

PRISET PÅ KOLDIOXID

ELLEN GUSTAFSSON

OKTOBER 2021

TIMBRO



OM FÖRFATTAREN

Ellen Gustafsson är miljö- och klimatansvarig på Timbro och har en masterexamen i nationalekonomi från Köpenhamns universitet.



SAMMANFATTNING

- De globala utsläppen måste minska snabbare. Ett pris på koldioxid, genom en skatt eller utsläppshandel, är den mest effektiva klimatåtgärden. Det gör att den samhällsekonomiska kostnaden blir så låg som möjligt.
- De senaste åren har allt fler länder och regioner infört ett pris på utsläpp. I år finns det totalt 64 instrument för prissättning av koldioxid i världen. Ändå är det bara 21,5 procent av världens växthusgaser som har en prislapp enligt Världsbanken.
- Sverige har världens högsta koldioxidskatt, på en nivå som troligtvis skulle räcka för att uppfylla Parisavtalet om alla länder införde den. Uppskattningsvis behöver priset på utsläpp av koldioxid vara mellan 350 och 700 kronor per ton för att ligga i linje med klimatmålen. Enbart 4 procent av de globala koldioxidutsläppen har ett pris som är lika med eller överstiger den miniminivån. Det globala genomsnittspriset motsvarar 26 kronor per ton.
- Sverige behöver göra mer för att öka prissättningen av koldioxid globalt. Relevanta myndigheter – som Sida, Skatteverket och Energimyndigheten – bör få i regeringsuppdrag att finansiera respektive bistå andra länder med teknisk assistans för att utforma och implementera marknadsbaserade styrmedel för prissättning av koldioxid.
- Det bör införas en målsättning i det svenska biståndet om att fler länder ska prissätta koldioxid och ha tillräckligt höga priser på utsläpp för att ligga i linje med Parisavtalet. På så sätt skulle biståndet i större utsträckning bidra till genomförandet av avtalet.
- Delar av utvecklingssamarbetet bör villkoras med att länder ska arbeta för att prissätta koldioxid, alternativt skärpa klimatpolitiken genom ett högre pris. Bistånd bör även öronmärkas i samma syfte. Villkor om skärpt klimatpolitik kan också ställas i bilaterala avtal utanför utvecklingssamarbetet.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

SAMMANFATTNING	3
INLEDNING	5
VARFÖR ETT PRIS PÅ UTSLÄPP?.....	6
Klimatförändringar är ett ekonomiskt problem	6
Det är det mest effektiva styrmedlet för minskade växthusgaser	6
Vilket pris?	7
Internationellt samarbete om utsläppsminskningar	8
GLOBAL STATUS FÖR PRIS PÅ KOLDIOXID	10
Europa.....	10
Asien och Oceanien.....	11
Nordamerika.....	12
Sydamerika	12
Afrika	13
VAD KAN SVERIGE GÖRA?	16
SLUTSATSER.....	18
REFERENSER	19

INLEDNING

Effekterna av klimatförändringarna märks redan av i alla världens regioner. Det slog FN:s klimatpanel fast i en rapport som presenterades tidigare i år. Genom sina utsläpp av växthusgaser, framför allt koldioxid, har människan bidragit till att jordens medeltemperatur har stigit i en takt som saknar motstycke under åtminstone de senaste 2 000 åren.¹

Den mänskliga påverkan på den globala uppvärmningen har bidragit till Grönlands smältande istäcke de senaste två decennierna, uppvärmningen av haven sedan 1970-talet, de stigande havsnivåerna, mer frekventa värmeböljor sedan 1950-talet och andra former av extremväder. I takt med att temperaturen stiger kommer extremväder också att bli allt vanligare. Om inte utsläppen minskar kommer Parisavtalets mål om att begränsa uppvärmningen till 2 grader överträdas innan seklet är slut. Det lägre målet om 1,5 grader kan passeras redan inom 20 år.²

För att motverka klimatförändringarna behövs en mer effektiv global klimatpolitik. Det mest kostnadseffektiva sättet att minska de globala utsläppen är att sätta ett pris på utsläpp av koldioxid. Den som smutsar ned atmosfären ska betala för det. Enligt nationalekonomisk teori bör

priset vara detsamma som kostnaden som ett ton utsläpp utgör på marginalen. Ett högre pris kan motiveras med att det är en försäkring mot klimatförändringar, men också med att det bidrar till att uppnå beslutade klimatmål.

Redan 1991 införde Sverige en skatt på koldioxid, en av få skatter som kan göra att samhälls ekonomin fungerar bättre. I dag är det den högsta koldioxidskatten i världen. Men klimatet är en global fråga som inget enskilt land kan råda över. För koncentrationen av koldioxid i atmosfären spelar det ingen roll om utsläppen kommer från Göteborg eller Beijing.

Med utgångspunkt i Världsbankens årliga sammanställning redovisar den här rapporten hur koldioxid prissätts globalt. Enbart 21,5 procent av de globala växthusgasutsläppen omfattas av ett pris, genom antingen en koldioxidskatt eller ett utsläppshandelssystem. Av de totala utsläppen är det bara 4 procent som har en prisnivå i linje med Parisavtalet.

Sverige ska ta sitt ansvar för att minska de globala utsläppen, både nationellt och internationellt. Det kräver ett större fokus på att få fler länder att sätta ett tillräckligt högt pris på att smutsa ner atmosfären.

1 IPCC (2021).

2 Ibid.

VARFÖR ETT PRIS PÅ UTSLÄPP?

KLIMATFÖRÄNDRINGAR ÄR ETT EKONOMISKT PROBLEM

Skatter är i regel skadliga för ekonomin. Genom att snedvrider människors beteende leder de till att fel beslut fattas ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Ett av få undantag från denna regel är korrekt utformade miljöskatter, i synnerhet på utsläpp som bidrar till global uppvärmning.³

Anledningen är att de skador som klimatförändringar orsakar i grunden är ett marknadsmisslyckande. Det är ett exempel på när beslut som människan fattar på en fri marknad medför samhällskostnader som inte tas i beräkning. Förekomsten av sådana negativa effekter innebär att det finns en så kallad negativ externalitet. Det är precis vad de höga koldioxidutsläppen i världen är.⁴

Faktum är att klimatförändringar sannolikt är världens största negativa externalitet. Detta på grund av sin globala karaktär och sina omfattande effekter på samhället. William Nordhaus, som erhöll 2018 års ekonomipris till Nobels minne för sin forskning inom miljöekonomi, beskriver det ekonomiska problemet med global uppvärmning på följande vis:

Global warming is the Goliath of all externalities because it involves so many activities; it affects the entire planet; it does so for decades and even centuries; and, most of all, because none of us acting individually can do anything to slow the changes.⁵

De ekonomiska kostnaderna från den globala uppvärmningen är flera. Det handlar till exempel om skador som bland annat extremväder har på egendom och infrastruktur samt människors liv och hälsa, såsom skogsbränder, intensivare

orkaner, havsnivåhöjningar och översvämningar. Andra effekter är sämre avkastning på skördar och dess negativa påverkan på produktiviteten, samt försämrade tillgång till vatten. Dessutom kan klimatförändringarna orsaka betydande skador på ekosystem.⁶

Som Nordhaus påpekar kommer konsekvenserna av den globala uppvärmningen att påverka människor världen över under decennier och till och med sekler framöver, oaktat var utsläppen sker. Så länge kostnaden för klimatförändringar inte tas i beaktande på marknaden drabbas alla. Det är därför moraliskt riktigt att förorenaren betalar för sig, och ekonomiskt nödvändigt att minska utsläppen.

DET ÄR DET MEST EFFEKTIVA STYRMEDLET FÖR MINSKADE VÄXTHUSGASER

Att klimatförändringar är ett marknadsmisslyckande innebär inte att det är marknaden i sig som det är fel på. Med rätt incitament kan marknadskrafterna användas i miljöns tjänst. Det är där ett pris på utsläpp, genom en skatt eller utsläppshandel, kommer in.

Redan på 1920-talet beskrev ekonomen Arthur Pigou hur negativa externaliteter kan internaliseras på marknaden. I fallet med klimatförändringar är lösningen att sätta ett pris på koldioxid och andra växthusgaser.⁷ Den som förorenar ska betala ett pris som motsvarar den miljökostnad som ett ton koldioxidutsläpp utgör på marginalen.⁸

I praktiken innebär det att kostnaden av extremväder, och andra konsekvenser av den globala uppvärmningen, får ett ekonomiskt värde. Miljöskadorna kommer därför att reflekteras i marknadspriserna, med signalen att utsläppen

3 Lundberg (2021).

4 Nordhaus (2013).

5 Ibid s. 18.

6 Olovsson (2020); IMF (2020); Nordhaus (2013).

7 Lundberg (2014).

8 Brännlund & Krström (2012).

måste minska. Det gör att koldioxidintensiv produktion blir dyrare, samtidigt som produktion med låga koldioxidutsläpp blir relativt billigare. Dessutom stärks de ekonomiska incitamenten att utveckla gröna tekniker.⁹

På så sätt gör prissättning av koldioxid att marknadskrafterna mobiliseras bort från fossila källor. Att minska utsläppen blir plötsligt ekonomiskt rationellt. Företag och konsumenter som kan minska sina utsläpp till en låg kostnad kommer att göra det, enbart genom koldioxidens prissignal.

Ett pris på koldioxid och andra former av växthusgaser är därför inte som andra statliga ingripanden. Det snedvrider inte marknaden. I stället gör det att marknaden fungerar bättre. Genom att synliggöra kostnaden för klimatförändringar kommer utfallet på marknaden att styras med hjälp av en miljövänlig osynlig hand.

Det hela kompliceras dock av klimatets globala karaktär. Det spelar ingen roll för koncentrationen av koldioxid i atmosfären om utsläppen kommer från Sverige eller Kina. Eftersom skadan för klimatet är densamma i hela världen bör priset på koldioxid teoretiskt vara det med. Så länge priset varierar kan klimatpolitiken alltid bli mer kostnadseffektiv.¹⁰ Nationell prissättning av utsläpp är dock mer effektiv än andra former av nationella styrmedel.

För att jämföra kostnaden mellan generella styrmedel och detaljstyrning kan vi ta ett exempel med två fabriker som släpper ut två ton vardera. Den ena kan minska koldioxidutsläppen till en kostnad av 1 500 kronor per ton. För den andra är kostnaden 3 000 kronor per ton.

Om en reglering införs som säger att båda fabriker ska minska sina utsläpp med ett ton vardera, kommer två ton utsläppsminskning totalt att ha kostat 4 500 kronor. Om det däremot införs en generell koldioxidskatt på 1 500 kronor, kommer den första fabriken att sluta släppa ut helt. Kostnaden för samma klimatnytta uppgår i det fallet enbart till 3 000 kronor.

Prissättningen kan vara i form av en skatt, men behöver inte vara det. Ett alternativt styrmedel är ett system med utsläppsrätter, en så kallad utsläppshandel. I fallet med en skatt bestämmer politikerna skattenivån. I ett system med utsläppsrätter är det i stället mängden koldioxid som bestäms på politisk väg. Oavsett vilket styrmedel som används är resultatet i stora drag detsamma. Utsläppen prissätts och kommer att minska till så låg samhällsekonomisk kostnad som möjligt.¹¹

VILKET PRIS?

Att konstatera att det behövs ett pris på koldioxid – som optimalt ska vara detsamma i alla länder – är ett första steg. Den naturliga följdfrågan är hur högt priset för att släppa ut ett ton koldioxid bör vara.

Som tidigare nämnt bör priset i teorin motsvara kostnaden för den skada som ytterligare ett ton koldioxid medför. Osäkerheten om storleken på dessa skador är stor. Sannolikt kommer priset på utsläpp därför att vara för högt eller för lågt. Det senare är dock mer problematiskt än det förra.

Att överskatta skadan av klimatförändringar genom att sätta ett för högt pris på koldioxid, när kostnaden egentligen är låg, är i längden inte särskilt kostsamt. Om skadan av klimatförändringar däremot underskattas, och priset på koldioxid är för lågt när kostnaden egentligen är hög, riskerar den samhällsekonomiska kostnaden att bli omfattande. En studie har visat att i ett sådant scenario kan den globala konsumtionen vara 10 procent lägre i början av nästa sekel jämfört med om skatten vore optimal.¹²

En koldioxidskatt som är för hög snarare än för låg kan därför betraktas som en billig försäkring. Det gäller dock enbart för en kostnadseffektiv klimatpolitik i form av ett pris på koldioxid.¹³ En ambitiös och samtidigt ineffektiv klimatpolitik, såsom riktade subventioner, riskerar att bli mycket dyr. Man ska också komma ihåg att marknadsmisslyckanden inte kan användas som före-

9 Nordhaus (2013).

10 Brännlund & Krüström (2010).

11 Lundberg (2021).

12 Hassler, Krusell & Olovsson (2018).

13 Olovsson (2020).

vändning för att driva in hur höga skatter som helst.¹⁴

Genom att sätta upp mål för utsläppsminskningar gör man de facto en uppskattning av skadekostnaden.¹⁵ I Parisavtalet har världens länder enats om att begränsa den globala uppvärmningen. Helst till 1,5 grader, och maximalt till 2 grader, jämfört med förindustriell tid. För att det ska vara möjligt säger avtalet att utsläppen bör vara nettonoll till andra halvan av seklet.¹⁶ I december 2020 hade 127 länder lovat att bli klimatneutrala till mitten av århundradet.¹⁷

Det indikerar en hög bedömning av skadorna från klimatförändringar. Ändå skulle priset på koldioxid inte behöva vara särskilt högt i absoluta tal för att åstadkomma riktig klimatnytta.

