



Remissvar
2022-09-19

Dnr 2022-247

Miljödepartementet
103 33 Stockholm

Miljömålsberedningens delbetänkande Sveriges globala klimatavtryck SOU 2022:15

M2022/00841

Konjunkturinstitutet har givits möjlighet att lämna synpunkter på Miljömålsberedningens delbetänkande ”Sveriges globala klimatavtryck”, SOU 2022:15. Miljömålsberedningen har haft i uppdrag ”att föreslå en samlad strategi för att minska klimatpåverkan från konsumtion i syfte att nå en klimatmässigt hållbar konsumtion på ett kostnadseffektivt och samhällsekonomiskt effektivt sätt” (Dir. 2020:110).

Konjunkturinstitutet lämnar synpunkter på delar av betänkandet och dess förslag.

Sammanfattning

Konjunkturinstitutets huvudsakliga synpunkter sammanfattas i nedanstående punkter.

- Utsläppsmål kan sättas på produktionsbasis, som Sverige i enlighet med internationella regelverk redan har gjort, eller på konsumtionsbasis. En kombination av de två ansatserna är en icke ändamålsenlig konstruktion.
- Konsumtionsbaserade mål saknar funktion i en värld där nästan alla länder har ratificerat Paris-avtalet (och därmed har mål på produktionsbasis).
- Att mäta konsumtionsbaserade utsläpp är förknippat med mycket stora osäkerheter. Det är således svårt att veta om ett konsumtionsbaserat mål uppfylls eller inte.
- Det är tveksamt om det går att konstruera styrmedel som träffsäkert styr mot mål för de konsumtionsbaserade utsläppen respektive exportens klimatnytta utan att de samtidigt strider mot reglerna för EU:s inre marknad och/eller WTO:s regler.
- Flyg inom EES täcks redan i dagsläget av EU ETS. Att sätta upp mål för svenska flygutsläpp från dessa flygningar leder därigenom enbart till att utsläpp flyttas inom EU ETS samtidigt som det ökar kostnaderna för den samlade svenska klimatpolitiken.
- Sjöfart planeras att föras in i EU ETS och då gäller motsvarande argument som ovan.
- Den svenska klimatpolitiken är förhållandevis heltäckande på produktionsbasis. Utsläpp som för närvarande inte täcks av kraftfull prissättning eller reglering är på väg att bli reglerade på EU-nivå. Det är därför inte självklart att det finns skäl att via svensk offentlig upphandling sträva efter ytterligare utsläppsminskningar, utöver de som följer av rådande och kommande klimatpolitik. Sådana särskilda krav medför extra kostnader utan att generera ytterligare minskningar av EU:s samlade utsläpp.

Mot denna bakgrund avstyrker Konjunkturinstitutet förslagen om att införa mål för Sveriges konsumtionsbaserade utsläpp respektive den svenska exportens klimatnytta samt att föra in utsläpp från internationell flyg respektive sjöfart i Sveriges utsläppsmål.

Konjunkturinstitutet avstyrker även förslagen om att införa ytterligare en resultatindikator (andel av upphandlingarna som sker med klimatkrav), mål för (de beräknade) utsläppen från offentlig upphandling, lagstadgad skyldighet för upphandlande myndigheter och enheter att beakta de nationella klimatmålen, att instruktionerna för alla statliga myndigheter som genomför offentliga upphandlingar ska innehålla klimatkrav och att förordningen om statlig inköpsamordning ändras så att utsläppsminskningar blir en del av förordningens syfte.

Skälen för Konjunkturinstitutets ställningstaganden utvecklas nedan.

Konsumtionens klimatpåverkan respektive exportens klimatnytta

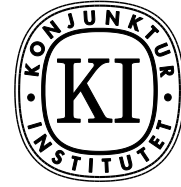
Miljömålsberedningen föreslår att Sveriges långsiktiga (territoriella) utsläppsmål ska kompletteras med ett mål för den svenska konsumtionens ”klimatpåverkan” och ett mål för den svenska exportens ”klimatnytta”. De nya målen ska nås var för sig.

Det är Konjunkturinstitutets uppfattning att sådana mål harmonierar dåligt med de internationella klimatavtal som tecknats och som Sverige är med i. Vidare menar Konjunkturinstitutet att styrningen mot sådana mål inte kan väntas bidra med reella, kostnadseffektiva utsläppsminskningar i den utsträckning gängse beräkningar av konsumtionsbaserade utsläpp ger sken av. Detta utvecklas nedan.

