

NR 1 | 2020

RAPPORT

KLIMATVÄXLING

Nya idéer för mer rättvis och
effektiv klimatbeskattning

UNDERLAGSRAPPORT NUMMER 1 TILL ARBETARRÖRELSENS
SKATTEPOLITISKA SKUGGUTREDNING

TORBJÖRN HÅLLÖ



tankesmedjan
TIDEN



KLIMATVÄXLING

Nya idéer för mer rättvis och
effektiv klimatbeskattning

UNDERLAGSRAPPORT NUMMER 1 TILL ARBETARRÖRELSENS
SKATTEPOLITISKA SKUGGUTREDNING

TORBJÖRN HÅLLÖ

ISBN 978-91-88224-98-9

© Tankesmedjan Tiden 2020

Text: Torbjörn Hållö

Omslagsfoto: Istockphoto

Grafisk form: Johan Resele



INNEHÅLL

Förord	7
1. Klimatomställningen och fördelningen	9
2. Svenska skatter och klimatutsläpp	11
2.1 Klimatbeskattning	11
2.2 Koldioxidskatt	12
2.3 Klimatåterbäring	15
2.4 Traditionell grön skatteväxling – en omöjlig idé	15
2.5 Sveriges klimatutsläpp	17
2.6 Hur bör ekonomiska incitament användas för ökad klimatomställning?	18
3. Ny modell för klimatväxling	21
3.1 Teoretisk tankeram för en hållbar klimatväxling	21
3.2 Exempel klimatväxling: ny skrotningspremie finansierad av bilkörning i storstäder	22
Avslutande sammanfattning	25
Källförteckning	27

FÖRORD

Detta är den första underlagsrapporten i Arbetarrörelsens skattepolitiska skuggutredning. Rapporten är skriven av LO-ekonomen Torbjörn Hållö.

Skuggutredningen tillsattes hösten 2019 för att bidra med nya skatteförslag och lösningar som minskar klyftorna och som ger en hållbar finansiering av välfärden. En utgångspunkt är de förslag som presenterades i LOs jämlikhetsutredning. Ambitionen är att föra in kunskap och konkret policy i den nya stora skatteutredning som Januaripartierna har utlovat.

Under våren 2020 kommer flera underlagsrapporter att publiceras bland annat om fåmansbolagsbeskattning, kommunalskatter och kapitalskatter. En slutrapport kommer att presenteras i sommar.

Syftet med denna rapport är att ge en tankesammanfattning för skattesystemets roll för klimatomställningen. En central utgångspunkt är att fördelningseffekter bättre behöver beaktas när ekonomiska styrmedel används inom klimatpolitiken. Ekonomiska styrmedel som uppfattas som rättvisa har större möjlighet att politiskt förverkligas samtidigt som de kan bidra till att förbättra den generella fördelningsprofilen på skattesystemet.

Industrins utsläpp styrs i dag av det europeiska systemet med utsläppsrätter. Det är lämpligt att industrins utsläpp även framgent regleras på europeisk nivå. Den stora utmaningen för svensk klimatpolitik är att kraftigt minska utsläpp av växthusgaser från inrikes transportsektorn som står för hälften av Sveriges utsläpp utanför industrin.

Koldioxidskatten har varit och är ett avgörande verktyg för klimatomställningen i Sverige. Men skatten har en fördelningsprofil som framförallt slår snett mellan landsbygd och storstad. För att minska koldioxidskatten, och dylika styrmedels, fördelningspolitiska slagsida finns en tilltagande internationell diskussion om behovet av kompensatoriska insatser.

Klimatåterbäring, där intäkterna från koldioxidskatten delas till befolkningen, är en metod som prövas i Kanada och övervägs i andra länder.

Idéen om grön skatteväxling har återuppväckts i och med det så kallade Januariavtalet. Men grön skatteväxling är i praktiken omöjlig om skatteintäkternas reala värde ska bibehållas. Man kan inte permanent växla en stabil skattebas (arbete) mot en minskande skattebas (utsläpp). Den gröna skatteväxlingen riskera därtill att förstärka klimatskatternas dåliga fördelningsprofil i den utsträckning inkomstskatterna sänks mest för höginkomsttagare.

Koldioxidskatten kommer vara fortsatt central för omställningen i Sverige. Men rapporten förespråkar att koldioxidskatten kompletteras med en klimatväxling där negativa ekonomiska incitament för höginkomsttagare i storstäder finansierar positiva ekonomiska incitament för låg- och medelinkomsttagare utanför storstäderna.

Torbjörn Hållö
LO-ekonom

Åsa-Pia Järliden Bergström
LO-ekonom

Daniel Färm
Tankesmedjan Tidens chef

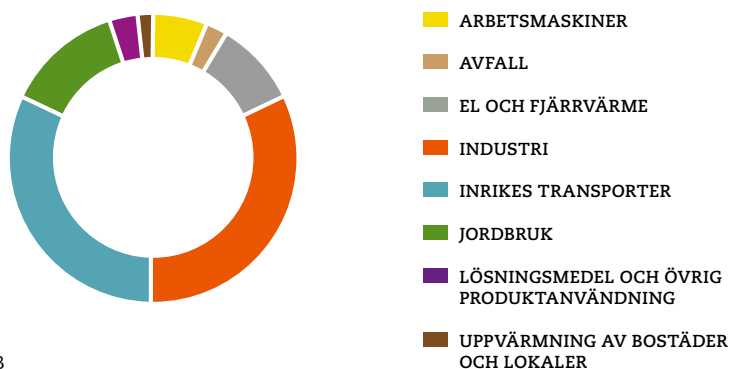
1 KLIMATOMSTÄLLNINGEN OCH FÖRDELNINGEN

Klimatomställningen är vår tids ödesfråga. Senast år 2045 ska Sverige inte ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären, för att därefter uppnå negativa utsläpp. Målet innebär att utsläppen av växthusgaser från svenskt territorium ska vara minst 85 procent lägre år 2045 än utsläppen år 1990. Etappmålen är:

- ◆ Utsläppen år 2020 ska vara 40 procent lägre än utsläppen år 1990
- ◆ Utsläppen år 2030 ska vara 63 procent lägre än utsläppen år 1990
- ◆ Utsläppen år 2040 ska vara 75 procent lägre än utsläppen år 1990¹

I dag uppgår de svenska klimatutsläppen till cirka 52 miljoner ton år, statistik för år 2018. Industrin respektive inrikes transporter står för cirka en tredjedel vardera av Sveriges totala utsläpp och all annan verksamhet står tillsammans för den sista tredjedelen.

