

Systemanalysavdelningen
Enheten för klimatfrågor
Ulrika Raab
016-5442077
ulrika.raab@energimyndigheten.se

Regeringskansliet
Miljödepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande angående EU kommissionens förslag till ändring av direktiv 2003/87/EG om system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser, förslag till beslut rörande medlemsstaternas ansträngningar att minska sina utsläpp av växthusgaser samt förslag till direktiv om geologisk lagring av koldioxid

Energimyndigheten lämnar i detta remissyttrande sina synpunkter på

- EG-kommissionens energi- och klimatpaket som helhet
- förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2003/87/EG i avsikt att förbättra och utvidga gemenskapens system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser
- förslag till beslut rörande medlemsstaternas ansträngningar att minska sina utsläpp av växthusgaser för att uppfylla gemenskapens åtagande att minska utsläppen av växthusgasutsläppen till år 2020
- förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om geologisk lagring av koldioxid och ändring av rådets direktiv 85/337/EEG, 96/61/EG, direktiv 2000/60/EG, 2001/80/EG, 2004/35/EG, 2006/12/EG och förordning (EG) nr 1013/2006.

Sammanfattning

- Klimatproblemet är globalt och en bred internationell överenskommelse behövs för att skapa förutsättningar för att klimatkonventionens mål ska nås. EU står för ungefär 15 procent av de globala växthusgasutsläppen och handelssystemet omfattar ca 7 %. De förslag som Kommissionen lagt bör betraktas inte bara utifrån ett EU-perspektiv. Det är också viktigt hur det bidrar till att stärka incitamenten för andra parter att medverka till ett ambitiöst klimatavtal efter 2012.
- Förhoppningen är att det blir en överenskommelse om ett klimatavtal 2009. Ett sådant avtal kommer troligen att innehålla åtaganden om utsläpps-begränsningar. Energimyndigheten anser att EU bör ha en öppen, analytisk process efter beslut på internationell nivå för att inkorporera utfallet av ett framtida avtal i EU:s klimatpaket.
- Kostnaden för att vidta åtgärder varierar mellan länder, bland annat beroende på hur mycket som redan gjorts. För klimatet spelar det dock ingen roll var reduktionerna sker. Energimyndigheten anser, att med tanke på den stora

utmaning som klimatproblemet innebär, bör möjligheten att använda JI/CDM inte begränsas så snävt som Kommissionen föreslår. Flexibla mekanismer i olika former kommer att ha en central roll i den framtida klimatöverenskommelsen. Därför är det viktigt att EU inte skadar privata sektorns tro på, och investeringar i, CDM eller försvårar möjligheterna att nå en överenskommelse med viktiga länder som Kina och Indien

- Avskiljning och lagring av koldioxid, CCS, har en potentiellt mycket viktig roll för att långtgående utsläppsreduktioner ska kunna uppnås inom EU samt för att ambitiösa klimatmål ska kunna uppnås globalt. Energimyndigheten är mot den bakgrunden positiv till ett EU-direktiv som avlägsnar hinder för genomförande av koldioxidlagringsprojekt med höga säkerhetskrav inom EU.
- Det är viktigt för svensk industri att incitamenten för CCS blir lika höga då tekniken tillämpas på biobränsleanläggningar.
- Ett systemperspektiv måste anläggas när man analyserar energi – och klimatfrågan. Det som synes effektivt ur ett styrmedelsperspektiv är inte med nödvändighet effektivt ur ett systemperspektiv. Därför behövs mer analys av hur förslagen i energi- och klimatpaketet påverkar varandra liksom EU:s övriga åtgärder på energiområdet.
- För att få till stånd en långsiktig förändring behövs en stabil prissignal i utsläppshandelsystemet. I detta sammanhang är det viktigt att förhållandet mellan styrmedel för att främja förnybar energi, tilldelning till den handlande sektorn och inflödet av projektkrediter är väl avvägt.
- En analys av hur klimatmålen, förnybarhetsmålet och energieffektiviseringsmålet relaterar till varandra, hur styrmedlen som avser att nå målen interagerar med varandra och slutligen hur resultaten av styrmedlen får tillgodoräknas respektive mål är påkallad.
- Kostnaderna för energi- och klimatpaketet som helhet skiljer sig åt för olika medlemsländer, Sveriges kostnader för paketet är enligt Kommissionen mer än dubbelt så höga som genomsnittet i EU räknat per invånare. Energimyndigheten anser att paketets utformning gör för lite för att jämma ut kostnadsbilden inom EU.
- Sverige ligger i flera avseenden långt framme när det gäller att minska utsläppen av växthusgaser. Andelen förnybar energi i det svenska energisystemet är den högsta inom EU. Dessutom har Sverige redan fattat beslut om att inte tilldela gratis utsläppsrätter till el- och fjärrvärmesektorn under handelssystemets andra fas, 2008-12. Energimyndigheten anser att det är viktigt att regelsystemets fortsatta utformning medför att dessa ansträngningar tillgodoräknas Sverige och ytterligare åtaganden inte diskriminerar ett framgångsrikt och framtidsytande agerande.

