



PM

Nr 23, 2014

Synpunkter på EU-kommissionens konsekvensanalys

Synpunkter på EU-kommissionens konsekvensanalys

SAMMANFATTNING

EU-kommissionen har tagit fram en konsekvensanalys för utformningen av det klimat- och energipolitiska ramverket till 2030. Konjunkturinstitutet har på uppdrag av regeringen granskat kommissionens analys. Sammanfattningsvis finner Konjunkturinstitutet att:

- Kommissionens mål på 40 procent för inhemska reduktioner baseras på antagandet om ett globalt agerande. Om omvärlden inte agerar skulle ett lägre inhemska mål vara kostnadseffektivt, det diskuteras inte i kommissionens analys.
- Ansvarsfördelning och inhemska utsläppsreduktion är inte synonymt. Rika länder bör ta ett större ansvar men det innebär inte att hela utsläppsreduktionen måste ske inom EU.
- Kommissionen analyserar inte handel med internationella krediter i det fall då omvärlden inte agerar och då vinsterna av internationell handel skulle vara större.
- Kommissionen visar att det är kostnadseffektivt att minska utsläppen inom EU:s utsläppshandelssystem (EU ETS) jämfört med i icke-handlande sektor.
- Kostnadseffektiva komplement som åtgärder för att binda kol i skog och mark, LULUCF, integreras inte i kommissionens analys. Trots att de betonar vikten av att inkludera alla sektorer i ekonomin.
- Kommissionen analyserar inte beteendeförändringar i jordbruket för att minska utsläppen på grund av att det finns marknadsbarriärer.
- Marknadsbarriärer elimineras kostnadsfritt i andra delar av ekonomin i kommissionens analys.
- Kommissionens analys visar att sysselsättningen ökar. Enligt nationalekonomisk forskning är miljöpolitikens nettoeffekt på sysselsättningen på lång sikt sannolikt liten och mest troligt noll.
- I kommissionens analys används skatteintäkterna, från den enhetliga prissättningen av koldioxid, till att sänka kostnaden för arbetskraft. Skatteväxling på EU-nivå är inte en långsiktig realistisk lösning.
- Kommissionen visar att mål för förnybar energi och energieffektivisering gynnar reduktioner av andra luftutsläpp.
- Negativa effekter från mål för energieffektivisering och förnybar energi på LULUCF, EU ETS och andra växthusgaser underskattas av kommissionen.
- Kostnaderna för mål för förnybar energi och energieffektivisering underskattas och ställs inte mot de intäkter som målen genererar i kommissionens analys.
- Kommissionen visar att utsläppsmålet är drivande för utbyggnaden av förnybar energi.
- Kommissionen visar att en kostnadseffektiv klimatpolitik, med endast utsläppsmål och enhetlig prissättning av koldioxid, ger låga BNP-effekter.

NATIONALEKONOMISKA PRINCIPER FÖR EN KOSTNADSEFFEKTIV KLIMATPOLITIK

Med en kostnadseffektiv klimatpolitik kan större utsläppsminskningar åstadkommas till samma kostnad. I den nationalekonomiska litteraturen finns det tydliga principer för hur en kostnadseffektiv klimatpolitik ska utformas. De viktigaste beståndsdelarna är att:

- Arbeta för internationell samordning av klimatpolitiken
- Sätta ett pris på utsläppen
- Främja forskning och utveckling
- Eliminera marknadsmisslyckanden på energiområdet

Viktiga klimatpolitiska styrmedel är således:

- Koldioxidskatt (108 öre/kg)
- EU ETS (10-15 öre/kg)¹
- Internationell utsläppshandel (8-10 öre/kg)²
- Stöd till forskning och utveckling
- Styrmedel som eliminerar marknadsmisslyckanden på energiområdet

Priset på de olika styrmedlen ger en indikation på var i ekonomin, eller genom vilka styrmedel, det är kostnadseffektivt att minska utsläppen. Även skogsbruk kan vara intressant för klimatpolitiken på grund av dess förmåga till nettoupptag av koldioxid. Studier visar att det på global nivå kostar mellan 2 och 28 öre per kg koldioxid att binda kol.³

