

## **EU-kommissionens energi- och klimatpaket 2008 – möjligheter och risker för transportnäringen**

### **1 Det politiska budskapet – 20 20 till 2020**

Den 23 januari 2008 lade EU-kommissionen fram ett klimat- och energipaket. Paketet konkretiserar de energi- och klimatpolitiska målsättningar som det europeiska rådet kom överens om i mars 2007.

Det innebär begränsning av växthuseffekten genom att utsläppen av växthusgaser skall minskas med 20 procent och andelen förnybara bränslen i EU:s bränslekonsumention ökas till 20 procent till 2020. (Med fri fördelning mellan sektorer och länder, utom för transportsektorns biobränsleförbrukning där ett generellt mål på 10 procent föreslås.) Initiativet skall ge EU en ledande roll i en viktig utvecklingsprocess som kan skapa konkurrenskraft, tillväxt och sysselsättning.

Kommissionen förelser en fördelning mellan medlemsstaterna av ansvaret för genomförandet av målen efter deras förutsättningar, främst finansieringsförmåga och utgångsläge. Dessutom vill kommissionen:

- Hålla kostnaderna så låga som möjligt
- Bestämma mål också bortom den första tidsgränsen och inleda ett utvecklingsarbete med siktet inställt på 2050
- Eftersträva en internationell överenskommelse om minskade utsläpp av växthusgaser för att kunna höja EUs ambitionsnivå till år 2020 från 20 procent till 30 procent

Verktygen att genomföra målsättningarna är en uppdatering och utvidgning av systemet för handel med utsläppsrätter, utveckling av förnybar energi och ökning av dess andel av energimixen och förbättrad energieffektivitet där målet satts till en konsumtionsbesparing på 20 procent till 2020 enligt den av kommissionen 2006 framlagda handlingsplanen för energieffektivitet (COM (2006) 545) och direktiv 2006/32/EG om energieffektivitet.

För arbetet med sikte bortom 2020 betonas också den strategiska energiteknologiplan som antogs år 2007 (COM (2007) 723).

En kortfattad redovisning av förslagen med hänvisning till grunddokumenten finns i en särskild bilaga nedan.

### **2 De första reaktionerna**

Miljöministrarna, energiministrarna och finansministrarna har haft en första generell diskussion om paketet. De har reagerat positivt. Särskilt finansministrarna har betonat att man måste tänka på vad förslagen kostar och undvika negativa effekter på konkurrenskraften.

I slutsatserna från toppmötet den 13–14 mars ger stats- och regeringscheferna paketet hög politisk prioritet. De vill ha en slutlig överenskommelse klar i december 2008 och ett formellt antagande i början av 2009. Slutsatserna betonar den strategiska

energiteknologiplanens betydelse för bl.a. utveckling av förnybara energikällor och energieffektivitet. Betydelsen av att hållbara transportsystem utvecklas framålls också.

Toppmötet betonar att det är viktigt att man hittar balanserade lösningar som gör det möjligt att nå målen men som inte skadar konkurrenskraften. Stats- och regeringscheferna vill att man skall gå fram kostnadseffektivt och flexibelt när det gäller förslagen i paketet och andra åtgärder, som t.ex. bruk av marknadsbaserade instrument som internalisering av externa kostnader och användning av skatter som styrmedel.

Liksom kommissionen vill toppmötet gärna se en ny internationell överenskommelse om klimatmål efter Kyotoprotokollet hösten 2009.

Övergången till en säker och hållbar ekonomi med låga koldioxidutsläpp bedöms få effekter inom flera sektorer och skapar möjligheter till synergier. Det är viktigt att de möjligheterna utnyttjas genom en konsekvent politik. Konkret betonas bl.a. forskning och utveckling, Eko-industri och utveckling av en hållbar industripolitik och av hållbara och globalt konkurrenskraftiga marknader, med beaktande av de effekter på konkurrenskraften som klimatpaketet kan få. För transportsektorns del betonas främjande av ett hållbart transportsystem, som gör det möjligt att effektivt bekämpa klimatförändringen. Till sist betonas betydelsen av att påverka beteenden och medlemsstaterna och EU-institutionerna uppmanas föregå med gott exempel. (Slutsatserna från toppmötet finns på webbplatsen <http://europa.eu/index-en> under rubriken "Council of the European Union.")