Energimyndighetens ställningstagande till de tre delarna i paketet

Energimyndigheten välkomnar att EU kommissionen tar ett samlat grepp om klimatfrågan i EU.

Paketet är utformat så att gemenskapens åtagande att minska utsläppen av växthusgasutsläppen med 20% jämfört med 1990 till år 2020 kan nås även om de

internationella förhandlingarna skulle misslyckas. Rådet har påpekat att ett internationellt avtal är det bästa sättet att ta sig an klimatproblemet. Som bidrag till ett globalt och omfattande avtal för perioden efter 2012 är EU redo att minska sina utsläpp med 30%, förutsatt att andra industriländer också åtar sig att göra jämförbara utsläppsminskningar och ekonomiskt mer avancerade utvecklingsländer i rimlig utsträckning bidrar alltefter ansvar och förmåga.

Hur EU agerar, och vilka signaler EU sänder till andra förhandlingsparter genom paketet, har betydelse för om det blir ett framtida avtal. De kvantitativa och kvalitativa begränsningar som Kommissionen föreslår rörande JI/CDM ger inte positiva signaler som behövs för att få med länder som Kina och Indien på ett framtida avtal.

Energimyndigheten anser att EU bör ha en öppen, analytisk process efter beslut om en klimatöverenskommelse på internationell nivå för att inkorporera utfallet av ett framtida avtal i EU:s klimatstrategi. Vid en ändring av målnivån till följd av ett internationellt avtal behövs en omprövning av uppdelningen av åtagandet mellan handelssystemet och de icke-handlande sektorerna.

Energimyndigheten anser att Kommissionen borde ha gjort en djupare analys av hur förslagen i energi- och klimatpaketet påverkar varandra liksom EU:s övriga politik på energiområdet, inte minst på energieffektiviseringsområdet. Genom att användning av förnybar energi och energieffektivisering både är medel att nå klimatmål och samtidigt mål i sig, finns risk att medlemsstaterna tvingas att introducera styrmedel som delvis kan motverka varandra. Exempelvis finns risk att utsläppsrättspriset blir mycket lågt varvid utsläppshandelssystemet mister sin styrande funktion.

Förslag till direktiv om ändring av direktiv 2003/87/EG i avsikt att förbättra och utvidga gemenskapens system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser

Energimyndigheten ser positivt på att fördelningen av utsläppsrätter sker på europeisk nivå och med harmoniserade regler som utesluter nationell överallokering och snedvridning.

Energimyndigheten är generellt för en utvidgning av handelssystemet till att omfatta fler gaser och sektorer och välkomnar Kommissionens förslag i denna riktning. Energimyndigheten är positiv till att säkert genomförd avskiljning och lagring av koldioxid (Carbon capture and storage, CCS) inkluderas under utsläppshandelssystemet. Det är av särskild vikt för Sverige att styrmedlen alltid ger CCS för biobränsle samma ekonomiska incitament.

Energimyndigheten välkomnar att begreppet förbränning regleras.

Energimyndigheten håller med kommissionen om att auktionering är att föredra som tilldelningsprincip. Sverige har redan i fas 2 av handelssystemet avskaffat

gratis tilldelning till el- och fjärrvärmesektorn och anser att detta bör vara fallet även på EU-nivå. Energimyndigheten ser positivt på förslaget att harmonisera tilldelningen till nya aktörer.

