



Näringsdepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande
26 januari 2009
Dnr. 6-24-08

Remissvar – Ett energieffektivare Sverige (SOU 2008:25) och Vägen till ett energieffektivare Sverige (SOU 2008:110)

Sammanfattning av Konjunkturinstitutets synpunkter

Utgångspunkten för Konjunkturinstitutets (KI) remissvar är att Sverige bör bedriva en samhällsekonomiskt effektiv energipolitik som syftar till att uppnå högsta möjliga välfärdsnivå i Sverige. Energieffektivisering tjänar i ett sådant sammanhang som ett medel för att uppnå överordnade syften, till exempel allmän resurseffektivitet och minskad klimatpåverkan. I den mån kvantitativa mål för energieffektivisering ändå antas bör sådana mål uppnås till en så låg samhällskostnad som möjligt, det vill säga energieffektiviseringsarbetet bör eftersträva kostnadseffektivitet. KI konstaterar att även om utredningen beaktat ett samhällsekonomiskt perspektiv leder den föreslagna energieffektiviseringsstrategin varken till samhällsekonomisk effektivitet eller till kostnadseffektivitet.

I följande yttrande lämnar KI synpunkter på utredningens strategi för att energieffektivisera Sverige i linje med energieffektiviseringsdirektivet (2006/32/EG). Synpunkterna berör främst de vägledande principer för ett energieffektivare Sverige som utredningen slår fast och de samhällsekonomiska bedömningar som gjorts i den. KI anser följande:

- Sverige bör inte sätta ett högre mål för energieffektivisering än det minsta vägledande målet, om 9 procent till 2016, som direktivet föreskriver.
- Sverige bör i första hand eftersträva allmän resurseffektivitet genom att korrigera befintliga marknadsimperfectioner.
- Styrmedel bör riktas mot den slutliga energianvändningen *utan* beaktande av viktningfaktorer för primär energi.
- Utredningen har inte beaktat den så kallade återtagningseffekten i konsekvensanalysen av sin strategi. Effekten är emellertid relevant eftersom den motverkar de positiva effekter som följer av att energieffektivisera mer än EU kräver.
- Klimatpolitikens utformning har inte i tillräcklig utsträckning beaktats i utredningen. Utsläppshandel utgör en komplicerande faktor.
- Ur klimatpolitisk synvinkel är en generell höjning av koldioxidskatten att föredra framför en höjning av drivmedelsskatten.

- Fordonsskatten bör inte differentieras ytterligare med avseende på fordons energiförbrukning, eftersom drivmedelsskatten ensamt kan utgöra ett effektivt styrmiddel för energieffektivisering.
- Den lönsamma potential som utredningen identifierat är behäftad med stor osäkerhet.
- Subventioner, i form av direkta bidrag eller skatterabatter, till åtgärder som redan är lönsamma för individer och företag bör undvikas.
- Många av utredningens förslag är undermåligt utredda. I synnerhet saknas ofta en uppskattning av enskilda åtgärders samhällsekonomiska kostnader.

Vägledande principer för ett energieffektivare Sverige (synpunkterna 1-3)

Energieffektiviseringsutredningen antog redan i sitt delbetänkande ett primärenergiperspektiv i stället för ett slutanvändarperspektiv. KI anser att detta är olyckligt, eftersom utredningen därmed i princip har underkänt energimarknadernas förmåga att signalera knapphet och korrekt värdera resurser. Enligt ekonomisk teori borde marknadspriserna som möter slutanvändaren reflektera knappheten (värdet) av underliggande resurser, omvandlingsförluster i produktionsledet och transportkostnader. Genom ekonomiska styrmedel kan lagstiftaren dessutom förstärka knapphetssignalen i marknadspriserna för att påverka marknadsaktörernas beteende, till exempel signalerar koldioxidskatten att klimatet är en knapp resurs. Man vinner därför inget på att ersätta marknadspriser med viktningfaktorer för primär energi, eftersom marknadspriserna, i avsaknad av marknadsimperfectioner, redan innehåller all relevant information. KI ser därmed ingen uppenbar anledning att specificera och följa upp energieffektiviseringsmål i termer av primär energi.

Marknadsmekanismens funktion medför att det överhuvudtaget inte finns några goda motiv till att sätta upp kvantitativa mål för energieffektivisering. Därför tillstyrker KI *inte* utredningens förslag om att Sverige ska sätta ett högre mål för energieffektivisering än det minsta vägledande målet om 9 procent som EU-direktivet föreskriver. Att specificera mål för energieffektivisering innebär suboptimerig, eftersom energieffektivisering är ett medel för att nå överordnade syften, till exempel allmän resurseffektivitet, uppfyllandet av Kyotoprotokollet och eventuellt försörjningstrygghet. Målsättningen bör istället vara att korrigera befintliga marknadsimperfectioner. Endast då förs en politik som leder till att samhällets resurser brukas på bästa sätt.

