

Analysavdelningen  
Enheten för policy och statistik  
Helena Leander  
016-544 21 08  
helena.leander@energimyndigheten.se

m.registrator@regeringskansliet.se  
ina.engelbretkson@regeringskansliet.se

## **Yttrande angående Europeiska kommissionens förslag COM(2016) 482 om bindande årliga minskningar av medlemsstaternas växthusgasutsläpp 2021–2030 för att skapa en motståndskraftig energiunion och fullgöra åtagandena enligt Parisavtalet samt om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning nr 525/2013 om en mekanism för att övervaka och rapportera utsläpp av växthusgaser och för att rapportera annan information som är relevant för klimatförändringen**

### **Sammanfattning**

- Energimyndigheten anser att den föreslagna översynsartikeln behöver skärpas genom att även beakta hur förordningen bidrar till EU:s långsiktiga klimatmål, samt att stärka kraven på kommissionen att lägga fram förslag om förordningens bidrag till Parisavtalet och de långsiktiga klimatmålen är otillräckligt.
- Energimyndigheten förespråkar att startpunkten för utsläppsbanan 2021-2030 räknas ner i förhållande till utsläppen 2016-2018 för att bättre spegla fortsatta utsläppsminskningar fram till 2020, samtidigt som ingen medlemsstat ska få högre startpunkt än sitt 2020-mål.
- Energimyndigheten förespråkar att flexibiliteterna gentemot ETS och LULUCF hålls så begränsade som möjligt.

### **Energimyndighetens ställningstagande**

Förslaget till ansvarsfördelningsförordning (ESR) baseras på det ramverk för EU:s energi- och klimatpolitik till 2030 som Europeiska rådet beslutade i oktober 2014. Det innebär att de övergripande målsättningarna och principerna får betraktas som låsta, även om det finns anledning att vara kritisk mot delar av dessa. Inte minst gäller det den övergripande målsättningen om att till 2030 minska unionens växthusgasutsläpp med endast 40 % (jämfört med 1990), fördelat på 43 % i den handlande och 30 % i den icke-handlande sektorn (jämfört med 2005). Denna nivå är varken i linje med EU:s 2050-mål om minskade utsläpp med 80-95 % eller med Parisavtalets målsättningar. Det blir därför avgörande att ESR utformas så att

de faktiska utsläppen blir så låga som möjligt givet detta mål samt att det byggs in en möjlighet att skärpa ambitionerna i enlighet med Parisavtalets processer för global översyn vart femte år där parterna ska kunna höja sina målsättningar.

I den föreslagna artikel 14 ges en öppning för det sistnämnda, genom att kommissionen vart femte år ska rapportera hur förordningen bidrar till EU:s övergripande utsläppsmål till 2030 och till målen i Parisavtalet och, om så är lämpligt, kan lägga fram förslag. Denna artikel borde dock skärpas genom att även beakta hur förordningen bidrar till EU:s långsiktiga klimatmål, samt att stärka kraven på kommissionen att lägga fram förslag om förordningens bidrag till Parisavtalet och de långsiktiga klimatmålen är otillräckligt.

Även om målnivån som sådan är given så påverkas hur ambitiös den blir i realiteten av hur startpunkten för utsläppsbanan 2021-2030 beräknas. Eftersom medlemsstaterna inte bara har som åtagande att klara 2030-målet utan även årliga mål på vägen dit så blir utformningen av denna utsläppsbanan avgörande både för de kumulativa utsläppen under perioden och – genom möjligheten att spara utsläppsutrymme till senare år – för vilken nivå utsläppen 2030 i praktiken landar på. Om utsläppsbanan är generös i förhållande till prognosticerade utsläpp så uppstår ett överskott tidigt i perioden som kan sparas till senare år. Det innebär att utsläppsminskningen till 2030 kan komma att bli lägre än 30 % även om alla medlemsstater klarar sina åtaganden. EU är då i ett sämre utgångsläge för de fortsatta utsläppsminskningar som krävs för att nå EU:s långsiktiga mål, samtidigt som de kumulativa utsläppen 2021-2030 blir högre än vad de hade behövt bli med en striktare utsläppsbanan.

