

KAPITEL 3

Kommunala extrasteg inom klimatpolitiken

ETT AV DE stora problemen med energiomvandling är dess påverkan på miljön. Sverige har sedan länge haft styrmedel för att kontrollera en del av dessa problem, exempelvis gränsvärden för utsläpp av vissa hälsofarliga ämnen och avgiftssystemet för kväveoxidutsläpp. Det finns också en lång tradition, både i Sverige och i andra länder, av att lokala offentliga organ på olika sätt försöker gå före i miljöpolitiken och genomföra *extrasteg* inom miljöområdet, det vill säga vidta mer långtgående miljöförbättrande åtgärder än vad som beslutats på nationell nivå. Man har inte nöjt sig med att »bara« genomföra de åtgärder som följer av lagens krav och av en strävan att göra största möjliga vinst givet de ekonomiska styrmedel som finns, utan kommunala verksamheter har ålagts att ta större miljöhänsyn än vad deras privata motsvarigheter gjort. Kommunala Agenda 21-verksamheter från tidigt 1990-tal och framåt, där kommuner på eget bevåg försökte fånga upp impulserna från Rio-deklarationen, och lokala kommunala miljömål av olika slag, är uppenbara exempel på att olika svenska kommuner har försökt att vara pådrivande inom miljöområdet. Sådana extrasteg har varit en viktig faktor i utvecklingen av svensk miljöpolitik under lång tid.

När det gäller det största globala miljöproblemet – växthuseffekten – är de politiska ansträngningarna av senare datum och vi väntar fortfarande på en fullt ut verksam global politik. Det hänger naturligtvis

samman med svårigheterna att få till den globala koordinering som krävs. Några steg har tagits genom FN:s klimatkonvention och Kyoto-protokollet. Även om vägen är lång och osäker så har bilden klarnat vad gäller den klimatpolitiska arkitektur som under överskådlig tid kommer att vara relevant för Sverige, nämligen EU:s överenskommelser på det klimatpolitiska området. Vi redogör här för denna arkitektur och diskuterar vilka följder den har för konsekvenserna av klimatpolitiska extrasteg på kommunal nivå.

3.1 Den klimatpolitiska arkitekturen

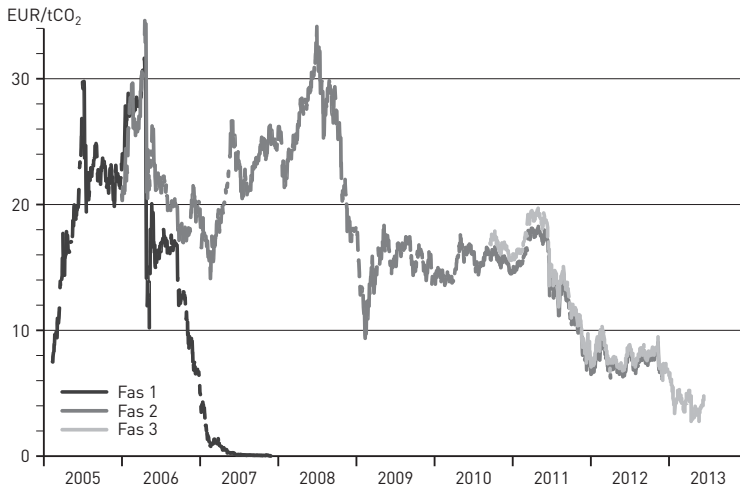
Växthuseffekten och risken för klimatförändringar började diskuteras på 1970-talet, men hamnade på den politiska dagordningen på allvar i slutet av 1980-talet då World Meteorology Organization och FN:s miljöprogram UNEP tog initiativ till att bilda IPCC, den internationella panelen om klimatförändringen. Vid den internationella miljökonferensen i Rio de Janeiro 1992 undertecknades UNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate Change) av omkring 150 länder. Konventionens mål är att stabilisera mängden växthusgaser i atmosfären på »en nivå som inte innebär en farlig störning för det globala klimatet«. Ett delmål ställdes upp om att industriländerna skulle stabilisera sina utsläpp av växthusgaser på 1990 års nivå senast år 2000.

Ett viktigt utfall av UNFCCC var att medlemsländer skulle mötas årligen i så kallade Conferences of the Parties (COP) för att diskutera vidare åtgärder. Det första COP hölls i Berlin 1995. Vid det laget var det redan uppenbart att målet om att stabilisera utsläppen på 1990 års nivå inte skulle nås. Man enades dock om att förhandla fram striktare åtgärder som i stället skulle träda i kraft senare. Vid COP i Kyoto två år senare, 1997, ledde detta fram till Kyotoprotokollet. Industriländerna förband sig här att under perioden 2008–2012 begränsa sina samlade utsläpp av växthusgaser med fem procent jämfört med 1990 års nivå. Industriländerna tilldelades nationella, överlåtbara utsläppskvoter motsvarande detta utsläppsutrymme medan de fattiga länderna inte behövde göra några kvantitativa åtaganden alls för denna period. De femton dåvarande EU-länderna åtog sig gemensamt att minska sina utsläpp med åtta procent jämfört med 1990 års nivå. Denna utsläpps-

mängd fördelades mellan EU-länderna i form av nationella överlåtbara utsläppskvoter, en tilldelning som tog hänsyn både till ländernas kostnader för att minska utsläppen och till deras inkomstnivåer (Marklund och Samakovlis 2007).

