

Tillväxtavdelningen
Enheten för internationell klimatpolitik
Mark Storey

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

**Yttrande angående remiss om rapporten från FNs
generalsekreterares "High level Advisory Group on Climate
Change Financing" samt EU Kommissionens
tjänstemannarapport "Scaling up international climate
finance after 2012"**

Sammanfattning

- Energimyndighetens yttrande fokuserar på de finansieringskällor i AGF-rapporten som rör marknaden för utsläppshandel, s.k. "carbon markets". Det behandlar till viss del EU Kommissionens rapport.

Energimyndighetens ställningstagande

- Energimyndigheten stödjer analysen i AGFs rapport, men givet det aktuella ekonomiska och politiska klimatet framstår analysen av marknaden för utsläppshandel dess potentiella intäkter och relaterade kapitalinvesteringar som väl optimistiska. Det globala politiska intresset för instrument kopplade till den internationella handeln med utsläppsrätter har avstannat och det finns osäkerheter vad gäller marknadsmekanismernas utveckling inom ramen för förhandlingarna under FNs klimatkonvention och Kyotoprotokollet.
- Energimyndigheten stödjer rekommendationerna i rapporten kring behovet av att öka kunskapen kring den roll utsläppsmarknaden kan spela för att generera internationell klimatfinansiering.
- Energimyndigheten noterar samtidigt att detta kan påverka utformningen av styrmedlen då instrumenten kopplade till utsläppsmarknaden utvecklas från att främst vara mekanismer för kostnadseffektiva utsläppsbegränsningar till att vara ett verktyg för att generera och leverera klimatfinansiering till utvecklingsländer.

- Energimyndigheten anser därför att det är centralt att mekanismerna utformas så att kostnadseffektiv växthusgasreducering kvarstår som det främsta syftet.
- Energimyndigheten vill särskilt uppmärksamma att syftet med mekanismernas utformning kan påverka policybeslut relaterade till EUs regionala handelssystem (EU ETS), särskilt vad gäller frågan om restriktioner av användning av utsläppsminskningenheter (t.ex. CER¹ och ERU²) i handelssystemen, och möjliga miljö- och finanspolitiska avvägningar vilket kan påverka huruvida utsläppsminskningarna sker regionalt eller globalt. Kvantitativa begränsningar medför att fler reduktioner görs hemmavid men kan minska de finansiella flödena.
- Energimyndigheten anser att nya marknadsmekanismer samt ökat deltagande från i synnerhet stora utvecklingsländer, kommer att vara centrala för möjligheten att öka ambitionen vad gäller utsläppsminskningar. Det är dock något oklart hur utvecklingsländernas deltagande i dessa mekanismer påverkar fördelningen mellan länder och huruvida utvecklingsländernas deltagande skulle kunna generera ytterligare klimatfinansiering.

Specifika synpunkter

Kontextbeskrivning

Generellt anser Energimyndigheten att analysen av potentialen att generera offentliga flöden från utsläppsmarknaden inte tar hänsyn till det rådande ekonomiska och politiska klimatet. I dagsläget är det endast EU (inklusive Schweiz och Norge) och Nya Zeeland som har instiftat fungerande handelssystem för utsläppsrätter. Utsikterna för nationella marknader i USA och Kanada är svaga för tillfället och i Australien verkar koldioxidskatt vara den lösning man förespråkar på medellång sikt. Det momentum som fanns för regionala handelssystem inom OECD-länder för ett par år sedan verkar nu ha försvunnit.

Samtidigt finns det osäkerheter vad gäller marknadsmekanismernas utveckling inom ramen för förhandlingarna under FNs klimatkonvention och Kyotoprotokollet. I rapporten anges olika scenarier för hur mycket finansieringen kan komma att uppgå till och givet det aktuella läget anser Energimyndigheten att de lägre uppskattningarna är rimligare.

Auktionering av utsläppsrätter

AGF uppskattar att offentlig finansiering motsvarande 30 mdr USD kan genereras genom marknaden för utsläppsrätter, varav auktionering av utsläppsrätter utgör huvuddelen. Rapporten drar den generella slutsatsen att auktionering av internationella eller regionala utsläppsenheter är ett effektivt styrmedel som inte har en negativ inverkan på marknaden. Rapporten belyser inte den ekonomiska kostnaden för landet i fråga då de medel som genererats annars hade tillfallit den

¹ Certified Emission Reductions

² Emission Reductions Unit

nationella budgeten. Detta kan vara en svårighet givet den rådande ekonomiska situationen i världen.

