# NOTAT

Nordisk råd

Ved Stranden 18
DK-1061 København K

Tel +45 3396 0400
Fax +45 3311 1870
nordisk-rad@norden.org
www.norden.org

Til
EU Kommisjonen

Kopi

Fra
Nordisk råds Miljø- og naturressursutvalg

Emne
EUs klima- og energipolitikk frem til 2030

27. juni 2013
13-00089-7

## Uttalelse fra Nordisk råds Miljø- og naturressursutvalg angående EUs Grønnbok om klima- og energipolitikk fram til 2030

**Innledning**
Klimaendringenes omfang og konsekvenser er alarmerende. En global temperaturøkning på over to grader Celsius regnes som en grense for hva samfunnene kan tåle uten store negative konsekvenser. Hittil har ikke de internasjonale klimaforhandlingene ført til beslutninger om hvordan dette kan unngås. Det haster hvis det ikke skal bli for sent. For å omforme verdens økonomier til et mer bærekraftig spor behøves nye tiltak og ikke minst investeringer i nye energiformer og energieffektivitet. I global sammenheng har EU vært drivende i klimapolitikken. Det er viktig at EU fortsatt styrker sin rolle som drivkraft i det globale klimaarbeidet, og finner en felles plattform som gjør dette mulig.

Klimapolitikken kan ikke vurderes i isolasjon. Den er direkte forbundet med mange politikkområder som energipolitikk, transportpolitikk, forsknings- og innovasjonspolitikk og jordbrukspolitikk samt bistandspolitikk. Derfor har statslederne en helt sentral funksjon i å utforme fremtidens klimapolitikk.

Nedenfor er Nordisk råds Miljø- og naturressursutvalgs synspunkter med referanse til noen av de spørsmål som er reist i kapitel 4 i Grønnboken «En ramme for klima- og energipolitikken fram til 2030.

**Erfaringene med målet 2020**
EUs 20/20 mål har vært et viktig peilemerke i den Europeiske klimapolitikk og bidratt til å skape den forutsigbarhet, som er påkrevet for langsiktede investeringer. Byrdefordeling som tar utgangspunkt i de nasjonale omstendigheter har vært en nødvendig forutsetning for å kunne oppnå disse mål.

Økt energieffektivitet er den beste og billigste måte å oppnå klimamålene. Det er både økonomiske og tekniske forutsetninger for å øke energieffektiviteten. Allikevel har det vist seg å være vanskelig å tilrettelegge en politikk som bidrar til å realiseres dette potensiale. Det forventes at EUs nye direktiv for energieffektivitet vil bidra til å rette på dette[1]. Det er et problem

[1] EU har vedtatt en ny direktiv for energieffektivitet i desember 2012. Direktivet inneholder flere påkrevede tiltak i medlemslandene og landene anbefales at rapportere om nasjonale mål for energieffektivitet i 2015.

at det mangler metoder og referanser for å måle utviklingen av energieffektivitet.

At EU i 2013 er kommet så langt i å oppnå målsetningen om utslipp av klimagasser, indikerer at det skulle være mulig å ha et høyere ambisjonsnivå[2]. Det vil ha en positiv global effekt og samtidig styrke EU som global pådriver i de pågående forhandlinger om å heve ambisjonen for 2020. Det mener Nordisk råds Miljø- og naturressursutvalg at EU bør etterstrebe. Det forutsetter dog at det samtidig implementeres politikk som hindrer økt karbonlekkasje samt medfølgende tap av europeisk verdiskapelse og arbeidsplasser.

**Målet 2030**

I mangel av globale løsninger kan og bør en gruppe land bli enige om en kraftfull innsats mot klimagassutslipp for å realisere tanken om lav-karbon samfunn. Det vil vise vei for muligheter til løsninger i større og forhåpnings-vis global skala. Det kan inspirere andre land. EU er en såpass stor aktør at ambisiøse mål vil skape et stort marked for nye teknologier og skape nye muligheter for næringslivet.

