



## **FÖRDJUPNINGSPM**

Nr 21. 2013

Energieffektivisering och kommunala särkrav  
– kommentarer till konsekvensutredningen

Av Eva Samakovlis och Anna Mansikkasalo

# Innehåll

1	Bakgrund	3
2	Slutsatser och kommentarer	3
2.1	Slutsats 1	3
2.2	Slutsats 2	3
2.3	Slutsats 3	4
2.4	Slutsats 4	4
2.5	Slutsats 5	5
2.6	Slutsats 6	5
3	Referenser	6

# 1 Bakgrund

Med anledning av det lagförslag som syftar till att förbjuda kommuner att ställa ”särkrav” på tekniska egenskaper på byggnadsverk har Professor Runar Brännlund vid Umeå Universitet gjort en konsekvensutredning som ska ligga till grund för Socialdepartementets promemoria om lagändringar. Socialdepartementet har sedan bitt Konjunkturinstitutet att lämna några korta kommentarer till de resonemang som förs och till de slutsatser som görs av Brännlund. Vi lämnar således inte kommentarer på de utredningar eller analyser som föranlett Brännlunds promemoria. Vidare beaktar vi inte eventuella problem med att lagstifta bort särkrav när vi i Sverige har kommunalt självstyre.

## 2 Slutsatser och kommentarer

Konjunkturinstitutet instämmer helt i den analys som Brännlund gör. Brännlunds analys utgår från ett samhällsekonomiskt angreppssätt, detta angreppssätt är också utgångspunkten för Konjunkturinstitutets miljöekonomiska analyser. Nedan listas de slutsatser som Brännlund drar (i kursiv text) tillsammans med Konjunkturinstitutets kommentarer.

### 2.1 Slutsats 1

*Krav på energieffektivisering i syfte att minska utsläppen av koldioxid är ineffektivt och leder till en fördyring av klimatpolitiken. Om målet är att minska utsläppen av koldioxid så räcker det med att ha ett mål för dessa och använda direkta incitamentsbaserade styrmedel som koldioxidskatt och utsläppsrätter. Ytterligare styrmedel, i form av energieffektiviseringskrav, minskar effekten av dessa styrmedel och gör att målet nås till högre kostnad.*

Införandet av energieffektiviseringsmål, och även förnybarhetsmål, kan uppfattas som naturligt med tanke på den koppling som finns mellan energianvändning och utsläpp av växthusgaser. Men sådana mål innebär restriktioner för styrningen mot klimatmålet, det vill säga krav på i vilken omfattning minskad energiförbrukning respektive bränslekonvertering ska användas för att uppnå klimatmålet. Konjunkturinstitutets analys till Expertgruppen för miljöstudier visar att energieffektiviseringsmålet fördyrar klimatpolitiken med 3 miljarder kronor (Broberg, Forsfält och Östblom, 2010). Sverige bör därför verka inom EU för att separera energipolitiken från klimatpolitiken, inte gå längre med nationella mål för energieffektivisering än vad som krävs på EU-nivå och därmed inte tillåta kommunala energieffektiviseringskrav. I OECD:s utvärdering av svensk klimatpolitik dras samma slutsats (OECD, 2011 sidan 122).

### 2.2 Slutsats 2

*Energieffektiviseringskrav inom boende- och byggsektorn leder inte till mindre utsläpp av koldioxid. Skälet är att energiomvandlingssektorn ingår i EU-ETS. Eventuellt minskade utsläpp av svenska energiproducenter innebär endast en omfördelning av utsläpp.*

Det är en riktig iakttagelse som Brännlund gör att minskade utsläpp av svenska energiproducenter endast innebär en omfördelning av utsläppen inom EU-ETS och där-

med påverkas inte de totala utsläppen. Brännlunds analys fokuserar på klimatpolitiken – där internalisering av negativa externa effekter, i form av växthusgaser, är centralt.