NYTT REFERENSSCENARIO I KOMMISSIONENS ANALYS

I kommissionens analys presenteras ett nytt referensscenario. Det scenariot uppnår högre utsläppsreduktioner till 2030 (-32 procent jämfört med 1990) jämfört med det referensscenario som presenterades i EU:s färdplan 2050. Detta beror sannolikt till stor del på:

- Lägre BNP-tillväxt. I det nya referensscenario antas en tillväxt med 1,5 procent mellan 2010-2030 (jämfört med 2 procent i EU:s färdplan) och 1,4 procent mellan 2030-2050 (jämfört med 1,5 procent i EU:s färdplan).
- Högre oljepriser, framförallt till 2030, i jämförelse med antagandet i EU:s färdplan.

Referensscenario ska spegla utvecklingen utifrån redan beslutade styrmedel. Eftersom det tidigare referensscenario togs fram 2009 har beslut om nya styrmedel tillkommit, vilket får en effekt på energianvändning och utsläppsnivåer i det nya referensscenario. Ett exempel är EU:s utsläppskrav på nya personbilar som har ändrats från 130 gram per kilometer till 95 gram per kilometer från 2020, i och med nytt beslut i november 2013 (95 procent av alla nytillverkade bilar omfattas av 95 grams-kravet till 2020).

¹ Avser priset åren 2009-2011, vilket kan ge en mer rättvisande bild över den genomsnittliga prisnivån. Priset på utsläppsrätter i EU-ETS är lågt nu, 3-4 öre/kg, på grund av ett överskott av utsläppsrätter.

² Avser genomsnittspriset för svenska statens köp av utsläppskrediter från CDM-projekt under perioden 2002-2009. Nu är priset mycket lägre på grund av överskottet av utsläppsrätter inom EU-ETS.

³ Bygger på internationella uppskattningar av kostnader för att binda koldioxid i kolsänkor.

KOMMISSIONEN ANALYSERAR INHEMSKT UTSLÄPPSMÅL OM -40 PROCENT 2030

Kommissionens analys utgår från ett inhemskt utsläppsmål för 2030 på 40 procents reduktion jämfört med 1990. I så kallade alternativscenarier analyseras utsläppsmål mellan 35 och 45 procent.

Det inhemska utsläppsmålet baseras på tidigare konsekvensanalys i EU:s färdplan 2050, där 40 procent inhemska reduktioner till 2030 ansågs vara ett kostnadseffektivt delmål på väg mot 80 procent inhemska reduktioner till 2050.

I EU:s färdplan baserades målnivån 80 procent inhemska reduktioner till 2050 på antagandet om ett globalt agerande i linje med 2-gradersmålet. När omvärlden också agerar för att reducera utsläppen kommer reduktionskostnaderna gradvis att utjämnas mellan regioner och vinsterna av internationell utsläppshandel troligtvis begränsas. I EU:s färdplan gjordes bedömningen att endast för målnivåer utöver 80 procent skulle det vara effektivt att EU bidrog till utsläppsminskningar utomlands.

I den nuvarande konsekvensanalysen för 2030 utgår kommissionen från ett begränsat globalt agerande fram till 2030 i analysen om ett inhemskt utsläppsmål på 40 procent (sidan 52).⁴ Det vill säga övriga regioner förväntas inte vidta mer åtgärder än vad som redan är beslutat (vilket inte är i linje med 2-gradersmålet). Trots att omvärlden inte agerar till 2030 utgår kommissionen från utsläppsmålet på 40 procent för inhemska reduktioner till 2030. Diskussionen från EU:s färdplan om att en lägre målnivå för inhemska utsläppsreduktioner skulle vara kostnadseffektiv när omvärlden inte agerar, saknas i denna konsekvensanalys. Om omvärlden inte agerar skulle det vara effektivt att EU i högre grad bidrog till utsläppsreduktioner utomlands eftersom man då skulle kunna åstadkomma större utsläppsreduktion.

ANSVARSFÖRDELNING INTE SYNONYMT MED INHEMSK UTSLÄPPSREDUKTION

Det är viktigt att skilja på målnivåer enligt ansvarsfördelning (som kan baseras på en rad rättvisepprinciper, där det generella resultatet är att rika regioner ska ta en större del av bördan) och målnivåer för inhemska utsläppsreduktioner (vilket bör baseras på en global kostnadseffektivitetsanalys). Att rika länder ska ta ett större ansvar (och därmed betala mer) är inte synonymt med att den totala utsläppsreduktionen bör ske inhemskt. Reduktioner i utvecklingsländer kan även innebära överföring av teknologi och kunskap till andra länder.

