

Kosta vad det kosta vill? - eller smart klimatpolitik som gör skillnad?

BIRGITTA RESVIK

MARS 2008



*Minskade koldioxidutsläpp och mer
förnybar energi i EU och Sverige –
vad kostar det?*

Innehåll

Bakgrund	2
Sverige – en del av världen	3
Sverige – en del av EU	4
EU-KOMMISSIONENS ENERGI- OCH KLIMATPAKET	4
MINSKADE KOLDIOXIDUTSLÄPP	4
MER FÖRNYBAR ENERGI.....	7
Vad kostar det att minska koldioxidutsläppen?	8
INTERNATIONELLA ÅTGÄRDER MEST EFFEKTIVA	8
EFFEKTER I SVERIGE	9
EFFEKTER AV SVERIGES KLIMATPOLITIK TILL 2007	9
EFFEKTER AV EU:S ENERGI- OCH KLIMATPAKET	9
EFFEKTER AV NATIONELLA MÅL.....	10
Sammanfattning	11

Bakgrund

EU-kommissionen presenterade i början av 2008 ett paket med förslag till åtgärder på energiområdet för att minska utsläppen av koldioxid och andra växthusgaser. Samtidigt har partierna i Sverige tävlat om att presentera de mest långtgående och ambitiösa förslagen om utsläppsminskningar – i Sverige. EU vill att Sverige minskar utsläppen med 17 procent¹ fram till år 2020. Regeringens linje är 30 eller 38 procent och oppositionen har lagt sig högst med 40 procent.²

Till bilden hör att redan EU:s krav är mycket ambitiöst. Sveriges utsläpp är mycket låga i förhållande till andra EU-länder och enligt EU-kommissionen är Sverige det land som får de högsta direkta kostnaderna av de förslag som ingår i energi- och klimatpaketet. För den som hoppar 1,70 i höjdhopp är det svårare att förbättra sig med 17 procent än den som just har börjat och inte hoppat högre än en meter. Ändå är det bara tre länder som får hårdare krav av EU än Sverige.

Till bilden hör också att det är betydligt billigare att minska utsläppen i flera av de länder där utsläppen är höga och de enklaste och billigaste investeringarna för minskade utsläpp är ännu inte gjorda. Men EU:s förslag är alltså att utsläppen ska minska mest i länder som Sverige där det är dyrt, medan det i de länder där det är billigt, där får utsläppen tvärtom öka. EU har i och med detta förslag förändrat sin fördelningsprincip och främst gått efter ekonomisk bärkraft.

Av den svenska debatten är det emellertid lätt att få intrycket att det inte alls är någon börda att kraftigt och mycket snabbt minska utsläppen, utan istället gratis eller enbart förenat med ekonomiska fördelar för Sverige. Det är emellertid givetvis en villfarelse, vilket bl.a. EU:s resonemang kring ”bördefördelningen” av utsläppsminskningarna tydligt visar.

Vore det förenat med stora ekonomiska fördelar att snabbt och kraftigt minska utsläppen hade det varit naturligt att ställa minst lika hårda krav på fattigare medlemmar som Bulgarien och Rumänien som på Sverige och andra rikare medlemsländer.

Att beräkna de exakta kostnaderna för utsläppsminskningar kräver noggranna och tidskrävande analyser. Några sådana har ännu inte gjorts för de kommande årens svenska klimatpolitik. Klimatberedningen misslyckades med att bli överens om ett övergripande mål för storleken på Sveriges utsläppsminskningar och presenterade tyvärr ingen ordentlig konsekvensanalys.

Nu behöver klimatarbetet nu gå in i en ny fas. Från att handla om procentsatser och övergripande målsättningar, till hur vi praktiskt och konkret hittar de bästa vägarna framåt – utan att vi gör avkall på höga sociala och ekonomiska ambitioner.

I den här korta rapporten har vi samlat några av de fakta som idag ändå finns och som bl.a. illustrerar att *hur* svenska klimatpolitik utformas kommer att få ekonomiska och sociala konsekvenser i Sverige.