FIGUR 1: FÖRDELNING UTSLÄPP AV INHEMSKA UTSLÄPP AV VÄXTHUSGASER



Källa: SCB

¹ Beskrivningen följer beskrivningen på Naturvårdsverket hemsida (2019)

Utsläppen av växthusgaser har en tydlig fördelningsaspekt där rika länder historiskt har byggt delar av sitt ekonomiska välstånd på en ohållbar användning av naturresurser. För fattiga länder kan klimatåtaganden uppfattas som ett hinder för att ge fler länder möjlighet att åtnjuta samma välstånd som de rika länderna.

Men samma klyfta som finns mellan länder finns också inom länder. Även i Sverige. Låg- och normalinkomsttagare på landsbygden tvingas ofta till relativt större uppoffringar via till exempel höjd bensinskatt medan höginkomsttagare har fått ta del av betydande subventioner via till exempel så kallad "supermiljöbilspremie".

I en sammanställning från Konjunkturinstitutet (2019) beskrivs forskningsläget kring vad som krävs för att skapa en folklig legitimitet för klimatpolitiken. Tre faktorer lyfts fram som väsentliga för att politiken ska få stöd och nå framgång:

- ◆ Upplevas som verksam
- ◆ Inte medföra stora kostnadsökningar för individen
- ◆ Upplevs ha progressiv fördelningsprofil

Lucas Chancel och Thomas Piketty har i rapporten *Carbon and inequality: from Kyoto to Paris* (2015) beräknat olika inkomstgruppers klimatutsläpp baserat på deras konsumtion av varor och tjänster. Den övergripande bilden är att skillnaden i klimatutsläpp mellan länder minskar medan skillnaden inom länder ökar. 10 procent av världens befolkning orsakar genom sin konsumtion närmare hälften av världens utsläpp. Dessa 10 procent finns framförallt allt i rika länder, men 1/3 av personerna bor i utvecklingsländer.



Chancel och Piketty beräknar att den rikaste procentenheten i USA, Luxemburg, Singapore och Saudiarabien släpper ut över 200 ton växthusgaser per person, vilket är mest av alla grupper i världen.

Chancel och Piketty beräknar att den rikaste procentenheten i USA, Luxemburg, Singapore och Saudiarabien släpper ut över 200 ton växthusgaser per person, vilket är mest av alla grupper i världen. Det kan jämföras med en global genomsnittsnivå om sex ton per person.

Klimatomställningen är nödvändig. Men omställningen måste vara rättvis för att få folkligt och demokratiskt stöd. De med goda inkomster och stora utsläpp måste bära en större börda.

Om omställningen särskilt hårt drabbar enskilda länder, yrken eller näringar är risken överhängande att människor helt enkelt inte accepterar förändringen. Följden blir att vi inte klarar att genomföra de åtgärder som är nödvändiga.

2 SVENSKA SKATTER OCH KLIMATUTSLÄPP

2.1 KLIMATBESKATTNING

Styrmedel i klimatpolitiken kan utformas på flera olika sätt, men tre huvudtyper kan identifieras:

Administrativa styrmedel är olika former av regler som definierar hur och när utsläpp får göras. Ett tydligt exempel på administrativt styrmedel är en utsläppsgrens från en viss aktivitet, till exempel koldioxidutsläpp per kilometer från en bil. Nackdelen med administrativa regler är att de inte tar hänsyn till vilket som är det mest kostnadseffektiva sättet att minska ett utsläpp och inte heller beaktar vilka välfärdsförluster som uppstår. Fördelen är att man med stor exaktitet kan bestämma vilka nivåer på utsläpp som man kan acceptera.

Informationsstyrmedel är metoder för att genom kunskap få människor att ändra sina beteenden. Ett exempel är den obligatoriska energideklarationen vid husförsäljning som ger köparen information om vilka energieffektiviseringar som bör genomföras.

Ekonomiska styrmedel är verktyg som styr genom ekonomiska incitament. Exempel på ekonomiska styrmedel är avgifter, subventioner och skatter. Incitamenten kan således vara både negativa (piska) och positiva (morot). Träffsäkerheten från ett klimatperspektiv varierar påtagligt mellan olika typer av skattebaser. En bred skattebas som till exempel energiskatt har låg träffsäkerhet då den beskattar både energiproduktion som genererar och inte genererar klimatutsläpp. Utsläppsrätter kan beskrivas som en hybrid mellan administrativt och ekonomiskt styrmedel. Fördelen med ekonomiska styrmedel är att de inte kräver detaljerade kunskaper om potentiell teknologi utan styr beteende mot minsta möjliga välfärdsförlust. En nackdel är att det är svårt att förutsäga hur stor beteendeeffekten kommer att bli på grund av det ekonomiska incitamentet. En annan nackdel är att ekonomiska styrmedel kan skapa betydande negativa fördelningseffekter.

Miljö- och klimatskatter kan både motiveras utifrån fiskala och/eller miljöstyrande motiv. Om beskattningen utformas utifrån ett fiskalt mål, det vill säga maximera intäkterna, så kommer detta sannolikt att stå i konflikt med att utforma samhällsekonomiskt effektiva miljö- och klimatstyrmedel. Omvänt kommer de mest effektiva skattebaserna eller skattenivåerna för att minska miljöpåverkan sällan eller aldrig vara det som långsiktigt maximerar skatteintäkterna.

Utgångspunkten för denna rapport är att miljö- och klimatskatter bör betraktas som ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken och att de fiskala intäkterna bör anses vara en positiv bieffekt av ekonomiska styrmedel. Men samtidigt bör man bejaka möjligheterna att utforma ekonomiska styrmedel utifrån ett fördelningsperspektiv så att låg- och medelinkomsttagare inte bär en orimligt stor börda.

