

Remiss av Naturvårdsverkets skrivelse Förslag på författningsändringar för att införa ett utsläppshandelssystem för utsläpp från vägtransporter och byggnader samt vissa andra utsläpp (ETS 2) samt promemoria Analys av opt-in av ytterligare sektorer – kompletterande underlag till Naturvårdsverkets redovisning av regeringsuppdraget om ETS 2

Statens väg- och transportforskningsinstitut, VTI, har uppmanats avge yttrande över rubricerade remiss.

Sammanfattning

VTI har valt att begränsa vårt yttrande till Naturvårdsverkets konsekvensanalys av de föreslagna författningsändringar, vilket enligt uppdraget ”ska inkludera samhällsekonomiska och budgetära konsekvenser av de föreslagna ändringarna”. Vi önskar en bredare samhällsekonomisk analys av påföljderna av de ökade kostnaderna för verksamheter som föreslås inkluderas i ETS 2, men anser i huvudsak att förslagen är rimliga på principiella grunder och ger skäl till utökning av verksamheter och utsläpp som ska omfattas av ETS 2. I detta yttrande kommenterar vi därför inkluderingen av flera användningsområden (“Opt-in”), samt beskriver skälen för en utökad analys av de totala samhällsekonomiska effekterna.

Synpunkter på delar av förslagen

VTI bedömer att Naturvårdsverkets argument för att inkludera fler användningsområden (“Opt-in”) och för att merparten av förbränning av bränslen som inte redan ingår i ETS 1 bör inkluderas i ETS 2 redan 2025 är rimliga på principiella grunder och instämmer att det skulle kunna innebära att flera sektorer behandlas lika och att regeländringar vid ett senare tillfälle skulle leda till ytterligare administrativa kostnader. Detta gäller även med Naturvårdsverkets resonemang att särbehandling av sjukhus inte heller bör ske i ETS 2. Konsekvenserna av dessa förändringar har dock inte analyserats var för sig vilket lämnar frågan öppen om dessa förändringar var för sig leder till ökad välfärd.

Synpunkter på övergripande samhällsekonomisk analys

En övergripande analys av ETS 2:s totala effekter ingår inte i uppdraget. VTI anser dock att en repetition och utvidgning av beskrivningen av de totala samhällsekonomiska effekterna av ETS 2 i Sverige behövs i detta sammanhang. Detta för att vi, i likhet med flera tidigare forskningsstudier (Nerhagen m.fl. 2017 och 2023), önskar framhålla vikten av att konsekvenserna även beskrivs i termer av de totala samhällsekonomiska effekterna.

Ett genomförande påverkar utsläppen genom de prishöjningar på fossilbränslen som utsläppshandeln ger upphov till i Sverige. En svårighet är att uppskatta hur ett antal omständigheter kommer att utvecklas. Om Sverige behåller gällande regler för skattehöjningar (summan av energiskatt och koldioxidskatt) så blir utfallet ett, medan om energiskatten sänks för att kompensera för EU-politiken så blir utfallet ett annat.

Det kan därför finnas anledning att klargöra att konsekvenserna av olika kombinationer av förändrade styrmedel såsom ETS 2, samt energi- och koldioxidskatter, kan behöva analyseras och jämföras då de sammantaget kan ha olika effekter. För att skapa en bredare bild av konsekvenserna av ändringarna i förslagen anser dessutom VTI att det vore önskvärt att tidigare utredningar av ETS 2:s konsekvenser sammanställs och eventuellt kompletteras till denna utredning. En omständighet som beskrivits tidigare är vilket handlingsutrymme som nuvarande regering har att under nuvarande EU-reglering kompensera för prisökningar till följd av ETS 2 genom att minska energiskatten till EU:s miniminivå.

En sammanfattande konsekvensanalys bör beskriva förväntade effekter på priser, utsläpp och marginalkostnader för varje styrmedel för sig och sammantaget samt de administrativa kostnaderna för olika styrmedel. En viktig fråga som kan ha stor betydelse för allmänhetens stöd för en styrmedelskombination är hur olika grupper påverkas av högre bränslepriser och hur anpassningsmöjligheterna ser ut.

Referenser

Nerhagen, L., Forsstedt, S. och Hultkrantz, L. (2017). Analyser av politikens samhällskonsekvenser är otillräckliga i Sverige, Ekonomisk Debatt, nr 3, årgång 45.

Nerhagen, L. och Jussila Hammes, J. (2023). Ex ante eller ex post – när bör Sverige bedöma EU-lagstiftningens konsekvenser?, Ekonomisk Debatt, nr 6 årgång 51.

Beslut i detta ärende har tagits av generaldirektör Tomas Svensson. Föredragande har varit senior forskare Roger Pyddoke. I beredningen har även forskare Nanna Fukushima och forskningsassistent Emma From deltagit.

Tomas Svensson
Generaldirektör
Statens väg- och transportforskningsinstitut, VTI