Kyotoprotokollets utformning med nationella överlåtbara utsläppskvoter byggde på framgångarna med Montréalprotokollet 1987 för utsläpp av kemikalier som skadar ozonskiktet. Montréalprotokollet hade följts av nya överenskommelser som byggt vidare på tidigare överenskommelser och som steg för steg hade utvidgat och skärpt bestämmelserna för sådana utsläpp. Tanken var att Kyotoprotokollets första femårsperiod på samma sätt skulle följas av fler perioder, med allt bredare och skarpare överenskommelser som skulle omfatta allt fler länder. Det har dock varit svårt att nå framgång i dessa förhandlingar, men i november 2012 enades många av de länder som deltagit i den första perioden om en andra period, 2013–2020. För denna period har EU ett kvantitativt mål för sina växthusgasutsläpp som skärpts ytterligare jämfört med målen för den första perioden; redan innan överenskommelsen om en förlängning slutligen kom hade EU annonserat att man skulle fortsätta med sin klimatpolitik och skärpa kraven ytterligare framöver. Det är därför av intresse att titta närmare på arkitekturen i EU:s klimatpolitik.

Det fanns redan i ett tidigt skede en oro bland många EU-länder att genomförandet av Kyotoprotokollets åtaganden skulle kunna bli kostsamt och att traditionella administrativa styrmedel (som diskuterades i kapitel två) som varit brukliga inom EU:s miljöpolitik skulle kunna driva upp kostnaderna ytterligare. Som en förberedelse för att uppfylla sitt åtagande i Kyotoprotokollet startade EU därför 2005 ett utsläppshandelssystem för koldioxidutsläpp från energiintensiva verksamheter, det så kallade EU Emission Trading Scheme (EU ETS), där aktörer skulle kunna handla utsläppsrätter fritt för att säkerställa att utsläppsminskningarna gjordes där det var billigast. I den första fasen 2005–2007 fanns inget tydligt mål för hur mycket utsläppen skulle minska; syftet med denna fas var framför allt att få till stånd ett fungerande system för utsläppshandel inför perioden 2008–2012. Tilldelningen styrdes i stor utsträckning av de enskilda nationella regeringarna och ägarna till anläggningarna fick i regel utsläppsrätter gratis, baserat på historiska utsläppsnivåer. Systemet omfattade



Figur 3.1. Utsläppsrättspris inom EU ETS.

Källa: Svensk Energi.

omkring hälften av EU:s samlade klimatstörande utsläpp, närmare bestämt utsläppen från främst större anläggningar inom industri- och energiproduktion.

I den första fasen av EU:s klimatpolitik kunde alltså varje land i stor utsträckning påverka tilldelningen av utsläppsrätter till sina företag och även den samlade nationella nivån. Bristen på en skarp gräns för utsläppen ledde till att den samlade tilldelningen blev så hög att priset mot slutet av perioden föll till noll (figur 3.1 visar prisutvecklingen i ETS sedan 2005). Detta gjorde att denna fas uppfattades som ett misslyckande av många bedömare, eftersom det kan tolkas som att man i praktiken inte minskade utsläppen. Samtidigt är dock en erfarenhet från denna typ av system att företag ganska snabbt identifierar enkla utsläppsminskningar när dessa väl fått ett värde, och det är mycket möjligt att denna typ av enkla minskningar var en bidragande orsak till att priset kollapsade (se exempelvis Burtraw 1996, för amerikanska erfarenheter från handel med utsläppsrätter för svaveldioxid). Periodvis var priset dessutom som vi ser mycket högt (under våren 2006 låg det strax under 30 euro per ton koldioxid), vilket stöder denna tolkning. Vidare togs mot slutet av perioden beslutet att företagen inte fick

spara utsläppsrätter från denna period, varvid företag som hade börjat spara utsläppsrätter inte hade något annat val än att sälja dessa och därmed bidra till priskollapsen.

Även under den andra fasen 2008–2012 skötte de nationella regeringarna tilldelningen av utsläppsrätter, men utsläppsrätterna togs nu från den utsläppskvot som landet tilldelats enligt EU:s interna fördelning av sitt åtagande enligt Kyotoprotokollet. Om ett land valde att ge utsläppsrätter till ett bestämt företag innebar det därför att landet tvingades minska sina utsläpp någon annanstans i stället. Detta, tillsammans med en starkare koordinering från EU-kommissionens sida, skapade en ökad knapphet på utsläppsrätter, och det gav effekt; det genomsnittliga priset på utsläppsrätter under fas två har varit högre än under den första fasen.

Ett medlemslands övriga utsläpp av växthusgaser, däribland utsläpp av koldioxid från lätt industri, transporter, bostäder och service samt små kraftverk (hädanefter kallad övrigsektorn), får inte överstiga den kvarvarande delen av den nationella kvoten. Sverige och de flesta andra medlemsländer använder främst koldioxidbeskattning för att styra utsläppen mot denna målnivå. Systemen är med andra ord på plats och styr mot de åtaganden man gjort under Kyotoprotokollet och numera mot dess fortsättningsavtal.

