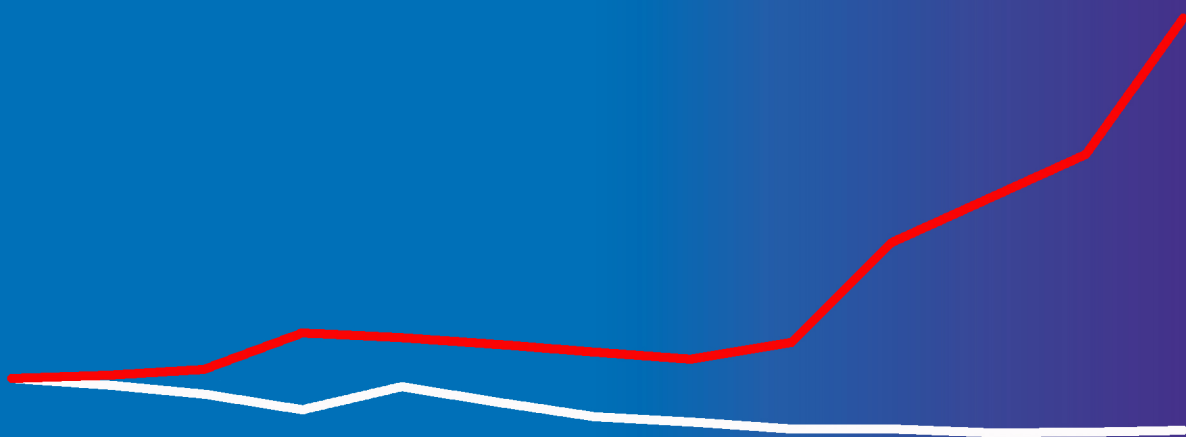


# LARMRAPPORT FÖR KLIMATET

**Anslag** som inte minskar utsläppen



## INLEDNING

Under decennier har utsläppen i Sverige stadigt minskat. Men de senaste åren har utsläppsminskningarna avstannat. Förra året ökade till och med utsläppen. Det är en trend som skiljer sig från många andra länder i vår omvärld. I hela EU minskade utsläppen med 2,5 procent förra året<sup>1</sup> om än från en betydligt högre nivå än här i Sverige.

Slöseriombudsmannen har granskat den svenska klimatpolitiken och kan konstatera att samtidigt som utsläppen inte minskar i samma utsträckning som tidigare har kostnaderna för klimatpolitiken samtidigt skenat.

Under många år var kostnaden för utgiftsområde 20 (miljö och klimat) runt fem miljarder kronor, men sedan 2014 har utgifterna för klimat och miljö ökat med över 100 procent till drygt 10 miljarder kronor. Det kan ställas i proportion till förändringen mellan 2006 och 2014 som då anslagen ökade med 13 procent.

Under perioden 2006-2014 minskade utsläppen med 19 procent. Den nuvarande regeringen fick igenom sin första budget 2015 och sedan dess har vi alltså sett en kraftig ökning av anslagen till utgiftsområde 20. Men trots det har utsläppen bara minskat med 0,7 procent under hela den perioden.

Problemet är att de satsningar som regeringen gjort inte haft någon större effekt på utsläppen. De flesta satsningar har också fått kritik av tunga expertmyndigheter för att inte vara effektiva. Istället för att minska utsläppen har miljardbelopp slösats bort på symbolpolitiska åtgärder som inte gjort någon större nytta för klimatet.

I Sverige är så gott som samtliga partier överens om de klimatpolitiska målen. Den politiska konflikten handlar istället om hur målen ska uppnås. När partierna nu söker stöd för att genomföra Sveriges ambitiösa klimatmål borde de ägna mer tid och energi på att ta fram åtgärder som är kostnadseffektiva och ger resultat. Vi har inte råd att slösa bort skattepengar på en klimatpolitik som inte gör någon skillnad. Men allt för ofta är det ingen som tar ansvar när någon annan betalar, så också i klimatpolitiken.

---

<sup>1</sup> Eurostat, 2019-05-08. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9779945/8-08052019-AP-EN.pdf/9594d125-9163-446c-b650-b2b00c531d2b>

## Kostnader för miljöpolitiken i relation till utsläppen

En effektiv klimatpolitik innebär att de resurser som satsas på klimatpolitiken bidrar till det övergripande målet att minska utsläppen. För att undersöka om politiken gör det kan man jämföra nivån på de satsningar som görs med utsläppen.