I en övergångsfas, innan 100% auktionering genomförs för industri, anser Energimyndigheten att EU-gemensamma riktmärken är lämpliga. Enligt förslaget ska kommissionen analysera vilka sektorer som uppvisar betydande risk för koldioxidläckage och rapportera till Europaparlamentet och rådet 2011. Energimyndigheten anser att en sådan analys är viktig och bör göras snarast för att skapa större förutsägbarhet för industrin. Den energiintensiva industrin inom EU konkurrerar till stor del på en global marknad. För att minska negativ konkurrenspåverkan och risken av koldioxidläckage så anser Energimyndigheten att det är viktigast att EU verkar för en internationell klimatöverenskommelse med utsläppsrestriktioner för industrialiserade länder och för ekonomiskt mer avancerade utvecklingsländer.

Energimyndigheten anser att EU bör ha gemensamma regler för hur användandet av projektkrediter ska regleras och att denna nivå ska baseras på internationellt överenskomna kriterier. Kommissionens förslag att låta de tidigare reglerna (från perioden 2008-2012) styra företagens användande av CERs och ERUs under 2013-2020 cementerar de skevheter som har funnits med avseende på företagens kraftigt varierande möjligheter att använda projektkrediter under den andra handelsperioden. Metoden för att beräkna högsta tillåten andel projektkrediter som företagen kan använda för fullgörande i registret under 2008-2012 har belönat länder som i det längsta har väntat med att vidta inhemska åtgärder för att minska sina utsläpp samtidigt som det missgynnar anläggningar i länder som tidigt har genomfört kostsamma inhemska åtgärder för att minska utsläppen. Metoden tenderar också att diskriminera länder vars åtagande enligt bördefördelningen är formulerat som en begränsning av ökande utsläpp snarare än absolut minskning relativt basåret, trots att det senare i vissa fall utgör en minst lika stor ansträngning.

Energimyndigheten anser att EU bör följa de regler som EU varit med och skapat på FN-nivå och är därmed emot Kommissionens förslag att begränsa användningen av projektkrediter till de ”typer som accepterats av alla medlemsländer 2008-12”.

Förslag till beslut rörande medlemsstaternas ansträngningar att minska sina utsläpp av växthusgaser för att uppfylla gemenskapens åtagande att minska utsläppen av växthusgasutsläppen till år 2020

Kommissionen har valt 2005 som basår för fördelningen mellan medlemsstaternas övrigsektorer. För att undvika att eftersläntrare belönas hade Energimyndigheten gärna sett ett tidigare basår som utgångspunkt för fördelningen.

Fördelningen mellan medlemsländernas icke-handlande sektorer ska enligt Kommissionens förslag baseras på BNP/capita. Detta säger dock inget om vare

sig åtgärds kostnad eller åtgärds potential som finns i respektive medlemslands övrig sektor och Energimyndigheten vill framhålla att dessa faktorer också är viktiga att beakta. För att kunna uppnå kostnadseffektivitet anser Energimyndigheten att det bör ges fortsatt möjlighet till handel mellan respektive medlemsstat.

Energimyndigheten anser att EU bör ha gemensamma regler för hur användandet av projektkrediter ska regleras och att denna nivå ska baseras på internationellt överenskomna kriterier. Energimyndigheten anser att den gräns som Kommissionen föreslår för användning av krediter från de projektbaserade mekanismerna är för låg. En högre nivå skulle dels främja kostnadseffektivitet, dels skapa större incitament för CDM-världsländer att gå med i en framtida klimatöverenskommelse.

Energimyndigheten anser att EU bör följa de regler som EU varit med och skapat på FN-nivå och är därmed emot Kommissionens förslag att begränsa användningen av projektkrediter till de typer som accepterats av alla medlemsländer 2008-12.

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om geologisk lagring av koldioxid och ändring av rådets direktiv 85/337/EEG, 96/61/EG, direktiv 2000/60/EG, 2001/80/EG, 2004/35/EG, 2006/12/EG och förordning (EG) nr 1013/2006

Avskiljning och lagring av koldioxid har en potentiellt viktig roll för att långtgående utsläppsreduktioner på ska kunna uppnås inom EU samt för att ambitiösa klimatmål ska kunna uppnås globalt. Olika hinder av administrativ karaktär förhindrar att tekniken kan tillämpas där den redan idag är kostnadseffektiv. Energimyndigheten är mot den bakgrunden positiv till ett EU-direktiv som avlägsnar legala/administrativa hinder för genomförande av koldioxidlagringsprojekt med höga säkerhetskrav inom EU. Det är viktigt för Sverige att regelverken alltid ger samma incitament till CCS för biobränsle.