Det kan emellertid, i samband med energianvändning, finnas andra marknadsmisslyckanden som kan motivera politisk styrning. Brännlund betraktar andra marknadsmisslyckanden som mer generella och således ”knappast unika för energimarknaderna” (s. 6). Andra marknadsmisslyckanden kan exempelvis vara informationsproblem förknippade med energieffektiviserande åtgärder (Sorell m.fl. 2004). Detta eftersom det finns en skillnad mellan ”energi” respektive ”energieffektivisering” - där energi är en homogen produkt, för vilken informationen är god och inköpen är frekventa. Energieffektiviserande tjänster däremot är mer heterogena, inhandlas mindre frekvent och där informationen kan vara sämre. Viktigt i sammanhanget är att skilja på marknadsmisslyckanden och barriärer, eftersom endast marknadsmisslyckanden motiverar politisk styrning. Dessutom ges inte skäl för styrning bara för att ett marknadsmisslyckande har identifierats utan misslyckandets omfattning måste ställas i proportion till kostnaden för att eliminera det. Den empiriska forskningen visar inget stöd för att informations- eller beteendemisslyckanden skulle vara stora (se exempelvis Mansikkasalo och Söderholm 2013 a; b).

## 2.3 Slutsats 3

*Energieffektiviseringskrav inom boende- och byggsektorn leder inte nödvändigtvis till minskad energiförbrukning i sambället i stort. Skälet är att en effektivisering inom en sektor frigör resurser som används i någon annan sektor med ökad energiförbrukning som följd.*

Energieffektivisering är inte synonymt med minskad energianvändning på grund av rekyleffekten, som innebär att energivinster används till ökad energianvändning. Rekyleffekten kan delvis eliminera syftet med styrmedlen. Konjunkturinstitutet har visat att rekyleffekten är särskilt stor om energieffektiviseringen sker i energiintensiv produktion och om den subventioneras (Konjunkturinstitutet, 2012). Rekyleffekten riskerar att vara stor där energianvändningen och den potentiella energibesparingen är stor. Analyser över den rekyleffekt som följer av kommunala särkrav inom boende- och byggsektorn finns inte, vad vi känner till. Men vetskapen om att rekyleffekten existerar är ett tillräckligt skäl för att försöka begränsa dess storlek. Att ta rekyleffekten på allvar innebär en analys av nettoeffekten av styrmedel för energieffektivisering och en jämförelse med alternativa strategier för att nå klimat- och energipolitiska mål.

## 2.4 Slutsats 4

*Kommunala särkrav i bygg- och planeringsprocessen avseende byggnaders energieffektivitet är ineffektivt och leder enbart till en fördyring av byggandet. De marknadsmisslyckanden man sägs vill komma åt, informationsbrister, globala externa effekter (klimat) och teknikutveckling, kan man inte åtgärda med lokala eller regionala åtgärder. Tvärtom, den typen av marknadsmisslyckanden måste åtgärdas på minst nationell nivå.*

Om det finns marknadsmisslyckanden i form av informationsproblem som kan motivera politisk styrning borde inte dessa informationsproblem, precis som Brännlund

fastslår, skilja sig åt mellan kommuner. En fragmenterad politik i form av kommunala särkrav främjar då inte kostnadseffektiviteten i politiken.

Inom energiområdet råder det en begreppsförvirring, vilket i värsta fall kan få negativa konsekvenser för politiken. Marknadshinder/barriärer innebär förhållanden som på något sätt hindrar energieffektivisering medan marknadsmisslyckanden genererar en ekonomisk ineffektiv nivå på energianvändningen (Söderholm, Ejdemo och Nilsson, 2010). Det är endast marknadsmisslyckanden som kan motivera politisk styrning.

