



YTTRANDE
2 maj 2013
Dnr. 6-18-13

Näringsdepartementet
103 33 Stockholm

Remiss av Energimyndighetens rapport Implementering av artikel 7 i energieffektiviseringsdirektivet – Energimyndighetens beräkningar och förslag med kompletteringar, samt Finansdepartementets promemoria Bensin- och dieselkonsumtion i Sverige – ekonometriska skattningar av priselasticiteter (dnr N2013/602/E, Fi2013/1123)

SLUTSATSER

- Konjunkturinstitutet är tveksamt till energieffektiviseringsmål eftersom de inte styr direkt mot miljöproblem och har visats fördyra klimatpolitiken.
- Därför bör energisparbetinget vara i nivå med direktivets minimikrav. Konjunkturinstitutets tolkning är att ett lägre beting än det föreslagna möjligen skulle kunnat vara förenligt med direktivet.
- Det är olyckligt att det blir ännu fler energieffektiviseringsmål. Hur energieffektiviseringsmålen förhåller sig till varandra bör utredas.
- Det föreslagna energisparbetinget är inte uppföljningsbart. Det kan vara förenligt med vilken energianvändning som helst. Givet att Sverige måste ha ett energisparbeting är det viktigt att detta kan utvärderas.
- Beräkningsmetoderna för styrmedlens effekter är oklara. Konjunkturinstitutet bedömer att Energimyndigheten underskattar effekterna av skatterna medan effekten av andra styrmedel överskattats.
- Styrmedel bör ta sin utgångspunkt i existerande marknadsmisslyckanden. På energieffektiviseringsområdet kan det handla om informationsrelaterade problem på efterfrågesidan.

BEDÖMNINGAR OCH FÖRSLAG OM ETT KUMULATIVT ENERGISPARBETING FÖR PERIODEN 2014-2020

Artikel 7 ställer krav på att energieffektiviseringsstyrmedel införs. Kravet gäller införande av kvotplikt (att energibolag åläggs att genomföra energieffektiviseringsåtgärder som genererar energibesparingar hos slutanvändare). Medlemsstaterna kan välja att införa andra styrmedel om det går att visa att de har samma effekt. Den sparade energimängden ska ackumulerat år 2020 uppgå till minst 1,5 procent nya besparingar per år. Minimikravet i direktivets artikel 7 är alltså att med styrmedel uppnå minst 1,5 procent nya besparingar per år. Energimyndigheten föreslår ett energisparbeting på 75,6 TWh under perioden 2014-2020.

Fler mål bidrar inte till ökad effektivitet

Det övergripande målet i energieffektiviseringsdirektivet är att unionens primära energianvändning ska minska med 20 procent till 2020 jämfört med prognos enligt artikel 1. Detta resulterar i att energianvändningen i unionen år 2020 inte ska vara högre än 1474 Mtoe primärenergi eller 1078 Mtoe slutlig energi artikel 3. Direktivet ger en möjlighet för medlemsstaterna att anta energieffektivitetsmål grundat på primär eller slutlig energianvändning, primär eller slutlig energibesparing eller energiintensitet.

Sverige har sedan tidigare valt att införa ett energieffektiviseringsmål, som innebär att energiintensiteten mätt som tillförd energi/BNP ska minska med 20 procent till 2020. Flera analyser, däribland Energimyndighetens senaste långsiktsprogno över energianvändningens utveckling, visar på att detta mål kan bli svårt att nå med befintliga styrmedel.

Konjunkturinstitutet anser att det inte är klarlagt hur energisparbetinget kopplar till vare sig EUs eller Sveriges energieffektiviseringsmål. Energieffektivisering är inte synonymt med minskad energianvändning på grund av rekyleffekten, vilken innebär att intäkterna av minskad energianvändning används till ökad energianvändning i samma, eller någon annan del, av ekonomin. Det är därför motiverat att noggrant analysera vad en ackumulerad besparing på 75,6 TWh slutanvänd energi under sju år innebär i termer av minskad energianvändning och minskad energiintensitet mätt som tillförd energi/BNP.

