



Miljödepartementet
Enheten för miljö kvalitet

Remissvar
18 juni 2008
Dnr.:6-9-08

Miljömålsrådets fördjupade utvärdering av Sveriges miljömål 2008 "Nu är det bråttom!" (M2008/1443/Mk)

Konjunkturinstitutet (KI) har valt att kommentera några av åtgärdsförslagen för att nå strategin "Effektivare energianvändning och transporter" (EET), målkonflikten mellan en kostnadseffektiv klimatpolitik och miljömålet frisk luft, lämpligheten med regionala mål för globala miljöproblem och bristerna i det samhällsekonomiska underlaget inom miljömålsarbetet.

Åtgärder för att nå strategin "Effektivare energianvändning och transporter"

Utgångspunkten i styrmedelsanalysen inom EET-strategin är att miljömålen ska nås till lägsta möjliga kostnad för samhället (sid 236). Det innebär med andra ord att miljömålen ska nås på ett kostnadseffektivt sätt. Till EET-strategin hör miljömålen begränsad klimatpåverkan, bara naturlig försurning, ingen övergödning, frisk luft och god bebyggd miljö. Miljömålsrådet föreslår ett 50-tal nya eller förändrade styrmedel i denna strategi. Målet med styrmedelsförslagen är att minska: energianvändningen, koldioxidutsläppen, kväveoxidutsläppen, svaveldioxidutsläppen och trafikbullret. I strategin prioriteras energieffektivisering. Miljömålsrådet föreslår flera klimatpolitiska styrmedel för att öka energieffektiviseringen i syfte att nå klimatmål och övriga miljömål. Klimatpolitiska styrmedel syftar främst till att minska koldioxidutsläppen. Eftersom koldioxidutsläppen kan minskas genom en ökad energianvändning som är mindre koldioxidintensiv, leder inte klimatpolitiska styrmedel nödvändigtvis till en effektivare energianvändning. Även om klimatpolitiska styrmedel kan leda till en effektivare energianvändning är det inte säkert att klimatpolitiska styrmedel leder till en kostnadseffektiv energieffektivisering. KI vill därför betona vikten av att tydligt specificera vad enskilda styrmedelsförslag främst är avsedda att styra mot, samt betydelsen av styrmedelsprincipen "ett mål ett medel" för att kunna uppnå kostnadseffektivitet. Nedan väljer KI att främst kommentera de styrmedelsförslag för vilka institutet har gjort egna analyser över kostnadseffektiviteten.

- För energieffektivisering inom industrin som ingår i EU:s utsläppshandels-system föreslår Miljömålsrådet dels att skära ned den totala tilldelningen till handlande sektorer och dels att auktionera ut utsläppsrätter till el- och fjärrvärmeproducenterna. KI anser att båda åtgärderna är effektiva åtgärder för att reducera koldioxidutsläppen. KI:s analys visar att en restriktiv tilldelning där den handlande sektorn undantas från koldioxidskatt lämnar ett större utrymme för utsläpp i den icke-handlande sektorn inom ramen för ett avräkningsmål och leder till en mindre BNP-förlust. Auktionering kommer, jämfört med gratis tilldelning att: öka den ekonomiska effektiviteten, bättre hantera fördelningseffekter, ha försumbar påverkan på konkurrensen, förbättra företagets incitament till utsläppsminskningar samt bidra till att öka systemets prisstabilitet.