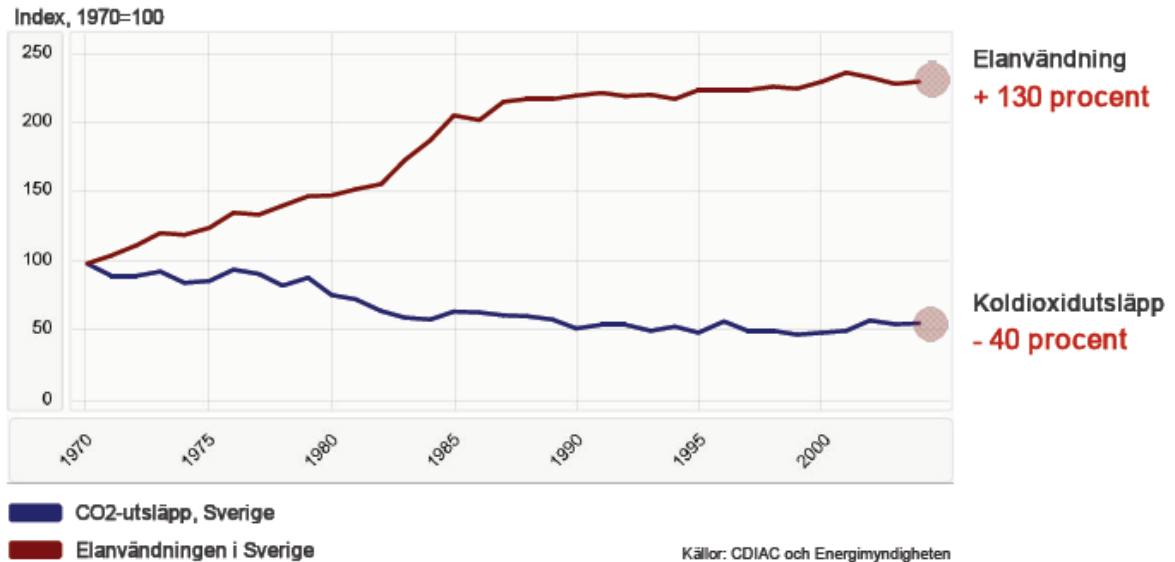
¹ Package of Implementation measures for the EU's objectives on climate change and renewable energy for 2020

² Bl.a. dn.se 2008-02-18

Sverige – en del av världen

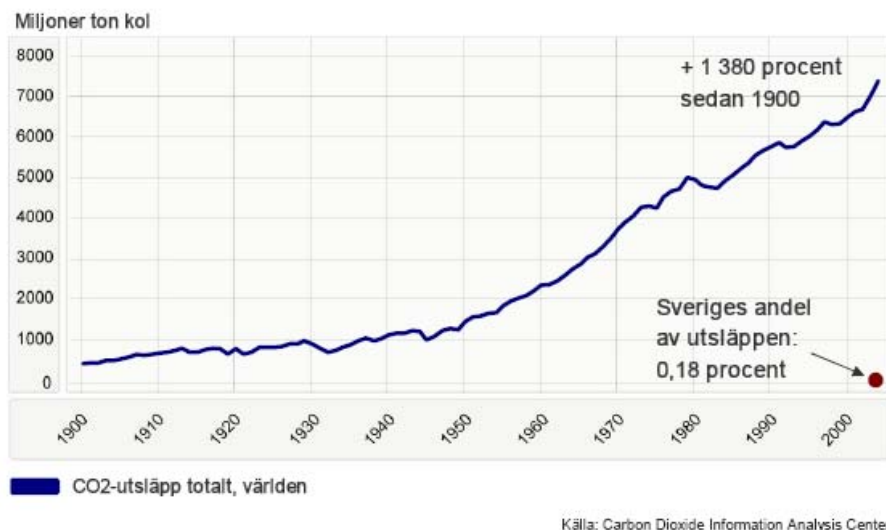
Sedan 1970 har de svenska koldioxidutsläppen minskat med ca 40 procent, samtidigt som elkonsumtionen ökat kraftigt och den svenska ekonomin mer än fördubblats i reala termer³.

Diagram 1: Koldioxidutsläpp och elanvändning i Sverige sedan 1970



Utsläppsminskningen har framför allt kunnat ske genom en kraftig utbyggnad av kärnkraften och på senare år effektivare användning av biomassa från skogsavfall. Under samma period som de svenska utsläppen minskat har de globala ökat kraftigt. Sverige står idag för 1,8 promille eller knappt 0,2 procent av de globala utsläppen av växthusgaser.⁴

Diagram 2: Globala koldioxid utsläpp i miljoner ton



³ SCB, 2007

⁴ Carbon Dioxide Information Analysis Centre

Den snabba ekonomiska tillväxten – och ökande användning av fossila energikällor som olja och kol - i framför allt Kina och Indien gör det troligt att vår andel kommer att sjunka ytterligare i framtiden. Det betyder i sin tur att åtgärder inom Sveriges gränser som redan idag har väldigt begränsad effekt globalt kommer att minska än mer i betydelse i framtiden. Det betyder inte att Sveriges roll minskar, men att fokus behöver skifta från dyra symbolåtgärder på hemmaplan till vad Sverige kan medverka till inom EU och globalt.⁵

Sverige – en del av EU

EU-KOMMISSIONENS ENERGI- OCH KLIMATPAKET

EU-kommissionen presenterade i början av 2008 ett paket med förslag till åtgärder för en ny europeisk energipolitik med syftet att bekämpa klimatförändringarna och främja EU:s konkurrenskraft.