INTERNATIONELLA KREDITER ANALYSERAS INTE FULLT UT

Internationella krediter kommer in i kommissionens analys i samband med diskussionen om att ha två mål till 2030 (sidan 98).⁵ De mål som diskuteras är:

- -35 respektive -40 procent, oavsett omvärldens agerande
- -45 respektive -50 procent, om omvärlden agerar

⁴ Det vill säga i den makroekonomiska analysen med GEM-E3 och E3MG.

⁵ EU har till år 2020 satt upp två mål för utsläppsreduktioner: -20 procent gäller oavsett omvärldens agerande medan -30 procent gäller om omvärlden också agerar i linje med 2-gradersmålet.

För det lägre målet (35 procent respektive 40 procent) som kan innefatta att omvärlden inte agerar antas att internationella krediter inte får användas (sidan 98). Endast för det högre målet (45 procent respektive 50 procent) analyseras betydelsen av internationella krediter.

Anledningen till att kommissionen vill begränsa tillgången till internationella krediter är att de på grund av överskottet av utsläppsrätter inom EU-ETS anser att det inte kommer finnas någon efterfrågan på internationella krediter fram till 2030. Men internationella krediter har varit viktiga när det gäller att hålla nere kostnaderna för att uppnå nationella åtaganden i icke-handlande sektorn, inte minst i Sverige (se exempelvis Riksrevisionens analys). I takt med att andra EU-länder också behöver öka ambitionsnivåerna i icke-handlande sektorn kan efterfrågan öka.

Kommissionens analys visar att vinsterna av att tillåta internationell handel för att nå det högre målet är betydande. Det är märkligt att kommissionen bortser från att vinsterna av internationell utsläppshandel skulle vara högre för det lägre målet, i det fall då omvärlden inte agerar.

Genom att endast tillåta internationell handel då omvärlden agerar, begränsas potentiella kostnadseffektivitetsvinster. Detta eftersom skillnader i marginalkostnader för utsläppsreduktioner mellan regioner (och därmed vinsterna av handel) är högre då omvärlden inte agerar. Denna diskussion fördes i EU:s färdplan. Poängen med att utnyttja internationella krediter är just för att öka kostnadseffektiviteten och minska risken för läckage då endast ett fåtal av världens regioner vidtar ambitiösa åtgärder för att minska utsläppen.

Det råder för närvarande stor osäkerhet om hur former för internationell utsläppshandel kommer se ut i framtiden. Tidigare mekanismer måste förbättras så att verkliga utsläppsreduktioner kan garanteras. Diskussioner om att förbättra befintliga mekanismer, som CDM och JI, eller att utveckla nya mekanismer pågår inom FN. Innan man vet utfallet av den analysen är det synd att stänga möjligheten för att kunna utnyttja framtida eventuella mekanismer i det fall det visar sig vara kostnadseffektivt.

KOSTNADSEFFEKTIVT ATT MINSKA UTSLÄPPEN INOM EU-ETS

Kommissionens analys visar att EU-ETS sektorn står för en större andel av utsläppsminskningarna än den icke-handlande sektorn fram till 2030 (38-49 procent respektive 30-35 procent) och även 2050 (se sidan 53), i jämförelse med 1990 års nivå. Detta beror på att det är kostnadseffektivt att minska utsläppen mer i EU-ETS.

Konjunkturinstitutets analyser visar att det även för Sverige är kostnadseffektivt att minska utsläppen mer i EU-ETS jämfört med i den icke-handlande sektorn.

I kommissionens analys minskar transporter och industrin sina utsläpp förhållandevis lite fram till 2030, mer först till 2050 då nya tekniker förväntas få större genomslag.

Utifrån detta resultat kan man se att den svenska visionen om en fossiloberoende fordonsflotta till 2030, vilket innebär att transportsektorn minskar sina utsläpp med 80 procent, inte är en kostnadseffektiv utveckling på EU-nivå. Konjunkturinstitutets analys visar dessutom att visionen blir svår att nå och innebär att Sverige går 20 år före andra länder.

