



Grönbok om ett klimat- och energiramverk till 2030

Miljödepartementet, Näringsdepartementet

2013-06-01

Dokumentbeteckning

KOM (2013) 169

En ram för klimat- och energipolitiken fram till 2030

Sammanfattning

Europeiska rådet beslutade i december 2008 om ett gemensamt klimat- och energipaket. I oktober 2009, med bekräftelse i februari 2011, antogs i form av slutsatser ett mål för EU att minska utsläppen av växthusgaser med 80-95 procent till 2050 för att tvågradersmålet ska kunna uppfyllas. Parallellt med denna process har EU utvecklat en inre marknad för energi. Under 2011 presenterade kommissionen tre färdplaner för klimat- respektive energiområdet samt transportsektorn för att nå 2050-målet. Den 27 mars 2013 presenterade kommissionen sin 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.

Publiceringen av grönboken innebar starten för en offentlig konsultation i kommissionens regi som pågår fram till den 2 juli 2013 om ett ramverk för EU:s klimat- och energipolitik till 2030.

I grönboken konstaterar kommissionen att ett nytt ramverk för klimat- och energipolitiken behövs och att en tidig överenskommelse om detta är viktig för att inom EU skapa förutsägbarhet, förhindra inlåsnings effekter och driva utvecklingen mot en konkurrenskraftig ekonomi med ett säkert energisystem samt för att ge EU förutsättningar att vara pådrivande i de internationella förhandlingarna om en ny global klimatöverenskommelse från 2020. Eftersom den nya klimatöverenskommelsen ska antas 2015 bör EU:s ramverk bestämmas innan dess.

Kommissionen återger i grönboken resonemang från de tidigare färdplanerna och redogör för de viktigaste slutsatserna däri. Grönboken innehåller dock inga skarpa förslag på åtgärder eller styrmedel utan är tänkt att utgöra ett underlag för en europeisk klimat- och energidiskussion. Grönboken innehåller en översiktlig genomgång av EU:s nuvarande politik på klimat- och energiområdet. Man redovisar sin bedömning att de bindande målen för 2020 är på god väg att uppfyllas. I grönboken resonerar kommissionen vidare kring förutsättningar för nya mål efter 2020, risk för målkonflikter och bristande samstämmighet mellan policyinstrument och effekter på konkurrenskraften.

Kommissionen anger att man har för avsikt att före utgången av 2013 följa upp grönboken med förslag om hur EU bör gå vidare med ett 2030-ramverk på klimat- och energiområdet.

Regeringen anser att ett klimat- och energiramverk för 2030 behöver utarbetas och beslutas så snart som möjligt för att ge europeiskt näringsliv och andra aktörer i samhället vägledning om EU:s klimat- och energipolitik bortom 2020.

Regeringen anser att EU bör besluta om ett ambitiöst bindande mål för hur mycket unionens utsläpp av växthusgaser bör minska till 2030. Målet bör uppnås genom utsläppsminskningar både inom och utanför EU. Regeringen anser att 2030-målet bör sättas så att målet att minska utsläppen med 80 till 95 procent till 2050 kan uppfyllas på ett kostnadseffektivt sätt. För att ta en ledande roll i förhandlingarna om den nya internationella klimatöverenskommelsen och för att kunna påverka andra parter, i syfte att nå ett slutresultat som gör det möjligt att nå tvågradersmålet, anser regeringen att EU bör besluta om utsläppsminskningmål till 2030 före 2015 då den nya överenskommelsen ska antas.

Regeringen konstaterar att de bindande målen för 2020 har bidragit till den snabba utvecklingen av förnybar energi inom unionen. Regeringen noterar EU-kommissionens analys att utvecklingen av förnybar energi riskerar att bromsa kraftigt efter 2020, om inga ytterligare klimat- eller energipolitiska styrmedel/mål beslutas. Regeringen anser att de långsiktiga klimatmålen tydligt måste vara styrande i det nya ramverket.

