

EFFEKTIV KLIMATPOLITIK?

En granskning av
partiernas förslag

Ellen Gustafsson

TIMBRO



OM FÖRFATTAREN

Ellen Gustafsson läser masterprogrammet i national-ekonomi vid Köpenhamns universitet med fokus på internationell ekonomi, utvecklingsekonomi och public policy.

Rapporten är faktagranskad av Timbros chefsekonom Jacob Lundberg.

Tack till Svante Mandell på Konjunkturinstitutet, Runar Brännlund vid Umeå universitet och Caspian Rehbinder för värdefulla synpunkter och kommentarer. Slutsatser och eventuella fel är författarens egna.

© Författaren och Timbro 2018
Omslagsbild: PIKA
timbro.se
info@timbro.se

INNEHÅLL

SAMMANFATTNING	3
INLEDNING	5
Vad är effektiv klimatpolitik?	5
Metod	6
KLIMATÅTGÄRDER	8
Flygskatten	8
Bonus malus	10
Klimatklivet	12
Internationella investeringar	14
Utsläppsbromsen	15
Höghastighetståg	17
Elfordonspremien	18
Industriklivet	19
Elbusspremien	20
EU-medlemskap	21
HUR STÄLLER SIG PARTIERNAS TILL EFFEKTIVA KLIMATÅTGÄRDER?	22
HUR PÅVERKAR PARTIERNAS UTSLÄPPEN?	24
SLUTSATSER	27
REFERENSER	28

SAMMANFATTNING

Den här rapporten undersöker hur effektiv riksdagspartiernas klimatpolitik är genom att studera tio viktiga utsläppsminskande klimatåtgärder: flygskatten, bonus malus, Klimatklivet, internationella klimatinvesteringar, utsläppsbromsen, höghastighetståg, elfordonspremien, Industriklivet, elbusspremien och EU-medlemskapet.

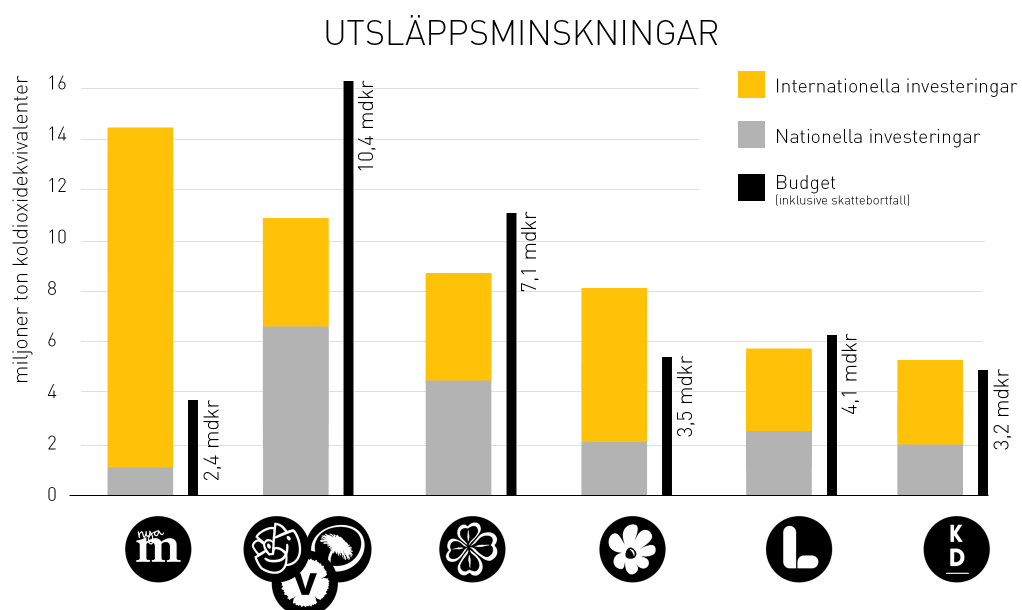
Utifrån forskning och expertutlåtanden från bland andra Konjunkturinstitutet och Energimyndigheten har vi kartlagt åtgärdernas effektivitet. Slutsatsen är att flygskatten, bonus malus, Klimatklivet, höghastighetståg, elfordonspremien, Industriklivet och elbusspremien är att klassa som ineffektiva åtgärder, medan internationella klimatinvesteringar, utsläppsbromsen och Sveriges EU-medlemskap är att betrakta som effektiv klimatpolitik.

Beroende på hur partierna förhåller sig till förslagen har de tilldelats en färg: Röd för den mest ineffektiva politiken på området, grön för den mest effektiva politiken och gul innebär att politiken inte är optimal men bättre än det sämsta partiets politik. Detta ger oss en rankning av hur högt partierna prioriterar att ha en effektiv klimatpolitik: 1. Moderaterna, 2. Liberalerna och Sverigedemokraterna, 3. Kristdemokraterna. 4. Centerpartiet. 5. Socialdemokraterna och Miljöpartiet, 6. Vänsterpartiet.

Eftersom partiernas klimatbudgetar är olika stora räcker det dock inte med att undersöka inställningen till satsningarna, utan överslagsberäkningar har också gjorts som visar vilka utsläppsminskningar partiernas politik skulle ge, givet hur de väljer att fördela sina resurser.

Slutsatserna är:

- Om regeringen hade lagt sin klimatbudget om 2,9 miljarder på de mest effektiva investeringarna hade den kunnat minska utsläppen globalt med 52 miljoner ton, vilket motsvarar 99 procent av Sveriges årliga utsläpp. Detta hade gjort att Sverige i princip hade nått klimatmålet för år 2045.
- Regeringen och Vänsterpartiet har en stor klimatbudget men med svagt fokus på effektiva åtgärder. De har dubbelt så stor budget för klimatpolitik som Moderaterna, men enligt beräkningen skulle Moderaterna ändå minska utsläppen mer. I dessa beräkningar utgår vi från Naturvårdsverkets bedömning av kostnaderna för utsläppsminskningar i Klimatklivet och från Energimyndighetens bedömning för att beräkna kostnaderna för utsläppsminskningar internationellt.
- Moderaternas höga placering beror på att de är positiva till internationellt klimatsamarbete och tillsätter pengar till internationella klimatinvesteringar, som är erkänt verksamma åtgärder enligt bland andra Konjunkturinstitutet.
- Faktum är att alla Allianspartier bedöms bedriva en mer effektiv klimatpolitik än regeringen, men det är bara Moderaterna som skulle sänka utsläppen mer än vad regeringen i dag gör – dock till mindre än 50 procent av kostnaden.
- Sverigedemokraterna satsar näst mest på internationella åtgärder och hamnar högt i rankningen. Men deras klimatpolitik är motsägelsefull och svårtolkad.
- Liberalerna och Kristdemokraterna säger nej till ineffektiva nationella åtgärder, men är också de enda partierna som minskar anslaget till effektiva åtgärder.



Figur 1. *Partiernas utsläppsminskningar. Se antaganden och beräkningar under avsnittet »Hur påverkar partierna utsläppen?«.*

INLEDNING

Världen står inför kraftiga klimatförändringar. Den viktigaste orsaken är människans utsläpp av koldioxid och andra klimatgaser. En del av klimatförändringarna märks redan av. För att mildra växthuseffekten behöver den klimatpolitik som Sveriges partier bedriver vara så effektiv som möjligt.

Sveriges klimatmål anges i det Parisavtal som världens länder enats om ska börja gälla senast 2020, samt det klimatpolitiska ramverk som antogs av riksdagen i juni 2017. Det klimatpolitiska ramverket anger att Sverige inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser senast år 2045.¹

Riksdagspartierna har många förslag på hur Sverige ska nå detta mål. Det handlar om allt från subventionerade elcyklar till investeringar i laddinfrastruktur och sett över hela den politiska skalan varierar det budgeterade området för miljö- och klimatpolitik under utgiftsområde 20 mellan 7 och 11 miljarder kronor.

Vad som hittills saknats är en genomarbetad sammanställning av hur samhällsekonomiskt effektiva de olika förslagen är. Prioriterar partierna rätt saker för att Sverige ska kunna nå klimatmålen så fort som möjligt till den lägsta kostnaden? En mindre budget kan göra lika stor nytta som en större, om åtgärderna som prioriteras är de mest effektiva.

Den här rapporten har kommit till mot den bakgrunden. Rapporten är den första sammanställningen som inte bara tittar på partiernas klimatpolitiska ambitioner utan också tar med i beräkningen vilken effekt de olika satsningarna förväntas ha på utsläppen. Resultatet är bekymrande, inte minst för att klimatpolitiken är särskilt ineffektiv hos de partier som säger sig värna klimatet mest.

De flesta politiska partier är samtidigt ense om att Sverige ska vara föregångsland på klimatområdet. Ett sådant föregångsland bör präglas av en effektiv klimatpolitik, där utsläppsminskningar sker till en så låg samhällsekonomisk kostnad som möjligt. Det är sannolikt också ett bättre argument för att få fler länder att följa Sveriges exempel.

VAD ÄR EFFEKTIV KLIMATPOLITIK?

Eftersom samhällets resurser är begränsade är det önskvärt att de klimatåtgärder som genomförs är så kostnadseffektiva som möjligt. Alternativet är att vi betalar mer för mindre resultat, vilket både samhället och klimatet förlorar på.