Den tredje fasen i EU:s klimatpolitik inleddes i början av 2013. Nu utvidgas ETS till att omfatta fler växthusgaser och fler sektorer. Från och med detta år fördelar EU-kommissionen utsläppsrätterna, medan medlemsländerna tilldelas utsläppskvoter för de branscher som inte omfattas av ETS. Den årliga summan av taket för EU ETS och dessa nationella utsläppskvoter är planerad att minska så att den år 2020 motsvarar 80 procent av 1990 års utsläpp.* EU öppnar för utsläppshandel även för övrigsektorn. Exempelvis kan ett medlemsland välja

* I och med den pågående ekonomiska krisen har den ekonomiska aktiviteten och därmed energibehovet sjunkit i många EU-länder, och priset på utsläppsrätter inom den tredje fasen av ETS har kollapsat. I skrivande stund är det oklart om EU kommer att försöka driva upp priset på utsläppsrätter genom uppköp eller senarelagda tilldelningar av nya utsläppsrätter. Så länge priset är mycket lågt finns inget egentligt incitament för nya utsläppsminskningar. Samtidigt är utsläppspriset lågt just därför att utsläppen sjunkit, så EU når just nu sina utsläppsmål till en mycket låg kostnad.

att betala för utsläppsminskningar i ett annat medlemsland om man befarar att det blir för dyrt att minska utsläppen på egen hand. Här gäller dock, till skillnad från vad som gäller inom ETS, att beslut om handel med utsläpp fattas av de nationella regeringarna och inte av enskilda företag. Sveriges tilldelades en kvot för sin övrigsektor som år 2020 är 17 procent lägre än 2005 års nivå (Dir. 406/2009/EC). Sverige har emellertid ställt upp ett mer ambitiöst nationellt mål, att övrigsektorns utsläpp år 2020 ska vara 40 procent lägre än 1990 års nivå. Till viss del får internationell utsläppshandel tillgodoräknas vid uppfyllelse av detta mål (proposition 2008/09:162).

EU har alltså två klimatpolitiska ordningar vars sammanlagda tak under perioden 2013–2020 sänks till 80 procent av 1990 års nivå. Detta innebär att EU har ett tydligt samlat klimatmål och att man satt in kraftfulla styrmedel via utsläppsrätter och nationella skatter för att säkerställa att man faktiskt når dessa mål. Den samlade effekten av alla dessa klimatpolitiska åtgärder har bland annat varit att i stort sett alla nyinvesteringar i den europeiska energisektorn i dag görs inom klimatsnåla eller klimatneutrala energislag. Det har uttryckts farhågor för att denna expansion av förnybar elproduktion sker i för snabb takt och att elnätet inte förmår hantera så omfattande förändringar på så kort tid (se exempelvis Axelsson 2012, för olika synsätt på vindkraftutbyggnaden i Sverige). Samtidigt är denna omställning av energisystemet naturligtvis ett av målen för den förda politiken.

Uppdelningen i ett gemensamt handelssystem för vissa branscher, och nationella system för andra branscher innebär att priset på utsläpp kan skilja sig åt kraftigt mellan branscher i ett och samma land. För de branscher som ingår i ETS gäller samma pris på koldioxidutsläpp i alla länder, även om detta pris kan variera kraftigt över tid. För andra branscher gäller de priser eller kostnader som medlemsländernas regeringar fastställt i form av energi- och koldioxidskatter (som kan variera även mellan olika branscher i samma land) eller i form av administrativa bestämmelser. I Sverige har vi dels anläggningar som omfattas av ETS och därmed betalar priset på utsläppsrätter, dels hushåll och företag som betalar full koldioxidskatt (i dag cirka 1,1 kronor per kilo), och dels företag som har rätt till reducerad koldioxidskatt. Denna typ av differentierad behandling ger visserligen utrymme för Sverige och andra länder att ge något bättre villkor för verksamheter som man

befarar annars kommer att flytta. Det innebär dock samtidigt att marginalkostnaden för ytterligare utsläppsminskningar – som ju bör följa priset för att släppa ut mer, vare sig detta pris sätts genom utsläppshandel eller genom en skatt – är olika för olika svenska företag, ibland till och med olika för företag inom samma bransch beroende på om företagets anläggningar är stora nog för att omfattas av ETS eller inte. Detta gör att Sverige i princip kan åstadkomma samhällsekonomiska vinster genom att flytta utsläpp från ett företag i övrigsektorn till ett annat, om deras koldioxidskatter är olika. Miljöeffekten av växthusgasutsläpp är ju densamma oavsett var och i vilket företag utsläppet görs, men kostnaden för att minska utsläpp i ett visst företag kommer normalt att motsvara den kostnad som just det företaget möter för sina utsläpp.

3.2 Direkta konsekvenser av kommunala extrasteg inom klimatpolitiken

Som vi noterade i inledningen är det vanligt att kommunala bolag åläggs att ta ett särskilt samhällsansvar inom miljöområdet, och detta kan exempelvis ta sig uttryck i klimatpolitiska extrasteg. Många offentliga instanser, exempelvis kommuner, anlägger egna miljökrav i upphandlingar och egna politiska direktiv om ytterligare miljöhänsyn för kommunala verksamheter, däribland kommunala energibolag. Som vi visade i kapitel 2 kan sådana steg eller sådan styrning via offentligt ägda bolag vara effektivitetshöjande om annan styrning saknas. Vilka effekter får då denna typ av styrning i det befintliga klimatpolitiska ramverket?