### **3 Vad betyder paketet för transportsektorn?**

Det finns nog anledning att omedelbart dra en fundamental slutsats. Paketet syftar till att minska de negativa effekterna av transporter. Men det är inte fråga om att minska rörligheten eller att som ett primärt mål minska transportvolymerna.

Det verkar inte heller vara fråga om att eftersträva dyrare transporter. Diskussionen om ekonomiska styrmedel av olika slag behöver inte med nödvändighet leda till ökade kostnader, utan mer som ett styrmedel för att främja "gröna" lösningar och smarta hållbara transportsystem och göra de investeringar som krävs lättare att acceptera.

Signalerna från toppmötet verkar rätt klara på den punkten. Man söker balanserade lösningar och vill inte försämra konkurrensförutsättningarna.

Allt detta stämmer också bra in i de transportpolitiska målsättningarna att effektivisera logistiken och skapa optimalt effektiva multimodala eller sammodala "gröna" transportkorridorer. EU-kommissionen och medlemsstaterna har i huvudsak godtagit att arbeta efter de riktlinjerna enligt Kommissionens logistikhandlingsplan från 2007 och de kommande meddelandena om gröna transporter, om internalisering av externa kostnader och handlingsplanen för transporter i tätorter som väntas hösten 2008.

Men det betyder inte att transportsektorn nu kan anse sig säker på att utfallet blir gynnsamt när klimatpaketet skall beslutas.

Det kommer under de närmaste åren att vara så pass många bollar i luften att t.ex. bristande samordning när det gäller principerna för vägavgifter och kostnadsansvaret för teknisk utveckling och/eller åtgärder för bättre energieffektivitet kan leda till kostnadsökningar och försämrade konkurrenskraft för europeisk transportnäring och

därmed för europeisk industri. Det är viktigt att bevaka att detta inte sker och att verka för att de lösningar som väljs blir affärsvänliga.

Det finns också ett antal mer precisa frågor att uppmärksamma.

Den första gäller handel med utsläppsrätter.

Transporter, med undantag för flyget, faller utanför förslaget till reviderade regler om handel med utsläppsrätter. Av förslaget framgår också bl.a. att det är olönsamt att låta systemet omfatta alltför små enheter. De bör undantas och får uppmuntras till att bidra till minskningen av utsläpp på andra sätt. Det sägs också att medan sjöfart är en sektor som kan kontrolleras på ett sådant sätt att systemet för handel med utsläppsrätter skulle kunna fungera, bör man avvakta en riktad analys av fördelar och nackdelar innan man tar ställning till om sektorn bör omfattas av handelssystemet. Beträffande landtransport sägs inget. Det finns alltså anledning att tro att handel med utsläppsrätter i transportnäringen inte kommer utanför flygsektorn. Passar den lösningen transportsektorns intressen? Den innebär bl.a. att transporsektorn utom flyget inte kan få den gratistilldelning av utsläppsrätter som konkurrensutsatta sektorer inom handelssystemet kan få. Den frågan kan kanske få praktisk betydelse om Kyotoprotokollet inte får en efterföljare hösten 2009.

Den andra frågan gäller osäkerheten kring vad som egentligen kommer att ske beträffande biobränslen.

Vad gäller biobränslen görs omfattande åtaganden för transportsektorns del (minst 10 procent till 2020). Vad gäller tiden fram till 2020 försvagas dock åtagandet av förbehållet att helhetseffekten av bränslet, inklusive odling och tillverkning måste vara miljömässigt positiv och det antydda förbehållet att bränslet dessutom ska vara tillgängligt på marknaden. Att det förbehållslösa 10 procent-åliggandet ställt mot dessa villkor kan skapa en olycklig osäkerhet inför framtiden. Också här kan transportnäringen behöva göra sin stämma hörd.

