



Dnr 2016-087

Yttrande

19 september 2016

Miljö- och energidepartementet
111 52 Stockholm

Delbetänkande från Miljömålsberedningen med förslag om en klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige

M2016/01735/KI

SAMMANFATTNING

Miljömålsberedningen har tagit fram ett förslag till en långsiktig klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige. Enligt de kommittédirektiv (2010:04, 2014:165, 2015:101, 2014:53) som styr beredningens arbete ska luftvårdsstrategin innehålla förslag om etappmål, styrmedel och åtgärder som behövs för att kostnadseffektivt nå miljömålen kopplade till luftvård. Klimatstrategin ska innehålla förslag om ett klimatpolitiskt ramverk som reglerar mål och uppföljning inklusive en målbana. Beredningen ska också föreslå förändrade eller nya kostnadseffektiva och långsiktigt verkande styrmedel och åtgärder för olika delar av samhället.

I tidigare delbetänkande föreslog beredningen ett långsiktigt mål som innebär att de nationella utsläppen av växthusgaser ska minska med minst 85 procent till 2045 jämfört med utsläppen 1990. Trots att det är den mest ambitiösa utsläppsminskning som något land hittills föreslagit gjordes inte någon egentlig analys av vilka samhällsekonomiska konsekvenser som förslaget kan tänka medföra. Inte heller gjordes någon analys över vilka styrmedelsförändringar som skulle krävas för att få ned utsläppen så mycket så att målet skulle kunna nås. Beredningen avsåg då att återkomma med styrmedelsförslagen.

Trafikverkets prognos pekar på att trafikarbetet för personbilar och godstransporter på väg kommer öka med 25 procent respektive 50 procent till 2030 givet de styrmedel som finns på plats. Detta resulterar i en helt annan utsläppsutveckling än de målnivåer som beredningen föreslår. För att ställa om samhället till de föreslagna målnivåerna krävs således omfattande förändringar i befintliga styrmedel eller nya styrmedel. Konjunkturinstitutet (KI) finner det anmärkningsvärt att den klimatstrategi som beredningen presenterar i stort sett inte innehåller några skarpa styrmedelsförslag. Miljömålsberedningen har därmed inte uppfyllt uppdraget i sina direktiv. KI kan konstatera att beredningens arbete kan sälla sig till raden av klimatpolitiska utredningar som föreslår ambitiösa klimatmål utan att utreda hur omställningen ska gå till, eller om den överhuvudtaget är möjlig givet tidsramen. Detta riskerar att skada förtroendet för den svenska klimatpolitiken. Sammanfattningsvis anser KI att:

- För att kunna ta ställning till de föreslagna målnivåerna behövs skarpa förslag med vilka styrmedelsförändringar som krävs för att nå målen och analyser över

vilka konsekvenser styrmedelspaketet skulle kunna få på bland annat utsläppen och på ekonomin. Detta saknas nu.

