



PM

Nr 25 2014

Kommissionens förslag på stabilitetsreserv i EU-ETS

Kommissionens förslag på stabilitetsreserv i EU-ETS

SAMMANFATTNING

EU-kommissionen har presenterat ett förslag till klimat- och energipolitiskt ramverk till 2030. Konjunkturinstitutet har, på uppdrag av regeringen, granskat förslaget om en stabilitetsreserv i utsläppshandelssystemet ETS. Stabilitetsreserven ska dämpa prisvolatiliteten i systemet genom att begränsa antalet utsläppsrätter på marknaden. Implementeringen sker genom att en utsläppsreserv byggs upp från 2020. Reserven justeras sedan varje år om den cirkulerande volymen överstiger 833 miljoner utsläppsrätter eller understiger 400 miljoner utsläppsrätter. Systemet föreslås vara helt mekaniskt, utan diskretionära politiska beslut. Den totala utsläppsvolymen föreslås vara orubbad (i dagsläget finns inget beslut på att en reserv på sikt ska annulleras).

Konjunkturinstitutet bedömer att förslaget väcker en rad frågor, framför allt med avseende på de bakomliggande motiven. Det är oklart om syftet med stabilitetsreserven är att minska känsligheten för ekonomiska chocker i framtiden eller om syftet är att höja priset på utsläppsrätter idag. Båda motiven anförs av kommissionen. Det är av betydelse att reda ut vilket syfte som gäller för att analysera förslagets effektivitet jämfört med alternativa styrmedel.

Sammanfattningsvis har Konjunkturinstitutet följande synpunkter:

- Privata marknadsaktörer tillåts redan i dagens system att spara utsläppsrätter. Givet att den totala utsläppsvolymen föreslås vara konstant kommer stabilitetsreserven därför i praktiken att omvandla en privat utsläppsreserv till en offentlig utsläppsreserv. Att ersätta det privata överskottet med en offentlig reserv med mekanisk utdelning torde *i sig* ha ringa effekter på priset på utsläppsrätter så länge ett privat överskott existerar.
- Införandet av en stabilitetsreserv kan emellertid ha *indirekta* effekter på priset. Det är troligt att reserven blir betydande på sikt, och i dagsläget är det oklart hur ett eventuellt överskott i reserven i praktiken kommer att hanteras. Antingen vältras det över på framtida handelsperioder, så att det i sinom tid återförs till marknaden, eller så kommer det att annulleras. Om marknaden förväntar sig att den framtida reserven på sikt annulleras kommer upprättandet av en stabilitetsreserv påverka priset idag.
- Om syftet med stabilitetsreserven är att minska handelssystemets känslighet för framtida ekonomiska chocker borde den renodlas med både volym- och prisinstrument (prisgolv och pristak). Ett sådant system skulle explicit signalera att tilldelningen av utsläppsrätter inte längre är given. Om syftet istället är att höja priset på kort sikt genom att manipulera marknadsförväntningar är reformen i grunden diskretionär. I så fall borde mer direkta interventioner övervägas (till exempel en ytterligare revidering av reduktionskurvan).
- Det förslag som ligger på bordet innebär att handelssystemet kompliceras utan att effektiviteten uppenbart förbättras. Ökad komplexitet kan försvåra länkningen till andra handelssystem och underminera medlemsländernas tilltro till systemet.
- Konjunkturinstitutet ifrågasätter varför teknikinvesteringar får en så framskjuten plats i målformuleringen av stabilitetsreserven. Om det är önskvärt med teknikinvesteringar på kort sikt borde mer direkta styrmedel övervägas. Stabilitetsreserven är ett indirekt och ineffektivt styrmedel i detta avseende.

- Frågan om vad som ska utlösa förändringar i reserven (det vill säga hur ”triggers” ska definieras) är principiellt intressant men det är svårt att få en klar bild över de praktiska konsekvenserna av kommissionens olika förslag.

