

# Vad tycker svenska folket om koldioxidskatten på bensin?

## HENRIK HAMMAR OCH ÅSA LÖFGREN

Henrik Hammar är fil dr i nationalekonomi och arbetar sedan 1 mars 2008 som departementssekreterare vid Finansdepartementet. henrik.hammar@finance.ministry.se

Åsa Löfgren är fil dr i nationalekonomi och verksam forskare (Clipore Scholar) vid Nationalekonomiska institutionen vid Göteborgs universitet. asa.lofgren@economics.gu.se

Vi är tacksamma för kommentarer från Eva Samakovlis och Magnus Sjöström. Artikeln baseras på arbete inom det avslutade forskningsprojektet COPE (Dnr 802-26-01-F) finansierat av Naturvårdsverket och av MISTRA's Climate Policy Research Program (CLIPORE). Henrik Hammars arbete med uppsatsen har gjorts i rollen som forskare vid Konjunkturinstitutets miljöekonomiska enhet. Eventuella åsikter som uttrycks i uppsatsen är författarnas egna.

*Nationalekonomisk teori och empiri har länge visat att användande av miljöskatter, eller andra marknadsbaserade styrmedel såsom utsläppshandel, ofta är överlägsna andra styrmedel för att uppnå miljömål till lägsta samhälls-ekonomiska kostnad. I ett svenskt klimatpolitiskt perspektiv är användande av koldioxidskatten därför av särskilt intresse. Samtidigt har höjningar av koldioxidskatten haft svårt att få folkligt stöd. Syftet med artikeln är att diskutera denna paradox och illustrera vårt resonemang med hjälp av fem olika attitydundersökningar kring koldioxidskatt på bensin i förhållande till privatbilismen.*

Klimatpolitik medför reella kostnader för samhället oavsett utformning.<sup>1</sup> Det klimatpolitiska målet som beslutades under den förra regeringen var att utsläppen av växthusgaser för Sverige år 2020 bör vara 25 procent lägre än utsläppen år 1990 (Regeringens proposition 2005/06:172). Denna nationella ambitionsnivå ligger i linje med vad Vetenskapliga rådet för klimatfrågor (2007) också kommer fram till för år 2020 – givet en fördelningsmodell som bygger på att alla länder beräknat på per capita basis får samma rätt att släppa ut växthusgaser år 2050. Utifrån samma fördelningsmodell innebär detta år 2050 enligt Vetenskapliga rådet för klimatfrågor nationella utsläppsreduktioner om 75–80 procent, för att till år 2100 i stort sett vara 100 procent. Den nyss avslutade Klimatberedningen (SOU 2008:24) skriver att inriktningen är att utsläppen av växthusgaser för Sverige år 2050 bör vara minst 75–90 procent lägre än år 1990 och att de vid seklets slut bör vara nära noll. Utifrån ovanstående är det rimligt att tala om en relativt stor samsyn kring ambitionerna för Sverige beträffande viljan att minska växthusgasutsläppen, i alla fall på lång sikt. Om dessa långtgående mål ska realiseras är det av stor samhällsekonomisk betydelse att de styrmedel som införs för att infria detta stimulerar till en hög kostnadseffektivitet i de åtgärder som vidtas. Att sätta ett gemensamt pris på koldioxidutsläpp, utan för många undantag, är kritiskt för att hålla de samhällsekonomiska kostnaderna till ett minimum.

<sup>1</sup> Det bör inledningsvis betonas att en samhällsekonomiskt effektiv och verkningsfull klimatpolitik förutsätter internationella överenskommelser. Med denna viktiga brasklapp och utgångspunkt hoppas vi att läsaren tolkar vår diskussion om koldioxidskatten som ett medel för att nå ett visst mål och inte som ett argument för eller emot att höja eller sänka koldioxidskatten. Se t ex Carlén (2007) och Östblom (2007) för diskussioner om kostnader för olika utformningar av klimatpolitiken och Brännlund (2007) för en diskussion om kostnaderna av att ”gå före” i miljöpolitiken.

Trots detta är Sverige ett av få länder som infört koldioxidskatt. Även om den svenska koldioxidskatten infördes redan år 1991, och idén bakom miljöskatter går ända tillbaks till år 1920 (Pigou 1920), får koldioxidskatten anses som relativt ovanlig i skattepolitiken i ett internationellt perspektiv. Det ska dock sägas att de flesta länder länge beskattat energiprodukter och på så sätt indirekt också beskattat koldioxid. Koldioxidskattens syfte att påverka beteende skiljer den dock från statsfinansiellt motiverade skatter som t ex energiskatten, vilka idealt sett genererar skatteintäkter utan att påverka beteende.

Det finns en stor samsyn bland nationalekonomer att koldioxidskatter<sup>2</sup> är en kostnadseffektiv väg att gå för att minska koldioxidutsläpp.<sup>3</sup> Samtidigt har höjningar av koldioxidskatten haft svårt att få folkligt stöd. Syftet med artikeln är att diskutera denna paradox och illustrera vårt resonemang med hjälp av fem olika attitydundersökningar kring koldioxidskatt på bensin i förhållande till privatbilismen. I attitydundersökningarna har frågorna kretsat kring höjningar av koldioxidskatten, vilket påverkar pumppriset. Undersökningarnas fokus har inte varit att analysera om koldioxidskattenivån är väl avvägd, eller vilken extra kostnad per liter bensin en koldioxidskatteförändring innebär för enskilda individer. Attitydundersökningarna ger alltså ingen kunskap om vad som är lämpliga koldioxidskattenivåer eller liknande.

Artikeln inleds med att beskriva skillnaden mellan statsfinansiellt motiverade skatter och miljöskatter. Därefter beskrivs kortfattat utvecklingen av den svenska koldioxidskatten för privata biltransporter och bensinpriset vid pump sedan år 1991, varefter beskattning av bensin i ett EU-perspektiv tas upp. Sedan presenteras resultat från fem olika attitydundersökningar. Den första attitydundersökningen visar att koldioxidskatter är ett relativt impopulärt klimatpolitiskt styrmedel. Den andra visar att koldioxidskatten är en relativt populär skatt jämfört med (tio) andra (icke klimatrelaterade) skatter. Den tredje pekar på att populariteten kan bero på om skatten kallas bensin- eller koldioxidskatt. Den fjärde undersökningen mäter attitydförändringar före och efter hösten 2006 då klimatförändringen fick stor medial uppmärksamhet då bl a Al Gore gjorde sitt inträde på den klimatpolitiska arenan med filmen *En oöverbärlig sanning*. Den sista presenterar attityder till ett allt oftare nämnt alternativ till koldioxidskatt – individuella utsläppsrätter. Artikeln avslutas med en sammanfattande diskussion baserad på resultaten från de fem attitydundersökningarna.