- Analysen av hur hushåll och näringsliv kommer att påverkas av att Sverige går långt före andra länder i klimatpolitiken behöver också vänta på att styrmedelspaketet tas fram. En sådan analys är en förutsättning för att kunna formulera den kraftfulla fördelnings- och omställningspolitik som kan komma att behövas.
- Det är positivt att de etappmål som beredningen föreslår till år 2030 och 2040 endast omfattar utsläppen utanför EU ETS i den så kallade övrigsektorn.
- Förslaget om ett klimatmål för transporter medför att eventuellt billigare åtgärder i jordbrukssektorn förbises vilket minskar kostnadseffektiviteten i styrningen av övrigsektorn och ökar kostnaderna för svensk klimatpolitik.
- Det är oklart hur målet om att andelen persontransportresor med kollektivtrafik, cykel och gång ska vara minst 25 procent 2025, för att på sikt fördubbla marknadsandelen, ska uppnås och hur det förhåller sig till tillgänglighetsmålet. Målet har inte heller någon större påverkan på utsläppen.
- Förslaget om att överskottet av utsläppsrätter eller kvotenheter, som uppstår vid ett ambitiösare nationellt mål i förhållande till EU-åtagandet, ska annulleras är en förutsättning för att klimatpolitiska extrasteg ska leda till utsläppsminskningar.
- Givet osäkerhet kring de framtida kostnaderna för att minska utsläppen finns det ett stort värde av tidsmässig flexibilitet i målbanan fram till 2045. Det är oklart om tidsmässig flexibilitet kommer att tillåtas.
- Det är också osäkert vilken klimatpolitik andra länder kommer att föra. Beredningen föreslår en typ av flexibilitet genom att högst åtta procent av utsläppsminskningarna till 2030 och två procent till 2040 får ske genom utsläppsminskningar utomlands, förstärkt kolsänka eller bio-CCS. För KI är det oklart hur beredningen har kommit fram till dessa nivåer och på vilken grund den flexibiliteten bedöms vara tillräcklig.
- Det är positivt att regeringen i samband med nästa översyn av respektive samhällsmål ser över och vid behov omformulerar målen så att de är förenliga med klimatmålen. Det innebär dock inte att klimatmålen ska vara överordnade andra samhällsmål.
- Förslaget om att åtgärder inom alla utgiftsområden ska konsekvensanalyseras med avseende på effekter för klimatet är särskilt anmärkningsvärt då beredningen inte ens har måktat med att analysera effekter på klimatet av klimatpolitiska styrmedel.
- Det är positivt att koldioxidskatten även fortsättningsvis bör utgöra basen i styrningen av övrigsektorn. KI ifrågasätter dock varför beredningen inte föreslår några skattehöjningar för att nå föreslagna målnivåer.
- Det är positivt att Sverige ska fortsätta driva på för att öka ambitionsnivån i EU-gemensamma styrmedel som EU ETS och EU:s koldioxidkrav. Det kan dock vara svårt att få med sig andra länder.
- Förslagen om att klimatomställningen bör vara ett övergripande mål för närings- och innovationspolitiken och att en större andel av innovationsstödet riktas mot klimatinnovationer kan ifrågasättas. Sådana satsningar riskerar att tränga undan andra samhällsrelevanta innovationer och grundforskning som inte på förhand har ett väldefinierat mål.
- Förslaget om att Sverige bör utveckla en offensiv bioekonomistrategi behöver uppmärksamma skillnader i olika biobränsels miljö- och klimatprestanda för

att strategin inte ska få negativa konsekvenser för den lokala luftkvaliteten och för klimatet.

- En miljözon för lätta fordon är inte ett effektivt styrmedel för att minska utsläppen av växthusgaser utan syftar främst till att förbättra den lokala luftkvaliteten. Det är positivt att kommuner, när så är befogat, ska ges möjlighet att införa miljözon för lätta fordon för att förbättra den lokala luftkvaliteten.
- Förslaget om att fordonsbeskattnings- och förmånsreglerna för bilar bör utformas, i form av ett bonus-malus-system, torde inte leda till en bränslesnålare europeisk bilpark och uppfyller därmed inte beredningens krav på att Sverige ska utforma politiken på ett sätt som inte innebär att utsläppen ökar utanför Sverige.
- Förslaget om att utsläppskraven i offentlig upphandling utvecklas så att de stödjer utvecklingen av energieffektiva tunga fordon med låga utsläpp är inte ett effektivt styrmedel. För det första finns det mer effektiva styrmedel på plats. För det andra är det inte offentlig sektors uppgift. För det tredje finns det en risk med att den offentliga sektorn går före och pekar ut riktningen för teknisk utveckling. För det fjärde finns det samordningsproblem som försvåras av att det är frivilligt att ställa miljökrav.
- En kvotplikt för biodrivmedel är ett verksamt styrmedel. Mot bakgrund av att beredningen anser att ”En ökad andel biodrivmedel i transportsektorn är en nödvändig del för att klara en snabb omställning till låga utsläpp” förvänas KI över att beredningen inte föreslår hur kvotpliktsystemet skulle utformas.
- En ökad användning av biodrivmedel behöver beakta att trafikens koldioxidutsläpp bokföringsmässigt flyttar från övrigsektorn till den så kallade LULUCF-sektorn som inte är lika hårt reglerad via internationella avtal.
- En utfasning av skattenedsättningarna på diesel för arbetsmaskiner ökar kostnadseffektiviteten i styrningen mot minskade utsläpp i övrigsektorn.
- Kommunala särkrav på energieffektivisering försämrar kostnadseffektiviteten i klimatpolitiken, leder inte till minskade utsläpp av koldioxid och behöver därför inte utredas igen.
- Beredningens skrivning om att ”analyser gjorda av KI tyder på att det finns förutsättningar att nå målen till en samhällsekonomisk kostnad som för år 2030 skulle innebära att BNP kan vara 0,2 till 1,5 procent lägre” behöver förtydligas. KI har inte gjort någon bedömning över om det finns några sådana förutsättningar. KI:s analys har gjorts på uppdrag av beredningen under vissa antaganden som angivits av beredningens kansli och för ett mindre ambitiöst klimatmål än det mål beredningen föreslår. KI har inte haft någon möjlighet att rimlighetsgranska antagandena och bedömer att många kostnader av omställningen inte finns representerade i resultaten. Den totala kostnaden för att nå klimatmålet underskattas därmed, potentiellt kraftigt. En mer rättvisande kostnadsuppskattning kan inte göras förrän ett styrmedelspaket har tagits fram.