Regeringen noterar de tilltagande risker och nackdelar, men också de fördelar och synergier, med energipolitiska mål som kommissionen redogör för. Regeringen uppmanar kommissionen att utreda för- och nackdelar med energipolitiska mål. Ett eventuellt förslag om bindande mål för andelen förnybar energi och energieffektivisering för 2030 behöver analyseras vidare för att ett principiellt ställningstagande ska kunna göras. Särskild uppmärksamhet i den fördjupade analysen bör ges interaktionen med klimatpolitiken, speciellt EU:s system för handel med utsläppsrätter. Regeringen noterar också de ändrade omvärldsförutsättningar som kommissionen pekar på och uppmanar kommissionen att ta hänsyn till dessa och de synpunkter som förs fram i konsultationen i utformningen av det nya

ramverket. Regeringen uppmanar även kommissionen att utveckla analysen i färdplanen så att hänsyn tas till t.ex. förändrade förutsättningar på energimarknaden. Regeringen uppmanar EU-kommissionen att utifrån detta fördjupa analysen, bl.a. av redovisade policyalternativ, inklusive av kort- och långsiktiga samhällsekonomiska effekter och påbörja utformningen av ett klimat och energipolitiskt ramverk efter 2020 där EU-kommissionens överväganden om klimat, förnybar energi, energieffektivisering, försörjningstrygghet och konkurrenskraft ingår.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Europeiska rådet beslutade i december 2008 om ett klimat- och energipolitiskt ramverk, det s.k. klimat- och energipaketet. Europeiska rådet beslutade vidare i oktober 2009, och bekräftade i februari 2011, ett mål för EU att minska utsläppen av växthusgaser med 80-95 procent till 2050 för att tvågradersmålet ska kunna uppfyllas. Europeiska rådet konstaterade också att för att kunna uppnå målet krävs en genomgripande förändring av energisystemen. Beslutet av Europeiska rådet ligger i linje med målet om att hålla den globala temperaturökningen under två grader. Under 2013-2015 kommer en ny utvärderingsrapport att presenteras av IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) och en översyn av tvågradersmålet kommer att göras inom klimatkonventionens arbete.

Under 2011 presenterade kommissionen tre färdplaner till 2050, för klimat- respektive energiområdet samt transportsektorn, för att nå 2050-målet. I mars 2011 presenterades "Färdplan för ett konkurrenskraftigt utsläppsnålt samhälle 2050" (se 2010/11:FPM116) och en vitbok om transportsektorn med 2050-perspektiv "Färdplan för ett gemensamt transportområde - ett konkurrenskraftigt och resurseffektivt transportsystem" (se 2010/11:FPM103). I december samma år presenterades "Energifärdplan för 2050" (se 2011/12:FPM95). Ett antal följdmeddelanden till "Energifärdplan för 2050" har presenterats, bland annat "Förnybar energi: en viktig faktor på den europeiska energimarknaden" (se 2011/12:FPM14).

Europeiska rådet uppmanade i sina slutsatser från 9 december 2011 till överenskommelse om en långsiktig strategi för minskade växthusgasutsläpp och brådskande hantering av energifärdplanerna. Inga rådslutsatser antogs dock om färdplanerna då enighet i rådet inte kunde nås efter invändningar bland medlemsstaterna.

Den 27 mars 2013 presenterade kommissionen sin 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.

Kommissionens antagande av grönboken innebär starten för en offentlig konsultation i kommissionens regi om EU:s klimat- och energipolitik till 2030 som pågår fram till den 2 juli 2013. Grönboken innehåller inga skarpa förslag på åtgärder eller styrmedel utan är tänkt att utgöra ett underlag för en europeisk klimat- och energidiskussion.

Kommissionen har för avsikt att före utgången av 2013 följa upp grönboken med förslag på hur EU bör gå vidare med ett 2030-ramverk på klimat- och energiområdet.

I grönboken konstaterar kommissionen att ett nytt ramverk för klimat- och energipolitiken behövs och att en tidig överenskommelse är viktig för att ge investerare förutsägbarhet, förhindra inlåsnings effekter och för att driva utvecklingen mot en konkurrenskraftig ekonomi och ett säkert energisystem. Kommissionen menar också att en tidig överenskommelse inom EU om mål för 2030 är viktig för att EU ska ha förutsättningar att vara pådrivande i de internationella förhandlingarna om en ny global klimatöverenskommelse från 2020. Enligt kommissionen bör därför ett EU-ramverk med mål för 2030 beslutas före den globala klimatöverenskommelsen som ska träffas 2015.

