



Dnr 2016-46

Yttrande
19 april 2016

Miljö- och energidepartementet
111 52 Stockholm

Delbetänkande från Miljömålsberedningen med förslag om ett klimatpolitiskt ramverk inklusive långsiktigt klimatmål M2016/00703/KI

SAMMANFATTNING

Miljömålsberedningen har i delbetänkandet tagit fram ett förslag till ett klimatpolitiskt ramverk som bland annat inkluderar ett klimatmål till 2045. Det är glädjande för svensk klimatpolitik att sju partier har lyckats komma överens om ett långsiktigt klimatmål. Sverige har historiskt valt att gå före i klimatpolitiken. För att kunna ta informerade beslut om hur långt Sverige ska gå i den ambitionen bör beslutsunderlagen vara så fullständiga som möjligt. Detta för att tydliggöra nödvändiga omprioriteringar inom och mellan politikområden. Nu föreslår beredningen att Sverige ska anta den mest ambitiösa utsläppsminskningen som något land hittills föreslagit. Detta utan någon egentlig analys av vilka samhällsekonomiska konsekvenser som förslaget kan tänkas medföra. Konjunkturinstitutets synpunkter rör framförallt bristerna i de underlag beredningen har baserat sitt förslag på samt klimatmålets utformning. Sammanfattningsvis anser Konjunkturinstitutet att:

- Beredningens bedömning att ”Omställningen till utsläpp nära noll skulle kunna genomföras till årliga kostnader motsvarande enstaka procentenheter av BNP” saknar grund. De samhällsekonomiska kostnader som redovisas överstiger enstaka procentenheter och bygger på en global analys med antaganden som underskattar klimatpolitikens kostnader.
- De energisystemkostnader som beredningen har tagit fram för Sverige utgör bara en delmängd av de samhällsekonomiska kostnaderna och underskattar därmed den klimatpolitiska kostnaden.
- Beredningens bedömning att ”Effekterna på svensk ekonomi borde inte avvika jämfört med andra OECD-länder” saknar grund i betänkandet. Effekten beror bland annat på vilka styrmedel som väljs, hur stort utsläppsutrymme för perioden blir och vilken klimatpolitik andra OECD-länder kommer att följa.
- Beredningens påstående om att ”Omställningen går hand i hand med stärkt konkurrenskraft och tillskapande av nya, hållbara arbetstillfällen” saknar grund. Klimatpolitiken ökar inte sysselsättningen i ekonomin på lång sikt och stärker generellt inte konkurrenskraften.
- Det saknas argument till varför klimatmålet som utredningen föreslår ska omfatta både utsläpp från företag i EU:s utsläppshandelssystem (EU ETS) och utsläpp utanför handelssystemet (ÖS). Ett sådant mål innebär dubbelstyrning av

EU ETS-företagen, har ingen direkt effekt på totala utsläppen, försämrar planeringsförutsättningarna för ÖS och ökar klimatpolitikens förväntade kostnader.

- Det klimatpolitiska rådets roll och relation till Konjunkturinstitutets verksamhet och vetenskapliga råd skulle behöva förtydligas.
- För att begränsa klimatpolitikens kostnader bör beredningen införa tidsmässig flexibilitet i utsläppsbanan, avstå från målet om en fossiloberoende fordonsflotta och välja verk samma och kostnadseffektiva styrmedel.

FÖRSLAGETS SAMHÄLLSEKONOMISKA KONSEKVENSER HAR INTE ANALYSERATS

Beredningen föreslår att utsläppen från verksamheter inom svenskt territorium ska minska med minst 85 procent till 2045 jämfört med utsläppen 1990. Det är, enligt beredningen, den mest ambitiösa utsläppsminskning som något land hittills föreslagit. Den så kallade kommittéförordningen (SFS 1998:1474), som alla utredningar ska följa, anger bland annat att förslagets samhällsekonomiska konsekvenser ska redovisas. Konjunkturinstitutet vill understryka att detta är särskilt viktigt då förslagen kan komma att få omfattande konsekvenser för samhället vilket en, i ett globalt perspektiv, snabb omställning till en fossilfri ekonomi rimligen kan tänkas få. Även OECD lyfter fram den otillräckliga utvärderingen av klimatpolitiska mål som en stor svaghet i det svenska klimatpolitiska ramverket.¹ Delbetänkandet saknar dock en sådan analys. Nedan diskuteras relevansen i de kostnadsuppskattningar som beredningen hänvisar till.

Kostnadsuppskattningarna varierar betänkligt

I sammanfattningen till delbetänkandet skriver beredningen att ”Omställningen till utsläpp nära noll skulle kunna genomföras till årliga kostnader motsvarande enstaka procentenheter av BNP ” och att ”Effekterna på den svenska ekonomin borde inte avvika jämfört med andra OECD-länder”. För Konjunkturinstitutet är det oklart på vilken grund beredningen drar dessa slutsatser. För det första varierar kostnadsuppskattningarna i betänkandet och överstiger i vissa fall de enstaka procentenheter som beredningen hänvisar till:

Kostnaderna... motsvarar 2-6 procent av global BNP 2050 (sid. 77)

Kostnaderna motsvarar 0,5-0,85 procent av BNP 2050 (sid. 81)

Kostnaderna för utsläppsminskningarna beräknas till 2-12 procent av global BNP 2050 (sid. 201)

Det är inte alls klart för läsaren varför siffrorna skiljer sig åt.

