

Göteborgs universitet genom Enheten för miljöekonomi (remissinstans 14 och 9)
Box 100
405 30 Göteborg

REMISSVAR
2016-05-31
Dnr VR 2016/28

Miljö- och energidepartementet
103 33 Stockholm

Remissvar: Delbetänkande SOU2016:21 Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige (dnr VR 2016/28)

1. Sammanfattning

Göteborgs universitet genom Enheten för miljöekonomi (remissinstans 14 och 9) instämmer med förslaget om att ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige införs i enlighet med Miljömålsberedningens förslag.

2. Våra synpunkter på förslaget

Vi, Göteborgs universitet genom Enheten för miljöekonomi, välkomnar Miljömålsberedningens förslag och anser att detta är en viktig och bra utredning för att föra klimatarbetet i Sverige framåt på ett långsiktigt och målmedvetet sätt.

Klimatfrågan är stor, komplex och kantad av många osäkerheter. Därmed är barriärerna för handling höga och just därför kan det komma att behövas exceptionella åtgärder. Miljömålsberedningens förslag är en bra grund för detta arbete. Vidare anser vi att klimatfrågans natur kommer kräva att vi frångår den förenklade principen om ”ett styrmedel per problem” och istället inför en kombination av olika styrmedel.

Eftersom problemet är så stort och långsiktigt, anser vi att det är bra att slå fast ett *långsiktigt mål för utsläpp av växthusgaser*. Det föreslagna målet är ambitiöst och befogat. Tyvärr är det troligtvis ändå inte tillräckligt ambitiöst för att uppnå 2-graders (eller än mindre för att uppnå 1.5-graders) målet som avtalades i Paris. För att det långsiktiga målet ska uppfattas som trovärdigt, och kanske till och med kunna skärpas med tiden, krävs en tydlig sammanställning av olika delmål och vilka styrmedel som kommer att krävas för att uppnå dessa.

Vi tycker att förslaget om att *inrätta ett klimatpolitiskt råd* är bra. Frågan är här varför man ska ha ett dubbelkommando, när man skulle kunna slå ihop dessa funktioner – för att också signalera att ekonomi och klimat hänger tätt samman. Lägg de föreslagna 10 miljonerna i det redan existerande finanspolitiska rådet, och tillfoga rådet den expertis som det kan behöva kompletteras med.

Vi anser även att det är bra att *utveckla planerings- och uppföljningssystemet* och att *lagreglera delar av ramverket*. Detta ger en långsiktighet och kontinuitet i klimatpolitiken. Klimatårsredovisningarna är bra som utgångspunkt, men bör inte enbart rikta sig till riksdagen, utan även ta sikte på andra målgrupper. Inte minst allmänheten förtjänar att löpande informeras om hur långt omställningen har nått, vilka som är de stora miljövinster som gjorts, samt vilka svårigheter som kvarstår. Såväl etappmål, del-etappmål och uppnådda prestationer bör löpande rapporteras till SCB som publicerar detta löpande så att myndigheter, företag, journalister och

allmänheten lätt kan ta del av sådan information. Transparens för uppnådda resultat (eller ouppnådda) är en förutsättning för att bredda ansvaret för resultatet till alla samhällsgrupper, och att trösklar och problem ska kunna upptäckas i ett så tidigt skede som möjligt. Nära samverkan med SCB och dess kontaktnät i internationella sammanhang för ett utvecklat uppföljningssystem bör också utgöra en central nod för det svenska klimatarbetet.

Miljömålsberedningens förslag har fått kritik för att det inte underbyggs av tillräckligt gedigna samhällsekonomiska analyser. Vi håller med om att det finns anledning att genomföra analyser för att få en indikation på vilka konsekvenser som det Klimatpolitiska ramverket kan komma att få. Dock är förutsägelse av framtiden behäftad med många osäkerheter. Viktigt att ha i åtanke är att det kan finnas både negativa men också positiva – för nuvarande okända – konsekvenser. Vid ett antagande om att resten av världen också agerar enligt Parisavtalet kan Sverige skapa komparativa fördelar genom att driva en ambitiös klimatpolitik.