ETAPP- OCH SEKTORMÅL FÖR KLIMATET

I KI:s remissvar till tidigare delbetänkande kritiserades beredningens avsaknad av argument till varför klimatmålet till 2045 ska omfatta både utsläpp från företag i EU:s utsläppshandelssystem (EU ETS) och utsläpp utanför handelssystemet i den så kallade övrigsektorn (ÖS). Detta då ett sådant mål innebär dubbelstyrning av EU ETS-företagen, inte har någon effekt på totala utsläppen, försämrar planeringsförutsättningarna för ÖS och ökar klimatpolitikens förväntade kostnader. KI är därför positiv till att de etappmål som beredningen föreslår till år 2030 och 2040 endast omfattar ÖS.

Beredningen föreslår att utsläppen till år 2030 ska vara minst 63 procent lägre än utsläppen 1990 och till år 2040 minst 75 procent lägre än utsläppen 1990. Målet för 2030 är mer ambitiöst än den nivå som en linjär bana mellan utsläppsnivån 2015 och det föreslagna målet 2045 skulle innebära. Det är också mer ambitiöst än de utsläppsminskningar som EU:s klimatramverk till 2030 kan väntas kräva. EU:s föreslagna krav på Sverige är att utsläppen till år 2030 ska vara minst 40 procent lägre än utsläppen 2005 vilket motsvarar ca 46 procent jämfört med 1990. KI anser att för att kunna ta ställning till de föreslagna målnivåerna behövs skarpa förslag med vilka styrmedelsförändringar som krävs för att nå målen och analyser över vilka konsekvenser styrmedelspaketet skulle kunna få på utsläppen och på ekonomin. Det saknas nu i betänkandet.

För att klimatpolitiska extrasteg ska leda till utsläppsminskningar på europeisk (och därmed global) nivå krävs att Sverige annullerar utsläppskvotenheter eller utsläppsrätter. KI är därför positiv till beredningens förslag om att överskottet som uppstår vid ett ambitiösare nationellt mål i förhållande till det kommande EU-åtagandet 2030 behöver annulleras.

Givet osäkerheten kring de framtida kostnaderna för att minska utsläppen finns det ett stort värde av tidsmässig flexibilitet i målbanan fram till 2045. Under vissa år (högkonjunktur, kallår...) kan styrmedelsskärpningar behöva tas till med kort varsel för att klara att ligga nära målbanan medan utsläppen minskar snabbare än tänkt under andra tider. Klimatpolitikens förväntade kostnader kan begränsas utan att ge avkall på måluppfyllelse genom att tillåta tidsmässig flexibilitet genom så kallad banking/borrowing. Det är oklart vilken tidsmässig flexibilitet uppföljningssystemet med årliga klimatredovisningar och handlingsplaner vart fjärde år tillåter.

Det är också osäkert vilken klimatpolitik andra länder kommer att föra. Beredningen föreslår en viss typ av flexibilitet genom att högst åtta procentenheter av utsläppsminskningarna till 2030 får ske genom kompletterande åtgärder i form av utsläppsminskningar utomlands, förstärkt kolsänka eller så kallad bio-CCS. Till 2040 får endast två procentenheter av utsläppsminskningarna ske genom kompletterande åtgärder. KI är positiv till att det införs en flexibilitet, men anser att det är oklart hur beredningen kommit fram till dessa nivåer och på vilken grund flexibiliteten bedöms vara tillräcklig.