Enligt *Carbon Pricing Leadership Coalition*, som Världsbanken utgår från, behöver priset per ton koldioxid vara mellan 350 och 700 kronor år 2020, och mellan 435 och 870 kronor till 2030, för att vara i linje med temperaturmålet på 2 grader i Parisavtalet.^{18 19} William Nordhaus har däremot beräknat att en skatt som motsvarar 1 400 kronor år 2020 behövs för att begränsa den globala uppvärmningen till 2,5 grader under hundra år.^{20 21}

I ett optimalt scenario, som inte utgår från en viss temperaturbegränsning, har Nordhaus i stället beräknat att kostnaden per ton koldioxid borde vara motsvarande 385 kronor.²² En annan studie visar att en global pigouviansk skatt, som internaliserar kostnaderna av klimatförändringar, på strax under 200 kronor per ton skulle hålla uppvärmningen under 2 grader det här århundradet.²³

Det är sammantaget hyfsat modesta siffror, inte minst i en svensk kontext. Skulle koldioxid beskattas globalt på samma sätt som i Sverige – 1 200 kronor per ton – visar beräkningar från den sistnämnda studien att den globala uppvärm-

ningen skulle hållas strax över 1,5 grader till slutet av århundradet och under 2 grader fram till år 2200.²⁴ Det är långt ifrån hur det ser ut runt om i världen.

INTERNATIONELLT SAMARBETE OM UTSLÄPPSMINSKNINGAR

Ett enhetligt globalt pris på koldioxid är svårt att få till. Samma kapacitet att mäta och bokföra utsläpp som krävs för att prissätta utsläpp nationellt, skapar dock förutsättningar för ett mer effektivt samarbete om utsläppsminskningar över landsgränser.

Möjligheten att överföra utsläppsminskningar mellan länder för att uppfylla de nationella åtagandena finns i Parisavtalet, och handel med utsläpp skedde redan tidigare under Kyotoprotokollet. Riktlinjerna för en sådan mekanism, som regleras i Parisavtalets artikel 6, är ännu inte på plats. Det får stora konsekvenser. Man kan se det ur två olika perspektiv.

Det första är att internationellt samarbete minskar kostnaden för att uppnå en viss mängd utsläppsminskningar. Det beror på att kostnaden för utsläppsminskningar skiljer sig åt mellan olika länder. Många länder har lågt hängande frukter kvar, vilket innebär att utsläppen kan minska till en relativt låg kostnad. Genom att överföra sådana utsläppsminskningar över landsgränser, går det att uppfylla de nationella åtagandena i Parisavtalet till en lägre kostnad än genom strikt nationellt klimatarbete.

Det andra är att handel med utsläpp kan göra det möjligt att uppnå större klimatnytta till samma kostnad. Det sker genom att de kostnadsbesparingar som görs genom samarbetet återinvesteras i klimatarbetet. På så sätt minskar utsläppen mer, utan att den ursprungliga kostnaden ökar.

14 Lundberg (2014).

15 Brännlund & Krüström (2012).

16 Parisavtalet (2015).

17 Världsbanken (2021a).

18 Världsbanken (2020).

19 Motsvarande mellan 40 och 80 dollar till 2020 respektive 50 och 100 dollar till 2030.

20 Nordhaus utelämnar 2-gradersmålet och menar att det kräver omfattande negativa utsläpp till 2050.

21 Nordhaus (2017).

22 Ibid.

23 Hassler, Krusell, Olovsson & Reiter (2020).

24 Ibid.

En studie från 2019 visar att samarbete mellan länder genom artikel 6 i Parisavtalet har potential att mer än halvera kostnaden för ländernas klimatarbete, jämfört med om de nationellt beslutade åtagandena uppnås utan samarbete. Det motsvarar besparingar på 250 miljarder dollar årligen från år 2030.²⁵

Om dessa besparingarna på 250 miljarder dollar i stället återinvesteras i klimatarbetet, visar studien att de globala utsläppen kan minska 50 procent mer jämfört med om länder inte samarbetar.²⁶ Att utnyttja kostnadsskillnaden i utsläppsminskningar mellan länder är därför viktigt för ett mer ambitiöst globalt klimatarbete.

²⁵ Edmonds et al (2019).

²⁶ Ibid.

GLOBAL STATUS FÖR PRIS PÅ KOLDIOXID

Trots att utsläpp är lika skadliga oavsett var de kommer från, är det inte överallt i världen som det kostar att smutsa ner atmosfären. Kartan på sida 14 är hämtad från Världsbankens årliga rapport om den internationella utvecklingen av pris på koldioxid. Den redovisar vilka länder som antingen implementerat, beslutat om eller överväger en koldioxidskatt eller ett utsläppshandels-system.

Trenden för prissättning av utsläpp är positiv. I år finns 64 sådana instrument i drift i 46 länder, antingen genom en skatt eller utsläppshandel, på överstatlig, nationell och regional nivå. Det innebär en ökning med sex nya instrument för att prissätta utsläpp jämfört med 2020. Utöver det är tre instrument schemalagda för implementering.²⁷

Totalt omfattas 21,5 procent av de globala växthusgasutsläppen av ett instrument för att prissätta koldioxid. År 2020 var siffran strax över 15 procent. För tio år sedan var det drygt 5 procent av utsläppen som omfattades av en skatt eller utsläppshandel. Dessa siffror innefattar endast implementerade instrument.²⁸ Andelen av de globala utsläppen som har en prislapp är därmed fortfarande förhållandevis liten, trots att utvecklingen går åt rätt håll.

