



Näringsdepartementet

9 oktober 2007

103 33 STOCKHOLM

Dnr.: 6-17-07

## **Handel med utsläppsrätter för svavel och kväveoxider inkluderande sjöfart**

Konjunkturinstitutet (KI) vill kommentera rapporten ”Handel med utsläppsrätter för svavel och kväveoxider inkluderande sjöfart”. Rapporten utgör redovisningen av ett regeringsuppdrag som givits till Energimyndigheten, Naturvårdsverket, SIKa och Sjöfartsverket. Sjöfartsverket har samordnat arbetet.

### **Sammanfattning**

Konjunkturinstitutet (KI) anser att arbete kring ett möjligt handelssystem bör fortsätta. KI:s principiella ståndpunkt är att det styrmedel som bedöms minska utsläpp till lägsta samhällsliga kostnad allmänt sett bör förordas. Givet analyserna i utredningen verkar det klart att någon form av handelssystem starkt kan bidra till att kostnadseffektiva åtgärder för att minska utsläppen av svavel och kväveoxider faktiskt blir verklighet. KI ser fördelar med att det fortsatta arbetet sker i internationell samverkan och inkluderar kvantifierbara utsläppsmål, samt fördelar och nackdelar med olika tilldelningsprinciper. KI är positivt till ett öppet system på lång sikt, men ser fördelar med att börja med ett slutet system som bara inkluderar sjöfarten.

### **Handel med utsläppsrätter för svavel och kväveoxider för sjöfart jämfört med alternativ styrning**

Det som utöver en hög kostnadseffektivitet enligt KI talar för ett handelssystem jämfört med alternativ styrning är:

- Att ett handelssystem är potentiellt mycket verkningsfullt sett till möjligheten att minska utsläppen. Det gäller i synnerhet om det utarbetas kvantitativa utsläppsmål mellan länderna inom det aktuella geografiska området.
- Att det, av främst EG-rättsliga skäl, verkar vara svårare och ta längre tid att genomföra gemensamma skatte-/avgiftssystem för dessa länder.
- Att ett handelssystem relativt enkelt torde kunna byggas ut till att innefatta större geografiska områden och integreras med det befintliga handelssystemet för utsläppsrättigheter för koldioxid.
- Att möjligheten är god för att mäta och kontrollera faktiska utsläpp till rimliga administrativa kostnader. Att de kan hållas låga styrks av utredningens beskrivning av att mycket av kontrollverksamheten som behövs antingen redan finns eller ändå

behöver byggas ut för att medlemsstaterna skall leva upp till befintliga EG-direktiv (s. 60ff).

- Ett handelssystem kan bidra till att svavelhalten i bunkerolja minskar. Behovet av ett handelssystem för svavel blir dock mindre om svavelhalten i de bunkeroljor som används i de relevanta områdena kan sänkas (t.ex. via lagstiftning om sänkning av svavelhalt och/eller genom användande av svavelskatt). Om svavelrikare olja fritt kan bunkras utanför det reglerade området men kan användas inom det stärks argumentet för ett handelssystem. Behovet av handelssystem för kväveoxider är motiverat oavsett bränslets inneboende egenskaper, eftersom utsläppen skapas i samband med förbränningen.

### **Synpunkter på fortsatt arbete med handelssystemets utformning**

- KI instämmer i att en fortsättning av arbetet bör sker i samarbete med andra länder kring Östersjön och Nordsjön (s. 87). I det internationella samarbetet anser KI att det är angeläget att utarbeta kvantitativa utsläppsmål beträffande den internationella sjöfartens regionala utsläpp av svavel och kväveoxidutsläpp i Östersjön och Nordsjön. Tydliga och kvantifierade utsläppsmål underlättar utvärdering av miljöpolitiken och kan också förenkla företagets investeringsbeslut.
- Beträffande betydelsen av att använda ”växelkurser” som beaktar skillnader i skadekostnader (s. 47ff) vill KI betona att även om det kan finnas stora geografiska skillnader i skadekostnader så är behovet av att få till stånd ett verkningsfullt och (relativt) kostnadseffektivt system på plats för den internationella sjöfarten antagligen större än att vänta på samsyn kring väl avvägda ”växelkurser”. Det kan i sammanhanget noteras att befintliga regel- och avgiftssystem till land i stor utsträckning redan hanterar (eller kan hantera) skillnader i lokala/regionala skadekostnader, exempelvis genom olika gränsvärden för förbränningsanläggningar.
- Om det bedöms som viktigt att inte överskrida kritiska belastningsgränser så är utsläppsmål i termer av tak att föredra framför utsläppsmål definierade i termer av t.ex. utsläpp per kWh eller tonkilometer. I ett slutet s.k. cap and trade system (dvs. där ett tak sätts för utsläppen men handel tillåts under taket) kan berörda stater gemensamt bestämma den totala utsläppsmängden inom ett geografiskt område för sjöfarten. Fördelen med ett sådant angreppssätt är att de samarbetande länderna får ett verktyg för att kontrollera att kritiska belastningsgränser inte överskrids. I likhet med handelssystemet för koldioxid räcker det med att sätta ett tak för de totala utsläppen och lämna till de reglerade aktörerna att bestämma vilka åtgärder som är lönsamma att vidta.
- I de handelssystem som skisseras i utredningen utgås från de referensnivåer av svavel- och kväveoxidutsläpp som definieras av

MARPOL, annex VI, dvs. den s.k. IMO-kurvan. KI föreslår att möjligheten att frångå referensnivåer för utsläpp reds ut.

Beträffande tilldelning av utsläppsrätter är, ur ett samhällsekonomiskt effektivitetsperspektiv, auktionering den teoretiskt sett mest attraktiva lösningen.

- KI vill betona, utifall ett öppet system väljs, att fördelarna med auktionering av utsläppsrätter sannolikt förstärks. Exempelvis undviks svårigheter att hitta en rättvis tilldelning baserat på referensnivåer för olika typer av verksamheter, eftersom aktörerna blir tvungna att köpa så många de behöver, vilket är i linje med principen att förorenaren betalar.
- Generellt sett är det bättre med ett öppet system, men KI gör bedömningen att det verkar motiverat att börja med ett slutet system för sjöfarten. Att döma av utredningens material är åtgärdskostnaderna i genomsnitt avsevärt lägre till sjöss än på land (s.41, 65f). Av kostnadseffektivitetsskäl är det därför till sjöss som utsläppsreduktioner i första hand bör ske. Det torde därför inte heller innebära några större samhällsekonomiska effektivitetsproblem att börja med ett slutet system. Målet att på ett kostnadseffektivt sätt minska utsläppen av svavel och kväveoxider innebär dock i förlängningen att fler sektorer än sjöfarten bör ingå i ett eventuellt handelssystem. Detta talar för ett öppet system *på sikt*. I linje med tanken *ett mål, ett medel* är det då logiskt att NO<sub>x</sub>-avgiften och svavelskatten avvecklas i Sverige om landbaserade anläggningar integreras i samma system. De svårigheter som nämns i utredningen att anpassa regelsystemen till land (s. 77-79) verkar dock vara betydande och relativt tidskrävande, vilket ytterligare talar för att börja med ett slutet system för sjöfarten.
- KI ställer sig positiv till en möjlighet att spara utsläppsrätter över tid (s.k. "banking"), dvs. att inte bara tillåta handel i rum utan också i tid (jfr. s.50), eftersom detta under vissa förutsättningar kan minska den ekonomiska risken förknippad med investeringar för att minska svavel- och kväveoxidutsläpp.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Mats Dillén och föredragande har varit Henrik Hammar.

Mats Dillén

Henrik Hammar