

Sammanfattning av rapporten

Climate Change and Energy Security in Europe

Policy Integration and its Limits

Camilla Adelle, Marc Pallemmaerts and Joana Chiavari

Den mängd energi som produceras och konsumeras av européer har en enorm påverkan på miljön. Inom den Europeiska unionen (EU) kommer ungefär 80 procent av den konsumerade energin från fossila bränslen, som är den huvudsakliga källan till växthusgaser och därmed också till klimatförändringarna. Samtidigt kommer de fossila bränslena till stor del från källor utanför unionen, vilket i sin tur har lett till att Europa har blivit beroende av en handfull leverantörer som i flera fall är både politiskt och ekonomiskt instabila. Därför har minskningen av växthusgaser och sörjandet för energisäkerhet blivit två av de främsta drivkrafterna för energipolitiken, för att framtvinga djupgående förändringar i hur vi producerar och konsumerar energi.

Trots att EU:s politik för energi- respektive klimatfrågorna nyligen har gått in i en ny era finns det få studier som på djupet har undersökt förhållandet mellan dessa två politikområden. Den här rapporten analyserar i hur hög grad EU integrerar sin energi- och klimatpolitik. Med tanke på att EU är klimatpolitiskt världsledande är det viktigt att inte bara fortsätta den framgångsrika politiken på båda dessa områden, utan även att ta ytterligare steg för att bättre integrera dem. Rapporten fokuserar därför också på att identifiera möjliga synergier och målkonflikter mellan de lagstiftningspaket som syftar till att både motverka klimatförändringarna och förbättra energisäkerheten. Genom att bättre förstå detta samspel kan man både nå synergier mellan de två områdena och identifiera oundvikliga målkonflikter.

Framsteg för ökad koordinering

Energi och miljö har funnits på EU:s politiska agenda sedan 80-talet och har gått hand i hand med EU:s önskan att agera som en ledande global aktör i det internationella samarbetet i klimatförändringsfrågan. Även om de framsteg som gjordes i början av denna process var ganska blygsamma, har nu ett antal politiska initiativ utvecklats inom ramen för energieffektivitet, förnybara resurser, forskning och utveckling, liksom slutförandet av den första fasen för EU:s system för handel med utsläppsrätter (European Union Emissions Trading System; EU ETS).

Energieffektivitet

Energieffektivitet är utgångspunkten för både energisäkerhets- och klimatmålen, men trots att det har funnits flera initiativ för ökad energieffektivitet och energisparande har utvecklingen i medlemsstaterna hittills varit begränsad. Det energieffektivitetspaket som kommissionen presenterade i november 2008 kommer att sätta bättre fart på processen, men det ska samtidigt sägas att det inte fanns några uttryckligt bindande mål för energieffektivitet i 20-20-20-paketet.

Energieffektivitet, i synnerhet ett kraftfullt genomförande av EU:s lagstiftning, bör prioriteras för att både energisäkerhets- och klimatförändringsmålen ska uppnås. Det finns stort utrymme för förbättringar, särskilt i bostadssektorn.

Förnybar energi

När det gäller förnybar energi, den andra komponenten i en helt integrerad energi- och klimatpolitik, har utvecklingen varit långsam. Europeiska kommissionen förväntar sig inte att EU kommer att nå det "vägledande" mål som sattes i 2001 års direktiv, det vill säga att 12 procent av energiutbudet år 2010 ska bestå av förnybar energi. Kommissionen ansåg inte att målet var för svårt att uppnå, utan hävdade snarare att det inte var ambitiöst nog. I det nyligen antagna "klimat- och energipaketet" föreslog kommissionen därför ett *bindande* mål på tjugo procent till år 2020.

EU:s medlemsstater måste i långt högre grad anstränga sig för att säkerställa att de möter målen för förnybar energi. Det är viktigt att inte lägga för stor vikt vid de rättsliga aspekterna av de åtaganden som har gjorts. Man behöver också få en bättre insikt om varför de ursprungliga målen för 2010 sannolikt inte nås.

Forskning och utveckling

Även om EU de senaste åren har ökat forskningssatsningarna ligger unionen fortfarande efter länder som USA och Japan. Den finansiering som ges till "alternativa" energikällor är obetydlig i jämförelse med satsningarna på ener-

giteknologier som exempelvis kärnkraft och fossila bränslen. En positiv följd av klimat- och energipaketet är dock att en del av handeln med utsläppsrätter i ETS (med ett uppskattat värde av 6-9 miljarder euro) vigs till att finansiera storskaliga EU-projekt för avskiljning och lagring av koldioxid (Carbon Capture and Storage; CCS).

