

Att täta en läcka – fungerar en klimattull på jordbruksprodukter?

För att minska utsläppen av växthusgaser kan jordbruksproduktionen i EU beskattas. En klimatskatt i EU kan dock leda till att producenter i EU missgynnas och att de globala utsläppen ökar. För att undvika detta har en diskussion förts om att klimatskatten kan kombineras med en klimattull på import. Vi undersöker effekterna av en klimattull på jordbruksprodukter och finner att den:

- Skyddar producenter i EU mot den konkurrensnackdel som skatten ger.
- Minskar de globala utsläppen av växthusgaser något.
- Har liten effekt på de globala utsläppen eftersom andra producentländer ersätter export från EU.

Klimatet kräver en global lösning

Klimatförändringar är ett globalt problem där platsen för utsläppen har liten betydelse. För att bromsa uppvärmningen behöver de globala utsläppen av växthusgaser minskas. En effektiv politik är därför global men i praktiken är det svårt att införa globala styrmedel. EU har därför infört egna styrmedel. De huvudsakliga styrmedlen för minskade utsläpp i EU är krav på utsläppsätter och skatter, exempelvis på fossila bränslen. Ökade kostnader för utsläpp av växthusgaser i EU kan dock leda till att produktion flyttas till länder som saknar eller har lägre kostnader för utsläpp av växthusgaser. Då kan utsläppen öka utanför EU på grund av klimatpolitiken i EU. Det skulle göra EU:s politik mindre effektiv eller i värsta fall helt verkningslös för klimatet.

Jordbrukets växthusgasutsläpp

Jordbruket står för en betydande andel av växthusgasutsläppen i EU (cirka 10 %). Utsläppen kommer från alla delar av jordbruket men varierar mycket beroende på produktionsinriktning, produktionsmetoder, markegenskaper m.m. Beroende på olika förutsättningar och produktionsmetoder skiljer sig därför utsläppen för samma produkt mycket mellan olika regioner i världen. En omfördelning av produktionen kan därför ha stor påverkan på utsläppen men effekten är svår att förutse då den beror på var produktionen ökar respektive minskar. EU har högt uppsatta mål om att minska jordbrukets klimatpåverkan, men få styrmedel. Det finns dock några stöd inom landsbygdsprogrammet riktade mot minskad klimatpåverkan.

Analys av klimatskatt med klimattull

Införandet av en klimatskatt för jordbruket i EU skulle påverka de globala utsläppen. Klimatskatten läggs på producenter i EU som betalar en skatt baserat på varje produkts genomsnittliga utsläpp i respektive land. En skatt med sådan utformning bör vara enklare att genomföra än en skatt baserad på faktiska utsläpp eftersom det är svårt att mäta utsläppen från jordbruksproduktion. En nackdel med en produktskatt är att den inte stimulerar jordbrukaren att förbättra sina produktionsmetoder för att minska utsläppen, vilket en skatt på utsläpp skulle göra. Skatten kompletteras med en klimattull på import av jordbruksvaror till EU för att undersöka om tullen minskar risken för flytt av produktion till andra länder, så att skatten får avsedd effekt, det vill säga att de globala utsläppen minskar. Nivån på tullen baseras på de genomsnittliga utsläppen för varan i dess ursprungsland. Det innebär att tullen varierar beroende på varifrån varan importerats. Tullen medför att både inhemsk produktion och importerade varor får betala för sina utsläpp av växthusgaser. Både skatte- och tullsatsen är 120 Euro per ton koldioxid vilket ungefär motsvarar Sveriges koldioxidskatt för fossila bränslen.

Simuleringar i modell för jordbruket

Vi analyserar effekterna av klimatskatt och klimatskatt kombinerat med klimattull i EU:s jordbrukssektor med en jordbruksekonomisk simuleringsmodell, CAPRI. Resultaten från modellen visar effekter på jordbruksproduktion i EU, växthusgasutsläpp och internationell handel. Det gör att resultaten kan användas för att analysera såväl effekterna på utsläpp som på handel och produktion. Resultaten visar hur enbart en klimatskatt respektive en klimatskatt i kombination med klimattullar påverkar utsläpp, handel och produktion år 2030 jämfört med om jordbrukspolitiken hade fortsatt som nu och inga nya klimatpolitiska styrmedel införts för jordbrukssektorn. Vid analys av framtidsscenarier med simuleringsmodeller är resultaten alltid osäkra, men modellen hjälper oss att ge en bra uppskattning av möjliga förändringar. För att undersöka vad som är viktigt för de resultat vi fått och hur känsliga de är för olika antaganden i modellen har vi gjort en känslighetsanalys. Resultaten var relativt stabila och stödjer slutsatserna från våra huvudresultat som presenteras nedan.

