

Remissvar

Dnr 2022-390

Datum 2022-11-16

Miljödepartementet
103 33 Stockholm

Näringslivets klimatomställning PM2022:10

M2022/01829

GENERELLT OM RAPPORTEN

Rapporten innehåller förslag som kan komma att bidra till näringslivets klimatomställning. Konjunkturinstitutets (KI) bedömning är dock att det är svårt att bedöma dessa 47 förslag då det i många fall inte finns någon kvantifiering av förslagens klimateffekt. I andra fall är additionaliteten låg och förslagen är inte rangordnade för att underlätta beslut, vilket var en del av uppdraget.

Nedan följer specifika kommentarer utifrån aspekter som KI särskilt vill lyfta fram.

SE ÖVER OCH VID BEHOV JUSTERA DEN NATIONELLA KLIMATPOLITIKEN

Med en utökad och mer ambitiös EU-gemensam klimatpolitik är det troligt att vissa målsättningar i den nationella klimatpolitiken kan behöva justeras för att EU:s klimatmål ska nås på ett kostnadseffektivt sätt. KI ställer sig därför positiv till Tillväxtanalys förslag att se över och justera de nationella klimatmålen så att de tydligare anknyter och bidrar till EU:s klimatpolitik (förslag 31). KI anser att en sådan översyn även bör inkludera de nationella styrmedlen så att de kostnadseffektivt bidrar till att nå klimatmålen när hänsyn tas till EU-övergripande klimatpolitiska styrmedel. KI har inte tagit ställning till huruvida detta förslag låg utanför Tillväxtanalys uppgift i det aktuella regeringsuppdraget.

GE DE FÖRESLAGNA UTREDNINGARNA ETT BREDARE UPPDRAG

Rapporten föreslår att ett antal utredningar; utred ett tvådelat ersättningsystem vid etablering av kraftverk för fossilfri energi (förslag 1), utred omvända auktioner för ökad kolsänka (förslag 5), utred investeringsstödet Kväveklivet (förslag 9), utred investeringsstöd för energieffektivisering i befintliga byggnader (förslag 13), utred nationell kvotplikt (förslag 18), utred miljö- och klimatnyttan av en nationell infrastruktur för materialåtervinning (förslag 19) och utred miljözoner för arbetsmaskiner (förslag 25). KI menar att utredningarnas resultat skulle förbättras om uppdragen formulerades utifrån problemet som ska åtgärdas snarare än att redan från början ha identifierat om och vilket styrmedel som ska implementeras för att lösa problemet.

Exempelvis skulle med KI:s synsätt en utredning få i uppdrag att utreda vilket styrmedel som på ett kostnadseffektivt sätt uppnår syftet att bidra till ökad acceptans för nyetablering av förnybara/fossilfria kraftanläggningar lokalt, i stället för att utreda hur ett tvådelat ersättningsystem ska utformas för att uppnå samma syfte. Uppdraget skulle då även vara att utreda hur det valda systemet bäst kan utformas. Ett tvådelat ersättningsystem kan vara ett sådant styrmedel men det är inte givet på förhand.

OFFENTLIG UPPHANDLING SOM KLIMATPOLITISKT STYRMEDEL

KI har tidigare analyserat offentlig upphandling som klimatpolitiskt styrmedel.¹ Då konstaterades att den svenska klimatpolitiken är tämligen heltäckande, vilket ger hushåll, företag och upphandlande myndigheter incitament att minska sina koldioxidutsläpp. Möjligheterna att genom klimatpolitiska extrasteg vid upphandling bidra kostnadseffektivt till de klimatpolitiska målen är därmed begränsat. För att bidra kostnadseffektivt bör klimathänsyn riktas mot utsläpp i Sverige från sektorer där det inte finns någon styrning och den generella klimatpolitiken därmed är svag.

I den remitterade rapporten föreslås krav vid upphandling av arbetsmaskiner (förslag 42). Konjunkturinstitutet ställer sig tveksamt till ett sådant krav. Upphandlande myndigheter och kommuner har redan incitament att ta hänsyn till den befintliga klimatpolitiken (som gör det dyrare att använda fossila bränslen än vad annars vore fallet) och det är inte uppenbart varför skattemedel ska användas för att ta klimatpolitiska extrasteg. Detta bidrar generellt inte till att nå utsläppsmål kostnadseffektivt.

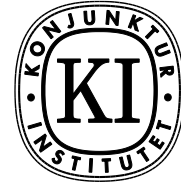
Vidare anser KI att den befintliga klimatpolitiken och vetskapen om att den sannolikt kommer att skärpas framöver skapar incitament att investera i klimatvänlig teknik. Mer generellt finns det redan incitament att skaffa kunskaper om hur kostnaderna för framtida utsläppsminskningar kan hållas nere. Läreffekter och kunskapsläckage kan dock motivera att upphandlingen riktar sig mot innovationer. Det är dock viktigt att skilja mellan läreffekter som kommer utifrån ny kunskap som genereras av företag i produktionsprocessen som exempelvis sänker kostnaderna att producera en viss ny teknik. Att denna typ av läreffekter uppstår är dock inte ett samhällsekonomiskt motiv till politisk styrning. Ett motiv kan däremot vara om lärandet genererar kunskap som läcker till andra företag, som då kan dra nytta av kunskapen.

