



Den tysta och utsläppsfria vägtrafiken
– hur många styrmedel krävs för att nå målen?

1. Förord

På försommaren 2016 släppte Transportföretagen rapporten ”Helgar målen alla medel?”. I den, författad av Scantech Strategy Advisors på uppdrag av Transportföretagen, lyftes faktumet att den transportpolitiska debatten, liksom miljö- och klimatdebatten, väldigt ofta handlar om kortsiktiga frågor här och nu. Ofta diskuteras olika typer av förbud liksom nivåer på enskilda skatter eller införandet och utformningen av nya. Då och då lyfts mål och ambitionsnivåer upp till debatt.

Däremot diskuteras nästan aldrig vilka principer som bör vara vägledande för att nå de uppsatta målen. Eller hur styrmedel ska vara utformade för att fungera – inte bara nu, utan på lång sikt – och ha legitimitet.

Drygt 8 år efter vår rapport meddelade regeringen att de tillsätter en bred styrmedelsutredning som ska se över vilka skatter och andra styrmedel som behövs för att Sverige ska nå EU:s klimatmål och säkerställa en ordnad utfasning av fossila bränslen.

Syftet med utredningen är att säkerställa att klimatmålen nås utan att hushåll och näringsliv drabbas av orimligt höga kostnader. Utfasningen av fossila bränslen ska ske på ett säkert och acceptabelt sätt och ska inte leda till hämmande regelverk eller får skadliga effekter för delar av landet eller samhället. Legitimitet, kostnadseffektivitet och acceptans har således kommit högt upp på den politiska agendan.

Jag ser positivt på att regeringen startar arbetet med att ta ett helhetsgrepp för att effektivisera den framtida styrningen. Det är hög tid att staka ut en plan för hur den tystare och utsläppsfria vägtrafiken ska styras. Ett klimatneutralt Sverige är inte transportsnålt utan fossilfritt och transportsmart.

Rapporten du håller i din hand är ett inspel till diskussionen om långsiktiga principer för styrmedel, ur ett transportperspektiv. Den lyfter blicken och vill ge en bred bild av olika former av styrmedel, hur de fungerar och hur de är tänkta att fungera, men också hur olika intressenter – politiker, forskare och personer verksamma i transportnäringen – generellt ser på styrmedel.

Jag hoppas att denna rapport ska fungera som en ögonöppnare för personer verksamma i och omkring transportnäringen, men även inom forskningen och politiken.

Stockholm januari 2025

Marcus Dahlsten, vd Transportföretagen

2. Sammanfattning

Sverige har en lång rad av klimatstyrmedel på transportområdet. I en studie identifieras hela 32 nationella offentliga klimatstyrmedel med huvudsakliga syfte att minska transportsektorns klimatpåverkan. Vi är nu på väg in i ett nytt system för att minska utsläppen från bland annat transporter, ett handelssystem där priset sätts av marknaden. Handelssystemet omfattar fler sektorer vilket gör att marknaden även kan hantera om betalningsviljan för transporter är större än inom andra sektorer.

Med detta som bakgrund beskriver denna rapport inledningsvis teori, tillämpning och utveckling av styrmedel inom transportsektorn i Sverige, med särskilt fokus på ekonomiska styrmedel som skatter och avgifter.

Rapporten tar upp historiska och teoretiska perspektiv och diskuterar moderna tillämpningar som EU:s utsläppshandelssystem och Sveriges klimathandlingsplan.

I kapitlet ”Röster om styrmedel” får företrädare för politik, forskning och opinionsbildande organisationer ge sin syn på vad som sker med våra styrmedel när miljömål nås. I en tidigare rapport 2016 gjordes motsvarande intervjuer och de nya svaren jämförs med tidigare, analyseras och med detta som utgångspunkt görs sedan en framtidsspaning.

När föregående rapport gjordes uppfattades frågeställningen om måluppfyllelse skulle kunna göra styrmedel obsoleta närmast som hypotetisk. Idag finns teknik och centrala europeiska styrmedel som gör klimatmålen nåbara även om tidplanen kan vara osäker.

Rapportens analys pekar ut två möjliga vägar:

- VÄG 33 innebär att dagens 32 klimatstyrmedel kvarstår när transporterna går in i utsläppshandelssystemet som då blir ett 33e styrmedel. Detta leder till ineffektiv dubbelreglering, högre priser, högre transportkostnader och minskad konkurrenskraft för näringslivet i Sverige samt minskad köpkraft för svenskarna. Det leder också till minskat förtroende och legitimitet för miljö- och klimatpolitiken med risk för politiska bakslag för all miljöpolitik.
- VÄG 1 innebär att dagens 32 klimatstyrmedel för trafiken ersätts med utsläppshandel. Kostnaden för att minska utsläppen internaliseras då i ett styrmedel och det är upp till marknaden att finna kostnadseffektiva lösningar.

Det finns en uppsjö av klimatstyrmedel på transportområdet och fler är på intåg, med sitt ursprung från EU. Det är hög tid att rensa i den digra nationella floran av styrmedel och staka ut vägen hur de tysta och utsläppsfria transporterna ska styras i framtiden. Den elektrifiering som transportnäringen är inne i nu möjliggör inte bara eliminering av klimatutsläpp utan även att lokala emissioner begränsas.

De politiska drivkrafterna för styrmedel är dock starka; fiskala önskemål och behov av att visa lokal handlingskraft. Detta talar för att framtiden snarare kommer att bli en mix av VÄG 33 och VÄG 1, men förhoppningsvis kommer mixen att hamna närmare VÄG 1.

3. Innehållsförteckning

1. Förord	1
2. Sammanfattning	2
3. Innehållsförteckning	3
4. Inledning	4
5. Metod och upplägg	5
6. Avgränsningar	5
7. Vad är styrmedel? Teori och praktik	5
7.1 Juridiska styrmedel	6
7.2 Information som styrmedel	6
7.3 Ekonomiska styrmedel	6
8. Ekonomiska styrmedel i teorin	7
9. Effektiva ekonomiska styrmedel	8
10. Ekonomiska styrmedel i praktiken	10
11. Ekonomiska styrmedel som berör transportnäringen	12
12. Internaliseringsgraden för trafikslagen	15
13. Skattefinansierings mål	16
14. Kommer förutsättningarna för ekonomiska styrmedel på transportområdet att försvinna? Kommer handelssystem innebära ett systemskifte?	17
15. Röster om styrmedel	20
15.1 Vad skall styrmedel användas till? Och i vilket syfte?	20
15.2 Ska styrmedel finnas kvar när de nått sina mål och fordonens miljöpåverkan försvunnit?	21
15.3 Kompensation med nya pålagor?	23
15.4 Är det motiverbart att beskatta mobilitet i sig själv?	24
15.5 Skillnader och likheter då och nu	25
16. Analys och framtidsspaning	26
VÄG 33 – Många styrmedel kvarstår även efter att utsläppshandel införts	27
VÄG 1 – Transporterna in i utsläppshandeln	28
Framtiden?	29

4. Inledning

Sedan 1990-talet är ekonomiska styrmedel en del i svensk trafikpolitik. Teorin kring användning av ekonomiska styrmedel, att sätta värde på miljön för att på bästa sätt minska negativa externa effekter av olika verksamheter, går tillbaka till klassisk liberal ekonomisk teori. Genom att använda prisbildningsmekanismen kan olika aktörer välja de bästa lösningarna utan detaljstyrning från myndigheternas sida.

Dagens debatt om styrmedel handlar dock ofta om detaljutformning, omfattning, fördelning mellan trafikslag och inte minst om de styrmedel som används upplevs som legitima.

Använder vi styrmedel på rätt sätt och tar tillvara ursprungstanken att släppa fram de smartaste lösningarna att nå mål, eller har styrmedel blivit ett sätt att styra upp hur vi ska nå målet?

När det gäller den idag kanske mest debatterade externa effekten av transporter, utsläppen av klimatgaser, finns det idag ett globalt mål som EU och Sverige också ställt sig bakom. Utvecklingen går mot att använda handelssystem som styrmedel även för transportsektorn i EU med FIT for 55 och Sverige kan komma att gå före med de lösningar för ESR-sektorn som föreslås i regeringens klimathandlingsplan.¹

Det finns således goda förutsättningar att med elektrifiering, smart teknik, effektivare fordon och nya bränslen nå målet. Frågan är vad som då kommer att hända med våra styrmedel? Denna fråga har ett antal politiker, forskare, experter och branschföreträdare fått besvara. Frågan utgör en test av hur vi ser på dagens styrmedel och deras roll, inte bara när det gäller växthusgaser.

Denna rapport är en uppdatering av rapporten ”Helgar målen alla medel?” som presenterades 2016.² Det har, som ovan beskrivs, skett betydande förändringar sedan dess när det gäller klimatpolitiken på EU-nivå liksom förutsättningar att nå utsläppsmålen med hjälp av elektrifiering. Mot denna bakgrund är den jämförelse som görs av intervju svaren och nu intressant.

År 2016 var tanken på att transportsektorn skulle kunna nå klimatmål och att styrmedel därmed skulle bli överflödiga något få reflekterat över. Idag är detta en realitet men samtidigt ser fler motiven för styrmedel som något som kan ändras.

I denna rapport går vi igenom teori och historia för ekonomiska styrmedel, från 1776 och Adam Smith till 2024 års beräkningskonventioner till statsbudgeten. Vi beskriver hur styrmedel används i praktiken idag gentemot transportnäringen samt deras omfattning.

Inte oväntat har också fiskala intressen fått stark betydelse. Det finns även styrmedel där det är osäkert om det är mål eller medel som utgör fokus. En studie från 2021 identifierade hela 32 olika styrmedel för minskad klimatpåverkan bara för transportsektorn, och konstaterade att de ibland överlappar varandra.³

1 Regeringens skrivelse 2023/24:59.

2 Scantech Strategy Advisors för Transportföretagen 2016, Helgar målen alla medel?

3 Lång, E & Björk L, Klimatstyrmedel i transportsektorn i Sverige 2010–2021 (VTI PM 2021:13), VTI 2021.

5. Metod och upplägg

I denna rapport beskrivs först olika styrmedel, teorin kring ekonomiska styrmedel, ekonomiska styrmedel i praktiken och målet för styrmedlen. Därefter beskrivs förutsättningarna för att vissa miljömål kommer att nås. Representanter från politiken, forskningen och ett antal opinionsbildande organisationer har fått möjlighet att resonera kring vad som sker med våra styrmedel då miljömålen nås. Då denna rapport är en uppdatering av tidigare rapport från 2016 jämförs även de nya svaren med svaren i den tidigare rapporten.⁴

Slutligen görs en analys där svaren från 2016 jämförs med svaren idag med ett försök till framtidsspaning baserat på detta.

6. Avgränsningar

Ämnet ”styrmedel” kan göras hur stort och brett som helst. För att bibehålla relevansen till just transportområdet och de styrmedel som berör detta, så har vi begränsat resonemanget i rapporten till ekonomiska styrmedel på framför allt miljöområdet. Däremot är det svårt att separera fiskala och styrande skatter och avgifter, vilket framgår i rapporten.

7. Vad är styrmedel? Teori och praktik

Svensk myndighetsutövning bygger till stor del på olika styrmedel, vars syfte är att nå de av beslutsfattarna satta målen att begränsa eller eliminera externa effekter. Det kan handla om utsläpp av farliga ämnen, buller, trängsel, ljusstörningar, lukter men även olycksrisker med mera.⁵

I miljösammanhang används styrmedel oftast för att få privatpersoner, eller företag, att välja alternativ som är miljömässigt bättre. Exempel på olika styrmedel är förbud, skatter, kvoter, utsläppsrättigheter, pantsystem, avgifter, gröna certifikat och märkning; men oftast kategoriserar man dem generellt som antingen juridiska, ekonomiska eller i termer av information som styrmedel.