Bland de utsläpp som väl har en prislapp är kostnaden dessutom i många fall för låg för att uppfylla Parisavtalet, vilket illustreras av figuren på sida 15. Sverige har världens högsta koldioxidskatt, med 1 200 kronor per ton. Enbart 4 procent av de globala utsläppen har ett pris som motsvarar åtminstone 350 kronor per ton, vilket är den lägsta rekommenderade nivån för att vara i linje med Parisavtalet.²⁹ Enligt IMF är det globala genomsnittspriset på utsläpp så lågt som 26 kronor per ton.³⁰

Även om utsläppspriserna i de flesta fall är för låga är de ett nödvändigt första steg för att kunna skärpa klimatpolitiken. Därför är länders kapacitet att beskatta utsläpp genom ett marknadsbaserat system i sig en framgång för ett mer välfungerande globalt klimatarbete. Följande sammanställning redovisar de främsta befintliga instrumenten för prissättning av koldioxid, samt utvecklingen runt om i världen.

EUROPA

Många exempel på prissättning av koldioxid finns i Europa, så även det kanske allra främsta. Sedan 2005 prissätts koldioxid inom EU:s utsläppshandel, som är den första och hittills enda internationella utsläppshandeln i världen. Förutom medlemsländerna omfattas även Island, Liechtenstein och Norge.³¹ Sedan drygt ett år tillbaka är systemet sammankopplat med Schweiz utsläppshandel.³²

EU:s utsläppshandel omfattar runt 40 procent av unionens totala utsläpp. Det täcker utsläpp från industri, elproduktion och flyg.³³ Efter reformer av EU:s utsläppshandel har priset på utsläppsrätter stigit till motsvarande 600 kronor per ton.³⁴ Dessutom väntar ytterligare skärpningar av systemet för att nå EU:s högre utsläppsmål för 2030. Bland annat föreslås det att fler sektorer ska ingå i systemet, som sjöfart, transporter och bostäder, och att antalet utsläppsrätter ska minska snabbare.³⁵

Utsläpp från sektorer som i dag inte ingår i systemet, där vägtransporter är en stor del, omfattas av nationella klimatåtaganden. I flera länder regleras de av en nationell koldioxidskatt. En sådan finns sedan tidigare i Sverige, Finland, Estland, Lettland, Irland, Danmark, Polen, Slovenien,

27 Världsbanken (2021a) s. 21.

28 Ibid s. 21-23.

29 Världsbanken (2021a) s. 25.

30 Motsvarande 3 dollar per ton. Parry, Black & Roaf (2021) s. 5.

31 Europeiska Kommissionen (u.å.).

32 ICAP (2021a) s. 52.

33 Europeiska Kommissionen (u.å.).

34 Trading Economics (2021).

35 Europeiska Kommissionen (2021).

Frankrike, Spanien och Portugal. Så även i Island, Norge, Liechtenstein och Schweiz. Variationen mellan länderna är stor, både vad gäller andelen utsläpp som omfattas och priset för att släppa ut ett ton koldioxid – från mindre än motsvarande en krona i Polen till 1 200 kronor i Sverige.³⁶

Nederländerna har också infört en koldioxid-skatt för industrin sedan årsskiftet. Den omfattar bland annat utsläpp som redan täcks av EU:s utsläppshandel, och innebär att verksamheter som släpper ut över en viss riktlinje inom utsläppshandeln kommer att behöva betala även den nationella skatten.³⁷

I år trädde dessutom Tysklands nationella utsläppshandel i kraft. Inledningsvis har utsläppsrätterna ett fast pris, som stegvis ökar innan det bestäms av marknaden från 2027. Utsläppen som omfattas kommer från bränsle som inte täcks av EU:s utsläppshandel, framför allt uppvärmning och transporter. En koldioxidskatt som täcker samma sektorer samt sjöfart infördes även i Luxemburg i år.³⁸

I Europa görs också framgångar utanför EU. Ukraina har bekräftat att de ämnar införa en utsläppshandel från 2025. Även Turkiet har tidigare i år gett besked om implementeringen av en nationell utsläppshandel, utan att precisera när den kan vara på plats.³⁹

Sedan årsskiftet omfattas Storbritannien inte längre av EU:s utsläppshandel. I stället har de lanserat sin egen utsläppshandel, med ett lägre tak, som är i drift sedan den 1 januari. Handeln med utsläppsrätter omfattar industrin, flyget och energiproduktionen och ska revideras 2024 för att vara i linje med Storbritanniens mål om klimatneutralitet till 2050. Sedan tidigare finns även en koldioxidskatt för energisektorn, som fungerat

som ett prisgolv när utsläppsrätterna inom EU legat på låga nivåer.⁴⁰

ASIEN OCH OCEANIEN

Den största framgången för prissättning av utsläpp under 2021 har skett i Kina. Där har vad som numera är världens största marknad för utsläpp implementerats på nationell nivå. Inledningsvis omfattar systemet, som baseras på utsläppsintensitet, fler än 2200 företag i energisektorn. Totalt regleras koldioxidutsläpp på 4 miljarder ton. Det motsvarar mer än 30 procent av landets årliga utsläpp.⁴¹ På sikt är systemet tänkt att utökas även till andra sektorer, såsom stål och aluminium. Det är ett viktigt styrmedel för att nå Kinas mål om klimatneutralitet till 2060.⁴² I september 2021 var priset runt 60 kronor per ton.⁴³

Parallellt med Kinas nationella utsläppshandel finns åtta regionala utsläppshandelssystem i bland annat Beijing, Shanghai och Shenzhen. Dessa har fungerat som piloter för det landsomspännande systemet, och är tillsammans ungefär en tredjedel så stora som den nationella utsläppshandeln.⁴⁴ Sektorer som omfattas av en regional utsläppshandel och som överlappar med den nationella väntas ingå i den senare.⁴⁵

Nya Zeeland lagstiftade nyligen om att bli klimatneutralt till 2050. Som en del av det arbetet har ett tak införts för landets utsläppshandel som är i linje med klimatmålet. Andra reformer i Nya Zeeland inkluderar en utfasning av fri tilldelning av utsläppsrätter, samt planer på att prissätta utsläpp från jordbruket från 2025.⁴⁶

I Sydkorea påbörjas under 2021 en ny fas i den befintliga utsläppshandeln, med större andel utsläppsrätter som auktioneras ut och striktare tak. De sektorer som omfattas av systemet ska även utvidgas från bland annat industri, energi-

36 Världsbanken (2021b).

37 Världsbanken (2021a) s. 69.

38 Ibid s. 66 ff.

39 Ibid s. 33.

40 Världsbanken (2021a) s. 71.

41 Ibid s. 64.

42 ICAP (2021a) s. 109 ff.

43 Argus (2021).

44 ICAP (2021a) s. 11.

45 Ibid s. 109.

46 Ibid s. 129.

produktion och flyg till byggnation och transporter. Fler åtstramningar väntas framgent eftersom Sydkorea utlovat klimatneutralitet till 2050.⁴⁷