2.2 KOLDIOXIDSKATT

Sverige var vid införandet år 1991 ett av världens första länder att införa en koldioxidskatt. Koldioxidskatten har sedan 1994 årligen justerats med konsumentprisindex för att upprätthålla det reala värdet. Sammanlagt har skatten ökat från 0,25 kronor per kilo koldioxid vid införandet till att i dag uppgå till 1,18 kronor per kilo. Sverige anses i dag ha den högsta normalskattenivån i världen på koldioxid. Men "normalskattenivån" är missvisande då endast en begränsad del av den svenska ekonomin är föremål för normalskattenivå. Det betyder att beskattningen inte står i proportion till utsläpp och därmed knappast kan beskrivas som en fullgod internalisering av de negativa externa effekter koldioxidutsläppen orsakar (Fridahl och Martinsson 2018).



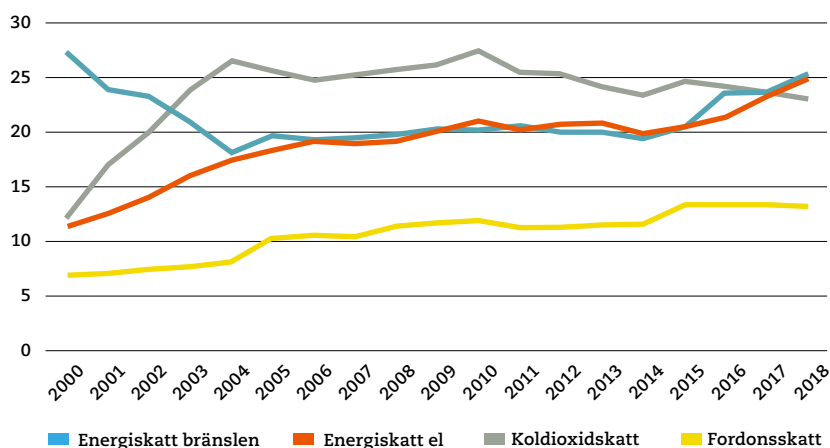
I dag står hushållssektorn tillsammans med några sektorer som står utanför utsläppshandeln för nästan 80 procent av den inbetalda koldioxidskatten. Samtidigt ansvarar dessa sektorer enbart för 35 procent av de samlade koldioxidutsläppen (ibid).

Orsaken till att nivån på koldioxidbeskattningen inte följer nivån på utsläppen är flera. En är att beräkningarna är förenklade och inte fångar upp faktiska utsläpp. Ett annan förklaring är att ett antal sektorer är helt undantagna från skatten, det gäller i synnerhet flyget. En tredje förklaring är att de industriärläggningar som täcks av EU:s system för handel med utsläppsrätter sedan år 2011 inte betalar koldioxidskatt och då utsläppsrätternas pris har varit lågt har systemet i praktiken gett ett väsentligt lägre pris för koldioxidutsläpp innanför än utanför den handlande sektorn. I dag står hushållssektorn tillsammans med några sektorer som står utanför utsläppshandeln för nästan 80 procent av den inbetalda koldioxidskatten. Samtidigt ansvarar dessa sektorer enbart för 35 procent av de samlade koldioxidutsläppen (ibid).

I dag ger de totala miljö- och klimatskatterna cirka 100 miljarder i intäkter. Huvuddelen kommer från energiskatt, koldioxidskatt samt fordonsskatt.

Av figuren nedan framgår att intäkterna nominellt från de skatter som brukar definieras som miljö- och klimatskatter har varit stabilt. Det betyder att intäkterna från miljö- och energiskatter har minskat under 2000-talet mätt som andel av BNP. Samma mönster finns i flera andra OECD-länder. Utvecklingen är en avspegling av att skattebaserna har utvecklats svagt, vilket är i linje med politiska mål att minska miljö- och klimatpåverkan.

FIGUR 2: EKONOMISKA INTÄKTER FRÅN MILJÖ OCH KLIMATSKATTER, LÖPANDE PRISER
MILJARDER KRONOR



Källa: SCB

I Konjunkturinstitutets (2019) årliga miljöekonomiska rapport konstateras att koldioxidskatten som styrmedel för personbilstransporter är svagt regressiv mätt som andel av inkomsten. Men mönstret blir annorlunda och skatten blir progressiv om man exkluderar grupper med lägst och högre inkomster.²

Ett mer komplext mönster uppträder om man inkluderar regiontyper – storstäder, mindre städer och landsbygd. Landsbygdsbor påverkas i större utsträckning än personer i mindre städer, vilka i sin tur påverkas mer än personer i storstäder. En låginkomsttagare på landsbygden påverkas mer än en höginkomsttagare i storstaden av en höjd koldioxidskatt.

² Anledningen till att det kan finnas skäl att exkludera de med lägst inkomst är att denna grupp inkluderar grupper som sannolikt har finansiering som inte fångas upp, till exempel via sin partner. För grupper med högre inkomster så är inkomsterna så pass höga att andelen konsumtion kopplad till personbilstransport kommer vara begränsad.

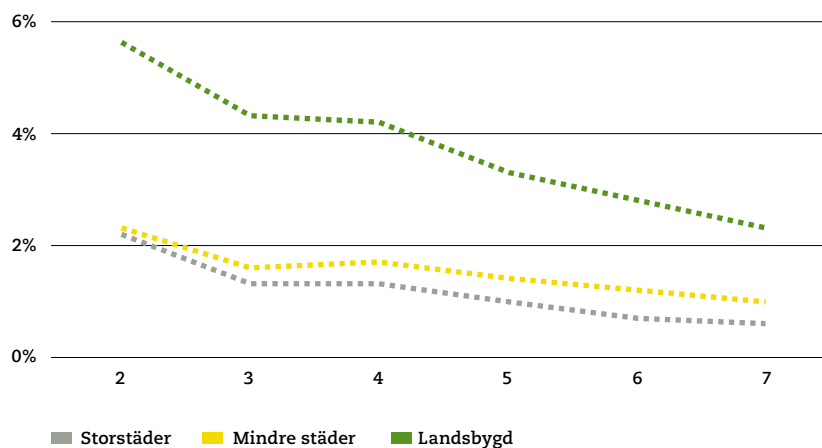
FIGUR 3: VÄLFÄRDSPÅVERKAN AV HÖJD KOLDIOXIDSKATT SOM PROCENT AV OLIKA GRUPPERS INKOMST



Källa: Konjunkturinstitutet 2019

Ett annat sätt att mäta fördelningseffekten är att studera hur stor andel – utifrån dimensionerna inkomst och region – som skulle drabbas av hög välfärdsförlust vid en höjd koldioxidskatt. Konjunkturinstitutet (ibid) redogör för beräkningar som visar att andelen med hög välfärdsförlust är väsentligt större på landsbygden och särskilt bland låg- och medelinkomsttagare på landsbygden.