I debatten hävdas ibland att offentligt ägda företag inte är lika känsliga för priser som privatägda företag eftersom de inte nödvändigtvis har vinst som främsta mål. Om så är fallet är de därmed inte nödvändigtvis lika känsliga för de ekonomiska styrmedel de möter, och då kan politiska direktiv i och för sig ha effekten att driva på i samma riktning som de ekonomiska styrmedlen. Detta kan i så fall antingen leda till att man genomför relativt omfattande miljöförbättrande åtgärder redan innan de ekonomiska styrmedlen kommer (därför att det politiska agerandet är snabbare på lokal nivå än på nationell nivå), alternativt att man genomför mer långtgående förbättringar än de privata företagen när de ekonomiska styrmedlen väl kommer (därför att den

förändrade nationella politiken leder till ökad lokalpolitisk medvetenhet om frågan). Vi studerar detta närmare i kapitel sex.

Det finns dock ett potentiellt problem med att driva på genom särskilda politiska direktiv för vissa företag på detta sätt, nämligen risken att man *överkompenserar* för miljöproblemet. Koldioxidskatter och handel med utsläppsrätter för koldioxid innebär att alla som släpper ut koldioxid redan betalar ett pris för detta som motsvarar marginalkostnaden för att rena någon annanstans. Det samlade utsläppsmålet för hela EU innebär dessutom att en utsläppsminskning i en anläggning öppnar för ökade utsläpp någon annanstans, och det är rimligt att anta att denna öppning kommer att utnyttjas. Sådana extraåtgärder innebär då att man byter en billigare utsläppsminskning, i den anläggning som nu inte längre behöver rena lika mycket, mot en dyrare utsläppsminskning i den kommunala verksamheten.

Ta som exempel ett energibolag som omfattas av EU ETS. Detta bolag möter ett pris på koldioxid och har investerat och anpassat sig till det. Kanske har bolaget därför valt att investera i gasbaserad elproduktion framför kolbaserad. Förnyade ägardirektiv som ålägger företaget att byta till något helt annat energislag leder till att bolagets utsläpp minskar ytterligare och innebär att det inte behöver köpa lika många utsläppsrätter som det annars gjort, alternativt att det får utsläppsrätter över. I det förra fallet får man utgå från att någon annan utnyttjar utsläppsrätterna så att de samlade utsläppen från EU ETS hålls konstanta. I det senare kan systemets utsläpp minska, men det kräver att bolaget annullerar de frigjorda utsläppsrätterna. Om utsläppsrätterna säljs eller sparas för framtida bruk ökar ju utsläppen i motsvarande mån vid någon annan tid eller någon annanstans. Om syftet med de ändrade ägardirektiven är att minska de samlade utsläppen från EU ETS vore det billigare att köpa utsläppsrätter och annullera dessa i stället för att vidta denna typ av extraåtgärder för att frigöra utsläppsrätter.

En parallell kan dras till systemet med gröna elcertifikat och frivilliga köp av grön el. På 1990-talet lanserade många kommunala elföretag »grön el« som ett miljöpolitiskt extrasteg. Det innebar att konsumenter gavs möjlighet att köpa garanterat miljövänlig el till ett något högre pris än det ordinarie elpriset. Producenter som sålde en viss mängd grön el garanterade att man skulle producera minst

denna mängd el från förnybara energislag. Eftersom det vid denna tid inte fanns något övergripande tak för utsläppen från energisystemet innebar ökade köp, och därmed ökad produktion, av sådan grön el att elsystemet som helhet uppmuntrades att ställas om mot ökad förnybar elproduktion. Elcertifikatsystemet som infördes 2003 garanterar dock att en viss andel av den el som säljs *måste* komma från förnybara energikällor. Så länge denna andel är större än den andel som säljs till abonnenter som »grön el« så är andelen förnybar energi i elsystemet per definition större än den andel som försäljningen av grön el åstadkommer. Systemet med grön el innebär då bara dyrare el för de konsumenterna som köper den, men ingen ytterligare förbättring för miljön. Man kan se detta som att köpare av grön el numera överkompenserar för elsystemets miljöproblem och betalar en gång till för att säkerställa produktion av förnybar el som – tack vare certifikatsystemet – ändå är säkerställd.

Gröna offentliga upphandlingar, där anbudsgivare på olika sätt belönas för att man tar hänsyn till miljön i sina produktionsprocesser, kan bidra till miljöförbättringar på många sätt. Samtidigt kan de dock innebära att kommuner eller andra offentliga aktörer överkompenserar för miljöproblem och visserligen förbättrar miljön men till en onödigt hög kostnad (Lundberg och Marklund 2011). När det gäller klimathänsyn kan detta exempelvis ske genom att man via gröna upphandlingar betalar onödigt mycket för utsläppsminskningar som man kunde uppnått billigare genom att exempelvis köpa och dra in utsläppsrätter från ETS.