Utsläppsbanans utformning påverkar utsläppsutrymmets storlek för perioden fram till 2045 och därmed påverkas även klimatpolitikens kostnader. Beredningen föreslår ett utsläppsmål för inrikes transporter som innebär att utsläppen från denna sektor ska minska med minst 70 procent senast år 2030 jämfört med 2010. Detta innebär, tillsammans med etappmålet till 2030, att en större del av utsläppsminskningarna behöver göras tidigt i perioden. Det innebär också ett mindre utsläppsutrymme jämfört med en linjär mål bana och sannolikt också högre kostnader. Sektorsvisa mål, som målet för transporterna, ökar klimatpolitikens kostnader och bör därför inte införas. Beredningen söker bemöta detta argument med att det är ”svårt att införa enhetlig prissättning eller motsvarande, för de kvarstående utsläppen i den icke-handlande sektorn”. Det må vara sant att det är svårt att beskatta utsläppen av metan och lustgas från jordbrukssektorn. Argumentet kvarstår dock, ett ensidigt fokus på transportsektorn medför att billigare åtgärder i jordbrukssektorn förbises vilket minskar kostnadseffektiviteten i styrningen av den icke-handlande sektorn och ökar kostnaderna för svensk klimatpolitik.

OM ATT KLIMATFRÅGAN SKA INTEGRERAS I ALLA POLITIKOMRÅDEN

Beredningen föreslår att regeringen ”i samband med nästa översyn av respektive samhällsmål ser över och vid behov omformulerar målen så att de är förenliga med klimatmålen”. KI är positiv till detta förslag som exempelvis kan tänkas underlätta för Trafik-

verkets arbete med inriktningsunderlaget till den långsiktiga infrastrukturplaneringen där tillgänglighetsmålet behöver vägas mot klimatpolitiska mål. Det innebär dock inte att klimatmålen ska vara överordnade andra samhällsmål.

Beredningen föreslår att ”det införs bestämmelser om konsekvensanalys avseende effekter på klimatet i kommittéförordningen och förordning om konsekvensutredning vid regelgivning”. Förslaget innebär att åtgärder inom alla utgiftsområden, inte bara miljö och klimat, ska konsekvensanalyseras med avseende på effekter för klimatet. Mot bakgrund av att beredningen tillsammans med åtminstone de tre senaste utredningarna på klimatområdet inte har måttat med att analysera effekter på klimatet av klimatpolitiska styrmedel finner KI förslaget särskilt anmärkningsvärt. Det är rimligtvis lättare att uppskatta klimatkonsekvenserna av klimatpolitiska förslag än att göra klimatbedömningar av förslag på andra politikområden.

STYRMEDEL OCH STRATEGIER

Prissättning av utsläpp av växthusgaser

Miljömålsberedningen gör bedömningen att koldioxidskatten bidrar till en kostnadseffektiv minskning av utsläppen och bör även i fortsättningen utgöra en bas i styrningen av utsläppen i ÖS. KI är positiv till att skattens viktiga roll i omställningen uppmärksammas men ifrågasätter varför beredningen då inte föreslår någon skattechöjning för att nå de ambitiösa och relativt nära förestående målen för 2030.

Miljömålsberedningen gör bedömningen att Sverige bör fortsatt vara drivande i EU för att ändra energiskattedirektivet och andra relevanta rättsregler i syfte att öka miljöstyrningen. Beredningen gör också bedömningen att Sverige bör driva på för en skärpning av EU ETS med hänsyn till risken för kolläckage. KI är positiv till att ökade klimatpolitiska ambitioner möts av justeringar i EU-gemensamma styrmedel.

En närings- och innovationspolitik med klimatinriktning

Miljömålsberedningen föreslår att klimatomställningen bör vara ett övergripande mål för närings- och innovationspolitiken, att det offentliga stödet till företag i ökad utsträckning styrs mot tillämpningar som minskar utsläppen av växthusgaser och att Vinnova utreder hur en större andel av innovationsstödet kan riktas mot klimatrelevanta innovationer. KI menar generellt att satsningar på klimatrelaterad FOI bland annat kan motiveras av överspillningseffekter, bristande prissättning på energi och värdet av att lyfta risk från kommersiella företag. Befintliga stöd tillsammans med prissättande styrmedel i form av koldioxidskatt och EU ETS gör att motiven för klimatrelaterad FOI blir svagare. KI vill också betona risken för att sådana satsningar tränger undan andra samhällsrelevanta innovationer och grundforskning som inte på förhand har ett väldefinierat mål. Den risken verkar överhängande om en större del av innovationsstödet ska gå till klimatinnovationer. Det är viktigt att en eventuell innovationssatsning på klimatområdet föregås av en analys av på vilka områden Sverige har komparativa fördelar att satsa på. Innovationsstödet behöver också prioriteras och samordnas mellan forskningsfinansiärer och även internationellt.