Diagram 1 Index över anslag till utgiftsområde 20 och utsläpp, basår 2006.

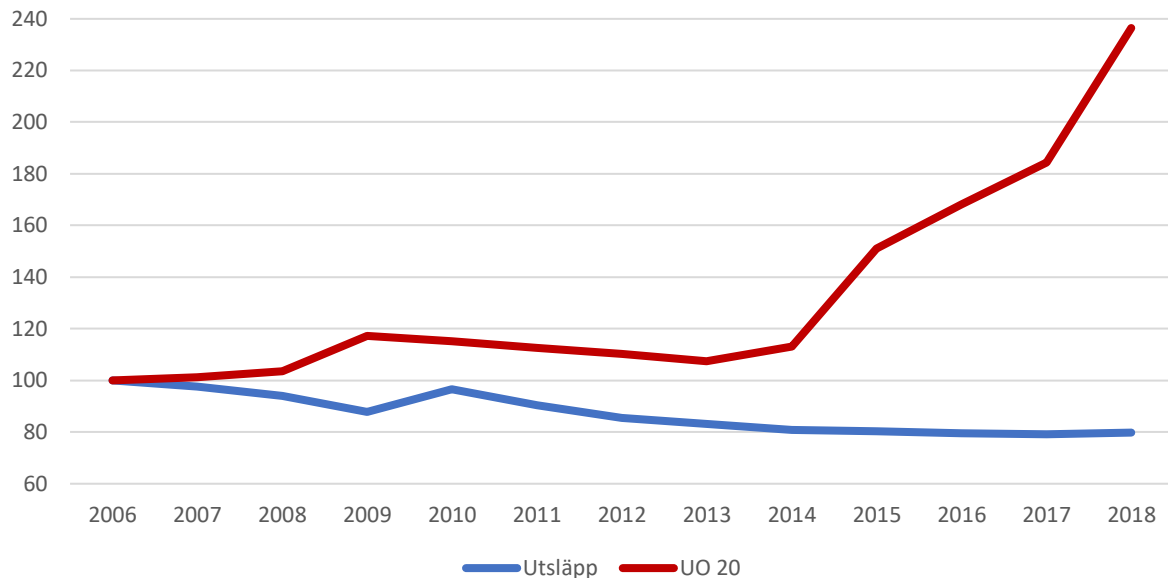
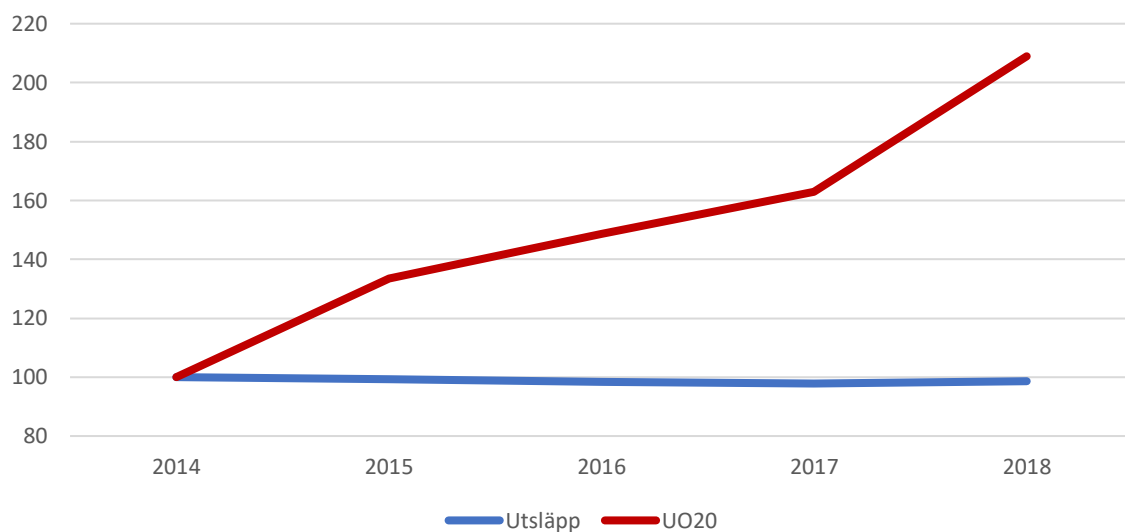


Diagram 1 är ett index över anslag till utgiftsområde 20 och utsläpp med 2006 som basår. Diagrammet visar förändringen av utsläpp respektive anslag till klimat och miljö. Hur indexet är sammansatt förklaras mer ingående i slutet av rapporten.