**Bryssel, 2008-03-28**  
**Pär Boqvist**

## FAKTABILAGA

### Delarna i paketet

Det den 23 januari framlagda paketet innehåller följande delar, som samtliga finns under följande länk

[http://europa.eu/commission\\_barroso/president/focus/energy/package\\_2008/index\\_en.htm](http://europa.eu/commission_barroso/president/focus/energy/package_2008/index_en.htm), under rubriken "Key documents".

- Det övergripande meddelandet om klimatförändringen och Europa (COM (2008)30 final).
- Ett förslag till beslut om medlemsstaternas insatser för att minska växthusgasutsläppen till 2020 (COM(2008)17). Beslutet skall gälla sektorer som inte omfattas av systemet för handel med utsläppsrätter. Det innebär en fördelning mellan staterna av det 20 procentiga minskningsåtagandet till 2020 jämfört med 2005 års värden inom en spännvidd av plus/minus 20 procent och med vissa möjligheter att tillgodogöra sig krediter från andra länder på grund av projekt för utsläppsreduktion där enligt regelverket för handel med utsläppsrätter (CER) eller efter avtal mellan ett tredjeland och EU eller enligt ett kommande avtal om utsläppsreduktion att efterträda Kyotoprotokollet. Det övergripande reduktionsmålet justeras till 30 procent om en internationell överenskommelse om utsläppsminskning kan träffas. För Sveriges del innebär beslutet en skyldighet att minska utsläppen med 17 procent. Medlemsstaterna skall upprätta genomförandeplaner och det finns regler om tillsyn och rapportering. Medlemsstaterna verkar ha frihet att internt fördela åliggandet efter gottfinnande.
- Ett förslag till direktiv med ändring av direktiv 2003/87/EG för förbättring och utvidgning av EG:s system för handel med utsläppsrätter (COM(2008)16). Förslaget innebär en mer kraftfull styrning av systemet mot en minskning av utsläppen för att det övergripande 20 procent-målet skall nås. Det innebär bl.a. att planering av tillgängliga maximivolymer inte längre skall göras nationellt, utan av kommissionen. Systemet skall i princip vara ett fritt handelssystem med auktioner som sköts av medlemsstaterna. En ventil för gratistilldelning finns om kostnadshöjningen blir så stor att risk för utlokalisering uppstår.

Tillämpningsområdet utvidgas. En ledstjärna är kontrollmöjligheterna och en rimlig relation mellan administrationskostnader och omfattande enheters potential att minska utsläppen. Små enheter kan därför uteslutas från systemet. Inom transportsektorn är kontrollen inte ett problem. Flygsektorn kommer därför att inkluderas. För sjötransport sägs uttryckligen att man först vill göra en konsekvensanalys. Om landtransporter sägs inget.

- Förslag till direktiv om främjande av användning av energi från förnyelsebara källor. (COM(2008) 19 final). Förslaget innehåller regler för hur 20- och 10 procent-målen skall nås. För Sveriges del skall den övergripande andelen förnybara bränslen vara 49 procent. Beträffande transportsektorn och 10 procent-målet konstateras att sektorn har den högsta ökningen av utsläpp bland alla sektorer i ekonomin och att biobränslen minskar oljeberoendet och förbättrar energisäkerheten. Samtidigt noteras höga kostnader för biobränsle och behovet av att se till att den samlade

effekten av produktion och brukande av sådana bränslen är hållbar. Enbart bränslen som uppfyller hållbarhetskriteriet får beaktas för uppfyllelsen av 10 procent-målet. Frågan om kommersiell tillgänglighet på marknaden är en annan faktisk viktig förutsättning. Någon exakt tidpunkt för detta verkar inte kunna definieras "för närvarande, även om slutsatserna från toppmötet 13–14 mars 2008 betonar vikten av att de förutsättningarna uppfylls (slutsatserna från toppmötet, punkt 22). En viss möjlighet att tillgodogöra sig biobränsleutveckling i andra länder finns genom ett system med s.k. "certificates of origin".