<sup>2</sup> Det viktigaste alternativet till koldioxidskatt på drivmedel är att införliva transportsektorns utsläpp i den pågående utsläppshandeln inom EU (koldioxidutsläpp från flygtransporter inom samt till och från EU kommer att införlivas i handeln med utsläppsrätter från år 2012).

<sup>3</sup> Se t ex Gregory Mankiws blogg (<http://gregmankiw.blogspot.com/2006/10/pigou-club-manifesto.html>) för ett nationalekonomiskt upprop till stöd för högre drivmedelsskatter i USA.

# 1. Skillnad på skatter och skatter

## *Statsfinansiellt motiverade skatter och miljöskatter*

Det behövs skatteintäkter i en modern ekonomi där staten ansvarar för produktion av kollektiva varor och där skattesystemet används för att omfördela resurser. En mindre del av detta skatteuttag utgörs i Sverige av skatter som är motiverade av att de korrigerar för marknadsmisslyckande – framför allt miljörelaterade skatter som koldioxidskatten – och genererar välfärdsvinster genom att sätta det samhällsekonomiska priset på visst beteende (t ex utsläpp som kan påverka människa och miljö). Dessa skatter minskar typiskt sett den negativa påverkan som inte marknaden på egen hand klarar av. Intäkterna från dessa skatter är dock långt ifrån tillräckliga för att täcka statens utgiftsbehov, vilket riktar fokus på behovet av statsfinansiellt motiverade skatter. Dessa skatter har en kostnadssida i form av snedvridningar av beteende – välfärdsförluster som uppkommer genom att skatter förändrar relativpriser mellan olika varor och produktionsfaktorer och därmed förändrar konsumtions- och produktionsmönster – som inte är önskvärda sett ur ett samhällsekonomiskt effektivitetsperspektiv.<sup>4</sup> Utifrån ett skattemässigt optimalt beskattningsperspektiv ska samhällsekonomiska välfärdsförluster<sup>5</sup> från beskattning minimeras vilket medför att varor med låg priskänslighet ska beskattas relativt hårt (Ramsey 1927; Diamond och Mirrlees 1971a, b; Mirrlees 1971). En applicering av denna princip medför:

1. Att skattebaser ska vara breda.
2. Att skattesatser ska vara låga, speciellt om beteende kan tänkas påverkas mycket av skatten.
3. Att likformighet och likabehandling i skattehänseende ska eftersträvas, vilket innebär att speciella nedsättningar och undantag i beskattning ska hållas till ett minimum.

Så länge beteendeförändringarna inte är syftet med skatten är det fråga om snedvridningar som skattesystemet ur ett optimalt beskattningsperspektiv ska sträva efter att minimera. I detta sammanhang är likabehandlande av relativt breda skattebaser alltså motiverade.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Se Brännlund och Krström (1998) för en bra textbok i miljöekonomi och Hansson och Norrman (1996) för en bra referens av det svenska skattesystemet och dess effekter. Se också *Skatteverkets årsbok* (2007).

<sup>5</sup> Dessa förluster benämns ibland också överskottsborða, välfärdsbörða, dödviktscostnad. Det bör kanske framhållas att det, naturligtvis, är den nytta samhället får av statliga utgifter, t ex genom omfördelning och produktion av kollektiva varor, som motiverar skatteuttag, och att en optimal beskattning syftar till att säkerställa att denna nytta fås till lägsta samhällsliga kostnad.

<sup>6</sup> En optimal beskattning skiljer sig åt i öppna respektive slutna ekonomier (Christiansen m fl 1994; Bovenberg 1994) och den ökande internationaliseringen motiverar också att det svenska skattesystemet beaktar detta (SOU 2002:47). Detta eftersom skattebaserna allmänt sett blir mer rörliga och därmed mer känsliga för skatteinducerade prisförändringar. Produktiviteten hos olika produktionsfaktorer kan skilja sig åt mellan olika länder och olika sektorer och det kan då vara välfärdshöjande (för ekonomin som helhet) att differentiera beskattning mellan sektorer för att undvika en improduktiv ”förflyttning” av produktionsfaktorer mellan sektorer och länder. I detta perspektiv är det fördelaktigt med breda skattebaser, eftersom det då är möjligt att ha relativt låga skattesatser, vilket medför att effektivitetsförlusterna hålls nere.

En miljöskatt motiveras inte av behovet av skatteintäkter, utan är en skatt som används för att internalisera kostnaden av miljöskadlig verksamhet i produktion och konsumtion och sålunda påverka beteende i mer miljövänlig riktning. Ur ett nationalekonomiskt perspektiv motiveras en miljöskatt av att den kan korrigera för ett marknadsmisslyckande (t ex om utsläpp påverkar miljö och hälsa mer än vad som är samhällsekonomiskt önskvärt). En miljöskatt bör därför, sett utifrån hur den är motiverad, skiljas från statsfinansiellt motiverade skatter. Principen bakom en optimal miljöskatt är att den så träffsäkert som möjligt ska beskatta det som ger upphov till miljöproblemet. Detta kan i praktiken innebära höga skatter på smala skattebaser, dvs denna princip skiljer sig starkt från fiskalt optimala skatter.

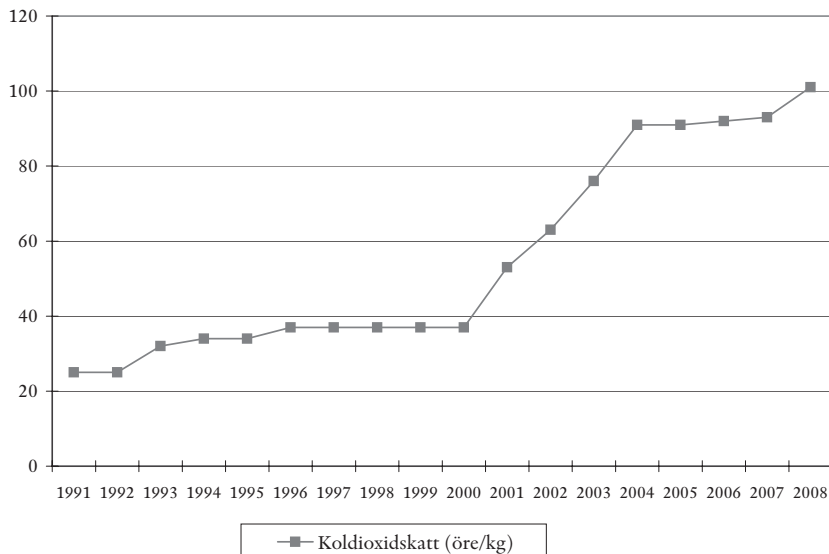
En *optimal* miljöskatt sammanfaller med den samhällsekonomiskt effektiva nivån på utsläpp och kan definieras som den skatt på utsläpp (alt annan skattebas som genererar externa kostnader som inte är internaliserade av marknaden) som krävs för att den optimala nivån på utsläpp ska nås, en s k pigouskatt (Pigou 1920). Optimala miljöskatter är emellertid svåra att tillämpa i praktiken, bl a på grund av osäkerheten i de förväntade samhällseliga intäkterna (t ex bättre miljö) och dels eftersom skatten, teoretiskt sett, bör förändras allteftersom den marginella skadekostnaden och den marginella åtgärds-kostnaden förändras (se t ex Baumol och Oates 1988; Kolstad 2000).

