

Magnus Nilsson

Produktion

160920

Till Miljö- och energidepartementet

Ert dnr M2016/01052/K1

Synpunkter på förslag till Europaparlamentets och rådets förordning COM(2016) 428 om bindande årliga minskningar av medlemsstaternas växthusgasutsläpp 2021-2030

Sammanfattning

Regeringen bör i samband med förhandlingarna om förslaget till ansvarsfördelningsförordning (ESR) i första hand kräva:

- att det samlade utsläppsutrymmet 2021-30 minskas med åtminstone 10-15 procent jämfört med Kommissionens förslag – i systemet finns flexibiliteter som utan vidare gör en sådan skärpning realistisk,
- att inget medlemsland tillåts öka sina utsläpp 2014-30,
- att förslaget att inget land 2005-30 ska behöva minska mera än 40 procent antingen slopas eller att gränsen höjs till åtminstone 55 procent, samt
- att kännbara böter införs för länder som även efter utnyttjande av de generösa flexibiliteterna släpper ut mera än tillåtet.

Inom de ramar som fastställs bör den svenska regeringen därutöver verka för

- att utrymmet för annullering av den svenska överprestationen maximeras genom att en så stor del av den totala ramen som möjligt tillfaller Sverige, samt
- att möjligheterna för Sverige att växla EUA till AEA (som den svenska regeringen därefter kan annullera) maximeras.

Förslaget i korthet

a/ Ansvarsfördelningsbeslut (ESD) ersätts av ansvarsfördelningsförordningen (ESR). En konsekvens av att ESD upphävs är att det överskott på utsläppsutrymme som är på väg att byggas upp under beslutet, och som 2020 beräknas uppgå till 1,5-1,7 miljarder ton CO_{2eq}, annulleras.¹

b/ Medlemsstaterna åläggs att till 2030 minska sina växthusgasutsläpp med 0-40 procent jämfört med 2005. Basnivån för beräkningen av den årliga tilldelningen 2021-30 blir dock inte (som i ESD) utsläppet 2005, utan snittutsläppet 2016-18, vilket reducerar det samlade utsläppsutrymmet 2021-30 med drygt 1 miljard ton CO_{2eq} jämfört med om man behållit utsläppet 2005 som basnivå. De 11 ”östeuropeiska” medlemsstaterna samt Portugal kompenseras för den minskning av

¹ Trends and projections in Europe 2015. Tracking progress towards Europe's climate and energy targets. EEA report 4/2015. Tabell 3.4.

utsläppsutrymme som denna förändring samt upphävandet av ESD innebär, genom att tilldelas ett extra utsläppsutrymme på sammanlagt drygt 39 miljoner ton.

c/ Nio medlemsstater, däribland Sverige, får möjlighet att "växla" en mindre andel av de utsläppsrätter (EUA) som annars skulle ha auktionerats ut på medlemsstatens uppdrag, till enheter under ESR (AEA). För Irland och Luxemburg är denna andel 4 procent, för övriga deltagarländer, däribland Sverige, 2 procent (motsvarar för Sveriges del ca 9 miljoner ton CO_{2eq}). "Inväxlade" AEA kan utnyttjas för att uppfylla kraven i ESR, men kan också annulleras.

d/ Därutöver får medlemsstater som inte lyckas hålla utsläppen inom de nationella ramar förordningen definierar, för perioden 2021-30 rätt att tillgodoräkna sig upp till mellan 0,25 (Luxemburg) och 58,2 (Frankrike) miljoner ton (totalt högst 280 miljoner ton) i form av ökad kolinlagring i landskapet. Förslag till regler för detta presenteras i ett parallellt förslag från Kommissionen.²

e/ Medlemsländer som "överpresterar" får överlåta hela överprestationen till något annat land vars utsläpp är högre än förordningen tillåter.

f/ Civil inrikes luftfart, som omfattas av ESD, läggs utanför ESR.

g/ Länder som något år redovisar större utsläpp än förordningen tillåter får reducerad tilldelning följande år.

Synpunkter

Kommissionens förslag är i huvudsak balanserat och väl konstruerat. Genom att upphäva ESD annulleras i praktiken ett tidigare beslutat utsläppsutrymme på uppskattningsvis 1,5-1,7 miljarder ton¹ – nästan lika mycket som ett helt års utsläpp inom utsläppshandeln. Detta är naturligtvis oerhört värdefullt.

Att skifta basår för tilldelningen av utsläppsutrymme från 2005 till 2016-18 kan i och för sig ge medlemsstater motiv att under denna treårsperiod inte fullt ut utnyttja möjligheterna till utsläppsminskningar, men innebär att det samlade utsläppsutrymmet 2021-30 kan begränsas utan att målnivån för 2030 (30 procent lägre än utsläppen 2005) påverkas. Att en grupp tidigare östländer plus Portugal i praktiken undantas är olyckligt, men möjligen en realpolitisk nödvändighet.