I grönboken tar kommissionen upp ett antal omvärldsfaktorer som det nya ramverket måste ta hänsyn till. Kommissionen pekar på:

- effekterna av den ekonomiska krisen och ansträngda offentliga finanser i medlemsstaterna.
- förändringarna på de globala energimarknaderna rörande exempelvis förnybar energi, okonventionell gas och olja samt kärnkraft.
- konsekvenser för hushållens energiutgifter och effekterna på företagens konkurrenskraft.
- och den varierande ambitionsnivån internationellt vad gäller att minska växthusgasutsläppen.

Kommissionen återger i grönboken resonemang från de tidigare färdplanerna och upprepar de viktigaste slutsatserna däri;

- Att klimatutsläppen inom EU behöver minska med minst 40 procent till 2030 för att hålla EU på den kostnadseffektiva utsläppsbana som leder till 80-95 procent minskade utsläpp till 2050 och för att klara tvågradersmålet,
- Förnybar energi, energieffektivisering och smart energiinfrastruktur är s.k. ”no-regret options” i energifärdplanen för att ställa om EU:s energisystem så att tvågradersmålet kan uppnås,
- För förnybar energi konstateras att minst 30 procent krävs på EU-nivå år 2030 i alla studerade scenarier för att klara tvågradersmålet,

- Betydande investeringar för att modernisera energisystemet krävs oavsett klimatambition vilket påverkar energipriserna fram till 2030. I energifärdplanen menade kommissionen att energipriserna ökar i såväl referensscenariot, med nuvarande politik, som de scenarier som uppfyller tvågradersmålet.

Grönboken innehåller också en genomgång av EU:s nuvarande politik på klimat- och energiområdet och de framsteg som nåtts inom det gällande ramverket. EU:s utsläpp år 2011 uppskattas vara 16 procent lägre än 1990. EU:s system för handel med utsläppsrätter, EU ETS, omfattar ca hälften av EU:s utsläpp och säkerställer att klimatmålet uppnås med kostnadseffektiva åtgärder. Kommissionen konstaterar samtidigt att nuvarande priser på utsläppsrätter är för låga för att ge tillräckliga incitament för långsiktiga investeringar i lågutsläppsteknik. Kommissionen pekar också på en tilltagande risk för att denna situation leder till att ett lapptäcke av nationella styrmedel skapas som underminerar den inre marknaden och EU ETS. Kommissionen resonerar vidare kring förutsättningar för nya mål efter 2020, hur policyinstrument samverkar och motverkar varandra och vilka effekter de har på konkurrenskraften. Kommissionen konstaterar att det råder stor enighet inom unionen om att delmål för minskade klimatutsläpp på vägen till 2050 behövs för att nå målet om 80-95 procent minskade utsläpp. Kommissionen konkluderade i klimatfärdplanen till 2050 att -40 procent till 2030 inom EU vore en kostnadseffektiv nivå. Kommissionen pekar också på att en fundamental fråga för ett nytt ramverk är typ av mål, nivåer och hur de interagerar och öppnar för en diskussion av dessa aspekter. Vad gäller mål för förnybar energi konstaterar kommissionen å ena sidan att andelen förnybar energi måste fortsätta öka efter 2020 för att nå 2050-målet. Kommissionen har i meddelandet "Förnybar energi: en viktig faktor på den europeiska energimarknaden", redovisat sin uppfattning att ökningen av andelen förnybar energi riskerar att bromsa kraftigt efter 2020 utan nya åtgärder. Å andra sidan pekar kommissionen på de utmaningar som följer med en ökad andel intermittent elproduktion från förnybara energikällor samt de oönskade effekter som stöd till förnybar energi kan ha på energimarknader, energipriser och offentliga finanser. Kommissionen lyfter fram att en ökad integration på elmarknaden, smarta nät, energilager och efterfrågefleksibilitet underlättar integrationen av förnybar energi på elmarknaden. Ett eventuellt mål till 2030 skulle behöva ta hänsyn till om mål behövs för att andelen förnybar energi ska öka. Vad gäller mål för energieffektivisering menar kommissionen att diskussionerna ska ses i relation till den utvärdering av energieffektiviseringsdirektivet som ska äga rum 2014. Vidare konstaterar kommissionen att det vore nödvändigt att ta ställning till målets utformning. Kommissionen resonerar vidare om potentiella synergier och målkonflikter mellan klimat- och energipolitiska mål. Till exempel kan energieffektivisering och förnybar energi leda till växthusgasreduktioner. Vad gäller energipolitiska mål pekar kommissionen på risken att sådana kan undergräva EU ETS om de sätts felaktigt.