Det är väl känt att EU ETS förtar effekterna av dubblerande styrmedel och extra utsläppsminskningar på EU:s samlade utsläpp, och Sverige har också förändrat sin koldioxidbeskattning efter EU ETS införande av just detta skäl. Det är mindre känt att motsvarande gäller även för de verksamheter som inte omfattas av EU ETS, den så kallade övrigsektorn. När en aktör inom övrigsektorn ökar sina utsläpp minskar utrymmet för andra att släppa ut, under förutsättning att det nationella målet ska nås. För att hålla utsläppen vid målnivån kan skatten då behöva justeras. På motsvarande vis gäller att när någon minskar sina utsläpp mer än förväntat, möjligen till följd av frivilliga extrasteg, så blir effekten att koldioxidskatten kan höjas i en långsammare takt än annars. Vid stora oväntade utsläppsminskningar kan det vara

svårt för regeringen att föreslå sänkt koldioxidskatt, och med oförändrad skatt kommer de totala utsläppen att hamna under övrigsektorns målnivå. Huruvida detta betyder att de globala utsläppen minskar i motsvarande mån (utöver den som redan ges av EU:s samlade mål) beror på vad den svenska regeringen väljer att göra med de kvotenheter som frigörs. Om regeringen väljer att spara eller sälja dem så ökar utsläppen i motsvarande mån någon annanstans i tiden eller rummet. För att de globala utsläppen ska minska krävs att regeringen eller riksdagen beslutar att de ska annulleras. Kommunerna kan alltså inte råda över vilka effekter de egna extrastegen får på de samlade klimatutsläppen.

Detta är en väsentlig skillnad jämfört med kommunala extrasteg på andra miljöområden, och en väsentlig förändring jämfört med kommunala extrasteg på klimatområdet innan EU:s klimatpolitik infördes. Kommuner kan fortfarande påverka andra miljöproblem genom extrasteg, och man kunde påverkat det samlade klimatproblemet tidigare, men i och med att EU i praktiken gemensamt fastställer hur stora klimatstörande utsläpp man kommer att göra kan kommuner bara påverka fördelningen av dessa utsläpp, inte den samlade utsläppsnivån.

Det innebär att ytterligare klimatåtgärder – i form av upphandlingskrav som specificerar att bara viss teknik, vissa bränslen eller vissa transportslag får användas – överkompenserar för koldioxidens samhällsekonomiska kostnader och skapar onödigt höga kostnader för exempelvis skattebetalarna eller för kunderna hos det offentligt ägda företag som vidtar åtgärderna. Eftersom de samlade växthusgasutsläppen redan är fastställda genom EU:s klimatpolitik leder sådana extraåtgärder, om de inte kombineras med annullering av utsläppsrätter eller liknande, inte ens till minskade samlade utsläpp av klimatstörande gaser. Det innebär att Sverige åtar sig extra höga kostnader för att minska utsläppen och därmed sänker kostnaderna för att låta andra länder nå sina mål, utan att de samlade utsläppen påverkas. Om utsläppen minskar i en av de sektorer som omfattas av ETS, sjunker EU:s samlade utsläpp bara om man samtidigt annullerar de utsläppsrätter som frigörs; annars blir effekten bara att utsläppen flyttar någon annanstans men fortfarande ryms inom det samlade taket. Om utsläppen minskar i en av de sektorer som inte omfattas av ETS bidrar detta visserligen till att Sverige når sitt samlade mål för dessa sektorer. Det

innebär dock samtidigt att kommunens invånare får bära en extra stor del av de samlade kostnaderna för Sveriges klimatåtgärden.

Kommunala extrasteg kan alltså inte motiveras med att de leder till direkta minskningar av de globala utsläppen. Att sådana extrasteg ändå genomförs får därför motiveras på något annat sätt. I debatten har ett antal, potentiellt betydande, indirekta effekter av utsläppsminskningar identifierats, vilka vi ska diskutera nedan. Innan vi gör så ska vi notera två potentiella direkta effekter.

Som nämndes ovan finns det argument för att flytta utsläpp mellan branscher som möter olika priser för utsläpp. Om en kommun exempelvis väljer att gå över till elbilar trots att dessa är dyrare innebär det att utsläppen från övrigsektorn (dit bensinbilar hör) minskar medan utsläppen från svenska ETS-anläggningar (dit elproduktionen hör) ökar. På så sätt skulle kostnadseffektiviteten i Sveriges klimatpolitik potentiellt kunna öka i och med att detta sänker kostnaden för anpassning i den svenska övrigsektorn till priset av något höjda priser för utsläppsätter i ETS-sektorn som främst kommer att drabba aktörer i andra EU-länder. Frågan är dock om denna typ av skift i utsläpp mellan ETS-sektorer och övrigsektorn, vare sig de är samhällsekonomiskt lönsamma för Sverige som helhet eller ej, bör vara ett kommunalt ansvar. I den mån det finns stora sådana vinster att göra vore det rimligen bättre med statliga åtgärder för att antingen samordna sådana insatser, alternativt ändra den statliga koldioxidskatten.