- Meddelande om tidig demonstration av hållbart energiskapande från fossila bränslen (COM(2008)13 final). Meddelandet och ett samtidigt framlagt förslag till direktiv om geologisk förvaring av CO<sub>2</sub> (COM(2008)18 final) syftar till att skapa förutsättningar för verksamhet med anläggningar av detta slag, bl.a. genom att få till stånd ett europeiskt industriellt initiativ och genom ett projektnätverk som kommissionen vill etablera. Denna möjlighet är väsentligen riktad mot tillverkningsindustrin.
- Reviderade riktlinjer för statsstöd för miljöskydd. Riktlinjerna hänvisar generellt till principen om att den som smutsar ned betalar (polluter pays principle, PPP) för finansiering av miljöinitiativ. Ett rimligt utrymme för statsstöd för höjd miljöstandard godtas dock enligt en närmare precisering i riktlinjerna.
- Ett meddelande från kommissionen med en första utvärdering av den 2006 antagna handlingsplanen för energieffektivitet. Utvärderingen gäller i huvudsak de nationella planer som antagits av 17 medlemsländer för att enligt direktivet om energieffektivitet genomföra ett besparingsmål om 9 procent till slutet av 2015. Utvärderingen betonar bl.a. transportsektorns betydelse och de nationella åtgärder i form av planering, infrastrukturinvesteringar och beteendepåverkan för att t.ex. främja energieffektiva bilar och ett energieffektivt körsätt som vidtagits. Flera nationella planer syftar till högre besparingar än vad direktivet föreskriver.
- Ett arbetspapper med en konsekvensanalys av förslagen beträffande utsläppsmål, reformen av systemet för handel med utsläppsrätter (SEC (2008) 85/3). Analysen konstaterar att följande principer/målsättningar lett utformningen av förslagen och fördelningen av åtagandena.
  - a) Kostnadseffektivitet
  - b) Flexibilitet, dvs bördorna fördelas efter förutsättningarna
  - c) Inre marknadshänsyn – rättvis konkurrens
  - d) Subsidiaritet – Det skall finnas ett behov av att genomföra åtgärderna på EU-nivå
  - e) Rättvisa – Medlemsstaternas ekonomiska förutsättningar beaktas vid fördelning av rättigheter och skyldigheter
  - f) Konkurrenskraft och förnyelse för europeisk industri

Sammantaget dras i analysen slutsatsen att de satta målen kan nås med kostnader som man bedömer som rimliga. Kalkylerna har byggts på ett oljepris 2005 om \$ 55/fat och ett pris 2020 om \$ 61/fat. Vid en högre oljeprisnivå minskar den relativa kostnaden och värdet av minskat oljeberoende ökar ekonomiskt och inte bara som en säkerhetsfaktor. Effekten av insatser för bättre energieffektivitet och en ökad andel förnybar energi har beaktats. Övergripande bedöms att potentialen för

utsläppsminskning är 21 procent inom de sektorer som omfattas av systemet för handel med utsläppsrättigheter och 10 procent för övriga sektorer. Transporternas potential för utsläppsminskning utanför handelssystemet bedöms till 7 procent.

Analysen bedömer att det 10 procentiga bibränsleåtagandet för transportsektorn beror av att andra generationens bibränslen blir kommersiellt tillgängliga och att direktivet med normer för fordonsbränslen justeras. Bibränslena måste också uppfylla en hållbarhetstest som innebär en samlad utsläppsminskning om minst 35 procent, produktionsprocessen inräknad. Biobränslen förväntas bli avsevärt dyrare än andra. Slutsatsen blir dock att makroekonomiska vinster kan göras i form av väsentlig reduktion av importbehovet, flera arbetstillfällen och mindre utsläpp.