Vad som utgör en kostnadseffektiv miljöpolitik sammanfattas bland annat i OECD.² I korthet minskar man utsläppen bäst genom en enhetlig skatt på koldioxid eller genom utsläppshandel. Företag och hushåll kommer då att upphöra med de utsläpp som har lägst värde. En miljöpolitik som inte är kostnadseffektiv och leder till dyrare utsläppsminskningar präglas av regleringar, subventioner och riktade satsningar.³

För att illustrera principen kan vi tänka oss två fabriker som släpper ut två ton koldioxid var. Den ena fabriken kan gå över till fossilfri energi till en kostnad om 500 kronor per ton. Den andra fabriken kan gå över till fossilfri energi till en kostnad om 2 500 kronor per ton. Anta att staten inför en reglering som säger att båda fabrikena måste halvera sina utsläpp.

¹ Prop. 2016/17:146.

² OECD (2018), s. 32–45. Hela publikationen ger en bra vägledning för hur *cost benefit*-analyser kan genomföras för miljöpolitik.

³ Fullerton m fl (2017).

Utsläppen minskar då med två ton till en kostnad av 3 000 kronor.

Ett bättre alternativ är att staten inför en koldioxidskatt på 1 000 kronor per ton. Den första fabriken kommer då att upphöra med växthusgasutsläpp, eftersom det är billigare att minska utsläppen än att betala koldioxidskatt. Deras två ton i utsläpp försvinner till en total kostnad om 1 000 kronor. Den andra fabriken väljer att fortsätta släppa ut och betala koldioxidskatt. Vi ser att samma utsläppsminskning genom en generell prissättning av koldioxid nu har åstadkommits till en tredjedel av de 3 000 kronor som en reglering kostade.

Sverige har i dag världens högsta koldioxidskatt.⁴ Det betyder att det i stort sett är billigare att minska utsläppen i vilket annat land som helst utanför landets gränser. Till exempel kostar EU:s utsläppsrätter en sjättedel av den svenska koldioxidskatten. I utvecklingsländer finns ännu större potential för billiga utsläppsminskningar, finansierade av de rika länderna. Att kostnaderna för utsläppsminskningar skiljer sig mycket åt mellan länder är något flera forskningsrapporter visat, därför är internationella satsningar en viktig del av en effektiv klimatpolitik.⁵

METOD

Den här rapporten jämför de svenska riksdagspartiernas ställningstaganden i tio klimatpolitiska åtgärder som samtliga partier förhåller sig till – flygskatt, bonus malus, Klimatklivet, internationella investeringar, utsläppsbromsen, höghastighetståg, elfordonspremien, Industriklivet, elbusspremien och EU – och rankar vilket parti som har den mest kostnadseffektiva klimatpolitiken.

Rapporten har i bedömningen av klimatpolitiken utgått från utgiftsområde 20, allmän miljö- och naturvård, i statsbudgeten. Från utgiftsområdet har de klimatåtgärder som är riktade mot utsläppsminskningar valts ut. Till dessa åtgärder hör bonus malus, Klimatklivet, internationella investeringar, elfordonspremien, Industriklivet och elbusspremien. Även utsläppsbromsen som infördes av regeringen i höstbudgeten 2016 men som avskaffades i den senaste budgeten tas i beaktande, givet att dess syfte också var utsläppsminskande.

Utöver dessa sju utgiftsposter analyserar vi tre högaktuella åtgärder som är relevanta för klimatpolitiken: flygskatten, höghastighetståg och klimatarbete inom EU. Flygskatten är en av de mest debatterade klimatfrågorna. Den nämns under utgiftsområde 20 och utgör även en betydande intäkt i förhållande till övriga miljöskatter, vilket föranleder att den inkluderas. Höghastighetstågen är ett område som det råder stor oenighet om mellan partierna. Den diskuteras ofta som en klimatsatsning, och står även den med i texten under utgiftsområde 20. Det är relevant att beakta inställningen till Sveriges EU-medlemskap givet att klimatarbetet inom unionen är en av de viktigaste grundstenarna för klimatpolitiken. En ytterligare anledning är att Sverigedemokraterna har begärt en folkomröstning om EU.

Andra miljöfrågor än klimatet är inte medräknade här. De är också mer lokala till sin natur. Östersjöns problem kan inte lösas genom satsningar i Kina och den lokala miljön i Sveriges städer kan inte förbättras genom internationella handelssystem. Men klimatet är internationellt, och förbättras lika mycket av ett tons minskade utsläpp oavsett var de sker.

För jämförbarheten utgår rankningen från partiernas budgetmotioner från hösten 2017 samt våren 2018. Vissa partier har ytterligare förslag som de inte har siffrerat, och naturligtvis

⁴ Världsbanken (2018).

⁵ Finanspolitiska rådet (2016).

blir genomgången inte fullständig. Vår metod ger dock en viss systematik i vilka åtgärder vi granskar och är den första av sitt slag.⁶

Bedömningen om en åtgärd är ineffektiv eller inte görs på basis av externa analyser samt nationalekonomisk teori över hur effektiva styrmedel bör vara utformade för att generera utsläppsminskningar. Partierna får sedan grönt, gult eller rött betyg beroende på deras ställningstagande till satsningen. Det mest kostnadseffektiva ställningstagandet får grönt och belönas med 1 poäng, medan det minst kostnadseffektiva får rött och erhåller 0 poäng. Gult innebär antingen avsaknad av en kostnadseffektiv standpunkt eller representerar partierna i mellanskiktet och ger 0,5 poäng. Maximala antalet poäng är alltså 10.

⁶ Jämför till exempel Naturskyddsföreningen (2018) som värderar partier utifrån arton av sina egna förslag.

KLIMATÅTGÄRDER

FLYGSKATTEN

Ett av de mest debatterade klimatpolitiska förslagen som regeringen har genomdrivit är flygskatten som infördes den 1 april 2018. Skatten har tre nivåer: För resor inom Europa är skatten 60 kronor. För resor till länder utanför EU är skatten 250 kronor om resan är kortare än 600 mil. Längre resor omfattas av 400 kronors skatt.

I budgetpropositionen motiverar regeringen satsningen med att det uppmuntrar konsumenter till att välja mer miljövänliga transportalternativ som »i sin tur kan leda till minskade utsläpp och mindre klimatpåverkan«.⁷ Utredningen om skatten skrev: »Utifrån de här beräkningarna är det rimligt att vänta sig att införandet av en skatt på flygresor kan resultera i en reduktion av de totala koldioxidutsläppen (netto) någonstans i intervallet 0,04 miljoner ton till 0,11 miljoner ton koldioxid per år jämfört med alternativet att inte införa en skatt på flygresor«.⁸ Det är en väldigt liten förändring av Sveriges totala utsläpp, som 2016 uppgick till 52,9 miljoner ton.⁹

Flygskatten beskattar själva resan, trots att resan i sig inte bidrar till växthuseffekten. Utformningen innebär att oavsett om utsläppen skulle ha varit noll skulle passagerare av kommersiella flygresor ha varit tvungna att betala skatten, vilket innebär att det inte finns några incitament för flygen att minska sina utsläpp. Det är därmed svårt att klassificera åtgärden som en miljöskatt. Den framstår snarare som en fiskal skatt, med syfte att bidra till de statliga finanserna.¹⁰

En annan problematisk aspekt med skatten är att flyg inom EU¹¹ ingår i EU:s utsläppshandel (EU ETS). Utsläppshandeln innebär att det finns ett tak som reglerar hur mycket utsläpp som får släppas ut av de berörda sektorer som ingår i systemet, och där lägre utnyttjande av utsläppsrätter från vissa aktörer ger större utsläppsutrymme åt andra. Det innebär att minskade utsläpp från flygresor från Sverige kommer att uppvägas av ökade utsläpp någon annanstans.¹² Nyligen har det dock införts en så kallad stabiliseringsreserv i utsläppshandeln, vilket gör att minskade utsläpp i Sverige under en övergångsperiod kan få effekt på de totala europeiska utsläppen. Denna effekt är dock tillfällig.¹³

Vad som skulle kunna tala för flygskatten är att den skulle kunna minska antalet flygresor utanför EU, som inte omfattas av EU ETS. Men det går inte heller, efter beslutet från Internationella civila luftfartsorganisation (ICAO) om att införa ett utsläppshandelssystem för det internationella flyget. Detta börjar gälla 2027 men Sverige har sagt ja till att ingå i försöks-

- Flygskatten är en **ineffektiv klimatåtgärd**
- Regeringens utredning pekar på små utsläppsminskningar
- Konjunkturinstitutet varnar för att det är ett ineffektivt styrmedel
- Sveriges flyg kommer att ingå i internationell utsläppshandel från 2021

⁷ Prop. 2017/18:1, s 503.

⁸ SOU 2016:83, s 192.

⁹ Naturvårdsverket (2017).

¹⁰ Brännlund (2018).

¹¹ Detta gäller även Norge, Lichtenstein och Island (Konjunkturinstitutet, 2017a).

¹² Konjunkturinstitutet (2017a).

¹³ Konjunkturinstitutet (2018b).

perioden som inleds redan 2021. Eftersom handelssystemet är internationellt hålls koldioxidutsläppen konstanta oberoende av effekterna från den svenska flygskatten.¹⁴

Regeringen kommenterar den kritik som flygskatten har fått i budgeten med att åtgärden har ett signalvärde och är ett steg i rätt riktning för att minska flygets klimatpåverkan.¹⁵ Regeringen verkar därmed medveten om att flygskatten primärt är en symbolisk åtgärd.

