplikten – risker för genomförande och effektivitet* (RiR 2023:13). <https://www.riksrevisionen.se/rapporter/granskningsrapporter/2023/reduktionsplikten---risker-for-genomforande-och-effektivitet.html>

Schindler, N. (2018). Technology Review: Birth of an Idea, Satellite Parking. *Thinking Highways* (H3B Media), 13, 40–41. <https://www.gnss-consulting.com/wp-content/uploads/2018/12/2018-Schindler-Parkofon-Birth-of-an-Idea-TH.pdf>

Svebio. (2024-03-05). Inför ETS2 som ett komplement till den svenska koldioxidskatten. <https://www.svebio.se/press/pressmeddelanden/infor-ets2-som-ett-komplement-till-den-svenska-koldioxidskatten/>

Tol, R. (2023). Social cost of carbon estimates have increased over time. *Nature Climate Change*, 13, 532–536. <https://doi.org/10.1038/s41558-023-01680-x>

Trafikanalys. (2023). *Transportsektorns samhällsekonomiska kostnader för 2022* (2023:4). https://www.trafa.se/globalassets/rapporter/2023/rapport-2023_4-transportsektorns-samhallsekonomiska-kostnader-for-2022.pdf

Trafikverket. (2024a). *Analysmetod och samhällsekonomiska kalkylvärden* (ASEK) (version 8.0). Kalkylbilaga. <https://bransch.trafikverket.se/contentassets/0e5777a6301e4134a6e8365fc20c0e0e/a-sek-8.0-kalkylbilaga-2-april-2024.xlsx>

Trafikverket. (2024-02-02b). Trängselskatt och infrastrukturavgifter. <https://www.trafikverket.se/resa-och-trafik/vag/trangselskatt-och-infrastrukturavgifter/>

Transportstyrelsen. (2024-06-14). Fordonsskatt. <https://www.transportstyrelsen.se/sv/vagtrafik/fordon/fordonsskatt/>

Transportstyrelsen. (2023-11-16). Bonus malus-system för personbilar, lätta lastbilar och lätta bussar. <https://www.transportstyrelsen.se/sv/vagtrafik/fordon/bonus-malus/>

Zachrisson Winberg, J. (2024-08-26). Regeringen backar – vill höja reduktionsplikten. *SVT Nyheter*. <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/regeringen-backar-vill-hoja-reduktionsplikten>