BAKGRUND

Det nuvarande utsläppshandelssystemet är volymbaserat. Det betyder att utsläppsminskningen är stipulerad *ex ante* (i förväg) utifrån de förväntade kostnaderna att minska utsläppen, och att priset på utsläppsrätterna bestäms av marknaden. Den globala ekonomiska krisen har minskat ”efterfrågan på att förorena” på ett sådant betydande sätt att ett stort överskott av utsläppsrätter byggts upp. Priset på utsläppsrätter har därför blivit oväntat lågt, och förväntas också vara lågt under en lång tid framöver. Hade den ekonomiska utvecklingen varit känd vid utformningen av utsläppshandelssystemet hade gissningsvis den totala tilldelningen av utsläppsrätter varit mindre och de klimatpolitiska ambitionerna varit högre.

Kommissionen har diskuterat en rad åtgärder som handlar om att höja ambitionerna *ex post* (i efterhand) givet utfallet i världsekonomin. Att intervensera diskretionärt på en politisk marknad kan emellertid underminera systemets trovärdighet och långsiktiga stabilitet. Kommissionen anser därför att det är motiverat att utforma en flexibel mekanism som automatiskt kan hantera liknande fluktuationer i efterfrågan på utsläppsrätter i framtiden. Detta är det formella motivet bakom förslaget till en stabilitetsreserv.

IDEALFALLET – EN HYBRIDMODELL MED PRISGOLV OCH PRISTAK

För att illustrera vinsterna med en flexibel mekanism kan det vara pedagogiskt att utgå från förslaget om ett prisgolv som diskuterades under 2013. Denna modell beskrivs i den nationalekonomiska litteraturen av Roberts och Spence (Journal of Public Economics 1976). Modellen baseras på utsläppshandel med prisgolv och pristak. I ett sådant system minimeras dödviktsförlusterna när den framtida marginalkostnaden för utsläppsminskningar är osäker. Intuitionen är att om utsläppsminskningarna visar sig vara billigare än förväntat kommer ett prisgolv automatiskt leda till högre utsläppsminskningar (omvänt skapar ett pristak incitament att undvika utsläppsminskningar om marginalkostnaden visar sig vara högre än förväntat).

Ett system med prisgolv skulle automatiskt höja ambitionsnivån om efterfrågan på utsläpp minskar av exogena skäl, precis som i den uppkomna situationen. Modellen baseras således på antagandet att den totala mängden utsläppsrätter inte är givet. I praktiken tänker man sig att en tredje part skulle förbinda sig att köpa och annullera utsläppsrätter om de blir för billiga.

STABILITETSRESERVEN I PRAKTIKEN

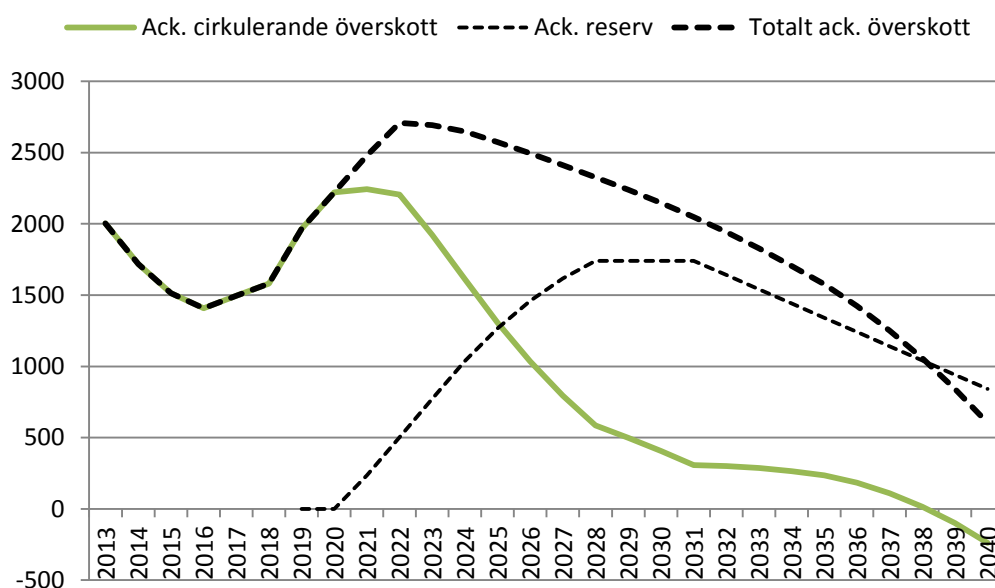
Medlemsstater och andra intressenter har uttryckt att de prisinterventioner som krävs för en hybridmodell med prisgolv och pristak inte är förenliga med de politiska målen med EU:s inre marknad, vilket kan vara skälet till att en stabilitetsreserv istället föreslås. Kommissionen har också konstaterat att EU-ETS är volymbaserat, vilket kan tolkas som att de totala utsläppen ska stipuleras på förhand och inte tillåtas att variera på sikt.