Det övergripande målet för EU:s klimatpolitik utgår från IPCC:s bedömning av riskerna med en klimatförändring och anger att temperaturen inte ska öka mer än ca 2 grader jämfört med förindustriell nivå.⁶

Förslaget innehåller i internationell jämförelse mycket ambitiösa mål för minskningar av utsläppen av växthusgaser samt ökad andel förnybar energi.

Kommissionens förslag i korthet:

- 20 procents minskning av utsläppen av växthusgaser till år 2020
- 20 procent av energikonsumtionen ska komma från förnybara energikällor år 2020
- 20 procent effektivisering av energianvändningen till år 2020
- 10 procent av drivmedel för transporter ska år 2020 utgöras av biodrivmedel
- Ett mål (-21 procent) för de sektorer som ingår i EU:s handelssystem för utsläppsrätter

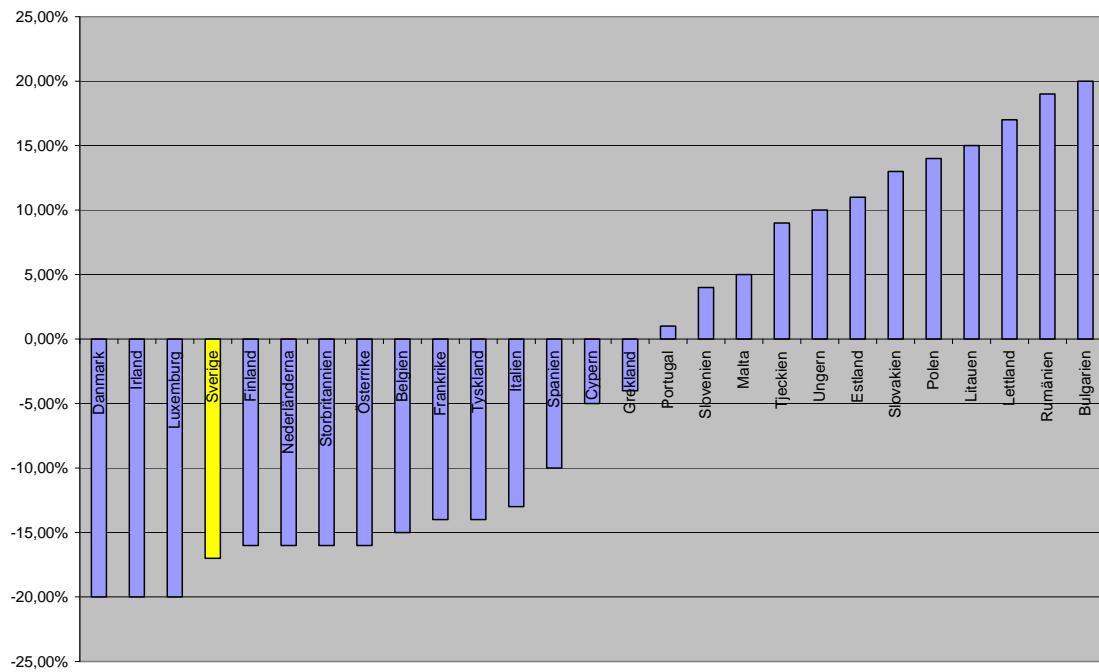
MINSKADE KOLDIOXIDUTSLÄPP

I EU-kommissionens energi- och klimatpaket fördelas den del av de minskade utsläppen för hela EU som inte omfattas av EU:s handelssystem av utsläppsrätter på de olika länderna genom nationella mål. Dessa varierar från en minskning på 20 procent till en ökning på 20 procent. Rika länder får ta en större del av ansvaret medan fattigare länder som t.ex. Bulgarien och Rumänien t.o.m. tillåts öka sina utsläpp med 20 respektive 19 procent.

⁵ "Sveriges klimatpolitik - Värdet av utsläppshandel och valet av målformulering" av Björn Carlén Rapport till Expertgruppen för miljöstudier 2007:4