Samtidig må man være klar over at klimautfordringen angår alle og krever en global løsning. EU alene står for kun 11 % av de globale utslipp av klimagasser og den andel er fallende. Samtidige er EUs industri utsatt for konkurranse fra industrier i land som i skrivende stund ikke er underlagt samme krav om utslipp som i EU. Det viktigste mål for EUs politikk, bør være å få resten av verden med i en global avtale som kan stoppe de farlige endringer av jordens klima.

De globale klimaforhandlingene går imidlertid svært langsomt. Det internasjonale samfunn har vedtatt at en ny klimaavtale som vil omfatte både i-land og u-land, skal være klar i 2015 og gjelde fra 2020. Målet for utslipp av klimagasser i EU 2030 bør være ambisiøst for å fremme en nødvendig utvikling. Samtidig må det også være realistisk, og i noen grad betinget av resultater som oppnås i de bredere globale forhandlinger. Det bør også være et klart steg i retning mot EUs langtidsvisjon om å redusere utslippet av klimagasser med 80 til 95 % i 2050. EU Kommisjonens egne analyser indikerer at det kan oppnås kostnadseffektiv reduksjon av klimagasser på 40 % i forhold til 1990, i 2030. 40 % målet børe være grunnleggende med forventninger om et høyere ambisjonsnivå, som er i linje med det globale avtalte mål om å begrense oppvarmingen til to grader, hvis det oppnås en global avtale i 2015, som viser veien der til.

**Tiltak for å oppnå målene**

Den mest realistiske løsningen på klimautfordringen ligger i ny teknologi med lave utslipp, økt energieffektivitet, utbygning av fornybar energi samt effektiv distribusjon av energi over landegrenser. Den teknologiske utviklingen går ikke så raskt som en kunne ønske. Det har flere årsaker derfor vil det være behov for flere tiltak.

*Pris på karbon på et passende nivå*

Utvalget mener at erfaringen viser at økonomiske styringsmidler kan være effektive instrumenter i klimapolitikken. Pris på karbonutslipp vil fremme den teknologiske utvikling. Dessverre har markedet for karbonkvoter ikke ført til at prisen på karbon ligger på et nivå som gir tilstrekkelig økonomisk insitament til å fremme en teknologi-utvikling. Grunnen er lavere aktivitetsnivå i økonomien, for generøs utdeling av utslippskvoter samt lett tilgang til kvoter fra utlandet gjennom Kyotoprotokollens fleksibilitetsmekanismer.

---

[2] Politikken var å heve ambisjonsnivået til 30 % hvis man fikk til en global avtale som forpliktede de store økonomier som Kina og USA.

Markedsintervensjon er ikke noen som under normale omstendigheter kan anbefales. Men erfaringen viser at under visse omstendigheter kan det være nødvendig. Det er tilfellet med ETS-systemet. Markedsprisen er i stor grad avhengig det utbud av kvoter som EU har besluttet, og markedsprisen ligger langt under det som var utgangspunkt for EUs utdeling av kvoter. Den markedsfeil er det nødvendig å rette på ellers er det en risiko for at hele ETS-systemet mister sin berettigelse.

Det er derfor viktig for EU å finne en metode til å påvirke utbudet av kvoter innenfor ETS-systemet eller etablere en minimumspris for EU kvoter. Strammere regler for overføring av utslippskvoter[3] fra land som ikke er underlagt utslippsreduksjoner bør også inngå i overveielsen.

Det bør legges vekt på at beholde et europeisk system for kvotehandel som leverer en pris på utslippskvoter, som gjelder for hele området. ETS-systemet er en hjørnesten i klimapolitikken og har denne funksjonen. Det har ikke levet opp til forventningen. Hvis det ikke skjer en forbedring, er det risiko for en fragmentering hvor de enkelte land går enegang. Det vil underminere ETS' rolle, noe som er en meget uheldig utvikling og bør unngås. En utvikling av ETS-systemet er påkrevet. Nye og ambisiøse utslippsmål i 2030 kan medvirke til at gjøre ETS-systemet mer effektivt som instrument i klimapolitikken.