SKOGSBRUK OCH ANNAN MARKANVÄNDNING HAR INTE INTEGRERATS

För närvarande ingår inte skogsbruk och annan markanvändning, LULUCF, i målet för den icke-handlande sektorn fram till 2020. Rådet och parlamentet har uttryckt önskemål om att alla sektorer ska bidra på ett kostnadseffektivt sätt till 2030. Kommissionen betonar vikten av att utreda hur LULUCF skulle kunna inkluderas till 2030 (sidan 47).

LULUCF har dock inte integrerats i den övergripande analysen och åtgärder för att öka nettoupptaget jämfört med referensscenariot, samt effekter och kostnader därav, diskuteras inte. Ett ökat nettoupptag av koldioxid (jämfört med referensscenariot) skulle kunna minska bördan på utsläppsreduktioner i andra sektorer. Någon sådan diskussion förs dock inte i kommissionens analys. LULUCF analyseras bara i samband med ett ambitiöst förnybarhetsmål (se nedan).

FÖRNYBARHETSMÅLET GER LITEN EFFEKT PÅ MÄNGDEN FÖRNYBAR ENERGI

Kommissionens analys visar att utsläppsmålet är drivande för utbyggnaden av förnybar energi, särskilt till 2050. Förnybarhetsmålet ger en ytterligare effekt på mängden förnybar energi (sidan 39 och tabellen sidan 68).

Konjunkturinstitutets analyser visar att klimatmål ska formuleras i termer av det miljöproblem vi vill lösa och inte i termer av de medel vi har för att lösa det. För att uppnå ambitiösa utsläppsmål krävs både energieffektivisering och utbyggnad av förnybar energi. Men de senare utgör medel, snarare än mål.

Genom att sätta upp mål för energieffektivisering och förnybar energi sätts en restriktion för hur utsläppsmålet ska uppfyllas, vilket gör att klimatpolitiken blir dyrare. Konjunkturinstitutets analys visar att målet för energieffektivisering fördyrar svensk klimatpolitik och europeiska studier finner att EU:s förnybarhetsmål fördyrar EU:s klimatpolitik (Böhringer, Rutherford och Tol, *Energy Economics* 2009).

MÅL FÖR FÖRNYBAR ENERGI OCH ENERGIEFFEKTIVISERING PÅVERKAR EU ETS NEGATIVT

Kommissionens analys visar att ambitiösa mål för förnybar energi och energieffektivisering har en negativ inverkan på funktionen av EU-ETS:

- Mål för förnybar energi och energieffektivisering ökar överskottet av utsläppsrätter (sidan 45)
- Mål för förnybar energi och energieffektivisering leder till lägre priser inom EU ETS (sid 78)
- Överskottet av utsläppsrätter är för stort och behöver åtgärdas (sidan 102)
- Kostnadseffektiva investeringar i förnybar energi finns inom EU ETS (sidan 53)

Ett lågt EU ETS pris beror på god tillgång på utsläppsrätter i förhållande till efterfrågan. Tidigare analyser visar att detta beror på lågkonjunkturen men också på målen för energieffektivisering och förnybar energi. Kostnadseffektiva investeringar i förnybar energi, som enligt kommissionens återfinns inom EU ETS, försämrar kostnadseffektiviteten i EU ETS, ökar överskottet av utsläppsrätter, driver ner priset och minskar långsiktiga incitament för utveckling av ny teknik.

MÅL FÖR FÖRNYBAR ENERGI MINSKAR MÖJLIGHETERNA ATT UTNYTTJA LULUCF

För närvarande utgör skog och annan markanvändning, LULUCF, en kolsänka som binder kol i EU. I kommissionens referensscenario förväntas kolsänkan minska på grund av ökad efterfrågan på timmer och biomassa.

I scenarioanalysen finner kommissionen att förnybarhetsmålet ökar efterfrågan på biomassa för energiändamål (sidan 60) och försämrar möjligheten att använda LULUCF.

Den negativa effekten av ett ambitiöst förnybarhetsmål på kolsänkan kan enligt kommissionens analys begränsas om ökad efterfrågan på biomassa tillgodoses genom att större landarealer tas i anspråk för att odla fleråriga grödor (sidan 61). Detta förväntas leda till 10 procents ökad markanvändning för detta ändamål. Alternativkostnaden för en utökad landareal för odling av fleråriga grödor analyseras inte av kommissionen.