Att utsläpp från civilt inrikesflyg tas bort ur lagstiftningen är logiskt med tanke på att dessa utsläpp omfattas av utsläppshandelsdirektivet.

Att vissa länder (bl.a. Sverige) ges möjlighet att uppfylla kraven i den nya förordningen genom att växla in utsläppsrätter (EUA), som annars skulle ha sålts på auktion, kan försvaga motiven för dessa länder att minska de utsläpp som omfattas av ESR. I den mån en sådan växling sker måste dock utsläppen inom utsläppshandeln i motsvarande mån minskas varför det är svårt att se att de samlade utsläppen påverkas av i vilken mån denna flexibilitet kommer att utnyttjas. Genom att i någon mening länka samman hanteringen av utsläpp innanför resp. utanför utsläppshandeln bör däremot det nya instrumentet kunna bidra till att något dämpa den samlade åtgärdskostnaden. Samtidigt innebär möjligheten att växla EUA till AEA en möjlighet för progressiva medlemsstater att på eget initiativ skärpa EUs klimatpolitik (se nedan).

På motsvarande sätt bör möjligheten för länderna att – om inga andra möjligheter återstår – tillgodoräkna sig ökad kolinlagring i landskapet, i princip inte leda till ökade nettoutsläpp.³ Med tanke på de metodologiska oklarheter som alltjämt omgärdar LULUCF finns det dock skäl att varna för

² http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9901f171-5017-11e6-89bd-01aa75ed71a1.0023.02/DOC_1&format=PDF

³ Det är dessutom angeläget att det introduceras incitament som uppmuntrar till ökad kolinlagring.

riskerna att medlemsstater, för att uppfylla kraven i förordningen, i praktiken och i strid med syftet, kommer att kunna tillgodoräkna sig kolinlagring som skulle ägt rum oavsett EU-lagstiftningen. Om detta sker, kommer LULUCF-flexibiliteten att leda till (och dölja) att ländernas nettoutsläpp av växthusgaser är högre än de redovisar. Oron för detta förstärks av det faktum att förutsättningarna för medlemsstaterna att utforma nationella incitament som träffsäkert stimulerar till ökad kolinlagring förefaller mycket oklara, vilket i sin tur lär göra det svårt för länderna att påvisa (och för Kommissionen att kontrollera) i vilken mån en ökad kolinlagring i landskapet i realiteten orsakats av den typ av nationella politiska åtgärder flexibiliteten rimligen är avsedd att belöna, eller har andra orsaker. Medlemsstaterna bör givetvis endast krediteras för sådana ökningarna av kolinlagringen som beror på nationella, politiska åtgärder. Det förefaller tyvärr inte klarlagt att de uppföljnings- och kontrollmekanismer som krävs för att detta ska fungera är på plats.

Den största bristen med det presenterade förslaget är dock att det av flera skäl i realiteten är betydligt mindre ambitiöst än vad som framgår av det remitterade materialet och som är motiverat:

1. Tilldelningen av utsläppsutrymme 2021-30 är mycket frikostig. 9 av 28 medlemsstater kan 2030 släppa ut mera än de gjorde 2014 (det senaste året med tillgänglig statistik). I topp ligger Ungern, som kan öka sina utsläpp med nästan 30 procent. Cypern och Grekland kan öka med 20 resp. 18 procent.⁴ Se bilaga I.
2. För 12 medlemsländer anges ett minskningskrav 2005-30 på över 30 procent, men jämfört med 2014 är det bara två länder (Finland och Malta) som kommer att behöva sänka sina utsläpp med mer än 30 procent. Kravet att Sverige ska minska 40 procent 2005-30 betyder en minskning med 22 procent 2014-30. Totalt innebär förslaget krav om en minskning av ESR-utsläppen inom EU 2014-30 på drygt 16 procent, en mycket modest ambition.
3. Eftersom den föreslagna tilldelningen av utsläppsutrymme är så enastående generös förefaller det osannolikt att mer än på sin höjd någon enstaka medlemsstat (främsta kandidat troligen Irland) kommer att vare sig ha rätt till eller anledning att utnyttja "LULUCF-mekanismen". Kostnaden för att istället köpa icke-utnyttjat utsläppsutrymme inom ESR av något annat medlemsland, eller att växla EUA till AEA kommer troligen att vara betydligt lägre än kostnaden för att öka inlagringen av CO₂ i det egna landet. Eftersom få länder (enda sannolika kandidaterna Irland och Luxemburg) kommer att ha behov av att växla EUA till AEA, eller att köpa icke-utnyttjat utsläppsutrymme från andra medlemsstater (det sannolikt billigaste alternativet) för att klara ESR-kraven, är det troligt att även dessa flexibilitetsmekanismer kommer att utnyttjas i väldigt liten utsträckning.
4. Kommissionens förslag till ESR är baserat på att revideringen av energieffektiviseringsdirektivet ska komma att landa på ett unionsövergripande mål 2007-30 på 27 procent, dvs. det huvudalternativ EU-toppmötet i oktober 2014 ställde sig bakom. I det förslag till revidering av energieffektiviseringsdirektivet som nyligen "läcktes" är Kommissionens huvudalternativ istället 30 procent⁵, medan Europaparlamentet upprepade gånger krävt att målet sätts till 40 procent.⁶ Som konsekvensbedömningen till det remitterade förslaget visar skulle en skärpning av effektiviseringsmålet från 27 till 30 procent ytterligare underlätta för medlemsstaterna att överträffa de mål som föreslås för ESR (vilket bl.a. skulle innebära att knappast någon medlemsstat skulle få rätt att utnyttja den föreslagna "LULUCF-mekanismen").