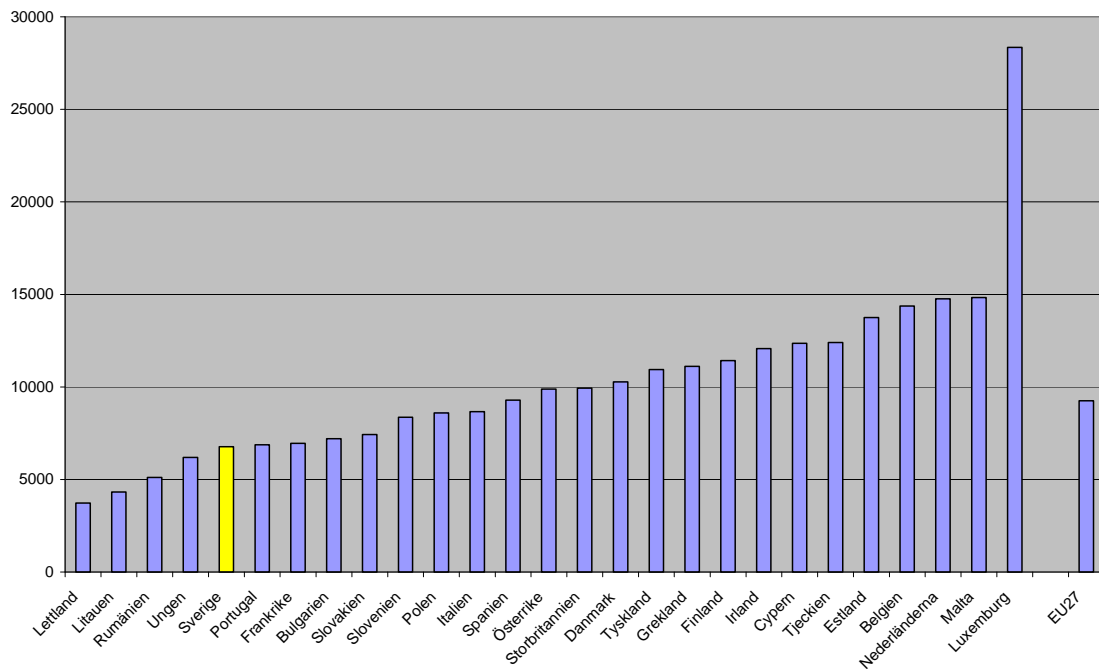
⁶ Se t.ex. slutsatserna från Europeiska rådet 2 maj 2007

Diagram 3: EU-kommissionens förslag till bindande utsläppsmål i procent för enskilda länder



Källa: EU-kommissionens energi- och klimatpaket

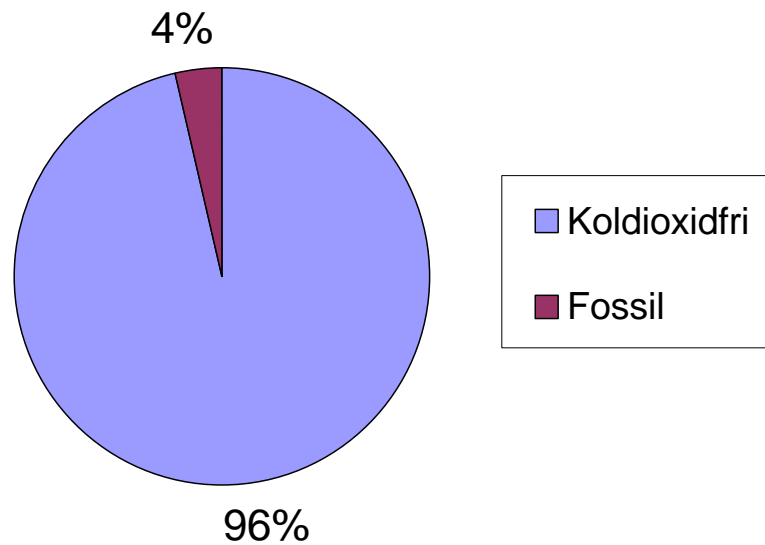
Diagram 4: koldioxidutsläpp per capita inom EU. Tusental kilo



Källa: Eurostat 2007

Som tidigare diagram visade är utgångsläget för Sverige att vi sedan 1970-talet redan minskat våra utsläpp med 40 procent. Den stora minskningen innebär att vi idag har lägst utsläpp per capita i EU15, och i hela EU27 är det bara fyra länder (Lettland, Litauen, Rumänien och Ungern) som har något lägre utsläpp.⁷ Dessa fyra, tillsammans med åtta andra EU-länder med *högre utsläpp* än Sverige, får *öka* sina utsläpp ytterligare fram till år 2020 enligt EU-kommissionens förslag. Bland dessa länder märks t.ex. Portugal som släpper ut i princip lika lite per capita som Sverige. Men medan Sverige ska minska sina utsläpp med ytterligare 17 procent får Portugal öka sina utsläpp något. Sju av de länder som släpper ut betydligt mer koldioxid per capita än Sverige får tillåtelse att öka sina släppa ännu mer, med 4-20 procent.

Diagram 5: Sveriges elproduktion 2006



Källa: Svensk Energi: Elåret 2006

En viktig orsak till Sveriges låga koldioxidutsläpp är att energikällor med mycket små koldioxidutsläpp som kärnkraft, vattenkraft, vindkraft och bioenergi tillsammans står för 96 procent av den svenska elproduktionen/konsumtionen.⁸ Andra viktiga faktorer är en hög välbefinningsnivå med en teknisk utveckling som lett till större medvetenhet, ökade resurser och effektivare energianvändning.

Sverige har alltså minskat utsläppen med 40 procent sedan 1970 och har idag lägst utsläpp av alla länder i EU15. Ändå innehåller EU-kommissionens förslag ett krav på Sverige att ytterligare minska utsläppen med 17 procent på fram till 2020. Bara tre länder får hårdare krav än Sverige: Danmark, Irland och Luxemburg ska minska sina utsläpp med 20 procent. Totalt ska 13 av unionens länder minska sina CO₂-utsläpp, medan 12 länder får tillåtelse att öka utsläppen.