FIGUR 4: ANDEL MED HÖG VÄLFÄRDSPÅVERKAN AV HÖJD KOLDIOXIDSKATT I OLIKA GRUPPER



Källa: Konjunkturinstitutet 2019, hög välfärdsförlust definieras som att kostnaden ökar med över två procent av inkomsten vid höjning av koldioxidskatten

2.3 KLIMATÅTERBÄRING

I flera länder förs en diskussion om hur miljö- och klimatskatter kan kombineras med fördelningspolitiska ambitioner. I Frankrike har protester från de gula västarna stimulerat diskussioner om hur ekonomiska incitament kan bli mer fördelningspolitiskt acceptabla. En modell som lyfts fram är en klimatåterbäring (se till exempel Bureau med flera 2019) där hela skatteintäkten från en koldioxidskatt delas ut till befolkningen med fokus på låginkomsttagare och landsbygd. Beräkningar indikerar att en sådan klimatåterbäring skulle kunna få en positiv fördelningsprofil.

Kanada har som första land påbörjat arbetet med att införa en klimatåterbäring. Systemet ser olika ut i landets delstater men ska ha det gemensamma att 90 procent av intäkterna från den avgift på koldioxid som införs ska delas ut. Denna återbäring ska betalas ut en gång om året genom att den årliga summan dras av vid skattedeklarationen. Återbäringen ska vara lika för alla medan avgiften på koldioxid avspeglar utsläppen. Men problemet kvarstår att ekonomiskt svagare grupper på landsbygden kan behöva bära en större börda än urbana invånare. Reformen har också mött kritik från miljöorganisationer som menar att intäkterna i stället för att delas ut borde gå till klimatinsatser (Goldman och McVeigh 2019).



I Frankrike har protester från de gula västarna stimulerat diskussioner om hur ekonomiska incitament kan bli mer fördelningspolitiskt acceptabla

2.4 TRADITIONELL GRÖN SKATTEVÄXLING – EN OMÖJLIG IDÉ

Grön skatteväxling var en idé som rönnte betydande uppmärksamhet kring millennieskiftet. Modellen diskuterades politiskt och utreddes av bland andra Skatteväxlingskommittén (1997). Kommittén visade att skatteväxling inte var samhällsekonomiskt lönsam och därtill behäftad med fördelningspolitiska problem med negativa effekter för låginkomsttagare och landsbygd. Trots detta landade majoriteten av politikerna i kommittén i en vagt positiv syn på grön skatteväxling.

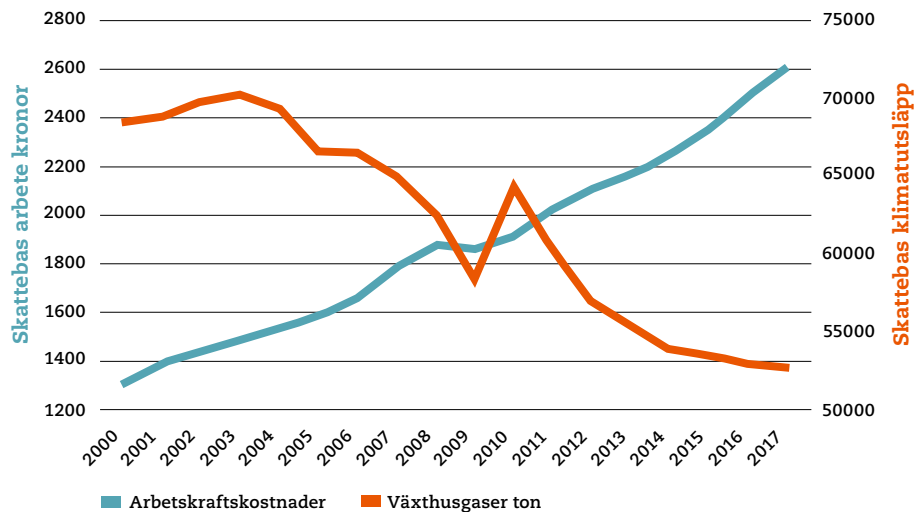
Grön skatteväxling kom sedan att bli en viktig del av det rödgröna samarbetet 2000–2006 och totalt ”växlades” cirka 15 miljarder under dessa år genom höjda miljöskatter och sänkta skatter på arbete.

Grön skatteväxling avslutades i och med Alliansens budgetproposition 2007. Där man lakoniskt konstaterade att ”Miljövinster av den gröna skatteväxlingen har i den utformning den getts varit begränsade och har sammantaget givit välfärdsluster för samhälle och hushåll. Den har också inneburit en kraftig höjning av bland annat elpriserna för hushållen. De sänkningar av skatten på arbete som skett har också varit ineffektiva vad gäller effekter på drivkrafterna att arbeta. Mot denna bakgrund anser regeringen att den gröna skatteväxlingen bör avbrytas.” Men i det så kallade Januariavtalet återupp-

väcktes modellen och i avtalet slås det fast att en ”kraftfull grön skatteväxling ska genomföras”.

Huvudinvändningarna mot grön skatteväxling är och har varit att det inte är möjligt att långsiktigt sänka skatten på en stabil skattebas (arbete) och ersätta detta med höjd skatt på en instabil skattebas (utsläpp) utan att försvaga skatteintäkterna. Denna grundläggande invändning kan illustreras med figur 5 som visar att skattebasen arbete kraftigt ökat samtidigt som skattebasen klimatutsläpp kraftigt har minskat under 2000-talet. Utvecklingen av skattebaserna indikerar hur kraftigt den skatteväxling som skedde i början på 2000-talet har urholkats och i realiteten blivit en skattesänkning.

FIGUR 5: UNDERLAGET FÖR SKATT PÅ ARBETE RESPEKTIVE KLIMATUTSLÄPP



Källa: SCB och egna beräkningar

Givet utvecklingen av skattebaserna är grön skatteväxling inte en fungerade långsiktig metod för att nå höga klimatmål. Men däremot är skatter ett viktigt instrument för att fortsätta och snabba på minskningen av klimatutsläpp. Om en skatteväxling ska ske, från en minskande bas, så bör den i stället ske till en bas som också är tillfällig och/eller minskande.