Utredningen anser att Sverige redan nu bör styra mot det för EU övergripande besparingsmålet om 20 procent primär energi till 2020, och att ett ambitiöst mål till 2016 därför är nödvändigt. KI anser att detta motiv är oklart, eftersom EU möjligen avser att själva genomföra åtgärder för att nå målet till 2020. Redan beslutade och kommande åtgärder (till exempel införandet av utsläppshandel, utfasningen av glödlampor, reglering av standby teknik och utsläppskrav för personbilar) tyder på det.

Utredningen har inte beaktat återtagningseffekten i sina konsekvensanalyser (synpunkt 4)

Ett av utredningens motiv för att Sverige ska effektivisera mer än EU kräver utgörs av tryggad energiförsörjning. KI anser att det inte är klargjort i utredningen vad som avses med försörjningstrygghet. Ska Sverige genomdriva åtgärder för att trygga energiförsörjningen i Sverige eller i EU? Är det lika angeläget att minska beroendet av elimport från våra grannländer som att minska oljeberoendet? Hur stor är den totala betalningsviljan bland svenska medborgare för att uppnå ett sådant oberoende? Dessa frågor behöver utredas för att försörjningstrygghet ska kunna användas som ett slagkraftigt argument för en statligt pådriven energieffektivisering.

Hur energieffektivisering påverkar försörjningstryggheten kompliceras av det faktum att energieffektivisering ger upphov till en så kallad återtagningseffekt (rebound effect). Utredningen bortser ifrån denna effekt då man menar att energieffektivisering kan likställas med en ökad tillförsel när det gäller att öka andelen förnybarenergi i den europeiska energiförsörjningen. Enligt KI är en väsentlig skillnad mellan energieffektivisering och tillförsel av energi att den förra ger upphov till så kallade inkomst- och substitutionseffekter. Effektivisering frigör ekonomiska resurser som möjliggör en ökad konsumtionsnivå. Samtidigt som konsumenternas realinkomster ökar stiger även lönsamheten i att konsumera energi och energiintensiva varor, eftersom energi blivit produktivare relativt andra resurser. Detta medför att individer och företag kommer att intensifiera sin energianvändning på bekostnad av andra konsumtions- och insatsvaror. Både inkomst- och substitutionseffekten leder till att en del av energieffektiviseringens effekt på energiförbrukningen tas ut. Denna återtagningseffekt finns inte på utbudssidan. Alltså, energieffektivisering kan inte fullt ut likställas med åtgärder på tillförselsidan. Vilken typ av åtgärd som ska sättas in för att uppnå försörjningstrygghet, om åtgärder för detta överhuvudtaget ska vidtas, är slutligen en kostnadsfråga.

Utredningen har inte i tillräcklig utsträckning beaktat klimatpolitikens utformning (synpunkt 5)

I slutbetänkandets andra kapitel förs ett ofullständigt resonemang om hur el-effektiviseringar påverkar de globala utsläppen av växthusgaser. Handeln med utsläppsrätter inom ramen för EU ETS, som från 2009 är sammanlänkad med andra handelssystem inom Kyotoprotokollet, medför att el-effektiviseringar i Sverige endast kommer att medföra en omflyttning av utsläppen inom systemen utan att de globala utsläppen påverkas under innevarande avtalsperioder. Utredningen anser emellertid att minskade koldioxidutsläpp från den nordiska kraftproduktionen på längre sikt får stort genomslag på de totala utsläppen. Detta följer enligt KI en bakvänd logik. Medan en ambitiösare klimatpolitik inom EU på längre sikt, i form av tuffare utsläppsregleringar inom både den handlande och icke-handlande sektorn, leder till mer energieffektivisering i Sverige är det osäkert huruvida det omvända gäller. Vad som händer med Klimatpolitiken inom EU på lång sikt är en funktion av många andra faktorer än el-effektiviseringar, till exempel klimatattityder, konjunktur- och konkurrensläge och hur mycket länder utanför EU åtar sig att reducera sina utsläpp.