I förslaget beräknas startpunkten utifrån respektive medlemsstats genomsnittliga utsläpp 2016-2018. Eftersom utsläppen för de allra flesta medlemsstater prognosticeras fortsätta minska fram till 2020 innebär detta att EU som helhet börjar med ett inte obetydligt överskott 2021. I kommissionens konsekvensanalys redovisas två scenarier, EUCO27 och EUCO30, där åtgärder vidtas för att nå även de andra delarna av 2030-målen, nämligen 27 % förnybart och 27 % eller möjligen 30 % energieffektivisering. I dessa beräknas det kumulativa överskottet inom ESR under perioden 2021-2030 även utan flexibiliteter till över 500 miljoner ton om utsläppen 2016-2018 väljs som startpunkt.

I konsekvensanalysen redovisas också att om utsläppen 2020 i stället väljs som startpunkt så skulle överskottet minska nästan så mycket att balans uppstår. Detta alternativ avfärdas dock som opraktiskt eftersom utsläppen för 2020 inte kommer att kunna fastställas förrän 2022, och då kommer startpunkten inte att vara känd vid periodens början. Dessutom hävdas att ett visst överskott är bra eftersom det får medlemstaterna att känna sig trygga med att de kommer att klara sina mål och att de kan sälja överskott till medlemsstater som inte ser ut att klara sina mål.

Det sistnämnda menar Energimyndigheten är en felsyn. Målen bör i första hand sättas utifrån vad som krävs för att klara Parisavtalets ambitioner, med beaktande av att konsekvenserna inte blir helt orimliga. Det kan innebära att medlemsstater inte kommer att känna sig trygga med att klara sina mål utan vidare åtgärder. Det kan också innebära att medlemsstater som inte ser ut att klara sina mål själva inte

kan räkna med att kunna köpa andra medlemsstaters överskott till låga kostnader, utan att de kan bli tvungna att betala tillräckligt mycket för att andra medlemsstater ska stimuleras att minska sina utsläpp tills överskott uppstår. Just detta är dock lite av poängen med att tillåta handel mellan länderna: att länder med höga åtgärds-kostnader ska kunna betala länder med lägre åtgärds-kostnader för att minska utsläppen där i stället, så utsläppen minskar där det är billigast. Det är alltså inte ett argument mot att sätta mål som är tillräckligt ambitiösa för att driva fram en sådan utveckling.

De praktiska svårigheterna med att utgå från utsläppen 2020 kvarstår dock. Däremot finns det inget som hindrar att utsläppen 2016-2018 används som utgångspunkt, men att dessa sen i god tid före 2021 räknas ner för att bättre matcha förväntade utsläpp 2020. Detta är ett alternativ som förts fram av bl a Frankrike. Det finns ett antal olika möjligheter för hur utsläppen ska kunna räknas ner. Enklast är att bara räkna ner linjärt från 2017 mot 2030, enligt samma metodik som användes för att fastställa 2020-målen för de medlemsstater som har rätt att öka sina utsläpp till dess. Detta kan dock upplevas som orättvist för medlemsländer som väntas öka sina utsläpp från nu fram till 2020 men ändå klara sina 2020-mål. Om nedräkningen i stället baseras på prognosticerade utsläpp i business-as-usual-scenariot för respektive medlemsstat undviks det problemet. Energimyndigheten tar inte ställning till vilken metod som bör användas, men ser det som mycket angeläget att startpunkten på något sätt justeras för att bättre spegla förväntade utsläpp vid periodens början.

Oavsett hur startpunkten justeras kan utgångspunkten i faktiska utsläpp komma att belöna medlemsstater som inte förväntas klara sina 2020-mål om de då får starta på en högre nivå. Detta blir särskilt tydligt om dessas startpunkt dessutom räknas upp om de förväntas öka utsläppen ytterligare fram till 2020, men för medlemsstater som redan 2016-2018 ligger påtagligt över sina 2020-mål skulle även en linjär nedräkning kunna innebära att de får starta på en högre nivå än sina 2020-mål. Att på detta sätt belöna medlemsstater som inte levt upp till tidigare åtaganden är inget som bör uppmuntras. Därför bör startpunkten under alla omständigheter justeras så att den inte är högre än respektive medlemsstats 2020-mål, i linje med vad som föreslagits av bl a Tyskland.