Utsläpp kan mätas antingen från produktionssidan eller konsumtionssidan. Det är betydligt enklare att mäta ett lands territoriella utsläpp (på basis av den mängd fossilbränslen som används inom landets gränser) än att beräkna landets så kallade konsumtionsbaserade utsläpp. Det senare kräver information om vilka tekniker och bränslen som använts för att producera och transportera de varor som konsumerats. Vid import krävs motsvarande information om processerna i tillverkande land samt hur varorna har transporterats till importlandet. Trots att beräkningsmetoderna har förbättrats utgör dataproblemen ett hinder för att på ett jämförbart och rättvisande sätt mäta de växthusgasutsläpp som kan associeras till ett lands konsumtionskorg.

Ovan nämnda mätproblem utgör ett av skälen till att internationella klimatavtal baserar på åtaganden kring ländernas territoriella utsläpp. Det främsta skälet är dock rådighetsfrågan. Ett lands regering har endast rådighet inom det egna landets gränser. Således baseras Paris-avtalet och de avtal Sverige ingått som syftar till att nå EU:s åtagande under Paris-avtalet (EU ETS och ESR) på åtaganden kring territoriella utsläpp. De deltagande länderna hålls ansvariga för att hålla sina territoriella utsläpp inom det utsläppsutrymme avtalet givit dem.

I en värld med internationella klimatavtal baserade på territoriella utsläpp blir beräkningar av de konsumtionsbaserade utsläppen respektive exportens klimatnytta missvisande vad gäller att fånga handels klimatteffekter. För att illustrera, betänk en situation där Sverige ökar sin import och därmed ökar den ekonomiska aktiviteten i något annat land. Om detta land har ett eget fixerat nationellt utsläppstak leder aktivitetsökningen inte till att landets utsläpp ökar. I stället finner exportlandet att det behöver strama åt sin bränsleskattning lika mycket som annars för att de territoriella utsläppen ska hållas vid den politiskt förutbestämda nivån (i händelse den klimatpolitiska styrningen sker genom utsläppshandel så stiger priserna på landets utsläppsrätter automatiskt). Samtidigt, i den mån importen minskar utsläppen i svenska branscher, finner Sveriges regering att en något svagare svensk styrning (exempelvis



lägre energiskattesatser och/eller lägre reduktionspliktsnivåer) än annars räcker för att nå våra nationella utsläppsmål. Så länge bägge ländernas håller sina åtaganden påverkar handeln inte deras samlade utsläpp. Däremot bidrar handeln till att öka klimatpolitikens kostnadseffektivitet. På motsvarande sätt kommer svensk export till ett land med fixerade utsläppsmål inte att påverka ländernas samlade utsläpp men väl klimatpolitikens kostnader.¹ Handel mellan länder med territoriella utsläppsmål påverkar alltså inte ländernas utsläpp och därmed inte heller de globala utsläppen. Samtidigt skulle beräkningar av de konsumtionsbaserade utsläppen felaktigt indikera att Sveriges klimatavtryck och de globala utsläppen ökar.

En betydande andel av den svenska utrikeshandeln sker med länder som har kvantitativa utsläppsmål. Omkring två tredjedelar av Sveriges import kommer från övriga EU. Vidare har nästan alla världens länder ratificerat Paris-avtalet och har därmed territoriella utsläppsmål av något slag. Endast Iran, Eritrea, Libyen och Jemen har inte ratificerat avtalet.

Ovanstående ska inte tolkas som att Konjunkturinstitutet inte ser behov att beräkningar av Sveriges konsumtionsbaserade utsläpp och exportens klimatnytta men att Sverige inte bör införa kvantitativa mål för dessa storheter. Konjunkturinstitutet menar att denna typ av beräkningar kan ha ett informationsvärde när det gäller att behovet av att förmå andra länder att gå snabbare fram på det klimatpolitiska området och att hantera eventuella konkurrensnackdelar av ambitiös klimatpolitik. Detta kan bli än mer aktuellt om stora länder inte uppfyller de åtaganden de gjort under Paris-avtalet. Konjunkturinstitutet är dock av den uppfattningen att dessa frågor hanteras bäst på EU-nivå.