Utredningen konstaterar också att klimatpolitiken inom EU och Sverige tillämpar differentierad prissättning på koldioxidutsläpp och att detta snedvrider energipriserna ur ett primärenergiperspektiv, till exempel blir villaolja relativt dyrare än el. KI anser,

till skillnad från utredningen, att denna prissättning inte bör korrigeras genom en sänkning av den svenska koldioxidskatten, höjd elskatt eller genom att premiera el-effektivisering med olika stödprogram. Klimatpolitiken, som är beslutad i demokratisk ordning, är en förutsättning för att EU ska kunna uppfylla sina åtaganden i Kyotoprotokollet. Klimatpolitikens utformning reflekterar många olika faktorer, bland annat internationell konkurrens och risken för så kallat koldioxidläckage. Återigen, marknadspriserna reflekterar de knappheter, inklusive klimatet, som är involverade på energimarknaden. Därför finns det ingen anledning att gå omvägen via viktningfaktorer och primär energi för att identifiera de samhällsekonomiskt bästa åtgärderna. I stället borde man rikta in sig på att få de åtgärder genomförda som medför störst lönsamhet i slutanvändarledet.

KI noterar också att energieffektiviseringsutredningen inte fullt ut delar Klimatberedningens syn på vilka klimat- och effektiviseringsåtgärder som bör prioriteras i Sverige. Klimatberedningen förordar bland annat en ökad satsning på eldriven kollektivtrafik medan energieffektiviseringsutredningen helst ser en minskad elförbrukning. Det paradoxala för svenskt vidkommande är att el-effektiviseringar i Sverige potentiellt ökar de svenska koldioxidutsläppen (se till exempel Brännlund m.fl., *Energy Economics*, 2007). Detta beror bland annat på den tidigare nämnda återtagningseffekten som innebär att en viss del av de ekonomiska resurser som frigörs vid el-effektiviseringar kommer att gå till en ökad konsumtion av fossila bränslen.

Styrmedel i transportsektorn (synpunkterna 6 och 7)

KI tillstyrker *inte* utredningens förslag om höjd drivmedelskatt. Ur klimatpolitisk synvinkel är en generell höjning av koldioxidskatten att föredra framför den av utredningen förslagna höjningen av drivmedelsskatten. KI gjorde i sin granskning av Klimatberedningen ("*En samhällsekonomisk granskning av Klimatberedningens handlingsplan för svensk klimatpolitik*", Specialstudier nr 18, KI, 2008) en jämförande analys av olika skattescenarier. Resultaten från den analysen visar att en generell höjning av koldioxidskatten medför en lägre marginalkostnad för utsläppsminskningar av koldioxid jämfört med en höjning av drivmedelsskatten.

KI tillstyrker *inte* utredningens förslag att fordonsskatten bör differentieras ytterligare med avseende på fordons energiförbrukning. Drivmedelsskatten kan ensamt utgöra ett effektivt styrmedel för energieffektivisering. Att komplicera skattestrukturen ytterligare leder till ökade administrativa kostnader och ökade transaktionskostnader. Om det är så att bilköpare generellt är oinformerade om fordonens driftskostnader, eller andra relevanta egenskaper, kan det vara motiverat att vidta åtgärder för att försäkra sig om att bilköpare får all relevant information innan bilköpet.

Lönsamhet och subventioner (synpunkterna 8 och 9)

Utredningen bedömer att det finns en stor effektiviseringspotential som är lönsam för enskilda marknadsaktörer men som inte kommer att realiseras av sig själv. Enligt KI:s uppfattning, liksom utredningens, finns det en betydande grad av osäkerhet i potentialberäkningarna. Det är bra att utredningen på sina ställen betonat osäkerheten

i beräkningarna men samtidigt anmärkningsvärt att den inte uppenbart påverkat utredningens bedömning av den lönsamma energieffektiviseringspotentialen.¹

Lönsamhetsberäkningarna för ”sektorn bostäder och service m.m.”, som är bland de mest transparenta i utredningen, beaktar inte alla vinster och kostnader som är både beslutsfattare- och samhällsekonomiskt relevanta. Exempelvis har bekvämlighets- och kvalitetsaspekter varken kvantifierats eller värderats. Energiduschar tjänar här som ett bra exempel. Beaktas inte att vissa konsumenter potentiellt föredrar ett högre tryck i duschen missar man en viktig kvalitetsaspekt som mycket väl kan förklara varför konsumenter inte vill ha energiduschar trots att de är lönsamma i en ingenjörskalkyl. Beräkningarna baseras dessutom på rimlighetsbedömningar av transaktionskostnader som uppkommer i samband med energieffektiviseringsåtgärder. Storleken på de verkliga transaktionskostnaderna skiljer sig förmodligen åt avsevärt mellan olika individer. Användningen av schablonmässiga värden i beräkningarna kan därför leda till en systematisk överskattning av den lönsamma potentialen.

Att det finns en stor lönsam effektiviseringspotential i industrin är i sig inte överraskande. Däremot vore det förvånande om inte lönsamma åtgärder realiserades utan statlig intervention, i vart fall på lite längre sikt. Bristande kunskap kan möjligen förklara varför en del lönsamma åtgärder inte genomförs. Denna förklaring är dock svår att applicera på stora energiintensiva företag som har betydande kostnadsbesparande incitament att analysera och bevaka sin egen energianvändning.