En strategi för en utvecklad bioekonomi

Miljömålsberedningen föreslår att Sverige bör utveckla en offensiv bioekonomistrategi för att främja att nya hållbara biobaserade material och bränslen ersätter fossila motsvarigheter och att styrmedel för att nå beredningens förslag till mål utformas. Hur strategin ska se ut eller vilka styrmedel som ska utformas specificeras inte.

Detta är problematiskt då olika biobränslets miljö- och klimatprestanda varierar kraftigt vilket blir särskilt viktigt att beakta för att den föreslagna satsningen inte ska få negativa konsekvenser för luftkvaliteten och för klimatet. I många fall är utsläppen av lokala luftföroreningar (såsom partiklar, kväveoxid och svaveldioxid) från biobränslen för stationär förbränning högre än för fossila motsvarigheter. I transportsektorn släpper en diesebil i genomsnitt ut mer luftförorenande ämnen än en bensinbil, det gäller såväl biodiesel som fossildiesel. Biobränslen framställs ofta som klimatneutrala, såväl Sveriges som EU:s regelverk utgår från detta antagande. För vissa biobränslen är detta en dålig approximation. Biobränslets bidrag till koncentrationen av växthusgaser i atmosfären beror på vilken råvara de baseras på och hur snabbt råvaran återbinder koldioxiden som släpptes ut vid förbränning. Givet en tidshorisont om 20-40 år, som kan sägas vara relevant för målen för både den svenska och globala klimatpolitiken, är det endast mycket snabba råvarubaser (såsom avverkningsrester och åkergrödor) som kan anses vara klimatneutrala. Detta förutsätter oförändrad markanvändning så att samma gröda som skördades återplanteras.¹ Med dagens beskattning, som inte beaktar olikheter i biobränslets miljö- och klimatprestanda riskerar fel bränslen att komma in i systemet. För att förhindra detta behöver den politiska styrningen förbättras väsentligt.

Transporteffektivt samhälle

Miljömålsberedningen föreslår bland annat att kommuner ges möjlighet att införa miljözon för lätta fordon. KI anser att en miljözon för lätta fordon främst syftar till att förbättra den lokala luftkvaliteten och inte är något effektivt styrmedel för att minska utsläppen av växthusgaser.

Energieffektivare fordon

Miljömålsberedningen föreslår att Sverige ska fortsätta vara pådrivande för att EU:s koldioxidkrav på personbilar och lätta lastbilar skärps och att EU utvecklar koldioxidkrav för tunga fordon. KI är positiv till att ökade klimatpolitiska ambitionsnivåer följs av skärpningar i EU-gemensamma styrmedel. EU:s koldioxidkrav för nya bilar ger incitament till teknikutveckling som minskar koldioxidutsläppen per kilometer. För att minska trafikens totala utsläpp är dock drivmedelsskatter mer effektiva.

Miljömålsberedningen föreslår att beskattnings- och förmånsreglerna för bilar bör utformas, i form av ett bonus-malus-system, så att de stödjer en snabb svensk introduktion av fordon med särskilt låga utsläpp. Beredningen specificerar dock inte hur ett sådant system skulle utformas och tar inte heller ställning till förslaget från Bonus-malusutredningen. KI vill påpeka att ett svenskt bonus-malus-system som främjar svensk försäljning av utsläppsnåla bilar i högre utsträckning än vad som följer av EU:s koldioxidkrav på nya bilar, inte torde leda till en bränslesnålare europeisk fordonspark. Skälet till det är att den ökade försäljningen av utsläppsnåla bilar i Sverige ökar utrymmet för biltillverkarna att sälja bränsletörstiga bilar i andra delar av EU.² Förslaget uppfyller därmed inte beredningens krav på att Sverige ska utforma en politik ”på ett sätt som inte innebär att utsläppen ökar utanför Sveriges gränser”. KI övertygas inte av beredningens förhoppning om att bonus-malus kan leda till att Sverige utvecklar de första nischmarknaderna inom EU för ny fordonsteknik som skulle göra det lättare att minska EU:s koldioxidkrav och istället snabba på utvecklingen även i andra länder. För att detta ska kunna realiseras behövs en annan utformning än den bonus-malusutredningen föreslår.