⁷ Eurostat oktober 2007

⁸ Källa: Svensk Energi: Elåret 2006. Svensk Energis VD Bo Källstrand säger dock i ett uttalande ang. preliminära siffror för 2007 att andelen är 97 procent.

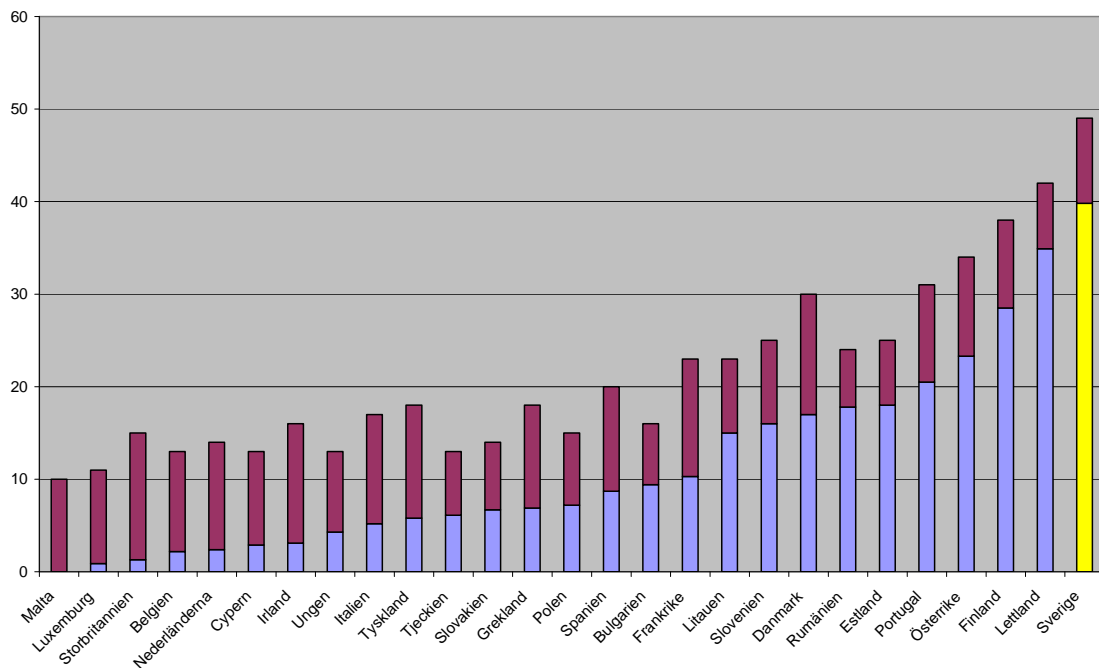
EU-kommissionens förslag innebär dessvärre och något förenklat att utsläppen ska minska i de länder där det är dyrt att göra det, medan utsläppen tillåts öka i de länder där det vore billigare att minska utsläppen. EU:s argument är att Sverige är ett rikt land och därför har råd att bära de kostnader det skulle innebära att göra så stora utsläppsminskningar. Av motsvarande skäl föreslår EU-kommissionen att de fattigare medlemsländerna som t.ex. Bulgarien och Rumänien ska få öka sina utsläpp med ca 20 procent, trots att målet för EU som helhet alltså är att minska utsläppen med samma 20 procent. Att minska utsläppen är enligt EU-kommissionen alltså förenat med stora kostnader. Kostnader som skulle bli lägre om EU-förslaget istället inriktades på att utsläppsminskningar skulle göras där det är billigast och skulle ge störst effekt.

MER FÖRNYBAR ENERGI

EU-kommissionens energi- och klimatpaket utgår från ett gemensamt EU-mål om 20 procent av energiförbrukningen år 2020 ska komma från förnybara källor.

I dag står de förnybara energikällorna för 8,5 %, och behöver alltså mer än fördubblas om målet på 20 % ska nås. Sverige ligger redan idag högst av alla EU-länder med ca 40 procent förnybar energi. Sverige startar därmed från ett läge där vi redan från början har dubbelt så hög andel förnybar energi som det mål EU satt upp till 2020. Ändå vill EU-kommissionen sätta ett bindande mål för Sverige på att ytterligare öka andelen till 49 procent år 2020.

Diagram 6: Andel förnybar energi 2006, och enligt EU-mål 2020



Källa: EU-kommissionens energi- och klimatpaket

Vad kostar det att minska koldioxidutsläppen?

Allianspartiernas ledamöter i klimatberedningen har föreslagit att Sveriges mål bör vara att minska utsläppen med 38 procent fram till 2020 jämfört med 1990 års nivå, och att en del av denna minskning bör ske via internationella insatser. Insatser som enligt en rapport från regeringens egen expertgrupp i miljöstudier är upp till tio gånger mer effektiva än insatser i Sverige.⁹ Oppositionens motförslag är att utsläppen ska minska med 40 procent, och att hela denna minskning ska ske inom Sveriges gränser.