Klimatskatter som medverkar till att förbättra fördelningsprofilen på finanspolitiken torde vara i linje med den uttalade ambitionen i Januariavtalet om en skattereform som medverkar till att ”utjämna dagens växande ekonomiska klyftor”. Även om klimatskatter naturligtvis endast på marginalen kan utjämna de ekonomiska skillnaderna.

2.5 SVERIGES KLIMATUTSLÄPP

År 2018 uppgick de svenska inhemska klimatutsläppen till cirka 52 miljoner ton. Utsläppen har minskat med mer än 1/4 mellan åren 1990 och 2018. Men redan innan hade viktiga insatser genomförts för att minska klimatutsläppen, inte minst genom utbyggnaden av vattenkraft och kärnkraft.

Industrin står för cirka en tredjedel av Sveriges totala utsläpp av växthusgaser. Några enskilda företag inom stålindustrin, cementtillverkning och raffinaderi står för en mycket hög andel av industrins totala utsläpp i dagsläget. SSAB är den aktör som står för de största utsläppen och producerar ungefär 1/10 av Sveriges totala utsläpp. Några industrisektorer har genomfört åtgärder som medfört betydande minskade utsläpp, inte minst pappers- och massaindustrin.

Industrins utsläpp är endast mycket begränsat beskattade då utsläppen i stället i huvudsak styrs via så kallade utsläppsrätter. Systemet med utsläppsrätter är numera europeiska *European Union Emissions Trading System – EU ETS*. Ett utsläppstak sätts för hur stora de totala utsläppen från företagen i systemet. Handel med utsläppsrätter från företag som har lägre kostnader. Taket sänks successivt med cirka två procent per år för att på så sätt minska utsläppen. När systemet med utsläppsrätter introducerades blev tillgången för stor och utsläppen därmed alldeles för billiga.

LO har i sitt miljö- och klimatpolitiska program (2018) lyft fram behovet av olika former av offentliga ”klimatinvesteringar” för att skynda på omställningen inom industrin, till exempel genom offentlig upphandling av ”grön cement”.

Även utsläpp från transporter svarar i dag för ungefär en tredjedel av Sveriges totala utsläpp. Huvuddelen av de växthusgaser som släpps ut från transportsektorn kommer från personbilar och tunga fordon inom vägtrafiken.

Från mitten av 1990 och fram till finanskrisen låg de samlade utsläppen från personbilar ganska konstant, trots ökande trafik. Därefter har de samlade utsläppen från persontrafiken minskat varje år utom ett. Men den genomsnittliga bränsleförbrukningen bland personbilar som registrerades i Sverige under 2017 och 2018 var högre än föregående år. Det visar att omställningen av fordonsflottan går åt fel håll och speglar bland annat hög försäljning av SUV:ar, att diesel ersätts av bensin samt att utvecklingen och tillverkningen av elbilar har otillräcklig fart.

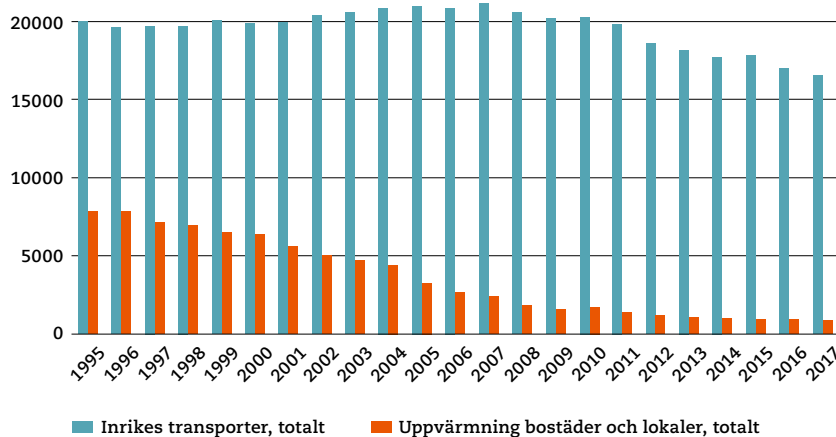
Samtidigt som transportsektorns utsläpp är fortsatt stora, även om en minskning skett de senaste tio åren, så kan man konstatera



Men den genomsnittliga bränsleförbrukningen bland personbilar som registrerades i Sverige under 2017 och 2018 var högre än föregående år. Det visar att omställningen av fordonsflottan går åt fel håll och speglar bland annat hög försäljning av SUV:ar, att diesel ersätts av bensin samt att utvecklingen och tillverkningen av elbilar har otillräcklig fart.

att Sverige har haft en fantastisk utveckling för utsläppen från uppvärmning av bostäder och lokaler. Sedan mitten på 1990-talet har utsläppen av växthusgaser från uppvärmning minskat med närmare 90 procent.

FIGUR 6: TRANSPORTER OCH UPPVÄRMNING, TOTALA VÄXTHUSGASER



Källa: SCB

Enligt Naturvårdsverket (2019) så är det övergången från oljeeldning för uppvärmning av bostäder och lokaler till biobränslebaserad fjärrvärme som ligger bakom mycket av denna utveckling. Även bättre tillgång till andra alternativ till fossila bränslen, via värmepumpar och pellets pannor, har påverkat utvecklingen samt olika åtgärder för ökad energieffektivitet har bidragit till utsläppsminskningen.

2.6 HUR BÖR EKONOMISKA INCITAMENT ANVÄNDAS FÖR ÖKAD KLIMATOMSTÄLLNING?

Sveriges klimatutsläpp är med 1/3 vardera koncentrerad till industrin och inrikes transporter. Det är således dessa två områden som behöver stå i centrum om Sverige ska klara av att nå sina höga klimatmål.

