

Systemanalysavdelningen
Enheten för policyanalys

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande angående Huvudbetänkandet Långtidsutredningen 2008

Sammanfattning

- Energimyndigheten anser liksom långtidsutredningen att Sverige bör verka för en internationell klimatpolitik baserad på kostnadseffektiva styrmedel.
- Energimyndigheten instämmer i utredningens slutsats att en utveckling där klimatpolitiken enbart fokuserar på de nationella utsläppen skulle bli dyrare.
- Energimyndigheten saknar en mer utförlig beskrivning inklusive ett resonemang som förmedlar att det ännu inte är fastslaget hur de flexibla mekanismerna kommer utformas och hur mycket varje land kan använda dessa i ett internationellt klimatavtal efter Kyotoprotokollet. Hur möjligheterna att använda flexibla mekanismer kommer att utformas påverkar beräknade kostnader för att använda dessa.
- Energimyndigheten saknar ett utförligare resonemang kring vad som kommer krävas för att globalt åstadkomma en tillräckligt långtgående teknikutveckling för de långsiktiga klimatmålen vid sidan om möjligheten att åstadkomma kort- och medellångsiktiga utsläppsreduktioner på ett kostnadseffektivt sätt.
- Energimyndigheten instämmer i utredningen slutsats att styrmedel bör inriktas mot grundproblemet d.v.s. utsläppen av växthusgaser. Energimyndigheten anser dock att en del i en klimatstrategi kan vara en åtgärdsstrategi för att åstadkomma en effektivare energianvändning.

Energimyndighetens ställningstagande

Energimyndigheten har avgränsat yttrandet till den del i långtidsutredningen som behandlar energi, klimat och ekonomisk tillväxt.

Långtidsutredningen anser att det som främst påverkat den utveckling som varit under 1970- och 80-talen med en stigande ekonomisk tillväxt samtidigt som utsläppen har minskat är en förändrad energisammansättning. Energimyndigheten instämmer i denna slutsats. De största förändringarna i Sveriges energisammansättning är dels en ökad användning av biobränslen till följd av Sveriges införda energi- och koldioxidskatter, dels utbyggnaden av kärnkraft vilket reducerat användningen av olja. Energimyndigheten vill samtidigt

poängtera att en effektivare energianvändning också bidragit till att utsläppen har minskat.

Långtidsutredningen konstaterar att det skapats ett stort antal mål och styrmedel kopplade till klimatproblemet som delvis riskerar att motverka internationell kostnadseffektivitet. Detta kan leda till att åtgärder med betydligt högre kostnader genomförs. Energimyndigheten instämmer med denna slutsats men vill samtidigt lyfta fram att många av de övriga målen har andra syften också. Det är en konsekvens av att olika samhällsproblem interagerar. Energimyndigheten skulle gärna sett att Långtidsutredningen utvecklat resonemanget så att detta också framgått.

Energimyndigheten anser liksom långtidsutredningen att Sverige bör verka för en internationell klimatpolitik baserad på kostnadseffektiva styrmedel. Att tillvarata de möjligheter som finns inom Kyotoprotokollet med dess flexibla mekanismer och verka internationellt för en utvidgning av systemet.

Energimyndigheten vill i det här sammanhanget lyfta fram slutsatsen från Energimyndighetens och Naturvårdsverkets förslag till en fortsatt utveckling av Sveriges klimatstrategi, Kontrollstation 2008. Där var utgångspunkten att Sveriges klimatstrategi ska innehålla *både* internationella insatser och nationella insatser. De internationella insatserna är viktiga för att stärka det internationella klimatsamarbetet och skapa förutsättningar för en framtida, mer långtgående, global klimatöverenskommelse.

Följande delar ingick i förslaget till en fortsatt svensk klimatstrategi:

- Att vara pådrivande vid avgörande förhandlingslägen
- Utveckla EU:s handelssystem
- Skärpningar av nationella och EU-gemensamma styrmedel med inriktning mot långsiktiga förändringar
- Investeringar i utlandet (de projektbaserade mekanismerna) för att främja tekniköverföring samt flexibilitet i hur Sverige kan nå sitt mål

I långtidsutredningen har en allmän jämviktsmodell använts för att analysera den långsiktiga ekonomiska politiken. I beräkningen har även kostnader för klimatpolitiska åtgärder inkluderats. En slutsats är att om Sverige till fullo utnyttjar möjligheterna till internationell utsläppshandel så skulle kostnaderna för att fram till år 2030 minska de svenska utsläppen ned till 70 % av 2005 års nivå bli relativt begränsade. Beräkningen visar också att enbart fokusera på de nationella utsläppen skulle innebära betydligt högre kostnader. Det är också Energimyndighetens uppfattning att en inriktning enbart mot de nationella utsläppen skulle ge betydligt högre kostnader. Det är en av anledningarna till varför Energimyndigheten anser att Sveriges konstruktion av klimatmålet bör ta hänsyn till EU:s handelssystem för utsläppsrätter samt att investeringar i de projektbaserade mekanismerna bör ingå i den svenska klimatstrategin.