I linje med dessa förväntningar menar kommissionen att stödrätternas totala antal ska vara konstant (givet reduktionskurvan); eventuella överskott i slutet av en period ska vältras över på nästa period. Detta innebär till skillnad från hybridmodellen att en stor

ekonomisk chock inte uppenbart påverkar den långsiktiga ambitionsnivån, eftersom utsläppsrätterna i reserven i sinom tid kommer återföras till marknaden. Detta reser frågan om det föreslagna systemet egentligen skiljer sig från nuvarande system. Redan idag sker en omfördelning av utsläppsrätter över tiden eftersom privata marknadsaktörer tillåts spara utsläppsrätter (så kallad privat ”banking”). På kort sikt kan förslaget med stabilitetsreserven därför snarast beskrivas som ett sätt att göra om den privata reserven till en offentlig reserv. Om utsläppsrätter i reserven förs tillbaka till marknaden torde systemet *i sig* ha begränsad effekt på prismekanismen och systemets effektivitet. Frågan är om reserven i praktiken kommer återföras är central i analysen av förslagets effekter.

Figur 1 Effekter av stabilitetsreserv på överskottet av utsläppsrätter

Miljoner utsläppsrätter



Källa/Källor: Konjunkturinstitutets bearbetning av beräkningar från STEM och NV.

NATURVÅRDSVERKET OCH ENERGIMYNDIGHETENS ANALYS AV ÖVERSKOTTET

Naturvårdsverket och Energimyndigheten har analyserat hur av utvecklingen av överskottet påverkas av stabilitetsreserven. Det cirkulerande överskottet (det vill säga det privata överskott som finns på marknaden) illustreras med en grön linje i Figur 1. Den smala brutna linjen visar utsläppsrätter i reserven och den tjocka brutna linjen är det totala ackumulerade överskottet (marknadsreserv plus stabilitetsreserv). Som synes förväntas stabilitetsreserven minska det cirkulerande överskottet under nästa handelsperiod, medan stabilitetsreserven byggs upp. Från 2030 är utvecklingen långsammare då den nedre gränsen i regeln för återföring nås (400 miljoner utsläppsrätter). Det cirkulerande antalet utsläppsrätter förväntas vara uttömt 2038.

I analysen av priskeffekter hänvisar Naturvårdsverket och Energimyndigheten till oberoende analysinstitut (Kommissionen och Thomson Reuters). Dessa prognoser tyder på att priset ligger stilla mellan 2020-2023, och ökar sedan snabbt mellan 2025 till 2030, från 5 euro till 48 euro. Prognoserna tycks således baseras på antagandet att det

innevarande årets cirkulerande överskott (grön linje) påverkar priset samma år, som om den nya, årliga tilldelningen var helt oväntad av marknaden. Men priset på utsläppsrätter styrs åtminstone delvis av det förväntade framtida utbudet. Så länge en privat reserv existerar är EU-ETS en värdepappersmarknad med framåtblickande aktörer. Det illustrerades till exempel i april 2013 då priset föll med över 40 procent som följd av att förslaget om backloading röstats ned. Så länge ”hedging” är möjligt torde därför priset i högre grad kopplas till förväntningar om det totala överskottet i systemet (den tjocka svarta brutna linjen i Figur 1). Exakt hur trögrörliga priserna kommer vara är förstås en empirisk fråga. Troligtvis ligger det som marknaden betraktar som det ”sanna” utbudet – det som bestämmer priset – någonstans mitt emellan det cirkulerande överskottet och det totala överskottet.