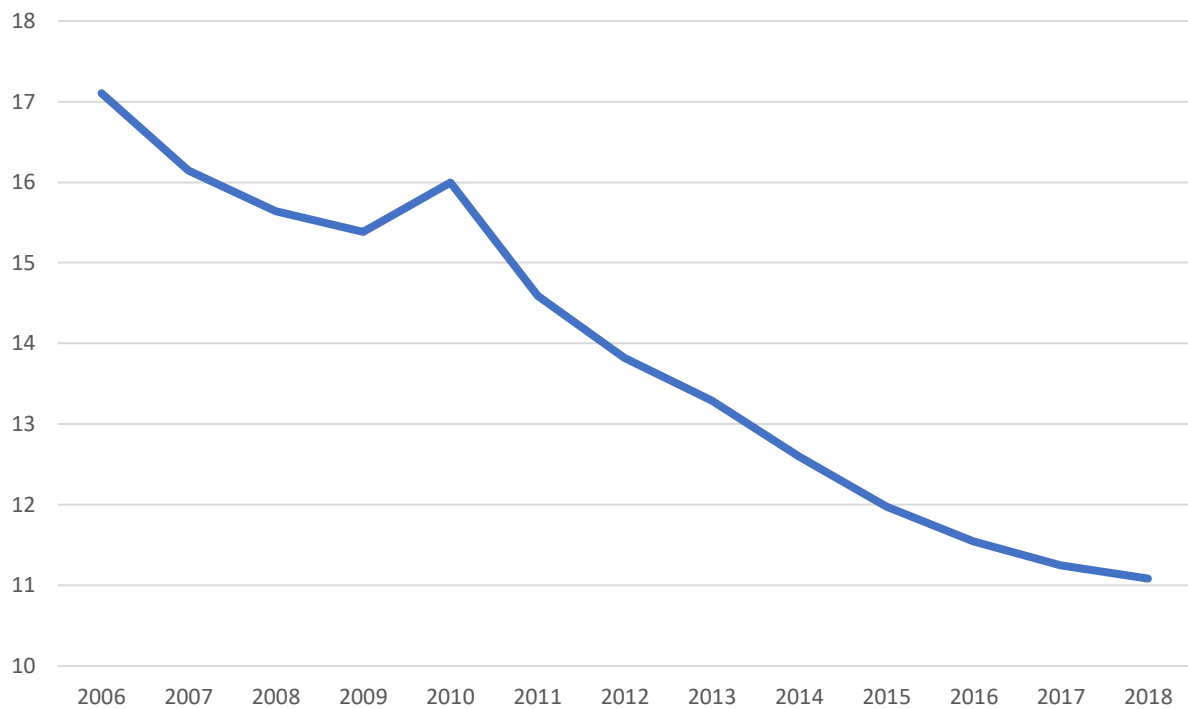
Vi ser ett tydligt trendbrott både vad gäller anslagen för klimat och miljö och för utsläppsminskningar 2015, varför vi även zoomar in på perioden 2014-2018.

Diagram 2 Index över anslag till utgiftsområde 20 och utsläpp, basår 2014.



Man skulle kunna tänka sig att anledningen till att utsläppsminskningarna avtagit och att utsläppen förra året till och med ökade beror på en allt starkare ekonomi och att en högre tillväxt gör att utsläppen ökar trots att mer resurser satsas på klimatarbetet. Om det förhåller sig så borde koldioxidintensiteten, det vill säga de utsläpp varje BNP-enhet är förknippad med (co2/BNP), i ekonomin minska lika snabbt eller snabbare som tidigare, trots att utsläppen inte längre gör det.

*Diagram 3 koldioxidintensitet (co2/BNP) 2006-2018*



Sedan 2015 har även den minskande koldioxidintensiteten i svensk ekonomi planat ut, om än något mindre än om man bara tittar på faktiska utsläpp. Det indikerar att ekonomin blivit mer klimateffektiv men att ökad tillväxt inte kan förklara varför utsläppsminskningarna avstannat. Det är också så att konjunkturen har mattats av på senare år. Tillväxten var högre för ett par år sedan än vad den var 2018. De uteblivna resultaten i klimatpolitiken kan alltså inte förklaras av en något högre tillväxt än för 5-10 år sedan.