Mot denna bakgrund gör KI bedömningen att det inte finns någon anledning att styra den offentliga upphandlingen mot att ställa ytterligare krav vid upphandling av cement, betong och alternativ utöver den styrning som redan sker via EU ETS. Det finns därför ingen anledning att tillsätta en myndighetsledd hubb/beställarnätverk för detta (förslag 41). De motiv som anges i förslaget tyder på att det troligen inte är ett kunskapsläckage om ny teknik mellan företag som ska korrigeras. Om det trots detta beslutas att specifika upphandlingskrav ska ställas på cement- och betongproduktionen anser Konjunkturinstitutet att en myndighetsledd hubb/beställarnätverk för upphandling av cement, betong och alternativ bör upprättas utifrån att det är kostsamt för den enskilde upphandlaren att skaffa den kunskap som krävs för att ställa rätt krav vid upphandlingen.

FÖRSLAG MED LÅG ADDITIONALITET

Flera av förslagen berör branscher inom EU ETS; utred styrmedel som underlättar användning av spillvärme (förslag 2), utred investeringsstöd för energieffektivisering i befintliga byggnader (förslag 13), utred en nationell kvotplikt för återvunnen plastråvara (förslag 18), verka för ambitiös EU-lagstiftning om kvotplikt för återvunnet material (förslag 34) och tillsätt en myndighetsledd hubb/beställarnätverk för upphandling av cement, betong och alternativ (förslag 41). Eftersom utsläppen inom dessa branscher begränsas av utsläppshandelssystemet kommer ytterligare styrmedel inom dessa branscher inte påverka

¹ Konjunkturinstitutet (2020), "Miljö, ekonomi och politik 2020".



den totala mängden utsläpp inom EU. I vissa fall redovisas denna brist på klimatnytta explicit men inte i alla berörda förslag.

Det finns även förslag med låg additionalitet i andra delar av ekonomin. Detta gäller bland annat förslaget att inkludera mindre arbetsmaskiner i ekodesigndirektivet (förslag 33). Externaliteter kopplade till användningen av dessa mindre arbetsmaskiner är redan internaliserade i och med koldioxid- och energibeskattningen av bensin och diesel samt reduktionsplikten. Det är sällan kostnadseffektivt att införa ytterligare styrning när andra styrmedel redan finns på plats.

FÖRSLAG DÄR INGET MARKNADSMISSLYCKANDE FÖRELIGGER

Utifrån ett samhällsligt perspektiv är det enbart motiverat med styrmedel riktade mot resurseffektivisering då den marknadsdrivna utvecklingen är samhällsekonomiskt ineffektiv.² För att välja kostnadseffektiva styrmedel krävs en förståelse för skälen till ineffektiviteter – marknadsmisslyckanden. Illa motiverade subventioner kan öka ineffektiviteten. Marknadsbarriärer är inte synonymt med marknadsmisslyckanden, och en del barriärer bör lämnas orörda. KI bedömer att det i flera förslag (förslag 2 och 19) inte föreligger något marknadsmisslyckande och det därför är tveksamt huruvida ett statligt ingripande är lämpligt. För att exemplifiera föreslås i rapporten att styrmedel som underlättar användningen av spillvärme ska utredas (förslag 2). Den politiska styrningens roll består här främst av att undanröja höga transaktionskostnader för parterna att ingå frivilliga, marknadsmässiga avtal. Att restvärmesamarbeten inte blir av får inte tolkas som att ytterligare styrning behövs. Spillvärmeinvesteringen är beroende av att relationen mellan aktörerna upprätthålls över tid. Detta medför ett behov av långsiktiga kontrakt, men inte alla företag är villiga att ingå sådana avtal och bygga upp ett beroende. Detta är dock inte ett marknadsmisslyckande. KI anser därför att det inte finns någon anledning att utreda styrmedel för att underlätta användningen av spillvärme. Det kan däremot finnas anledning att stödja framtagandet av information om tekniska och ekonomiska potentialer för utnyttjande av restenergier.

SLOPA ELSKATTENEDSÄTTNINGEN FÖR DATORHALLAR

Nedsättning av energiskatt för datorhallar infördes 2017 med syftet att förbättra datorhallarnas konkurrensvillkor, attrahera investeringar och skapa förutsättningar för fler jobb. Enligt Riksrevisionen³ gjordes inga kopplingar till energipolitiken i underlagen till beslutet trots att dessa var uppenbara. Rapporten föreslår att nedsättningen ska tas bort av energipolitiska skäl och de skriver att det är tveksamt hur många arbetstillfällen som datacentren ger när de är i drift.

KI anser att datorhallar bör ges samma förutsättning som andra företag i tjänstesektorn utifrån de energipolitiska målen. KI bedömer dock att för att inte påverka tilltron till stabiliteten i skattesystemet, och därmed hämma framtida investeringar, bör en förändring av skattereglerna föregås av en grundlig utvärdering av huruvida skattenedsättningen har uppfyllt sitt ursprungliga näringspolitiska syfte. I detta fall bör även en sådan utvärdering

² Se till exempel Konjunkturinstitutet (2016), "Miljö, ekonomi och politik 2016".

³ Riksrevisionen (2022), "Statliga insatser för att stimulera investeringar i datacenter", RiR 2022:18.

inkludera en analys av en potentiell målkonflikt mellan de näringspolitiska och energipolitiska målen.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Albin Kainelainen. Föredragande har varit Charlotte Berg.

Albin Kainelainen
Generaldirektör