Det är emellertid relativt enkelt att utforma styrmedel med egenskaper som gör att kostnadseffektiva åtgärder stimuleras (Söderholm och Hammar 2005). Koldioxidskatten bidrar med en incitamentsstruktur som stimulerar till kostnadseffektivitet. Detta främst beroende på att den beskattar precis det den är avsedd att påverka, vilket gör att den som betalar koldioxidskatten i större utsträckning beaktar de samhällsekonomiska kostnaderna av att släppa ut koldioxid.

Det är alltså i ett samhälleligt kostnadseffektivitetsperspektiv som koldioxidskatten har sin logiska grund. Och det är synligheten/tydligheten i form av att man betalar för varje kilo koldioxid man släpper ut i kombination med att det är de som har bäst kunskap om vilka åtgärder som är mest lönsamma som också fattar beslut om hur utsläppen kan minska som bidrar till kostnadseffektiviteten.

Koldioxidskatten är alltså att betrakta som en miljöskatt i pigouviansk anda, eftersom den prissätter koldioxidutsläppen och låter marknaden anpassa sig till ett pris som syftar till att bättre avspegla den samhälleliga kostnaden av att släppa ut koldioxid. Koldioxidskatten är dock i Sverige samtidigt statsfinansiellt intressant, eftersom den ger upphov till avsevärda intäkter (ca 25 miljarder kr år 2006), vilket sätter den sett till storleken av skatteintäkter i en särställning jämfört med andra miljöskatter (som sammanlagt uppgår till ca 1,4 miljarder kr år 2006). Jämfört med de totala skatteintäkterna, som fastställts till ca 1 356 miljarder kr år 2005, utgör koldioxidskatteintäkterna knappt 2 procent (Skatteverket 2007).

Figur 1  
Utveckling av  
koldioxidskatten  
1991–2008, öre per  
kilogram koldioxid



Källa: Energimyndigheten (2006a,b, 2007) och Finansdepartementet (2008).

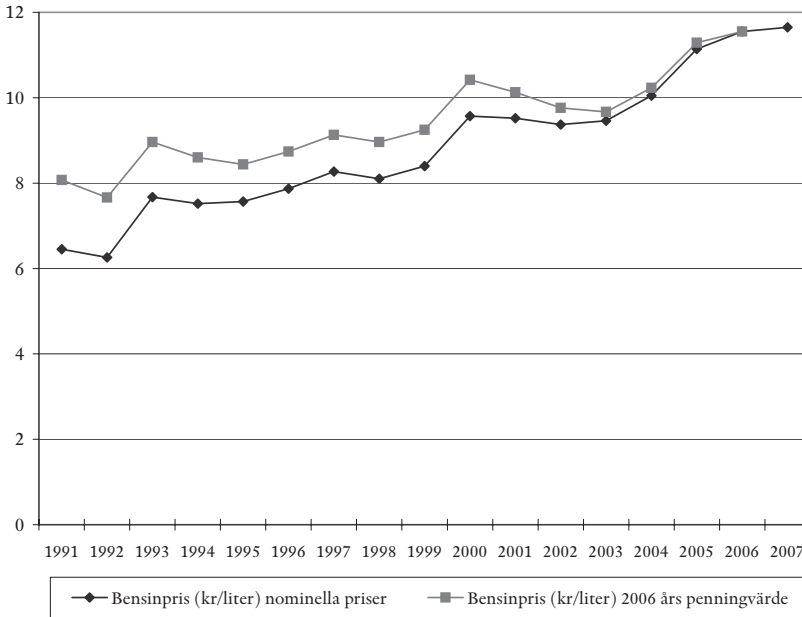
### Hur har den svenska koldioxidskatten utvecklats?

Koldioxidskatten ingår som en del av energibeskattningen, vilken regleras i Lagen om skatt på energi (1994:1776).<sup>7</sup> Koldioxidskatten infördes år 1991 och uppgick då till 25 öre per kilogram koldioxid, motsvarande 0,58 kr per liter bensin. Den har sedan dess höjts i flera omgångar och den generella nivån på koldioxidskatten uppgår år 2008 till 101 öre per kilogram, motsvarande 2,34 kr per liter bensin.<sup>8</sup> Koldioxidskattens utveckling illustreras i figur 1. Den generella nivån sammanfaller med den nivå som hushållen betalar för utsläpp av koldioxid och påverkar alltså priset på drivmedel. Som kan utläsas i figuren har koldioxidskatten varit relativt konstant från dess införande fram till perioden 2000–04 då den höjdes markant, varefter den åter har varit relativt konstant.

Koldioxidskatten är dock bara en del av bensinpriset, som består av produktkostnad, bruttomarginal för oljebolag, energiskatt och moms. I figur 2 ser vi att de stora höjningarna av koldioxidskatten mellan år 2000 och

<sup>7</sup> Energibeskattningen behandlar också bl a regler om nedsättning av och undantag av energi och koldioxidskatt, vilka i huvudsak gäller industri och energiproduktion. Dessa regler lämnas utanför diskussionen nedan, men är naturligtvis av stor betydelse i ett bredare samhällsekonomiskt perspektiv.

<sup>8</sup> Koldioxidskatten ingår också i drivmedelspriset för diesel och beräknas, likformigt, på motsvarande sätt som för bensin. Eftersom det fossila kolinnehållet i en liter diesel är större än i en liter bensin blir koldioxidskatten per liter bränsle högre för diesel och uppgår till 0,72 kr per liter diesel år 1991 och 2,89 år 2008. Det kan nämnas att energiskatten är lägre per energienhet för diesel än för bensin, vilket innebär att den totala dieselskatten (för år 2008: 4,16 kr per liter för den bästa miljöklassen, exklusive moms) är lägre än motsvarande bensinskatt (för år 2008: 5,29 kr per liter för den bästa miljöklassen, exklusive moms). Energiskatten tas alltså inte ut på ett likformigt sätt.



Figur 2  
Utveckling av bensinpriset (95 oktan) i reala och nominella termer, årsmedeltal 1991–2007

Källa: SPI (2008).