### **KLIMATPOLITISKA SATSNINGAR**

Under mandatperioden har flera klimatpolitiska satsningar genomförts. Klimatklivet, industriklivet, stöd till solel, bonus-malus och stöd till elbilar, stöd till elcyklar och andra elfordon, reduktionsplikt och avskaffande av utsläppsbromsen. En rad miljöskatter har införts eller höjts som flygskatten, kemikalieskatten och höjda energi- och koldioxidskatter. Här är en närmare granskning av de tre förstnämnda satsningarna, som är de klimatpolitiska satsningar som kostar mest för skattebetalarna.

## Klimatklivet

Klimatklivet är ett finansiellt stöd till lokala klimatinvesteringar som infördes 2015. Hittills har 4,7 miljarder betalats ut till över 3 000 projekt och under 2018 omfattade stödet 1,5 miljarder kronor, eller 14 procent av statens samlade utgifter för miljöpolitiken. I vårandringsbudgeten för 2019 tillförde regeringen 750 miljoner till nya investeringsstöd inom Klimatklivet.

Konjunkturinstitutet, KI, skriver i sin kommentar till budgeten 2017 att "Klimatklivet riskerar att bli ett kostsamt slag i luften". Vidare skriver myndigheten att "KI:s analyser av tidigare investeringsstöd visar på allvarliga brister i stödets utformning. Dubbelstyrning, bristande kostnadseffektivitet, höga administrationskostnader samt att en stor del av åtgärderna sannolikt skulle genomförts även utan stöden utgör skäl till att ifrågasätta den här typen av styrmedel.

Även Riksrevisionen har granskat Klimatklivet. Riksrevisor Helena Lindberg konstaterar i en kommentar till granskningen att "Klimatklivets kostnader per kilo minskade växthusgasutsläpp har varit höga<sup>2</sup>".

Riksrevisionen konstaterar i sin granskning bland annat att beräkningarna av hur stora utsläppsminskningar investeringarna leder till varit bristfälliga. I vissa fall har samma utsläppsminskning räknats in flera gånger, och revisorerna menar att det inte är säkert att de beviljade åtgärderna kommer att leda till de utsläppsminskningar som man beräknat. Det går alltså inte att säga hur mycket nytta Klimatklivet gör för klimatet, konstaterar myndigheten.

Vad Riksrevisionen däremot visar i granskningen är att nästan hälften av de satsningar som fått stöd hade genomförts även utan bidrag från Klimatklivet. Ett par miljarder har med andra ord betalats ut utan att ge några ytterligare utsläppsminskningar över huvud taget<sup>3</sup>.

Stödets effekter har tidigare överskattats eftersom ingen hänsyn har tagits till att det redan finns verksamma styrmedel. Regeringens uppskattning om årliga utsläppsminskningar på ca 600 000 ton koldioxidekvivalenter vilar därmed på osäker grund<sup>4</sup>.

## Stödet till solex

Investeringsstödet till solex infördes av den förra Alliansregeringen 2009 och fram till 2016 betalades 800 miljoner ut för att fler skulle sätta solpaneler på taket. Investeringsstödet hade då successivt trappats av och Energimyndigheten föreslog redan 2014 att stödet skulle fasas ut inom två år till följd av kraftigt sjunkande kostnader att installera solceller. Men 2017 valde regeringen att höja stödnivån tillbaka till 30 procent av investeringskostnaden,

---

<sup>2</sup> Riksrevisionen, pressmeddelande "Klimatklivet: En omfattande miljöinsats med brister i effektivitet och återrapportering", 2019-01-17.

<https://www.riksrevisionen.se/om-riksrevisionen/kommunikation-och-media/nyhetsarkiv/2019-01-17-klimatklivet-en-omfattande-miljosatsning-med-brister-i-effektivitet-och-aterrapportering.html>

<sup>3</sup> RiR 2019:1.