Alliansen och Sverigedemokraterna är negativa till regeringens förslag. Liberalerna föreslår i stället för flygskatt en avgift på koldioxidutsläpp, men vill även se en europeisk flygskatt.¹⁶ Centerpartiet vill ha krav på inblandning av förnyelsebart bränsle för plan som tankas i Sverige.¹⁷ Moderaterna för ett liknande resonemang och vill satsa på förnybart flygbränsle.¹⁸

Varken Sverigedemokraterna eller Kristdemokraterna nämner i sina budgetmotioner andra åtgärder som de vill vidta i stället för regeringens förslag. Detta ger samtliga partier utom regeringen och Vänsterpartiet en fördel i frågan om vem som har mest kostnadseffektiv politik för att minska utsläppen från flyget.

Partiernas betyg



¹⁴ Brännlund (2018).

¹⁵ Prop. 2017/18:1, s 500.

¹⁶ Liberalerna (2018b).

¹⁷ Centerpartiet (2017).

¹⁸ Moderaterna (2017).

BONUS MALUS

Den 1 juli 2018 började regeringens bonus malus-system att gälla. Syftet är att »öka andelen miljöanpassade fordon med lägre koldioxidutsläpp». ¹⁹ Systemet innebär att fordonsbeskattningen differentieras mer än tidigare för att öka incitamenten för att välja mer miljövänliga bilar. Det sker genom att koldioxidsnåla bilar subventioneras med upp till 60 000 kronor, medan nya bensin- och dieselfordon som drar mer bränsle får höjd koldioxidskatt under de tre första åren.

Bonus malus-systemet ersätter den tidigare satsningen supermiljöbilspremien, som subventionerade så kallade supermiljöbilar, bilar med specifika avgaskrav eller utsläpp under 50 gram koldioxid per kilometer.

Här finns en viktig distinktion att göra: om målet är att öka andelen fordon med lägre koldioxidutsläpp så är reformen träffsäker. Om målet däremot är att minska koldioxidutsläppen totalt sett är det en ineffektiv reform. Det finns redan en koldioxidskatt, vilket gör att den som kör en bil som släpper ut mycket betalar för sina utsläpp. Att man belönar eller bestraffar ett specifikt bilinköp – oavsett hur mycket bilen körs – framstår som missriktat.

Konjunkturinstitutet belyser risken för en rekyleffekt, alltså att satsningen kan leda till fler bilresor på grund av att inköpet av en bil med lägre bränsleförbrukning sänker kostnaderna för bilkörning med den bilen. De pekar även på risken för att hushåll som inte avsåg att skaffa bil innan systemet väljer att köpa en bil på grund av subventionen. ²⁰

Bilar som klassades som miljöbilar innan bonus malus trädde i kraft kan bli belagda med en extra skatt, medan bensindrivna laddhybrider subventioneras. ²¹ Det är oklart huruvida den snedvridning av konsumentval som uppstår, för att inte tala om den inkonsekventa benämning av vad som anses vara en miljövänlig bil, kan rättfärdigas av det förväntade resultatet av bonus malus.

Bonus malus-systemets förmåga att minska de globala utsläppen försvagas ytterligare av att det inte tar hänsyn till EU:s koldioxidkrav för nya, lätta personbilar. Kravet sätter en gräns för genomsnittliga utsläpp från de berörda personbilarna. Om bonus malus leder till att svenska konsumenters efterfrågan på nya, utsläppssnåla bilar ökar, ökar möjligheten för biltillverkare att sälja bilar med högre utsläpp i andra EU-länder och fortfarande hålla de genomsnittliga utsläppen konstanta. Systemet kan även anses vara regressivt, i den mån att det gynnar höginkomsthushåll som har råd med dyra el- och laddhybridbilar. ²²

Energimyndigheten skriver i ett yttrande att bonus malus-systemet riskerar att motverka sitt syfte eftersom det bestraffar fordon som använder biodrivmedel. ²³ Myndigheten hävdar vidare att eftersom systemet är överfinansierat, alltså tar in mer skatt än vad som går ut i subvention, är det lätt att anta att regeringens syfte med bonus malus är fiskalt, alltså en

- Bonus malus är en **ineffektiv klimatåtgärd**
- Åtgärden riskerar att motverka sitt syfte enligt Energimyndigheten eftersom systemet bestraffar användandet av biodrivmedel
- Bonus malus är dock ett bra styrmedel för att ställa om fordonsflottan

¹⁹ Prop. 2017/18:1, s 256.

²⁰ Konjunkturinstitutet (2017a).

²¹ Brännlund (2018).

²² Brännlund (2018).

²³ Energimyndigheten (2017).

intäktskälla förkladd i klimatambitioner.

Bonus malus-reformens potential att kostnadseffektivt åstadkomma utsläppsminskningar kan mot den bakgrunden klassas som låg. Som en riktad satsning mot transportsektorn tvingar politiken fram utsläppsminskningar där den samhällsekonomiska kostnaden för att genomföra dem är höga.

Partierna med mest kostnadseffektiv politik i den här frågan är Liberalerna och Sverigedemokraterna. Liberalerna motsätter sig subventionen inom bonus malus-systemet och föreslår i stället en omvänd miljöbilsbonus, där de bilar som enligt nuvarande system inte är berättigade för en miljöbilsbonus får en extra fordonsskatt under de fem första åren. Sverigedemokraterna motsätter sig regeringens föreslagna system, men kommer inte med något nytt förslag.

Både Moderaterna och Kristdemokraterna är för ett bonus malus-system, även om de föreslår en annan variant än regeringens. På grund av detta hamnar Moderaterna, Kristdemokraterna och regeringen i mellanskiktet och får betyget gul.

Minst kostnadseffektivt är Centerpartiet som vill gå längre än regeringen och införa en »grön bilbonus«, där de mest miljövänliga bilarna får en premie på upp till 100 000 kronor. Centerpartiet föreslår även en miljölastbilspremie som ska utgå till de lastbilar som släpper ut minst. Premien föreslås uppgå till cirka 250 000 kronor per fordon. Inför valet har Alliansen gemensamt ställt sig bakom en grön bilbonus, vilket innebär en försämring av träffsäkerheten i klimatpolitiken.²⁴

Partiernas betyg



²⁴ Alliansen (2018).

KLIMATKLIVET

Klimatklivet introducerades 2015 och riktar sig främst till investeringar på lokal och regional nivå för att minska utsläpp, med syfte att »påskynda klimatomställning och så att de investeringar som medför störst klimatnytta kan genomföras».²⁵ Klimatklivet ryms inom anslaget för klimatinvesteringar som från och med höstbudget 2017 även inkluderar ett nytt och särskilt ladda hemma-stöd. Detta är en del av Klimatklivet och ökar anslaget med 90 miljoner kronor för 2018.²⁶ Investeringsstödet till laddstationer utgår till hushåll för installation av laddpunkter avsedda för elbilar. Sammanlagt uppgår anslaget som helhet till 1,6 miljarder kronor under 2018.²⁷ Vilka som beviljas stöd inom ramen för Klimatklivet avgörs av Naturvårdsverket.

- Klimatklivet är en **ineffektiv klimatåtgärd**
- Klimatklivet får omfattande kritik från bland annat Konjunkturinstitutet för bristande kostnadseffektivitet
- Många av de projekt som genomförs skulle ha skett utan statligt stöd

Konjunkturinstitutet pekar på bristande kostnadseffektivitet och att många satsningar skulle ha skett även utan statligt stöd. I sin kommentar till budgetpropositionen för 2018 skriver de: »Klimatklivet kan tidigarelägga verksamma åtgärder, men kan även innebära kostsamma satsningar på åtgärder vilka sannolikt ändå skulle genomföras.»²⁸ Resonemanget kring ladda hemma-stödet är detsamma, där stödet enligt Konjunkturinstitutet sannolikt utgår till hushåll som skulle gjort investeringen i alla fall.²⁹

Naturvårdsverket menar att det finns få satsningar med »riktigt höga värden» när man pratar om utsläppsminskningar per investerad krona inom ramen för Klimatklivet.³⁰ Enligt Naturvårdsverket, som administrerar stöden inom Klimatklivet, är statens kostnad 200 kronor per ton i utsläppsminskning, baserat på självrapporterade uppgifter.³¹ Eftersom detta är en självrapporterad siffra är den faktiska kostnaden troligtvis högre – bland annat tar man inte hänsyn till att mycket av utsläppsminskningarna skulle ha skett utan statligt ingripande. Dessutom omfattas flesta koldioxidutsläpp i Sverige antingen av EU:s utsläppshandel eller av koldioxidskatt. Om Klimatklivet minskar utsläppen i en sektor som ingår i utsläppshandeln, till exempel industrin, kommer det att uppvägas av ökade utsläpp på andra håll i systemet. Pengarna är alltså bortkastade.³² Om satsningarna går till en sektor som omfattas av koldioxidskatt, till exempel vägtransporter, tillkommer en kostnad i form av bortfall av koldioxidskatt på 1 150 kronor per ton. Det gör Klimatklivet till en betydligt mindre effektiv åtgärd än siffran 200 kronor per ton ger intryck av.

Ett exempel på en åtgärd inom Klimatklivet är »klimatångestterapi». I dessa kurser får deltagarna bland annat praktiskt lära sig om klimatomställning, genom att laga vegansk mat

²⁵ Prop. 2017/18:1, utgiftsområde 20, s 143.