*Stabilitet og forutsigbarhet*
Det tar lang tid å utvikle og ta i bruk ny teknologi. Når det er stor usikkerhet om utviklingen av markedet kan det begrense interessen hos private aktører til å finansiere teknologiutvikling. Derfor bør det legges vekt på å skape størst mulig sikkerhet om de langsiktige rammebetingelser for industri, transport og energiproduksjon. En viktig forutsetning er prisen på fossilt brensel og utslippskvoter. Skatter og avgifter kan bidra til mer stabile priser på fossilt brensel. Alle direkte og indirekte subsidier på fossil brensel bør unngås. Minimumspris på $CO_2$ er en nødvendig forutsetning for stabilitet.

*Strategiske offentlige fond for å fremme private investering*
Tilbudet av risikovillig kapital til innovasjon av nye teknologier spiller en stor rolle. Behovet for investeringer er meget stort, og det vil i all vesentlig grad bli finansiert ved private midler. Erfaringen viser at offentlige fond kan brukes strategisk til å tiltrekke kapital fra andre kilder, inklusive fra private investorer og filantropiske organisasjoner.

*Fornybar og bærekraftig energi*
Produksjon og forsyning av bærekraftig energi til rimelige priser er en av dagens største politiske utfordringer. Oppgavene er også integrert i arbeidet med å redusere utslipp av klimagasser. De nordiske erfaringer med å utvikle og utnytte fornybar energi er brede og positive; vannkraften i Sverige og Norge, Danmarks ledende rolle i utviklingen av vindkraft, Finlands omfattende bruk av bioenergi samt Islands spesialisering på geotermisk kraft. Samlet har de nordiske land 35 % av sin energiforsyning fra fornybare energikilder[4]. Det er ikke kun et resultat av gunstige naturgitte omstendigheter. Det er i stor grad et resultat av strategisk politiske beslutninger. Nordens erfaring med å utvikle fornybarenergi kan andre land med fordel utnytte.

Flere land har planer om kraftig utbygging av fornybar energi, bl.a. havmøller. Hvis alle planer blir realisert vil forsyning av fornybar energi i regionen vokse hurtig. Den utviklingen bør EU støtte. Det vil også være nødvendig å fortsette en politikk som letter anvendelsen av solenergi og integreringen av denne i energisystemene. En forutsetning for et

[3] Det er i hovedsak tale om kvoter fra Clean Development Mechanism (CDM)

[4] 51% av energiforsyningen er CO2 fri. Kilder Nordic Energy Research

velfungerende felles europeisk energimarked er en harmonisering av støtteordninger for fornybar energi. På sikt ventes dog den teknologiske utvikling å gjøre det unødvendig med støtte til produksjon av fornybar energi.

*Tekniske forskrifter*
Felles tekniske forskrifter og friville avtaler er også nødvendige redskaper i klimapolitikken. Innenfor EU er det gode erfaring med felles tekniske standarder, som skaper et større marked og gjøre det lettere for næringslivet å oppnå stordriftsfordeler. På bygg- og boligområdet er det et vesentlig råderom til energieffektivitet, som kan best oppnås ved å utvikle standarder som gjelder på tvers av landegrenser.

*Tiltak for å unngå karbonlekkasje*
I et globalt klimaperspektiv er det likegyldig hvor utslippene av klimagasser stammer fra, om det til eksempel er tale om en sementfabrikk i Europa eller Asia. Det er meget bekymringsfullt at en hel del store land med kraftfulle industrier ikke utviser samme engasjement for å imøtegå klimaendringene. Det betyder at industrier i Europa fortsatt være utsatt for karbonlekkasje hvis de blir underlagt krav, som konkurrerende industrier i andre verdensdeler slipper fri fra. Det innebærer at produksjonen flytter til områder som ikke er underlagt samme restriksjoner, og det kan, i verste fall, føre til økte utslipp og ikke mindre som er hensikten. Hva angår Norden, viser en rapport fra Nordisk ministerråd[5] at papir- og pulpindustrien, jern- og stålindustrien, aluminiumindustrien, bearbeiding av fisk og produksjon av kjemikaler er de industrier i Norden som er mest truet av karbonlekkasje. Heldigvis omfatter ETS foranstaltninger til å begrense negative virkningene for konkurranse-evnen. Det er viktig å holde fast i dette etter 2020. Muligheten til å bruke inntekter fra kvotesalg til å fremme tekniske forbedringer i utsatte sektor bør også være til stede og utnyttes mest mulig[6]. I teorien kunne importavgifter pålegges for å motvirke karbonlekkasje. En pålagt importavgift på varer som stammer fra land som ikke fører en ambisiøs klimapolitikk vil utlikne konkurranseforholdene. En $CO_2$ toll på utvalgte varer og tilbakebetaling av kvoteomkostninger til eksport av de samme varer bør inngå i overveielsene om hvordan problemet med karbonlekkasje kan adresseres.