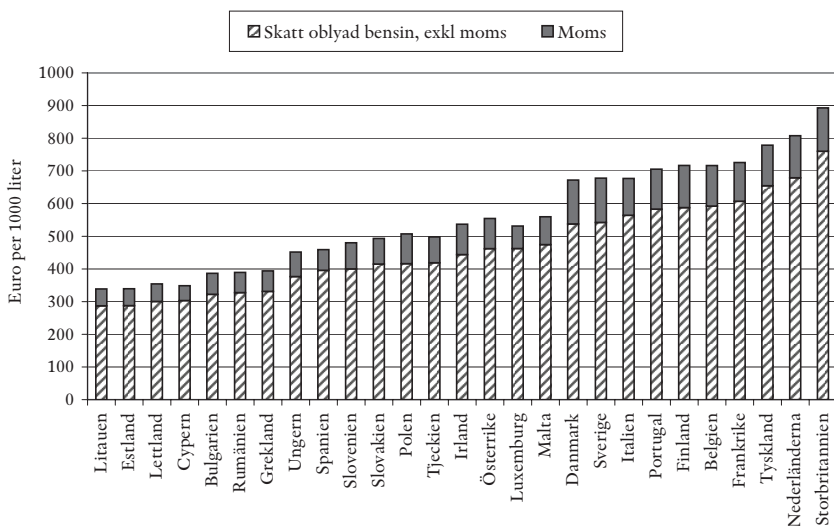
2004 inte motsvarades av motsvarande höjningar av pumppriset. Framför allt förklaras detta av att oljepriset sjönk under dessa år, men det är också en följd av att energiskatten på bensin sänktes. Det framgår också att sett över hela perioden så har bensinpriset ökat både i nominella och i reala termer och uppgår till, inklusive moms, 11,65 kr per liter år 2007. I februari 2008 uppgick månadsgenomsnittet för 95-oktanig bensin till 12,46 kr per liter.

### Beskattning av bensin i ett EU-perspektiv

I figur 3 presenteras den totala beskattningen av bensin oavsett om skatten kallas energi- eller koldioxidskatt, inklusive och exklusive moms, inom de olika EU-länderna. Koldioxidskatt ingår alltså i staplarna i figuren, en skatt som bara Sverige, Danmark och Finland har av EU-länderna. Vi ser också att Sverige tillsammans med sina nordiska grannar, Italien, Belgien, Portugal och Frankrike alla ligger i det övre skiktet och ungefär på samma nivå, samt att Tyskland, Nederländerna och Storbritannien utmärker sig som länder med klart högst bensinskatt. Det kan också noteras att om Sverige skulle ta bort koldioxidskatten, vilken år 2007 uppgick till ca 42 procent av punktskatten för miljöklass 1 bensin, skulle detta innebära att Sverige skulle tillhöra lågskatteländerna i EU avseende bensinskatter. Nivån skulle dessutom understiga EGs minimiskattesats om 359 euro per 1 000 liter.

Sett till incitamenten att minska bensinkonsumtionen har det mindre betydelse om skatten på bensin kallas energiskatt eller koldioxidskatt. Detta eftersom koldioxidutsläppen (så länge de inte separeras i samband med för-

Figur 3  
Skatt på oblyad bensin i EU den 1 juli 2007 (1 euro= SEK 9,3317)



Källa: European Commission (2007), samt egen bearbetning.

bränning) är direkt korrelerade med bränslets kolinnehåll – en liter bensin ger vid förbränning upphov till ca 2,32 kg koldioxid. En viktig slutsats i sammanhanget är att även om det är sant att Sverige har en hög koldioxidskatt innebär detta inte att Sverige har högst bensinskatt i EU, eller att incitamenten att minska koldioxidutsläppen från bensinbilar är störst i Sverige. En annan aspekt som bör komma ihåg vid länderjämförelser är att inkomstnivåerna skiljer sig mellan länder, vilket innebär att en till synes låg skatt i exempelvis Bulgarien i praktiken inte är lika låg om köpkraften i landet beaktas. På motsvarande sätt blir de relativt höga bensinskatterna i exempelvis de nordiska länderna inte lika kännbara eftersom inkomstnivåerna här är högre.

## 2. Attityder till koldioxidskatten

En viktig aspekt av legitimitet av ett styrmedel är om det accepteras/stöds av de som ska underordnas styrmedlet (Beetham 1991). Ett sätt att undersöka detta är att göra attitydundersökningar. I attitydundersökningar infinner sig ofta tolkningsproblem, vilka allmänt sett får anses svårare ju mer komplex frågeställning som respondenten ställs inför. I de undersökningar som presenteras nedan rör det sig om relativt svåra frågor, vilket också speglas av den relativt stora andel respondenter som valt svarsalternativet ”ingen uppfattning” för vissa frågor. Att det är förknippat med vissa svårigheter innebär dock inte att man ska avstå från att genomföra attitydundersökningar, eftersom de kan bidra till att förstå och förklara olika styrmedels legitimitet.



I de följande avsnitten presenteras resultat från fem olika attitydundersökningar. Läsaren bör vara medveten om att de skiljer sig åt avseende när frågorna ställts, representativiteten hos urvalet och i vilken kontext den presenterade frågan har ställts. Resultaten från de nationella SOM-undersökningarna<sup>9</sup> samt enkäten som studerar individuella utsläppsrätter kan i stora drag anses spegla attityderna hos svenska folket. Attityderna från de två undersökningarna som bygger på Löfgren och Nordblom (2008a, b) är dock långt ifrån representativa för befolkningen i stort, även om urvalet får anses tillräckligt sett till de frågor som ställs till materialet.

### *Koldioxidskatten – ett impopulärt klimatpolitiskt styrmedel*

En koldioxidskatt tydliggör kostnaderna för att använda fossila bränslen och skapar kraftfulla signaler för dem som på enkla och billiga sätt kan minska sin fossilbränsleanvändning. Just tydligheten i form av en direkt och i många fall kännbar prislapp, till skillnad från andra klimatpolitiska styrmedel (t ex utbyggd kollektivtrafik) som vid en första anblick kan upplevas ”billigare och bättre”, kan dock också motverka möjligheten att använda den i praktiken. I tabell 1 nedan illustreras detta genom svenska folkets attityder till olika klimatpolitiska åtgärder, inklusive höjningar av koldioxidskatten, för att minska koldioxidutsläppen från privatbilismen. Det framgår där att höjningar av koldioxidskatten på bensin stöds av 19 procent av de svarande. Jämfört med andra förslag framstår det som helt klart att koldioxidskattehöjningar är det minst populära, följt av höjningar av skatten på bilar med stora motorer. Övriga förslag, skattesänkningar på klimatneutrala bränslen, informationssatsningar och kollektivtrafiksatsningar, verkar få stort folkligt stöd. Detta är möjligen ett uttryck för att egenintresse spelar roll och att tveksamheten ökar för styrmedel som innebär en direkt kostnad för en själv. Högre bensinpriser och höjda skatter på bilar med stora motorer påverkar individer mer direkt än ökad information och utbyggd kollektivtrafik.

