

Per Kågeson ger oss delvis rätt – men drar fel slutsats

MAGNUS HENREKSON,
CHRISTIAN SANDSTRÖM
OCH MIKAEL STENKULA

REPLIK

Magnus Henrekson är professor och senior forskare vid Institutet för Näringslivsforskning (IFN). Han var IFN:s vd 2005–20. Han forskar huvudsakligen om entreprenörskapets ekonomi. magnus.henrekson@ifn.se

Christian Sandström är docent från Chalmers och kolumnist i *Affärsvärlden*. I dag bedriver han forskning vid Handelshögskolan i Stockholm. Hans forskning handlar om samspelet mellan teknisk utveckling, regleringar och företags konkurrenskraft. christian.sandstrom@lnu.se

Mikael Stenkula är docent i nationalekonomi och verksam vid IFN. Hans forskning handlar om skatter och entreprenörskapets ekonomi. mikael.stenkula@ifn.se

Henrekson och Stenkula tackar Familjen Kamprads Stiftelse respektive Jan Wallander och Tom Hedelius stiftelse för finansiellt stöd.

Under rubriken ”EU:s gröna giv – orealistiska mål och missriktade insatser” sammanfattade vi i årets andra nummer av *Ekonomisk Debatt* budskapet i en nyutkommen antologi där vi är redaktörer (Henrekson m fl 2026a, 2026b). I antologins 16 bidrag analyseras den gröna omställningen ur både teoretiskt och empiriskt perspektiv. Stort utrymme ägnas åt att presentera åtta orsaker till att den gröna industripolitiken i sin nuvarande form inte fungerar. Avslutningsvis diskuterar vi kort alternativa strategier.

Vårt huvudsakliga bidrag handlar inte om utsläppshandelssystemet eller en utvärdering av kärnkraftsprojektet. Vi tar utgångspunkt i EU:s gröna giv, en enorm offentligt driven satsning som sjösattes 2020. Den är också tydligt inspirerad av forskare vars underliggande perspektiv och teorier diskuteras. Vi landar i slutsatsen – baserat på bidragen såväl i den nya antologin som de två tidigare antologierna som granskar den s k nya industripolitiken (Henrekson m fl 2024; Wennberg och Sandström 2022) – att EU:s gröna giv är felaktigt utformad eftersom den i så hög grad inspirerats av litteratur som överskattar vad som är politiskt möjligt.

Per Kågeson (2026) invänder mot vår analys av EU:s gröna giv. Han menar att vi underskattar behovet av kompletterande styrmedel och att vi inte granskar stöd till ny kärnkraft med samma kritiska blick som andra industripolitiska satsningar. Det är viktiga frågor, men hans invändningar förändrar inte vår huvudslutsats: klimatpolitiken bör i

första hand bygga på generella, tekniskt neutrala styrmedel och inte på politisk detaljstyrning av vilka tekniker, företag eller sektorer som ska vinna.

Vi är inte emot klimatpolitik. Inte heller hävdar vi att ett utsläppshandelssystem alltid, i varje tänkbar situation, ensamt löser alla miljöproblem. Vår poäng är en annan: när politiken lämnar principen om likabehandling av utsläpp och börjar peka ut särskilda tekniker, branscher och företag ökar risken kraftigt för felallokering, privilegiejakt, moralisk risk och undanträngning av bättre alternativ. När såväl EU som enskilda medlemsländer dessutom öronmärker garantier och bidrag för specifika tekniska lösningar, såsom vätgas, snedvrids incitamenten ytterligare.

Utsläppshandel kräver stabila spelregler – inte fler undantag

Kågeson har rätt i att utsläppshandel innebär osäkerhet om priset. Det är också riktigt att priset på utsläppsätter kan bli politiskt svårt att hantera när utsläppstaket närmar sig noll. Men detta är inte ett argument för att ersätta eller överlagra utsläppshandeln med ett lapptäckande av sektorsmål, teknisksubventioner och industristöd. Tvärtom visar osäkerheten vikten av att klimatpolitiken utformas så att den ger stabila och förutsägbara spelregler. När politiken först sätter upp långtgående mål, därefter mjukar upp dem och sedan ändrar teknikvalen under resans gång, skapas just den osäkerhet som försvårar långsiktiga investeringar.

Kompletterande styrmedel måste bära en tung bevisbörda

Vi instämmer i att negativa utsläpp och verifierad koldioxidlagring bör integreras i utsläppshandeln. Det är ett sätt att göra systemet mer heltäckande och bättre anpassat till ett mål om nettollutsläpp. Men även här bör politiken vara försiktig med att utforma stöd som

läser fast resurser i vissa tekniska lösningar innan deras kostnader, skalbarhet och alternativkostnader är tillräckligt klarlagda. Att koldioxidinfångning och lagring (CCS) kan bli viktigt är inte detsamma som att varje CCS-satsning bör subventioneras eller skyddas från konkurrens. I en relativt färsk forskningsöversikt sammanfattar Bacilieri m fl (2023, s 3) utsikterna för CCS på följande vis:

Assessing data from the past 40 years, no evidence is found for technological learning or associated cost reductions to date in any part of the CCS process – capture, transport or storage.

Kågeson lyfter också fram att offentliga stöd ibland kan påskynda tekniska lärläkurvor. Det är möjligt. Men lärläkurveargumentet kan inte ensamt legitimera riktade stöd. Nästan alla särintressen kan hävda att just deras teknik behöver hjälp över tröskeln. Därför måste kompletterande styrmedel uppfylla hårda krav: de bör vara tidsbegränsade, konkurrensutsatta, teknikneutrala i möjligaste mån, transparenta och föremål för oberoende utvärdering. De bör dessutom prövas mot alternativkostnaden: vilka andra utsläppsminskningar, investeringar eller innovationer trängs undan?