Utredningen ger en bra genomgång av både EU:s klimatpolitik och den svenska politiken och dess styrmedel för att minska utsläppen. Konjunkturinstitutet noterar att utredningen inte lämnar några förslag för att styra mot de föreslagna målen för konsumtionsbaserade utsläpp respektive exportens klimatnytta. Avsaknaden av styrmedelsförslag gör det svårt att bedöma konsekvenserna av utredningens förslag. Det är svårt att se hur träffsäkra sådana styrmedel kan utformas utan att de samtidigt riskerar stå i konflikt med reglerna för EU inre marknad och/eller WTO-reglerna.

Flygets och sjöfartens klimatpåverkan

Konjunkturinstitutet avstyrker förslagen att inkludera utsläppen från bunkring till internationellt flyg i Sveriges långsiktiga territoriella mål och att koldioxidutsläpp från inrikes flyg inkluderas i etappmålet för inrikes transporter till 2030.

Konjunkturinstitutet avstyrker även förslaget att inkludera halva delen av utsläppen från fartyg på internationell resa som anlöpt eller avgått svensk hamn i Sveriges långsiktiga territoriella klimatmål.

Skälen till Konjunkturinstitutets ställningstagande är dels att beredningens förslag skulle innebära en svensk målkonstruktion som inte är i linje med det internationella regelverket för hur utsläpp ska bokföras och hur åtaganden har fördelats under Paris-avtalet, dels att

¹ För en mer utförlig diskussion om den så kallade substitutionseffekten se sidorna 38-40 och 82-85 i Miljö, ekonomi och politik 2021 – Skogen, klimatet och politiken, KI 2021:30.

ytterligare svensk styrning av dessa luft- och havsrörelser inte kan väntas minska utsläppen på EU-nivå eller globalt.

Beredningen skriver själv att Sverige inte ska minska flygets respektive sjöfartens utsläpp så att utsläppen kan öka någon annanstans och att regleringen av dessa aktiviteter utsläpp därför främst ska komma från Icao/IMOs och EU (sid 497/565). Som utredningen noterar avser EU att hantera utsläppen från internationell flyg- och sjöfart genom EU ETS samt genom initiativen RefuelEU Aviation respektive FuelEU Maritime.

Mot denna bakgrund ställer sig Konjunkturinstitutet tveksamt till beredningens förslag. Om förslagen i förlängningen leder till ytterligare utsläppsminskningar inom ”svenskt flyg eller sjöfart”, kan det se ut som att Sveriges klimatavtryck minskar, men samtidigt kan då utsläppen öka i andra delar av EU ETS.

Offentlig upphandling

Beredningen lämnar flera förslag på hur ökade klimatkrav kan ställas på offentlig upphandling, däribland att införa ytterligare en resultatindikator (andel av upphandlingarna som sker med klimatkrav), mål för (de beräknade) utsläppen från offentlig upphandling, lagstadgad skyldighet för upphandlande myndigheter och enheter att beakta de nationella klimatmålen, att instruktionerna för alla statliga myndigheter som genomför offentliga upphandlingar ska innehålla klimatkrav och att förordningen om statlig inköpssamordning ändras så att utsläppsminskningar blir en del av förordningens syfte.

Konjunkturinstitutet har i en rapport från 2020 analyserat offentlig upphandling som klimatpolitiskt styrmedel.² I rapporten och i en kommentar till departementsskrivelsen Ds 2021:31 *En skyldighet att beakta vissa samhällsintressen vid offentlig upphandling* poängteras att den svenska klimatpolitiken är relativt heltäckande och redan ger aktörer i olika delar av samhället, exempelvis den offentliga sektorn, incitament att minska sina koldioxidutsläpp. Att via offentlig upphandling sträva efter extra utsläppsminskningar, utöver de som redan följer av rådande och förväntad klimatpolitik, innebär en ineffektiv nationell styrning som medför ökade kostnader för klimatpolitiken som helhet utan att det minskar de totala utsläppen inom EU eller globalt.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Albin Kainelainen. Föredragande har varit Björn Carlén.

Albin Kainelainen
Generaldirektör

² Miljö, ekonomi och politik 2020, KI 2020:26 Dnr: 2020-505.