Utöver frågan om hur startpunkten för utsläppsbanan beräknas så kan de faktiska utsläppen också påverkas av förekomsten av flexibiliteter. Genom att inte bara tillåta att medlemsländerna inom vissa ramar sparar och lånar utsläppsutrymme mellan åren utan också handlar med varandra så finns redan en inbyggd flexibilitet som möjliggör att utsläppen kan minskas på ett kostnadseffektivt sätt inom ESR. Att därutöver, förvisso med stöd i tidigare rådsslutsatser, införa ytterligare flexibiliteter gentemot andra sektorer skapar därmed ett onödigt komplicerat system.

Frågan om flexibiliteter kan inte ses isolerad från frågan om målnivån. Om målnivån inte redan hade varit satt så hade ett stort inslag av flexibiliteter varit rimligt om det hade gjort det lättare att våga höja ambitionsnivån, men med en

given målnivå innebär flexibiliteter som äventyrar miljöintegriteten att utsläppen kan bli högre än vad de annars hade blivit.

I teorin ska flexibiliteterna gentemot ETS och LULUCF bara innebära att utsläpp flyttas från en sektor till en annan för att på så sätt minska utsläppen där det är billigast. Problem uppstår dock om det råder överskott på utsläppsrätter/enheter/krediter i någon sektor och detta överskott kan kvittas mot utsläpp utöver målnivån i en annan sektor. I så fall ökar utsläppen i den senare sektorn utan att minska i motsvarande grad någon annanstans.

För ETS är den risken uppenbar. Dagens stora överskott förväntas successivt sjunka i takt med att marknadsstabilitetsreserven MSR tas i bruk, men enligt Europeiska miljöbyrån kommer överskottet inte att ha upphört förrän 2030 ens optimistiskt räknat.<sup>1</sup> Det innebär att överföringar från ETS till ESR kommer att medföra att MSR fylls på lite långsammare, men det är inte säkert att de faktiska utsläppen i ETS överhuvudtaget minskar, och i vart fall inte i samma utsträckning som utsläppen kan öka i ESR. Engångsflexibiliteten gentemot ETS bör därför hållas så begränsad som möjligt för att inte riskera att öka de totala utsläppen i EU.

Motsvarande kan sägas om flexibiliteten gentemot LULUCF, även om det är oklart hur de bokförda nettoupptagen/utsläppen för EU skulle utvecklas till 2030 utan ytterligare åtgärder och hur en eventuell inkludering av brukad skogsmark skulle se ut (se separat yttrande om LULUCF samt specifika synpunkter nedan). Flexibiliteten mellan LULUCF och ESR föreslås kunna gå åt båda hållen, dvs det ska, med vissa begränsningar, vara möjligt såväl att kvitta överskott i LULUCF mot underskott i ESR som tvärtom. I grunden finns det en logik i detta, inte minst genom att bioenergi hanteras på ett konsekvent sätt: om ökad användning av bioenergi ökar nettoutsläppen i LULUCF så kan det kompenseras genom de utsläppsminskningar som bioenergin bidrar med i ESR. Det finns därmed inga behov av att räkna livscykelutsläpp på bioenergin inom ESR, utan förändringar i utsläpp och upptag hanteras i den sektor de uppstår.

En komplicerande omständighet med den flexibilitet som går från LULUCF till ESR är att de flesta utsläppsscenarier förenliga med Parisavtalets målsättningar förutsätter negativa utsläpp i andra halvan av århundradet, exempelvis i form av kolsänkor. Målet för LULUCF kommer därmed framöver att behöva höjas från icke-debitering till nettoupptag. Kolsänkor har en tendens att mättas med tiden bli då marken efter en förändring når en ny balans, vilket innebär att de kolsänkor vi bygger upp nu inte i lika hög grad kommer kunna bidra med nettoupptag när vi senare behöver dem för att nå negativa utsläpp. Det är inte en anledning till att avstå från att öka kolsänkor redan nu – ju förr vi når negativa utsläpp desto bättre – men det kan vara ett argument mot att acceptera lägre utsläppsminskningar med hänvisning till ökade kolsänkor.