Spelar det någon roll om utsläppen minskar i Sverige eller någon annanstans? För klimatet är svaret nej, det spelar ingen roll var på jorden utsläppen av växthusgaser sker. En ökning eller minskning av utsläppen har lika stor effekt på klimatet vare sig den sker i Norrköping, Paris, Peking eller Kapstaden. Sverige kan inte minska klimathotet i Sverige genom utsläppsminskningar här hemma, om inte samma sak sker globalt. Klimatförändringarna är en global utmaning som måste mötas med globala insatser. Därför måste vi, alla aktörer i samhället, verka för en internationell överenskommelse, som kan signeras under hösten 2009.

Men var vi väljer att minska utsläppen har ändå stor betydelse - för hur stora globala utsläppsminskningar vi sammantaget klarar av att genomföra. Kostnaderna för att minska utsläppen skiljer sig nämligen åt betydligt, beroende på hur och var minskningarna görs.

INTERNATIONELLA ÅTGÄRDER MEST EFFEKTIVA

I ett land som Sverige där utsläppen är låga och stora investeringar och utsläppsminskningar redan gjorts är kostnaderna för ytterligare minskningar av utsläppen generellt högre än i länder där investeringar inte gjorts och utsläppen alltså är höga. Det betyder att pengar som används för att minska utsläppen i Sverige ofta är ineffektivt använda pengar som skulle kunna göra större nytta någon annanstans. En rapport från regeringkansliets *expertgrupp för miljöstudier* beräknar t.ex. att insatser för minskade utsläpp utanför Sveriges gränser är upp till tio gånger mer effektiva än åtgärder i Sverige¹⁰. Att som dagens svenska klimatpolitik istället fokusera på minskade utsläpp i Sverige kostar enligt samma rapport 10 miljarder kronor per år, eller 2 500 – 3 000 kronor extra per hushåll ”utan synbara miljövinster”.



***Klimatpengar i sjön
– inte bra för miljön
3 000 kronor per år
betalar varje svensk
familj för
klimatinsatser i
Sverige ”utan synbara
miljövinster”, enligt en
rapport från
expertgruppen för
miljöstudier 2007.***

⁹ ”Sveriges klimatpolitik - Värdet av utsläppshandel och valet av målformulering” av Björn Carlén Rapport till Expertgruppen för miljöstudier 2007:4

¹⁰ Ibid

EFFEKTER I SVERIGE

Men, måste det kosta något överhuvudtaget att minska utsläppen av koldioxid? Att promenera till jobbet istället för att ta bilen kostar ju inget! Och den som slänger ut den dyra oljepannan och byter till bergvärme tjänar väl också på det? Precis som den som byter till lågenergilampor?

Tyvärr är det inte så enkelt, särskilt inte om kraftiga minskningar ska nås på väldigt kort tid. Det finns åtgärder som är effektiva, likväl som det finns åtgärder som inte är det.

Att kraftigt minska energiförbrukningen i Sverige skulle t.ex. kräva ytterligare kraftigt ökade miljö- eller energiskatter. Det skulle betyda dyrare energi, som i sin tur bl.a. ger högre kostnader och sämre konkurrenskraft för industrin, vilket i slutändan ger färre jobb och lägre välförstånd. På samma sätt kostar kraftiga subventioner på dyra alternativa energikällor stora pengar. För konsumenterna skulle kraftigt höjda energikostnader t.ex. betyda dyrare bensin och el som tvingar fram en minskad konsumtion av andra varor eller tjänster, eller tvingar fram välfärdsluster i form av alltifrån färre resor och mindre boitor, till kallare vatten i duschen eller badet, och ett kyligare inomhusklimat.

Kraftiga energiprishöjningar slår också hårdast mot de konsumenter som redan har små ekonomiska marginaler, som redan idag lägger en större andel av sin inkomst på el och andra energikostnader.¹¹

EFFEKTER AV SVERIGES KLIMATPOLITIK TILL 2007

Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS) beräknar i en rapport från 2007¹² kostnaderna för den då kända svenska klimatpolitiken fram till 2015 till motsvarande 0,4 procentenheters årlig lägre BNP-tillväxt och 0,6 procentenheter lägre tillväxt av antalet arbetade timmar. Det motsvarar en årlig kostnad om ca 2 500 kronor per förvärvsarbetande svensk och ca 25 000 färre jobb varje år.

Förklaringen till den minskade sysselsättningen är dels att de stigande elpriser påverkar sektorer som järn- och stålverk. ITPS beräknar att elpriserna stiger med 15 till 20 procent. Men sysselsättningen påverkas även negativt av att pendling blir dyrare med högre bensinpriser, vilket kommer leda till att den nuvarande utvecklingen mot allt större arbetsmarknadsregioner kommer att brytas. Små regioner som är beroende av basindustrin kommer att drabbas hårdast.

