3 september 2015

Synpunkter på översynen av EUs utsläppshandelssystem (COM (2015) 337 final 2015/148 COD)

Svenskt Näringsliv har tillsammans med IKEM, Jernkontoret, Skogsindustrierna och Svemin analyserat EU kommissionens förslag till översyn av EUs utsläppshandelsdirektiv.
Vi har följande synpunkter att framföra:

Sammanfattning

- Så länge som motsvarande prissättning på koldioxid inte finns i centrala konkurrentländer behöver det finnas ett skydd för internationellt konkurrensutsatta industrier. Detta skydd gäller både direkta utsläpp och indirekta effekter.

- Den revision av EUs utsläppshandelssystem som nu föreslagits är inte tillräcklig för att uppfylla rådslutsatsernas paragraf 2.4 från 24 oktober 2014.

- Den fria tilldelningen ska ske baserat på rimliga riktmärken och verklig produktionsnivå. På så sätt skapas ett mer välfungerande handelssystem.

- Riktmärkena bör vara stabila under en handelsperiod och rimliga i relation till den tekniska utvecklingen. Det finns dock ingen grund för nedskrivning av riktmärken med 1 procent per år.

- Fri tilldelning ska inte begränsas, eftersom det minskar flexibiliteten för att hantera konjunktursvängningar och omöjliggör tillväxt i koldioxideffektiv industri

- Det har inte skett några förändringar i företagens internationella konkurrenssituation eller i deras möjlighet att föra vidare kostnader från utsläppshandelssystemet till sina kunder, som gör att det är motiverat med en revidering av definitionen av koldioxidläckage.

- Kompensation för indirekta effekter ska utgå och hanteras på ett harmoniserat sätt centralt från EU

Inledning

Mot bakgrund av att klimatfrågan är global bör internationellt harmoniserade och kostnadseffektiva styrmedel idealt vara grunden för styrningen av klimatpolitiken. EU:s utsläppshandelssystem (EU ETS), vars huvudsyfte är att så kostnadseffektivt som möjligt nå en förutbestämd, specifik och lägre nivå av utsläpp inom unionen, har förutsättningar att vara just ett sådant system. Utifrån detta syfte måste systemet hittills sägas ha levererat, då målet för 2020 kommer att uppnås.

Priset i systemet bör reflektera balansen mellan utbud och efterfrågan på utsläppsrätter, dvs. marginalkostnaden för att nå den förutbestämda minskningen. Det är därför inte relevant att

diskutera att priset måste vara på en särskild nivå. Om målet är att ha ett specifikt pris på koldioxid är inte ett handelssystem rätt styrmedel, då borde istället en koldioxidskatt vara lösningen.

De i utsläppshandelssystemet ingående sektorerna har mycket olika förutsättningar, vilket är en av utmaningarna framåt för systemet. Energisektorn verkar främst nationellt eller på den europeiska marknaden. De ingående industrisektorerna verkar framförallt på globala marknader med en global prissättning av deras produkter och konkurrenter från många delar av världen. Då utsläppshandel och prissättning på utsläpp inte finns för motsvarande verksamheter i många andra delar av världen medför EU ETS en konkurrensnackdel för europeiska företag. Ytterligare en komplicerande faktor för flera av industrisektorerna med processrelaterade utsläpp är det faktum att det idag saknas tekniska lösningar för att minska utsläppen. Att hitta och införa dessa lösningar förväntas ha mycket långa ledtider.

Utgångspunkter för en översyn

Vår utgångspunkt för översynen av utsläppshandelsystemet är att så länge som motsvarande prissättning saknas i centrala konkurrentländer behöver det finnas ett skydd för internationellt konkurrensutsatta industrier. Detta skydd gäller både direkta utsläpp, vilka behöver täckas av tillgång till utsläppsrätter, och indirekta effekter, där kraftproducenternas kostnad för utsläppsrätter får genomslag på elpriset. Detta stämmer väl överens med de rådslutsatser som antogs 24 oktober 2014, och som i grunden är bra. Där kan man i artikel 2.4 läsa följande:

> *”Den kostnadsfria tilldelningen löper inte ut och befintliga åtgärder kommer att fortsätta efter 2020 för att förebygga risken för koldioxidläckage till följd av klimatpolitiken, så länge inga jämförbara ansträngningar i andra större ekonomier företas, med målet att tillhandahålla lämpliga nivåer av stöd till sektorer som riskerar att förlora sin internationella konkurrenskraft.*
>
> *Riktmärkena för gratis tilldelningar kommer att ses över regelbundet i förhållande till de tekniska framstegen inom respektive industrisektor.*
>
> *Både direkta och indirekta koldioxidkostnader kommer att beaktas i linje med EU:s regler för statligt stöd för att sörja för lika villkor.*
>
> *För att upprätthålla den internationella konkurrenskraften ska de mest effektiva anläggningarna inom dessa sektorer inte behöva bära otillbörliga koldioxidkostnader som leder till koldioxidläckage.*
>
> *Genom framtida tilldelningar kommer en bättre anpassning till ändrade produktionsnivåer i olika sektorer att garanteras. Samtidigt kommer incitamenten till innovation för industrin att bevaras fullt ut och den administrativa komplexiteten kommer inte att öka. Övervägandet om att säkerställa överkomliga energipriser och undvika omotiverade vinster kommer att beaktas.”*

Vi anser att det förslag, som nu lagts fram av kommissionen, inte uppfyller kraven som ställs i dessa rådslutsatser. För att uppfylla rådets intentioner måste mer genomgripande

förändringar göras. De olika sektorernas förutsättningar måste speglas tydligare för att få till stånd verkliga utsläppsminskningar samtidigt som industrins konkurrenskraft upprätthålls.

Utgångspunkten för systemet bör vara att den fria tilldelningen ska ske baserat på rimliga riktmärken och verklig produktionsnivå. Det skulle innebära att de bästa anläggningarna får tillräckligt med utsläppsrätter för de utsläpp som de haft, varken mer eller mindre. För de som inte når riktmärket (95 procent av anläggningarna) skapas därmed en drivkraft att minska sina utsläpp. Därefter kan de resterande utsläppsrätterna auktioneras. En tilldelning baserad på faktisk produktion för till exempel föregående år har fördelen att den leder till betydligt snabbare anpassningar av mängden utsläppsrätter till exempel vid konjunkturnedgångar. Systemet som helhet skulle därmed fungera bättre.

Kommissionens förslag är i nuläget utformat för att ge en minskande fri tilldelning till industrin. Med fortsatt begränsad tilldelning, nedskärning av riktmärkena och ofullständig kompensation kommer förslaget att medföra ökade kostnader för industrier utan möjlighet att åtgärda utsläppen.

Volymen utsläppsrätter som auktioneras

I kommissionens förslag fastslås att 57 procent av utsläppsrätterna ska auktioneras. Detta är en skärpning jämfört med nuvarande system, där det inte anges någon fast procentandel. Grundläggande för fördelning mellan auktionering och fri tilldelning är tolkningen av rådslutsatsernas art 2.9;

> *“The rest of allowances will be distributed among all Member States on the basis of verified emissions, without reducing the share of allowances to be auctioned-“*

Kommissionen har valt att tolka artikeln som att andelen auktionerade utsläppsrätter ska vara konstant. Konsekvensen blir att andelen, som kan användas för fri tilldelning blir begränsad och den flexibilitet, som behövs för att hantera konjunktursvängningar och möjliggöra tillväxt i koldioxideffektiv industri, omöjliggörs.

Vår tolkning, vilken också bekräftas av en bedömning gjord av den tyska advokatbyrån Luther, är däremot att skyddet mot koldioxidläckage genom den fria tilldelningen inklusive hantering av de indirekta effekterna som beskrivs i art 2.4 ska göras först. Därefter ska ramar för fördelningen mellan länder och för forskning och modernisering adresseras. Slutligen ska de utsläppsrätter som kvarstår fördelas till medlemsstaterna för auktionering.

Vi anser att med vår tolkning finns möjligheten att göra de nödvändiga förändringar av direktivet som krävs för att bevara konkurrenskraften hos industrin och samtidigt minska de globala utsläppen.