²⁶ Prop. 2017/18:1, utgiftsområde 20, s 105, 144.

²⁷ Prop. 2017/18:1, utgiftsområde 20, s 143.

²⁸ Konjunkturinstitutet (2017b).

²⁹ Konjunkturinstitutet (2017b).

³⁰ Westerlund (2018).

³¹ $\frac{2,8 \text{ miljarder kronor}}{850\,000 \text{ ton/år} \times 16 \text{ år}} \approx 200 \text{ kronor/ton}$. Siffror från Naturvårdsverket (2018b).

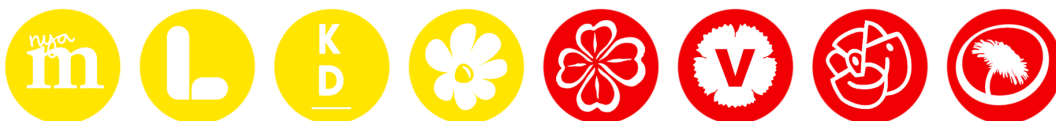
³² Under en övergångsperiod kommer den så kallade stabiliseringsreserven inom utsläppshandeln att medföra att utsläppen inte ökar på andra områden. Effekten är dock tillfällig (Konjunkturinstitutet 2018b). Eftersom den förväntade livslängden för projekt inom Klimatklivet i snitt är 16 år kommer utsläppshandeln att fungera som vanligt under merparten av projektiden.

och pröva elcyklar, men även prata om känslor och tankar kring klimatomställning.³³ Naturvårdsverket kategoriserar åtgärden som en informationsinsats under rubriken »koldioxidbanta med klimatterapi«.³⁴ Regeringen anser trots detta att stödet ger stor klimatnytta.³⁵

Eftersom generella styrmedel är mer effektiva än riktade, samt att nationella utsläppsminskningar sker med höga marginalkostnader (eftersom Sverige redan omfattas av antingen koldioxidskatt eller utsläppshandel), bedöms Klimatklivet som en ineffektiv klimatåtgärd. Möjligen kan man gå längre än så i bedömningen: det mesta tyder på att Klimatklivet bör betraktas som ett rent slöseri i miljardklassen.

Det gör att Socialdemokraterna, Miljöpartiet och Vänsterpartiet får rött betyg i den här kategorin. Alla andra partier utom Centerpartiet säger nej till Klimatklivet. Partierna har dock egna nationella klimatsatsningar. Moderaterna, Kristdemokraterna och Sverigedemokraterna föreslår ett nytt bidrag till laddinfrastruktur för elbilar. Liberalerna avslår Klimatklivet med hänvisning till sin egen nationella klimatsatsning på en miljard kronor. Centerpartiet avslår regeringens utökade stöd till Klimatklivet samt det nya ladda hemma-stödet till förmån för egna åtgärder på området. I vårbudgeten lägger Centerpartiet också in en satsning på 550 miljoner kronor på laddinfrastruktur med mera, vilket ger Centerpartiet rött ljus. Övriga Allianspartier samt Sverigedemokraterna får gult ljus i den här kategorin givet att anslagen är väsentligt mycket lägre än regeringens. Det gula betyget beror på att nationella åtgärder fortfarande är ineffektiva jämfört med andra åtgärder.

Partiernas betyg



³³ Westerlund (2018).

³⁴ Naturvårdsverket (2018a).

³⁵ Prop. 2017/18:1, utgiftsområde 20, s 104.

INTERNATIONELLA INVESTERINGAR

Sveriges klimatsatser bedrivs även utanför Sveriges gränser, under anslaget för *internationella klimatinvesteringar*.

De satsningar som genomförs inom ramen för anslaget bidrar enligt statsbudgeten till »utsläppsminskningar och hållbar utveckling genom investeringar i klimatprojekt i låg- och medelinkomstländer».³⁶

Energimyndigheten ansvarar för de projekt som genomförs. Det handlar till exempel om åtgärder som stöd till vattenkraftsprojekt i Peru och energieffektiva spisar i Kenya.³⁷

Eftersom klimatet är globalt och det inte spelar någon roll var utsläppen sker är internationella klimatinvesteringar en viktig del av partiernas klimatpolitik. Sverige har kommit långt i sitt klimatarbete jämfört med många andra länder. Det gör att internationella satsningar ofta kan minska utsläppen till ett lägre pris än om samma utsläppsminskning skulle ske nationellt.

Sverige har plockat många lågt hängande frukter som syftar till att på ett kostnadseffektivt sätt minska våra klimatpåfrestningar. Det syns även genom att Sverige har världens högsta koldioxidskatt (1 150 kronor per ton), vilket innebär att minskningar av koldioxidutsläpp sker till en lägre kostnad nästan var de än sker utanför Sveriges gränser.³⁸

Nationella klimatambitioner har ett pris i form av färre verk samma åtgärder på ett internationellt plan, vilket alltså lägger resurser i Sverige där det är dyrt att minska utsläppen snarare än där vi får mest valuta för pengarna.³⁹ Energimyndigheten konstaterar i sin årsrapport för 2017 att medelkostnaden för utsläppsminskningarna inom programmet var cirka 55 kronor per ton koldioxidekvivalent – betydligt lägre än till exempel koldioxidskatten och även de mest optimistiska uppskattningarna för Klimatklivet.⁴⁰

Klimatåtgärder som genomförs utanför Sveriges gränser har en hög grad av kostnadseffektivitet, eftersom de lägger resurserna där utsläppsminskningar är billiga. Därför bedöms internationellt klimatarbete vara en effektiv satsning. De partier som lägger mer resurser än regeringen på internationellt klimatarbete, bedriver således en mer kostnadseffektiv klimatpolitik.

Partierna som avsätter mer resurser än regeringen är Moderaterna och Sverigedemokraterna, som tillsätter 500 respektive 100 miljoner utöver regeringens anslag.⁴¹ På grund av detta får de båda grönt för satsningen. Centerpartiets anslag är oförändrat från regeringens, vilket ger såväl Centerpartiet som regeringen färgen gul och en mittenplacering. De partier som minskar anslaget jämfört med regeringen är Liberalerna och Kristdemokraterna, vilket innebär att de har den minst kostnadseffektiva politiken inom det här området och får rött ljus.

- Internationella investeringar är en **effektiv klimatåtgärd**
- Det är ofta billigare att minska utsläppen i andra länder än i Sverige
- Energimyndigheten pekar på många gånger större utsläppsminskningar per krona för internationella satsningar än inhemska

Partiernas betyg



³⁶ Prop. 2017/18:1, utgiftsområde 20, s 37, s 18–19.

³⁷ Energimyndigheten (2018).

³⁸ Världsbanken (2018).

³⁹ Konjunkturinstitutet (2017b).

⁴⁰ Energimyndigheten (2018).

⁴¹ Sverigedemokraterna har också aviserat att de kommer att höja anslaget ytterligare i kommande budgetar (Olsson 2018).

UTSLÄPPSBROMSEN

I regeringens budget för 2017 tillkom en ny satsning om 300 miljoner kronor årligen mellan 2018–2040 som skulle gå till den så kallade *utsläppsbromsen*. Mekanismen var avsedd att användas för att förvärva och senare annullera utsläppsrätter inom EU:s utsläppshandel (ETS) utan att räkna in dessa i de nationella klimatmålen. Detta skulle därmed minska det totala antalet utsläppsrätter och således bidra till en minskad global klimatpåverkan.

- Utsläppsbromsen är en **effektiv klimatåtgärd**
- Under 2017 fanns en utsläppsbroms som avskaffades efter en ändring av EU:s utsläppshandel
- Enligt Konjunkturinstitutet har en utsläppsbroms potential att kostnads-effektivt minska utsläppen

Utsläppsminskningar inom ramen för utsläppshandeln är kostnadseffektiva i bemärkelsen att de sker hos aktörer med låga marginalkostnader för att göra detta.⁴² Priset på utsläppsrätter är i dag 18 euro (cirka 190 kronor) per ton koldioxid, vilket är betydligt lägre än den svenska koldioxidskatten (1 150 kronor per ton).⁴³ Således kommer förvärvade utsläppsrätter som sedan annulleras att ha gjort det till en låg samhällsekonomisk kostnad.

Enligt Konjunkturinstitutet skulle detta under det tidigare EU ETS-systemet vara ett av de mest kostnadseffektiva sätten att minska globala utsläpp. Regeringen valde dock att avskaffa den här lösningen i sin senaste budget, till följd av att det under föregående år bestämdes på EU-nivå att en löpande annullering av utsläppsrätter ska ske från och med 2023.⁴⁴ Detta ska ske från den så kallade stabiliseringsreserven som träder i kraft 2019. Reserven införs för att få upp priserna på utsläppsrätter, som under flera år varit lägre än man väntade sig när utsläppshandeln infördes.⁴⁵ Storleken på den löpande annulleringen ska motsvara det antal i reserven som överstiger antalet utauktionerade utsläppsrätter från året dessförinnan. Enligt regeringen eliminerades därmed behovet av utsläppsbromsen och anslaget kan i stället omdirigeras till andra klimatåtgärder.⁴⁶

Men regeringens slutsats stämmer inte. Konjunkturinstitutets specialstudie inom ämnet menar att den ursprungliga tanken med utsläppsbromsen fortfarande kan införlivas genom en modifierad utsläppsbroms. Utformningen skulle vara att man helt enkelt inte annullerar de förvärvade utsläppsrätterna förrän antalet utsläppsrätter i omlopp har minskat till den tänkta nivån av utsläppsrätter, 833 miljoner. Enligt studien verkar det inte finnas några hinder i regelverket för den här typen av utformning, men säger samtidigt att detta måste fastställas. Om en annullering sker vid det tillfället kommer de annullerade utsläppsrätterna att fullt ut ge en minskning av de totala utsläppen samtidigt som det är kostnadseffektivt.⁴⁷ Om målet är att på ett kraftfullt och kostnadseffektivt sätt minska vår klimatpåverkan, är det under rådande osäkerhet för tidigt att avskaffa utsläppsbromsen.

