REGERINGSKANSLIET

Rådspromemoria

2014-02-25

Miljödepartementet

Klimatenheten

Rådets möte (miljö) den 3 mars 2014

Dagordningspunkt 6

Rubrik: Meddelande från kommissionen – EU-ramverk för klimat- och energipolitiken för perioden 2020-2030

Dokument:

- KOM (2014) 15 Meddelande från kommissionen – EU-ramverk för klimat- och energipolitiken för perioden 2020-2030
- KOM (2014) 20 Förslag till beslut rörande etablerandet och funktionen av en stabilitetsreserv för gemenskapens system för handel med utsläppsrätter, revidering av direktiv 2003/87/EC

- 6422/14 (tbc) - Frågor inför riktlinjedebatten

Ej tidigare behandlad vid samråd med EU-nämnden.

Bakgrund

Europeiska rådet beslutade i december 2008 om ett klimat- och energipolitiskt ramverk till år 2020, det s.k. klimat- och energipaketet. Europeiska rådet har beslutat om ett mål för EU att minska utsläppen av växthusgaser med 80-95 procent till 2050 i samband med de enligt FN:s vetenskapliga klimatpanel (IPCC) nödvändiga utsläppsminskningar från de industrialiserade länderna som grupp, för att kunna hålla den globala temperaturökningen under två grader Celsius. Europeiska rådet har också konstaterat att en genomgripande förändring av energisystemen krävs för att målet ska kunna uppnås.

Under 2011 presenterade kommissionen tre färdplaner för hur klimat-, energi- och transportpolitiken bör bidra till att nå 2050-målet:

1)”Färdplan för ett konkurrenskraftigt utsläppssnålt samhälle 2050” (se 2010/11:FPM116); 2) ”Färdplan för ett gemensamt transportområde – ett konkurrenskraftigt och resurseffektivt transportsystem” (se 2010/11:FPM103); 3) ”Energifärdplan för 2050” (se 2011/12:FPM95).

I november 2012 presenterade EU-kommissionen en rapport om EU:s system för handel med utsläppsrätter som uppskattade att det 2013 fanns ett överskott på cirka 2 miljarder utsläppsrätter. Kommissionen föreslog att skjuta på auktioneringen av 900 miljoner utsläppsrätter från 2014-2016 till 2019-2020 för att på kort sikt hantera en del av överskottet (s.k. backloading). Kommissionen pekade också på att även mer långsiktiga strukturella åtgärder behövdes. Förslaget om ”backloading” antogs av rådet och Europaparlamentet i december 2013.

Den 27 mars 2013 presenterade kommissionen en grönbok om ett klimat och energiramverk till 2030 med utgångspunkt i det gällande klimat- och energipaketet samt i beaktande av viktiga förändringar som inträffat sedan paketet beslutades, färdplanerna och det långsiktiga målet till 2050 (se 2012/13:FPM110).

Den 22 januari i år presenterade kommissionen ett paket där bland annat ett meddelande om ett ramverk för klimat- och energipolitiken för perioden från 2020 till 2030 och en stabilitetsreserv för EU:s system för handel med utsläppsrätter ingår. Frågan har eller kommer även att behandlas i flera av rådets konstellationer (Miljö, Konkurrenskraft, Energi, Ekofin) samt i Europeiska rådet.

Ordförandeskapet har för avsikt att miljörådet ska föra en riktlinjedebatt om ramverket mot bakgrund av följande två frågor:

1) *Ramverkets balans mellan nödvändiga utsläppsminskningar som är i linje med de långsiktiga klimatmålen och flexibilitet för medlemsstaternas preferenser, särskilda omständigheter och kapacitet;*
2) *Nästa steg för diskussionen om ramverket fram till 2030 med hänsyn till nödvändigheten att ge långsiktighet och säkerhet för investerare och för att förbereda de internationella klimatförhandlingarna, och vilka aspekter av det föreslagna ramverket där behov av ytterligare diskussion och definition föreligger t.ex. i relation till åtaganden på EU-, medlemsstat- och sektornivå.*

Rättslig grund och beslutsförfarande

Artiklarna 191 och 194 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt vad gäller dokument (2014) 15 slutlig.
Artikel 192(1) vad gäller dokument (2014) 20 slutlig.

Svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar EU-kommissionens förslag på samlat ramverk för klimat- och energipolitiken för 2030, men anser att ambitionsnivån behöver höjas.

Regeringen ställer sig bakom EU-kommissionens förslag på 40 % utsläppsminskning inom EU förutsatt att detta bördefördelas mellan medlemsländerna på ett kostnadseffektivt sätt. Hur bördefördelningen sker får stor påverkan på varje medlemsstats andel av utsläppsminskningen. Regeringen kan därutöver tänka sig ytterligare 10 % utsläppsminskning i form av internationella krediter förutsatt att andra utvecklade länder tar sin del av bördan i de internationella förhandlingarna. Utsläppsmålet är överordnat förnybartmålet eftersom det viktigaste är att utsläppen minskar.

Regeringen stödjer ett mål på minst 27 % förnybart inom EU som inte bördefördelas mellan medlemsländer. I och med att detta mål inte bördefördelas blir de nationella målsättningarna mycket viktiga. Förnybartmålet ska uppnås på ett kostnadseffektivt sätt. Regeringens syn på 27 % -målet kan komma att ses över i ljuset av kostnads- och teknikutveckling. Syftet med förnybartmålet är att fasa ut fossila bränslen.

Regeringen stödjer EU-kommissionens förslag att återkomma till energieffektivisering efter översynen av energieffektiviseringsdirektivet senare i år.

Regeringens ambition är att Europeiska rådet i mars tar ställning till inriktningen för EU:s långsiktiga klimat- och energipolitik så att industri och samhället i stort får långsiktiga förutsättningar samt ger EU tydlighet inför klimattoppmötet i september.

Regeringens övergripande ståndpunkt är att EU:s handelssystem för utsläppsrätter (EU ETS) ska utvecklas på ett sätt som säkerställer och främjar dess roll i den europeiska klimatpolitiken. Dagens styrsignal inom EU ETS är för svag för att driva fram de investeringar som är nödvändiga. Regeringen välkomnar därför förslag till utveckling av EU ETS. Förslag som stärker EU ETS bör behandlas med prioritet.

Regeringen vill betona att ambitionsnivån för minskning av EU:s samlade utsläpp av växthusgaser är en avgörande faktor för hur handelssystemet fungerar. En hög ambitionsnivå för utsläppsminskningar för EU till 2030 är en grundförutsättning för att stärka handelssystemet. Regeringen granskar fortfarande kommissionens förslag på stabilitetsreserv.

Regeringen noterar att överskottet är fortsatt stort i EU ETS och att kommissionens förslag enbart avser tiden efter 2020. Regeringen vill därför även se konkreta förslag till utveckling av EU ETS innan 2020 för att stärka handelssystemet och dess prissignal, förslag som skulle kunna vara aktuella är en tidigare höjning av den linjära faktorn eller en annullering av utsläppsrätter s.k. set-aside.

Europaparlamentets inställning

Europaparlamentet röstade den 5 februari igenom en resolution 2013/2135(INI) som bl.a. innebär stöd till ett bindande klimatmål inom EU på minst 40 procent, ett bindande mål om förnybar energi på minst 30 procent och ett bindande energieffektiviseringsmål på 40 procent Europaparlamentet betonar sambandet mellan målen och dess roll i att nå 2030 målen på ett kostnadseffektivt sätt. Europaparlamentet understryker även vikten av en tidig överenskommelse om ramverket med hänsyn till de internationella klimatförhandlingarna. En tidig överenskommelse är även av vikt för att medlemsländer och industrin kan göra nödvändiga investeringar för klimatet, förnybar energi och energieffektivisering.

Förslaget

Kommissionens meddelande innehåller förslag till en målstruktur för klimat- och energipolitiken till 2030. Kommissionens förslag omfattar ett klimatmål om 40 % EU-interna utsläppsminskningar och ett bindande mål på EU-nivå för förnybar energi om minst 27 % till 2030. Inga nya mål för energieffektivisering föreslås, utan kommissionen aviserar att man avser att återkomma till frågan efter avslutad översyn av energieffektiviseringsdirektivet senare i år. Kommissionen föreslår också indikatorer för konkurrenskraft och försörjningstrygghet. Vidare föreslås att ramverket ska följas upp av nationella planer för konkurrenskraftig, säker och hållbar energi. Kommissionen visar också på olika sätt att inkludera kolflöden från skog och markanvändning i ett klimatmål. Kommissionen menar att ytterligare analyser krävs kring formerna för hur dessa flöden ska inkluderas.