I nästa delbetänkande är det viktigt att Miljömålsberedningen kopplar ihop ambitiösa (etapp)mål med implementerbara styrmedel för att vi ska kunna nå det slutgiltiga målet om nettonollutsläpp år 2045. Av yttersta vikt är att delmålen preciseras, mätbara indikatorer fastställs som följs upp över tid, och att tydliga mottagare eller målgrupper definieras. Utöver detta bör Miljömålsberedningen i sitt förslag utveckla hur inriktningen på politiken bör ändras om resten av världen inte agerar så att de globala utsläppen minskar i linje med vad som sagts i Parisavtalet, eftersom detta angivits vara en utgångspunkt för beredningens förslag.

3. Våra kommentarer gällande etappmålen

Etappmålssystemet är viktigt, men är desto svårare att precisera. Vi har i Sverige erfarenhet av Miljömålssystemet som fastställdes av riksdagen år 1999. Detta har varit en förebild för många andra länder, men är ännu ett instrument som kan utvecklas betydligt mer. Kommande mål bör både knytas närmare till de 17 internationellt överenskomna hållbarhetsmålen, Sustainable development goals, vilket också innebär att social hållbarhet måste vägas samman med de ekologiska och ekonomiska dimensionerna.

Vidare behöver delmål även brytas ner på aktörsgrupper – gärna i samråd med dessa, s.k. collaborative governance – för att identifiera delmål för statliga myndigheter, kommuner, branscher och allmänheten. Detta kan leda till s.k. bench-marking som innebär att branscher som förbättras relativt mer kommer att betraktas som mer 'framgångsrika', till skillnad från branscher eller kommuner, där det inte händer mycket alls. Detta ska också ställas i förhållande till utgångslägen, branscher eller kommuner utan emissioner ska givetvis inte straffas för att de inte "uppnått något", då de redan initialt nådde en fullgod kvalitetsnivå utifrån ett hållbarhetsperspektiv.

När olika målgrupper har identifierats som nyckelaktör för olika etappmål, bör dessa aktörer själva bidra med att identifiera var och hur reduktion bäst bör ske; här är staten tydligt beroende av att samverka med både andra offentliga aktörer men också med näringsliv och civilsamhälle. Nyckelaktörer som Svenskt näringsliv och Riksidrottsförbundet bör kunna utgöra centrala noder i detta arbete.

En känd företeelse är när miljömål ställs mot miljömål, som exempelvis när en statlig

myndighet ger kommuner medel för att minska klimatpåverkan, medan en annan statlig myndighet bygger nya flygplatser eller motorvägar i samma kommun. Här bör det särskilt byggas in en särskild klimatsamordnarfunktion som särskilt har till uppgift att minska sådana krockar, och att – exempelvis i samverkan med det finans- och klimatpolitiska rådet – utveckla processer på den nationella nivån så att sådana krockar minskas. Statens politik bör i dessa avseenden inte vara självmotsägande.

En central fråga är även hur produkter eller tjänster ska behandlas, då inte alla miljöstörande effekter är mätbara inom vårt land. Importerade produkter kan ha en miljöstörande effekt innan de kommer till oss, vilket också så långt möjligt bör tas hänsyn till under framtagandet av etappmålen (både socialt, ekologiskt och ekonomiskt).

4. Våra förslag gällande styrmedel

Ett vanligt synsätt i Sverige är att vi är ledande när det gäller åtgärder för att minska klimatpåverkan, Sverige införde exempelvis tidigt en skatt på koldioxid. Denna skatt är högst i världen. Men det finns flera goda exempel på länder som också ligger långt fram. Frankrike har nyligen också infört en skatt på koldioxid, England har en ambitiös klimatlag och Tyskland ställer om till förnybar energi med sin Energiewende. Även Kina är drivande när det gäller förnybar energi och det finns till och med vissa Afrikanska länder med mycket ambitiösa INDCs såsom Etiopien. Om Sverige vill fortsätta vara en ledande nation inom området kan vi alltså inte slå oss till ro utan måste fortsätta att utveckla en ambitiös och framåt drivande klimatpolitik för Sverige i en internationell kontext.