Nedan beskrivs kort juridiska styrmedel, information som styrmedel och därefter mer utförligt ekonomiska styrmedel, vilket är det som denna rapport fokuserar på.

4 Scantech Strategy Advisors för Transportföretagen 2016, Helgar målen alla medel?

5 För en bra sammanställning av externa effekter från transportsektorn se exempelvis Update of the Handbook on External Costs of Transport, Ricardo-AEA, Report for the European Commission: DG MOVE, 2014. Myndigheten Trafikanalys har i promemorian ”ABC om styrmedel” lämnat förslag till en kategorisering och beskrivning av olika styrmedel, med konkreta exempel från transportområdet.

7.1 Juridiska styrmedel

Administrativa regleringar används för att direkt reglera och begränsa olika former av föroreningar. Lagar, förbud och krav på tillsyn och egenkontroll används för att minska eller förhindra skadlig inverkan på miljön. Regleringen används vanligen som begränsningar av utsläppsnivåer där ett gränsvärde för hur mycket man får förorena sätts, vilket inte får överskridas, alternativt att de helt förbjuds. De juridiska styrmedlen kan dessutom vara konstruerade så att de reglerar utformningen av reningsteknologin genom krav på specifik reningsteknik eller liknande.

Jämfört med styrmedel kan regleringar innebära att val av teknologi begränsas och därmed förutsättningarna för teknikutveckling. En direkt reglering kan också leda till andra oväntade effekter som lagstiftaren kanske inte ens kan överblicka. Den liberale ekonomen Frederic Bastiat var den första att varna för riskerna med regleringar som monopoliserade lösningar. Regleringar som bara möjliggör till exempel en teknisk lösning innebär också att alla andra möjliga lösningar väljs bort. I praktiken kan det betyda att smartare och effektivare teknik inte går att använda. I essän "Det man ser och det man inte ser" pekade Bastiat på att regleringar till och med kan få helt oväntade negativa konsekvenser.⁶

7.2 Information som styrmedel

Offentligt finansierad information och kampanjer används som ett styrmedel för att försöka övertyga människor att frivilligt förändra sina vanor och beteenden och därmed göra vad majoriteten av beslutsfattarna för tillfället anser vara ett "rätt val". Även om informationen inte direkt leder till ändrade beteenden så är tanken att kommunikationen ändå kan öka kunskaper och påverka attityder så att människor lättare accepterar samhällliga beslut om till exempel ökade kostnader eller inskränkningar i friheten att välja. Ett exempel är så kallad mobility management.⁷

Information och kommunikation som styrmedel har fått särskilt uppmärksamhet på senare år genom Chicagoekonomerna Cass Sunstein och Richard Thaler, den senare nobelpristagare 2017.⁸ Dessa menar att man kan påverka beslut i valsituationer utan att ta bort andra valmöjligheter och utan att ändra pris genom att ge olika former av informationsknuffar.⁹ Tankarna har fångats upp som alternativ till regelgivning i bland annat Storbritannien och USA.

7.3 Ekonomiska styrmedel

Fram till början av 1990-talet dominerades den svenska miljölagstiftningen helt av direkta regleringar och förbud. För industrin krävdes ofta särskilda tillstånd. I slutet av 1980-talet växte det fram konsensus om att använda sig mer av så kallade ekonomiska styrmedel. Nedan beskrivs teorin bakom dess användning.

6 För mer om detta se till exempel Bastiat. Ekonomiska Sofismer, Timbro 2015.

7 Se exempelvis Trafikverket Hållbart resande [läst 2023-12-28], <https://bransch.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/planera-person--och-godstransporter/Planera-persontransporter/Hallbart-resande/>

8 Nobelpris 2017, pressmeddelande [läst 2024-01-22] <https://www.nobelprize.org/prizes/economic-sciences/2017/press-release/>

9 Sunstein, C & Thaler, R, Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness, Yale University Press, 2008.

Faktaruta

Ekonomiska styrmedel utgörs av skatter, avgifter, utsläppsrätter och olika former av bidrag. De är i vissa fall tänkta att användas som morötter i form av skattelättnader, bidrag och subventioner, men i de flesta fall som piskor via skatter och avgifter. Tanken med de ekonomiska styrmedlen är främst att de ska ge incitament för att undvika miljöskadliga effekter vid val av produktionsmetod, produkter och distribution. Subventioner och bidrag är tänkta att öka användningen av mer miljövänliga resurser och produktionssätt.

8. Ekonomiska styrmedel i teorin

Teorin kring att införa ekonomiska styrmedel för att begränsa miljöstörningar och andra externa negativa effekter bygger i klassisk ekonomisk teori på att sätta ett värde på miljön. Adam Smith skriver 1776 i *The Wealth of Nations* om paradoxen att vatten som är värt så mycket för vår överlevnad har ett så lågt pris, medan en diamant som egentligen saknar funktion inbringar ett så högt värde, frågade sig Adam Smith.¹⁰

Den brittiska ekonomen Arthur Pigou beskrev på 1920-talet hur mycket kostnaderna för att tvätta kläder kunde variera mellan två städer med olika luftkvalitet.¹¹ Där luften var smutsig kostade det invånarna mer att tvätta sina kläder och industrin som förorsakade kostnaderna behövde inte betala något. De ökade kostnaderna för att tvätta kläder är ett exempel på negativa externaliteter. Skatter som riktas mot negativa externaliteter brukar benämnas Pigouvianska skatter.

Dagens teoribildning kring ekonomiska styrmedel brukar härledas till nobelpristagaren Ronald Coase som i en uppsats 1960 lanserade en lösning på det oklara ansvaret för negativa externa effekter, vanligtvis benämnda Allmänningarnas dilemma.¹² Coases lösning på miljöproblemen var att ge allmänna tillgångar som luft och vatten egna rättigheter. Den som skadar en tillgång måste förhandla med den som har rättigheten och kompensera för skadan på ett sätt som båda parter kommer överens om.¹³ Coase teori är naturligtvis svår att tillämpa om det är många inblandade, exempelvis för skadliga utsläpp i luften.

Transaktionskostnaden för att förhandla fram en överenskommelse med alla inblandade parter skulle bli enorm. Det Coase visade var att det inte spelar någon roll vem som får rättigheten och en möjlig lösning på detta dilemma kan därför vara att staten tar detta ansvar.¹⁴

10 Smith, A. *Wealth of nations*. 1776

11 Pigou, A. *The Economics of Welfare*. 1920.

12 Coase, R. *The Problem of Social Cost*, *Journal of Law and Economics*, Vol. 3 (Oct., 1960).

13 För mer ingående om detta se t ex Pihl, *Miljöekonomi*, SNS förlag 2007.

14 Brännlund R, Kriström B. *Miljöekonomi*, Studentlitteratur 2015.

I Sverige presenterade professor Erik Dahmén 1968 ett förslag till miljöavgifter i boken Sätt pris på miljön.¹⁵ Men förslagen möttes av en övermäktig konstellation av politiker, näringsliv och miljövännare och svensk miljöpolitik tog sig en helt annan inriktning i två decennier.

I slutet av 1980-talet populariserades dock ånyo ekonomiska styrmedel på miljöområdet av bland annat professor Lars Bergman. I boken Värdera Miljön introducerade Bergman ekonomiska styrmedel som ett sätt att låta förorenaren stå för miljökostnaderna enligt Polluter Pays Principle, i stället för Victims Pays Principle, som i fallet med den smutsiga tvätten som Arthur Pigou räknade på. Bergman hävdade att ekonomiska styrmedel är överlägsna när det gäller att stimulera till teknisk utveckling på miljöområdet.¹⁶ Han menade att ekonomiska styrmedel var kostnadseffektivare än direkta regleringar, inte minst eftersom de ger incitament till ytterligare utsläppsbegränsningar även när direkta mål är nådda. Genom att sätta ett pris på externa effekter och låta kostnaderna för effekterna belasta dem som orsakar effekterna, kan marknaden hitta de smartaste lösningarna. Man brukar tala om att internalisera kostnaden för externa effekter i priset. Den osynliga handen som enligt Adam Smith styr när var och en agerar på en marknad får då även råda för miljöns bästa.

I Sverige etablerades ekonomiska styrmedel på miljöområdet via den så kallade Miljöavgiftsutredningen, som presenterade sitt slutbetänkande 1990.¹⁷ Utredningen föreslog ett antal nya skatter relaterade till utsläpp från avfall, industri, jordbruk och transporter. Strax därefter fick Sverige även en koldioxidavgift, som senare blev en av världens första koldioxidskatter.¹⁸ Före 1990 användes dock ekonomiska incitament på miljöområdet men endast i pantsystem för aluminiumburkar och för differentierad skatt på blyad respektive blyfri bensin. Skatt på energi har Sverige haft sedan 1929 då bensin och motoralkoholer började beskattas.¹⁹

9. Effektiva ekonomiska styrmedel

Ekonomiska styrmedel kan ha betydande fördelar gentemot administrativa regleringar eftersom de inte säger hur mål ska uppnås. Hittar marknaden en smartare lösning att begränsa negativa externa effekter är den inte bunden till att använda sig av den metod som administrativa regleringar stipulerar. Det finns dock ett antal kriterier att ta hänsyn till.

Miljöekonomerna Runar Brännlund och Bengt Kriström hävdar att en effektiv miljöpolitik nås när marginalnyttan för en miljöförbättring är lika med marginalkostnaden för miljöförbättringen. Den eftersträvar miljö kvaliteten ska uppnås till lägsta möjliga kostnad. Det innebär i praktiken att åtgärder ska sättas in där de ger störst resultat till minsta möjliga kostnad.²⁰ För miljöpolitiken innebär detta kriterium att sektorsmål per definition inte är effektiva eftersom åtgärder på marginalen kan ha helt olika kostnader i olika branscher. Ett särskilt miljömål och därmed styrmedel för till exempel transportsektorn innebär därför i sig ett avsteg från en effektiv miljöpolitik.

15 Dahmen, L. Sätt pris på miljön, 1968.

16 Bergman, L. Värdera Miljön, SNS 1989.

17 Sätt värde på miljön, SOU 1990:59.

18 Asen, E, Jonsson, S & Ydstedt, A. Looking Back on 30 Years of Carbon Taxes in Sweden, Tax Foundation 2020.

19 Skatter i Sverige, Skattestatistisk årsbok 201, SKV 152 utgåva 18, Skatter i Sverige 2015.

20 Brännlund, R & Kriström, B, Miljöekonomi, Studentlitteratur 2015.

I Värdera miljön förde Lars Bergman redan 1989 ett resonemang om hur styrmedel ska utformas för att vara effektiva. För att avgifter på utsläpp ska vara ett effektivt styrmedel ska deras nivå bestämmas efter tydliga, stabila och rationella principer. Det finns enligt Bergman dock en risk att så inte alltid blir fallet och pekar på skillnaden mellan ”public finance” och ”public choice”. I Public finance-perspektivet talar man om att skatter kan ha mer eller mindre negativa effekter, till exempel minskar höga marginskatter värdet av att arbeta. Miljöavgifter snedvrider däremot inte resursfördelningen utan rättar till felaktigheter. Det finns de som menar att statens intäkter från miljöavgifter till och med skulle kunna användas för att just sänka skadliga skatter och därmed ge en dubbel samhällsnytta, s k double dividend. Enligt public choice-skolan har politiker däremot ofta andra ambitioner och risken är stor att intäkter från miljöavgifter i stället används till att öka offentliga utgifter och därmed leder till minskad samhällsnytta. Bergman framhåller därför användningen av system med överlåtbara utsläppsrätter där så är möjligt.