Bristande konsekvensanalyser döljer kostnader

Regeringen har i prop. 2008/09:163 poängterat att ”energieffektivisering ska bedömas utifrån ett systemperspektiv. Detta innebär att den nytta som uppnås i form av mindre resursförbrukning och mindre miljöpåverkande utsläpp och på sikt också lägre kostnader ska ses som det egentliga syftet med energieffektivisering. Effektivisering i sig ska inte uppfattas som det egentliga målet.” (Konjunkturinstitutets kursivering)

Studier har visat att Kommissjonen i sina konsekvensanalyser systematiskt underskattar alternativkostnaderna för de styrmedel som föreslås. Detta gör att energieffektiviseringsåtgärder är mer kostsamma än vad som görs gällande. Konjunkturinstitutet har visat att Sveriges energieffektiviseringsmål fördrar klimatpolitiken.

Konjunkturinstitutet menar att bristen på konsekvensanalyser av god kvalitet är särskilt allvarlig eftersom lägre kostnader är ett egentligt syfte med energieffektiviseringspolitiken.

Frågetecken för hög ambitionsnivå enligt artikel 7

Mot bakgrund av att föreslaget energisparbeting riskerar att minska effektiviteten och att bli kostsamt vore det rimligt med en ansats som inte skruvar upp ambitionen i

energisparbetinget utöver vad direktivet kräver om det inte kan visas att nyttorna överstiger kostnaderna.

Enligt artikel 7 i Energieffektiviseringsdirektivet ska varje medlemsstat inrätta ett kvotpliktssystem, eller motsvarande, som år 2020 genom ackumulerad energibesparing i slutanvändningsledet uppnår ett mål. Detta mål ska åtminstone motsvara *nya besparingar* varje år från den 1 januari 2014 till och med den 31 december 2020 på 1,5 procent av den energi som säljs årligen till slutanvändare från alla energidistributörer eller alla företag som säljer energi i detaljistledet, som genomsnitt för den senaste treårsperioden före den 1 januari 2013.

Enligt Energimyndigheten ska betinget räknas kumulativt. Myndigheten menar vidare att endast *nya åtgärder* får räknas. Det årliga betinget ska, enligt Energimyndigheten, uppgå till 1,5 procent vilket motsvarar 2,7 TWh per år. Utifrån detta räknas det kumulativa betinget fram, vilket innebär att de ackumulerade effekterna ska uppgå till 75,6 TWh totalt under perioden 2014-2020.

Konjunkturinstitutets tolkning är att ett lägre beting än det föreslagna möjligen skulle kunnat vara förenligt med direktivet, genom en bokstavigare tolkning. Ackumulerade besparingar år 2020 bestäms av att de ska motsvara 1,5 procent nya besparingar årligen. Konjunkturinstitutet har inte utifrån tillgänglig information kunnat läsa in att direktivet ställer krav på att de ackumulerade besparingarna ska beräknas över hela perioden 2014-2020. Med denna bokstavigare tolkning skulle kravet för Sveriges del uppgå till 2,7 TWh årligen, vilket ackumulerat år 2020 blir 18,9 TWh. Detta vore en lägre ambitionsnivå än Energimyndighetens energisparbeting (givet Energimyndighetens valda basvärde på 180 TWh).

Beräknade effekter på enbart bensin och diesel, enligt bifogad PM, hade varit tillräckliga för att uppnå de årliga besparingar som krävs enligt artikel 7 på 1,5 procent. De årliga effekterna på energianvändningen ligger mellan 7,09 TWh och 9,46 TWh och överstiger därmed, med marginal, det valda årliga betinget på 2,7 TWh. Även den beräkning, utan korspriselasticiteter, som myndigheten gjort räcker för att nå det bindande kravet på 1,5 procent nya besparingar varje år.

Konjunkturinstitutet ställer sig i sammanhanget frågande till varför, och vilken betydelse det får att Energimyndigheten i kap 2.2 Beräkningsförutsättningar enligt artikel 7 anger att energieffektiviserings*åtgärderna* som får tillgodoräknas måste vara nya medan direktivet anger att energibesparingarna måste vara nya. Konjunkturinstitutet anser att definitioner och begrepp bör definieras klarare. Oklarhet om vad man vill uppnå gör det svårare att införa effektiva styrmedel.

BEDÖMNINGAR OCH FÖRSLAG BETRÄFFANDE EFFEKTER AV STYRMEDEL INKLUSIVE ENERGI- OCH KOLDIOXIDSKATT

Oklart hur effekter av styrmedel beräknats

Hur Energimyndigheten uppskattar effekter från styrmedlen är oklart. Med största sannolikhet är effekterna av vissa styrmedel, t.ex. energirådgivningen, överskattade eftersom beräkningarna ofta utgår från styrmedlens potential för energibesparing och inte fullt ut tar hänsyn till att styrmedel samverkar och att vissa åtgärder skulle genomförts även utan styrmedel. Konjunkturinstitutet bedömer att skatternas effekter har underskattats i förhållande till andra styrmedels effekter, vilket stöds av Finansdepartementets bilagda promemoria och även av andra studier.