⁴ Alla beräkningar baseras på att snittutsläppen i varje medlemsstat 2016-2018 blir desamma som utsläppen var 2014. Sannolikt kommer snittutsläppet 2016-18 i de flesta medlemsstater dock att vara lägre än utsläppen var 2014, vilket betyder att kraven på utsläpps begränsningar sannolikt ytterligare överskattas.

⁵ <http://www.endseurope.com/docs/160912a.pdf>

⁶ <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/20160622IPR33205/meps-call-for-more-ambitious-and-consumer-focused-energy-targets-beyond-2020>

5. Eftersom sannolikheten för att Sverige inte ska klara förslaget krav om utsläppsminskningar med reguljära åtgärder är liten oavsett mål för energieffektiviseringen, blir det knappast aktuellt att för svensk del tillgodoräkna sig LULUCF-åtgärder.

Till dessa motiv för att skärpa Kommissionens förslag tillkommer några faktorer som ändrats sedan Kommissionen presenterade sitt förslag till klimatramverk i januari 2014:

- Parisavtalet, som innebär att i praktiken hela världen förbinder sig att bidra till minskade utsläpp, betyder att risken för att industriproduktion flyttar från Europa på grund av en tuff klimatpolitik minskat betydligt. De industripolitiska riskerna med en ambitiös, europeisk klimatpolitik är idag mindre än de var i januari eller oktober 2014.
- Genom Parisavtalet har den globala ambitionen skärpts från att hålla temperaturökningen "under 2 grader", till "väl under 2 grader, och sträva mot att begränsa den till 1,5 grader".
- Viktigast är dock att utsläppen inom EU har minskat betydligt snabbare än man kunde ana i januari (eller oktober) 2014. EUs utsläppsmål för 2020 överträffades redan 2014. Utgår man från att den bedömning Kommissionen och regeringscheferna 2014 (mot bakgrund av det underlag man då hade kring risken för utflyttning av industrier, globala utsläppsmål och utsläppsutvecklingen) gjorde av vad som är en acceptabel uppföring för klimatets skull fortfarande gäller, blir det märkligt att ligga kvar vid de målnivåer som då antogs. Att inte minska utsläppen 2005-30 med mer än 30 procent innebär i realiteten sänkta ambitioner.

Eftersom det föreslagna ESR-målet för Sverige (40 procent lägre 2030 än 2005 = knappt 28 Mton/år) är betydligt svagare än det mål Miljövårdsberedningen ställt sig bakom (63 procent lägre 2030 än 1990=drygt 17 Mton/år), kommer Sverige (om kommissionens förslag antas) under perioden 2021-30 att ackumulera ett överskott av outnyttjat utsläppsutrymme på uppskattningsvis 70 miljoner ton. I ett pressmeddelande 160703 meddelade regeringen: "Det överskott av utsläppsutrymme inom EU:s ansvarsfördelning som Sverige har tack vare våra nationella åtgärder ska annulleras löpande varje år."⁷ Fullföljs detta åtagande kommer minskningen av EUs utsläpp utanför ETS 2005-30, tack vare den svenska annulleringen, att bli större än 30 procent. Ju större andel av den totala tilldelning Sverige erhåller, desto större inverkan på EUs utsläpp kommer det svenska annulleringsåtagandet att ha. Det finns därför skäl för Sverige att försöka "tillskansa" sig en så stor andel som möjligt av det totala utsläppsutrymmet.