- För energieffektivisering inom industrin utanför EU:s utsläppshandelssystem föreslår Miljömålsrådet fortsatt utredning av möjligheterna till begränsad skattehöjning i kombination med ett utvidgat program för energieffektivisering. Som Miljömålsrådet skriver så är ”utmaningen att förändra styrningen så att marginalkostnaderna i olika sektorer närmar sig varandra” (sid. 237). I den mån skattehöjningen för industrin utanför EU:s utsläppshandelssystem begränsas så ökar divergensen av koldioxidbeskattningen i den icke-handlande sektorn. KI:s analys visar istället att en minskad nedläggning av koldioxidskatten för industrin utanför EU:s utsläppshandelssystem är en kostnadseffektiv åtgärd för att reducera koldioxidutsläppen.
- För energieffektivisering genom ett transporteffektivt samhällsbyggande och infrastruktur föreslår Miljömålsrådet bl.a. att klimatmålet ska ges större tyngd än idag för inriktning av infrastrukturen och att investeringar som kapacitetsförstärker järnvägen ska genomföras. KI vill i det här sammanhanget betona vikten av samhällsekonomisk lönsamhet. De infrastrukturinvesteringar som ger mest samhällsnytta per satsad krona bör genomföras och inte de investeringar som medför störst utsläppsreduktion per satsad krona. Minskade koldioxidutsläpp är bara en av intäkterna från järnvägsinvesteringar som bör värderas och ingå i den samhällsekonomiska kalkylen. Hur koldioxidutsläppen ska värderas är omdebatterat. IPCC har uppskattat de samhällsekonomiska kostnaderna av skadorna som orsakas till 8 öre per kilo koldioxid. Stern-rapporten uppskattar samma värde till 60 öre per kilo koldioxid. De svenska trafikverken använder sig av SIKAs ASEK-värde som uppgår till 150 öre per kilo koldioxid. Det är högre än den s.k. politiska betalningsviljan som i form av koldioxidskatten uppgår till 101 öre per kilo koldioxid. Genom att trafikverken värderar minskade koldioxidutsläpp högre i sina samhällsekonomiska kalkyler än andra sektorer så ges redan idag en större vikt åt minskningar av koldioxidutsläppen inom transportsektorn. Ur ett kostnadseffektivitetsperspektiv bör koldioxidutsläppen värderas lika oavsett sektor.
- För energieffektivisering för personresor på väg föreslår Miljömålsrådet bl.a. en höjning av drivmedelsskatten med 75 öre och ytterligare höjningar som följer utvecklingen av köpkraft och inflation. KI:s analys visar att en sådan skattehöjning ökar divergensen i koldioxidbeskattningen och medför större BNP-förlust än en generell höjning av koldioxidskatten.
- För energieffektivisering för godstransporter på väg föreslår Miljömålsrådet bl.a. en kilometerskatt. Miljömålsrådet uppskattar att kilometerskatten skulle kunna minska koldioxidutsläppen med 0,5 Mton per år till 2020. KI:s analys visar att en kilometerskatt på en krona per fordonskilometer leder till en minskning av koldioxidutsläppen med 0,1 Mton. För att nå en minskning om 0,4 Mton krävs en kilometerskatt om 7 kronor per fordonskilometer vilken skulle medföra stora BNP-förluster. Kilometerskatten är inte ett klimatpolitiskt styrmedel utan syftar främst till att minska utsläpp av lokala luftföroreningar, buller och vägslitage, även om skatten kommer att få effekter på koldioxidutsläppen. KI:s analyser har emellertid visat att kilometerskatten inte ger några stora effekter på de lokala utsläppen om inte skatten leder till en betydande modernisering av lastbilsparken.
- För energieffektivisering för luft- och sjöfart föreslår Miljömålsrådet att flyget och sjöfarten ska anslutas till EU:s utsläppshandelssystem. KI:s analys visar att ett utvidgat handelssystem tillsammans med ett avräkningsmål

skulle medföra lägre samhällsekonomiska kostnader i termer av BNP-förluster.

- För mer förnybar energi inom tillförsel av el och värme föreslår Miljömålsrådet bl.a. att Klimp-stödet bör göras om och fokusera på åtgärder med betydelse på lång sikt som t.ex. fjärrvärme och biogas. KI:s analys visar att stöd till förnybar energi inte kan motiveras generellt eftersom sådana projekt redan gynnas av koldioxidskatten som bidrar till energiomställningen. Tidigare investeringsstöd har inte varit kostnadseffektiva samt omfattats av höga administrationskostnader och incitamentsproblem.
- För minskade kväve- och svaveloxidutsläpp från sjöfarten föreslår Miljömålsrådet bl.a. att förutsättningarna för ett handelssystem med utsläppsätter för svaveldioxid och kväveoxid där sjöfart ingår ska utredas. KI instämmer med Miljömålsrådet om att ett handelssystem som omfattar både sjöfart och landbaserade anläggningar skulle kunna skapa utrymme för kostnadseffektiva utsläppsminskningar. I linje med stryemedelsprincipen ett mål ett medel är det då motiverat att kväveoxidavgiften och svavelskatten avvecklas i Sverige.