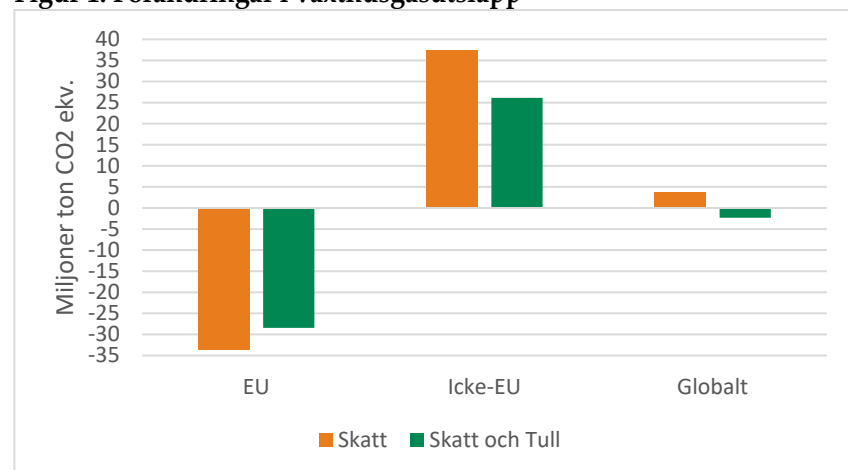
Enbart klimatskatt ökar de globala utsläppen

Våra resultat för en klimatskatt för EU:s jordbruk visar att klimatskatten bidrar till att uppnå EU:s utsläppsmål genom att utsläppen från jordbruket i EU minskar med cirka 34 miljoner ton koldioxidekvivalenter (cirka 8 %). Detta illustreras av de orangea staplarna i figur 1. Samtidigt ökar utsläppen utanför EU med ca 37 miljoner ton. Det betyder att de globala utsläppen ökar med 3 miljoner ton.

Klimattullar minskar utsläppen

De gröna staplarna i figur 1 visar att när klimatskatten kombineras med en klimattull blir de globala utsläppen mindre än med bara klimatskatten. De globala utsläppen blir också mindre än med nuvarande jordbrukspolitik. Minskningen av utsläpp i EU är visserligen mindre med en klimattull, men ökningen av utsläpp utanför EU minskar mer vilket innebär lägre globala utsläpp. Minskningen av de globala utsläppen är dock mycket begränsad och motsvarar mindre än 0,5 procent av EU:s utsläpp från jordbruksprodukter med nuvarande jordbrukspolitik. En klimattull bidrar således till minskade utsläpp men den samlade effekten på de globala utsläppen av växthusgaser av klimatpolitik för jordbruket enbart i EU är begränsad.

Figur 1. Förändringar i växthusgasutsläpp



Not: samtliga resultat jämfört med nuvarande jordbrukspolitik utan ny klimatpolitik för jordbruket

Flyttad produktion påverkar utsläppen?

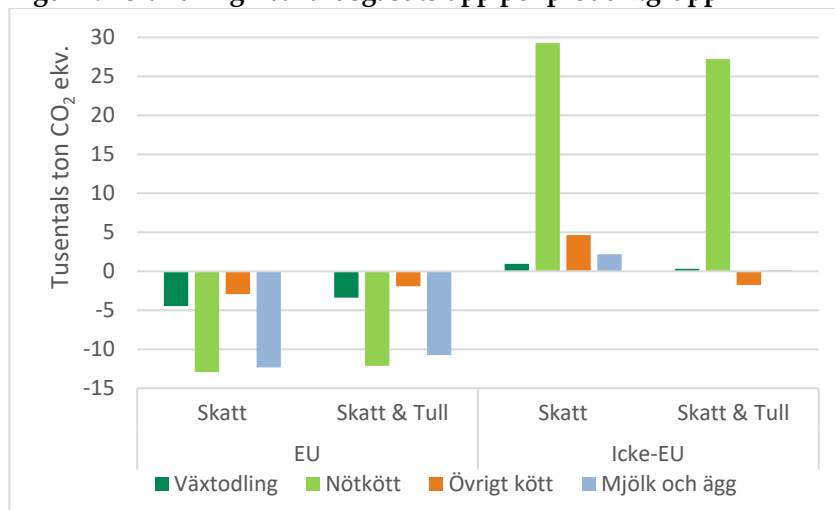
En klimatskatt medför att produktion i EU av produkter med höga utsläpp per kilogram blir dyrare. Därmed minskar produktionen av dessa produkter, och även utsläppen, i EU. De högre produktionskostnader som skatten medför i EU leder till minskad export och ökad import, vilket ger förändringarna i utsläpp som de orangea staplarna för *Skatt* visar. De gröna staplarna för *Skatt och tull* är lägre eftersom tullen dämpar ökningen av EU:s import som följer av skatten. Tullen gör att kostnadsökningen inom jordbruket till viss del bärs av EU:s konsumenter istället för att importen tar marknadsandelar. Därmed minskar inte produktionen lika mycket i EU. Däremot minskar EU:s export både utan och med tull eftersom konkurrenskraften på den internationella marknaden minskar till följd av skatten.

Störst förändring för kött

En analys av utvecklingen för olika produktgrupper, figur 2, visar att klimattullen i huvudsak påverkar utsläppen från *övrigt kött*, främst får-

och getkött där utsläppsökningen utanför EU begränsas av klimattullen. Enbart en skatt ökar utsläppen utanför EU medan de minskar med en skatt och klimattull för produktgruppen. Det beror på att tullen minskar den stora importökningen av får- och getkött till EU som skatten leder till. Därigenom minskar produktionen och därmed även utsläppen utanför EU.