EFFEKTER AV EU:S ENERGI- OCH KLIMATPAKET

Det bindande mål på 17 procents minskade utsläpp som EU-kommissionen föreslår för Sverige medför i kombination med energi- och klimatpaketets övriga förslag också omfattande kostnader för Sverige. EU-kommissionen har själva beräknat dem till 0,78 procent av BNP år 2020¹³, drygt 20 miljarder kronor i dagens penningvärde eller 5 000 kr per förvärvsarbetande svensk. Enligt Kommissionens egna beräkningar kommer Sverige också att tappa 0,2 procent i sysselsättning, motsvarande ca 10 000 jobb.

Sverige har fått den högsta påverkan på BNP av alla medlemsländer, enligt följande diagram. Kostnaden för Sverige är i storleksordning 65 procent högre jämfört med genomsnittet för EU.

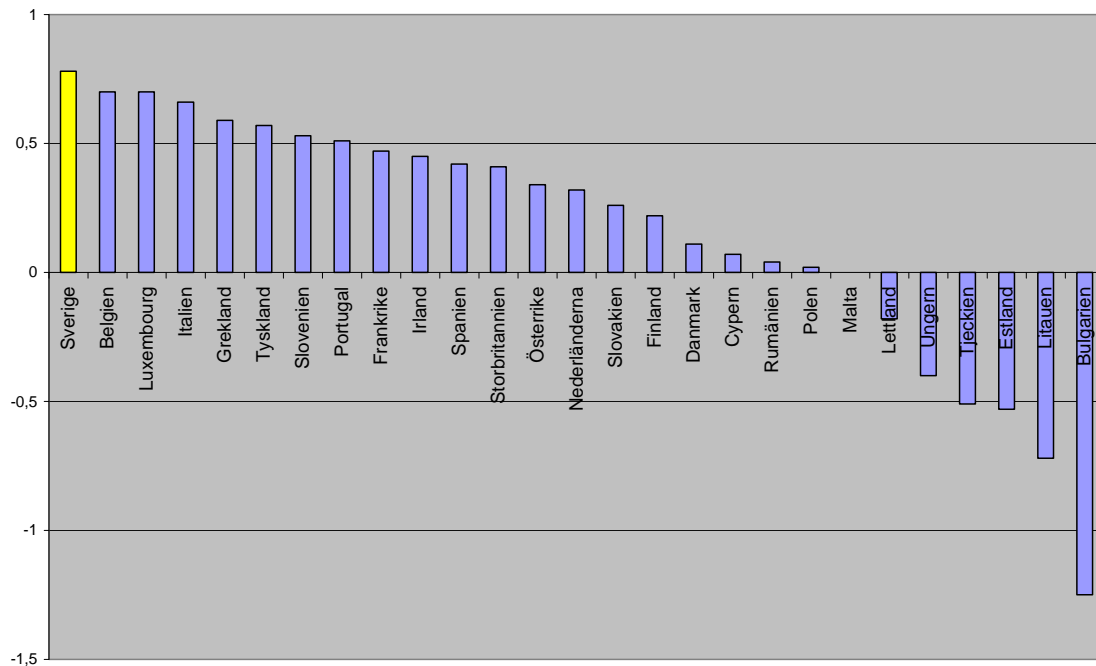
¹¹ Se t.ex. Långtidsutredningen 2003/04 (SOU 2003:2) bilaga 11: "Fördelningseffekter av miljöpolitik" av R. Brännlund, S. Wibe, B. Krström & J. Nordström.

¹² "Regionernas tillstånd 2007. En rapport om tillväxtens förutsättningar i svenska regioner". Institutet för tillväxtpolitiska studier.

¹³ Kommissionens bilaga Impact Assessment, SEC (2008) 85/3

Det kan ifrågasättas hur rättvis fördelningen är mellan EU:s medlemsländer, om det sätts i relation till utgångsläget.

Diagram 7: Kostnader för åtgärder inom ramen för EU:s energi- och klimatpaket. Procent av BNP.



Källa: EU-kommissionens energi- och klimatpaket

Om inte ytterligare älvar ska byggas ut kommer det att krävas ökade subventioner för att få upp andelen förnybar energi i Sverige till de 49 procent som EU-kommissionen anger. Kostnaderna för elproduktion inom EU kommer enligt Kommissionens beräkningar att öka med upp till i genomsnitt 33 procent som ett resultat av bl.a. en ökad andel förnybar energi. Enligt Kommissionens beräkningar kommer det att inom EU slå igenom i upp till 20 procentiga genomsnittliga energiprishöjningar.¹⁴

EFFEKTER AV NATIONELLA MÅL

I den svenska debatten har förslag om 30 och 38 procents minskning förekommit. Längst har de tre oppositionspartierna gått när de föreslagit att Sverige ska ha som mål att minska utsläppen med 40 procent. En analys av vad en sådan drastisk och snabb reduktion av de svenska utsläppen skulle leda till saknas. En viktig utgångspunkt är dock att kostnaderna för att minska utsläppen inte är linjär, utan att marginalkostnaden för utsläppsminskningar tenderar att stiga i takt med ytterligare ambitionshöjningar. Att höja ambitionsnivån från t.ex. 20 till 40 procent stannar därför i regel inte vid en dubbelt så hög kostnad.