[https://www.riksrevisionen.se/download/18.7df9df95168512424e317741/1547646400542/RIR\\_2019\\_1\\_ANPA\\_SSAD.pdf](https://www.riksrevisionen.se/download/18.7df9df95168512424e317741/1547646400542/RIR_2019_1_ANPA_SSAD.pdf)

<sup>4</sup> KI Kommentar till budgetpropositionen för 2017, 2016-09-20. <https://www.konj.se/om-ki/aktuellt/nyhetsarkiv/2016-09-20-kommentar-till-budgetpropositionen-for-2017.html>

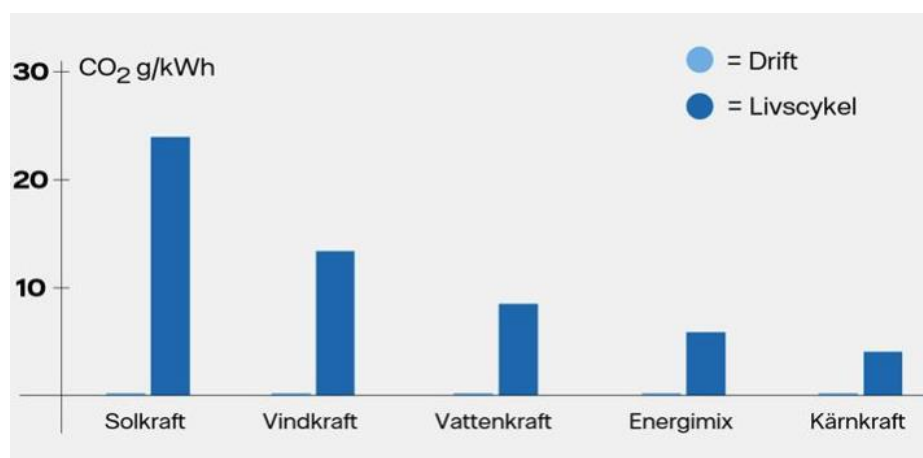
samtidigt utökades stödet till 900 miljoner per år 2018–2020. M/KD-budgeten sänkte stödet till solceller från 900 miljoner om året till 535 miljoner samtidigt som subventionsgraden sänktes till 15 procent. I vårändringsbudgeten 2019 höjdes subventionsgraden till 20 procent av investeringskostnaden och 300 miljoner extra tillfördes stödet.

I sin kommentar till budgeten 2018 skriver KI att "Elcertifikatsystemet fasar in förnybar el på ett kostnadseffektivt sätt sett ur ett snävt sektoriellt perspektiv. Det särskilda stödet till solceller frångår principen om kostnadseffektivitet och teknikneutralitet och borde slopas istället för att utökas"<sup>5</sup>.

Riksrevisionen konstaterade 2017 i sin granskning av det samlade stödet till solceller att "underlagen till stor del saknar samhällsekonomiska analyser och att stödets kostnadseffektivitet i förhållande till målet om ökad förnybar el inte har belysts i tillräcklig utsträckning" och att "en annan utformning av stöden sannolikt skulle ge mer förnybar el för pengarna" ... "Då skulle målet om ökad andel förnybar el kunna nås till lägre direkt kostnad för skattebetalare och elkonsumenter"<sup>6</sup>.

Enligt Vattenfalls analyser släpper solelen under sin livscykel ut mångdubbelt mer än svensk energimix<sup>7</sup>. För 2017 var solelens genomsnittliga utsläpp 27 gram koldioxid per kWh sett över hela livscykeln. Siffran är granskad av det oberoende forskningsinstitutet IVL<sup>8</sup>.

Diagram 4 livscykelutsläpp CO<sub>2</sub> per kWh per energislag.



<sup>5</sup> KI Kommentar till budgetpropositionen för 2018, 2017-09-20. <https://www.konj.se/om-ki/aktuellt/nyhetsarkiv/2017-09-20-kommentar-till-budgetpropositionen-for-2018.html>

<sup>6</sup> RiR 2017:29.

[https://www.riksrevisionen.se/download/18.78ae827d1605526e94b2db34/1518435496356/RiR\\_2017\\_29\\_SO\\_LEL\\_ANPASSAD.pdf](https://www.riksrevisionen.se/download/18.78ae827d1605526e94b2db34/1518435496356/RiR_2017_29_SO_LEL_ANPASSAD.pdf)

<sup>7</sup> <https://www.vattenfall.se/elavtal/energikallor/elens-ursprung/>

<sup>8</sup> <https://www.vattenfall.se/elavtal/energikallor/solkraft/>

## Stöd till elbilar

Den första juli förra året infördes det nya bonus-malus systemet och i år räknar regeringen med att över 1,2 miljarder kommer betalas ut i klimatbonus till nya miljöbilar<sup>9</sup>.