En annan direkt effekt som möjligen är mer relevant för kommuner är att man kan vilja marknadsföra sig som en kommun med en ambitiös och framåtsyftande klimatpolitik i syfte att attrahera invånare eller företag som bryr sig om miljön. Detta skulle i så fall kunna få positiva effekter på kommunens skattebas. Sådana kommuner åtar sig i så fall extra stora klimatpolitiska kostnader i syfte att en lite större andel av landets invånare eller företag ska välja att lokalisera sig hos dem. Sverige som helhet kommer rimligen att ha ungefär samma antal invånare och företag som man hade haft ändå, men med en annan fördelning. Om Sverige som helhet faktiskt kommer att se sina utsläpp minska beror – återigen – på om man annullerar utsläppsätter eller inte, respektive om man väljer att reducera icke-ETS-utsläppen mer än EU kräver eller inte.

3.3 Indirekta effekter på de globala utsläppen och andra miljönyttor

I huvudsak måste vi med andra ord peka på indirekta, snarare än direkta, effekter på utsläppen om vi ska kunna motivera kommunala extrasteg. Hoel (2012) diskuterar mer vilka argument som finns för ett litet land eller, som i vårt fall, en liten geografisk enhet som en kommun att föra en mer ambitiös klimatpolitik än omvärlden. Han delar in argumenten i två huvudtyper:

- * argument som baseras på *moralisk plikt*
- * argument som baseras på en tro på *indirekta effekter* på andras utsläpp.

Vi ska här kort diskutera dessa och i vilken mån de kan vara tillämpliga för kommuners agerande.

Man kan argumentera för att det egna landet eller den egna kommunen har en *moralisk plikt* att bedriva en klimatpolitik som stämmer överens med vad alla andra borde göra, oavsett om alla andra faktiskt för en sådan klimatpolitik eller inte. Det skulle i så fall innebära att man bedömer vad det korrekta priset på klimatstörande utsläpp (i form av koldioxidskatt eller pris på utsläppsätter) borde vara och sedan betar sig som om priset faktiskt vore detta. I så fall kommer man att agera för att minska sina utsläpp mer än vad man skulle gjort om man bara utgått från det verkliga priset på utsläpp.

Exempel på aktörer som agerar på detta sätt är de amerikanska delstater och kommuner som, av missnöje med bristen på nationell politik, har valt att införa antingen egna eller regionala åtgärder för att minska växthusgasutsläppen. Över hälften av delstaterna i USA har i dag antingen handel med utsläppsätter, egna koldioxid- eller bensinskatter, eller andra klimatpolitiska initiativ, och hundratals amerikanska kommuner har också valt att genomföra extrasteg inom klimatområdet (Engel och Orbach 2008). USA:s samlade utsläpp av klimatstörande gaser har bara ökat med 11 procent sedan 1990 års nivå, trots att BNP under samma tid ökat med över 60 procent, trots att man inte ratificerat Kyotoprotokollet och trots att klimatpolitiken på federal nivå inte innefattat vare sig ett system med utsläppshandel eller en koldioxidskatt. Att de klimatstörande utsläppen ökat så pass lite är således

mycket tack vare dessa extrasteg på delstats- och lokal nivå. På samma sätt kunde man tänka sig att svenska kommuner skulle kunna välja att gå före i klimatpolitiken med egna åtgärder därför att man känner ett moraliskt ansvar, oavsett vad andra gör. Det är dock fortfarande så att det i de flesta fall vore billigare att helt sonika köpa utsläppsätter och annullera dem, snarare än att minska sina egna utsläpp ytterligare. Till skillnad från de amerikanska delstaterna agerar ju svenska kommuner inom ett ramverk där de samlade utsläppen redan är givna på EU-nivå.

Den andra typen av argument för en extra ambitiös klimatpolitik är de om *indirekta effekter* av en sådan politik. Här förs en rad olika argument fram, och vi ska diskutera några av dem närmare.*

En tänkbar *negativ* indirekt effekt är att utsläppen flyttar någon annanstans. Detta sker automatiskt (beroende på var utsläppsminskningen görs) om man inte annullerar utsläppsätterna i fråga, alternativt om Sverige inte reducerar sina samlade icke-ETS-utsläpp mer än man måste. Även om detta faktiskt görs finns dock en risk för läckageeffekter till andra kommuner eller länder, därför att de högre kostnaderna på hemmaplan kommer att göra det lite mindre attraktivt att bedriva en del ekonomiska aktiviteter. De företag som bedriver dessa aktiviteter kan då komma att flytta någon annanstans eller, på grund av fördyringarna, förlora marknadsandelar till »smutsigare« konkurrenter. Sådana läckageeffekter kan spela roll till och med på EU-nivå i form av att man driver produktion ut ur EU, och spelar rimligen allt större roll ju mindre den enhet är som beslutar om fördyringen. Det finns med andra ord en negativ indirekt effekt av extra kostsam lokal klimatpolitik. Hur stor denna effekt faktiskt är i praktiken är dock oklart, eftersom olika studier kommit fram till mycket olika slutsatser.**

Främst är det dock de *positiva* indirekta effekterna av en mer ambitiös klimatpolitik som brukar föras fram. Ett exempel är den så kallade Porterhypotesen. Porter (se exempelvis Porter och van der Linde 1995) har argumenterat för att skärpta miljökrav »skakar om« etablerade företag och tvingar dessa att se över sina produktionsprocesser, vilket

* För bredare och mer utförliga diskussioner, se exempelvis Bohm 2004, Hoel 2012 eller Lundgren 2004.