En 40 procentig minskning av utsläppen i Sverige motsvarar ca 30 miljoner ton koldioxid. Som jämförelse kan nämnas att hela den svenska industrin idag släpper ut 22 miljoner ton koldioxid. För att komma upp i 30 miljoner ton behöver vi också lägga till t.ex. de knappt 10 miljoner ton som Sveriges samtliga godstransporter på land står för. Ett annat sätt att komma ner i samma nivåer vore att lägga ihop de drygt 20 miljoner ton som transportsektorn i sin helhet står för tillsammans med de knappt 10 miljoner ton som jordbruket står för.¹⁵

¹⁴ Kommissionens bilaga, Impact Assessment SEC (2008)85/3

¹⁵ Beräkningar på siffror från "Kontrollstation 2008" Naturvårdsverket & Energimyndigheten

Oavsett hur en minskning med 30 miljoner ton skulle fördelas är det klart att en så stor minskning på kort tid, 12 år, skulle få mycket långtgående konsekvenser. Samtidigt som – enligt slutsatserna från expertgruppen för miljöstudier – miljöeffekterna av nationella åtgärder skulle bli knappt mätbara.

En ytterligare illustration på de enorma utmaningar som ett 40 procentmål så som oppositionen föreslagit skulle innebära utgörs av tidigare svenska erfarenheter. Den massiva kärnkraftsutbyggnaden i Sverige under 1970- och 80-talen innebar att utsläppen minskade med ca 40 procent på ca 20 år. Att nu göra en lika omfattande minskning av utsläppen, men från en lägre nivå, på kortare tid och samtidigt som – om oppositionspartierna får som de vill - koldioxidfri kärnkraft avvecklas, skulle utan tvekan få omfattande och allvarliga konsekvenser för svenska jobb och svensk välfärd, men ingen alls för klimatet.

Sammanfattning

Klimatfrågan är en utmaning för lång tid framöver och våra insatser idag kommer att få konsekvenser för kommande generationer. Klimatfrågan måste därför tas på största allvar. En viktig förutsättning för att Sveriges klimatpolitik ska bli så effektiv som möjligt är bra faktaunderlag om kostnader och utfall av olika handlingsalternativ.

Sverige har minskat utsläppen av växthusgaser med 40 procent sedan 1970, samtidigt som elanvändningen mer än dubblats. Vi har de lägsta utsläppen per capita i hela EU15, i hela EU är det bara fyra andra länder – alla f.d. östländer – som har lägre utsläpp. Den svenska utvecklingen är ett resultat framför allt av utbyggd kärnkraft. Men samtidigt har Sverige nära 40 procent förnybar energi, klart högst i hela EU.

Det förslag som EU-kommissionen lagt innebär att Sverige ska minska utsläppen med ytterligare 17 procent fram till 2020, och att vår andel förnybar energi ska öka ytterligare till nära 50 procent. Det innebär att Sverige får den tyngsta bördan att bära i förhållande till vår ekonomi. Enligt kommissionens siffror kommer de mål EU sätter på Sverige kosta oss ca 5 000 kronor per förvärvsarbete och ca 10 000 jobb.

Skulle Sverige ensidigt ta på sig mer ambitiösa mål skulle det riskera att bli mycket mera kostsamt, samtidigt som effekten för klimatet helt uteblir. Internationella åtgärder är upp till tio gånger mer effektiva än åtgärder i Sverige.

Klimatfrågan är en så allvarlig utmaning att vi inte har råd att slänga pengar i sjön som kan göra mycket större nytta på något annat sätt.

Svenskt Näringsliv vill därför medverka i en konstruktiv diskussion om hur vi i Sverige bäst bidrar till lösningen på den globala klimatutmaning världen står inför. Vi gör det bl.a. genom att uppmuntra och uppmärksamma alla de miljöförbättringar i form av ny teknik och miljövänliga produkter och tjänster som svenska företag och företagare genom sitt entreprenörskap bidrar till att utveckla. Och vi gör det genom att bidra med fakta till diskussionen om Sveriges klimatpolitik och hur det bör utformas för att göra största möjliga nytta. Vi vill också värna om svenska intressen i den kommande förhandlingen inom EU och bidra till en smart politik.

Framtida generationer har rätt att kräva av oss som idag har möjlighet att agera att vi gör det på ett så klokt och effektivt sätt som möjligt.