I sin granskning av Klimatklivet tittar Riksrevisionen även på det samlade stödet till miljöbilar och konstaterar att kostnaden är mångdubbelt högre än kostnaden att minska utsläppen i EU:s utsläppshandelssystem ETS. En utsläppsrätt inom ETS kostar efter de senaste årens reformer som pressat upp priset 25,86 euro<sup>10</sup>. Det kan jämföras med kostnaden att minska utsläppen ett ton med subventioner till biogas på 4,8 kronor per kilo eller 6,20 kronor per kilo med subventioner till elbilar<sup>11</sup>. En utsläppsminskning på ett ton kostar alltså 260 kronor i EU ETS och 4 800 kronor med subventioner till biogas. Med subventioner till elbilar kostar samma utsläppsminskning 6 400 kronor eller 25 gånger mer än i EU:s utsläppshandel.

En stor del av nyttan av subventionerna av elbilar tillfaller dessutom inte Sverige och svenska medborgare utan exporteras till andra länder, främst Norge. Problemet har varit känt länge och numera går var tredje elbil som säljs i Sverige på export till Norge inom ett år. Förra året betalade staten ut över 100 miljoner till elbilar som inom kort exporterades till Norge och uppskattningsvis landar notan för skattebetalarna på 400 miljoner i år om exporten fortsätter i samma takt som förra året<sup>12</sup>.

## Tabeller

Tabell 1 utsläpp<sup>13</sup> (tusen ton co2-ekvivalenter) anslag till utgiftsområde 20<sup>14</sup> (tusentals kronor) BNP<sup>15</sup> (miljarder kronor, fasta priser, referensår 2018).

År	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Utsläpp	66 536	64 936	62 567	58 340	64 282	60 207	56 873	55 366	53 832	53 461	52 943	52 660	53 100
UO 20	4 556 166	4 615 427	4 721 620	5 337 628	5 244 593	5 128 861	5 025 102	4 893 043	5 155 997	6 881 418	7 661 756	8 403 539	10 772 788
BNP	3890	4022,6	4000,2	3792,4	4019,6	4127,3	4115	4165,9	4274,3	4464,8	4584,6	4681,1	4790,7
Co2/BNP	17,10	16,14	15,64	15,38	15,99	14,59	13,82	13,29	12,59	11,97	11,55	11,25	11,08

<sup>9</sup>Transportstyrelsen, frågor och svar om bonus-malus.

<https://www.transportstyrelsen.se/sv/vagtrafik/Fordon/bonus-malus/bonus/>

<sup>10</sup> Andrahandsmarknaden 2019-05-10. <https://www.eex.com/en/market-data/environmental-markets/spot-market/european-emission-allowances#!/2019/05/10>

<sup>11</sup> RiR 2019:1.

[https://www.riksrevisionen.se/download/18.7df9df95168512424e317741/1547646400542/RIR\\_2019\\_1\\_ANPA\\_SSAD.pdf](https://www.riksrevisionen.se/download/18.7df9df95168512424e317741/1547646400542/RIR_2019_1_ANPA_SSAD.pdf)

<sup>12</sup> <https://www.expressen.se/debatt/varfor-ska-var-skatt-ga-till-norges-klimatomstallning/>

<sup>13</sup> Sveriges officiella statistik, Naturvårdsverket. <http://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Statistik-A-O/Vaxthusgaser-territoriella-utslapp-och-upptag/>

<sup>14</sup> Regeringens propositioner, <https://www.regeringen.se/sveriges-regering/finansdepartementet/statens-budget/budgetpropositioner-per-budgetar/>

<sup>15</sup> Ekonomifaktas återgivning av SCB <https://www.ekonomifakta.se/fakta/ekonomi/tillvaxt/bnp---sverige/>

*Tabell 2 utsläpp (tusen ton co2-ekvivalenter) och anslag till utgiftsområde 20 (tusentals kronor), indexerat med 2006 som basår.*

År	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Utsläpp	100,0	97,6	94,0	87,7	96,6	90,5	85,5	83,2	80,9	80,3	79,6	79,1	79,8
UO 20	100,0	101,3	103,6	117,2	115,1	112,6	110,3	107,4	113,2	151,0	168,2	184,4	236,4

*Tabell 3 utsläpp (tusen ton co2-ekvivalenter) och anslag till utgiftsområde 20 (tusentals kronor), indexerat med 2014 som basår.*

År	2014	2015	2016	2017	2018
Utsläpp	100,0	99,3	98,3	97,8	98,6
UO 20	100,0	133,5	148,6	163,0	208,9