I grönboken fäster kommissionen stor vikt vid konkurrenskraftsaspekterna och ökande el- och energipriser. Kommissionen lyfter fram utvecklingen på de internationella energimarknaderna och att den utökade utvinningen av bl.a. skiffergas kan få konsekvenser för den europeiska konkurrenskraften. Detta är enligt kommissionen relevant framförallt i förhållande till USA, där utökad utvinning av skiffergas har lett till relativt lägre energipriser jämfört med EU. Kommissionen pekar på att energi- och klimatpolitiken har kritiserats för att ha en negativ effekt på konkurrenskraften och bidrar till ökade el- och energipriser. Samtidigt konstaterar kommissionen att EU kan dra nytta av omställningen till ett hållbart energisystem i den ökande globala efterfrågan på hållbara varor och tjänster. Man refererar till energifärdplanens uppfattning att energipriserna i slutanvändarledet kommer att öka. I energifärdplanen menade kommissionen att energipriserna ökar i såväl referensscenariot, med nuvarande politik, som de scenarier som uppfyller tvågradersmålet. Grönboken identifierar sex faktorer som påverkar energipriserna (t.ex. utökad utvinning av europeisk olja och gas, diversifiering av energiförsörjningen och implementeringen av inre marknadspaketet) och att överväganden om dessa faktorer måste ingå när det nya ramverket utformas.

Kommissionen resonerar vidare om olika kapacitet i medlemsstaterna att ställa om till ett hållbart samhälle och hur denna ska reflekteras i det nya ramverket. Bland annat resonerar kommissionen kring hur eventuella differentierade mål mellan medlemsstaterna behöver kombineras med flexibilitet och hur kostnadseffektivitet kan garanteras.

De huvudsakliga frågor grönboken ställer inför den offentliga konsultationen (utan att ta ställning i sak) är:

- Lärdomar av det befintliga ramverket (klimat- och energipaketet)
- Mål till 2030 på klimat- och energiområdet
 - För vad ska mål sättas upp (utsläpp, förnybar energi, energieffektivisering etc.)?
 - Vilka målnivåer är lämpliga?
 - Typ av mål (t.ex. bindande eller icke-bindande)?
- Samspelet mellan olika styrmedel på klimat- och energiområdet.
- Konkurrenskraft och försörjningstrygghet på energiområdet.
- Fördelning av ansträngningar mellan medlemsstaterna.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa 2012/13:FPM110

Grönboken innebär inga direkta effekter på svenska regler då den saknar konkreta åtgärds-/lagstiftningsförslag.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Grönboken innebär ingen omedelbar budgetär konsekvens för Sverige då den saknar konkreta åtgärds-/lagstiftningsförslag.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen anser att ett klimat- och energiramverk för 2030 behöver utarbetas och beslutas så snart som möjligt för att ge europeiskt näringsliv och andra aktörer i samhället efterfrågad vägledning om EU:s klimat- och energipolitik bortom 2020.

Regeringen anser att EU bör besluta om ett ambitiöst bindande mål för hur mycket unionens utsläpp av växthusgaser bör minska till 2030. Målet bör uppnås genom utsläppsminskningar både inom och utanför EU. Regeringen anser att 2030-målet bör sättas så att målet att minska utsläppen med 80 till 95 procent till 2050 kan uppfyllas på ett kostnadseffektivt sätt. De investeringsbeslut som fattas idag har avgörande betydelse för utsläppens storlek 2030 och kostnaderna för att minska dessa. Om antagandet av ett utsläppsminskningmål till 2030 drar ut på tiden riskerar det att fördyra uppfyllandet av framtida klimatmål pga. suboptimeringar inom industri och samhälle, uteblivna investeringar till följd av osäkerhet om den framtida klimatpolitiken samt lägre utvecklingstakt för lågutsläppsteknik.

Det finns också en koppling till de internationella klimatförhandlingarna som gör att beslut om utsläppsminskningmål inom EU brådskar. Vid FN:s klimatkonferens i Durban 2011 beslutades att en ny internationell klimatöverenskommelse ska antas 2015 och gälla från 2020. För att ta en ledande roll i förhandlingarna om den nya internationella klimatöverenskommelsen och för att kunna påverka andra parter, i syfte att nå ett slutresultat som gör det möjligt att nå tvågradersmålet, anser regeringen att EU bör besluta om utsläppsminskningmål till 2030 före 2015 då den nya överenskommelsen ska antas.