Energimyndigheten konstaterar att regleringen av koldioxidlagringsprojekt i direktivförslaget är konsistent med grundläggande principer som föreslagits av FN:s klimatpanel och som antagits av medlemsstaterna inom OSPAR¹-samarbetet, däribland Sverige.

Beslutsrätten om tillstånd för koldioxidlagringsprojekt ligger enligt förslaget på medlemsstaten men med en rätt för Kommissionen att granska enskilda beslut. Energimyndigheten betonar vikten av att hålla fast vid direktivets förslag att rätten att besluta om tillstånd till koldioxidlagringsprojekt ligger hos de medlemsstater som berörs av ett enskilt projekt.

¹ Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic (OSPAR konventionen) som reglerar internationellt miljöskyddssamarbete i Nordostatlanten kombinerar 1972 års Oslokonvention mot avfallsdumping till havs och 1974 års Pariskonvention om landbaserade källor för havsföroreningar.

Energimyndigheten anser att det långsiktiga ansvaret för ett koldioxidlager i enlighet med direktivförslaget bör föras över på statsnivå när det på goda grunder kan bedömas att koldioxiden under mycket lång tid kommer att stanna kvar i lagret och att övervakningen på lång sikt kan upphöra, men att det i direktivet bör förtydligas att övervakningen efter övertagandet endast gradvis får trappas ned.

Energimyndigheten anser liksom Kommissionen att kostnaderna för övervakning bör belasta företagen.

Specifika synpunkter

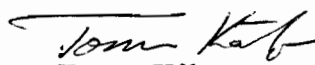

Energimyndigheten nämner nedan några exempel där det finns överlappningar mellan olika direktivförslag och de bindande målen.

EU har föreslagit att minska utsläppen från nya personbilar så att målet 130 (120) g koldioxid/km nås. Det framgår inte om Kommissionen tagit hänsyn till detta direktiv när man beräknat målet om att minska utsläppen med 20% i den icke handlande sektorn. Det är därvid möjligt att vissa länder fått ett för stort utrymme att öka sina utsläpp av växthusgaser.

Ett annat exempel är det så kallade energitjänstedirektivet (2006/32/EG) som inte omfattar den handlande sektorn. Emellertid påverkas all energieffektivisering genom att handelssystemet ökar priset på elenergi. Denna effekt borde ha räknats med då man fastställde målet.

Ett tredje exempel rör värmepumpar där energin från omgivningen räknas som förnybar energi i förslaget till förnybarhetsdirektiv och som gratisenergi i energitjänstedirektivet. Härigenom finns det risk att medlemsstaterna inför styrmedel som ger en alltför stor vikt åt användning av värmepumpar, varvid kostnadseffektiviteten blir lidande.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Tomas Kåberger. Vid den slutliga handläggningen har därutöver deltagit avdelningschefen Zofia Lublin, enhetscheferna Bengt Boström och Thomas Levander samt Ulrika Raab, den sistnämnda föredragande.


Tomas Kåberger
Ulrika Raab



Ulrika Raab/STEM

2008-04-04 13:51

To Tomas Kåberger/STEM@STEM, Zofia
Lublin/STEM@STEM
Bengt Boström/STEM@STEM, Brita
cc Eklöf/STEM@STEM, Karin Sahlin/STEM@STEM,
Mattias Eriksson/STEM@STEM, Thomas
bcc
Subject slutligt yttrande klimatpaketet (Dnr 02-08-910)

Hej!

Bifogat finns slutlig version av Energimyndighetens yttrande om klimatpaketet (Dnr 02-08-910). Jag har nyss skrivit under 2 ex som Zofia Lublin tar med till Eskilstuna för underskrift av Tomas Kåberger nästa vecka.

Brita Eklöf har lovat att scanna in beslutet när det är undertecknat av GD och se till att Miljödepartementet har det i elektronisk form. (mejlas till registrator@environment.ministry.se med kopia till david.mjureke@environment.ministry.se)

Stort tack till er alla. För egen del är jag nöjd och lättad och ser fram emot nästa veckas semester.

Mvh,

Ulrika



yttrande klimatpaket slutlig dnr 02-08-910.doc

Ulrika Raab
Swedish Energy Agency
Box 310, 631 04 Eskilstuna
SWEDEN

phone: +46-16-544 20 77 or +46-70-236 66 96
PLEASE OBSERVE, NEW E-MAIL ADDRESS:
ulrika.raab@energimyndigheten.se

mejil 7/4
post 8/4 -08

47008 16/7/16