Direktivet anger att besparingar till följd av energieffektiviseringsåtgärder ska normaliseras för yttre faktorer. Det hade varit önskvärt med en tydligare genomgång av principer för beräkningarna och relaterat detta till de definitioner och beräkningsprinciper som anges i direktivet. Detta inbegriper att redovisa i vilken utsträckning och på vilket sätt rekyleffekter ingår i beräkningarna. Framställningen hade också vunnit på en tydligare redovisning av vilka antaganden som gjorts om vad som hade hänt utan styrmedel, det vill säga vilket referensscenario som använts.

Konjunkturinstitutet kan konstatera att effekter av flera styrmedel, däribland EUETS, som är ett av de uttalade styrmedel som enligt regeringen ska bidra till energieffektivisering inte har tagits med.

Energi- och koldioxidskatterna

Med effektiva styrmedel för att nå det mål som direktivet kräver, kan kostnaderna för måluppfyllelse begränsas. Det är väl belagt att skatteinstrumentet har förmåga att vara ett kostnadseffektivt instrument för att styra resursanvändningen. En kostnadseffektiv energiskatt baseras på energiinnehåll och är lika hög för alla energibärare och användningsområden, med följd att energi effektiviseras bort där det är billigast, med hänsyn tagen till omgivande faktorer såsom graden av brist, värdet av nyttan och kostnaden för alternativet.

Idag varierar energiskatten mellan 0,005 kr/kWh och 0,294 kr/kWh på el, mellan 0,17 kr/kWh för diesel och 0,34 kr/kWh för bensin och mellan 0,024 och 0,08 kr/kWh för uppvärmningsbränslen. I vissa användningsområden är skatten helt nedsatt, t.ex. för hjälpel vid elframställning och vissa industriella processer. Avdrag får göras t.ex. för el för upprätthållande av nätets funktion. Skattens utformning indikerar att det finns energieffektiviserande åtgärder att göra till låg kostnad inte minst i industrin och inom elproduktion/distribution. Om det behövs en hög skatt för att åstadkomma målet, såsom Energimyndigheten skriver på sidan 35, är det ett tecken på att kostnaden för att nå målet är hög.

Eftersom styrmedel, som skatter och information, samverkar är det svårt att särskilja enskilda styrmedels effekter. Förutom att effekten av oförändrad energirådgivning redan ingår i den beräknade effekten av skatterna, så bedömer Konjunkturinstitutet att det är osannolikt att energirådgivningen skulle nå hälften av den effekt som skatterna har under perioden. Energirådgivningens effekt beräknas som antalet kontakter med rådgivare samt energibesparande råd. Detta är en överskattning eftersom konsumenterna reagerar på högre energipriser via energi- och klimatskatter och söker råd för att få tips om hur de ska energieffektivisera. Samverkans effekter mellan skatter och rådgivning kan inte enbart räknas till energirådgivning.

Konjunkturinstitutet konstaterar att skattningarna i Energimyndighetens rapport och i Finansdepartementets promemoria leder till mycket skilda resultat. För transportsektorn räknar Energimyndigheten fram knappt 1,68 TWh per år (ackumulerat 11,8 TWh år 2020) medan promemorian räknar fram en betydligt högre effekt (ackumulerat 57 TWh år 2020). Energimyndighetens resultat är underskattningar i jämförelsen med promemorian. Promemorian har, genom uppdraget, avgränsats till ”empiriska skattningar av efterfrågeelasticiteter på bensin och diesel”, dvs effekter i transportsektorn. Därmed kan effekter inom sektorerna ”bostäder och service” eller ”industri” inte jämföras.

Näringslivspaketet

För att öka näringslivets energieffektivisering föreslår Energimyndigheten en förlängning av programmet för energieffektivisering (PFE) för energiintensiv industri. Kon-

konjunkturinstitutet har visat att rekyleffekten är särskilt stor om energieffektiviseringen sker i energintensiv produktion och om den subventioneras, som med PFE. Detta finns inte med i Energimyndighetens beräkningar av PFE. Inte heller berörs om åtgärderna kan åstadkommas utan PFE. Energiintensiva företag har redan starka incitament att energieffektivisera. Dessutom är det svårt att se vilka mervärden en upprepning av programmet period efter period skulle kunna föra med sig; energiledningssystemen är redan på plats och färre åtgärder kommer rimligen att vara lönsamma.