Regeringen konstaterar att de bindande målen för 2020 har bidragit till den snabba utvecklingen av förnybar energi inom unionen. Regeringen noterar EU-kommissionens analys att utvecklingen av förnybar energi riskerar att bromsa kraftigt efter 2020, om inga ytterligare klimat- eller energipolitiska

styrmedel/mål beslutas. Regeringen anser att de långsiktiga klimatmålen tydligt måste vara styrande i det nya ramverket.

2012/13:FPM110

Regeringen noterar de tilltagande risker och nackdelar, men också de fördelar och synergier, med energipolitiska mål som kommissionen redogör för. Regeringen uppmanar kommissionen att utreda för- och nackdelar med energipolitiska mål. Ett eventuellt förslag om bindande mål för andelen förnybar energi och energieffektivisering för 2030 behöver analyseras vidare för att ett principiellt ställningstagande ska kunna göras. Särskild uppmärksamhet i den fördjupade analysen bör ges interaktionen med klimatpolitiken, speciellt EU:s system för handel med utsläppsrätter. Regeringen noterar också de ändrade omvärldsförutsättningar som kommissionen pekar på och uppmanar kommissionen att ta hänsyn till dessa och de synpunkter som förs fram i konsultationen i utformningen av det nya ramverket. Regeringen uppmanar även kommissionen att utveckla analysen i färdplanen så att hänsyn tas till t.ex. förändrade förutsättningar på energimarknaden. Regeringen uppmanar EU-kommissionen att utifrån detta fördjupa analysen, bl.a. av redovisade policyalternativ, inklusive av kort- och långsiktiga samhällsekonomiska effekter och påbörja utformningen av ett klimat och energipolitiskt ramverk efter 2020 där EU-kommissionens överväganden om klimat, förnybar energi, energieffektivisering, försörjningstrygghet och konkurrenskraft ingår.

Bärande delar i detta ramverk bör vara kostnadseffektiva styrmedel som utformas så att suboptimeringar så lång som möjligt undviks och samverkansfördelar tillvaratas. Ramverket kan utifrån en fördjupad analys, som bland annat beaktar hur mål och styrmedel för förnybar energi och energieffektivisering påverkar kostnadseffektiviteten i uppfyllelsen av den långsiktiga målsättningen för klimatpolitiken, EU ETS samt energisystemet som helhet, även innehålla långsiktiga och konkreta mål.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas slutliga ståndpunkter är för närvarande inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är för närvarande inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Grönboken har ej remitterats.

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Ej relevant (inga konkreta åtgärds-/lagstiftningsförslag).

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Grönboken innehåller inga konkreta åtgärds-/lagstiftningsförslag som kan bedömas enligt subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

En offentlig konsultation i kommissionens regi pågår fram till den 2 juli 2013 om EU:s klimat- och energipolitik till 2030 med utgångspunkt i grönbokens frågeställningar.

Kommissionen har för avsikt att före utgången av 2013 följa upp grönboken med förslag om hur EU bör gå vidare med ett 2030-ramverk på klimat- och energiområdet.

Det är för närvarande inte känt om, och i så fall hur, rådet och Europaparlamentet kommer att behandla grönboken, eller om man istället avvaktar till dess kommissionen presenterar förslag enligt ovan.

ⁱ ”Europeiska rådet uppmanar alla parter att ansluta sig till målet på 2 °C och enas om globala utsläppsminskningar på minst 50 % och samlade utsläppsminskningar i de utvecklade länderna på minst 80–95 %, som ett led i sådana globala utsläppsminskningar, fram till 2050 jämfört med 1990 års nivåer; dessa mål bör fungera både som sporre och måttstock när det gäller att fastställa målen på medellång sikt, om inte annat följer av regelbunden vetenskaplig översyn. Europeiska rådet stöder ett EU-mål att minska utsläppen med 80–95 % senast 2050 jämfört med 1990 års nivåer, inom ramen för de minskningar som enligt FN:s mellanstatliga panel för klimatförändringar (IPCC) är nödvändiga från de utvecklade länderna som grupp.” (Europeiska rådets slutsatser den 29-30 oktober 2009)