¹ Konjunkturinstitutet (2016) ”Kostnadseffektiv styrning mot mål om förnybar energi”, Specialstudie nr 51.

² Konjunkturinstitutet (2015) ”Miljö, ekonomi och politik”.

Miljömålsberedningen föreslår att utsläppskraven i offentlig upphandling utvecklas så att de stödjer utvecklingen av energieffektiva tunga fordon med särskilt låga utsläpp. Detta skulle kunna betraktas som innovationsvänlig eller utvecklingsfrämjande upphandling. Beredningen argumenterar även för upphandling av nya lösningar, genom att betona den offentliga sektorns roll som viktig första kund via upphandling av biogas- och elbussar samt nya material i samband med att de lanseras på marknaden. KI menar att detta inte är ett effektivt klimatpolitiskt styrmedel. För det första finns det redan effektiva styrmedel på plats. För det andra är det inte den offentliga sektorns uppgift att se till att det utvecklas energieffektiva fordon. För det tredje finns det en risk med att den offentliga sektorn går före och pekar ut riktningen för teknologisk utveckling som är relaterad till svårigheter med att välja ut den vinnande tekniken. En innovation kan visa sig vara en återvändsgränd, och den offentliga sektorn har då satsat resurser på en innovation som inte ger någon större miljö- eller klimatnytta samtidigt som det tagit resurser från sektorns huvudsakliga verksamhet. För det fjärde finns det samordningsproblem. Samordning behövs för att söka sprida riskerna genom att satsa på olika innovationer, men kan vara svårt för den offentliga sektorns innovationsupphandlingar. Dels är det många myndigheter som omfattas av upphandlingsreglerna, dels försvåras samordningen av att det är frivilligt för offentlig sektor att ställa miljökrav.

Förnybara drivmedel

Miljömålsberedningen föreslår att regeringen tar fram regler som ger mer långsiktigt stabila villkor för biodrivmedel och arbetar inom EU för att möjliggöra en skattepolitik som prissätter utsläppen av växthusgaser och stöttar utbyggnaden av förnybar energi. Beredningen stödjer också införandet av ett kvot- eller reduktionspliktsystem.

Den svenska energibeskattningen består i huvudsak av koldioxid- och energiskatter. Sverige har valt att premiera bioenergianvändningen genom nedsättning eller befrielse från dessa skatter. Detta kan utgöra statligt stöd som måste godkännas av EU-kommissionen. Sverige har för de närmaste åren beviljats undantag, men systemet tycks ha nått vägs ände. KI ser därför positivt på förslaget att regeringen ska ta fram regler som ger mer stabila villkor för biodrivmedel.

Det förefaller vara möjligt att premiera biodrivmedelsanvändningen genom ett kvotpliktsystem. KI anser att det är ett verksamt styrmedel, men förvånas över att beredningen inte lägger något förslag om hur en kvotplikt skulle kunna utformas utan endast uttrycker stöd för ett sådant system. Detta särskilt mot bakgrund av att beredningen anser att ”En ökad andel biodrivmedel i transportsektorn är en nödvändig del för att klara en snabb omställning till låga utsläpp” (sid. 186).

EU:s regler kan dock kräva att Sverige beskattar biodrivmedel. För att bra biodrivmedel ska komma in behöver beskattningen differentieras. Biodrivmedel skulle kunna belastas med en energiskatt efter hälso- och miljöprestandan och med en koldioxidskatt efter nettobidraget till växthuseffekten. Detta skulle premiera bränslen med kort kolcykel och låg hälso- och miljöpåverkan. KI:s analys visar att värdet av en kvotplikt på biodrivmedel i kombination med en differentierad klimat- och energibeskattning är stort.³

En ökad användning av biodrivmedel innebär att trafikens koldioxidutsläpp bokföringsmässigt flyttar från övrigsektorn till den så kallade land-use-and-land-use-changes-sektorn (LULUCF-sektorn) som inte är lika hårt reglerad via internationella avtal. Dagens system innebär att när en aktör ökar sina utsläpp i övrigsektorn är det enskilda landet skyldigt att se till att någon annan minskar sina utsläpp ytterligare så att landets

³ Konjunkturinstitutet (2016) ”Kostnadseffektiv styrning mot mål om förnybar energi”, Specialstudie nr 51.