Industrins utsläpp styrs sannolikt fortsatt bäst genom att utveckla programmet med utsläppsrätter, i kombination med betydande offentliga investeringar i infrastruktur, forskning och innovativ upphandling. Det finns anledning att överväga metoder för att öka klimatbeskattningen av varor som konsumeras i Sverige och EU men som produceras i andra delar av världen. Klimattullar skulle kunna ha flera potentiella positiva effekter. Den viktigaste effekten är att det skulle öka trycket på länder utanför Europa att öka sina klimatambitioner. Men klimattullar skulle också kunna bidra till att förbättra fördelningsprofilen då mycket av de utsläpp som höginkomsttagare orsakar inte i dag belastas med

skatter. Dessutom skulle klimattullar öka möjligheten att ställa om europeisk industri utan att minska konkurrenskraften mot omvärlden.

Den nya EU-kommissionen har utlovat en europeisk grön giv som också innehåller förslag om klimattullar. Enligt Harry Flam (2019) så är det möjligt men osäkert om att ett sådant system är förenligt med nuvarande internationella handelsregler. Flam menar att möjligheterna för att lyckas införa ett effektivt system med klimattullar skulle kunna öka om det (i) görs avdragbart mot betald koldioxidskatt i produktionsland samt att (ii) EU har färre egna undantag inom regleringen av koldioxidintensiv industri.³

Det är tydligt att transportsektorn behöver öka takten i omställningen. För att lyckas med detta behöver ökade ekonomiska incitament riktas mot sektorn. I det klimatpolitiska ramverket framgår att år 2030 ska utsläppen från inrikes transporter ha minskat med 70 procent jämfört med 2010. För att uppnå klimatmålen inom transportsektorn via ekonomiska incitament för drivmedlet krävs en mycket betydande höjning av pumppriserna. Konjunkturinstitutet (2019)⁴ beräknar att pumppriserna behöver tre till fyrdubblas fram till 2030. En prisökning av denna storlek skulle få stora fördelningspolitiska konsekvenser, vilket redovisas i kapitel 2.2. Att genomföra koldioxidskattehöjningar av den omfattning som krävs för att nå klimatmålen inom transportsektorn skulle möta stort politiskt motstånd.

Bränslebeskattning är redan i dag det främsta ekonomiska styrmedlet för omställningen av transportsektorn. Men kompletteras med bland annat reduktionsplikt, vilket är ett krav på inblandning av biobränsle i bensin och diesel, och bonus-malus-systemet som ger en förhöjd skatt för nya bilar med större utsläpp medan bilar med mindre utsläpp får en bonus.

Klimatåterbäring är en modell som har lyfts fram för att öka stödet för koldioxidskatt och dylika negativa ekonomiska incitament. Men det är svårt att se att detta skulle vara en lämplig metod för Sverige då det i stor utsträckning skulle bli en överföring från landsbygd, som bär en högre skattebörda, till storstaden. Den gröna skatteväxlingen kommer inte heller att förbättra fördelningsprofilen. Tvärtom kan den försämra profilen i den utsträckning ökade intäkter från koldioxidskatt används för att finansiera det skattebortfall som uppkommer av avskaffad värnskatt och nya sänkta marginalskatter.



För att uppnå klimatmålen inom transportsektorn via ekonomiska incitament för drivmedlet krävs en mycket betydande höjning av pumppriserna. Konjunkturinstitutet (2019) beräknar att pumppriserna behöver tre till fyrdubblas fram till 2030.

³ Även om klimattullar skulle anses stå i strid med nuvarande handelsregler så finns internationella undantagsklausuler som länder eventuellt skulle kunna åberopa med hänvisning till klimatförändringarnas stora negativa effekter.

⁴ Konjunkturinstitutets (2019) rapport vilar tungt på beräkningar från en artikel i Economics of Transportation från Eliasson och Swärdh

Min slutsats är att höjd koldioxidskatt behöver kompletteras med andra ekonomiska incitament som har god träffsäkerhet men en bättre fördelningsprofil.

En möjlig modell är att införa en klimatväxling där höjd skatt och avgifter på klimatpåverkan finansierar ekonomiska subventioner som minskar utsläppen på andra klimatområden. En sådan växling inom klimatskatteområdet bör kombineras med en fördelningspolitisk analys där nya skatter och avgifter riktas mot höginkomsttagares beteende. Den tillfälliga intäkt som uppstår används för att finansiera tillfälliga bidrag eller skattereduktioner för att möjliggöra nya beteenden och konsumtionsmönster hos låg- och normalinkomsttagare. Förslaget redovisas mer ingående i kapitel 3.

3 NY MODELL FÖR KLIMATVÄXLING

3.1 TEORETISK TANKERAM FÖR EN HÅLLBAR KLIMATVÄXLING

Tankeramen är att växla intäkter från ett negativt skatteincitament (piska) till ett positivt skatteincitament (morot).

Piskan består av en **ökad beskattning** och andra ekonomiska avgifter för att minska användandet av en transportprodukt med betydande negativa klimatutsläpp. Transportprodukten identifieras utifrån en fördelningspolitisk analys där personer med goda inkomster i urban miljö ska beskattas hårdare.

De intäkter som uppstår tillfälligt på grund av den ökade beskattningen ska användas för att finansiera en morot i form av **minskad beskattning** eller andra subventioner i syfte att minska användandet av en transportprodukt med betydande negativa klimatutsläpp. Transportprodukten identifieras utifrån en fördelningspolitisk analys där personer med låga eller normala inkomster utanför storstäderna ska få en ökad köpkraft via höjda skatteavdrag/bidrag.

Skatteväxlingen har en permanent positiv klimateffekt men endast en temporär positiv fördelningseffekt då skatten kommer att medföra ett permanent ändrat beteende.

Denna teoretiska tankeram kan användas på flera områden. Här väljer jag att sätta fokus på en möjlighet: att kraftigt minska antalet äldre bilar med betydande klimatutsläpp och finansiera denna utfasning med en ny beskattning av bilkörning i storstädernas innerstadsmiljö.

Men tankeramen skulle även kunna appliceras på andra områden såsom beskattningen av kollektiva transportslagen som flyg och buss/tåg.

3.2 EXEMPEL KLIMATVÄXLING: NY SKROTNINGSPREMIE FINANSIERAD AV BILKÖRNING I STORSTÄDER

I dag saknas ekonomiska incitament att skrota äldre bilar. Mellan 1975 och 2007 utgick en mindre ersättning till bilägaren vid skrotning. I samband med att skrotningspremien försvann så tillkom ett producentansvar där bilförsäljare och biltillverkare ska stå för skrotningskostnaden om bilen går till ett skrot. Avskaffandet av skrotningspremien verkar ha påverkat viljan att skrota bilar.