För det andra beror effekten på svensk ekonomi, jämfört med andra OECD-länder, bland annat på vilka styrmedel som väljs och hur stort utsläppsutrymmet blir för perioden. Den analysen har beredningen inte gjort än utan avser att återkomma till i slutbetänkandet. Effekten beror också på vilken klimatpolitik andra OECD-länder kommer föra, vilket fortfarande är okänt. EU:s klimatmål till 2030 har exempelvis inte bördefördelats än. Utredningen presenterar således ingen grund för sin bedömning.

Underskattar samhällsekonomiska kostnaden för svensk klimatpolitik

Beredningen har använt två beräkningsunderlag för sina kostnadsuppskattningar. Vid närmare granskning framkommer att båda rapporterna sannolikt underskattar de samhällsekonomiska kostnaderna för svensk klimatpolitik av det föreslagna målet till 2045.

¹ OECD Economic Surveys Sweden 2011, sid. 124-125.

Rapporten från FN:s klimatpanel (IPCC) tar fram kostnaden för att minska utsläppen globalt. Analysen antar att alla världens länder börjar minska utsläppen direkt. Den antar också att alla länder för en kostnadseffektiv politik. Bedrivs en annan politik kommer kostnaderna öka. Kostnaden för koncentrationsnivån 450 ppm CO₂e uppgår till 2-6 procent av BNP och kan ses som ett genomsnitt för världens länder. Eftersom kostnaden för att minska utsläppen ökar med ambitionsnivån kan kostnaderna för Sverige, som länge har fört en ambitiös klimatpolitik, komma att hamna i den högre delen av intervallet. IPCC:s analys antar även att det inte finns några begränsningar i teknologierna. De redovisar också hur kostnaderna kan påverkas om det uppstår sådana begränsningar. Om koldioxidlagring i form av CCS (carbon capture and storage) inte kommer in ökar kostnaderna med 138 procent, om kärnkraften fasas ut ökar kostnaderna med 7 procent, om sol och vindkraft är begränsad ökar kostnaderna med 6 procent om bioenergin är begränsad ökar kostnaderna med 64 procent. Sammantaget underskattar analysens antaganden och globala perspektiv den svenska klimatpolitikens samhällsekonomiska kostnader.

Rapporten som baseras på modellen TIMES uppskattar energisystemkostnaden till 0,5-0,85 procent av BNP 2050 för Sverige. Energisystemkostnaden inkluderar vissa kostnader för energitvättning, omvandling och användning och utgör endast en del av den samhällsekonomiska kostnaden. Subventioner leder exempelvis till sänkta systemkostnader eftersom kostnaden för att finansiera subventionen inte finns med. Detta underskattar den samhällsekonomiska kostnaden. Kostnader för FoU och infrastruktur ligger också utanför modellen. Nya teknikers tröghet eller osäkerhet om kostnaderna inkluderas inte heller. Det kan exempelvis innebära att vid ett visst koldioxidpris blir biodrivmedelsbilar lönsamma och i modellen byts då hela bilparken ut direkt. De är också partiella i den meningen att efterfrågan i ekonomin är given. Det innebär att den strukturomvandling mellan branscher som uppstår på grund av ändrade relativpriser, i form av högre energi- och koldioxidpriser, inte finns med. Sammantaget underskattar energisystemmodeller klimatpolitikens samhällsekonomiska kostnader.

Konjunkturinstitutet är väl medveten om att framtidsanalyser är osäkra och att många modeller har svårt att hantera stora politikförändringar. Det är trots detta bättre med en fingervisning åt rätt håll än att undvika sådana analyser, särskilt då det är stora samhällsförändringar som övervägs. Delbetänkandet skulle ha tjänat på en balanserad och utförlig diskussion om de potentiella samhällsekonomiska konsekvenserna av den föreslagna målnivån, både i fallet då resten av världen för en ambitiös klimatpolitik och då den inte gör det.

Klimatpolitiken ökar inte sysselsättningen eller stärker konkurrenskraften

Beredningen påstår i sammanfattningen att ”*Omställningen går hand i hand med stärkt konkurrenskraft och tillskapande av nya, hållbara arbetstillfällen*” (sid. 10). Konjunkturinstitutet ifrågasätter denna bedömning då forskning, tillsammans med historiska data, visar att klimatpolitiken inte långsiktigt genererar nya arbetstillfällen utan snarare en omfördelning av arbetstillfällen från utsläppsintensiva sektorer till exempelvis tjänstesektorer.

Klimatpolitiken stärker inte heller konkurrenskraften generellt. Ökade miljökrav leder till högre produktionskostnader och därmed lägre produktivitet gentemot konkurrenterna.