FRAMTIDA OSÄKERHET OCH TIDSINKONSISTENSPROBLEMET

Stabilitetsreservens effekter på priset idag är avhängigt dess förväntade påverkan på systemet som helhet. En viktig principiell fråga är alltså hur stabilt systemet är på sikt. Kommissionen signalerar i målformuleringar att systemet ska vara mekaniskt, vilket bör tolkas som ett försök att ”binda sig vid masten”. Kommissionen lämnar emellertid öppet för att finjustera mekanismen i framtiden, och man kan till exempel tänka sig att det privata överskottet i praktiken inte kommer tillåtas bli noll. Men man kan också tänka sig att framtida beslutsfattare annullerar delar av reserven runt slutet på nästa handelsperiod, kanske redan runt 2030. Om marknaden förväntar sig en sådan utveckling kan reformen betraktas som en signal att den totala mängden utsläppsrätter kommer minska. Detta torde påverka dagens pris positivt, i linje med exempelvis Naturvårdsverket och Energimyndighetens förväntningar. Men det bör påpekas att denna priseffekt inte beror på mekanismen *per se*, utan att reformen helt enkelt minskar den förväntade utsläppsvolymen.

Det är mycket svårt att förutse effekterna på prisnivå och handelsvolym härvidlag, eftersom de beror på ett komplicerat samspel mellan marknads förväntningar å ena sidan och framtida beslutsfattares diskretion å andra sidan. Utmaningen bottenar i vad som inom nationalekonomin kallas tidsinkonsistensproblematiken. Givet dagens efterfrågan är det troligt att reserven kommer ha byggts upp till en betydande storlek runt slutet på nästa period. Hur kommer framtida beslutsfattare och intressenter reagera på en sådan situation? En möjlighet är som sagt att kommissionen i det läget kan mobilisera politiskt stöd för att genomföra en permanent annullering av utsläppsrätterna i reserven. Men om marknaden förutser detta kommer priset idag att öka, vilket innebär att produktionen ställs om redan idag, och behovet av att annullera utsläppsrätter i framtiden minskar. Detta händelseförlopp har flera möjliga utkomster (se Zetterberg med flera, 2013, för vidare diskussion).

SKA EU-ETS BIDRA TILL INVESTERINGAR I TEKNIK?

Givet ovanstående diskussion finns en oklarhet kring vad EU-kommissionen förväntar sig att stabilitetsreserven kan eller bör åstadkomma. Eftersom kommissionens centrala argument tycks vara att marknadsaktörer behöver omedelbara incitament att göra teknikinvesteringar verkar det som att kommissionen ändå förutser att stabilitetsreserven kommer påverka priset på kort sikt. Detta tyder på att syftet med stabilitetsreserven i första hand är diskretionärt, och skall signalera till marknaden att det totala utbudet av utsläppsrätter inte längre är givet.

Enligt lagförslaget är ett av syftena med stabilitetsreserven att bidra till utveckling av klimatvänlig teknik. Det finns anledning att särskåda just denna målformulering och hur den förhåller sig till EU-ETS som helhet. En kostnadseffektiv klimatpolitik är teknik- och produktionsneutral. Att låta alternativa mål påverka ett styrmedels utformning kan försämra styrmedlets potential att uppnå det ursprungliga målet. Anses marknadens investeringar i samhällsnyttig teknik vara lägre än önskvärt borde istället renodlade styrmedel riktas mot detta mål.