Energimyndigheten anser att det finns fler skäl än enbart den lägre kostnaden till att inkludera investeringar i de projektbaserade mekanismerna i Sveriges klimatstrategi. Energimyndigheten anser att andra viktiga aspekter är att de projektbaserade mekanismerna kan bidra till överföring av teknik till andra länder samt att dessa utgör en viktig bas i kommande internationella klimatförhandlingar där en avgörande problematik ligger i att få med stora utsläppsländer som Kina, Indien som idag inte omfattas av åtaganden om utsläppsbegränsningar under Kyotoprotokollet och som har en lägre BNP per invånare jämfört med mer ekonomiskt utvecklade länder.

En slutsats från långtidsutredningens scenarier är att en stor del av de nationella utsläppen bör inkluderas i den internationella utsläppshandeln. Energimyndigheten saknar ett förtydligande kring vad utredningen avser här. Internationell utsläppshandel kan tolkas som en ytterligare utvidgning av EU:s handelssystem. Det skulle också kunna tolkas som ökat stöd för en internationell handel med krediter från kolsänkor.

I långtidsutredningen konstateras att genom att effektivt begränsa de globala utsläppen kan medel frigöras för andra ändamål exempelvis forskning och utveckling. Energimyndigheten saknar ett utförligare resonemang kring vad som kommer krävas för att globalt åstadkomma en tillräckligt långtgående teknikutveckling för de långsiktiga klimatmålen vid sidan om möjligheten att åstadkomma kort- och medellångsiktiga utsläppsreduktioner på ett kostnadseffektivt sätt.

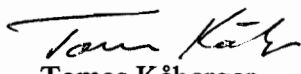
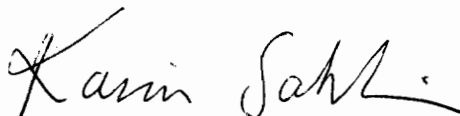
I långtidsutredningen har priset på internationella utsläppsrätter angivits exogent. Energimyndigheten saknar ett djupare underlag och resonemang kring vilka olika möjligheter att använda flexibla mekanismer som kan komma att finnas i det internationella avtal som ska följa efter Kyotoprotokollet. Hur detta avtal utformas och särskilt då vad det gäller regler för vilka flexibla instrument som kommer att finnas och i vilken utsträckning de kommer att kunna användas har en betydelse för de kostnadsberäkningar som görs i långtidsutredningen. Energimyndigheten anser att det kommande internationella klimatavtalet bör innehålla en flexibilitet liknande den i Kyotoavtalet. Men exakt hur flexibiliteten kommer utformas/regleras är ännu osäkert.

Det svenska CDM- och JI-programmet vid Energimyndigheten startade 2002 och har haft som uppdrag att bidra till att utveckla CDM och JI som effektiva klimatpolitiska instrument, att bidra till kostnadseffektiva reduktioner av växthusgaser samt att bidra till hållbar utveckling i värdländerna. Programmet har inriktats dels mot medverkan i enskilda projekt, dels på deltagande i multilaterala CDM- och JI-fonder. De enskilda projekten ligger inom områdena förnybar energi och energieffektivisering. De fonder som myndigheten deltar i har valts utifrån fondens inriktning på projekttyper, strävan efter geografisk spridning på projekt samt möjlighet att utöva inflytande på fondens arbete.

Långtidsutredningen menar att eftersom det råder ett relativt starkt samband mellan energianvändning och ekonomiskt tillväxt så talar det för att det är större risk med en politik inriktad mot energianvändningen än en politik inriktad mot det grundläggande problemet. Givet att det är lägre utsläpp som ska åstadkommas så bör styrmedlet inriktas mot just det problemet. Energimyndigheten instämmer med att det grundläggande problemet bör vara huvudmålet som styrmedlen inriktas och utvärderas mot. Dock är effektiviteten i energianvändningen den faktor som kopplar energianvändning till ekonomisk nivå. Tillväxt kan åstadkommas genom förbättrad effektivitet eller ökad tillförsel. Många studier visar att förbättrad effektivitet ger bättre ekonomiskt utbyte. Vår erfarenhet stöder detta. Effektiviseringar inom PFE i den elintensiva industrin frigör el för 1 kr per årlig kWh, medan investeringen för att få el från nya vindkraftverk eller kärnkraftverk är fem gånger högre.

Energimyndigheten anser att en *åtgärdsstrategi* för en effektivare energianvändning kan ingå som en del av en effektiv klimatpolitik. Styrmedlen bör då vara inriktade mot områden där det finns kostnadseffektiva åtgärder samt också vara utformade så att en hög effektivitet uppnås. Ett flertal studier som gjorts bl.a. av EU kommissionen visar att åtgärder som ger en effektivare energianvändning i flera fall beräknas utgöra kostnadseffektiva alternativ för att åstadkomma utsläppsreduktioner. På lång sikt är det även viktigt att hushålla med de förnybara energiresurserna varför även dessa bör användas effektivt.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Tomas Kåberger. Vid den slutliga handläggningen har därutöver deltagit avdelningscheferna, Susan Linton Royen, Zofia Lublin, Andres Muld, Birgitta Palmberger och Mathias Fock t.f. avd.chef, verksjuristen Fredrik Selander samt handläggaren Karin Sahlin, den sistnämnde föredragande.


Tomas Kåberger
Karin Sahlin