År 2019 blev Singapore först i Asien med en skatt på koldioxid.⁴⁸ Flera grannländer utvecklar nu också system för prissättning av utsläpp. Indonesien arbetar med en utsläppshandel. Där infördes tidigare i år en frivillig utsläppshandel för energisektorn under en provperiod.⁴⁹ Även i Vietnam pågår utvecklingen av en utsläppshandel, med en pilotversion som väntas komma på plats inom ett par år.⁵⁰

Kazakstan är det första och hittills enda landet i Centralasien med ett utsläppshandelssystem. Genom det omfattas koldioxidutsläpp från bland annat energiproduktion och industrier. I år ska utsläppsrätter tillhandahållas genom så kallad benchmarking.⁵¹

En rad länder överväger också olika sätt att prissätta koldioxid, såsom Thailand och Pakistan som ser över ett system med utsläppshandel. I Japan övervägs en prissättning av koldioxid utöver den koldioxidskatt som finns på plats sedan 2012. Där finns även regionala utsläppshandelssystem i Tokyo och Saitama.⁵²

NORDAMERIKA

USA saknar instrument för prissättning av koldioxid på federal nivå. Däremot finns det en rad sådana initiativ på delstatsnivå. Till exempel har såväl Kalifornien som Massachusetts egna system för utsläppshandel, något som också övervägs i Oregon och Washington. I nordöstra USA ingår mer än tio delstater i en handel med utsläppsrätter (RGGI) som täcker utsläpp från elproduktion. Nästa år väntas Pennsylvania ansluta sig, vilket kommer att öka marknaden markant. Dessutom har tre delstater samt Washington DC planerat

att införa en separat handel med utsläpp för transportsektorn från och med 2023.⁵³

I Kanada ser systemet med prissättning något annorlunda ut. På federal nivå finns både en koldioxidskatt och utsläppshandel, som fungerar som en miniminivå för prissättning av utsläpp. Utöver det får olika provinser på egen hand välja mellan olika marknadsbaserade styrmedel för att leva upp till riktmärket. Dessa kan vara antingen i form av en koldioxidskatt, som i British Columbia, eller en utsläppshandel, som i Nova Scotia, eller ett slags hybridversion. Provinser som inte inför något system, eller som själva begär det, omfattas i stället av det federala systemet.⁵⁴ Den nationella koldioxidskatten väntas skäppas inom kort, och eventuellt också utsläppshandeln.⁵⁵

SYDAMERIKA

I början av 2020 sjösattes en pilotversion av Mexikos utsläppshandel. Den täcker verksamheter inom elproduktion och industri som släpper ut åtminstone 100 000 ton koldioxid per år. Totalt omfattas 40 procent av landets utsläpp. Under pilotfasen finns inget pris på utsläppsrätterna. I stället handlar det om att bygga upp kapacitet för handel med utsläppsrätter. Planen är att handelssystemet ska tas i drift år 2023.⁵⁶ Redan nu finns ett antal delstater i Mexiko som har infört en regional koldioxidskatt.⁵⁷

Sedan år 2017 har Colombia en skatt på koldioxid. Den gäller för fossila bränslen som används vid förbränning, med några undantag.⁵⁸ Under 2018 antogs en klimatlag i Colombia som även sätter ramarna för ett utsläppshandelssystem. Sedan dess pågår arbetet med att ta fram ett sådant, delvis med stöd från Världsbankens program Partnership for Market Readiness (PMR) som arbetar för ökad kapacitet hos deltagarländer

47 Ibid s. 136 f.

48 Världsbanken (2020) s. 19.

49 ICAP (2021b).

50 Världsbanken (2021a) s. 73.

51 ICAP (2021a) s. 47 f.

52 Ibid.

53 Ibid ss. 64-92.

54 Ibid s. 69 f.

55 Världsbanken (2021a) s. 62.

56 ICAP (2021a) s. 101.

57 Världsbanken (2021a) s. 68.

58 Världsbanken (2021b).

att prissätta koldioxid. En pilotversion av systemet väntas i Colombia senast 2024.⁵⁹

Chile har en koldioxidskatt på plats sedan fyra år tillbaka, som framför allt täcker industrin och energisektorn. Efter en reformering under fjolåret omfattar skatten källor som släpper ut mer än 25 000 ton koldioxid. I landet övervägs även en framtida utsläppshandel. Även Argentina har en koldioxidskatt på plats sedan 2018, som omfattar 20 procent av de nationella utsläppen.⁶⁰

I Brasilien övervägs marknadsbaserade styrmedel efter medverkan i Världsbankens program PMR.⁶¹

AFRIKA

År 2019 blev Sydafrika först i Afrika med att införa ett pris på koldioxid. Detta genom en koldioxidskatt som täcker 80 procent av utsläppen.⁶² Det finns dock betydande möjligheter inom flera sektorer att undantas från stora delar av skatten. Utöver Sydafrika överväger Senegal och Elfenbenskusten prissättning av koldioxid.⁶³