åtagande klaras. Motsvarande reglering finns ännu inte för landets inlagring av kol i LULUCF-sektorn. Detta riskerar att leda till en lägre kolinlagring och därmed en högre koncentration av koldioxid i atmosfären.⁴ IPCC:s riktlinjer fastställer också att förbränning av biomassa kan räknas som nollutsläpp under förutsättning att de bokförs som utsläpp från LULUCF-sektorn.

Arbetsmaskiner

Miljömålsberedningen föreslår att Sverige bör verka för gemensamma koldioxidkrav på motorer och arbetsmaskiner inom EU och att skattenedsättningarna på diesel bör fasas ut med hänsyn till negativa effekter på konkurrensförhållandena. KI är positiv till förslaget att Sverige bör verka för gemensamma koldioxidkrav. KI är också positiv till att minska nedsättningen av koldioxidskatten för arbetsmaskiner, vilket ökar kostnadseffektiviteten i styrningen mot minskade utsläpp i övrigsektorn.

Bostäder lokaler och byggande

Miljömålsberedningen föreslår att förbudet i plan- och bygglagen för kommuner att ställa särkrav på byggnadsverkstekniska egenskaper vid planläggning ska utvärderas. KI menar att kommunala särkrav på energieffektivisering försämrar kostnadseffektiviteten i klimatpolitiken, leder inte till minskade utsläpp av koldioxid och fördyrar byggandet.⁵ Skälet till detta är att energisektorn ingår i EU ETS. Minskade el- och värmeleveranser till svenska bostäder frigör utsläppsrätter som kan säljas, i den mån energiproduktionen har något koldioxidinnehåll. KI anser således att förbudet mot kommunala särkrav inte behöver utvärderas igen, även om nivån på Boverkets normer kan behöva ses över.

KONSEKVENSANALYS AV ETAPPMÅL OCH STRATEGIER

Beredningen gör bedömningen att de samhällsekonomiska konsekvenserna av förslagen till etappmål och utsläppsmål bestäms i hög grad av omständigheter i Sveriges omvärld. KI håller med om detta och ifrågasätter därför varför beredningen endast har utgått från att alla andra länder kommer att bedriva en ambitiös klimatpolitik från och med nu. Hur Sverige ska agera om så inte blir fallet framkommer inte av beredningens analys. KI menar även att de samhällsekonomiska konsekvenserna också beror på vilka styrmedel som väljs för att nå målen.

Beredningen skriver att ”analyser gjorda av Konjunkturinstitutet tyder på att det finns förutsättningar att nå målen till en samhällsekonomisk kostnad som för år 2030 skulle innebära att BNP kan vara 0,2 till 1,5 procent lägre relativt referensscenariot”. KI vill förtydliga att myndigheten inte har gjort någon bedömning över om det finns några sådana förutsättningar. KI:s analys har gjorts på uppdrag av Miljömålsberedningen under vissa antaganden som angivits av beredningens kansli och för ett mindre ambitiöst klimatmål än det mål beredningen föreslår. Antagandena utgörs av:

- Biodrivmedelsanvändningen ökar från 14 TWh till 23 TWh och består främst av så kallat drop-in bränsle. Det behövs således inte nya motorer i bilarna.
- 20 procent av trafikarbetet med personbilar sker med eldrift.
- Merkostnaden för eldrivna personbilar uppgår till 30-40 tusen kronor.
- En mycket kraftig energieffektivisering av vägtransportsektorn sker.

⁴ Konjunkturinstitutet (2016) ”Kostnadseffektiv styrning mot mål om förnybar energi”, Specialstudie nr 51.

⁵ Brännlund, R. (2013) Energieffektivisering och kommunala särkrav, behövs det?, PM till Socialdepartementet.

KI har inte haft någon möjlighet att rimlighetsgranska de givna antagandena och gör bedömningen att många kostnader av omställningen inte finns representerade i resultaten. Analysen bygger också på att styrningen mot lägre utsläppsnivåer sker med koldioxidskatten som är kostnadseffektiv och ger skatteintäkter som används för att sänka andra snedvridande skatter. En klimatpolitik som inte använder koldioxidskatt utan istället använder olika typer av regleringar kommer inte kunna sänka snedvridande skatter och därmed blir kostnaden för politiken högre. Den totala kostnaden för att nå klimatmålet underskattas därmed, potentiellt kraftigt. En mer rättvisande kostnadsuppskattning kan inte göras förrän ett färdigt styrmedelspaket har tagits fram.

