



Näringsdepartementet
103 33 STOCKHOLM

13 augusti 2003
YTTRANDE
Dnr: 6-6-03

Delbetänkande från FlexMex2-utredningen (SOU 2003:60)
(N2003/4470/ESB)

Bakgrund

EG-kommissionen presenterade i oktober 2001 ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom EU. Ministerrådet har enats om en gemensam ståndpunkt för förslaget, och den föreliggande utredningen utgår från rådets ställningstagande. Europaparlamentet har under sommaren 2003 krävt att direktivet ska skärpas i förhållande till rådets förslag.

Enligt direktivförslaget skall ett EU-omfattande system för handel med utsläppsrätter för koldioxid införas från 1/1 2005. Systemet skall under en första period omfatta anläggningar inom energiintensiv industri och förbränningsanläggningar över en viss effektnivå. Under systemets första period 2005-2007 skall tilldelningen av utsläppsrätter vara gratis. Medlemsstaterna skall utforma en nationell plan över hur tilldelningen av utsläppsrätter skall ske. Vissa kriterier för tilldelningen bestäms av direktivförslaget, men den konkreta utformningen kan i stor utsträckning bestämmas nationellt.

Den föreliggande utredningen har fått ett mycket brett kommittédirektiv, och delbetänkandet behandlar bara en del av de frågor som direktivet omfattar. Förslagen rör bara systemets första period 2005-2007. Man lägger inte heller något förslag om huruvida man ska behålla koldioxidskatten för den handlande sektorn eller ej, utan avser att ta upp detta i ett senare skede.

Utsläppsrätter och det nationella målet

Konjunkturinstitutet tillstyrker utredningens förslag att det är den tilldelade mängden utsläppsrätter som skall avräknas mot det nationella målet. Att avräkna de faktiska utsläppen efter handel mot det nationella målet leder till en fördelning av åtgärder mellan länderna som inte är kostnadseffektiv. De av Konjunkturinstitutet framställda kalkylerna som refereras i utredningen visar också att de nationella kostnaderna för en sådan strategi blir höga.

Den handlande sektorns totala tilldelning av rätter

Konjunkturinstitutet avstyrker utredningens bedömning beträffande den totala storleken på den handlande sektorns tilldelning av utsläppsrätter. Tilldelningen har beräknats utifrån historiska utsläpp från den handlande sektorn om knappt 18 Mton koldioxid per år, med en extra buffert om drygt 6 Mton per år för att gardera sig mot dataosäkerhet, nya anläggningar och prognostiserad ökning av råvarurelaterade utsläpp. Institutets uppfattning är att denna buffert måste reduceras. Skälet för detta är att den extra bufferten måste kompenseras av reducerade utsläpp från icke-handlande sektorer om det nationella målet skall nås. Ett alternativ är att lägga relativt sett striktare utsläppskrav på hushållen. Hushållens utsläppsreduktioner sker idag till en betydligt högre marginalkostnad än vad som är fallet inom industrin, och att förflytta en ännu större andel av utsläppsminskningarna till hushållen är enligt institutets uppfattning inte kostnadseffektivt. Ett annat alternativ är att lägga större krav på utsläppsminskningar på transportsektorn. Det är långt ifrån självklart att detta alternativ är kostnadseffektivt, eftersom prognoserna talar för en kraftig ökning av både personresor och godstransporter inom landet och det kan medföra betydande kostnader att hålla tillbaka denna ökning. Konjunkturinstitutet anser därför att det inte är samhällsekonomiskt effektivt att lägga relativt sett större utsläppskrav på transport- och hushållssektorn. Till denna slutsats bidrar att institutet anser att systemet för tilldelning av rätter i Sverige inte kommer att ha någon väsentlig betydelse för huruvida utsläppsintensiv produktion kommer att stanna i Sverige eller ej, se nedan.

Institutets uppfattning är att bufferten i huvudsak bör begränsas till att avse nyetableringar. Skälet att acceptera en buffert för nyetableringar är i första hand osäkerhet om hur väl en andrahandsmarknad kommer att fungera i ett inledningskede. Institutet vill också i detta sammanhang generellt påpeka behovet av att gardera sig mot att utsläppsrätterna används i konkurrensbegränsande syfte. Konkurrensfrågorna har inte fullt ut beaktats av utredningen, och institutets uppfattning är att utredningen i fortsättningen i högre grad måste analysera vad som krävs för att nyetablerade verksamheter skall garanteras samma villkor som redan etablerade.

Särbehandling av företag med råvarurelaterade utsläpp

Konjunkturinstitutet ställer sig tveksamt inför uppdelningen av koldioxidutsläpp vid beräkning av tilldelningen i sådana som härrör från råvaror, och sådana som härrör från förbränning av fossila bränslen. Att utsläppsminskningar i det första fallet måste ske genom minskad produktion, medan man i det senare fallet har tillgång till alternativa bränslen, saknar i sig betydelse för hur man bör utforma systemet för tilldelning. En produktionsminskning i en sektor kan tänkas vara ett mindre kostsamt sätt att minska utsläppen än ett bränslebyte i samma eller någon annan sektor, om lönsamheten är låg i branschen där produktionsminskningen sker och bränslebytet kräver kostsamma investeringar eller det alterna-

tiva bränslet är dyrt jämfört med det nuvarande. Institutets uppfattning är därför att bränslerelaterade och råvarurelaterade utsläpp i princip bör likabehandlas vid tilldelningen av utsläppsrätter.