**Avskaffandet av skrotningspremi-
er verkar ha påverkat
viljan att skrota bilar.**

**Tidningen Motor (2018)
rapporterar att skrotnings-
intygen sjönk med 35
procent mellan 2006 och
2016 samtidigt som antalet
bilar som är registrerade
som avställda blir allt fler.**

Tidningen Motor (2018) rapporterar att skrotningsintygen sjönk med 35 procent mellan 2006 och 2016 samtidigt som antalet bilar som är registrerade som avställda blir allt fler.

I slutet av 2018 fanns det enligt SCB cirka 670 000 bilar med registreringsår 2000 eller tidigare som är i trafik. Av dessa är cirka 570 000 ägda av privatpersoner och övriga av juridiska personer.

Värdet på bilar från år 2000 eller tidigare är ofta lågt. En enkel genomgång av sajten ”bytbil” visar att ungefär 25 procent av de vanliga personbilarna med tillverkningsår 1980–2000 som är till försäljning har ett pris på 10 000 kronor eller lägre och mer än hälften av bilarna som är till försäljning kostar 20 000 kronor eller mindre.

Mitt tentativa förslag är att inför en tillfällig skrotningspremie införs om 10 000 kronor. Skrotningspremi-
er kan utformas som en skattereduktion avdragbar för privatpersoner där krav ställs på att det finns en skatt att reducera.

En skrotningspremie har potential att ge både en välfärds- och en miljöeffekt.

En välfärdseffekt uppstår av att värdet på äldre bilar skulle öka tillfälligt då det alltid skulle löna sig bättre att skrota en bil än att sälja den för under 10 000 kronor. En höjning av priset för de billigaste bilarna skulle sannolikt dessutom ha en viss överspillningseffekt för bilar som har ett värde som ligger nära men över 10 000 kronor. En rimlig förutsägelse är att bilägare som har en billig bil ofta har lägre inkomster än bilägare som har en dyrbar bil. En skrotningspremie skulle därmed vara mer gynnsam för grupper med lägre inkomster.

En påtaglig miljöeffekt uppstår av utskrotningen av bilar. I avvägningen mellan att behålla och skrota sin bil så kommer alternativet skrotning att bli mer attraktivt. Eftersom skrotningspremi-
er görs tillfällig så finns starka incitament att verkligen skrota bilen.

För att undvika import av äldre bilar så kan krav ställas på att bilen ska varit i trafik i minst tre år i Sverige. Avställda bilar bör inte omfattas då dessa inte

bidrar med klimatutsläpp. Men det är sannolikt rimligt att av andra miljöskäl rikta någon form av premie för att skrota ut också dessa bilar.

Kostnaden för reformen är naturligtvis avhängig antalet bilar som skrotas. Om 250 000 bilar, det vill säga knappt hälften av de äldre bilarna som är i trafik, skrotades under de år som skrotningspremie finns på plats så skulle den statsfinansiella kostnaden uppgå till 2,5 miljarder kronor.

Klimat-effekten av reformen kan bli betydande då äldre bilar har omfattande klimatutsläpp. Sedan 1990 har koldioxidutsläppen per kilometer för nya fordon närmare halverats och en bil från år 2000 har ungefär 200 gram utsläpp per kilometer jämfört med dagens nivå för en ny bil om cirka 120 gram.

Den positiva klimat-effekten av skrotningspremien kommer att minska om de skrotade bilarna påtagligt driver på nybilsköp. Det är rimligt att anta att en viss kedjeeffekt uppstår av utskrotning av äldre bilar, där några av de som skrotar en bil köper en något nyare bil av någon som själv i ett annat led köper en ny bil. Vid en implementering av en skrotningspremie behöver en djupare studie genomföras för att eventuellt bredda eller smalna vilka typer av fordon och årsmodeller som bör omfattas av skrotningspremien. Sannolikt kan effekten av reformen förstärkas om den kombineras med andra relevanta insatser så som utbyggd kollektivtrafik.

Den positiva välfärdseffekten av klimatväxlingen kvarstår oavsett om en bilägare köper en nyare bil eller använder skrotningspremien på annat sätt.

Skrotningspremien skulle kunna finansieras inom en skatteväxling som lägger kostnaden på persontransporter i storstaden. Det finns flera skäl att rikta de negativa skatteincitamenten mot persontransporter i storstaden.

Höjda skatter och avgifter på persontransporter i storstäder träffar en grupp som, nästan, alltid har alternativa transportmöjligheter. Detta då storstaden är tät och har korta avstånd samt har en välutbyggd kollektivtrafik. En höjd skatt på persontransporter i storstäder har ungefär samma styrande effekt som en koldioxidskatt men drabbar inte landsbygd.

Skatten bör riktas mot bilkörning i de största städerna och skulle till exempel i Stockholm primärt omfatta bilkörning innanför tullarna och några angränsande områden. Skatten bör endast riktas mot biltransporter där fordonet drivs av fossila bränslen.



Skrotningspremien skulle kunna finansieras inom en skatteväxling som lägger kostnaden på persontransporter i storstaden. Det finns flera skäl att rikta de negativa skatteincitamenten mot persontransporter i storstaden.

I en framtid skulle det mest träffsäkra vara att införa en kilometerskatt på bilkörning i stadsmiljöer. Men en sådan lösning skulle i dagsläget väcka diskussioner om teknikval och teknikkostnader.

I stället bör en enkel modell väljas där tekniken med trängselskatt introduceras på ett flertal sträckor i innerstadsmiljö. I Stockholm vars innerstad har ett antal broar som trafikådror så är en sådan skatt relativt enkelt att få plats.

Skattens nivå är avhängigt hur snabbt skrotningspremien ska finansieras och hur många storstadsområden som ska omfattas. Men som illustration så beräknar Trafikverket (2017) att en trängselskatt om 15 kronor på Centralbron, Västerbron, broarna vid Slussen samt på av- och påfarter till Essingeleden skulle ge ungefär en årlig intäkt på en kvarts miljard kronor.

AVSLUTANDE SAMMANFATTNING

Rapporten har haft som ambition att ge en tankeram för skattesystemets roll för klimatomställningen. En central poäng i rapporten är att fördelnings-effekter bättre behöver beaktas när ekonomiska styrmedel används. Ekonomiska styrmedel som uppfattas som rättvisa har större möjlighet att politiskt förverkligas samtidigt som de bidrar till att förbättra den generella fördelningsprofilen på skattesystemet.