Figur 2. Förändring i växthusgasutsläpp per produktgrupp



Not: samtliga resultat jämfört med nuvarande jordbrukspolitik utan ny klimatpolitik för jordbruket

Det är huvudsakligen nötkött och mjölkprodukter, vilka har relativt stora utsläpp, som påverkas av klimatskatten och därmed bidrar till lägre utsläpp i EU. Utanför EU ökar både produktionen av nötkött och utsläppen. Produktion utanför EU ökar för att ersätta minskad export från EU. Länder där produktionen ökar har i många fall högre utsläpp per kilogram nötkött än i EU. Handelsförändringarna har således stor betydelse för effekten på de globala utsläppen. Geografisk omfördelning av produktionen och högre utsläpp per produkt förklarar varför utsläppen från produktionen av nötkött (de ljusgröna staplarna i figur 2) utanför EU ökar mer än de minskar i EU.

Klimattullen har begränsad effekt på utsläppen från nötkött utanför EU där utsläppen är nästan lika stora som med endast klimatskatten. För nötkött har klimattullen alltså inte samma effekt som för övrigt kött. Klimattullen läggs på importen, och medför som förväntat minskad import av nötkött till EU men den reducerar inte den stora exportminskningen från EU utan exporten minskar istället ytterligare. Den sammantagna effekten på världsmarknaden blir därför begränsad. Att tullen minskar EU:s export av nötkött beror på att nötkött från EU blir billigare relativt importerat nötkött inom EU när tullen införs, vilket

gör att mer av nötköttet som produceras i EU också konsumeras i EU. Eftersom nötkött står för den största delen av de ökade utsläppen utanför EU på grund av klimatskatten, och klimattullar har liten effekt på nötkött, så har klimattullen begränsad effekt för att minska de globala utsläppen.

Jordbrukets konkurrenskraft i EU

Den kombinerade effekten av skatter och klimattullar blir som förväntat att produktionen av nötkött inom EU minskar. Klimattullar ökar produktionen i EU jämfört med enbart klimatskatter och leder till minskad import. Det innebär att klimattullen kan bidra till att minska importkonkurrensen på EU-marknaden från producenter utanför EU som inte betalar för sin klimatpåverkan. Därmed förbättras situationen för producenter inom EU något av en klimattull.

Klimattullar har liten effekt

Resultaten visar att enbart en klimatskatt för EU:s jordbruk kan ge ökade globala utsläpp och att det är svårt att avhjälpa detta genom att införa en klimattull. En viktig förklaring till att klimattullen inte är så effektiv för att begränsa de ökade utsläppen utanför EU är att utsläppsökningen beror på förändrad handel mellan länder utanför EU som är svåra för EU att påverka. En annan förklaring är att produktionen ökar i länder utanför EU där utsläppen per kilogram produkt är förhållandevis höga vilket innebär att utsläppen ökar även om konsumtionen inte ökar. Därmed finns behov av andra styrmedel som påverkar produktionen utanför EU eller som förbättrar produktionsmetoderna som används i EU.

Källa Nordin, I., Wilhelmsson, F., Jansson, T., Fellmann, T., Barreiro-Hurle, J., Himics, M., 2019. "Impact of Border Carbon Adjustments on Agricultural Emissions – Can Tariffs Reduce Carbon Leakage?", AgriFood Economics Centre Working Paper 2019:6.

Författare Fredrik Wilhelmsson, Ida Nordin, Torbjörn Jansson

Mer information Ida Nordin,
Tel: 018-67 17 61
E-post: ida.nordin@slu.se,

Fredrik Wilhelmsson
Tel: 046-222 07 96
E-post: fredrik.wilhelmsson@agrifood.lu.se

Vad är AgriFood Economics Centre?

AgriFood Economics Centre utför kvalificerade samhällsekonomiska analyser inom livsmedels-, jordbruks- och fiskeriområdet samt landsbygdsutveckling. Verksamheten är ett samarbete mellan Sveriges lantbruksuniversitet och Lunds universitet och syftar till att ge regering och riksdag vetenskapligt underbyggda underlag för strategiska och långsiktiga beslut.

Publikationer

AgriFood Economics Centre ger ut tre typer av publikationer som vänder sig till beslutsfattare, myndigheter och en intresserad allmänhet. **Policy Briefs** är lättillgängliga sammanfattningar av en av våra vetenskapliga publikationer. **Fokus** är kortare analyser och **Rapporter** är längre analyser som även ges ut i tryckt format. AgriFood skriver också vetenskapliga artiklar och working papers som i huvudsak vänder sig till en vetenskaplig publik. Våra publikationer kan beställas eller laddas ned på www.agrifood.se.

Kontakt

AgriFood Economics Centre
Box 730, 220 07 Lund
AgriFood Economics Centres publikationer kan beställas eller laddas ned på www.agrifood.se