Om endast attitydundersökningen som presenteras i tabell 1 skulle ligga till grund för politiken verkar alltså koldioxidskattehöjningar vara det sämsta förslaget om man frågar svenska folket. Detta förhållningssätt är dock alltför enkelt för att ligga till grund för faktiskt politik. Åtminstone två centrala tolkningsproblem finns för resultaten i tabell 1; dels att det inte går att säga något om vilken effekt i termer av utsläppsförändringar en implementering av förslagen får, dels i vilken utsträckning de svarande föreställer sig andra förändringar som sker i samband med förslagens eventuella genomförande. En viktig utestående fråga relaterat till det senare är hur de populära förslagen ska finansieras. De två huvudsakliga alternativen är att skapa reformutrymme genom minskade offentliga utgifter eller genom skattehöjningar. Vi ska titta närmare på det senare.

<sup>9</sup> SOM (Samhälle Opinion Massmedia) undersökningarna utförs av SOM-institutet vid Göteborgs universitet. Grunden i verksamheten är den årliga nationella undersökning som omfattar personer i åldrarna 15 till 85 år (<http://www.som.gu.se/>).



Tabell 1  
Svenska folkets  
inställning till styr-  
medel med syfte att  
minska koldioxidut-  
släppen från privatbi-  
lismen, procent

	Mycket bra för- slag	Ganska bra för- slag	Varken bra eller dåligt förslag	Ganska dåligt förslag	Mycket dåligt förslag	Ingen uppfatt- ning
Höja koldioxidskatten på bensin	4	15	26	23	25	6
Sänka skatten på bränslen som inte påverkar jordens klimat	49	36	8	1	1	4
Höja skatten på bilar med stora motorer	13	31	27	12	12	5
Ökad information om trafikens effekter på klimatet	30	40	21	3	1	4
Bygga ut kollektivtrafiken	42	36	15	2	1	3

*Anm.* Frågan som ställdes var ”En viktig orsak till de klimatförändringar som uppmärksammas under senare år anses vara utsläppen av koldioxid (CO<sub>2</sub>) från bl a bilismen. Vad anser Du om följande förslag om att begränsa koldioxidutsläppen i Sverige?”. Antal observationer: 1646.

*Källa:* SOM-undersökningen (2002) och Hammar och Jagers (2003).

### *Koldioxidskatten – en populär skatt*

Vad tycker svenska folket om skattenivåer? I tabell 2 nedan redovisas attityder till skattenivåer för elva olika skatter och det framgår där att koldioxidskatten är populär – om man tolkar inställning till höjning av skatten som popularitet – jämfört med andra skatter i undersökningen. Undantagen är bolagsskatten, förmögenhetsskatten och alkoholskatten, vilka får jämförbart stöd i termer av den andel som anser att skatten bör höjas något eller mycket. Minst ”populära” skatter var fastighetsskatten, arv- och gåvoskatten. De övriga skatterna hamnar i ett brett mellanskikt sett till attityder till skattenivåer. Det kan också noteras att bolagsskatten och arbetsgivaravgifter, för vilka företag är skattskyldiga, är de skattenivåer som det är vanligast att inte ha någon uppfattning om.

Om klimatpolitiska åtgärder, exempelvis utbyggd kollektivtrafik, behöver finansieras via höjda skatter inställer sig frågan om vilken skatt som är aktuell att höja. Sett till attityderna till skattenivåer i tabell 2 kan koldioxidskatten – alltså den utifrån resultaten i tabell 1 minst omtyckta klimatpolitiska åtgärden – vara en möjlig kandidat. Samtidigt bör betonas att det endast är 13 procent (kan jämföras med 19 procent i tabell 1) som är för en koldioxidskattehöjning.<sup>10</sup> I ett skatteteoretiskt perspektiv, och oberoende av eventuella hänsyn till skattesystemets legitimitet och individers attityder till olika skatter och deras nivåer, bör klimatarbetets finansiering dock lösas genom små och likformiga höjningar av skatter med breda skattebaser. Att använda koldioxidskatten som finansieringskälla bör i ett skatteteoretiskt perspektiv vara mer tveksamt och i princip bara motiveras utifall den är för lågt satt i ett samhällsekonomiskt perspektiv.

<sup>10</sup> Det bör nämnas att frågan inte ställdes i en klimatpolitisk kontext och ställdes två år efter den undersökning som presenterats i tabell 1.

Tabell 2  
Attityd till olika skatters nivåer, procent

	Ej svar	Bör sänkas mycket / tas bort	Bör sänkas något	Bör varken sänkas eller höjas	Bör höjas något	Bör höjas mycket	Ingen uppfattning
Kommunal inkomstskatt	2	8	42	35	5	0	8
Statlig inkomstskatt	2	12	40	32	5	0	9
Arbetsgivaravgifter/egenavgifter	3	14	36	25	2	0	20
Bolagsskatt	5	6	15	29	11	2	32
Gåvoskatt	2	48	19	14	3	1	13
Arvsskatt	2	52	18	12	3	1	12
Förmögenhetsskatt	2	25	18	24	13	6	12
Fastighetsskatt	1	39	32	17	1	0	10
Fordonskatt	2	13	39	33	5	1	7
Koldioxidskatt på bensin och diesel	2	19	30	29	10	3	7
Alkoholskatt	1	20	35	25	6	6	7

*Anm.* Frågan som ställdes var ”Tycker Du att följande skatter bör höjas eller sänkas?”. Antalet observationer: 1690.

*Källa:* SOM-undersökningen (2004) och Hammar m fl (2005).

Det bör naturligtvis beaktas att man antagligen fångar upp ett ”skattemotstånd” vid den typ av frågor som ligger till grund för tabell 1 och 2. Det är emellertid också möjligt, bl a eftersom det är ytterst få personer som har en mycket god kännedom om olika skatter i Sverige och deras möjliga effekter på olika politiska mål, att det spelar roll hur man ställer frågorna. En specifik aspekt av detta har också analyserats, nämligen om det spelar någon roll vad skatten kallas.

### *Skillnad på koldioxidskatt och bensinskatt*

Sett till den som tankar sin bil är det liten (eller ingen) skillnad på bensinskatt och koldioxidskatt. En höjning av koldioxidskatten eller bensinskatten innebär högre kostnader för bilåkande oavsett vad skatten kallas. Det visar sig dock att attityden till att höja skatten på drivmedel kan bero på vad man kallar den.