## 2.5 Slutsats 5

*En ”stoppbestämmelse” för kommunala särkrav som föreslås i Byggekravsutredningen ter sig därmed rimlig ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Kommunala särkrav vad gäller energiåtgång etc. är fördyrande, samtidigt som nyttan är obefintlig, eller till och med negativ.*

Förekomsten av en disaggregerad målstruktur, i form av regionala eller kommunala särkrav, innebär avsteg från kostnadseffektiviteten eftersom man då frångår principen om att de mest effektiva åtgärderna bör väljas ut (Konjunkturinstitutet, 2012). I Sverige förekommer exempelvis regionala klimatmål som kommunerna satt upp vilket försämrar klimatpolitikens kostnadseffektivitet.

Vår bedömning är att om syftet är att bidra till klimatmålet så är kommunala särkrav ett ineffektivt styrmedel, som inte påverkar de totala utsläppen och fördyrar klimatpolitiken. Om syftet är att minska energianvändningen så finns det andra styrmedel som utgör ett bättre alternativ, som exempelvis energiskatten.

## 2.6 Slutsats 6

*En effektiv klimat- och energipolitik ska bygga på generella styrmedel som är incitamentsbaserade och angriper själva problemet. Bra exempel är koldioxidskatten och EU:s system för handel med utsläppsrätter (EU-ETS). Forskningen visar entydigt att prissignalen är viktig för konsumenters beteende, och att den svenska skatten på el varit starkt bidragande till en effektivisering av elanvändandet i boende- och servicesektorn. Det betyder att om man av något skäl vill minska elanvändandet så är skatten effektiv.*

Kärnan i en kostnadseffektiv klimatpolitik är att prissätta koldioxidutsläppen enhetligt. Det viktigaste instrumentet i EU:s klimatpolitik är EU ETS som minskar utsläppen i den handlande sektorn till lägst kostnad. Koldioxidskatten, som är det viktigaste styrmedlet för sektorer utanför EU ETS, prissätter utsläppen och har bra förutsättningar att vara kostnadseffektiv. Energiskatten har tidigare varit enbart fiskal, men i regeringens proposition (2009/10:41) uttrycks att energiskatten i högre grad bör bli resursstyrande för att målen för förnybar energi och energieffektivisering ska kunna nås. Stigande energipriser leder till energieffektiviseringar (se till exempel Mansikkasalo och Söderholm 2013a;b). Om målet med energiskatten enbart var minskad energianvändning skulle det vara kostnadseffektivt med samma skattesats per energienhet för alla bränslen och alla användare. Men målet för energipolitiken är att minska energintensiteten i BNP, det vill säga kvoten mellan energianvändning och BNP. Detta komplicerar analysen av hur energieffektiviseringsmålet ska nås kostnadseffektivt.

### 3 Referenser

- Broberg, T., T. Forsfält, G. Östblom (2010) Målet för energieffektivisering fördyrar klimatpolitiken. Rapport till Expertgruppen för miljöstudier 2010:4.
- Brännlund, R. (2013) Energieffektivisering och kommunala särkrav, behövs det?, PM till Socialdepartementet.
- Konjunkturinstitutet (2012) Miljö, ekonomi och politik 2012.
- Mansikkasalo, A. och P. Söderholm (2013a), Why Are Some Firms More Energy Intense than Others? Management Practices and Energy Prices in Swedish Process Industries, artikel i doktorsavhandling, Nationalekonomiska enheten, Luleå tekniska universitet.
- Mansikkasalo, A och P Söderholm (2013b), Voluntary Agreements for Industrial Energy Use: Self-selection and Electricity Savings in the Swedish PFE Program, artikel i doktorsavhandling, Nationalekonomiska enheten, Luleå tekniska universitet.
- OECD (2011) OECD Economic Surveys Sweden, January 2011.
- Sorrell, S., E. O'Malley, J. Schleich, och S. Scott (2004). The Economics of Energy Efficiency. Barriers to Cost-Effective Investment, Edward Elgar, Cheltenham UK and Northampton, MA, US.
- Söderholm, P., T. Ejdemo och I. Nilsson (2010), Energieffektivisering och samhällsekonomi. Ekonomisk forskning om barriärer för en effektivare energianvändning, Rapport till Naturvårdsverket