I en senare bok om miljöpolitik och transporter återkommer Lars Bergman till denna problematik och avslutar boken med att hänvisa till Erik Dahmén's käpphäst om vikten av att skilja på avgifter och skatter. Utsläppsavgifter ska vara just avgifter för miljökostnader och nivåerna ska justeras först när ny kunskap om skador etableras. ”Finansministern bör förvisso glädjas över de statsintäkter som miljöavgifterna inbringar, men bör inte frestas att kalla statens behov av intäkter för miljömål!”²¹

Miljöavgiftsutredningen som introducerade ekonomiska styrmedel i Sverige tillämpade även den ett antal kriterier för att analysera styrmedels lämplighet. Utredningens kriterier var måluppfyllelse, kostnadseffektivitet, flexibilitet, incitament till teknisk utveckling och fördelningseffekter.²²

Ett system som hanterar dessa kriterier väl är handel med utsläppsrätter där politiken sätter ett mål för totala utsläpp, ett tak. Befintliga aktörer tilldelas utsläppsrätter och får sedan möjlighet att handla med dessa. Om en aktör inte behöver alla sina utsläppsrätter kan denne sälja överskottet till en annan som behöver fler utsläppsrätter för att hålla sig under taket. De som inte kan minska sina utsläpp tillräckligt måste köpa fler utsläppsrätter. Systemet skapar incitament att effektivisera eftersom utsläppsrätterna får ett värde. Efterhand kan politiken minska antalet utsläppsrätter för att sänka taket. Till skillnad mot andra styrmedel sätts dessutom priset av marknaden. Utsläppshandel utvecklades först i USA inom kraftindustrin för att begränsa utsläppen av svaveloxider. Ett system introducerades 1990 efter beslut av president George H.W. Bush 1989.²³

I EU infördes 2005 utsläppshandelssystemet EU ETS som omfattar alla EU-länder samt Norge, Island och Liechtenstein.²⁴ Totalt täcks ca 10 000 utsläppskällor inom industri, energiproduktion samt flyg inom EU samt flyg som lämnar Storbritannien och Schweiz. Ungefär 40 procent av de totala utsläppen omfattas av EU ETS. Från och med i år (2024) omfattas även sjöfarten av EU ETS.

21 Citat Dahmén ur Bergman. Miljöpolitik och transporter, SNS, 1996.

22 Sätt värde på miljön, SOU 1990:59.

23 1990 Clean Air Act Amendment Summary, <https://www.epa.gov/clean-air-act-overview/1990-clean-air-act-amendment-summary> [läst 2024-02-06].

24 https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/what-eu-ets_en [läst 2024-02-06].

I samband med EU:s Fit for 55-paket beslutades även att även de sektorer som inte omfattas av EU ETS ska ingå i ett utsläppshandelssystem.²⁵ Detta innebär att även vägtransporter kommer att omfattas. Se mer om detta i avsnittet om styrmedel på transportområdet.

10. Ekonomiska styrmedel i praktiken

I Finansdepartementets bilaga till statsbudgeten ”Beräkningskonventioner 2024” inordnas miljöskatter i kapitlen om konsumtion tillsammans med andra punktskatter.²⁶ Det är således det fiskala perspektivet som är överordnat när finansdepartementet beskriver miljöskatter.

Under 2022 var de totala miljöskatterna 97 miljarder kronor vilket motsvarar 1,6 procent av BNP.²⁷ I löpande intäkter har miljöskatterna ökat sedan början på 1990-talet, från 1993 till 2022 så fördubblades de, men eftersom BNP har ökat ännu mer har deras andel av BNP minskat.

Faktaruta

Definition av en miljöskatt

“A tax whose tax base is a physical unit (or a proxy of a physical unit) of something that has a proven, specific negative impact on the environment, and which is identified in ESA as a tax.”

Källa: Eurostat. ESA avser European System of Accounts och avser riktlinjerna för beräkning av nationalräkenskaper.

I internationell jämförelse ligger Sverige över snittet. 2021 var de totala miljöskatterna 2,07 procent av BNP i Sverige mot 1,35 i OECD.²⁸ Ser vi till våra tre största handelspartners var andelen miljöskatter för dessa år 2021 1,98 procent i Norge, 1,71 procent i Tyskland och 0,66 procent i USA.²⁹ I förhållande till de totala skatteintäkterna utgör miljöskatternas andel mindre än fem procent, vilket bör noteras när det talas om förutsättningarna för så kallad ”grön skatteväxling”.³⁰ Ett begrepp som var populärt men som nu sällan tas upp i skattedebatten, kanske på grund av att det skulle behövas enormt höga miljöskatter för att ersätta de tre stora skattebaserna; moms, direkta skatter på arbete och indirekta skatter på arbete. Dessutom är det många som pekar på faran med att finansiera vår välfärd med skatter på sådant som vi egentligen vill bli av med.

25 <https://www.naturvardsverket.se> [läst 2024-02-06].

26 Beräkningskonventioner 2024, En rapport från skatteekonomiska enheten i Finansdepartementet.

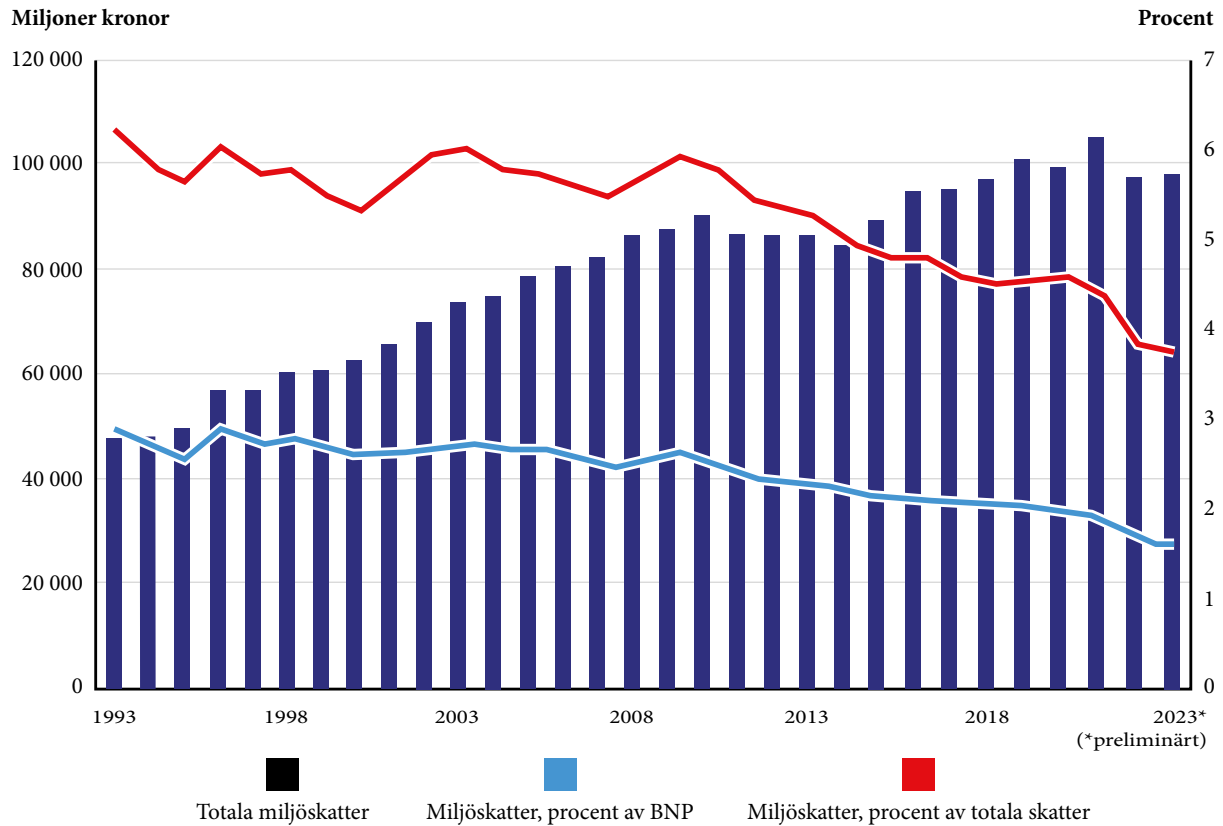
27 Statistiknyhet från SCB, SCB 2023.

28 OECD Environmental taxation. www.oecd.org [läst 2024-01-22].

29 Ekonomifakta.se OECD Environmental taxation. www.oecd.org [båda lästa 2024-01-22].

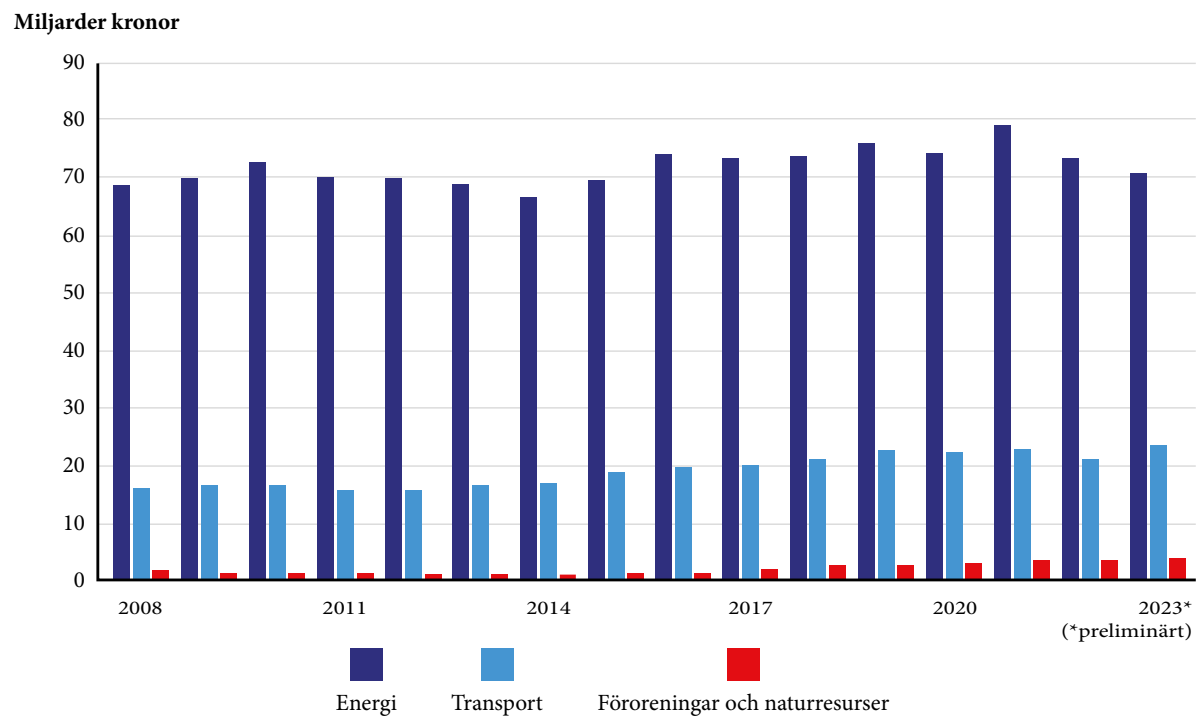
30 OECD Environmental taxation. www.oecd.org [läst 2024-01-22].

Miljöskatter: totalt, som andel av BNP och andel av totala skatteintäkter



Källa: SCB 2024-06-20

Miljöskatter, uppdelade enligt miljöräkenskaperna



Källa: SCB 2024-06-20

Miljöskatterna delas av SCB:s miljöräkenskaper in i energiskatter, transportskatter,³¹ skatter på föroreningar och skatt på naturresurser. De största skatteintäkterna kommer från de energirelaterade skatterna som utgjorde 71 procent av de totala miljöskatterna 2023 och de består bland annat av energiskatt på bränslen. Därefter kommer transportskatter som bland annat består av flygskatt, fordonsskatt, trängselskatt och skatt på trafikförsäkringspremier.³²

En intressant observation är att medan skatter på energi och föroreningar och naturresurser legat i stort sett stilla har skatten på transporter ökat stadigt sedan 2008.

