



Näringsdepartementet
103 33 STOCKHOLM

22 januari 2004
YTTRANDE
Dnr: 6-12-03

Andra delbetänkandet från FlexMex2-utredningen (SOU 2003:120)
(N2003/4470/ESB)

Bakgrund

Ett system för handel med utsläppsrätter för koldioxid kommer att införas inom EU från och med den 1 januari 2005. Systemet bygger på det handelsdirektiv som antogs i oktober 2003. Enligt EUs direktiv skall, för den treårsperiod som börjar den 1 januari 2005, 95 procent av utsläppsrätterna fördelas gratis. För den femårsperiod som börjar den 1 januari 2008, skall 90 procent av utsläppsrätterna fördelas gratis. Återstoden av rätterna får, för båda perioderna, fördelas genom auktioner.

Det föreliggande delbetänkandet innehåller förslag om lagreglering för tillstånds- och tilldelningsfrågor, samt förslag om relationen mellan systemet med utsläppsrätter och andra styrmedel.

Giltighetstiden för utsläppsrätter

I betänkandet föreslås tilldelningen av utsläppsrätter gälla för perioden 2005-2007. Konjunkturinstitutet anser att den korta giltighetstiden för utsläppsrätterna kan utgöra ett betydande hinder för handel med rätter under den aktuella tidsperioden, eftersom osäkerhet om principerna för tilldelning av rätter för nästa tidsperiod kan vara ett skäl för företag att inte sälja rätter. Det kan finnas incitament för företag att välja att ha höga utsläpp och behålla sina rätter under 2005-2007, i hopp om en större tilldelning av utsläpp för den period som börjar 2008. Isynnerhet kan företagen komma att välja att avvakta med handel om systemet för tilldelning innebär att vissa grupper av företag särbehandlas. Institutet anser därför att olika typer av verksamheter skall likabehandlas vid tilldelningen.

Tilldelning av rätter till företag med råvarurelaterade utsläpp

Konjunkturinstitutet avstyrker delegationens förslag om särskild tilldelning av rätter till företag med råvarurelaterade utsläpp. Skälet är att särbehandling av företag eller branscher kan skapa incitament för strategiskt beteende genom att företagen väljer att behålla höga utsläppsnivåer och många utsläppsrätter för att få en stor tilldelning av rätter i framtiden. Institutets uppfattning är att bränsle- relaterade och råvarurelaterade utsläpp i princip bör likabehandlas vid tilldelningen av utsläppsrätter.

Det faktum att det är tekniskt svårt och ekonomiskt kostsamt att reducera koldioxidutsläpp i dessa företag, innebär endast att marginalkostnaden för att minska koldioxidutsläppen är hög i dessa verksamheter. Företag med höga kostnader för att minska utsläppen kan köpa utsläppsrätter av företag med låga kostnader, vilket utredningen också konstaterar redan på första sidan i sammanfattningen. Detta är därför inte i sig ett skäl för särbehandling vid tilldelning av utsläppsrätter.

Risken för att produktionen i branscher med råvarurelaterade utsläpp flyttar utanför Europa anförs i utredningen som ett skäl för att tilldela dessa företag extra utsläppsrätter. Särbehandling av företag med råvarurelaterade utsläpp vid tilldelningen utgör emellertid inte någon garant för att produktionen i de energintensiva företagen stannar inom landet, eftersom företagen kan sälja rätterna till företag i andra länder. Tilldelningen påverkar inte företagets marginalkostnader och marginalintäkter i produktionen, utan utgör endast en förmögensöverföring. Tilldelningen påverkar därmed inte heller företagets lokaliseringsbeslut. Det går därför inte att skapa incitament för att produktionen behålls inom Sverige genom storleken på tilldelningen av utsläppsrätter. Konjunkturinstitutet anser det inte troligt att den föreslagna extratilldelningen av utsläppsrätter till företag med råvarurelaterade utsläpp kommer att få betydelse för huruvida de aktuella branscherna kommer att behålla produktionen inom landet.