Det är på grund av detta olyckligt att regeringen valt att avskaffa en potentiellt effektiv och

⁴² Stenegren (2018).

⁴³ Bloomberg (2018).

⁴⁴ Konjunkturinstitutet (2018b).

⁴⁵ Stenegren (2018).

⁴⁶ Prop. 2017/18:1, utgiftsområde 20, s 107.

⁴⁷ Konjunkturinstitutet (2018b).

verkningsfull klimatåtgärd. Inget av de andra partierna har heller valt att återinföra utsläppsbromsen i sina budgetmotioner, och ställde sig även tveksamma till åtgärden redan vid införandet av denna i regeringsbudgeten för 2017. Samtliga partier får således underkänt i sin förmåga att leverera utsläppsminskningar på ett kostnadseffektivt sätt när det gäller utsläppsbromsen.

Partiernas betyg



HÖGHASTIGHETSTÅG

Höghastighetstågen bör främst ses som en infrastruktursatsning. För regeringen är det dock även en klimatsatsning. Miljöpartiets språkrör Isabella Lövin, minister för internationellt utvecklingssamarbete och klimat har kallat höghastighetsbanorna »helt nödvändiga för att nå Sveriges klimatmål«.⁴⁸

Om vi enbart analyserar höghastighetstågen från klimatsynpunkt, genom att se till deras kostnad i relation till de utsläppsminskningar som satsningen förväntas generera, resulterar detta emellertid i en anmärkningsvärt hög nota. Utifrån kalkyler gjorda av Trafikverket kan man utläsa de samhällsekonomiska kostnaderna och vinsterna till följd av en utbyggnad av höghastighetsjärnvägar, som även inkluderar de förväntade utsläppsminskningarna. Trafikverket sammanfattar att investeringen inte är samhällsekonomiskt lönsam, även vid beaktandet av luftföroreningar och klimatgaser. Vidare påverkas transportsystemet marginellt av höghastighetsbanor, med innebörden att satsningen inte skulle ha en omfattande påverkan på människors val av transport.⁴⁹ Det skulle även ta decennier tills de utsläpp som bygget beräknas ge upphov till hade vägts upp av höghastighetstågens förväntade utsläppsminskningar.⁵⁰ I en utvärdering av klimateffekterna för sträckorna Järna–Göteborg och Jönköping–Lund beräknar Trafikverket att effekten på utsläppen skulle nå netto-noll först år 2062.⁵¹

Höghastighetsbanorna har uppenbara brister vad gäller kostnadseffektivitet. De är dyra och svårmotiverade även när samhällsnyttor, inklusive minskade utsläpp, tas i beaktning. Det är vidare tvivelaktigt hur man kan ge åtgärden en klimatstämpel när satsningen innebär stora klimatpåfrestningar under byggtiden. På dessa grunder anses höghastighetstågen vara en ineffektiv klimatåtgärd.

De tre partier som säger nej till höghastighetståg är Moderaterna, Liberalerna och Sverigedemokraterna. Dessa partier rankas således högst i den här kategorin. De övriga partierna får rött.

- Höghastighetståg är en **ineffektiv klimatåtgärd**
- Höghastighetstågen beskrivs av flera partier som en klimatsatsning
- Men effekterna på färdssättsval och klimatpåverkan är små enligt Trafikverket och satsningen är enormt dyr

Partiernas betyg



⁴⁸ Lövin (2018).

⁴⁹ Trafikverket (2016).

⁵⁰ Börjesson m fl (2018), Trafikverket (2017).

⁵¹ Trafikverket (2017).

ELFORDONSPREMIEN

I höstbudgeten presenterade regeringen ett nytt anslag under namnet elcykelpremien, som i vårbudgeten sedan fick namnet elfordonspremien.

Motiveringen till satsningen, som subventionerar elfordon med 395 miljoner kronor under 2018, är att bidra till ett fossilfritt samhälle och öka andelen fossilfria resor genom att öka tillgången till bland annat el-mopeder och elcyklar. Satsningen sägs bidra till minskade utsläpp, samt positiva hälsoeffekter och minskad trängsel. I vårbudgeten tillkännager regeringen även sin avsikt att utöka subventionen från att innefatta elfordon till att även inkludera eldrivna utombordsmotorer.

Satsningen kritiserades av Konjunkturinstitutet såväl när den presenterades i höstbudgeten som efter tilläggen i vårbudgeten. Den anses ha bristfällig träffsäkerhet samt vara riktad åt en marknad utan uppenbara marknadsmisslyckanden, som annars hade kunnat rättfärdiga den här typen av statligt stöd.⁵²

Även om satsningen som sådan subventionerar användandet av miljövänliga fordon, så kan man ifrågasätta dess verkningsfullhet. Regeringen har bland annat fått kritik för att inte redovisa den eventuella klimatnyttan av elfordonspremien vid införandet.⁵³ Avsaknaden av siffror angående hur människor kan förväntas välja bort bilresor till förmån för resor med elfordon underminerar trovärdigheten i satsningen. Vidare är elfordon fortsatt dyra, subventioner till trots, och en befogad kritik skulle därmed vara densamma som för premien i bonus malus-systemet, nämligen den potentiellt regressiva effekten av satsningen.

Det är svårt att bedöma en riktad statlig subventionering till en, av allt att döma, välmående marknad som en på något sätt kostnadseffektiv klimatåtgärd. Elfordonspremien anses därför vara ineffektiv.

På basis av den här bedömningen, får Alliansen och Sverigedemokraterna grönt eftersom de avslår satsningen. Regeringen tillsammans med Vänsterpartiet får däremot rött.

- Elfordonspremien är en **ineffektiv klimatåtgärd**
- Elfordonspremien subventionerar köp av vissa elfordon, som mopeder, cyklar och båtmotorer
- Enligt Konjunkturinstitutet är träffsäkerheten låg och svår att motivera

Partiernas betyg



⁵² Konjunkturinstitutet (2017b, 2018).

⁵³ Billström (2017).

INDUSTRIKLIVET

I sin senaste budget presenterade regeringen sin nya satsning Industriklivet. Industrin står för en stor del av Sveriges totala utsläpp. På grund av detta ämnar regeringen att genom Industriklivet »stödja genomgripande åtgärder för att kraftigt minska de processrelaterade utsläppen i industrin«, vilket sker genom »stöd till förstudier och till investeringar«.⁵⁴ Anslaget uppgår till 300 miljoner kronor per år från 2018 till 2040.⁵⁵

Den kritik som riktats mot Klimatklivet av Konjunkturinstitutet återfinns även för Industriklivet. Det berör bland annat en otydlig utformning av satsningen som kan påverka dess kostnadseffektivitet och att många investeringar skulle ha kommit till även utan statligt stöd.⁵⁶ Det är problematiskt eftersom att man därmed riskerar att allokera stora summor av våra gemensamma resurser till investeringar som skulle ha skett oavsett.

En annan problematisk aspekt av Industriklivet är faktumet att processindustrin ingår i EU:s utsläppshandel, vilket innebär att minskade utsläpp kommer att uppvägas av ökade utsläpp någon annanstans i systemet, åtminstone på sikt. Här framstår förhoppningen om Sverige som föregångsland än mer tydligt, eftersom man därmed önskar att Industriklivet indirekt ska bidra till utsläppsminskningar genom att främja framtagandet av utsläppssnål teknik. Detta rättfärdigande av Industriklivet vilar på Sveriges förmåga att producera teknik som fungerar internationellt och som dessutom är bättre än andra liknande tekniker som kan produceras.⁵⁷

Åtgärder som är riktade åt specifika sektorer är inte ett kostnadseffektivt sätt att minska vår klimatpåverkan. På grund av att klimatnytta främst är ett sekundärt syfte med Industriklivet, med indirekta eller inga effekter på de globala utsläppen, finns det en risk att satsningen enbart är slöseri med våra gemensamma resurser som resulterar i utfall som skulle ha skett utan statlig inblandning. Därför klassas Industriklivet som ineffektiv.

Moderaterna och Liberalerna avskaffar anslaget i sina budgetar, men samma typ av satsning återfinns sedan på andra ställen i deras budgetar. Moderaterna avsätter 75 miljoner i sin budgetmotion för investeringar i bland annat teknik som minskar utsläppen från basindustrin.⁵⁸ Inom ramen för sitt anslag nationella klimatinvesteringar avsätter Liberalerna 350 miljoner kronor särskilt för att ta fram klimatsmarta lösningar inom industrin. De övriga partierna avfärdar inte regeringens anslag. Därför får alla partier rött.

Partiernas betyg



⁵⁴ Prop. 2017/18:1, utgiftsområde 20, s 148.