11. Ekonomiska styrmedel som berör transportnäringen

De styrmedel som rör transportnäringen är oftast utformade som ekonomiska sanktioner i form av skatter eller avgifter. De kan även vara subventioner som det offentliga använder för att påverka beteende. Flera av styrmedlen handlar om att påverka val av drivmedel, fordon och färdvägar till alternativ som anses gynna miljö och klimat, men de används också för att hindra trängsel, samt oönskad bebyggelse (Urban Sprawl).

De vanligaste styrmedlen är drivmedelsskatter, fordonsskatter, koldioxidskatter, vägskatter, energiskatter, trängselskatt, broavgifter, parkeringsavgifter, banavgifter, olika certifikat, farledsavgifter och liknande.

De totala skatterna på transporter uppgick år 2023 till 62,9 miljarder exklusive moms på skatten enligt Ekonomistyrningsverket.³³ Skillnaden mot den uppgift som anges i miljöräkenskaperna är att energiskatter på transporter och koldioxidskatten i miljöräkenskaperna räknas till energisektorn.

Skatter på transporter 2023

Energiskatt bensin	9,3
Energiskatt oljeprodukter	8,2
Koldioxidskatt bensin	7,8
Koldioxidskatt oljeprodukter	14,1
Flygskatt	1,5
Fordonsskatt	15,0
Trängselskatt	2,9
Vägavgifter	1,4
Skatt på trafikförsäkringspremier	2,7
Summa:	62,9

Källa: Ekonomistyrningsverket, ESV

31 Avgift för motorfordon, avgift till bilskrotningsfonden, flygskatt, fordonsskatt, försäljningsskatt på motorfordon, kilometerskatt, skatt på trafikförsäkringspremier, trängselskatt och vägavgifter. Notera att i nationalräkenskaperna ingår inte koldioxidskatt och energiskatter på bränslen till transportsektorn liksom moms på dessa.

32 Statistiknyhet från SCB 2023-06-01.

33 Moms på energi- och koldioxidskatt på drivmedel utgår med 25 procent. Statens intäkter från moms på skatten var ca 10 miljarder kronor år 2023. Ekonomistyrningsverket 2024.

I lagen om statsbudgeten (1996:1059), § 17 står att statens inkomster och utgifter skall budgeteras och redovisas brutto på statsbudgeten.” Det innebär att skatter inte specialdestineras för olika ändamål. De avsteg som förekommer är särskilda nedsättningar som kan förekomma, till exempel på elskatt i vissa Norrlandskommuner eller arbetsgivaravgifter för vissa åldersgrupper. I övrigt går alla skattemedel, såsom till exempel vägskatter, in i statsbudgeten utan att formell koppling till användning, till exempel i form av vägunderhåll.

Sverige var pionjär med styrmedel på klimatområdet med införandet av en koldioxidskatt 1990.³⁴ Över åren har en lång rad klimatstyrmedel införts i transportsektorn. I en studie av Lisa Björk och Elisabeth Lång från VTI identifieras hela 32 nationella offentliga klimatstyrmedel med huvudsakliga syfte att minska klimatpåverkan av transportsektorn som införts från och med 2010.³⁵ Styrmedlen är främst ekonomiska (19 styrmedel) följt av administrativa (11 styrmedel) och slutligen information (två styrmedel). Uppdelat på trafikslag dominerar väg (19 styrmedel), sjöfart (tre styrmedel) flyg (två styrmedel), järnväg (ett styrmedel), och sju styrmedel flera trafikslag. Björk och Lång går igenom utvärderingar som gjort av styrmedlen och konstaterar att många styrmedel reglerar samma eller närliggande områden vilket försvårar utvärderingar.

Förekomsten av ”morötter” i stället för ”piskor” har över tid varit begränsad på trafikområdet och när förslag tas fram till styrmedel som ska ha element av både piska och morot är det piskan som betonas. På senare år har dock ambitionerna till omställningen till fossilfri fordonsflotta lett till några exempel på incitament.

De två styrmedel som diskuterats mest de senaste åren, utöver skatter på drivmedel, är bonus-malus för lätta fordon och reduktionsplikten.

Bonus-malus för nya lätta fordon har som syfte är att premiera bilar med bättre miljöprestanda och beskatta bilar med sämre miljöprestanda. Bonus Malus infördes 2018 med förhöjd fordonskatt ”malus” de första tre åren för vissa fordonstyper med högre koldioxidutsläpp. Bonus gavs till köparen om koldioxidutsläppen var på en riktigt låg nivå, utgångspunkt 95 gram per km. Reglerna ändrades 2021 och 2022 avskaffades bonusen.³⁶

Efter de tre första åren är skatten inte förhöjd utan lika hög som för fordon som tagits i trafik före den 1 juli 2018. Systemet påverkades också av nya mätmetoder för utsläpp som medförde en ökad beskattning 2020. Bonus-malus-systemet har kritiserats för att inte skilja mellan olika fordonstyper och för att inte ta hänsyn till transportnyttan. Dessutom innebär det att äldre bilar har lägre skatt, vilket kan motverka förnyelsen av fordonsflottan.

Riksrevisionen har granskat statliga åtgärder för att få fler miljöbilar. Granskningen omfattar olika former av styrmedel sedan 2007. I rapporten Statliga åtgärder för fler miljöbilar konstateras om bonus malus att ”Den samhällsekonomiska marginalkostnaden per kilo koldioxidminskning för klimatbonusbilar i det nuvarande bonus-malus-systemet uppskattas till cirka 6 kronor per kilo koldioxid.”³⁷ En stor del av bilarna som fått statligt stöd har dessutom exporterats utomlands, vilket minskar den faktiska effekten av systemet på Sveriges fordonsflotta.

34 Asen, E, Jonsson, S, & Ydstedt, A. Looking Back on 30 Years of Carbon Taxes in Sweden, Tax Foundation 2020.

35 Lång, E & Björk L, Klimatstyrmedel i transportsektorn i Sverige 2010–2021 (VTI PM 2021:13), VTI 2021.

36 transportstyrelsen.se/bonusmalus [läst 2024-01-22].

37 Granskningsrapport Statliga åtgärder för fler miljöbilar, RiR 2020:1.

Ett styrmedel som vare sig är skatt eller subvention är reduktionsplikten som infördes 2018 för att öka inblandningen av biodrivmedel i bensen, diesel och från 2021 även för flygfotogen. Lagen (2017:1201) innebär att drivmedelsleverantörerna måste minska växthusgasutsläppen från bensen och diesel med en viss procentsats genom att gradvis öka inblandningen av biodrivmedel. Då biodrivmedel är dyrare än bensen och diesel innebär reduktionsplikten att kostnaden för bränslen ökar men prisökningen tillfaller drivmedelsföretagen och inte staten. Systemet påminner om styrmedel som använts på elmarknaden för att öka användningen av förnybar produktion där pengarna gått från kund till aktörer med förnybar elproduktion. Endast om drivmedelsbolag inte uppfyller kraven utgår en straffavgift till staten. Reduktionsplikten är en svensk implementering av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/2001 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor (förnybarhetsdirektivet). Varje medlemsland i EU kan välja att antingen minska växthusgasutsläppen från transportsektorn i landet med 14,5 procent till 2030 eller se till så att transporterernas energianvändning till minst 29 procent består av förnybar energi.

Förnybarhetsdirektivet har reviderats under 2023 (EU/2023/2413) och medlemsstaterna ska implementera denna i nationell rätt under 2024.

År 2023 var reduktionsplikten 7,8 procent för bensen och 30,5 procent för diesel. Regeringen Kristersson genomförde en nedjustering av nivåerna och åren 2024 till 2026 är nivåerna 6 procent för både bensen och diesel. Vilka nivåer som ska gälla därefter är ännu inte beslutat.³⁸ Reduktionsplikt finns även för flygfotogen och nivån är 3,5 procent år 2024 och målet är 27 procent år 2030. Någon nedjustering av nivån för flygfotogen på samma sätt som för bensen och diesel har inte gjorts.

Riksrevisionen, RRV, har riktat kritik även mot reduktionsplikten. I en granskningsrapport 2023 konstaterade RRV att reduktionsplikten bidrar till Sveriges möjligheter att nå klimatmålen men att (den dåvarande) utformningen inte var fullt ut genomförbar och riskerade att medföra en rad oförutsedda konsekvenser.³⁹ Riksrevisionen rekommenderade också regeringen att ta fram bättre analyser inför nya beslut.

I december 2023 presenterade regeringen en ny klimathandlingsplan som kan innebära betydande förändringar för transportsektorn.⁴⁰ Planen är en anpassning till EU:s klimatmål, Fit for 55-paketet, styr EU mot snabbt minskande utsläpp och målet att minska nettoutsläppen med minst 55 procent till 2030 jämfört med 1990 och det långsiktiga målet om klimatneutralitet senast 2050.

I skrivande stund har regeringen remitterat ett förslag om att återigen höja nivån för utsläppsreduktion från 6 till 10 procent och samtidigt tillåta att leverans av fossilfri el från publika laddningsstationer ska kunna användas för att uppfylla reduktionsplikten. Samtidigt föreslås att den nationella reduktionsplikten för flygfotogen slopas till förmån för ReFuelEU Aviation, det EU-gemensamma instrumentet för att främja användningen av hållbara flygbränslen.

Sveriges specifika åtaganden innebär att de nationella utsläppen i ESR-sektorn, det vill säga de sektorer som inte ingår i utsläppshandelssystemet ETS, ska minska med 50 procent till 2030, jämfört med 2005. ESR-sektorn omfattar vägtransporter, arbetsmaskiner, enskild uppvärmning och jordbruk. I klimathand-

38 Sänkning av reduktionsplikten för bensen och diesel Prop. 2023/24:28.

39 Reduktionsplikten – risker för genomförande och effektivitet, Riksrevisionen granskningsrapport RiR 2023:13.

40 Regeringens skrivelse 2023/24:59.

lingsplanen föreslås att Sverige ska nå målet på ett kostnadseffektivt och samhällsekonomiskt effektivt sätt med ökat välbefinnande. Detta kan ske genom att utnyttja möjligheten att överföra utsläppsutrymme från EU:s utsläppshandelssystem (EU ETS) till ESR. För transportsektorn är regeringens fokus elektrifiering.

12. Internaliseringsgraden för trafiklagen

Faktaruta

”Internaliseringsgrad = rörliga skatter och avgifter/externa marginalkostnader”

För att studera hur väl skatter och avgifter stämmer överens med de kostnader som trafiken åsamkar, både direkta såsom investeringar och underhåll av infrastruktur men även externa kostnader för olyckor och miljöstörningar, brukar man tala om hur väl skatter och avgifter internaliserar kostnaderna. För att studera hur skatter och avgifter relaterar till kostnaderna på marginalen per transport beräknas internaliseringsgraden. Det optimala är att den så kallade internaliseringsgraden är 100 procent (eller ibland skrivs 1), då motsvarar de kortsiktiga rörliga marginalkostnaderna för en transport de skatter och avgifter som belastar densamma. Myndigheten Trafikanalys har ansvaret för att löpande analysera transportsektorns samhällsekonomiska kostnader i relation till skatte- och avgiftsuttag inom olika delar av den svenska och europeiska transportsektorn.⁴¹

Tabell: Internaliseringsgrad persontrafik 2023 (procent och personkm)

	Bil, bensin	Bil, diesel	Bil, el	Buss, HVO	Persontåg	Flyg*
Landsbygd	66	55	157	0	67	130
Tätort	32	22	19	0	91	130

Transportsektorns samhällsekonomiska kostnader för 2023, Trafikanalys 2024

* flyget avser flyg in om EU som omfattas av EU ETS

Tabell: Internaliseringsgrad godstrafik 2023 (procent och tonkm)

	Lätt lastbil diesel	Tung lastbil, utan släp, diesel	Tung lastbil, med släp, diesel	Godståg	Sjöfart
Landsbygd	54	36	35	51	25
Tätort	20	20	22	44	25

Transportsektorns samhällsekonomiska kostnader för 2022, Trafikanalys 2023

41 Transportsektorns samhällsekonomiska kostnader för 2022, Trafikanalys 2023.

I tabellerna ovan framgår att med denna typ av kalkyl har till exempel en personkilometer resa på landet i en bensindriven personbil en internaliseringsgrad på 66 procent, en resa med elbil 145 procent och en tågresa 58 procent. Detta innebär att skatter och avgifter överstiger kostnaderna med 45 procent för den som reser med elbil på landet. De kostnadsposter som ingår i Trafikanalys beräkning av internaliseringsgraden är infrastruktur, olyckor, koldioxid, övriga emissioner och buller. När det gäller skatter och avgifter bör noteras att avgifter från luftfart och sjöfart går direkt till affärsdrivande verk för att finansiera egna infrastrukturkostnader utan tillskott via skattemedel. För järnvägstrafik går banavgifter till Trafikverket, men detta täcker (långt ifrån?) inte hela infrastrukturkostnaden vilket gör att det krävs ett tillskott via statliga anslag, det vill säga skattemedel. Vägtrafiken däremot finansieras, med transportrelaterade skatter som beskrevs tidigare i rapporten, de årliga kostnaderna för både utbyggnad och drift av vägnätet.