I dag uppgår de svenska klimatutsläppen till cirka 52 miljoner ton år 2018. Industrin respektive inrikes transporter står för en cirka en tredjedel vardera av Sveriges totala utsläpp och all annan verksamhet står tillsammans för den sista tredjedelen. Om Sverige ska nå sina ambitiösa klimatmål så är det således genom ökade insatser mot industrin och transportsektorn dessa kan förverkligas. Rapporten konstaterar att industrin i dag i huvudsak täcks av systemet med utsläppsrätter. Klimattullar kan vara ett bra komplement till utsläppsrätter men det är i dag oklart om det går att införa ett sådant system.

Idéen om grön skatteväxling har återuppväckts i och med Januariavtalet. Men grön skatteväxling är i praktiken omöjligt om skatteintäkternas reala värde ska bibehållas, detta då man inte kan permanent kan växla en stabil skattebas (arbete) mot en minskande skattebas (utsläpp). Den gröna skatteväxlingen är således till hela sin konstruktion egentligen en skattesänkning.

Koldioxidskatten har varit och är ett avgörande verktyg för klimatomställningen i Sverige. Men skatten har en fördelningsprofil som framförallt slår snett mellan landsbygd och storstad.

Koldioxidskatten kommer vara fortsatt central för omställningen i Sverige. Men rapporten förespråkar att koldioxidskatten kompletteras med en klimat-



Industrin respektive inrikes transporter står för en cirka en tredjedel vardera av Sveriges totala utsläpp och all annan verksamhet står tillsammans för den sista tredjedelen.

växling där negativa ekonomiska incitament för höginkomsttagare i storstäder finansierar positiva ekonomiska incitament för låg- och medelinkomsttagare utanför storstäderna. En sådan växling kan därmed bidra till att dämpa inkomstklyftorna i Sverige.



Eftersom skrotningspremien görs tillfällig så finns starka incitament att verkligen skrota bilen. Klimateffekten av reformen kan bli betydande då äldre bilar har omfattande klimatutsläpp.

I texten har jag utvecklat ett exempel på hur denna modell kan användas med en ny skrotningspremie som finansieras av trängselskatt i stadsmiljö. I kortet så införs en tillfällig skrotningspremie om 10 000 kronor. En välfärdseffekt uppstår av att värdet på äldre bilar stiger samtidigt uppstår en miljöeffekt då alternativet skrotning bli mer attraktivt. Eftersom skrotningspremien görs tillfällig så finns starka incitament att verkligen skrota bilen. Klimateffekten av reformen kan bli betydande då äldre bilar har omfattande klimatutsläpp. Sedan 1990 har koldioxidutsläppen per kilometer för nya fordon närmare halverats och en bil från år 2000 har ungefär 200 gram utsläpp per kilometer jämfört med dagens nivå för en ny bil om cirka 120 gram.

Skrotningspremien skulle kunna finansieras inom en skatteväxling som lägger kostnaden på persontransporter i storstaden. Höjda skatter och avgifter på persontransporter i storstäder träffar en grupp som, nästan, alltid har alternativa transportmöjligheter. Detta då storstaden är tät och har korta avstånd samt har en välutbyggd kollektivtrafik. En höjd skatt på persontransporter i storstäder har ungefär samma styrande effekt som en koldioxidskatt men drabbar inte landsbygd.

Men min klimatväxlingsmodell kan utvidgas även till andra områden. Andra växlingar som kan övervägas är ökad beskattning av inrikesflyg i södra Sverige och ökade ekonomiska subventioner av kollektivtrafik och ombyggnad av bilar till drift med mindre klimatutsläpp.

KÄLLFÖRTECKNING

- Bureau, Dominique m.fl (2019) *A Proposal for the Climate: Taxing Carbon not People*, French Council of Economic Analysis
- Budgetpropositionen för 2007 (2006)
- Chancel, L. and T. Piketty (2015), *Carbon and inequality: From Kyoto to Paris. Trends in the global inequality of carbon emissions (1998–2013) & Prospects for an equitable adaptation fund*, Paris School of Economics
- Flam, Harry (2019), artikel, *Koldioxidtullar i EU: problematiska men motiverade*, Sieps
- Goldman, Mattias och Kahlin McVeigh, Mette (2019), *Klimatåterbäring – visar Kanada vägen?*, Fores Policy Brief
- Hägglom, Vera (2018), artikel *Skrotningspremien*, Motor nummer 8
- Konjunkturinstitutet (2019) *Transportsektorns klimatmål Årlig rapport 2019*
- LO (2018) *LOs miljö- och klimatpolitiska program. En investeringsledd nationell klimatpolitik.*
- Martinsson, Gustav och Fridahl, Mathias (2018), *Svensk koldioxidskatt 1991–2017* Fores Policy Brief
- Naturvårdsverket (2019), hemsida
- SCB (2019), statistik miljöskatter
- SCB (2019), statistik växthusgaser
- Skatteväxlingskommittén (1997), SOU 1997:11
- Trafikanalys, statistik fordon 2018, <https://www.trafa.se/vagtrafik/fordon/>
- Trafikverket (2017) *Hur kan trängselskatten förändras i Stockholmsregionen? Underlag till Sverigeförhandlingen*
- Trafikverket (2018) *PM Minskade utsläpp men snabbare takt krävs för att nå klimatmål*

Tankesmedjan

Tiden vill stimulera progressiv debatt kring de avgörande utmaningar som samhället står inför: klimatomställning, trygghet i förändring och minskad ojämlikhet.

Tankesmedjan Tiden vill visa att det är möjligt att driva progressiv politik i en tid som är både globaliserad och lokal. Vi vill visa att en sådan politik varken behöver vara dogmatisk, låst vid sin historia eller ett resultat av kortsiktiga kampanjstrategier och triangulering.

Vi deltar i den politiska debatten, analyserar samhällsproblem, tar fram rapporter med reformförslag och ordnar seminarier.

Tankesmedjan Tiden ger även ut den socialdemokratiska idétidskriften Tiden.



tankesmedjan
TIDEN

tankesmedjantiden.se