⁵⁵ Prop. 2017/18:1, utgiftsområde 20, s 104.

⁵⁶ Konjunkturinstitutet (2017a, 2017b).

⁵⁷ Konjunkturinstitutet (2017a).

⁵⁸ Moderaterna har senare uttryckt att de satsar 300 miljoner på utsläppsminskningar inom basindustrin Moderaterna (2018b).

ELBUSSPREMIEN

I likhet med elfordonspremien är elbusspremien en satsning som avser att föra Sverige närmare målet om en fossilfri transportsektor.⁵⁹ Satsningen, som subventionerar elbussar, infördes 2016 och förlängdes i budgetpropositionen för 2018. Under rubriken nationellt klimatarbete anges satsningen som ett marknadsintroduktionsstöd, med syfte att bidra till regeringens önskade omställning mot växthusgassnåla tunga fordon.

- Elbusspremien är en **ineffektiv klimatåtgärd**
- Elbusspremien är i praktiken ett marknadsintroduktionsstöd för elbussar med låg träffsäkerhet för klimatet
- Den har haft lågt genomslag och är strikt inriktad på en politiskt utpekad bransch

Enligt Konjunkturinstitutet bör klimatet ses som ett delmål för satsningen, snarare än dess huvudmål.⁶⁰ Detta har troligtvis att göra med faktumet att elbusspremien främst fungerar som ett marknadsintroduktionsstöd. Man kan även ifrågasätta åtgärdens nödvändighet. Under 2016, vilket var första året som satsningen genomfördes, inkom det enbart tre ansökningar till Energimyndigheten till ett värde av 2,3 miljoner, trots att regeringens anslag vid tillfället uppgick till 50 miljoner.⁶¹ Givet att elbusspremiens primära syfte anges vara att introducera det till marknaden, som uppenbart inte har svarat så positivt som regeringen hade hoppats,⁶² torde det finnas andra klimatåtgärder där resurserna i stället kan läggas och därigenom åstadkomma större klimatnytta.

Riktade satsningar är bland de minst effektiva åtgärderna för att minska utsläppen. Dessutom föranleder elbusspremiens hittills tveksamma resultat vad gäller att generera klimatnytta, samt dess bristande efterfrågan, att premien anses vara ineffektiv.

De två partier som behåller anslaget som regeringsbudgeten introducerar är Kristdemokraterna och Centerpartiet. Sålades får dessa två tillsammans med regeringen och Vänsterpartiet, rött i den här åtgärden. Moderaterna och Sverigedemokraterna, som avslår anslaget, får grönt.

Även Liberalerna ger avslag på regeringens anslag, men det är emellertid är lite otydligt var partiet står i den här frågan. Elbussar nämns som en del av deras miljardsatsning nationella klimatinvesteringar, vilket är anledningen till varför anslaget om elbusspremien, i likhet med Klimatklivet, avslås. Eftersom effektiviteten av deras nationella klimatinvesteringar redan har blivit bedömd i samband med Klimatklivet där de fick gult, får de grönt för elbusspremiens avslag.

Partiernas betyg



⁵⁹ Prop. 2017/18:1, utgiftsområde 20, s 35.

⁶⁰ Konjunkturinstitutet (2017a), s 113.

⁶¹ Maasing (2017).

⁶² Prop. 2017/18:1, utgiftsområde 20, s 35.

EU-MEDLEMSKAP

Klimatfrågan är gränsöverskridande och bör adresseras med gränsöverskridande lösningar. I detta avseende har EU som en global aktör med jämförelsevis ambitiös klimatpolitik en viktig roll.

EU:s utsläppshandelssystem, EU ETS, är en av de viktigaste delarna av unionens klimatpolitik. Systemet lanserades 2005 med syfte att minska unionens växthusgasutsläpp givet specifika klimatmål, och kombineras med ett utsläppstak som blir lägre varje år.

Eftersom systemet är marknadsbaserat bestäms priset därefter. Omkring 45 procent av unionens totala utsläpp, bland annat elproduktion och det mesta av industrin, ingår i handeln.⁶³

Utsläppshandelssystem är ett kostnadseffektivt medel för att minska de globala utsläppen. Sådana system ser till att utsläppsminskningar sker där kostnaderna för det är som lägst, och att utsläppsrätter därmed kan allokeras till de som inte har en låg kostnad för utsläppsminskningar.⁶⁴

Vidare kan EU anses vara en klimatklubb. Dessa förenklar samarbete och minskar snål-skjutsproblem som innebär att kostnaderna tillfaller få, medan vinsterna tillfaller alla. På så sätt uppmuntrar unionen samtliga berörda inom klubben att genomföra ambitiösa klimatmål.⁶⁵

Att ta del av de uppenbara vinsterna som klimatpolitiken inom EU anses medföra kräver medlemskap i unionen. Det är oansvarigt att räkna med att Sverige skulle kunna åka snål-skjuts på andra länders engagemang, då någon måste administrera de system som har byggts upp.

Samtliga partier förutom Vänsterpartiet och Sverigedemokraterna är positiva till EU-medlemskap. Man kan vara med i EU ETS trots att man inte är EU-medlem, men har därmed inte möjlighet att påverka systemets framtida utformning och unionens klimatpolitik. Sverigedemokraterna och Vänsterpartiet har uttryckt stöd för EU ETS.

Det är bra att det finns ett samlat stöd för detta från politiskt håll. Det är däremot oansvarigt att lämna unionen utan någon som kan administrera dess system. EU minskar snål-skjutsproblem och agerar en klimatpolitisk företrädare i många internationella sammanhang. Globala problem kräver globala åtaganden, EU som aktör är en viktig del i detta. Därför får Sverigedemokraterna och Vänsterpartiet rött, medan Allianspartierna och regeringen får grönt.

- EU-medlemskap är en **effektiv klimatåtgärd**
- EU:s gemensamma klimatpolitik är en viktig grund för fungerande klimatpolitik
- Det är svårt att vara trovärdig i klimatfrågan om man vill lämna EU

Partiernas betyg

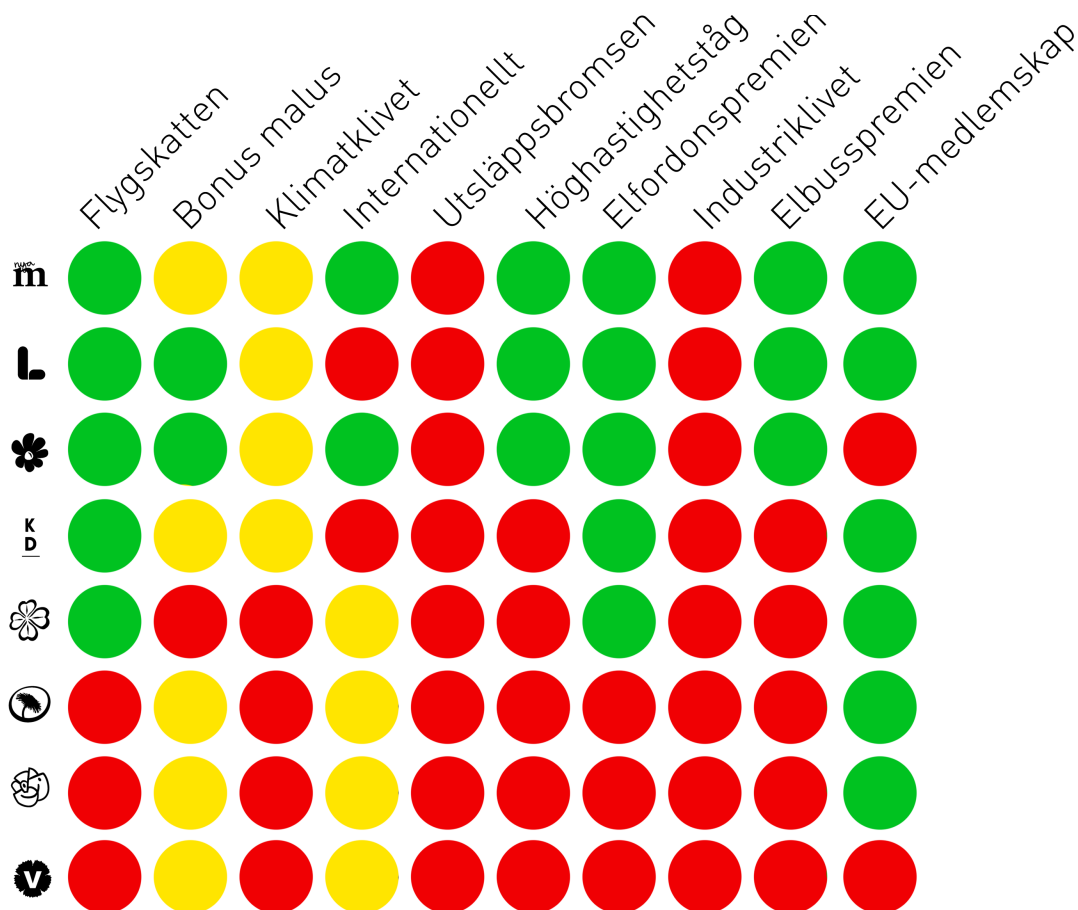


⁶³ Stenegren (2018).

⁶⁴ Svensson (2015).

⁶⁵ Konjunkturinstitutet (2017a).

HUR STÄLLER SIG PARTIERNAS TILL EFFEKTIVA KLIMATÅTGÄRDER?