För att kunna ta fram internaliseringsgraden krävs att man använder sig av gemensamma kalkylvärden för kostnader för utsläpp, olyckor, slitage av infrastruktur mm. Trafikverket har ansvar för dessa ingångsvärden som tas fram av ASEK-gruppen, en myndighetsövergripande samrådsgrupp bestående av representanter från Trafikverket, Transportstyrelsen, Sjöfartsverket, Naturvårdsverket, Energimyndigheten, Stockholms Läns Landsting/SL samt Trafikanalys som adjungerad.⁴² ASEK gruppen tar fram kalkylvärden som används för såväl policyåtgärder som bedömning av lönsamhet för olika investeringsprojekt inom transportområdet. Förändringar i ASEKs kalkylvärden kan påverka lönsamheten kraftigt för investeringsobjekt, något som varit föremål för omfattande debatt.⁴³

13. Skattefinansieringens mål

Frankrikes finansminister 1661-1683 Jean- Baptiste Colbert lär ha sagt att ”Beskattningens konst består i att plocka gåsen på sådant sätt att man får största möjliga mängd fjädrar med minsta möjliga väsande”. Teorin kring hur finansierande skatter ska tas ut optimalt bygger fortfarande på Colberts tes, även om teorierna utvecklats, inte minst i takt med att det gemensamma skattefinansierade åtagandena ökat. I sin bok *Wealth of Nations* (1776) lade Adam Smith fast fyra grundläggande principer för beskattning där den fjärde principen är en utveckling av Colberts tes.

I. Medborgarna i varje land bör bidra till statens underhåll så nära som möjligt i förhållande till sina respektive förmågor, det vill säga i förhållande till de respektive inkomster de åtnjuter under statens beskydd.

II. Den skatt som varje individ är tvungen att betala ska vara känd i förväg och inte bestämmas godtyckligt. Tidpunkt och sätt för betalning liksom den summa som skall betalas ska vara klar och tydlig för den som ska betala och för varje annan person.

III. Varje skatt bör påföras vid den tidpunkt och på det sätt som bäst passar den som ska betala.

IV. Varje skatt bör vara konstruerad så att den tar så lite som möjligt ur folkets fickor utöver vad den inbringar i statskassan.⁴⁴

42 ASEK, Analysmetod och samhällsekonomiska kalkylvärden för transportsektorn.

43 Maria Bratt Börjesson, Nytt pris på utsläpp leder till sämre politiska beslut, *Nättidskriften Smedjan* 2021.

44 Översättning från *Skatter i Sverige Skattestatistisk årsbok* 2014.

Det Adam Smith pekar på är att skatter inte bara belastar den skattskyldige utan också påverkar ekonomin i stort. Skatter kan försvaga incitament för arbete och företagande och då medverka till minskande skatteintäkter. Ett avsteg från optimal beskattning kan vara politiska önskemål om att skattesystemet ska bidra till att omfördela resurser. Nationalekonomerna Peter Ericson och Lennart Flood beskriver hur detta görs i en rapport om en optimal svensk inkomstbeskattning.⁴⁵

Faktaruta

”En naturlig utgångspunkt är att se en optimal skatte-design som avvägningen mellan effektivitet och fördelning. Givet att skatten ska generera nödvändiga intäkter så ska den utformas så att den ”stör” de individuella besluten så lite som möjligt (effektivitet) och den ska samtidigt vara utformad så att den omfördelar från hög till låginkomsthushåll (fördelning).”

Källa: Ericson & Flood, 2009

14. Kommer förutsättningarna för ekonomiska styrmedel på transportområdet att försvinna? Kommer handels system innebära ett systemskifte?

När denna studie gjordes första gången 2016 fanns det många styrmedel för att påverka transportsektorn och flera nya var på gång att introduceras. Idag går utvecklingen i EU och Sverige mot att inordna transportsektorn i handelssystem för klimatutsläpp och kanske kan detta innebära att en del av de styrmedel Sverige haft blir obsoleta. Den tekniska utvecklingen går också mot minskade utsläpp där elektrifieringen har potential att i praktiken helt eliminera klimatutsläpp. I regeringens Klimatbehandlingsplan skrivs uttryckligen att ”Styrmedel måste vara effektiva och acceptabla”.

Kommer dessa två förändringar, teknik och utsläppshandel, att innebära att även fiskala styrmedel försvinner eller kommer politikerna att förändra fiskala styrmedel för att upprätthålla skatteintäkter?

Det finns de som menar att denna utveckling skulle motivera en skattereform. Å andra sidan finns det studier för exempelvis biltrafiken visar att marginalkostnaden för elbilar är så låg i förhållande till kostnaden för teknik och administration att det inte är försvarbart att införa kilometerskatt.⁴⁶ Endast i städer med trängsel kan marginalkostnaden för biltrafikens externa kostnader motivera en avgift, men i så fall är trängselskatter en kostnadseffektivare åtgärd.

Kanske får vi se en utveckling med en ökande användning av icke-fiskala styrmedel, såsom miljözoner med förbud av icke eldrivna fordon, parkeringsbegränsningar etcetera. Iden med miljözoner var att

45 Ericson, P & Flood, L, En optimal Svensk inkomstbeskattning. Svenskt Näringsliv 2009.

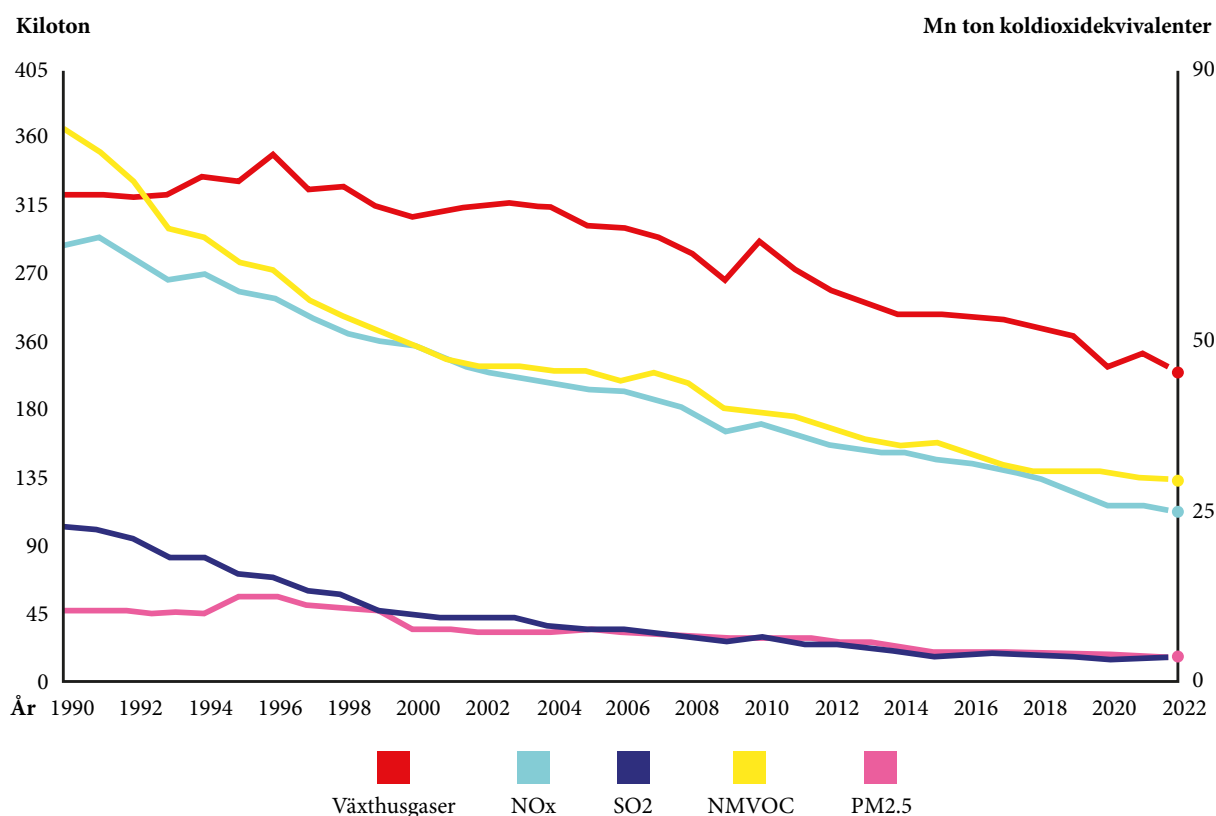
46 Börjesson, M, Asplund, L, & Hamilton, C, Optimal kilometre tax for electric vehicles, Elsevier, 2023.

begränsa miljöstörningar lokalt, när det gäller klimatutsläpp är detta inte fallet och man kan fundera på om det är trafiken i städer ska ta ett större kostnadsansvar för globala klimatkostnader?

Basen för de ekonomiska styrmedlen är de negativa externa effekter som ska begränsas. När det gäller utvecklingen för negativa externa miljöeffekter av transporter finns det all anledning att se positivt på framtiden. De totala utsläppen av farliga ämnen till luft i Sverige minskar.

Från 1990 till 2022 har de totala utsläppen i Sverige av svaveldioxid minskat med hela 85 procent och kväveoxider med 62 procent. För små partiklar (PM_{2,5}) som vi uppmärksammat först på senare år, har utsläppen minskat med över 67 procent.⁴⁷

Utsläpp av luftföroreningar



Källa: Naturvårdsverket

Och när det gäller växthusgaser har de totala utsläppen minskat med 40 procent från 1990 till 2022. Utsläppen från transportsektorn har under perioden minskat med 27 procent, från 19 000 till 14 000 ton koldioxidekvivalenter.⁴⁸ Detta har skett samtidigt som godstransporterna räknat som tonkilometer har ökat med 40 procent och persontransporterna räknat som personkilometer ökat med 23 procent.

⁴⁷ Naturvårdsverket/Ekonomifakta.

⁴⁸ Naturvårdsverket.