Institutet noterar att incitamenten till utflyttning av företag kan förändras till följd av handel med utsläppsrätter genom priset på rätterna och ett (eventuellt) slopande av koldioxidskatten. Om koldioxidskatten slopas ökar incitamenten för utflyttning av verksamheter bara om det gäller att 1) priset på utsläppsrätter överstiger den nuvarande koldioxidskatten och samtidigt, 2) det aktuella företaget konkurrerar på en marknad utanför länder som signerat Kyotoavtalet. I övriga fall, där marknaden involverar länder utanför EU som undertecknat Kyotoavtalet, eller länder inom EU som ingår i handelssystemet, eller om priset på utsläppsrätter understiger koldioxidskatten kan skillnaderna i marginalkostnader för svenska företag och konkurrerande företag utomlands tänkas antingen öka eller minska. Incitamenten för utflyttning kan i dessa fall också tänkas öka eller minska. I den mån marknaden är inom handelssystemet, minskar incitamenten till utflyttning. Det är därför, enligt institutets mening, inte självklart att ändrade incitament till utflyttning utgör ett problem överhuvudtaget.

Tilldelning av rätter till nytillträdande anläggningar

Konjunkturinstitutet avstyrker vidare utredningens förslag att tilldela utsläppsrätter till nytillträdande anläggningar utifrån genomsnittliga utsläpp per producerad enhet i branschen alternativt att göra en individuell prövning av enskilda anläggningar. Institutet anser det olämpligt att utgå från genomsnittliga utsläpp för samtliga anläggningar, både nyare och äldre. Institutet anser också att individuell prövning av enskilda anläggningar, som föreslås som alternativ, skapar incitament för företag att planerar nya anläggningar på ett sådant sätt att de ger upphov till onödigt höga utsläpp. Detta kan leda till ekonomisk ineffektivitet. Konjunkturinstitutet anser därför att man vid tilldelning av rätter till nytillträdande anläggningar bör utgå från exempelvis genomsnittet för den hälften av de

existerande anläggningarna som har de lägsta utsläppen. Vidare bör samma kriterier tillämpas på alla anläggningar inom en bransch.

Relationen mellan handel med utsläppsrätter och andra styrmedel

Delegationen föreslår att möjligheten att föreskriva gränsvärden för utsläpp av koldioxid från anläggningar liksom att föreskriva om användning av fossila bränslen skall slopas för de anläggningar som ingår i den handlande sektorn. Detta förslag motiveras av handelsdirektivet krav. Delegationen avstår från att ta ställning till huruvida andra styrmedel som påverkar koldioxidutsläppen, som krav på energieffektivitet eller på förnybara energikällor och koldioxidskatten ska behållas eller inte.

Handel med utsläppsrätter och andra styrmedel med styrande effekt på koldioxidutsläppen

Konjunkturinstitutet anser att det finns starka skäl att vidare utreda de ekonomiska aspekterna av dessa frågor. Flera faktorer påverkar huruvida det är samhällsekonomiskt motiverat att behålla existerande styrmedel som medför ökade marginalkostnader för koldioxidutsläpp i den handlande sektorn, som reglering av energieffektivitet, användning av förnybara energikällor och koldioxidutsläpp på faktiska utsläpp. Av betydelse är bland annat huruvida tilldelningen av rätter eller de faktiska utsläppen skall avräknas mot det nationella målet. Vidare spelar det roll, i vilken grad andra länder anpassar styrmedlen för de icke-handlande sektorerna i förhållande till den handlande sektorns tilldelning/åtgärder. I följande resonemang antas att andra länder håller icke-handlande sektors tilldelning/styrmedel konstanta. Resonemanget inriktas istället på betydelse av hur det nationella målet formuleras, och vilket betydelse detta har för andra styrmedel.