I samband med ramverket presenterades också ett förslag till beslut om förändringar av direktivet för handel med utsläppsrätter (EU ETS) genom etablerande och funktion av en stabilitetsreserv för EU:s system för handel med utsläppsrätter. Stabilitetsreserven reglerar mängden auktionerade utsläppsrätter varje år beroende på befintligt utbud av utsläppsrätter och föreslås träda ikraft i den fjärde handelsperioden d.v.s. först 2021.

Gällande svenska regler och förslagets effekter på dessa

Kommissionens meddelande om ett 2030 ramverk innehåller inga lagförslag. Därför är det i dagsläget inte möjligt att analysera konsekvenserna för svensk rätt.
Förslaget om att införa en stabilitetsreserv påverkar inte svensk lagstiftning. Eventuella ändringar i auktionskalendern föranleder inte heller separata ändringar i svensk lagstiftning då EU:s auktionsförordning (1031/2010) gäller som svensk rätt.

Ekonomiska konsekvenser

Regeringen har gett uppdrag till Naturvårdsverket, Konjunkturinstitutet och Statens energimyndighet att ta fram konsekvensanalyser av ett klimat- och energiramverk. Uppdragen ska redovisas den 15 oktober 2014.

I kommissionens konsekvensanalys har ett referensscenario tagits fram för utvecklingen till år 2030. Ett antal andra scenarier med olika målstruktur och mål för växthusgasutsläpp, förnybar energi och energieffektivisering jämförs med referensscenariot i termer av ekonomisk utveckling, utsläpp av växthusgaser, energisystemkostnad samt ett antal andra kvantifierade variabler. Enligt kommissionens analys skulle en kostnadseffektiv fördelning av ett utsläppsminskningsmål på 40 % och ett mål på förnybar energi på 27 % ge en effekt på EU-nivå på -0,45 % av BNP år 2030, en siffra som inte inkluderar vissa effekter som exempelvis minskade luftföroreningar. Kommissionen redovisar inte hur denna minskade BNP fördelar sig på medlemsstaterna. En kostnadseffektiv fördelning av ett utsläppsminskningsmål, i enlighet med kommissionens beräkningar resulterar i att utsläppsminskningarna relativt sett blir stora i de mindre rika medlemsländerna och de skulle därför få störst negativ påverkan på sin BNP-utveckling. Effekten på Sverige skulle i detta scenario troligtvis bli mindre än snittet för EU. Skulle

utsläppsminskningarna fördelas mindre kostnadseffektivt skulle effekten på EU som helhet bli större.

Effekten på BNP beror också på hur åtgärder för utsläppsminskningar genomförs, t.ex. kan möjlighetenen att föra över utsläppsutrymme mellan medlemstaterna bidra till ett mer kostnadseffektivt genomförande eller till samarbete om utveckling av förnybar energi där kostnaden är lägst. Införandet av en stabilitetsreserv kan få en begränsad påverkan på statens intäkter från auktionering av utsläppsrätter. Auktionsintäkterna kan komma att ändras över tiden med kommissionens förslag och eventuellt även påverkas nivåmässigt. Beräkningar av auktionsintäkter för framtida år kan också bli svårare och mindre förutsebara i och med att antalet utsläppsrätter som ska auktioneras ut kan justeras från år till år beroende på överskottets storlek. Samtidigt är syftet med förslaget att skapa en mer förutsägbar marknad för utsläppsrätter med en stabilare prisnivå. De budgetära konsekvenserna för Sverige av förslaget jämfört med ett oförändrat handelssystem bedöms därför sammantaget som små.

Enskilda och företag kan påverkas av förslaget genom effekten på priset på utsläppsrätter och sekundära effekter på särskilt el- och bränslepriser.

Övrigt - Fortsatt behandling av ärendet

En policydebatt äger rum vid Europeiska rådet den 20-21 mars.