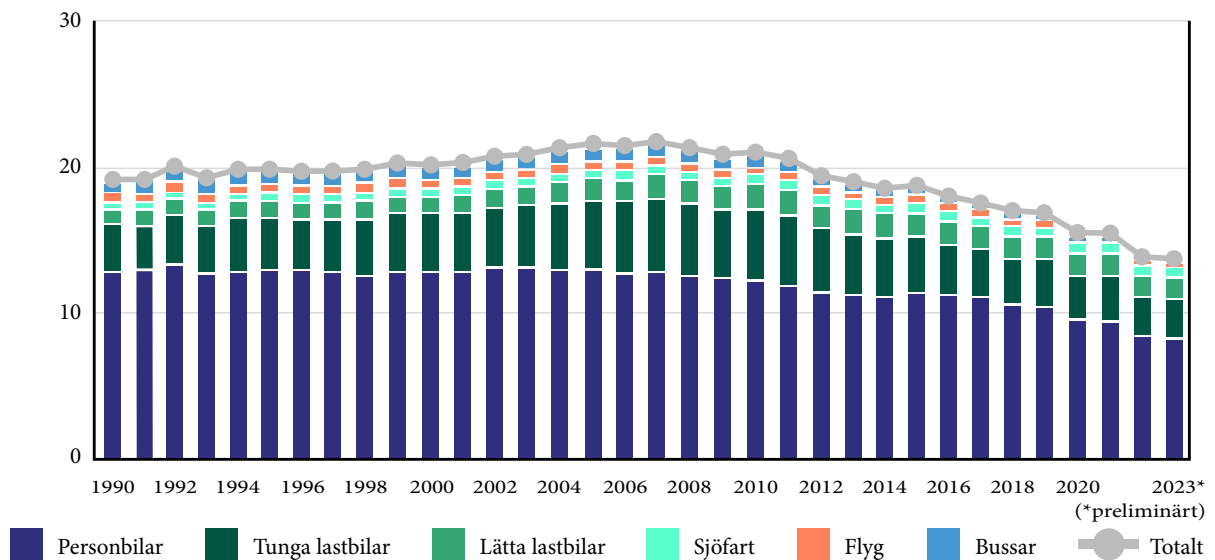
Faktaruta

	1990	2023
Godstransporter, mdr tonkilometer	77	98
Persontransportarbete, mdr personkilometer	111	148

Källa: SIKA PM 2004:7 och Trafikanalys.se [läst 2024-01-25]

Utsläpp av växthusgaser från inrikes transporter 1990-2023 (preliminärt)

Mn ton koldioxidekvivalenter



Källa: Naturvårdsverket

Ny teknik, effektivare motorer, nya bränslen, syntetiska bränslen men främst elektrifiering kommer att kunna minska utsläppen radikalt och det är fullt rimligt att nå riksdagens mål om att Sverige ska nå nettonollutsläpp av växthusgaser år 2045. Både när det gäller elektrifiering och framställning av syntetiska bränslen finns dessutom möjligheter att med koldioxidavskiljning och lagring (CCS) skapa sänkor för växthusgaser inom transportsektorn.

Mål att minska trängsel kan vara svårare att nå. Styrmedel som innebär effektivisering av användning av infrastruktur och fordon kan initialt lösa problematiken, men på sikt kan bara bättre infrastruktur öka kapaciteten. Alternativet är att begränsa transporterna – vilket leder till oönskade välfärd förluster.

15. Röster om styrmedel

Sverige har, som framgått inledningsvis i denna rapport, haft en lång rad olika styrmedel riktade mot transportsektorn och sektorn är en betydande skattebas. I den ovan nämnda rapporten Helgar målen alla medel? från 2016 intervjuades en rad personer som på olika sätt kommer i kontakt med styrmedel i sina yrkesroller.⁴⁹ Det handlade om representanter från politiken, där företrädare för samtliga riksdagspartier har intervjuats, forskningen och ett antal opinionsbildande organisationer.

Sedan 2016 har frågan omställning till en fossilfri transportsektor varit föremål för mycket debatt och det har skett två stora förändringar. När det gäller teknik så är elektrifieringen av transportsektorn som 2016 fortfarande mer var en vision nu en realitet, av sålda personbilar 2023 var andelen laddbara närmare 60 procent.⁵⁰ Politiskt håller transportsektorn på att inordnas inom utsläppshandelssystemen i och med EU:s Fit for 55-paket och Sveriges klimathandlingsplan. Mot denna bakgrund är det intressant att se hur motsvarande aktörer inom politik, forskning och opinionsbildande organisationer ser på styrmedel idag.

Intresset för dessa frågor har varierat. Samma frågor som 2016 har ställts. De flesta har responderat och velat medverka. Några har haft mycket utförliga svar, medan andra svarat kortfattat. Ett antal tillfrågade har dock avböjt eller inte återkopplat trots upprepade kontaktförsök. Intresset eller benägenheten att ta ställning i frågor som rör styrmedel varierar högst påtagligt med andra ord, vilket är värt att notera.

Nedan följer en sammanställning av intervjuer utifrån en rad olika teman och frågeställningar.

15.1 Vad skall styrmedel användas till? Och i vilket syfte?

Den här frågan tolkades på lite olika sätt och blottade en del grundläggande skillnader i synsättet på styrmedlens användningsområden. Inte helt överraskande var hållbarheten, omställningen och minskad miljöpåverkan det vanligaste syftet med att använda styrmedel inom transportsektorn enligt respondenterna. Det är ett sätt att styra när marknadsmekanismerna inte räcker till.

Men samtidigt finns det en skillnad i synen på hur detta ska ske. En del vill styra mot minskat transportarbete, medan andra menar att det endast är utsläppen i sig som ska minska. Det vanligaste var dock viljan att styra mot det sistnämnda.

Men minskade utsläpp anses inte vara det enda syftet med styrmedel. Flera respondenter förde också fram behovet av investeringar och underhåll i infrastrukturen där fiskala styrmedel skulle kunna bidra med resurser. Detta var ett perspektiv som fördes fram av alla de tre intervjuade grupperna. Vägtrafiken som transportslag kräver stora resurser för underhåll av själva infrastrukturen. För detta krävs intäkter från flera källor däribland styrmedel.

Ytterligare ett perspektiv som fördes fram av några politiska företrädare var den säkerhetspolitiska aspekten. De menade att fossilberoendet är ett problem som kan avhjälpas genom att styra mot mer in-

49 Scantech Strategy Advisors för Transportföretagen 2016, Helgar målen alla medel?

50 Mobilitysweden.se [läst 2024-01-25].

hemsk produktion av bränsle, inte bara utifrån ett hållbarhetsperspektiv, utan också utifrån en form av självförsörjningsprincip som också kan stimulera fram arbetstillfällen i Sverige. En ovanlig ståndpunkt bland respondenterna, men den förtjänar att uppmärksammas då den lyftes tydligt.

Någon politiker, hemmahörande på den högra kanten, uttryckte en generell skepsis mot styrmedel som garant för implementering av ny teknik. Om fordonen är tillräckligt bra och utvecklade kommer de att få genomslag på marknaden, även om vissa stimulanser kan behövas initialt, men det ska ske med försiktighet.

Gruppen forskare och några opinionsbildande aktörer problematiserade frågan om styrmedlens användningsområde. Flera menade att syftena inte sällan blandas ihop. Särskilt gruppen forskare menade att samma styrmedel ibland kan användas för flera olika syften och det blir då oklart vad den egentliga avsikten är.

Ett exempel som lyftes var trängselskatter i större städer. Syftet sades ursprungligen vara att minska belastning på infrastrukturen inom ett visst geografiskt område. Denna effekt uppstod möjligen initialt i mindre skala, men efter ett tag har trafikvolymerna nått upp till samma nivåer som tidigare. Då har i stället minskade utsläpp återopats som ett skäl till att fortsätta tillämpa trängselskatt. Ett tredje skäl har varit att intäkterna ska användas till nya infrastruktursatsningar. På så sätt blir syftet med just detta styrmedel tvetydigt och dess användningsområde kan variera. Fler exempel på detta går att finna underströk man, men just detta lyftes i intervjuerna.

I svaren från de politiska företrädarna kan skönjas ett större mått av acceptans för att samma styrmedel kan användas i olika syften, både vid en viss tidpunkt och över en längre tidsperiod. Forskargruppen å sin sida menade att detta riskerar att leda till målkonflikter och en otydlighet i styrningen. Forskargruppen pekade också på att det ofta är svårt att beräkna effekterna av ett visst styrmedel och det blir då än svårare om det fyller flera syften. På så sätt blir det än svårare att utvärdera om målen faktiskt uppnåtts och om styrmedlen fyllt sina ursprungliga syften. Gör de inte det så blir det svårt att definiera dem som just styrmedel, påpekades det.

15.2 Ska styrmedel finnas kvar när de nått sina mål och fordonens miljöpåverkan försvunnit?

På denna fråga blev svaren något skiftande, men en majoritet av respondenterna menade att styrmedel kommer att behövas i olika former under överskådlig framtid. Hur och på vilket sätt varierade dock påtagligt.

De politiska företrädarna menade tämligen samstämmigt att styrmedel mot minskade utsläpp kommer att behövas under lång tid framöver. Men även om utsläppen minskar påtagligt så kommer andra behov av styrmedel att uppstå och andra externa effekter av transporter och resor som man kanske inte ännu kan förutsäga kommer att tillkomma. Ett exempel som togs upp var det om elbilar; även om de släpper ut i princip noll på vägen så måste hänsyn tas till att de oftare är tyngre och sliter mer på infrastrukturen. Därför måste styrmedel finnas kvar för att kompensera för detta.

Någon politiker, hemmahörande i det vänstra blocket, påpekade också att det finns ett behov av att styra transportsektorn mot mer effektiva transporter. Styrmedel skulle då kunna användas för att bättre fylla långväga transporter och i bästa fall resultera i minskade tomgångskostnader. Därför kan det bli aktuellt att göra transporter dyrare i vissa fall. Detta sågs också som en del i hållbarhetsarbetet, då det kan dämpa tillväxten av transportarbete.

Någon politiker, hemmahörande i det högra blocket, underströk att styrmedel inom transportsektorn kontinuerligt måste ses över så att de verkar effektivt och vilka styrmedel som tillämpas måste uppdateras med jämna mellanrum. Det finns risk att det blandas ihop med budgetprocessen och att de i mindre utsträckning styr mot målen som de syftar till att uppfylla.

Företrädarna för opinionsbildande organisationer visade en stor variation i sina synsätt på när styrmedel ska tillämpas eller inte, säkerligen beroende på att de företräder olika sfärer och intressen i samhället. Några av dem gjorde också en distinktion mellan hur de tror att saker och ting kommer att utvecklas, ur ett mer deskriptivt perspektiv, och vad man anser borde ske, vilket är en skillnad som är viktig att ha med sig.

Det finns en tendens att skatter och avgifter finns kvar när de en gång införts och inte avskaffas när det ursprungliga syftet är uppfyllt, påpekade några respondenter. Huruvida det sker eller inte avgörs av vilka ”hullingar” ett sådant styrmedel fått, i bemärkelsen hur lätt de har att ”bita sig kvar” och ”fastna” och få acceptans i den allmänna opinionen.

Exemplet med trängselskatten visar på ett sådant styrmedel som bitit sig fast och fått en relativt hög acceptans hos stora grupper i befolkningen. Att minska utsläppen är en sak och kan till stor del lösas med ny teknik, men ytan i staden är en ändlig resurs som är svårare att hantera mer effektivt. Kanske kan detta ske med mer ny teknik, men det är svårt att säga i nuläget menade man. Det uppstår hela tiden frågeställningar, och eventuellt förevändningar, för att reglera transporterna, vilket möjligen inte är önskvärt i någon form av idealt tillstånd, men likväl en realitet.

Problemet är att det ofta är svårt att beräkna nyttan av enskilda transporter, påpekades det. Vad är det värt att en person arbetar på kontoret i stället för hemifrån till exempel? Samtidigt är transporter i sig en stor nyttighet som samhällsplaneringen måste ta hänsyn till. Men på marginalen är nyttoeffekter ofta svåra att beräkna och därför är det svårt att varken bevisa eller motbevisa om styrmedel gör mer skada än nytta. Då tenderar det offentliga att se de inkomster som ett styrmedel inbringar som den primära nyttan och därför blir det kvar.