59 ICAP (2021a) s. 100.

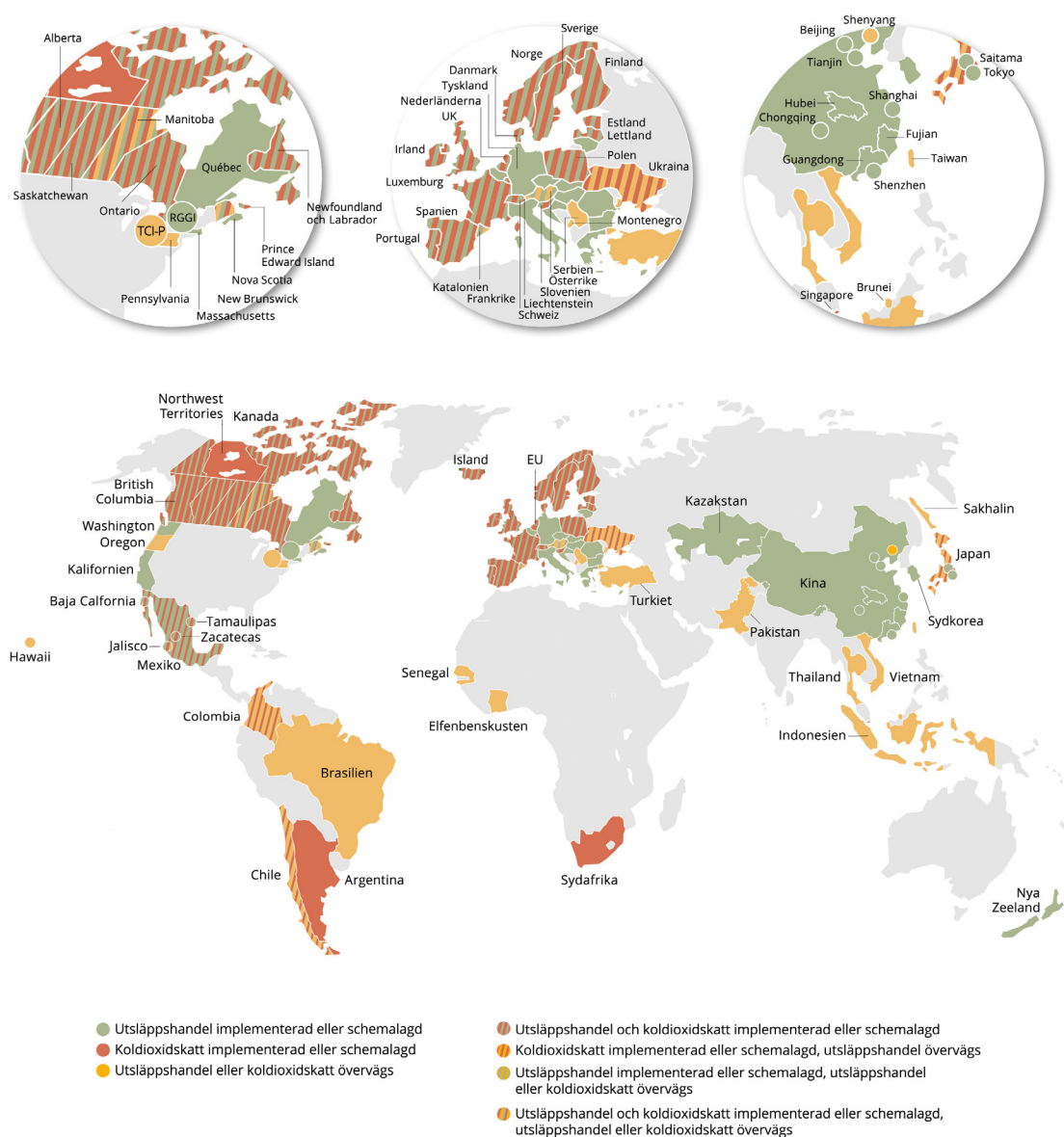
60 Världsbanken (2021b).

61 ICAP (2021a) s. 97.

62 Världsbanken (2020) s. 38 ff.

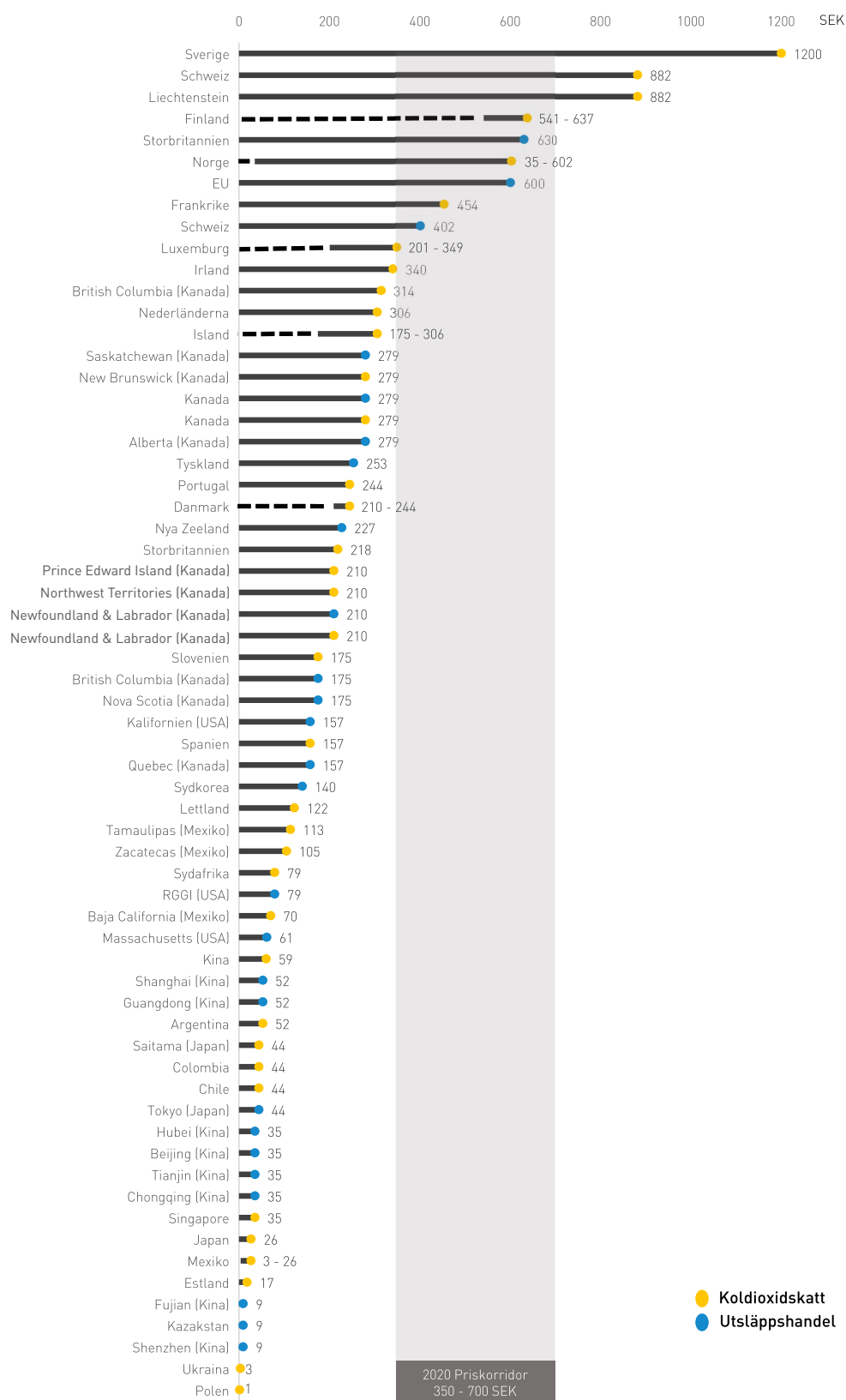
63 Världsbanken (2021b).

Figur 1: Världskarta över prissättning av koldioxid genom utsläppshandel eller koldioxidskatt 2021.



Källa: Världsbanken (2021a).

Figur 2: Pris för att släppa ut ett ton koldioxid för olika marknadsbaserade instrument 2021 i kronor.