*Grønne offentlige innkjøp*
Myndigheter på alle forvaltningsnivåer anvender offentlige innkjøp for å skaffe varer og tjenester. Offentlige innkjøp utgjør en betydelig del av BNP. For EU som helhet er det tale om 16 % av BNP. Derfor kan de krav som stilles til leverandører av varer og tjenester påvirke utviklingen av nye teknologier i de berørte land. Dette gjelder også for utviklingen av renere teknologier (*clean-tech*), inklusive teknologier for økt energieffektivitet.

Offentlige innkjøp reguleres av et EU-direktiv, som er under revisjon. Revisjon bør lede til at det blir enklere å anvende offentlige innkjøp til andre formål en rent kortsiktige økonomiske. Offentlige innkjøp skal kunne anvendes til å fremme andre samfunnsmål, som for eksempel å redusere utslipp av klimagasser. Videre bør EU arbeide for felles veiledning og felles kriterier for grønne offentlig innkjøp av renere teknologier med utgangspunkt i livssyklusanalyser for å skape et stort europeisk marked for renere teknologier.

**Konkurranseevne og forsyningssikkerhet**

---

[5] Carbon leakage from a Nordic perspective, TemaNord 2012:502

[6] NOx-fondet i Norge er et godt eksempel på et effektivt virkemidle til å bevare konkurranseevne samtidig med økte miljøkrav. Se rapporten: Control mechanisms for Nordic ship emissions, TemaNord 2013:518 og Nox fondest hjemmeside www.nho.no

Økt anvendelse av fornybar energi som sol og vind vil gjøre Europa mindre avhengig av energi-import. Det kan også på sikt bidra til økt forsyningssikkerhet. En forutsetning for dette er økt samarbeid hvor de ulike nettverk støtter opp om hverandre. I Norden har man en lang og god erfaring av å sammenkoble el-nettene, og forbindelsen med andre land, som Tyskland og Estland, er under utvikling. Planer om utvikling av havbasert vindkraft i Nordsjøen er under utvikling, og det vil kunne skape forutsetninger for ytterligere utbygning av transmisjonslinjer mellom statene i regionen. Det vil ikke være tilstrekkelig med nye havforbindelser. Infrastrukturen på land skal også styrkes for å kunne utnytte havforbindelsen på tvers av hele Europa Det er tale om meget store investeringsbehov. Men det gir også mulighet til nye arbeidsplasser og bærekraftig energiforsyning - energi-, klima- og næringspolitikk er knyttet sammen.

Et sammen-koblet el-nett vil skape muligheter til at utvikle et mer effektivt marked. Det vil også lette innledningen av fornybar energi og dermed arbeidet med å redusere utslipp av klimagasser. Videre, ventes et velfungerende pan-europeisk system å bidra til større stabilitet i tilbudet, og dermed redusere hyppigheten av kraftige fluktuasjoner. Det i seg selv styrker de europeiske industriers konkurranseevne.

Karbonlekkasje er et alvorlig problem. Den langsiktige løsning er at alle sektorer globalt er underlagt samme restriksjoner på utslipp av klimagasser. En avtale herom ventes ikke på kort sikt eller mellomlang sikt. Derfor må EU ta høyde for dette i konkurranseutsatt industri som er underlagt ETS-systemet. ETS-foranstaltninger til å begrense negative virkninger for konkurranseevnen bør fastholdes etter 2020.

**Kortlivede klimagasser /CCS**
Nordisk råd vil i tillegg til de ovennevnte synspunkter som referer til spørsmålene i Grønnboken sette fokus på kortlivede klimagasser og CCS-teknologen.