För att realisera den lönsamma potentialen anser utredningen att energieffektiviseringsåtgärder som redan är lönsamma för marknadsaktörerna bör stimuleras ekonomiskt. KI tillstyrker *inte* en sådan strategi, eftersom den varken är logisk eller kostnadseffektiv och strider dessutom mot den grundläggande styrmedelsprincipen (som nämns i kapitel 4), det vill säga att styrmedel bör sättas in så nära problemkällan som möjligt. För energieffektiviserande åtgärder som verkligen är lönsamma för individer och företag utgör lönsamheten i sig inte problemet. Problemet är i dessa fall något annat, som till exempel informations- eller incitamentsproblem. Styrmedel måste riktas mot dessa problem. Dessutom leder subventioner av lönsamma åtgärder till att staten potentiellt bekostar åtgärder som i många fall hade blivit genomförda även i avsaknad av subventioner, något som därför kan utgöra ett betydande resursslöseri.

Brist på transparens i utredningens samhällsekonomiska bedömningar (synpunkt 10)

För att bedöma om ett styrmedel är kostnadseffektivt, i den meningen att det utgör det för samhället billigaste sättet att energieffektivisera, räcker det inte med att analysera statsfinansiella effekter. Det är även nödvändigt att uppskatta hur mycket av

¹ En enkel överslagsberäkning av den känslighetsanalys som gjorts för sektorn bostäder och service m.m. visar att den lönsamma potential som inte realiserades spontant under de minst fördelaktiga beräkningsförutsättningarna är 16 TWh primär energi respektive 7 TWh slutlig energi. En jämförelse kan göras med utredningens förordande om 29 TWh respektive 16 TWh. Skillnaden mellan de båda beräkningarna är att den samhällsekonomiska beräkningen använts som utgångspunkt i överslagsberäkningen och att effekterna av högre diskonteringsräntor för företag (12 procent) och konsumenter (6 procent) och energi- och elskatt dragits ifrån beräkningen. Den överslagsberäkning som presenteras ovan är endast approximativ men visar ändå att beräkningar av den lönsamma potentialen är känsliga för de antaganden som ligger till grund för dem.

samhällets resurser de föreslagna effektiviseringsåtgärderna kräver och hur stora resursbesparingar de kan leda till. Sådana uppskattningar har inte gjorts i utredningen för de flesta av styrmedelsförslagen. I de fall då sådana beräkningar gjorts är de ofta ogenomträngliga. Det är beklagligt att utredningen i många fall inte lämnar förslag som bygger på robusta samhällsekonomiska analyser som är väl beskrivna och genomträngliga.

Denna brist finns oberoende av åtgärdernas omfattning. Fyra av de mer omfattande förslagen utgör exempel på den bakomliggande osäkerheten i analysunderlaget. Effekterna av Programmet för energieffektivisering (PFE) och rådgivning till mindre och medelstora företag bygger till stora delar på Energimyndighetens utvärdering av den första omgången av PFE. Effekterna av programmet är emellertid svåra att skilja ut från priseffekter, eftersom den första omgången av PFE sammanföll med kraftigt stigande energipriser. Att döma av dagens konjunkturläge och energiprisutveckling, kommer en andra omgång av PFE och gratis energirådgivning inte att operera under samma gynnsamma förutsättningar. Effekterna av dessa åtgärder har därför möjligen överskattats i utredningen.

Samma typ av problem återfinns i analysen av skatteavdraget för energieffektiviseringsåtgärder, som inte anger några detaljer om avdragets utformning. Däremot finns en uppskattning av dess effekt. Underlaget till denna uppskattade effekt utgörs av Profus utredning av en individuell energieffektiviseringsfond. Det finns emellertid en fundamental skillnad mellan de båda styrmedlen. Det ena bygger på tvångssparande och det andra på frivillighet. KI anser att det inte är uppenbart att dessa styrmedel ger upphov till samma energieffektiviseringseffekt. KI noterar också att förutsättningarna för skatteavdraget dessutom har förändrats radikalt i och med återinförandet av det allmänna ROT-avdraget.

Det framgår slutligen inte i utredningen om, eller hur, de refererade lönsamhetsberäkningarna av att införa individuell mätning av tappvarmvatten tagit hänsyn till nyttoförluster som följer av en minskad vattenförbrukning och eventuella förändringar av transaktions- och administrationskostnader på grund av att faktureringsstrukturen förändras. Dessa effekter kan vara betydande och är slutligen en empirisk fråga som inte kan utredas här.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Mats Dillén. Föredragande har varit Thomas Broberg.

Mats Dillén

Thomas Broberg