Att det blir tillåtet för vissa medlemsstater att växla en viss mängd EUA till AEA innebär att det öppnas ytterligare en möjlighet för länder som så önskar att på eget initiativ skärpa EUs klimatpolitik. Genom att (istället för att sälja dem på auktion) växla utsläppsrätter inom utsläppshandeln (EUA) till utsläppsenheter inom ESR (AEA) och sedan annullera dessa, kan ett enskilt medlemsland – utan att, som idag, behöva gå omvägen via inköp av EUA på marknaden och annullering – medverka till att ETS-bubblan krymper mera än unionslagstiftningen reglerar, utan att utsläppen ökar någon annanstans. På så sätt kommer medlemsstaterna de facto att kunna kringgå skyldigheten i direktivet om utsläppshandel att sälja hela sin tilldelning inom ETS på en öppen auktion (artiklarna 3f.8 & 10.1). Enligt huvudförslaget skulle Sverige på detta sätt kunna minska ETS-bubblan med 9 miljoner ton.⁸ Ju fler EUA Sverige kan växla till AEA, desto mera kan svenska regeringar bidra till att ETS-bubblan i realiteten krymper. Sverige bör därför maximalt utnyttja möjligheten att växla EUA till AEA.

⁷ <http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2016/07/ny-politik-for-utslappratter-ger-reella-utslappsminskningar-och-satter-press-pa-eu/>

⁸ Sid 62, Impact Assessment.

Förutsatt att både Kommissionens och Miljömålsberedningens förslag genomförs bör Sverige således för perioden 2021-30 kunna annullera sammanlagt närmare 80 miljoner ton CO_{2eq}, varav 70 miljoner genom att överprestera under ESR och 9 miljoner genom att växla EUA till AEA, som annulleras.

Förslag

Mot bakgrund av denna analys bör Sverige i samband med förhandlingarna om förslaget till ESR i första hand kräva:

- att det samlade utsläppsutrymmet 2021-30 minskas med åtminstone 10-15 procent jämfört med Kommissionens förslag – i systemet finns flexibiliteter som utan vidare gör en sådan skärpning realistisk.
- att inget medlemsland bör tillåtas öka sina utsläpp 2014-30,
- att förslaget att inget land 2005-30 ska behöva minska mera än 40 procent antingen slopas eller att gränsen höjs till åtminstone 55 procent, samt
- att kännbara böter införs för länder som även efter utnyttjande av de generösa flexibiliteterna släpper ut mera än tillåtet.

Inom de ramar som fastställs bör den svenska regeringen verka för

- att utrymmet för annullering av den svenska överprestationen maximeras genom att en så stor del av den totala ramen tillfaller Sverige, samt
- att möjligheterna för Sverige att växla EUA till AEA (som den svenska regeringen kan annullera) maximeras.

Magnus Nilsson, miljökonsult och författare till "Uppdatera klimatpolitiken" (Arena idé 2014)

Magnus Nilsson Produktion

Tillåtna utsläpp enligt Kommissionens förslag till ansvarsfördelningsförordning

	ESR-tilldelning 2030 jämfört med utsläpp 2005	Totalt teoretiskt utsläppsutrymme 2021-2030 (inkl. "injektion" till 11 östländer + PT, ej ETS eller LULUCF)	Tilldelning 2030 (inkl. 1/10 av "injektion" till 11 östländer + PT) 2030 jämfört med utsläpp 2014, %	Totalt teoretiskt utsläppsutrymme 2021-2030 (inkl. "injektion" till 11 östländer + PT, samt ETS & LULUCF)
AT	-36	421,5	-22,88	436
BE	-35	599,6	-26,05	619,4
BG	0	235,3	5,7	239,1
CZ	-14	560,2	-9,05	562,9
DK	-39	274,4	-28,75	296,394
DE	-38	3 653,8	-29,74	3 675,42
EE	-13	55,5	-16,37	56,1
IE	-30	377,8	-19,36	423,7
GR	-16	499,1	17,83	506,1
SP	-26	1 842,6	-15,48	1 871,8
FR	-37	3 041,2	-25,68	3 099,6
CR	-7	168,2	10,58	169,5
IT	-33	2 435,4	-14,14	2 446,8
CY	-24	43,2	20,37	44,53
LV	-6	83,1	-10,33	87,1
LT	-9	122,2	2,58	128,647
LU	-40	73,5	-30,98	77,67
HU	-7	444,3	29,93	446,3
MT	-19	10,4	-32,42	11,1
NL	-36	889,4	-16,79	927
PL	-7	1 732,1	-9,39	1 753,8
PT	-17	412,3	5,4	417,5
RO	-2	703,3	10,09	716,6
SI	-15	103,2	-2	104,8
SK	-12	202,4	5,92	203,9
FI	-39	248,4	-31,69	260,4
SE	-40	303,4	-22,09	317,2
UK	-37	2 822,8	-25,06	2 840,3
EU	-30	22 361,1	-16,44	22 739,661

NB. Beräkningarna utgår från att snittutsläpp 2016-18 är samma som verkliga utsläpp 2014. **Röd siffra** betyder att beräknad tilldelning 2030 är högre än utsläpp 2014.