Vi vet att människor påverkas av hur val är utformade (s k *framing*), vilket inte minst har studerats av Tversky och Kahneman (se exempelvis Tversky och Kahneman 1981 och Tversky och Kahneman 1986). I 2004 års SOM-undersökning framstod alltså koldioxidskatten på bensin som en relativt populär skatt. Detta kan verka förvånande med tanke på det motstånd mot bensinskatten som vi ofta läser om i media. För att se om förklaringen till denna skillnad beror på hur frågan ställs gjordes en undersökning bland studenter i nationalekonomi vid Göteborgs universitet (Löfgren och Nordblom 2008a), en grupp som kan antas ha vissa kunskaper och intresse för samhällsekonomiska spørsmål. Halva gruppen fick frågan vad de tyckte

Tabell 3  
Skatteattityder,  
procent

	Av- skaffa	Bör sänkas mycket	Bör sänkas något	Bör vara oför- ändrad	Bör höjas något	Bör höjas mycket	Ingen uppfatt- ning
Bensinskatt	4	14	38	18	16	4	6
CO <sub>2</sub> -skatt på bensin	4	9	16	12	23	10	26

*Anm:* Frågan som ställdes var ”Tycker Du att koldioxidskatten på bensin/bensinskatten bör höjas eller sänkas?”. Antal observationer: 119.

*Källa:* Löfgren och Nordblom (2008a).

om bensinskatten; till den andra hälften ställdes samma fråga om koldioxidskatten på bensin. Tabell 3 sammanfattar resultaten.

Mer än hälften, 56 procent, angav att de ville sänka eller helt ta bort bensinskatten, medan motsvarande siffra för koldioxidskatten bara var 29 procent. Denna homogena grupp som fick frågan om i princip samma skatt gav alltså helt olika svar. Sålunda, genom att benämna skatten olika kan man få betydande skillnader i attityder. Detta indikerar vikten av att politiker förklarar och motiverar en höjning av koldioxidskatten (bensinskatten) med uttrycklig hänvisning till klimatfrågan.

*Al Gores påverkan på attityder till klimatpolitik*

Under hösten 2006 fick Al Gores film *En obekvämt sanning* och Sternrapporten (Stern 2006) stor medial uppmärksamhet, inte bara i Sverige utan även i stora delar av övriga världen. Hur påverkar denna typ av massmedial uppmärksamhet människors attityder till ett styrmedel som koldioxidskatten?

I november 2006 skrevs och sändes det fyra gånger så många tidningsartiklar, radio och tv-program med fokus på klimatförändringen som under september månad samma år. Detta berodde framför allt på några enstaka händelser som skapade ett massmedialt intresse för klimatfrågan. De viktigaste händelserna var premiären på Al Gores film *En obekvämt sanning* den 8 september, Sternrapporten som släpptes den 30:e oktober, samt dokumentären *Planeten*, producerad av Sveriges Television, som sändes på bästa sändningstid i fyra avsnitt under hösten. Vid sidan av dessa händelser uppmärksammades dessutom klimatförändringen i såväl våra största dagstidningar som i radio och tv.

Tidigare forskning har visat att media kan ha effekt på människors attityder (se exempelvis DellaVigna och Kaplan 2007; Martinez och Scicchitano 1998). Nyligen har också Jagers och Martinsson (2007) studerat effekten av medieuppmärksamheten hösten 2006 på den allmänna miljöopinionen i Sverige. Deras studie visar att medias bevakning av klimatfrågan under hösten 2006 har haft en positiv påverkan på den svenska miljöopinionen. Ett viktigt skäl till varför människors attityder påverkas av denna typ av information diskuteras av Nyborg (2007). Författaren visar att intensiv

Tabell 4  
Attityd till koldioxid-  
skatt, procent

	Av- skaffa	Bör sänkas mycket	Bör sänkas något	Bör vara oför- ändrad	Bör höjas något	Bör höjas mycket	Ingen uppfatt- ning	Antal obs
"Före Al Gore"	4	9	16	12	23	10	26	69
"Efter Al Gore"	4	2	11	20	25	13	25	45
Totalt	4	6	14	15	24	11	26	114

Anm. Frågan som ställdes var "Tycker Du att koldioxidskatten på bensin bör höjas eller sänkas?".

Källa: Löfgren och Nordblom (2008b).

information gör det svårare för människor att ignorera frågor som de förut valt bort att tänka på. Ett skäl till att ignorera vissa frågor kan vara att man agerar utifrån ett egenintresse. Om man exempelvis kör en bensinslukande bil, så kan man ignorera klimatrelaterad information som gör det svårt att motivera valet av bil, eller på annat sätt hitta förklaringar till varför man behöver en bensinslukande bil, exempelvis att man kör till fjällen en gång om året. Detta kan också vara en del av förklaringen till varför man föredrar klimatpolitiska styrmedel som inte innebär någon kostnad för en själv, såsom SOM-undersökningen om svenska folkets inställning till klimatpolitiska styrmedel visade (tabell 1). Den typ av massmedial uppmärksamhet som klimatförändringen fick under hösten 2006 gör det svårt att bortse från att det krävs insatser som kommer att påverka vardagslivet även för den genomsnittlige svensken.

Löfgren och Nordblom (2008b) genomförde en enkätundersökning i september 2006 där man frågade studenter om deras attityd till koldioxidskatten. Samma enkätundersökning genomfördes även i december 2006. I tabell 4 redovisas hur studenterna svarat i september ("Innan Al Gore") samt i december ("Efter Al Gore"). "Al Gores påverkan" är alltså inte bara effekten av filmen *En obekvämt sanning* utan en sammantagen effekt under hösten 2006. Det är stora skillnader i attityden till koldioxidskatten före och efter Al Gore; 29 procent av respondenterna ville avskaffa eller sänka koldioxidskatten före Al Gore, medan motsvarande siffra efter Al Gore är 17 procent.

Resultaten har bekräftats statistiskt och pekar på att information genom media kan påverka attityden till olika styrmedel, och i detta specifika fall skapas en möjlighet för beslutsfattare att höja koldioxidskatten på bensin genom medias massiva uppmärksamhet av klimatförändringen. En del av förklaringen kan alltså vara att information minskar effekten av egenintresse. Det är exempelvis svårt att helt obekymrat ha en bensinslukande bil, ett stort hus och att flyga till Thailand på semester om vi varje dag matas med information om klimatförändringen och dess konsekvenser. Undersökningen kan dock inte säga något om i vilken grad denna "informations-effekt" kommer att vara bestående.