*Kortlivede klimagasser*
IPCC (FNs klimapanel) sa i sin rapport i 2007, at sot kan ha betydelig oppvarmingseffekt, spesielt i alpine regioner og i de arktiske områdene. I en rapport fra Arktisk råd i 2008 (fra Arktisk råds AMAP-gruppe, som ble utarbeidet i samarbeid med en av MR-Miljøs arbeidsgrupper), konstateres at reduksjon av kortlivede klimastoffer (*Short-Lived Climate Forcers*, *SLCF*), som til eksempel sot, vil være det beste alternativ til å motvirke hurtig oppvarming i de arktiske områdene og hurtig smelting av isen. Ved å redusere utslipp av disse, skaffes det litt tid mht. til reduksjonen av andre klimagasser. I deklarasjonen fra Arktisk råd den 12. mai 2011 oppfordres arktiske stater til å implementere relevante tiltak for å redusere utslipp av sot.[7] Nordisk råd fulgte opp på dette ved å vedta en rekommandasjon i 2011[8]. Saken ble også tatt opp i Kirunadeklarasjonen fra Arktisk råd i mai 2013. Nordisk ministerråd har også uttalt seg om saken på sitt møte på Svalbard i 2012[9]

I regi av UNEP[10] er det gjennomført en omfattende integrert vurdering av sot og troposfærisk ozon (*Integrated assessment of black carbon and*

---

[7] I Nuuk-deklarasjonen står:"…*encourage Arctic states to implement, as appropriate in their national circumstances, relevant recommendations for reducing emissions of black carbon*… Det noteres at det ikke er tale om juridisk bindene beslutning.
[8] A 1536/ miljø Nordisk politikk i arbeidet med klimautfordringen.
[9] Nordisk ministerråd, miljøministrene, Svalbardsdeklarasjonen, mars 2012: http://www.norden.org/en/nordic-council-of-ministers/council-of-ministers/nordic-council-of-ministers-for-the-environment-mr-m/declarations-and-statements/svalbard-declaration-on-shortlived-climate-forcers
[10] FNs miljøorgan (*United Noations Environment Programme*).

*trophospheric ozone*). Beregninger som inngår i analysen, viser at ved å anvende eksisterende og testede teknologier kan det oppnås betydelig reduksjon at utslipp, som vil begrense temperaturstigningen i Arktis. Samtidig unngås årlig 0,7-4,6 millioner for tidlig døde, og en unngår avlingstap på samlet 50 millioner tonn av mais, ris, soya og hvete i forhold til referansescenario. Det vil imidlertid være behov for økonomisk og annen støtte til u-land for å kunne gjennomføre tiltakene raskt.

Nordisk råds Miljø- og naturressursutvalg mener at det foreligger et vitenskapelig grunnlag for å utvikle konkrete tiltak til å redusere utslipp av sot og metan.[11] Utvalget mener derfor at arbeidet med kortlivede klimagasser med fordel bør inngå i rammen for EUs klima- og energipolitikk frem til 2030 samt politikken for utviklingshjelp.

*CCS*

Det er meget som tyder på at kol, gass og olje fortsatt vil være vesentlig energikilder i Europa i dette århundret. Oppsamling og lagring av koldioksid (CCS- *Carbon Catch and Storage*) er en forutsetning for at disse energikilder kan brukes uten å forårsake alvorlige klimaendringer. Derfor skal CCS nødvendigvis bli en viktig komponent i klimapolitikken for å oppnå EUs mål om å redusere utslipp med 80 til 95 % i 2050.

Utviklingen av CCS går ikke så hurtig som forventet. Det kreves ytterligere offentlig innsats samt økonomiske insitamenter for næringslivet for å skubbe utviklingen og gjøre den anvendbar i stor skala. Med dagens lave priser på utslippskvoter mangler næringslivet et økonomisk insitament til å fremme utviklingen. På dette området bør EU øke innsatsen.

[11] De viktigste utslippskilder fra mennesker inkluderer dieselmotorer, oppvarming av boliger, skogs- og markbrann, industri, kullgruver, gass- og oljeproduksjon og avfall.