Det krävs större satsningar på forskning och utveckling, i synnerhet forskning i icke-nukleära energier och energieffektivitetsprojekt. EU:s medlemsstater bör försäkra sig om att avsätta upp till 50 procent av deras respektive intäkter från handeln med utsläppsrätter och se till att dessa intäkter leder till betydande nya investeringar i ren teknologi – som till exempel avskiljning och lagring av koldioxid – snarare än att endast ompaketera nuvarande utgifter.

Handel med utsläppsrätter

Handeln med utsläppsrätter, som är EU:s miljöpolitiska flaggskepp, har delvis mildrat kommissionens bakslag med förslag om koldioxid/energiskatt och har även till viss del inneburit att miljökostnaderna från energiintensiva industrier har internaliserats. Systemet skulle kunna minska mängden fossila bränslen i EU och därmed bidra till att nå både klimat- och energisäkerhetsmålen. Ett antal lärdomar kunde dras under initieringsfasen, men det återstår att se om den andra handelsperioden kommer att stimulera innovation och utsläppsminskningar.

Det utökade ETS-direktivet har inneburit att handeln med utsläppsrätter har blivit mer omfattande, men samtidigt har det lagts till både kryphål för de nya medlemsstaterna och potentiella undantag för industrisektorer där risker finns för koldioxidläckage. EU:s industrisektor upplever onekligen ett ökat tryck i och med den ekonomiska krisen, men detta får inte användas som en ursäkt för att ytterligare försvaga genomförandet av systemet under perioden efter 2013.

Synergier mellan klimat- och energipaketet och energisäkerhet

En fördjupad integrering i klimat- och energipolitiken leder till både synergier och målkonflikter mellan olika sektorer och aktörer. Att maximera det förra och minimera det senare är avgörande om tillräckliga framsteg ska göras för att nå ett energieffektivt samhälle med låga koldioxidutsläpp.

Den huvudsakliga synergien mellan å ena sidan energisäkerhetsmålet och å andra sidan de fyra lagstiftningsinstrumenten i klimat- och energipaketet från 2008 – i synnerhet beslutet om insatsfördelning, det nya direktivet om förnybar energi och det reviderade ETS-direktivet – är att konsumtion och import av fossila bränslen sannolikt minskar. En annan möjlig synergier kommer från intäkterna från

systemet för handel med utsläppsrätter, som kan användas till att stärka utveckling och spridning av ren teknologi. Detta skulle även kunna ge dominoeffekter för energisäkerheten via ökad energidifferentiering och energieffektivitet. Dessutom ser kommissionen förnybar energi och biobränslen som ett betydande och gynnsamt tillfälle att avvänja den europeiska transportsektorn från sitt överväldigande beroende av importerad olja. Förnybar energi erbjuder också en möjlighet för EU att främja sin klimatpolitiska agenda i de bilaterala relationerna med andra nyckelaktörer och stora oljeimportörer genom att uppmuntra dem att diversifiera deras energiutbud, samtidigt som partnerskapet med dem bibehålls i samarbetet för en grön agenda. Direktivet för avskiljning och lagring av koldioxid erbjuder ett antal möjliga synergier med energisäkerhetsmålen. Framför allt placerar det Europa i en stark position när det gäller att ta itu med sina koldioxidutsläpp, samtidigt som man även fortsättningsvis använder sitt inhemska utbud av kol.

Slutsatser

Den här rapporten diskuterar de framsteg som EU hittills har gjort i integrerandet av klimat- och energipolitiken och pekar på områden där extra insatser kommer att behövas i framtiden. Större fokus bör riktas på möjliga synergier – och, när det är nödvändigt, målkonflikter – mellan EU:s klimat- och energipolitik. Europeiska kommissionen har redan ett instrument, den så kallade ”konsekvensbedömningen”, som används för att klargöra förhållandet mellan energi- och klimatmål inom ramen för specifika politiska förslag. Konsekvensbedömningen bör användas i ännu högre grad än vad som är fallet idag. Synergierna kommer inte alltid att vara självklara och det kommer kanske inte att vara möjligt, eller ens önskvärt, att se en fullständig samordning av konkurrerande mål. När vi nu går in i en ”ny era i energipolitiken” och både energisäkerhets- och klimatpolitiska frågor klättrar uppåt på den politiska agendan finns det förmodligen större möjligheter för integrering av de två områdena än någonsin tidigare. En bättre förståelse av möjliga synergier och målkonflikter kommer att möjliggöra detta. Däremot vore det troligtvis ett misstag att skapa ett nytt ”super-DG” för energi- och klimat och ge detta generaldirektorat en egen kommissionär, något en intern arbetsgrupp av högre tjänstemän i den avgående kommissionen föreslagit. Förslaget kan mycket väl visa sig vara skadligt för den integrering som syftar till att främja hållbar utveckling inom och bortom Europa.

Rapporten kan laddas ned från www.sieps.se