Målkonflikten mellan miljömålen begränsad klimatpåverkan och frisk luft

Miljömålsrådet bedömer att miljömålen begränsad klimatpåverkan och frisk luft kommer att bli mycket svåra att nå. Miljömålsrådet har inom EET-strategin uppskattat synergieffekterna av energieffektiviseringar och bränslebyten på utsläppen av luftföroreningar i Sverige. Resultaten visar att ”Om koldioxidutsläppen i Sverige t.ex. skulle reduceras med 25 procent mellan år 1990 och 2020 skulle som effekt av samma åtgärder även utsläppen av svaveldioxid och kväveoxid minskas med ca 19 respektive 6 procent jämfört med prognosen till 2020”. Miljömålsrådet menar att analysen visar vikten av att gemensamt hantera utsläpp av koldioxid och övriga luftföroreningar för att finna en kostnadseffektiv blandning av åtgärder med en lägre total kostnad än om åtgärdsstrategierna skulle ha analyserats var och en för sig (sid 235). KI vill återigen betona vikten av styrmedelsprincipen ett mål ett medel för att nå kostnadseffektiva lösningar. Institutets analyser visar att en kostnadseffektiv klimatpolitik innebär att flexibla mekanismer bör utnyttjas i största möjliga utsträckning. En kostnadseffektiv klimatpolitik baserad på flexibla mekanismer leder till större utsläpp av lokala luftföroreningar som svaveldioxid och kväveoxid, och ställer därmed högre krav på kraftfulla åtgärder för att begränsa dessa, jämfört med en klimatpolitik där alla koldioxidminskningar sker inom landet.

Lämpligheten med regionala miljömål för globala miljöproblem

Alla länsstyrelser har antagit regionala miljömål baserade på de nationella miljökvalitetsmålen. Miljömålen har i sin tur slagit igenom på kommunal nivå. Drygt en tredjedel av kommunerna har tagit fram och antagit egna kommunala miljömål utifrån de nationella och regionala målen (sid 65). KI vill betona att för globala miljöproblem, som utsläppen av växthusgaser, är regionala (eller kommunala) mål inte lämpliga ur ett kostnadseffektivitetsperspektiv. Koncentrationen av växthusgaser i atmosfären påverkas på samma sätt oavsett var utsläppen minskar, vem som minskar utsläppen eller hur utsläppen minskar. Detta får konsekvenser för hur klimatpolitiken ska utformas kostnadseffektivt. En kostnadseffektiv klimatpolitik fokuserar på åtgärder som ger så stor klimateffekt som möjligt per resursinsats oavsett region. Ur ett principiellt perspektiv innebär det att man inte ska ha klimatmål på vare sig regional, sektoriell eller nationell nivå. Regionala mål förhindrar således en kostnadseffektiv utformning av klimatpolitiken.

Brister i det samhällsekonomiska underlaget inom miljömålsarbetet

KI uppmärksammade bristen av samhällsekonomiskt underlag till den fördjupade utvärderingen för 2004. Miljömålsrådet skrev då att inför den fördjupade utvärderingen som tas fram till 2008 ska redovisningen utvecklas till att även omfatta kostnadseffektivitetsanalyser över åtgärder för att nå miljömålen. Till denna fördjupade utvärdering har Miljömålsrådet betonat vikten av att få fram konsekvensanalyserade åtgärder med tillhörande styrmedel för att nå målen samt att särskilt ta upp synergier och konflikter mellan miljö kvalitetsmål och andra samhällsmål (sid. 18). Trots Miljömålsrådets uppmaning och kraven i regleringsbrev och instruktioner om att miljöpolitiska åtgärder ska vara kostnadseffektiva och föregås av samhällsekonomiska konsekvensanalyser är underlaget inom miljömålsarbetet på flera håll fortfarande bristfälligt. Eftersom åtgärdena endast i begränsad omfattning är föremål för konsekvensanalys uppkommer frågan om miljömålenas samhällsekonomiska effektivitet. Trots det hävdar Miljömålsrådet att ”den samhällsekonomiska nyttan av att de åtgärder för att nå miljö kvalitetsmålen som föreslås i denna rapport blir genomförda sammantaget är större än kostnaderna” (sid. 14). KI:s uppfattning är att i brist på konsekvensanalyser vet vi inte vilka samhällsliga kostnader och nyttor som är förknippade med miljöpolitiken. I de fall det är svårt att värdera nyttorna av miljöpolitiska åtgärder bör fokus i stället riktas mot kostnadseffektivitetsanalyser. Utan (eller med bristande) samhällsekonomisk analys riskerar miljöpolitiken att leda till resurslöseri och mindre miljöförbättringar för pengarna.

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

Mats Dillén

Eva Samakovlis