Detta är särskilt viktigt eftersom många av den gröna givens problem inte handlar om att enskilda tekniker råkar misslyckas, utan om att den politiska processen tenderar att skapa systematiska snedvridningar. När politiken väl har pekat ut en viss lösning – vätgas, vätgasbaserat stål, batterier, havsbaserad vindkraft eller något annat – uppstår starka incitament för företag, myndigheter och intressegrupper att försvara satsningen även när kostnaderna stiger och förutsättningarna försämras. Det är just denna mekanism vi varnar för.

Teknikneutralitet är skillnaden mellan klimatpolitik och industripolitik

Kågeson nämner EU:s koldioxidkrav på nya bilar som ett exempel på ett kompletterande styrmedel. Det illustrerar snarare vår poäng. Så länge regleringen formulerades som ett utsläppskrav med frihet för tillverkarna att välja teknik var den mer förenlig med teknikneutralitet. När politiken däremot övergick till att i praktiken föreskriva en viss drivlina (där utsläppen från elbilar sattes till noll oavsett koldioxidavtryck i framställning och den el som används) försvann mycket av denna neutralitet. Det är skillnad mellan att sätta ett utsläppsmål och att politiskt bestämma vilken teknik som ska uppfylla det.

När det gäller andra externa effekter – såsom buller, partiklar och kväveoxider från vägtrafik – finns naturligtvis skäl att hantera dem. Men även här bör styrmedlen riktas mot själva externaliteten. Om problemet är lokala luftföroreningar bör styrmedlet utformas för att minska dessa, inte användas som indirekt motivering för en bred industripolitisk agenda. Samma princip gäller försörjningstrygghet: minskat importberoende kan vara ett relevant mål, men det motiverar inte automatiskt teknik- eller företagsspecifika subventioner.

Även kärnkraftsstöd måste prövas samhällsekonomiskt

Kågeson menar slutligen att vi inte granskar kärnkraftsstöd med samma skepsis som andra stöd. Här vill vi förtydliga vår ståndpunkt. Kärnkraften bör inte undantas från krav på samhällsekonomisk prövning, kostnadskontroll, ansvarsutkrävande och analys av systemkostnader. Vi skriver också uttryckligen att kärnkraftsprojekt inte är immuna mot de problem som präglar andra megaprojekt: politisk påverkan, privilegiejakt, moralisk risk och beteendeeconomiska snedvridningar. Om staten engagerar sig i ny kärnkraft måste stödet därför

utformas så att risker, kostnader och ansvar blir transparenta.

Det finns dock en viktig skillnad mellan att kompensera ett kraftslag för identifierbara systemvärden och att bedriva selektiv industripolitik. Om elmarknaden inte ersätter planerbarhet, leveranssäkerhet eller systemstabilitet på ett korrekt sätt bör marknadsdesignen reformeras så att dessa egenskaper prissätts. Det är bättre än att via *ad hoc*-stöd försöka rädda enskilda projekt eller tekniker. Samma princip bör gälla alla kraftslag: de bör bära sina systemkostnader och ersättas för sina systemnyttor på transparenta och generella villkor.

Vår slutsats kvarstår därför. Klimatpolitiken bör inte avvecklas, men den bör disciplineras. Ett heltäckande utsläppshandelssystem, kompletterat med prissättning av relevanta externa effekter och en elmarknad som ersätter systemnyttor, är en bättre grund än dagens växande flora av sektorsmål, industri-stöd och politiskt utpekade framtidslösningar. Kompletterande styrmedel kan i undantagsfall vara motiverade, men då är bevisbördan tung. De måste vara tillfälliga, transparenta, teknikneutrala så långt möjligt och föremål för verklig utvärdering.

Problemet med EU:s gröna giv är inte att den vill minska utsläppen. Problemet är att den i alltför hög grad byg-

ger på föreställningen att politiker och myndigheter kan identifiera framtidens vinnande tekniker och organisera fram en ny industriell struktur. Erfarenheterna från vätgasprojekt, grönt stål, Northvolt, Tysklands *Energiewende* och andra gröna megasatsningar talar för större ödmjukhet. Klimatpolitiken behöver starkare prissignaler, bättre institutioner och mindre politisk detaljstyrning.

REFERENSER

- Bacilieri, A, R Black och R Way (2023), "Assessing the Relative Costs of High-CCS and Low-CCS Pathways to 1.5 Degrees", Oxford Smith School Working Paper 23 08, Oxford Smith School of Enterprise and the Environment, Oxford.
- Henrekson, M, C Sandström och M Stenkula (red) (2024), *Moonshots and the New Industrial Policy: Questioning the Mission Economy*, Springer, Cham.
- Henrekson, M, C Sandström och M Stenkula (red) (2026a), *A Green Entrepreneurial State? Exploring the Pitfalls of Green Deals*, Springer, Cham.
- Henrekson, M, C Sandström och M Stenkula (2026b), "EU:s gröna giv – orealistiska mål och missriktade insatser", *Ekonomisk Debatt*, årg 54, nr 2, s 53–64.
- Kågeson, P (2026), "Utsläppshandeln kan behöva kompletteras", *Ekonomisk Debatt*, årg 54, nr 5, s 71–75.
- Wennberg, K och C Sandström (red) (2022), *Questioning the Entrepreneurial State: Status-quo, Pitfalls, and the Need for Credible Innovation Policy*, Springer, Cham.