MÅL FÖR FÖRNYBAR ENERGI OCH ENERGIEFFEKTIVISERING TRÄNGER UNDA KOSTNADSEFFEKTIVA REDUKTIONER AV ANDRA VÄXTHUSGASER

Kommissionens analys visar att ambitiösa mål för förnybar energi och energieffektivisering leder till en mindre reduktion av andra växthusgaser än koldioxid, jämfört med då det endast finns ett utsläppsmål (sidan 55). Detta innebär att kostnadseffektiva reduktioner av andra växthusgaser än koldioxid trängs undan på grund av att dyrare åtgärder i andra sektorer prioriteras då mål för förnybar energi och energieffektivisering införs.⁶

FÖR JORDBRUKET ANALYSERAS INTE BETEENDEFÖRÄNDRINGAR

Utsläppsminskningar av andra växthusgaser inom jordbruket är lägre än i övriga sektorer (exempelvis avfallssektorn), vilket speglar den allmänna uppfattningen om att det är svårt att minska utsläppen i jordbruket jämfört med i andra sektorer. I kommissionens analys inkluderas dock endast tekniska åtgärder inom jordbruket. Kommissionen nämner att beteendeförändringar gällande kostvanor kan ha stor betydelse för att minska utsläppen inom jordbruket, men att det finns ett antal barriärer som förhindrar potentialen från att realiseras (sidan 56). Därmed avfärdas potentialen inom jordbruket. Detta är märkligt då kommissionen använder så kallade ”enabling policies” som till synes utan kostnader antas eliminera sådana hinder (exempelvis allmänhetens icke-acceptans) inom energiområdet.

Forskning visar att eftersom utsläppen från diffusa källor är extra svåra att mäta och kontrollera, kan konsumtionsbaserade styrmedel (såsom exempelvis konsumtionsskatter) vara mer effektiva än produktionsbaserade styrmedel inom jordbruket. Eftersom rådet och parlamentet understryker vikten av att inkludera samtliga sektorer bör alla alternativ utredas grundligt.

MÅL FÖR FÖRNYBAR ENERGI OCH ENERGIEFFEKTIVISERING GYNNAR REDUKTIONER AV ANDRA LUFTUTSLÄPP

Kommissionens analys visar att åtgärder för att minska växthusgasutsläppen samtidigt leder till reduktioner av andra luftföroreningar som PM2.5, SO₂ och NO_x (sidan 63). De

⁶ Eftersom reduktioner av andra växthusgaser än koldioxid inom exempelvis avfallssektorn och jordbruket är kostnadseffektiva i scenariot med enbart utsläppsmål innebär det att andra åtgärder som väljs med mål för energieffektivisering och förnybar energi är dyrare, mindre kostnadseffektiva.

positiva hälsoeffekterna från dessa utsläppsminskningar har värderats. Kommissionens analys visar också att hälsoeffekterna blir större med mål för förnybar energi och energieffektivisering.

För en rättvisande analys bör extra intäkter av minskade luftutsläpp jämföras mot extra kostnader som mål för förnybar energi och energieffektivisering medför. Någon sådan jämförelse har kommissionen inte gjort. Eftersom de energimålen innebär att dyrare åtgärder prioriteras i jämförelse med bara ett utsläppsmål är det intressant att ställa intäkterna mot kostnaderna.

Det kan finnas billigare och mer direkta sätt att minska dessa luftföroreningar, än genom mål för förnybar energi och energieffektivisering.

ANALYSER I ENERGISYSTEMMODELLER UNDERSKATTAR KOSTNADERNA

Kommissionens analys visar att ambitiösa mål för förnybar energi och energieffektivisering, i jämförelse med bara ett utsläppsmål, ökar energisystemkostnaden 2030 - men bara marginellt (sidan 76). Kommissionens analys sker i energisystemmodellen PRIMES, som kombinerar energisystemets tekniska detaljrikedom med vissa ekonomiska aspekter som påverkar kostnadsnivåerna.