Figur 2. Ranking av partiernas inställning till effektiv klimatpolitik från bäst till sämst.

Sammanställningen av resultatet från de olika åtgärderna kan utläsas i figur 2, där partierna har fått en poäng för grönt, en halv poäng för gult och noll poäng för en röd markering. Rankningen är inte viktad efter utsläppsminskningar eller kostnader, utan varje förslag väger lika tungt. Det avspeglar partiernas inställning till förslag som ger valuta för pengarna.

Moderaterna hamnar i topp med 7 poäng. Därefter kommer Liberalerna och Sverigedemokraterna med 6,5 poäng vardera, följda av Kristdemokraterna med 4 poäng. Centerpartiet får totalt 3,5 poäng. Långt ner i rankningen kommer Miljöpartiet och Socialdemokraterna, som får 2 poäng, och allra sist hamnar Vänsterpartiet med sin enda poäng.

Rankningen återspeglar partiernas syn på kostnadseffektivitet i den mån de allokerar resurser till effektiva satsningar. Det finns förstås flera sätt att mäta klimatnytta, men tar man klimatet på allvar måste man göra så mycket som möjligt för varje krona man satsar.

Sverigedemokraternas placering bör beaktas med stora reservationer. Till stor del är det ett resultat av att de säger nej till många ineffektiva satsningar, utan att för den sakens skull presentera några egna förslag. Vad de själva vill är vagt beskrivet och ibland direkt motsägelsefullt. I sin höstbudget skriver de samtidigt att »Sverigedemokraterna vill i någon mån vrida

fokus från globala visioner« och att »Många miljöfrågor är globala till sin natur och bör sålunda lösas i en global kontext«. ⁶⁶

Andra förtjänar att uppmärksammas positivt. Moderaterna lyckas inte bara toppa vår ranking, utan har också föreslagit större fokus på just kostnadseffektivitet och effektberäkningar i klimatpolitiken. ⁶⁷ Det är initiativ som borde tas vidare av fler partier.

⁶⁶ Sverigedemokraterna (2017).

⁶⁷ Moderaterna (2018b).

HUR PÅVERKAR PARTIERNAS UTSLÄPPEN?

Nu har vi konstaterat vilka partier som har den mest effektiva synen på klimatåtgärder. Men vad får det för effekt i praktiken på utsläppen, och vad blir alternativkostnaden – alltså, hur stora hade utsläppsminskningarna kunnat vara i stället?

För att illustrera skillnaden mellan effektiv och ineffektiv klimatpolitik kan man titta på hur stora utsläppsminskningar partiernas utgifter på klimatområdet leder till samt hur stora utsläppsminskningar som skulle ske om resurserna hade lagts på andra åtgärder.

I enlighet med vad tidigare bedömning har visat utgår jämförelsen från att internationella klimatsatsningar är det mest effektiva sättet att minska utsläpp. Enligt Energimyndigheten har de internationella klimatsatsningarna minskat utsläppen med 3,8 miljoner ton under åren 2013–2016, till en total kostnad av 211 miljoner kronor, alltså en kostnad på cirka 55 kronor per ton.⁶⁸

För åtgärderna som jämförs med internationella klimatsatsningar är redovisningen av utsläppsminskningar per krona betydligt sämre. Klimatklivet är en av få åtgärder med redovisning av förväntad kostnad för utsläppsminskning. Naturvårdsverket, som handlägger ansökningarna inom ramen för Klimatklivet, uppskattar kostnaden till 200 kronor per ton.⁶⁹ Redovisningen bygger på de sökandes självskattning av förväntade koldioxidutsläpp, och är med all säkerhet mer optimistisk än vad som vore motiverat. Det tar heller inte hänsyn till faktumet att många av satsningarna troligtvis skulle ha skett utan statlig hjälp, som nämndes tidigare under bedömningen av Klimatklivet.

Satsningar som bonus malus, elbusspremien, elfordonspremien och Industriklivet har inga beräknade utsläppsminskningar. För att få en illustration av storleken på satsningarna är de ändå medräknade. Det är investeringar som inte skiljer sig kraftigt från Klimatklivet, och ett rimligt men försiktigt antagande är att priset på utsläppsminskningar är lika lågt som för Klimatklivet. Den verkliga kostnaden är troligen högre.

Två faktorer som gör att kostnaden för Klimatklivet och andra nationella klimatsatsningar med stor sannolikhet är högre än 200 kronor per ton är dels att många investeringar skulle ha kommit till ändå, dels att utsläppen i de flesta fall omfattas av antingen koldioxidskatt eller i några fall utsläppshandel. Vi gör antagandet att hälften av investeringarna hade kommit till även utan statligt stöd. Med detta antagande dubblas kostnaden per ton till 400 kronor. Vi antar vidare att åtgärderna omfattas av koldioxidskatt, eftersom de flesta åtgärder är inriktade mot fordonssektorn i form av biogas eller laddinfrastruktur. Ur ett statsfinansiellt perspektiv är bortfall av koldioxidskatt en dold utgift. För partier som lägger fokus på investeringar i Sverige utgör detta den allra största delen av kostnaderna för klimatpolitiken. För varje ton i utsläppsminskning tillkommer bortfall av koldioxidskatt på 1 150 kronor. Totalkostnaden blir 1 550 kronor per ton.

Vi kan således jämföra de *nationella klimatinvesteringarna* Klimatklivet, elfordonspremien, Industriklivet och elbusspremien och bonus malus med posten *internationella klimatinvesteringar*. Partiernas satsningar ser ut som följer:

⁶⁸ Energimyndigheten (2018), s 17. Kostnaden per år har varierat något, men beräkningen utgår från den genomsnittliga kostnaden under perioden.

⁶⁹ Se not 31.

Parti	Nationellt	Internationellt	Bortfall av koldioxidskatt	Totalt
S, V, MP	2 635 000 000	235 000 000	7 575 625 000	10 445 625 000
M	430 000 000	735 000 000	1 236 250 000	2 401 250 000
SD	825 000 000	335 000 000	2 371 875 000	3 531 875 000
C	1 783 000 000	235 000 000	5 126 125 000	7 144 125 000
L	1 000 000 000	180 000 000	2 875 000 000	4 055 000 000
KD	775 000 000	185 000 000	2 228 125 000	3 188 125 000

Tabell 1. *Partiernas klimatsatsningar i kronor.*

Om kostnaden är 55 kronor per ton minskade utsläpp för internationella investeringar och 400 kronor per ton för nationella investeringar ser partiernas förväntade utsläppsminskningar ut som följer:

Parti	Nationellt	Internationellt	Totalt
S, V, MP	6 587 500	4 272 700	10 860 200
M	1 075 000	13 363 600	14 438 600
SD	2 062 500	6 090 900	8 153 400
C	4 457 500	4 272 700	8 730 200
L	2 500 000	3 272 700	5 772 700
KD	1 937 500	3 363 600	5 301 100

Tabell 2. *Effekten av partiernas klimatsatsningar i ton koldioxidekvivalenter.*

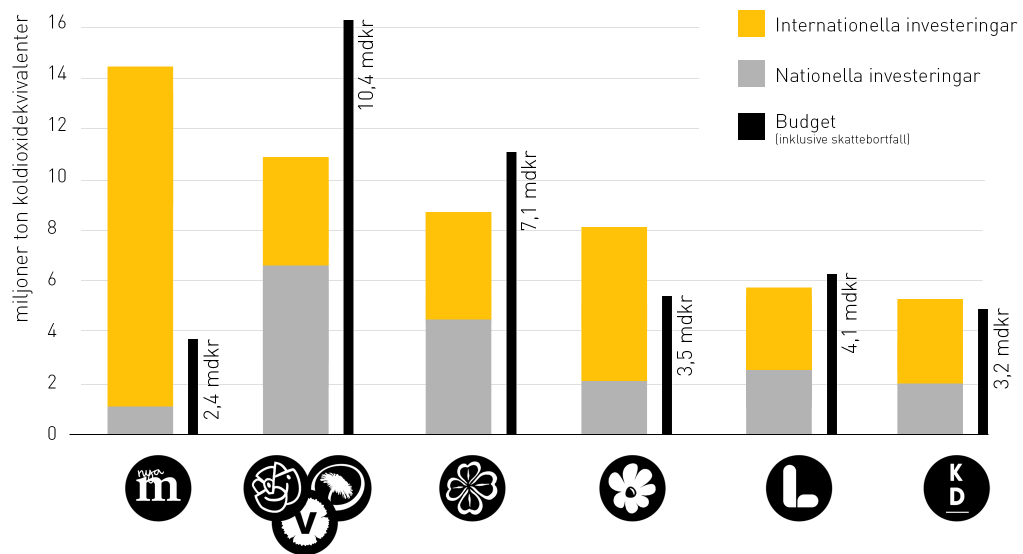
Trots att regeringens budget för klimatsatsningar kostar mer än dubbelt så mycket som Moderaternas ser vi alltså att Moderaternas budget till följd av de stora satsningarna internationellt leder till störst resultat för klimatet.

Skulle partierna lägga hela sin budget på internationella investeringar skulle effekten för klimatet bli mångdubbelt större. Om regeringen hade lagt sin klimatbudget på de mest effektiva investeringarna, det vill säga internationella sådana, hade de kunnat minska utsläppen globalt med 52 miljoner ton per år, vilket motsvarar 99 procent av Sveriges utsläpp.⁷⁰

Om man antar att alla nationella klimatinvesteringar inte hade kommit till utan statligt stöd – ett mycket optimistiskt antagande – når regeringen störst utsläppsminskningar, men trots en budget som är 146 procent större än Moderaternas minskar utsläppen bara 13 procent mer.