Tabell 5  
Attityd till individu-  
ella utsläppsrätter<sup>A</sup>  
och koldioxidskatt<sup>B</sup>,  
procent

	Mycket dåligt	Ganska dåligt	Ganska bra	Mycket bra	Antal obser- vationer
Individuella utsläpps- rätter	30	34	32	4	896
Koldioxidskatt	11	28	51	10	863

Anm. (A) Frågan som ställdes var ”Utifrån vad du hittills fått reda på om systemet med personliga utsläppsrätter, tycker du på det hela taget att det verkar vara ett bra eller dåligt förslag?”. (B) Frågan som ställdes var ”Vad tycker du om den svenska koldioxidskatten?”.

Källa: Enkät ”Klimatbarometern” (2007).

### *Individuella utsläppsrätter i stället för koldioxidskatt?*

Det har förekommit en diskussion avseende individuella utsläppsrätter som alternativ till koldioxidskatt. Speciellt har denna diskussion förts i Storbritannien och då kretsat runt frågan huruvida det är tekniskt möjligt med ett sådant system eller ej. I en enkätstudie genomförd vid Handelshögskolan vid Göteborgs universitet under hösten 2007 har attityden till ett sådant system jämförts med attityden till koldioxidskatten (Klimatbarometern 2007). Systemet med personliga utsläppsrätter, som också beskrevs för de svarande, bygger på tanken att man genom ett riksdagsbeslut bestämmer ett ”tak” för de totala koldioxidutsläppen från privatpersoners bilkörning, flygresor och bostadsuppvärmning under ett år. Denna totala mängd koldioxidutsläpp skulle sedan omvandlas till utsläppsrätter som fördelas mellan alla vuxna medborgare i landet. Utsläppsrätterna delas ut gratis och sätts in på varje persons ”koldioxidkonto” i slutet av månaden. Varje person får lika många utsläppsrätter. I takt med att människor orsakar koldioxidutsläpp ”dras” motsvarande mängd utsläppsrätter från deras personliga koldioxidkonton. Personer som anstränger sig för att minska sina utsläpp eller redan orsakar små utsläpp kommer att kunna sälja de utsläppsrätter som de inte använder. De säljer då dessa till andra som behöver fler utsläppsrätter.

I tabell 5 nedan presenteras preliminära siffror, vilka ger vid handen att svenska folket tycker betydligt sämre om ett potentiellt system med personliga utsläppsrätter än en likvärdig koldioxidskatt. Ett problem med denna typ av studier är dock att koldioxidskatten redan finns och att man tenderar att vara mer skeptisk till styrmedel som ännu inte är genomförda såsom individuella utsläppsrätter.

Från tabell 5 kan vi utläsa att 36 procent tycker att individuella utsläppsrätter är ett ganska eller mycket bra styrmedel, medan motsvarande siffra för koldioxidskatten är 61 procent. Attityden till koldioxidskatten är alltså betydligt mer positiv än attityden till individuella utsläppsrätter. I samma enkät ställdes också frågan: ”Vad tycker du om den planerade höjningen av koldioxidskatten?”. Exakt 50 procent var ganska eller mycket positiva medan 50 procent var ganska eller mycket negativa.

Det är intressant att notera att koldioxidskattens popularitet verkar

ha ökat signifikant mellan attitydstudierna av Hammar och Jagers (2003) och Hammar m fl (2005) som redovisas i tabell 1 och 2 och den studie som genomförts under hösten 2007 som redovisas i tabell 5. Även om frågorna är något olika ställda (vilket vi vet spelar roll), så verkar det ha skett ett skifte i svenska folkets attityd till koldioxidskatten. Detta pekar på att den effekt vi sett efter hösten 2006 (Löfgren och Nordblom 2008b) har fortsatt och troligen har de två senaste årens fokus på klimatfrågan haft en positiv påverkan på svenska folkets attityd till koldioxidskatten.

### 3. Avslutande kommentarer

Om de klimatpolitiska målen i Sverige ska nås till låga samhällsekonomiska kostnader är koldioxidskatten av stort intresse. Eftersom en viktig aspekt av ett styrmedels legitimitet är folkligt stöd, är det därför relevant att ställa frågan ”Vad tycker svenska folket om koldioxidskatten på bensin?”. Mot bakgrund av de undersökningar som presenterats ovan verkar det som om: koldioxidskatten är impopulär som klimatpolitiskt styrmedel jämfört med andra potentiella styrmedel, dock inte jämfört med individuella utsläppsrätter; samtidigt tillhör den de minst impopulära skatterna i ett generellt skatteperspektiv; att attityden påverkas av vad den kallas; och att attityden verkar ha förändrats i positiv riktning över tiden.

De redovisade attitydundersökningarna ovan indikerar att koldioxidskatten inte har haft så starkt folkligt stöd tidigare, vilket bl a kan förklaras av att man utgår ifrån egenintresse när man svarar i attitydundersökningar. En ökad koldioxidskatt ger upphov till ökade direkta kostnader för de flesta individer, medan detta inte är sant för andra typer av styrmedel såsom information och sänkta skatter på alternativa bränslen. Kostnader för alternativa styrmedel är däremot typiskt sett indirekta och sker genom att dessa finansieras via höjningar av andra skatter eller via minskade offentliga utgifter. När man tittar på attityden till nivåer på olika skatter ser vi att koldioxidskatten är en av de skatter som flest tycker att man kan höja, även om det är långt från en majoritet som stöder en höjning i den undersökningen.

Vad svenska folket verkar tycka om koldioxidskatten verkar också bero på hur man väljer att kommunicera skatten. Om man kallar den ”koldioxidskatt på bensin” är den betydligt mer populär än om den bara kallas ”bensinskatt”, vilket visar att det är viktigt för politiker att vara tydliga med vilken skatt de egentligen avser höja och vad de vill uppnå med den.

Det verkar dessutom som om den massiva mediebevakningen av klimatfrågan sedan hösten 2006 har haft effekt på vad svenskar tycker om koldioxidskatten. I en enkät utförd hösten 2007 anger 50 procent (!) av de tillfrågade att de är ganska eller mycket positiva till den planerade höjningen av koldioxidskatten. Vi ser sålunda att det kan finnas utrymme för att fortsätta använda koldioxidskatten som klimatpolitiskt instrument, desto mer information som svenska folket får om klimatförändringen. En viktig brasklapp i sammanhanget är dock att det är en, framtida, empirisk fråga huruvida den

senaste tidens mediala uppmärksamhet kommer att ha bestående effekter på inställningen till koldioxidskattehöjningar.

I artikeln har resultat från attitydundersökningar utgjort ett stöd för diskussionen kring koldioxidskatt på bensin och det är viktigt att notera att resultat från attitydundersökningar ofta är förknippade med tolkningsproblem. Som vi diskuterat ovan får dessa anses svårare ju mer komplex frågeställning som respondenten ställs inför. Därför vill vi också avslutningsvis påminna om risken att övertolka enkla procentsatser från attitydundersökningar. Det faktum att diskussionen ovan baseras på flera olika undersökningar och som därför i viss mån kan lindra tolkningsproblem, tar inte bort grundproblemet med enkätundersökningar: ”som man frågar får man svar”.