Konjunkturinstitutet har visat att kostnadseffektiviteten i skattesystemet har ökat sedan nedsättningarna minskat och det gjorts mer likformigt. Styrmedel som innebär höjningar av energiskatter för att sedan ge nedsättningar för företag som går med i programmet, riskerar att leda till sämre kostnadseffektivitet. Studier visar också att förekomsten av asymmetrisk information mellan företag och myndigheter hämmar effektiviteten hos frivilliga avtal – och stärker istället argumentet för att använda ekonomiska styrmedel.

Fastighetspaketet inklusive nätverken BeBo och BELOK

Frivilliga avtal fungerar bäst då det finns en gemensam osäkerhet om de problem som ska lösas. Alla inblandade aktörer har då lika starka incitament att vidta åtgärder för att minska osäkerheterna kring olika insatser och dessas kostnad. Detta inte minst sedan information (såsom kring ny teknisk kunskap) kan utgöra en kollektiv nytta. I detta avseende skulle nätverk såsom BELOK innebära att informationen spillas över till andra aktörer i nätverket - utan att incitamenten att erhålla informationen blir för låga. Precis som i fallet med andra styrmedel, är referensscenariot viktigt för att avgöra nettoeffekterna av frivilliga avtal. Konjunkturinstitutet menar att det tydligare kunde framgå vilket referensscenario man valt och varför, liksom vad man antagit om samverkan med andra styrmedel.

BEDÖMNINGAR OCH FÖRSLAG TILL NYA OCH/ELLER UTVECKLADE STYRMEDEL FÖR ATT NÅ KUMULATIVT ENERGISPARBETING FÖR PERIODEN 2014-2020

Nationalekonomisk teori utgår ifrån att miljöpolitiken bör identifiera marknadsmisslyckanden och internalisera dessa. Flera av marknadsmisslyckandena är redan internaliserade, främst genom klimatpolitiken. Hur mycket energianvändningen skulle förändras om återstående marknadsmisslyckanden skulle internaliseras är inte klarlagt.

De problemområden som man kan anta har hämmande inverkan på effektiviteten i energianvändningen är förhållandevis väl kartlagda. Utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv är de viktigaste policylärdomarna att så långt som möjligt utnyttja och effektivisera marknadens prissignaler, samtidigt som olika informativa styrmedel ger stöd för aktörerna att fatta rationella beslut. Regleringar av olika slag (t.ex. byggnormer, produktstandards) kan också bli aktuella, speciellt om dessa kan kopplas till förekomsten av beteendemässiga misslyckanden. Även stöd till FoU kan motiveras av samhällsekonomiska skäl.

Energimyndigheten räknar ut stora effekter av kommunal energi- och klimatrådgivning, men anser inte att dessa är möjliga att tillgodoräkna enligt bestämmelserna i artikel 7. Istället föreslås ett frivilligt avtal mellan energibolag och hushåll. Energimyndigheten har inte visat hur de marknadsmisslyckanden som föreligger hanteras bättre genom dessa frivilliga avtal än av andra styrmedel såsom objektiv rådgivning i offentlig regi. Myndigheten har heller inte lagt fram någon ny information om marknadsmisslyckanden som ger stöd för kreditgarantier, eller om varför det är motiverat med fortsatta och eventuellt utökade nedsättningar av skatter för industrin.

För största möjliga samhällsekonomisk effektivitet menar Konjunkturinstitutet slutligen att det finns starka skäl till inte utvärdera energieffektiviseringsstyrmedel på basis av hur mycket energi de sparar. De bör istället utvärderas utifrån deras förmåga att korrigera befintliga marknadsmisslyckanden. Det skulle betyda att informationsstyrmedel inte utvärderas utifrån hur mycket energi de sparar utan utifrån dess förmåga att tillhandahålla objektiv och relevant information. Det innebär att styrmedlets effektivitet bör bedömas utifrån *hur välinformerade* beslut konsumenterna kunnat fatta, snarare än *vilka* beslut de fattat.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Mats Dillén. Föredragande har varit Therése Karlsson.

Mats Dillén

Therése Karlsson