---

<sup>1</sup> European Environment Agency (2015). Trends and projections in the EU ETS in 2015. EEA Technical report No 14/2015.

För svenskt vidkommande kan konstateras att Sveriges föreslagna åtagande för ESR ligger långt under det etappmål för 2030 som miljömålsberedningen föreslagit för den svenska icke-handlande sektorn. Miljömålsberedningen har dessutom föreslagit att ESR och LULUCF hanteras separat, genom att upptag i LULUCF ses som ”kompletterande åtgärder” och att eventuella svenska överskott som uppstår i den icke-handlande sektorn ska annulleras. Det framgår inte explicit om beredningens förslag ska tolkas som att allt överskott från ESR ska annulleras eller bara det som blir kvar när eventuellt underskott i ESR har täckts – något som behöver förtydligas – men Energimyndigheten ser det som en rimlig tolkning att allt överskott i ESR ska annulleras. För svensk del torde därmed flexibiliteterna mellan ESR och LULUCF – åt ena eller andra hållet – inte vara intressanta.

Vad gäller flexibiliteten gentemot ETS torde inte heller denna vara intressant för svensk del för att täcka underskott i ESR. Däremot skulle mekanismen kunna utnyttjas på motsvarande sätt som den ”utsläppsbroms” som regeringen planerar för, genom att dra undan utsläppsrätter från ETS som sedan inte nyttjas för måluppfyllelse i ESR, antingen genom att Sverige helt enkelt avstår från att begära att de undandragna utsläppsrätterna tillgodoräknas eller att det ytterligare överskott som uppstår inom ESR annulleras. Skillnaden är att i stället för att köpa in utsläppsrätter som annulleras så sker betalningen genom uteblivna auktionsintäkter, vilket alltså borde gå på ett ut.

### **Specifika synpunkter**

I artikel 7 framgår att krediter från brukad skogsmark, som visserligen ingår i LULUCF-åtagandet, inledningsvis inte ska kunna överföras till ESR. Enligt LULUCF-förslaget ska medlemsstaterna före 2019 uppdatera sina referensnivåer, vilka sen ska granskas av kommissionen. Om kommissionen bedömer att bokföringen för brukad skogsmark är tillförlitlig och i synnerhet att planerat och faktiskt uttag är i överensstämmelse så föreslås att kommissionen genom en delegerad akt ska kunna ändra ESR så att även krediter från brukad skogsmark ska kunna tillgodoräknas.

I konsekvensanalysen till LULUCF-förslaget beskrivs att utsläpp och upptag från brukad skogsmark är väldigt känsligt för hur referensnivån fastställs, något som inte är aktuellt för de andra markkategorierna. Det som är en sänka i ett scenario kan bli en källa i ett annat scenario och vice versa. Erfarenheterna från innevarande åtagandeperiod tyder på att medlemsstaterna vid fastställande av referensnivån tagit höjd för betydligt högre avverkningsnivåer än vad som hittills visat sig bli fallet, vilket enligt konsekvensanalysen innebär att den rapporterade kolsänkan från skogsbruk 2013-2014 blir ca 120 Mton/år högre än referensnivån. Att öppna för att upptag från brukad skogsmark ska kunna kvittas mot utsläpp inom ESR skulle, beroende vilka referensnivåer som slutligen fastställs, potentiellt kunna ha stor inverkan på mängden LULUCF-krediter som blir tillgängliga i ESR, även om konstruktionen med ett tak för den totala flexibiliteten naturligtvis sätter vissa begränsningar. Medlemsstaterna har dock små möjligheter att bedöma konsekvenserna innan de nya referensnivåerna är fastställda.

Energimyndigheten anser därför att det är olämpligt att kommissionen får hantera detta genom en delegerad akt.

Beslut i detta ärende har fattats av avdelningschefen Zofia Lublin. Vid den slutliga handläggningen har därutöver deltagit enhetschefen Erik Eriksson. Föredragande har varit handläggaren Helena Leander.

Zofia Lublin

Helena Leander