DET SAKNAS ARGUMENT TILL KLIMATMÅLETS NATIONELLA UTFORMNING

Det klimatmål som utredningen föreslår för 2045 omfattar både utsläpp från svenska företag som ingår i EU:s utsläppshandelssystem (EU ETS) och utsläpp utanför han-

delssystemet (ÖS). Målformuleringen till 2020 inkluderar endast ÖS. Någon klar argumentation till varför Sverige ska återgå till ett nationellt utsläppsmål presenterar utredningen inte. Konjunkturinstitutet ser flera problem med en sådan målformulering som:

- *Innebär någon form av dubbelstyrning av de svenska EU ETS-företagens utsläpp.* Oavsett om dubbelstyrningen tar formen av en särskild skatt på svenska EU ETS-företagens utsläpp eller ett särskilt FoU-stöd så uppstår kostnader för den svenska klimatpolitiken, vilka bärs av svenska EU ETS-företag eller av skattebetalarna. Dubbelstyrningen minskar företagets efterfrågan på utsläppsrätter och snedvrider utfallet inom EU ETS samt bidrar till lägre pris på utsläppsrätter.
- *Inte har någon direkt effekt på utsläppen.* Tilldelningen av utsläppsrätter är numera centraliserad. Den omedelbara effekten av svensk dubbelstyrning består därmed av att det blir fler utsläppsrätter tillgängliga för andra EU ETS-företag oavsett vad den svenska regeringen gör. Idén att den svenska dubbelstyrningen skulle leda till en ytterligare sänkning av EU ETS-taket får anses långsökt. Vill Sverige ytterligare sänka taket för EU ETS är det både mer träffsäkert och mindre kostsamt att staten köper och annullerar utsläppsrätter.
- *Ger en osäker målnivå för ÖS:s utsläpp och därmed sämre planeringsförutsättningar.* Om svenska EU ETS-företag släpper ut mindre (mer) än väntat så behöver inte lika mycket (behöver mer) än väntat göras inom ÖS för att det nationella utsläppsmålet ska nås. Detta rimmar illa med beredningens önskan att skapa långsiktiga och stabila ramar för det klimatpolitiska arbetet. Det huvudsakliga verktyget för att styra ÖS:s utsläpp är koldioxidbeskattningen. Den framtida koldioxidskattenivån bestäms därför delvis av utvecklingen inom EU ETS, något Sverige saknar rådighet över.
- *Ökar den svenska klimatpolitikens kostnad.* Osäkerheten kring ÖS:s målnivå innebär en högre förväntad kostnad för klimatpolitiken.

DET KLIMATPOLITISKA RÅDETS ROLL BEHÖVER FÖRTYDLIGAS

Beredningen menar att regeringen behöver en tvärvetenskaplig oberoende bedömning av klimatpolitiken och föreslår att ett självständigt expertorgan inrättas i form av ett klimatpolitiskt råd. Rådet ska:

- utvärdera om inriktningen inom samtliga politikområden bidrar till eller motverkar möjligheten att nå klimatmålen
- utvärdera effekter av beslutade och föreslagna styrmedel och analyser om målen nås kostnadseffektivt
- beskriva regionala effekter, effekter på andra miljömål, fördelningseffekter
- problematisera kring trafikprognoser, prognoser över efterfrågan på el, utsläppprognoser, åtgärdskostnader och konsekvensanalyser
- bedöma om regeringens förslag till åtgärder är ändamålsenliga och tillräckliga

Eftersom detta i huvudsak utgör nationalekonomiska frågeställningar som delvis ingår i Konjunkturinstitutets verksamhet anser Konjunkturinstitutet att det behövs ett förtydligande kring hur rådet kompletterar Konjunkturinstitutets verksamhet och vetenskapliga råd samt hur det tvärvetenskapliga perspektivet ska bidra till dessa frågeställningar.

OM TIDSMÄSSIG FLEXIBILITET, FFF OCH STYRMEDEL TILL SLUTBETÄNKANDET

Beredningen förutsätter 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

delbetänkandet. Konjunkturinstitutet anser att det är viktigt med tidsmässig flexibilitet i utsläppens målbana fram till 2045, så att politiken kan anpassas om det blir dyrare än förväntat att minska utsläppen eller om andra länder inte gör sin del.

Utsläppsbanans utformning kommer att påverka utsläppsutrymmets storlek för perioden fram till 2045 och därmed påverkas även klimatpolitikens kostnader. Att uppnå målet om en fossiloberoende fordonsflotta (FFF) till 2030 skulle innebära att en stor del av utsläppsminskningarna behöver göras tidigt i perioden. Konjunkturinstitutet anser, tillsammans med bland andra OECD, att sektorsvisa mål som FFF ökar klimatpolitikens kostnader och bör därför inte införas.

Klimatpolitikens kostnader påverkas av vilka styrmedel som väljs. Det är därför viktigt att beredningen väljer verksamma och kostnadseffektiva styrmedel. Det kommer sannolikt att bland annat innebära höjningar i koldioxid- och energiskatterna. Utan skattehöjningar riskerar eventuella subventionsprogram till miljöbilar att leda till rekyleffekter som ökar vägtransporterna.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Mats Dillén. Föredragande har varit Eva Samakovlis och Björn Carlén.

Mats Dillén

Eva Samakovlis och Björn Carlén