## REFERENSER

- Baumol, W J och W E Oates (1988), *Theory of Environmental Policy*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- Beetham, D (1991), *The Legitimation of Power*, Macmillan, Basingstoke.
- Bovenberg, L A (1994), ”Perspectives on Tax Policy in Small and Open Economies”, *Scandinavian Journal of Economics*, vol 96, s 283-287.
- Brännlund, R (2007), *Miljöpolitik utan kostnader? En kritisk granskning av Porterhypotesen*, Rapport 2007:2, Expertgruppen för miljöstudier.
- Brännlund, R och B Kriström (1998), *Miljöekonomi*, Studentlitteratur, Lund.
- Carlén, B (2007), *Sveriges klimatpolitik – värdet av utsläppshandel och valet av målformulering*, Rapport 2007:4, Expertgruppen för miljöstudier.
- Christiansen, V, K P Hagen och A Sandmo (1994), ”The Scope for Taxation and Public Expenditure in an Open Economy”, *Scandinavian Journal of Economics*, vol 96, s 289-309.
- DellaVigna, S och E Kaplan (2007), ”The Fox News Effect: Media Bias and Voting”, *Quarterly Journal of Economics*, vol 122, s 1187-1234.
- Diamond, P A och J A Mirrlees (1971a), ”Optimal Taxation and Public Production 1: Production Efficiency”, *American Economic Review*, vol 61, s 8-27.
- Diamond, P A och J A Mirrlees (1971b), ”Optimal Taxation and Public Production 2. Tax Rules”, *American Economic Review*, vol 61, s 261-278.
- Energimyndigheten (2006a), *Ekonomiska styrmedel i energisektorn. En utvärdering av dess effekter på koldioxidutsläppen från 1990*, ER 2006:06, Energimyndigheten, Eskilstuna.
- Energimyndigheten (2006b), *Energiläget* 2006, Energimyndigheten, Eskilstuna.
- Energimyndigheten (2007), *Energiläget* 2007, Energimyndigheten, Eskilstuna.
- European Commission (2007), *Excise Duty Tables Part II – Energy Products and Electricity*, REF 1.025, juli 2007, Bryssel.
- Finansdepartementet (2008), *Beräkningskonventioner 2008*, Skatteeconomiska enheten, Stockholm.
- Hammar, H och S C Jagers (2003), ”Om svenska folkets acceptans av en skärpt klimatpolitik”, i Holmberg, S och L Weibull (red), *Färfångans marknad*, SOM-rapport nr 33, SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Hammar, H, S C Jagers och K Nordblom (2005), ”Skatter och skattefusk”, i Holmberg, S och L Weibull (red), *Lyckan kommer, lyckan går*, SOM-rapport nr 36, SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Hansson, I och E Norrman (1996), *Skatter. Teori och praktik*, SNS Förlag, Stockholm.
- Jagers, S C och J Martinsson (2007), ”Miljöopinionen i hetluften”, i Holmberg, S och L Weibull (red), *Det nya Sverige*, SOM-rapport nr 41, SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Klimatbarometern (2007), ”Enkät utförd vid Göteborgs universitet” (för information kontakta asa.lofgren@economics.gu.se).
- Kolstad, C (2000), *Environmental Economics*, Oxford University Press, New York.
- Lag (1994:1776), om skatt på energi.
- Löfgren, Å och K Nordblom (2008a), ”Puzzling Tax Attitudes and Labels”, *Applied Economics Letters*, under utgivning
- Löfgren, Å och K Nordblom (2008b), ”Attitudes Towards CO<sub>2</sub> Taxation – Is There an Al Gore Effect?”, manuskript, Göteborgs universitet.



- Martinez, M D och M J Scicchitano (1998), "Who Listens to Trash Talk? Education and Public Media Effects on Recycling Behavior", *Social Science Quarterly*, vol 79, s 287-300.
- Mirrlees, J A (1971), "An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation", *Review of Economic Studies*, vol 5, s 419-477.
- Nyborg, K (2007), "I Don't Want to Hear about It: Rational Ignorance among Duty Oriented Consumers", manuskript, Oslo universitet.
- Pigou, A C (1920), *The Economics of Welfare*, MacMillan, London.
- Ramsey, F P (1927), "A Contribution to the Theory of Taxation", *Economic Journal*, vol 37, s 47-61.
- Regeringens Proposition (2005/06:172), *Nationell klimatpolitik i global samverkan*, Miljödepartementet, Stockholm.
- Skatteverket (2007), *Skatter i Sverige 2007. Skattestatistisk årsbok*, Fritzes, Stockholm.
- SOM-undersökningen (2002), "Samhälle Opinion Massmedia", SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- SOM-undersökningen (2004), "Samhälle Opinion Massmedia", SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- SOU 2002:47, *Våra skatter*, Betänkande från Skattebasutredningen, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2008:24, *Svensk klimatpolitik*, Betänkande från Klimatberedningen, Fritzes, Stockholm.
- SPI (2008), Svenska Petroleum Institutet, <http://www.spi.se/> (2008-01-14).
- Stern, N (2006), *Stern Review on the Economics of Climate Change*, [http://www.hm-treasury.gov.uk/independent\\_reviews/stern\\_review\\_economics\\_climate\\_change/sternreview\\_index.cfm](http://www.hm-treasury.gov.uk/independent_reviews/stern_review_economics_climate_change/sternreview_index.cfm) (2006-10-30).
- Söderholm, P och H Hammar (2005), *Kostnadseffektiva styrmedel i den svenska klimat- och energipolitiken? Metodologiska frågeställningar och empiriska tillämpningar*, ER 2005:30, Energimyndigheten (STEM), Eskilstuna och Specialstudier Nr 8, Konjunkturinstitutet (KI), Stockholm.
- Tversky, A och D Kahneman (1981), "The Framing of Decisions and the Psychology of Choice", *Science*, vol 211, s 453-458.
- Tversky, A och D Kahneman (1986), "Rational Choice and the Framing of Decisions", *Journal of Business*, vol 59, s 251-278.
- Vetenskapliga rådet för klimatfrågor (2007), *Vetenskapligt underlag för klimatpolitiken. Rapport från Vetenskapliga rådet för klimatfrågor*, Miljövarsberedningens rapport 2007:03, Stockholm.
- Östblom, G (2007), "Tilldelning av utsläppsrätter för utsläppsmålet 2020. Samhällsekonomiska kalkyler för Kontrollstation 2008", PM 2007:05, Konjunkturinstitutet, Stockholm.