Någon respondent i gruppen menade att styrmedlens syfte inte bara är att minska utsläppen, utan också att styra mot vissa sätt att resa och transportera sig som anses mer hållbara ur ett socialt perspektiv och utifrån hur trafiksystemet ska utformas för att inte ta mer resurser i anspråk. Därför måste de finnas kvar även om utsläppen från enskilda trafikslag minskar betydligt.

Även gruppen forskare pekade på att styrmedlen tenderar att finnas kvar över tid, eftersom de ofta styr mot olika mål. Otydligheten gör att de ständigt kan användas för nya syften när de en gång kommit på plats. Beslutsfattarna kan då luta sig mot olika argument beroende på den aktuella situationen. Detta ses delvis som en problematik eftersom det då blir mindre av styrmedel och mer som allmänna avgifter eller

ett sätt att beskatta transporter. Här efterfrågades mer renlärighet och tydlighet i fråga om vad avsikten med ett styrmedel är och vad det ska styra mot.

15.3 Kompensation med nya pålagor?

En fråga som delvis redan har besvarats är om det staten kommer att försöka kompensera inkomstbortfall från befintliga styrmedel när intäkterna sjunker i takt med att påverkan på omgivningen minskar?

För att börja med gruppen forskare finns en tydlig uppfattning om att det i praktiken kommer att ske försök till kompensation, vad man än anser om det. Som tidigare påpekats beror det delvis på att styrmedlens syfte ofta är tvetydiga och ibland motstridiga. Men tendensen är också att nya styrmedel uppfinns när de befintliga mister i relevans, utan att de som redan existerar avskaffas för den sakens skull. Så växer floran av styrmedel över tid.

Något förenklat kan det konstateras att det finns tre principiella skäl att beskatta transporter och vägtrafik enligt forskargruppen. Det kanske mest uppenbara skälet för beskattning är finansiering av infrastrukturen och främst vägarna. Men sedan slutet av 1980-talet har internalisering av externa kostnader varit det kanske viktigaste och mest uttalade skälet. Ett tredje skäl är ren fiskal beskattning. Hur den relativa betydelsen av dessa skäl utvecklas i framtiden är givetvis en politisk fråga. Även tekniska lösningar kan spela roll för hur beskattning av vägtrafiken utformas, men att det kommer att göras i någon form är tämligen säkert. När skattebasen försvinner tenderar man att höja skatten på något annat sätt.

I den politiska sfären finns en viss insikt om att sammanblandningen av det fiskala perspektivet, budgetprocessen och tillämpning av styrmedel inte alltid är önskvärd. Detta var en uppfattning som det gavs uttryck för över hela den politiska skalan. Några uttryckte tydligt att intäkter från styrmedel borde läggas helt utanför den ordinarie budgeten och att intäkter från styrmedlen inom en sektor borde komma den till del på olika sätt genom underhåll och investeringar.

Någon av respondenterna beskrev också bilen som "statens guldko" för att illustrera hur kreativa många beslutsfattare är när det kommer till att ta ut nya skatter och avgifter från vägtrafiken. En annan förespråkade ett helt nytt sätt att beskatta där det inte är bränslet som är det centrala, utan vilken typ av fordon det rör sig om och hur långt man kör, vilket kan mätas digitalt. Det är en form av kilometerskatt och den tyska modellen nämndes här som en förebild. Detta är en ny modell som även tar hänsyn till elektrifieringen.

En majoritet av de responderande politikerna menade att det totala uttaget av resurser från transportsektorn med hjälp av styrmedel knappast kommer att minska i takt med att utsläppen gör det. Det kommer att finnas nya saker som vägtrafiken i synnerhet måste betala för. Ofta nämndes vägunderhåll som en viktig sådan. Någon av dem menade också att det kommer att behövas fler styrmedel i framtiden med syften till alltifrån jobbskapande till att skapa nya resmönster.

Även en del av företrädarna för de opinionsbildande organisationerna menade att fler styrmedel måste skapas och de måste ha en fördelningspolitisk ambition. Till exempel nämndes differentierade vägavgifter där till exempel en elbil som körs på landsbygden betalar en mycket lägre avgift än en SUV med dieselmotor i stadsmiljö. Detta är ett sätt att kompensera de med mindre ekonomiska marginaler som

är beroende av bilen och samtidigt styr man mot mindre utsläpp. En hög kilometerskatt skulle kunna kombineras med höjda bostads- och barnbidrag för att få till en fördelningspolitisk balans i helheten.

Några opinionsbildare menade att beskattningsmodellen i framtiden kommer att sikta in sig på platsbristen i städer samt fordonen i sig. Här blir frågan om så kallad nyttig trafik i form av arbetspendling och godstransporter (även till och från andra länder) riskerar att hindras om styrmedlen tillämpas på ett alltför begränsande sätt. Då uppstår en konkurrensnackdel med negativa effekter. Samtidigt tycks acceptansen för exempelvis vägavgifter vara relativt stor om de tillämpas för att minska trängsel samtidigt som resurserna går till investeringar i infrastrukturen.

15.4 Är det motiverbart att beskatta mobilitet i sig själv?

På denna frågade menade företrädare för de opinionsbildande organisationerna att mobilitet är en relativt stabil bas att beskatta ur ett rent fiskalt perspektiv eftersom människor alltid kommer att behöva förflytta sig. Därför kommer det alltid att finnas ett incitament för politiker och beslutsfattare att vilja ta ut avgifter från transporter i allmänhet och vägtrafiken i synnerhet.

Någon menade dock att mobilitet i sig inte är motiverbart att beskatta, eftersom det också skulle innebära att man beskattar både gång- och cykeltrafik. Men när vi använder forskaffningsmedel med drivmedel kommer deras beskaffenhet och plats att bli föremål för olika prissättning från företag - och skatter och avgifter från staten och till viss del även kommuner kommer att tillämpas. Detta framfördes mer som ett faktum än något varken eftersträvsvärt eller något som ska undvikas. Någon respondent menade att styrmedlen måste styra mot minskad mobilitet i form av både färre resor och minskat transportarbete. Det sågs som enda lösningen på omställningen till ett hållbart samhälle och därför är mobilitet i sig något som ska beskattas.

Ytterligare något som lyftes fram var att separera mobilitet och transporter för privatpersoner respektive företag. Vissa transportberoende branscher bör beskattas på ett visst sätt, medan privatpersoners mobilitet bör beskattas på ett annat sätt. Den kommersiella transportsektorn är en del av marknadsekonomin som måste ges sina förutsättningar för att fungera.

De politiska företrädarna svarade både ja och nej på frågan om mobilitet i sig ska kunna beskattas. Några, främst hemmahörande på vänsterkanten, menade att styrmedel och beskattning är bra för samhällsekonomin då det styr mot ett effektivare transportsystem med mindre ”luft” och de sätter ett tydligt pris på transporternas externaliteter. Det är inget som kommer att förändras och därför ska mobilitet beskattas.

Andra, främst hemmahörande på högerkanten, menade att transporter i sig inte ska beskattas, eftersom den är en förutsättning för välfärd och ekonomisk utveckling. Skatter och avgifter som tas ut ska oavkortat gå tillbaka i form av investeringar och underhåll av infrastrukturen, samt eventuellt kompensera för de externaliteter som trafiken ger upphov till.

Forskargruppen menade också att det finns poänger med att beskatta mobilitet av de tidigare angivna skälen (finansiera infrastruktur, internalisering av externa kostnader och rent fiskala skäl). Dessa ansågs också legitima även om de påverkar tillgängligheten för privatresor och näringslivet, det vill säga välfärd

och fördelningseffekter i befolkningen. Dock påpekades det också att nationella styrmedel för Sverige i miljösyfte riskerar att slå fel eftersom utsläppen inte känner några nationsgränser och att svenska företag och aktörer verkar på en internationell konkurrensutsatt marknad. Då riskerar nationella styrmedel att bli en konkurrensnackdel som inte heller minskar utsläppen totalt sätt. Därför är styrmedel med det syftet en fördel att lyfta till internationell nivå och då måste syftet vara tydligt definierat redan från början.

15.5 Skillnader och likheter då och nu

I takt med att samhället och den allmänna debatten förändras kan också förändringar ske i förhållnings-sättet till lagar och regler i allmänhet. De gäller naturligtvis även synen på styrmedel. Under de åtta år som förflutit sedan denna rapport ursprungligen publicerades kan en rad skillnader bland de olika grupperna som intervjuades då och nu skönjas. Visst kan detta delvis bero på personliga uppfattningar, men vissa tendenser och skillnader kan också ses över tid som troligen är tecken på att något skett som inte har med enskilda individer att göra.

Först och främst kan det konstateras att uppfattningen om att styrmedel fyller viktiga funktioner har starkt stöd. Men samtidigt har det skett något av en förskjutning inom den politiska sfären. Där det tidigare ansågs som mest rimligt att ta bort ett styrmedel när det haft sin effekt anses det numera mer allmänt legitimt att tillämpa samma styrmedel av många olika skäl. Att ta bort något av dem ses som ett i princip endast hypotetiskt resonemang. När utsläppen minskar kommer det fortfarande finnas behov av vägunderhåll, för att ta ett exempel.

Dock verkar det numera finnas en större medvetenhet om att det ligger något problematiskt i att bland ihop det fiskala och det styrande perspektivet. Flertalet politiker menar att intäkter från transportsektorn också måste komma densamma till del i form av investeringar och underhåll. Politikerna är positiva till styrmedel, men de tillämpas ibland på fel sätt skulle man kunna säga. En förskjutning till styrmedlens fördel får sägas ha skett.

Inom gruppen opinionsbildande organisationer finns en uppfattning om att styrmedlens framtid till stor del avgörs av hur starkt fäste de fått över tid. Trängselavgifter i de större städerna är exempel på ett styrmedel som nått en allmän acceptans och därför med största sannolikhet kommer att finnas kvar under överskådlig framtid. Huruvida detta är rätt eller fel är dock en annan fråga, men det är en realitet som alla inblandade aktörer har att förhålla sig till. Dock ser man i den här gruppen, i likhet med politikerna, en risk för sammanblandning mellan styrmedlens olika syften över tid.

Inom gruppen forskare är problematiseringen kring sammanblandning av det fiskala perspektivet och det styrande syftet allra mest tydlig. Man understryker att det blir svårt att utvärdera effekterna av ett styrmedel om dess syfte är tvetydigt redan från början. Då som nu är man tydlig med att styrmedel bör avskaffas när de nått sitt syfte. Är syftet otydligt hamnar man i något av ett moment 22. Det går inte avskaffa ett styrmedel innan det haft sin effekt med det går inte att utvärdera när ett styrmedel uppnått sitt syfte. Mot bakgrund av detta kan en viss skillnad skönjas i synsättet nu i jämförelse med 2016, då man förutspår att många styrmedel kommer att finnas kvar under överskådlig framtid just på grund av dess tvetydiga syften. Detta är dock inget som anses önskvärt, utan snarare en problematik, men likväl en realitet.

16. Analys och framtidsspaning

Det går måhända inte att hänvisa till att ”redan de gamla grekerna...” när man resonerar kring styrmedel, men det är inte alldeles ointressant att ta ett kort avstamp i namnkunniga teoretiker från förr för att få en djupare förståelse kring fenomenet.