Beredningen skriver att i samband med att förslag till åtgärder och styrmedel bereds vidare krävs en fortsatt utredning av de samhällsekonomiska konsekvenserna för olika aktörsgrupper i syfte att belysa frågor som till exempel fördelningspolitik eller konkurrenskraft så att oönskade effekter kan förebyggas eller hanteras genom kompletterande politiska förslag. KI anser att detta är särskilt viktigt då forskning visar att klimatpolitiken slår hårdast mot låginkomsttagare i glesbygd. Det finns också en risk att utsläppsinintensiva företag flyttar till länder med mindre ambitiös klimatpolitik och därmed ökar de globala utsläppen. Om man vill motverka dessa effekter behövs en kraftfull fördelnings- och omställningspolitik.

FÖRSLAG TILL ETAPPMÅL FÖR LUFTFÖRORENINGAR

Beredningen framhåller flitigt synergieffekterna mellan klimat- och luftvårdspolitiken. Som tidigare påpekats beror sådana synergieffekter på hur omställningen i transportsektorn kommer se ut. KI:s analys visar att en urskilningslös satsning på biodrivmedel kan i värsta fall leda till negativa effekter på både luftkvaliteten och på klimatet.

Beredningen föreslår att andelen persontransportresor med kollektivtrafik, cykel och gång i Sverige ska vara minst 25 procent 2025, uttryckt i personkilometer, i riktning mot målet att på sikt fördubbla marknadsandelen för gång-, cykel- och kollektivtrafik. KI anser att det är oklart hur målet ska uppnås och hur det förhåller sig till tillgänglighetsmålet, som är viktigt för ekonomisk och social hållbarhet. Trafikforskare visar i en underlagsrapport till utredningen Fossilfrihet på väg (2013:84) att en fördubbling av kollektivtrafiken till 2030 blir svår att åstadkomma trots ”radikala omläggningar av politiken”. Den leder inte heller till minskade koldioxidutsläpp från biltrafiken som fortsätter att öka. Deras analys visar att det krävs ”dramatiska förändringar av lokalisering av boende och arbetsplatser liksom av samhällets funktion i övrigt” för att en ökad kollektivtrafik skulle ha mer än ”marginell betydelse... för att minska biltrafikens klimatbelastning”.⁶ I övrigt har KI inga synpunkter på förslagen till etappmål för luftföroreningar.

FÖRSLAG TILL STYRMEDEL OCH ÅTGÄRDER FÖR EN SAMLAD LUFTVÅRDSPOLITIK

Begränsade utsläpp från vägtrafik i tätort

Beredningen föreslår bland annat att trafikförordningen bör ändras så att kommuner ges möjlighet att införa miljözon för lätta fordon. Vidare bör ytterligare möjligheter att delegera viss beslutsrätt till kommunerna vad gäller införande av lokala styrmedel på trafikområdet utredas. KI är positiv till att kommuner, när så är befogat, ska ges möjlighet att införa miljözon för lätta fordon för att förbättra den lokala luftkvaliteten. Miljözoner kan vara ett effektivt styrmedel för frisk luft i städer. Erfarenheter från EU-länder

⁶ Nilsson, J-E., Pyddoke R. och Andersson, M. (2013) ”Kollektivtrafikens roll för regeringens mål om fossiloberoende fordonsflotta”, VTI rapport 793.

med miljözoner visar att fordonsflottan förnyas fortare och luftkvaliteten förbättras.⁷ KI anser att i den mån lokala miljömål inte nås kan kommunala styrmedel behövas, för att nå klimatmålen är däremot koldioxidskatt och EU ETS mer kostnadseffektiva.

För förslagen om koldioxidkrav, bonus-malus, utsläppskrav i offentlig upphandling, utfasning av skattenedsättningar på diesel hänvisas till KI:s synpunkter ovan. Dessa styrmedel syftar framförallt till att minska utsläppen av växthusgaser men kan, beroende på hur de utformas, ha synergieffekter med lokala luftföroreningar. KI har inga synpunkter på de andra styrmedelsförslagen för luftvårdspolitik.

I övrigt hänvisar KI till sitt remissvar på tidigare delbetänkande.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Urban Hansson Brusewitz. Föredragande har varit Eva Samakovlis.

Urban Hansson Brusewitz

Eva Samakovlis

⁷ Trafikanalys (2015) ”Miljözoner för personbilar i EU”, Rapport 2015:13.