Att avsätta utsläppsenheter från regionala utsläppsmarknader innebär också extra kostnader som kan föras över till företagen eller konsumenterna. För att undvika störningar på den globala marknaden bör en mer ingående analys göras av de sektorer som skulle påverkas av auktioneringen, huruvida dessa måste köpa sina utsläppsenheter och om dessa utsätts för internationell konkurrens.

Kommissionen anger att det är av vikt att alla utvecklade länder bidrar med en jämförbar andel. Eftersom USA inte är part till Kyotoprotokollet har de inte tilldelade utsläppsenheter (AAUs). Därför betonar AGF att det är viktigt att auktionering även görs inom regionala handelssystem för att bidragen från de länder som står utanför Kyoto skall vara jämförbara. Problemet är att få länder har inrättat nationella utsläppsmarknader. Dessa länder bör göra ett jämförbart bidrag från andra offentliga källor, exempelvis intäkter från koldioxidskatt eller andra skatter, för att få en jämvikt. Kommissionen ställer sig negativa till auktionering av AAUs eftersom USA och andra stora utvecklade länder inte kommer att bidra samt på grund av frågan om hur man ska hantera överskott av AAUs. Energimyndigheten anser däremot att auktionering av AAUs kan ha en viktig roll att spela givet att länder deltar med jämförbara andelar.

Avgifter

Under Kyotoprotokollets mekanism för ren utveckling (Clean Development Mechanism, CDM) finns ett system för att stödja de utvecklingsländer som är mest sårbara för klimatförändringar. Två procent av alla utsläppsminskningensenheter från CDM tilldelas Anpassningsfonden. Detta innebär en omfördelning för att stödja andra klimatändamål. Dessa två procent bedöms vara på en nivå som inte stör projektaktiviteten eller marknaden. Energimyndigheten anser att en avgift i enlighet med nivån ovan (2 %) är acceptabelt givet att medlen tillförs ett ändamål som åtnjuter brett politiskt stöd.

Dubbelräkning

En huvudfråga är i vilken utsträckning de medel som generas kan avräknas mot de 100 mdr USD. Då utvecklade länder köper utsläppsminskningensenheter som genererats i utvecklingsländer för att uppfylla sina åtaganden om utsläppsbegränsningar hävdar vissa att sådana transaktioner inte bör "dubbelräknas" som uppfyllande av de utvecklade ländernas finansiella åtaganden. EU anser att det är viktigt att undvika sådan dubbelräkning. Rapporten ger dock inte vägledning kring hur sådan dubbelräkning kan undvikas utan visar snarare på oenighet bland gruppens medlemmar i synen på detta. Energimyndigheten anser att dessa marknadsmekanismer kan vara en viktig källa för klimatfinansiering och ska inte uteslutas på grund av problematiken med dubbelräkning. Det är snarare centralt att söka en lösning på problematiken så att marknadsmekanismerna kan vidareutvecklas.


Kapitalinvesteringar

Potentialen för privat finansiering genom kapitalinvesteringar i utvecklingsländer uppskattas till 130-200 mdr USD. Samtidigt identifierar AGF en rad hinder för att dessa medel ska kunna genereras, varav flera huvudsakligen är politiska.

Styrmedlens utformning

Rapporten anger att instrument relaterade till marknaden för handeln med utsläppsrätter har en central roll för att de utvecklade länderna ska kunna leva upp till sina åtaganden om klimatfinansiering. Utsläppsmarknaden har idag som huvudsakligt syfte att kostnadseffektivt bidra till minskade utsläpp. Genom att mekanismernas identifieras som centrala för att generera finansiering kan de komma att utvecklas och detta kan också komma att påverka mekanismernas utformning. Då finansiella flöden förutsätter en fungerande marknad kan detta leda till en positiv utveckling eftersom marknaden förutsätter att länder ökar sina ambitioner för minska utsläppen. Det finns däremot en risk när policyinstrument utformas för att fylla flera syften. Energimyndigheten anser därför att det är centralt att mekanismerna utformas så att kostnadseffektivitet kvarstår som det främsta syftet.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Andres Muld. Vid den slutliga handläggningen har därutöver deltagit avdelningscheferna Anneli Eriksson, Zofia Lublin, Birgitta Palmberger, Anne Norstedt, Mattias Eriksson och tf avdelningschef Anita Aspegren, verksamhetsjuristen Fredrik Selander, enhetschefen Erik Eriksson samt handläggaren Turid Tersmeden och Mark Storey, den sistnämnde föredragande.


Andres Muld
Mark Storey