Det går att betrakta bristen på tekniska innovationer som ett principiellt marknadsmisslyckande som måste hanteras politiskt. En anledning kan vara att ny kunskap är en ”offentlig vara”. Bra idéer tenderar att sprida sig till andra länder och framtida generationer, och i brist på rigorösa patentregler internaliserar marknaden inte avkastningen för sådan teknikutveckling. Detta motiverar politiska interventioner till stöd för forskning och utveckling i allmänhet, men inte att de ska ske genom EU-ETS. Traditionellt brukar den här sortens marknadsmisslyckande korrigeras genom direkta anslag till grundforskning via universitet och högre utbildning. Flera studier har visat att kostnaden för att minska koldioxidutsläppen blir lägre då styrmedel som skapar ett pris på koldioxid kompletteras av stöd till forskning (Jaffe m.fl 2005; Fischer och Newell 2007; Kverndock och Rosendahl 2007). Resultatet följer av att det förekommer två marknadsmisslyckanden och att åtgärder som vidtas för att lösa det ena oftast bara delvis löser det andra.

Även under antagandet att stabilitetsreserven leder till ökade priser idag relativt i morgon är det inte säkert att teknikinvesteringarna ökar. Svaret beror på om det är det långsiktiga priset eller det kortsiktiga priset som driver teknikinvesteringar. Det långsiktiga priset torde vara viktigare om innovationerna är kommersialiserbara först på lång sikt. Frågan landar ytterst i vilken tidshorisont företagare och andra marknadsaktörer planerar efter, och om dessa tidshorisonter skiljer sig åt mellan aktörer i olika sektorer. Dessa aspekter har inte utretts av kommissionen.

VILKA ”TRIGGERS” SKA ANVÄNDAS?

Frågan om exakt vad som ska utlösa förändringar i reserven (det vill säga hur ”triggers” ska definieras) är principiellt intressant men det är svårt att få en klar bild över de praktiska konsekvenserna av olika förslag. Kommissionen föreslår ett volymbaserat mått baserat på förgående års ackumulerade volym av oanvända utsläppsrätter. Det finns farhågor att detta kan innebära att vissa marknadsaktörer agerar strategiskt. Ett mått baserat på externa indikatorer (till exempel väderlek eller BNP-utveckling, vilket diskuteras i underlagsrapporten) har fördelen att de är objektiva men kan missa utbudsförändringar i utsläppsrätter som kommer från andra källor (till exempel politiska beslut som påverkar den icke-handlande sektorn).

VAD KAN GÖRAS ISTÄLLET

Om syftet med stabilitetsreserven är att skapa förväntningar om ett framtida permanent tillbakadragande av utsläppsrätter finns det både instrumentella och demokratiska skäl att göra denna policy mer explicit. Parallellt med stabilitetsreserven föreslås reformer som mer direkt attackerar det grundläggande problemet med en alltför generös tilldelning av utsläppsrätter. Det aktuella förslaget är att revidera den årliga reduktionen av utsläppsrätter. För närvarande är den årliga reduktionen 1,74 procent. Kommissionens nuvarande förslag är att reduktionsbanan revideras till 2,2 procent. Ett effektivare alternativ till stabilitetsreserven vore i så fall att revidera upp reduktionsbanan

ytterligare, alternativt genomföra en permanent annullering av utsläppsrätter redan idag.

REFERENSER

Fischer och Newell (2007) "Environmental and technology policies for climate mitigation". *Journal of environmental economics and management* 55.

Jaffe och Stavins (2005) "A tale of two market failures: Technology and environmental policy", *Ecological Economics* 54.

Kverndock och Rosendahl (2007) "Climate change and learning by doing: impacts and timing of technology subsidies". *Resource and energy economics* 29.

Roberts och Spence (1976): "Effluent charges and licenses under uncertainty." *Journal of Public Economics* 5.3 193-208.

Zetterberg, Mandell, Marcu, Munnings och Roth (2013) *Utvecklingen av EU:s system för handel med utsläppsrätter och den framtida internationella utsläppsmarknaden*. IVL Svenska miljöinstitutet och VTI.