** Se exempelvis Gars 2011 för försumbara effekter och Aichele och Felbermayr 2012 för mycket stora effekter.

kan leda till effektivitetsvinster som kompenserar för de kostnadsökningar som själva miljökraven leder till. Det empiriska stödet för detta argument är allmänt sett svagt (se exempelvis Brännlund 2007 för en översikt över litteraturen på området). Generellt sett förväntar vi oss knappast att företag sitter på stora potentiella besparingar i sina produktionsprocesser, som deras företagsledningar är omedvetna om, men snabbt kan upptäcka när behovet uppstår – den sortens enkla vinster är i regel redan gjorda. Man skulle dock kunna tänka sig att i den händelse offentligt ägda företag har en svagare ägarstyrning och ett mindre tydligt vinstuppsdrag än privat ägda företag, kan de ha ett större utrymme för denna typ av effektiviseringar och att extra starka miljökrav därför skulle kunna driva fram bättre skötsel. Frågan blir då närmast varför de kommunala eller statliga ägarna inte i stället ålägger företaget att effektivisera sin skötsel allmänt, snarare än att gå omvägen via hårda miljökrav.

Ett ytterligare argument för strängare utsläppskrav än omvärldens är att dessa kan snabba på teknikutvecklingen. Den huvudsakliga poängen med politiken är då inte utsläppsminskningen som sådan, utan möjligheten att den förda politiken kommer att leda till ett tekniskt genombrott som sänker kostnaden för framtida utsläppsminskningar och därmed göra det lättare för andra att skärpa sina krav i framtiden. Hur sannolikt det är att en sådan effekt uppnås är det naturligtvis omöjligt att säga något bestämt om. Sannolikheten att väsentliga tekniska genombrott uppnås till följd av exempelvis särskilda miljökrav vid upphandlingar blir rimligen mindre ju mindre den egna enheten (staten eller kommunen) är. Ju mindre marknaden är för den nya tekniken, åtminstone till en början, desto mindre attraktivt blir det för företag att ägna sig åt den teknikutveckling som de politiska beslutsfattarna hoppas på. Däremot finns det utrymme för offentliga företag att ägna sig åt teknikutveckling i egen regi och därigenom sträva efter miljöförbättringar. Kommunala företag, och andra företag med offentligt ägande, har på gott och ont delvis andra förutsättningar att ägna sig åt teknikutveckling än vad privatägda företag har och kan utnyttja detta bland annat till att ta fram egna klimatförbättrande lösningar. Teknikutveckling i kommunala företag kommer att diskuteras vidare i nästa kapitel.

Ett ytterligare argument för denna typ av agerande skulle kunna

vara att det inte är politiskt möjligt att sätta så höga koldioxidskatter, eller så snäva utsläppstak, att priset för att släppa ut koldioxid motsvarar koldioxidens verkliga samhällsekonomiska kostnad. Extraåtgärder i kommunala eller statliga energiföretag skulle då, kombinerade med annullering av de utsläppsrätter som frigörs, kunna ses som en nödlösning för att minska miljökostnaderna ytterligare utan att explicit driva upp priset på utsläpp (Hoel 2012). Även om ingen annullering görs, så att utsläppsminskningen »äts upp« av ökade utsläpp någon annanstans i EU blir nettoeffekten att kostnaderna för utsläppsminskningar sänks i ekonomin i övrigt, antingen (beroende på hur den svenska regeringen väljer att hantera utsläppsminskningen) i Sverige eller i resten av EU. Den samlade politiken blir i så fall dyrare, men en del av kostnaden »göms undan« i mindre politiskt känsliga verksamheter medan exempelvis bensinskatten kan hållas något lägre än vad som annars blivit nödvändigt. Detta kan skapa politisk acceptans för att gå längre än vad man annars skulle mäktat med. Den lokala fördyringen av klimatpolitiken kan i så fall, genom att göra annan klimatpolitik billigare, underlätta en stramare klimatpolitik längre fram. Frågan är dock om detta bör vara kommunernas ansvar; det är nog även här snarare statens ansvar att identifiera vilka åtgärder som bör genomföras, om man nu bedömer att denna omväg till minskade utsläpp är nödvändig.

Ett argument för extrasteg av olika slag är att det är lättare att ställa höga krav på andra i förhandlingar om man redan visat att man är beredd att ställa höga krav på sig själv. EU, exempelvis, väljer att driva en mer aktiv klimatpolitik och ställa högre krav än andra länder och regioner, i syfte att detta ska göra det politiskt lättare för andra länder att skärpa sina krav framöver. Detta måste dock vägas mot risken att fördyringen i sig undergräver stödet för klimatpolitiken, därför att medborgarna tröttnar på höga energikostnader och andra effekter av den förda politiken, och att detta gör framtida skärpningar svårare att åstadkomma. Nyttan av att en aktör går före på detta sätt blir större, ju större aktören är. Att EU gör det bidrar på ett väsentligt sätt till den globala klimatkommunikationen. Om det gör nytta att Sverige går före på egen hand är mer diskutabelt, eftersom mycket av effekten äts upp av att utsläppen då kan öka i andra EU-länder. Att enskilda svenska kommuner går före på klimatområdet kommer normalt att leda till ökade

kostnader för kommuninvånarna, samtidigt som nyttan för världens klimat är försumbar.