⁷⁰ Naturvårdsverket (2017), s 117.

UTSLÄPPSMINSKNINGAR



Figur 3. Partiernas utsläppsminskningar. Se antaganden i texten.

SLUTSATSER

Klimatet är för viktigt för att svensk miljöpolitik inte ska vara fokuserad på resultat. Trots det utformar regeringen sin klimatpolitik utan hänsyn till samhällsekonomiska kostnader och vinster. I stället baseras förslagen på god vilja, men uppskattningar av förslagets utsläppsminskningar lyser med sin frånvaro. Inte sällan ses utgifter som resultat i sig. Men höga utgifter är inte en bra måttstock på hur bra politiken är. Vad som räknas är vad vi får för pengarna.

Rapportens viktigaste slutsatser är:

- Om regeringen hade lagt sin klimatbudget på de mest effektiva investeringarna hade den kunnat minska utsläppen globalt med 52 miljoner ton, vilket motsvarar 99 procent av Sveriges utsläpp varje år.
- Moderaterna toppar rankingen av vem som har mest effektiv syn på klimatpolitiken, och är positiva till internationellt klimatsamarbete samtidigt som de tillsätter pengar till internationella klimatinvesteringar, som är erkänt verksamma åtgärder enligt bland andra Konjunkturinstitutet.
- Alla Allianspartier får en högre placering än regeringen i synen på effektiva klimatåtgärder. Det beror främst på att de säger nej till ineffektiva satsningar som ger liten utdelning för mycket pengar.
- Sverigedemokraterna satsar näst mest på internationella åtgärder och hamnar därmed högt i effektivitetsrankningen. Men deras klimatpolitik är motsägelsefull och svårtolkad.
- Liberalerna och Kristdemokraterna säger nej till många dåliga nationella åtgärder, men är samtidigt de enda som minskar anslaget till effektiva, internationella investeringar.
- Regeringen och Vänsterpartiet har höga utgifter men litet fokus på effektiva åtgärder. Enligt vår överslagsberäkning, som baseras på myndighetsuppgifter, minskar Moderaterna utsläppen mer trots att regeringen spenderar mer än dubbelt så mycket pengar.

I stället för att anstränga sig för att göra så stor skillnad som möjligt hamnar stora utgifter i åtgärder som inte gör skillnad. Samtidigt sätter de rankningar av miljöpolitik som görs inom Sverige⁷¹ och internationellt⁷² betyg utifrån intentioner, i stället för resultat.

I det klimatpolitiska ramverk som trädde i kraft 1 januari 2018 nämns det bland annat att ett klimatpolitiskt råd ska analysera förutsättningarna för att klimatmålen nås på ett kostnads-effektivt sätt.⁷³ Rådet är ett steg på vägen, men det är inte tillräckligt.

Regelmässig siffrerättning av utsläppseffekter hade möjliggjort en helhetsbedömning av klimatpolitiken, gjort det svårare att sätta en klimatstämpel på symbolpolitiska åtgärder och ökat värdet av att genomföra effektiva satsningar.

⁷¹ Till exempel Naturskyddsföreningen (2018).

⁷² Till exempel Burck m fl (2017).

⁷³ Prop. 2016/17:146.

REFERENSER

- Alliansen (2018). *Klimat- och miljöpolitik – som gör skillnad på riktigt*.
- Billström, Tobias (2017). *Ineffektiva klimatsatsningar*, interpellation 2017/18:61.
- Bloomberg (2018). »Markets: energy«, *bloomberg.com*, hämtad 20 augusti 2018.
- Brännlund, Runar (2018). *Greenwash? : en analys av svenska miljöskatters effektivitet*, Svenskt Näringsliv.
- Burck, Jan; Marten, Franziska; Bals, Christoph & Höhne, Niklas (2017). *Climate change performance index : results 2018*, Climate Action Network.
- Börjesson, Maria; Flam, Harry; Hassler, John; Hultkrantz, Lars; Kågeson, Per; Nilsson, Jan-Eric & Nyström, Johan (2018). »Höghastighetståg dålig affär för samhället och klimatet«, *Dagens Nyheter*, 19 april 2018.
- Centerpartiet (2017). *Nytt ledarskap för Sverige : Centerpartiets budgetmotion för 2018*.
- Centerpartiet (2018). *För Sverige framåt : Centerpartiets vårmotion 2018*.
- Energimyndigheten (2018). *Årsrapport 2017 för Sveriges program för internationella klimatsatser*, ER 2018:03.
- Finanspolitiska rådet (2016). *Svensk finanspolitik : Finanspolitiska rådets rapport 2016*.
- Fullerton, Don; Leicester, Andrew & Smith, Stephen (2017). »Environmental taxes«, i Institute for Fiscal Studies, *Dimensions of tax design : the Mirrlees review*, Oxford University Press.
- Klimatpolitiska rådet (2018). *Det klimatpolitiska ramverket : rapport 2018*, rapport 1.
- Konjunkturinstitutet (2017a). *Miljö, ekonomi och politik 2017*.
- Konjunkturinstitutet (2017b). »Kommentar till budgetpropositionen för 2018«, *www.konj.se*, 20 september 2017.
- Konjunkturinstitutet (2018a). »Kommentar till regeringens vårproposition 2018«, *www.konj.se*, 16 april 2018.
- Konjunkturinstitutet (2018b). *EU ETS, marknadsstabilitetsreserven och effekter av annulleringar*, specialstudie 2018:10.
- Kristdemokraterna (2017). *Välfärdsloftet : budget för vård, omsorg och trygghet*.
- Kristdemokraterna (2018). *Ett välfärdslofte att lita på : Kristdemokraternas vårmotion 2018*.
- Liberalerna (2017). *En budget som håller ihop Sverige : Liberalernas budgetmotion för 2018*.
- Liberalerna (2018a). *Skolan först : Liberalernas ekonomiska vårmotion 2018*.
- Liberalerna (2018b). *Mer EU för klimatets skull*.
- Lundberg, Jacob (2014). *Rätt pris på koldioxid*, Timbro.
- Lundberg, Jacob (2016). *Rött ljus för grön skatteväxling*, Timbro.
- Lövin, Isabella (2018). »Svar på nio myter om höghastighetstågen«, *facebook.com*, 26 april 2018.
- Maasing, Ulo (2017). »Flopp för regeringens elbusspremie – tre har sökt för sju bussar«, *Bussmagasinet*, 24 januari 2017.

Miljöpartiet (2018). *50 miljarder för klimatet : Miljöpartiets miljö- och klimatinvesteringar nästa mandatperiod.*

Moderaterna (2017). *Vi tror på Sverige : Moderaternas budgetmotion 2018.*

Moderaterna (2018a). *Jobb och välfärd före bidrag : Moderaternas ekonomiska vårmotion 2018.*

Moderaterna (2018b). *Klimatpolitik för hoppfulla.*

Naturskyddsföreningen (2018). *Ny fart i miljöpolitiken : en utvärdering av riksdagspartiernas miljöinsatser 2014–2018.*

Naturvårdsverket (2017). *Fördjupad analys av svensk klimatstatistik 2017*, rapport 6782.

Naturvårdsverket (2018a). *Beviljade ansökningar från Klimatklivet : fördelade per län och per åtgärdskategori*, uppdaterad 23 maj 2018.

Naturvårdsverket (2018b). *Lägesbeskrivning för Klimatklivet*, skrivelse 2018-04-12.

OECD (2013). *Effective carbon prices*, OECD Publishing.

OECD (2017). *Investing in climate, investing in growth*, OECD Publishing.

OECD (2018). *Cost-benefit analysis and the environment : further developments and policy use*, OECD Publishing.

Olsson, Jonas (2018). »SD presenterar nya klimatförslag«, *SVT Nyheter*, 14 augusti 2018.

Prop. 2016/17:146. *Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige.*

Prop. 2017/18:1. *Budgetpropositionen för 2018.*

Prop. 2017/18:100. *2018 års ekonomiska vårproposition : förslag till riktlinjer.*

SOU 2016:21. *Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige*, Miljömålsberedningen

SOU 2016:83. *En svensk flygskatt*, Utredningen om skatt på flygresor

Stenegren, Hanna (2018). *Reformen av EU:s utsläppshandel 2021–2030*, Fores policy brief 2018:2.

Svensson, Mattias (2015). *Miljöpolitik för moderater*, Fores.

Sverigedemokraterna (2017). *Sverigedemokraternas höstbudget 2018.*

Sverigedemokraterna (2018). *Sverigedemokraternas vårbudget 2018.*

Trafikverket (2016). *Samhällsekonomisk kalkyl av höghastighetsjärnväg enligt Sverigeförhandlingen*, PM 27 juni 2016.

Trafikverket (2017). *Klimatpåverkan från höghastighetsjärnväg : sträckorna Järna–Göteborg och Jönköping–Lund*, rapport 2017:162.

Världsbanken (2018). *State and trends of carbon pricing 2018*, World Bank Group.

Westerlund, Hanna (2018). »Terapi mot klimatångest får skattemiljoner i stöd«, *Dagens Nyheter*, 30 juli 2018.