Risken för att produktionen i de aktuella branscherna flyttar utanför Europa anförs i utredningen också som ett skäl för att tilldela dessa företag extra utsläppsrätter. Utredningen tar emellertid inte fram belägg som visar att en utflyttning av produktionen är en sannolik följd av införandet av handel med utsläppsrätter. Konjunkturinstitutet vill här påpeka att en extratilldelning av utsläppsrätter inte i sig utgör någon garanti för att produktionen i de energintensiva företagen stannar inom landet, eftersom företagen kan sälja rätterna till företag i andra länder. Företagens beslut om produktionens storlek bestäms enligt ekonomisk teori av marginalkostnader och marginalintäkter. Marginalkostnaderna bestäms i detta fall av priset på insatsvaror och priset på utsläppsrätter, och marginalintäkterna av priset på den producerade varan. Tilldelningen av utsläppsrätter påverkar inte dessa marginalkostnader/marginalintäkter, utan utgör endast en förmögenhetsöverföring till företagen i fråga. Extratilldelningen av rätter kommer därmed visserligen att påverka företagens förmögenhet, men behöver inte leda till att produktionen behålls inom Sverige. Det är snarare så att extratilldelningen av utsläppsrätter utgör ett mycket svagt och trubbigt instrument om syftet är att få företagen att behålla produktion och arbetstillfällen inom landet.

Konjunkturinstitutet tvivlar därför på att den föreslagna extratilldelningen av utsläppsrätter till företag med råvarurelaterade utsläpp kommer att få någon reell betydelse för huruvida de aktuella branscherna kommer att behålla produktionen inom landet. Företagens kostnadssituation jämfört med idag kommer dessutom att i hög grad påverkas av hur man väljer att justera koldioxid- och energiskatterna vid introduktionen av handeln med utsläppsrätter. Institutet anser därför att frågan om industrins konkurrenskraft bör behandlas i ett sammanhang, där man beaktar också de reformer av energiskattesystemet som sannolikt blir aktuella i samband med introduktionen av handel med utsläppsrätter.

Värdefullt att bredda handeln till fler aktörer

Institutets uppfattning är vidare att ett system för handel med utsläppsrätter sannolikt fungerar bättre utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv ju fler utsläppskällor som ingår i systemet. Det ena skälet för detta är att möjligheterna att nå kostnadseffektiva åtgärds kombinationer mellan länder, sektorer och enskilda utsläppskällor förbättras. Som utredningen visar innebär handel dessutom i de flesta fall en kostnadsbesparing för berörda sektorer i Sverige, eftersom svenska utsläpp idag är förhållandevis hårt reglerade jämfört med utsläpp i övriga Europa. Det andra skälet är att fler aktörer i systemet innebär att möjligheterna att skapa en välfungerande andrahandsmarknad för rätterna ökar genom att transaktionskostnaderna per förmedlad utsläppsrätt troligen sjunker till följd av

skalfördelar i handeln. Konjunkturinstitutet instämmer därför med utredningens syn på behovet av att utreda möjligheterna att inkludera transportsektorn i handeln, och i förslaget att inte utnyttja möjligheten till tillfälligt undantag för vissa anläggningar. Institutet instämmer också i förslaget att inte bevilja undantag med hänsyn till långsiktiga avtal. Till skillnad från utredningens förslag skulle Konjunkturinstitutet se det som positivt om man kunde inkludera också torv och, i den mån det är möjligt, anläggningar under kapacitetsgränserna i systemet.

Prognossamarbete mellan Konjunkturinstitutet och Energimyndigheten

Konjunkturinstitutet tillstyrker utredningens förslag om ett starkt prognossamarbete mellan Konjunkturinstitutet och Energimyndigheten under förutsättning att resurser tilldelas som motsvarar merarbetet. Institutet har från tidigare arbete med ekonomiska modeller kunna konstatera att det finns ett betydande behov av att samordna beräkningsmetoder.

Utredning om former för analys av styrmedel på miljöområdet

Konjunkturinstitutet tillstyrker utredningens förslag om att utreda förutsättningar och former för konsekvensanalys och analys av koordination av styrmedel på miljöområdet. Konjunkturinstitutet bedriver redan idag sådan analys inom det miljöekonomiska området, och önskar utvidga den verksamheten under förutsättning att resurserna förstärks i proportion till uppgiften. Institutets uppfattning är att det idag saknas överblick över den stora mångfalden miljöekonomiska styrmedel och deras effekter. Stora kostnadsbesparingar kan sannolikt göras genom mer effektiva styrmedelskombinationer, och för att åstadkomma detta krävs ekonomisk analys. Institutet vill också påpeka att en viktig förutsättning för analys av effekterna av nya styrmedel är utvärdering av befintliga styrmedel.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Ingemar Hansson. Katarina Elofsson har varit föredragande.

Ingemar Hansson

Katarina Elofsson