Institutet menar att om tilldelningen av utsläppsrätter avräknas mot det nationella målet, saknas ekonomiska skäl att behålla andra styrmedel som syftar till att minska koldioxidutsläppen. Ytterligare minskning av den handlande sektorns utsläpp i Sverige genom andra styrmedel betraktas med den måldefinitionen inte som en faktisk minskning av svenska utsläpp. Den totala handlande sektorns utsläpp i EU minskar inte heller. I detta fall är det istället den totala tilldelningen av rätter till den handlande sektorn i Sverige som har betydelse för klimatpolitikens kostnadseffektivitet. Idag är exempelvis marginalkostnaden för hushållen i Sverige väsentligt högre än för den handlande sektorn. Denna skillnad i marginalkostnad kan minskas med en reducerad tilldelning av utsläppsrätter till den handlande sektorn, vilket medför att exempelvis hushållens utsläpp kan tillåtas öka i motsvarande grad. Nettoeffekten blir en sänkt kostnad för att nå det svenska klimatmålet. Denna kostnadsminskning kan vägas mot höjda marginalkostnader för koldioxidåtgärder för den handlande sektorn i EU till följd av att det totala antalet rätter reduceras och att priset på rätter därmed ökar något.

Om, å andra sidan, man väljer att avräkna de faktiska utsläppen mot det nationella målet kan slutsatserna bli annorlunda. Också i detta fall kan man väga två olika typer av effektivitetsföruster mot varandra. Den ena är den effektivitetsförlust som uppstår på EU-marknaden för utsläppsrätter om Sverige reglerar utsläpp från den handlande sektorn hårdare genom att behålla andra styrmedel

Svenska marginalkostnader för åtgärder i den handlande sektorn blir då högre än marginalkostnader i andra länder, medan utsläppsmängden från den handlande sektorn i EU förblir konstant. Den andra är den effektivitetsförlust som finns inom landet till följd av skillnader i marginalkostnad för åtgärder i icke-handlande sektorer och handlande sektor. Marginalkostnaden för hushållen är, som nämnts, väsentligt högre än för den handlande sektorn. Denna effektivitetsförlust minskar om Sverige reglerar utsläpp från den handlande sektorn inom landet hårdare genom att behålla andra styrmedel som har styreffekt på koldioxidutsläppen för den handlande sektorn. I detta fall kan utsläppen från hushållen ökas i en grad som motsvarar effekten av dessa styrmedel, varvid kostnaderna för att nå det nationella målet kan sänkas.

Handel med utsläppsrätter och statsfinansiella intäkter

Konjunkturinstitutet är positivt till att man beskattar tilldelningen av utsläppsrätter. Eftersom rätterna har ett förmögenhetsvärde, anser institutet det olämpligt att staten fördelar dem gratis. Alternativet är, som delegationen beskriver, att höja andra skatter eller införa nya för att hålla förslaget statfinansiellt neutralt. Skattehöjningar på andra områden riskerar i många fall att vara snedvridande på konsumtion och produktion. Nivån på en fiskal skatt på rätterna bör inte överstiga det väntade priset på utsläppsrätter. I den mån en skatt på tilldelningen minskar efterfrågan på tilldelning av utsläppsrätter, anser institutet att detta inte är något problem i sig. En minskad tilldelning av rätter till den handlande sektorn i Sverige kan göra att motsvarande ökning av utsläppen kan tillåtas exempelvis från hushållen. På grund av de höga marginalkostnaderna för koldioxidminskningar i hushållen kan kostnadseffektiviteten i den svenska klimatpolitiken öka om tilldelningen till den handlande sektorn minskas. Detta resonemang förutsätter att det är tilldelningen av rätter som avräknas mot det nationella målet.

Auktioner

Konjunkturinstitutet anser vidare att man bör sträva efter att så snart som möjligt övergå till att fördela rätterna med hjälp av ett auktionssystem. Auktionssystemet har fördelen att generera intäkter till staten utan att verka snedvridande på de ekonomiska incitamenten. Vidare undviker man i stor utsträckning problematiken med den förmögenhetsöverföring som gratistilldelningen innebär, som exempelvis genom de incitament gratistilldelningen ger till strategiskt beteende från företag när det gäller utsläppsmängder och redovisning av teknisk och ekonomisk information i samband med tilldelningen av utsläppsrätter. Auktioner kan också bidra till att snabbt skapa information om priset på rätter, varför den handlande sektorns transaktionskostnader för att söka information om efterfrågan och utbud kan minskas.

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

Ingemar Hansson

Katarina Elofsson