Att sätta värde på miljön var länge ett klassiskt liberalt sätt att på ett kostnadseffektivt vis hantera ”allmänningarnas tragedi” på miljöområdet.⁵¹ I stället för att införa stela regleringar och förbud som kan leda till oönskade effekter som man inte ser skulle man utvidga äganderätten.⁵² Utsläpp som skadade miljön skulle åsättas en prislapp. Med miljöavgifter och miljöskatter löses det så kallade informationsproblemet. Genom prismekanismen används marknadsekonomin för att med ”den osynliga handen” skapa ”spontan ordning”.^{53 54}

När dessa tankar först introducerades i Sverige i slutet på 60-talet fick de inget stöd. Miljöpolitiken under 1970-talet präglades i stället av ambitioner att skärpa miljölagstiftningen, liksom en allt hårdare kritik – ibland på goda grunder, men inte alltid – mot företagen.⁵⁵ Först i slutet av 1980- och början på 1990-talet fick teorin om att sätta värde på miljön fotfäste i Sverige. Denna tid sammanfaller för övrigt med realsocialismens sammanbrott då tilltron till att styra samhället med planekonomi försvann. Det är inte orimligt att anta att stödet för ekonomiska styrmedel nu fick nya förespråkare med större ambitioner än att bara begränsa miljöstörningar. Liberala nationalekonomer och vänsterplanekonomer förenades i stödet för miljöskatter och miljöavgifter.⁵⁶

I praktiken är styrmedel fortfarande ofta nationella, regionala, kommunal, riktade på sektorer/branscher, teknikstyrande etcetera. Detta riskerar göra dem dyra och ineffektiva. I politiken finns ofta drivkrafter för att göra dem mer lokala och driva ständiga förändringar – ofta av goda skäl, som för att visa att vi går före, att vi gör mer, i stället för att arbeta för stora överenskommelser om gemensamma regler. Till det kommer den politiska drivkraften eller efterfrågan på att visa handlingskraft. Följden, om än tankarna bakom till synes är goda, kan dock bli ett oöverskådligt härke av regler som ständigt ändras och gör den byråkratiska bördan tung och dyr för företagen. De optimala styrmedlen bör vara transparenta, generella, förutsägbara och helst globala. Precis som tanken är med utsläppshandelssystemen.

51 ”Allmänningarnas tragedi” innebär att kollektiv egendom leder till utarmning och förstörelse av viktiga resurser, medan enskild äganderätt smidigt löser de problemen. Idéerna fördes först fram av den engelske nationalekonomen William Forster Lloyd 1832 och lyftes sedan upp av biologen Garret Hardin 1968 då i kontexten om dilemmat: Vem tar hand om det som ingen äger? Jordens resurser riskerar att förbrukas om ingen förvaltar över dem.

52 Läs gärna mer om dessa tankegångar i Frédéric Bastiats, essä ”Det man ser och det man inte ser”, till exempel i *Selected Essays on Political Economy*, 1964.

53 Adam Smith myntade i ”den osynliga handen” en viktig marknadsekonomisk princip som innebär att en individ som handlar till nytta för sig själv också indirekt handlar till nytta för samhället eller kollektivet. Läs gärna mer i Smith. *Den osynliga handen*, Timbro 1994.

54 Friedrich Hayek menade att det inte behövs statlig kontroll för att skapa ordning. Tvärtom skapas mönster och utveckling ofta bäst i frihet, medan staten med sin tvångsmakt ofta förstör de ordningar som finns. Läs mer i till exempel *Vägen till trälldom från 1944*. (Timbro 2009).

55 BT Kemi är ett känt fall från denna tid. Se till exempel Nilsson. Larsson. *Min seger över BT Kemi*. (1978). Helsingborg: Allerbok.

56 Läs gärna mer om planekonomi i praktiken i Kinze, Knop & Seifert, *Volkswirtschaftsplanung*, Lehbruch, Verlag der Wirtschaft Berlin 1975.

Det är där vi delvis fortfarande är i dag med en lång rad styrmedel, upp till 32 klimatstyrmedel riktade mot transporter, enligt tidigare nämnd rapport från VTI⁵⁷, - men nu håller något på att hända i och med att även transportsektorn är på väg in i EU:s utsläppshandelssystem.

Det blir därför spännande att se hur dagens mångfald av överlappande klimatstyrmedel på transportområdet kommer att möta det generella utsläppshandelssystemet. Kommer utsläppshandeln att bli ett lager ovanpå befintliga styrmedel eller kommer handelssystemet att ersätta dagens styrmedel, helt eller delvis?

När dessa frågor ställdes 2016 var frågan om att klimatstyrmedel skulle kunna bli obsoleta närmast en hypotetisk fråga. Idag är det med elektrifieringen en realitet även om den exakta tidplanen för omställningen till el må vara något osäker.

Lyssnar man på företrädarna för politiken, forskningen och ett antal opinionsbildande organisationer är svaren omväxlande och det har skett en viss förändring från då frågorna ställdes förra gången 2016.

Forskargruppen pekar på tre principiella skäl att beskatta transporter och vägtrafik och hur de utvecklats över tid. Först var motivet att finansiera infrastruktur, därefter kom motivet att internalisera externa kostnader och efterhand har de utvecklats till en ren fiskal beskattning. Frågan är om vi nu står inför en ny era? För att förtydliga har vi nedan utvecklat två scenarios VÄG 33 vs VÄG 1.

VÄG 33 – Många styrmedel kvarstår även efter att utsläppshandel införts

VÄG 33 innebär att dagens 32 klimatstyrmedel kvarstår när transporterna går in i utsläppshandelssystemet som då blir ett 33:e styrmedel. Detta leder till ineffektiv dubbelreglering, högre priser, högre transportkostnader och minskad konkurrenskraft för näringslivet i Sverige samt minskad köpkraft för svenskarna. Det leder också till minskat förtroende och legitimitet för miljö- och klimatpolitiken med risk för politiska bakslag för all miljöpolitik.

Förutsättningarna finns egentligen för att ersätta dagens mångfald av klimatstyrmedel men för det första så blandas syften på dem ofta ihop eller förändras. Forskarna och de opinionsbildande aktörerna framhöll att förändringar över tid gör det svårt att utvärdera om man nått målsättningarna och därför kan föra en diskussion om olika styrmedels framtid. När miljömål nåtts kan styrmedel användas för investeringar och underhåll i infrastrukturen. Ett annat exempel som lyfts av forskarna är trängselskatter i större städer. Där var syftet ursprungligen att minska belastning på infrastrukturen inom ett visst geografiskt område men där effekt möjligen uppnåddes initialt i mindre skala som sedan ätits upp av trafikökningar. En utvärdering av trängselskatten i Stockholm från 2020 visade att trafikflöden efter trängselskatten varit i linje med prognoserna, förändringar underskattats för innerstaden (dubbla avgifter) och överskattades för Essingeleden (en avgift).⁵⁸ Efterhand har minskade utsläpp i stället åberopats som skäl till att fortsätta tillämpa trängselskatt samt att man villkorat statliga infrastrukturinvesteringar under förutsättning att stor del av finansieringen erhöles genom att införa trängselskatt.

57 Lång, E & Björk L, Klimatstyrmedel i transportsektorn i Sverige 2010–2021 (VTI PM 2021:13), VTI 2021.

58 Utvärdering av förändrad trängselskatt 2020, Rapport 2020:176, Trafikverket 2020.

De politiska företrädarna är tämligen samstämmiga om att styrmedel mot minskade utsläpp kommer att behövas under lång tid framöver och att även om utsläppen minskar så kan andra motiv uppstå som man kanske inte ännu kan förutsäga. Inom politiken är man medveten och kanske självkritisk när man erkänner att det finns en tendens att skatter och avgifter finns kvar när de en gång införts och inte avskaffas när det ursprungliga syftet är uppfyllt. När det gäller synen på om man överhuvudtaget ska ha styrmedel riktade mot utsläppsfri mobilitet finns det en mindre grupp som ser det som en väg att öka trycket på effektivisering av transporterna. Av andra ses transporter i sig en stor nytthet som samhällsplaneringen måste ta hänsyn till.

Med föränderliga motiv så kanske ett styrmedel aldrig kommer att nå sitt syfte, aldrig kunna utvärderas och därmed ifrågasättas. Men som väl är verkar detta inte ses som önskvärt utan ses snarare som en problematik, men är likväl en realitet.

VÄG 1 – Transporterna in i utsläppshandeln

VÄG 1 innebär att dagens 32 klimatstyrmedel för trafiken ersätts med utsläppshandel. Kostnaden för att minska utsläppen internaliseras då i ett styrmedel och det är upp till marknaden att finna kostnadseffektiva lösningar.

Det finns mycket som talar för att möjligheten att ändra syfte med styrmedel skapat en möjlighet att fortsätta med dem. Företrädare för de opinionsbildande organisationerna menade att styrmedlens framtid beror på hur starkt fäste och acceptans de fått.

Och här finns kanske ett frö till att vi skulle kunna få se en annan utveckling. Vi ser i intervjuerna en större medvetenhet om att det ligger något problematiskt i att blanda ihop det fiskala och det styrande perspektivet.

När styrmedel ges nya motiveringar kommer tilltron till dem och den allmänna acceptansen för miljöpolitiken att avta. Detta är ett pris som de politiker får bära som inte vill eller vågar utvärdera styrmedel. Prislappen blir särskilt tydlig om väljare som agerat på styrmedel och investerat i teknik för att minska klimatpåverkan men därefter ändå möts av motsvarande styrmedel – fast kanske med på papperet nya syften.

Exempel på att politiken kan ändras är förändringarna när det gäller bonus-malus och reduktionsplikten. När det gäller bonus-malus har den stimulerande delen bonus avskaffats, bland annat efter kritik att systemet medförde subvention av export av miljöbilar men också för att bonusen blev en allt mer ohanterlig kostnadspost för statsbudgeten, när väl försäljningen av elbilar tog fart.

Reduktionsplikten kan vara ännu intressantare i detta sammanhang. Den är ett styrmedel som redan från start kritiserades för att det saknades en långsiktig bedömning av möjligheterna att uppfylla målen och effekterna på drivmedelspriserna. Reduktionsplikten bedömdes av Sweco i en rapport för Svenskt Näringsliv ”medföra kraftiga prisökningar på drivmedel och därmed ökade kostnader för transportintensiva verksamheter.”⁵⁹

59 Konsekvenser av Sveriges klimatpolitik i transportsektorn En analys av 203-målet och reduktionsplikten, SWECO, 2017.

Denna bedömning visade sig helt riktig och kostnaderna framöver ökades ytterligare när regeringen Löfven beslöt att kraftigt höja inblandningskraven år 2020.⁶⁰

Regeringen Kristersson tog vara på möjligheterna till en väsentlig sänkning av bränslepriset genom att minska reduktionsplikten, ett valvinnande koncept som dessutom saknade budgetpåverkan. Även Socialdemokraterna hade utlovat en sänkning om de fortsatt regera efter valet 2022. Reduktionsplikten är ett tydligt exempel på när ett för väljarna kostsamt styrmedel även får en alltför hög politisk prislapp.

Kanske kan vi få se fler sådana omprövningar av fler klimatstyrmedel i takt med att utsläppshandel introduceras och blir dominerande. När det gäller andra externaliteter som trängsel kan dock förutsättningar för sådana styrmedel kvarstå.⁶¹

Framtiden?

Avslutningsvis kan vi konstatera att vi fortfarande har en uppsjö av klimatstyrmedel på transportområdet men att vi är på väg in i ett effektivt handelssystem där priset sätts av marknaden. Integreras handelssystemet för transporter med befintligt ETS (sektorsmålen avskaffas), så kan marknaden även hantera att betalningsviljan för transporter är större än inom andra sektorer.

Vi kan också konstatera att klimatmålen är möjliga att nå. Det finns nu en etablerad teknik, elektrifieringen, med goda förutsättningar att lösa transportsektorns klimatutmaning: att minska utsläppen på ett kostnadseffektivt sätt utan att begränsa mobiliteten.

De politiska drivkrafterna för styrmedel är dock starka; fiskala önskemål och behov av att visa lokal handlingskraft. Detta talar för att framtiden kommer att bli en mix av VÄG 33 och VÄG 1, men förhoppningsvis kommer mixen att hamna närmare VÄG 1.

60 Analys: Löfven kan dra en lättnadens suck efter Preem-beskedet, SVT Nyheter, 2020.

61 Börjesson, M, Asplund, L, & Hamilton, C, Optimal kilometre tax for electric vehicles, Elsevier, 2023.