Samtidigt gäller naturligtvis att många av de anläggningar som släpper ut växthusgaser också påverkar andra miljöområden. En kommun som väljer att skärpa miljökraven för sina egna verksamheter kommer därför i många fall att minska inte bara sina klimatutsläpp utan även andra miljöproblem. Om dessa inte omfattas av välavvägda miljöskatter eller liknande ekonomiska styrmedel blir effekten en samhällsekonomisk intäkt från dessa andra utsläppsminskningar som naturligtvis också bör vägas in i bedömningen. Om huvudsyftet med åtgärden är att minska sådana utsläpp, och sänkta klimatstörande utsläpp är en positiv bieffekt, så kan sådana åtgärder mycket väl vara samhällsekonomiskt attraktiva.* Om huvudsyftet är att minska de klimatstörande utsläppen, och det är de andra utsläppsminskningarna som bara är en bieffekt, torde dock det samhällsekonomiska utfallet vara mer osäkert.

En viktig anledning till att kommunala extrasteg normalt kommer att få så pass begränsad effekt är att de samlade gränserna för klimatstörande utsläpp fastställs på nationell nivå eller på EU-nivå, snarare än på kommunal nivå. Kommunala uppoffringar som leder till minskade lokala utsläpp kommer därför i många fall bara att leda till att det blir större utrymme för utsläpp någon annanstans. Givet att det finns många kommuner som vill gå före i klimatfrågan så vore ett sätt att undkomma detta läckageproblem att de kommunala initiativen samordnas på nationell basis eller på EU-basis så att man säkerställer att de lokala minskningarna faktiskt leder till minskade utsläpp även totalt. Man skulle kunna tänka sig en modell där Sverige frivilligt väljer att sänka sina samlade klimatstörande utsläpp mer än EU kräver, och där storleken på den extra sänkningen bestäms av de extra insatser som

* Som tidigare nämnts uppskattar Johansson och Krström (2012) kostnaden av sådana oreglerade eller underreglerade utsläpp från den nordiska elsektorn till cirka tre öre per kWh, motsvarande cirka 10 procent av elpriset, så potentialen för att ta samhällsekonomiskt lönsamma extrasteg vad gäller sådana miljöproblem finns men bör kanske inte överskattas. I USA, som inte har någon sammanhållen nationell klimatpolitik, har dock denna typ av indirekta klimatvinster från andra miljöförbättringar varit en viktig bidragande faktor till att utsläppen av växthusgaser vuxit relativt långsamt under de senaste decennierna.

görs på kommunal nivå. I så fall skulle de kommunala extrastegen faktiskt också få betydelse för klimatproblemet. Det skulle fortfarande i många fall bli billigare att förbättra klimatet genom att köpa utsläppsrätter och annullera dem, men en modell med nationell samordning skulle åtminstone innebära att lokala initiativ kunde påverka de samlade svenska utsläppen.

3.4 Kommentarer

Det klimatpolitiska ramverk som byggts upp på EU-nivå och på nationell nivå under det senaste årtiondet innebär att kostnaderna för klimatstörande utsläpp har infogats i de priser som producenter i energisektorn möter, antingen via priset på utsläppsrätter eller via den svenska koldioxidskatten. Ramverket har byggts upp på ett sådant sätt att det säkerställer att de samlade klimatstörande utsläppen begränsas till den tillåtna nivån, men samtidigt också gör det troligt att de samlade klimatstörande utsläppen faktiskt kommer att nå den högsta tillåtna nivån. Detta förftar samtidigt den direkta effekten av de kommunala energiföretagens klimatpolitiska extrasteg. Som vi sett i kapitlet kommer sådana extrasteg i regel att innebära fördyringar för den kommunala verksamheten, samtidigt som de samlade utsläppen troligen ändå inte kommer att minska.

De kommunalpolitiska satsningarna kan ibland ändå bidra till positiva effekter på klimatproblemen. Det finns tre viktiga sätt på vilka kommunalpolitiska satsningar på klimatfrågor skulle kunna få större effekt på klimatproblemen.

Ett sätt för kommunalpolitiska extrasteg att få effekt på klimatproblemen är om kommunala företag är mindre priskänsliga än privatägda företag och därför inte reagerar lika kraftigt på förändringar i de ekonomiska styrmedel som de möter. I så fall kan politiska direktiv driva på i samma riktning som de ekonomiska styrmedlen. Huruvida det finns en påtaglig skillnad i hur kommunala och andra företag hantlar sin miljöpåverkan, och om detta hänger ihop med de ekonomiska styrmedel som de möter, studeras i kapitel sex.

Ett annat sätt på vilket kommunala klimatsatsningar kan få effekt på klimatproblemet är om kommunala och offentligt ägda företag utvecklar nya klimatsmarta tekniska lösningar.

3 * KOMMUNALA EXTRASTEG INOM KLIMATPOLITIKEN

Ett tredje sätt på vilket kommunala extrasatsningar skulle kunna göra nytta vore att samordna dem nationellt och låta dem ingå i den nationella klimatpolitiken. Då skulle kommuner som vill gå före på klimatområdet kunna bidra till att landet som helhet minskar sina utsläpp.