Källa: Världsbanken (2021a). Uppdaterade siffror för EU, Kina och Storbritannien.

VAD KAN SVERIGE GÖRA?

När det gäller att prissätta utsläpp ligger Sverige i framkant. Av de svenska växthusgasutsläppen har 78 procent ett pris, bland koldioxidutsläppen är 98 procent prissatta.⁶⁴ Man kan med fördel diskutera hur utsläppen ska minska i sektorer som saknar en prislapp, framför allt jordbrukssektorn, och hur en negativ prissättning av koldioxid skulle kunna utformas. Men lika viktigt är vad Sverige kan göra globalt för att mer än 21,5 procent av världens växthusgaser ska prissättas.

I det arbetet är EU en viktig arena. Sverige bör inom unionen verka för att göra klimatpolitiken ännu mer effektiv, både vad gäller gemensamma regelverk och de sektorer som omfattas av nationell klimatpolitik. Men genom sin biståndspolitik och långa erfarenhet av miljöskatter har Sverige också goda förutsättningar att vara en konstruktiv global aktör i arbetet med att prissätta koldioxid. Det är en möjlighet som inte utnyttjas tillräckligt.

Enligt instruktion från regeringen har Skatteverket möjlighet att ge teknisk assistans inom bland annat skatter till utvecklingsländer.⁶⁵ Assistansen finansieras och utförs på uppdrag av bistandsmyndigheten Sida.⁶⁶ I dag har varken Skatteverket eller Sida något uppdrag att ge teknisk assistans kring utformning och implementering av koldioxidskatter och andra marknadsbaserade styrmedel i klimatpolitiken. Inte heller finns det uppdrag om att finansiera densamma. Skatteverket deltar i flera projekt finansierade av Sida i ett tiotal länder. Inget av dem handlar om miljöskatter.

Arbetet som Skatteverket utför på området räknas som en del av Sveriges utvecklingsbistånd, och följer därmed de riktlinjer som regeringen

sätter för biståndet.⁶⁷ I strategierna som styr utvecklingssamarbetet, den ena delen av biståndet, står att det ska bidra till genomförandet av Parisavtalet. Det finns dessutom en specifik tematisk strategi för miljö och klimat, där ett av målen är att förebygga klimatförändringar och minska utsläppen.⁶⁸

Av de utbetalningar på drygt 3,4 miljarder kronor som Sida gjorde för arbete inom miljö och klimat år 2020 gick bara 3 procent till att minska utsläppen av växthusgaser. Detta trots att nästan en tredjedel av Sidas betalningar har miljö som delsyfte.⁶⁹

Till 2025 vill regeringen dessutom fördubbla det svenska klimatbiståndet, vilket enligt regeringen skulle göra Sverige till den största givaren av klimatbistånd per capita i världen.⁷⁰ Men att Sverige är en betydande biståndsgivare utnyttjas inte för att få fler länder att sätta ett pris på koldioxid.

Det sker viss finansiering av arbetet med att prissätta koldioxid, dock genom Energimyndigheten. Bland annat har den deltagit i Världsbankens program PMR.⁷¹ Stöd har utgått till 23 länder som står för 46 procent av de globala utsläppen.⁷² Bland framgångarna som programmet bidragit till hör exempelvis implementeringen av utsläppshandel i Kazakstan och koldioxidskatt i Chile, Argentina och Sydafrika.⁷³

Enligt regleringsbrevet för 2021 får Energimyndigheten "finansiera insatser som utvecklar nya internationella samarbetsformer", och särskilt Parisavtalets artikel 6.⁷⁴ Inom ramen för det, och för att bidra till andra länders kapacitetsuppbyggnad, har Energimyndigheten beslutat att ge stöd

64 Naturvårdsverket (2019).

65 SFS 2017:154.

66 Skatteverket (2020) s. 125.

67 Ibid.

68 Regeringskansliet (2018).

69 Sida (2021) s. 105.

70 Regeringskansliet (2021).

71 Energimyndigheten (2021).

72 Världsbanken (2021a) s. 8.

73 Partnership for Market Readiness (2020).

74 Regeringskansliet (2021).

om 30 miljoner kronor till Världsbankens uppföljande program Partnership for Market Implementation (PMI), som inleds 2021. Programmet ska stödja implementeringen av styrmedel för att prissätta koldioxid.⁷⁵

Det finns dock inget explicit uppdrag för Energimyndigheten att finansiera stöd för införandet av marknadsbaserade styrmedel för att prissätta koldioxid utomlands. Dessutom är det en oproportionerligt liten andel av den totala klimatbudgeten som går till det internationella klimatarbete som Energimyndigheten finansierar. I regeringens höstbudget för 2022 uppgår det totala anslaget till 154 miljoner kronor. Det ska jämföras mot den totala klimat- och miljöbudgeten i utgiftsområde 20 på strax under 22 miljarder kronor.⁷⁶

För en mer effektiv global klimatpolitik krävs följande reformer:

- Skatteverket bör få i regeringsuppdrag att ge teknisk assistans till andra länder för att utforma och implementera marknadsbaserade styrmedel, såsom skatt och utsläppshandel, för att prissätta koldioxid.
- Relevanta myndigheter – som Sida och Energimyndigheten – bör få i regeringsuppdrag att finansiera arbetet med att prissätta koldioxid genom marknadsbaserade styrmedel utomlands, både bilateralt och multilateralt. Givet hur effektiva satsningarna är bör mer pengar avsättas i framtiden.
- Det bör införas en målsättning i det svenska biståndet om att fler länder ska ha marknadsbaserade styrmedel för att prissätta koldioxid och tillräckligt höga priser på utsläpp för att ligga i linje med Parisavtalet. På så sätt skulle biståndet i större utsträckning bidra till genomförandet av avtalet.
- Delar av utvecklingssamarbetet bör villkoras med att länder ska prissätta koldioxid, alternativt skärpa befintlig klimatpolitik genom ett högre pris. Bistånd bör även öronmärkas i samma syfte. Villkor om att skärpa klimatpolitiken kan också ställas i bilaterala avtal med länder utanför utvecklingssamarbetet, i utbyte mot svensk finansiering.

⁷⁵ Energimyndigheten (2021).

⁷⁶ Proposition 2021/22:1.

SLUTSATSER

Sverige ska ta sitt ansvar för att minska utsläppen, både nationellt och internationellt. Men i slutändan är klimatförändringar ett globalt problem. Om inte samtliga länder bedriver en effektiv klimatpolitik förhalas och fördyras omställningen. Den svenska klimatpolitiken behöver vara utformad därefter.