Energisystemmodeller modellerar energisystemet i detalj för att belysa de teknologier som tillgodoser energibehovet till lägsta kostnad. Den klassiska kritiken mot energisystemmodeller är att de kan generera resultat där tekniska framsteg spelar en nyckelroll, men ofta bortses från icke-tekniska hinder som kan bromsa implementeringen av tekniska lösningar. Utöver kostnader direkt kopplade till en investering kan andra kostnader såsom risk för sämre driftsäkerhet och sämre produktkvalitet, ökade kostnader för utbildning etc. – *relativt andra investeringsalternativ* – tillkomma.

KOSTNADERNA FÖR MÅL FÖR FÖRNYBAR ENERGI OCH ENERGIEFFEKTIVISERING SANNOLIKT UNDERSKATTADE

Modellresultaten visar exempelvis att implementering av bästa tillgängliga teknik (BAT) för att uppnå höga ambitioner för energieffektivisering kan ske till en mycket låg kostnad.

I verkligheten finns det en rad hinder när det gäller att få företagen att implementera bästa tillgängliga teknik eftersom de i inte gör det i den utsträckning energisystemmodeller visar vore ”lönsamt”. När kommissionen implementerar BAT i modellanalysen har sådana hinder undanröjts med så kallade ”enabling policies”. Med ”enabling policies” avses exempelvis styrmedel vilka genererar en utbyggd infrastruktur, framsteg inom forskning och innovation, bred acceptans hos allmänheten för fossilfri teknik (sid 50). Dessa styrmedel verkar inte medföra någon kostnad och det är oklart vilka hinder dessa styrmedel lyckas avhjälpa.

Det är tydligt att kostnaden för införandet av BAT är låg och att ”enabling policies”, allt annat lika, pressar ner energisystemkostnaden till 2030 (se tabell sidorna 76-77).

Den samhällsekonomiska kostnaden för att ha ambitiösa mål för förnybar energi och energieffektivisering underskattas därmed sannolikt i kommissionens analys.

KOSTNADSEFFEKTIV KLIMATPOLITIK GER LÅGA BNP-EFFEKTER

Kommissionens analys av BNP-effekter visar att kostnaderna av klimatpolitiken i förhållande till BNP kan hållas på en låg nivå, om man utformar politiken kostnadseffektivt, det vill säga att:

- endast utsläppsmål driver omställningen
- en enhetlig prissättning av koldioxid används i alla sektorer och alla länder

SKATTEVÄXLING PÅ EU-NIVÅ INTE EN LÅNGSIKTIG REALISTISK LÖSNING

I kommissionens analys används skatteintäkterna, från den enhetliga prissättningen av koldioxid, till att sänka kostnaden för arbetskraft. Av åtminstone tre skäl är detta sannolikt svårt att genomföra i praktiken:

- EU:s förmåga att besluta om gemensamma arbetsskatter är begränsad.
- Det finns ett EU-beslut om att 50 procent av intäkterna från auktionering av utsläppsrätter i EU ETS bör användas till klimatpolitiska ändamål.
- Det är ingen långsiktig statsfinansiell lösning eftersom skattebasen (fossil energi) inte är stabil och inte kan ersätta andra skatter som en stabil inkomstkälla för staten till 2050.

BRISTFÄLLIG ANALYS AV KLIMATPOLITIKENS SYSSELSÄTTNINGSEFFEKTER

Kommissionens analys visar att sysselsättningen ökar med en ambitiös klimatpolitik och att den ökar mer om det även finns mål för förnybar energi och energieffektivisering (sidan 89). Generellt är de sysselsättningseffekter som kommissionen redovisar små. I procent av total sysselsättning 2012 uppgår de till ca 0,3 procent.

Miljöpolitikens nettoeffekt på sysselsättningen är på lång sikt sannolikt liten och mest troligt noll. Miljöpolitiken skapar en omfördelning av arbetstillfällen från utsläppsintensiva sektorer till exempelvis tjänstesektorer (KI 2013, OECD 2012). Arbetslösheten beror inte på hur arbetskraften fördelas mellan sektorer utan på arbetsmarknadens funktions-sätt. På kort sikt däremot kan det uppstå sysselsättningseffekter i vissa sektorer. Kommissionens analys av sysselsättningsstillfällen är partiell och tar inte någon hänsyn till att summan av investeringen har en alternativkostnad.