Det finns i dagsläget anledning att vara positiv om framtiden gällande klimatfrågan. Utvecklingen av förnybara energikällor går mycket snabbt framåt och ingenjörsmässiga lösningar inom exempelvis transportsektorn gör att en fossilfri bilflotta inte längre ter sig som en abstrakt framtidsvision. Det är inte längre hypotetiskt. Vidare finns det lösningar som dramatiskt ökar effektiviteten på många områden (belysning, pumpar, uppvärmning etc.). Tyvärr kommer det, så länge det är billigt, alltid finnas *nya* sätt att använda (eller ”slösa”) energi på. Att skapa en beteendeförändring där vi inte bara ställer om till förnybara energikällor utan dessutom minskar vår energianvändning bör vara ett fokus i det klimatpolitiska ramverket. Här behövs det systemperspektiv som ekonomisk teori tillhandahåller. Om företag och ingenjörer sparar energi på vissa områden och om förnybar produktion ökar, så finns risken att jämviktspriset på fossila bränslen faller och då ökar frestelsen att använda mer fossil energi på nya områden (såsom att värma simbassänger utomhus på vintern). Likaså ökar incitamenten i andra länder att öka fossila utsläpp. I bägge fallen talar vi om läckage – ”carbon leakage” och det enda botemedlet är generella åtgärder för att höja priset på CO₂-utsläpp.

Vi anser att det hade varit bra med en diskussion kring styrmedel i ett tidigare skede under utvecklingen av förslaget till ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige. Detta är ett viktigt arbete som nu kvarstår. Två centrala åtgärder, som vi ser det, är att avskaffa subventioner på fossil energi och att utveckla skatten på koldioxid.

Ett argument mot koldioxidskatter är att de kan leda till en så kallad ”grön paradox”. Det innebär att om producenter förväntar sig att fossila bränslen kommer beskattas hårdare i framtiden så kommer de att utvinna och sälja så mycket som möjligt av

dessa redan nu. Det skulle resultera ett prisfall vilket leder till ökad användning av fossila bränslen och därmed ökade utsläpp av växthusgaser.

De senaste åren har producenter av fossila bränslen utvunnit så mycket de kunnat, samtidigt som efterfrågan har minskat i och med utvecklingstakten av förnybar energi. Det senaste prisfallet på olja (från 140 dollar per fat till 30) skulle kunna indikera att den gröna paradoxen redan sker. Det finns å andra sidan många som är skeptiska till teorin om en grön paradox och menar att det är vanliga marknadssvängningar i priset eller att de är politiskt motiverade. I vilket fall har priset redan fallit och det innebär att marknaden förväntar sig att fossila bränslen kommer beskattas hårdare i framtiden. Det låga priset på fossila bränslen medför att man kan införa kraftig beskattning utan att möta stora protester från konsumenterna. Skatten kommer dessutom att minska förbrukningen och därmed öka sannolikheten för att priset förblir lågt, vilket är bra för handelsbalansen och ”terms of trade” i alla importerande länder. Det låga priset på fossila bränslen gör det dessutom mindre lönsamt att utveckla nya källor eller gruvor och underlättar till och med besluten att lägga ner gruvor. Med tanke på att en lösning på klimatkrisen kräver att en stor del av kolet och andra fossila bränslen lämnas i marken så är det nödvändigt att på detta vis sänka lönsamheten.

Ärendet har handlagts av Thomas Sterner. Handläggningen har skett i samråd med Naturvetenskapliga fakulteten vid Göteborgs universitet och Göteborgs miljövetenskapliga centrum (GMV). I den slutliga handläggningen har också Håkan Pleijel och Ylva Norén Bretzer deltagit.