Ett pris på koldioxid är den mest kostnads-effektiva klimatpolitiken. De senaste åren har prissättningen av utsläpp ökat i Europa, Asien, Oceanien, Nordamerika, Sydamerika och Afrika. Trots det är det enbart 21,5 procent av de globala växthusgasutsläppen som har en prislapp, enligt Världsbankens årliga sammanställning. Dessutom är priset i många fall alldeles för lågt

för att begränsa klimatpåverkan i enlighet med 2-gradersmålet i Parisavtalet.

Sverige behöver arbeta för att fler länder ska sätta ett tillräckligt högt pris på koldioxid. Genom att dra nytta av sin långa erfarenhet av miljöskatter och sitt omfattande biståndsarbete kan Sverige påverka klimatarbetet i andra länder i den riktningen.

Ibland framställs global beskattning av koldioxid som något ouppnåeligt. Nyligen har dock 136 länder ställt sig bakom en internationell överenskommelse om en global minimiskatt på bolag.⁷⁷ Nog borde man kunna göra likadant för klimatet genom att se till att koldioxid får ett pris överallt. I ett sådant globalt arbete bör Sverige vara drivande.

⁷⁷ OECD (2021).

REFERENSER

- Argus. (2021). China ETS: Emissions trading volumes, prices recover, Hämtad från: <https://www.argusmedia.com/en/news/2255078-china-ets-emissions-trading-volumes-prices-recover>
- Brännlund, R., & Krström, B. (2010). En effektiv klimatpolitik, SNS förlag.
- Brännlund, R., & Krström, B. (2012). Miljöekonomi, Studentlitteratur.
- Edmonds, J., Forrister, D., Clarke, L., de Clara, S., & Munnings, C. (2019). The economic potential of article 6 of the Paris Agreement and implementation challenges, International Emissions Trading Association.
- Energimyndigheten. (2021). Årsrapport 2020 för Sveriges program för internationella klimatsatser, ER 2021:7.
- Europeiska Kommissionen. (2021). Questions and Answers – Emissions Trading – Putting a Price on carbon. Hämtad från: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA_21_3542
- Europeiska Kommissionen. (u.å). EU Emissions Trading System (EU ETS). Hämtad från: https://ec.europa.eu/clima/policies/ets_en
- Hassler, J., Krusell, P., Olovsson, C. & Reiter, M. (2020). On the effectiveness of climate policies. Working paper, IIES Stockholms universitet.
- Hassler, J., Krusell, P. & Olovsson, C. (2018). The consequences of uncertainty: Climate sensitivity and economic sensitivity to climate change, Annual Review of Economics, 10, 189-205.
- ICAP. (2021a). Emissions Trading Worldwide: Status Report 2021, Berlin: International Carbon Action Partnership.
- ICAP. (2021b). Indonesia launches voluntary ETS trial for power sector. Hämtad från: <https://icapcarbonaction.com/fr/news-archive/764-indonesia-launches-voluntary-ets-trial-for-power-sector>
- IMF. (2020). Chapter 3 Mitigating Climate Change—Growth-and Distribution-Friendly Strategies, World Economic Outlook October 2020, International Monetary Fund.
- IPCC. (2021). Summary for Policymakers. In: Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [MassonDelmotte, V., P. Zhai, A. Pirani, S.L. Connors, C. Péan, S. Berger, N. Caud, Y. Chen, L. Goldfarb, M.I. Gomis, M. Huang, K. Leitzell, E. Lonnoy, J.B.R. Matthews, T.K. Maycock, T. Waterfield, O. Yelekçi, R. Yu, and B. Zhou (eds)], Cambridge University Press.
- Lundberg, J. (2014). Rätt pris på koldioxid, Timbro.
- Lundberg, J. (2021). Allt du behöver veta om skatter, Timbro förlag.
- Naturvårdsverket. (2019). Underlag till regeringens klimatpolitiska handlingsplan - Redovisning av Naturvårdsverkets regeringsuppdrag.
- Nordhaus, W. (2013) The Climate Casino: Risk, Uncertainty, and Economics for a Warming World, Yale University Press.
- Nordhaus, W. (2017). Revisiting the social cost of carbon, Proceedings of the National Academy of Sciences, 114, 7, s. 1518-1523.
- OECD (2021). International community strikes a ground-breaking tax deal for the digital age. Hämtad från: <https://www.oecd.org/tax/international-community-strikes-a-ground-breaking-tax-deal-for-the-digital-age.htm>
- Olovsson, C. (2020). Den globala uppvärmningen ur ett ekonomiskt perspektiv, Penning- och valutapolitik, 2020:1, s. 6-23. Sveriges Riksbank.
- Parisavtalet. (2015). Paris Agreement in Report of the Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change (21st Session, 2015: Paris).
- Parry, I., Black, S., & Roaf, J. (2021). Proposal for an International Carbon Price Floor among Large Emitters, IMF Staff Climate Notes 2021/001, International Monetary Fund.
- Partnership for Market Readiness. (2020). 2020 annual report towards a low-carbon future, World Bank Group, Washington DC.
- Proposition 2021/22:1. Budgetpropositionen för 2022.
- Regeringskansliet (2018). Strategi för Sveriges globala utvecklingssamarbete inom hållbar miljö, hållbart klimat och hav, samt hållbart nyttjande av naturresurser 2018-2022, bilaga till regeringsbeslut 2018-03-01, UD2018/03677/GA.
- Regeringskansliet. (2021). Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende anslag 1:12 Insatser för internationella klimatinvesteringar, M2021/01249.
- Regeringskansliet (2021). Pressträff med Per Bolund och Per Olsson Fridh den 12 oktober inför FN:s klimattoppmöte. Hämtad från: <https://regeringen.se/pressmeddelanden/2021/10/presstraff-med-per-bolund-och-per-olsson-fridh-den-12-oktober-infor-fns-klimattoppmote/>
- SFS 2017:154. Förordning (2017:154) med instruktion för Skatteverket.
- Sida. (2021). Sidas årsredovisning 2020.
- Skatteverket. (2020). Årsredovisning för Skatteverket, SKV 165 utgåva 29.
- Trading Economics. (2021). EU Carbon Permits. Hämtad från: <https://tradingeconomics.com/commodity/carbon>
- Världsbanken. (2020). State and trends of carbon pricing 2020, World Bank, Washington, DC.
- Världsbanken. (2021a). State and trends of carbon pricing 2021, World Bank, Washington, DC.
- Världsbanken. (2021b). Carbon pricing dashboard. Hämtad från: https://carbonpricingdashboard.worldbank.org/map_data

Fria marknader
personlig frihet
öppna samhällen

TIMBRO