Listan över företag utsatta för koldioxidläckage

Kommissionens förslag innebär att en helt ny beräkningsmetod ska införas för att avgöra om en industrisektor är utsatt för koldioxidläckage eller inte. Vi bedömer att detta kommer att leda till onödiga gränsdragningsproblem med ökad osäkerhet som följd.

Tillämpningen av den nya metoden kommer att innebära en stor förändring i den fria tilldelningen för ett stort antal sektorer, som idag anses utsatta för koldioxidläckage. Med den nya metoden kommer dessa att falla utanför definitionen. Kommissionen anger själv att den förändrade metoden innebär att antalet sektorer utsatta för koldioxidläckage kan komma att minska från dagens 158 ner till ca 50. De bortplockade sektorerna representerar dock en klart begränsad mängd av de totala koldioxidutsläppen. Totalt är bedömningen att den helt övervägande delen av utsläpp från industrin också med den nya definitionen kommer att uppfylla definitionen på koldioxidläckage.

Vi anser inte att några förändringar har skett i företagens internationella konkurrenssituation eller i deras möjlighet att föra vidare kostnader från utsläppshandelssystemet till sina kunder, vilka gör att det är motiverat med en revidering av definitionen av koldioxidläckage. Då syftet med utsläppshandelssystemet är att minska utsläppen av koldioxid på ett kostnadseffektivt sätt och den fria tilldelningen redan är förenad med ett krav på företagen att uppfylla effektivitetskrav i nivå med de 5 bästa procenten inom respektive sektor kan inte den föreslagna förändringen motiveras.

Riktvärden

Kommissionen föreslår att riktvärden för fri tilldelning upprättas som ett genomsnitt av de 10 bästa procenten inom varje sektor, vilket innebär att 5 procent av anläggningarna i realiteten kan nå riktvärdet. Vi tycker det är rimligt att det ställs krav på industrin att uppfylla ambitiösa och realistiska krav på effektivitet, men vi vill påpeka att riktmärkena för många inte ens i teorin kan nås. Detta beror på att riktmärkena ofta innefattar produktion av en bredare grupp av produkter med olika förädlingsgrad, där alla inte ens i teorin kan nå ner till riktmärket, eftersom det satts efter de enklaste produkterna. Det är också viktigt att påpeka att vissa riktmärken är satta utifrån tekniska beräkningar i stället för verkliga data från de tillverkande anläggningarna.

Vi anser att riktmärkena bör vara stabila under en handelsperiod. Vid en eventuell översyn ska riktvärdena anpassas till den tekniska utveckling som skett. Vi anser dock inte att det finns grund för att ha en automatisk nedskrivning med 1 procent per år så som föreslås i översynen. Förändringar i intensiteten sker sällan rätlinjigt utan snarare stegvis när större tekniska förändringar genomförs. De väsentliga utsläppsminskningarna ligger också troligen i att de (95 procent av anläggningarna) som inte ligger på riktmärket minskar sina utsläpp med känd teknik.

Avsaknad av harmonisering av kompensation för indirekta effekter

Indirekta effekter uppstår när kraftproducenter kompenserar sin kostnad för utsläppsrätter genom att föra denna kostnad vidare till köparen av el via ett högre elpris. Indirekta effekter uppstår både på marknader med hög andel fossil elproduktion, där kraftproducenterna behöver köpa många utsläppsrätter (t.ex. Tyskland), men också på marknader med låg andel fossilbaserad elproduktion (t.ex. Sverige). Det senare beror på allt högre grad av sammankoppling av elmarknader kombinerat med att prissättning på den nordiska elmarknaden sker utifrån den sista (ofta importerade och fossilbaserade) kilowattimmen.

I den nu gällande versionen av EU ETS-direktiv anges att medlemsstaterna får (det engelska uttrycket som används är ”may”) ge kompensation för indirekta kostnader till industrier utsatta för risk för koldioxidläckage genom att använda åtminstone 50 % av intäkterna från

auktionering av utsläppsrätter (eller motsvarande annan finansiering). Denna vaga skrivning har lett till att medlemsstater har valt att hantera frågan om kompensation på olika sätt. Flera länder, till exempel Tyskland och Storbritannien, kompenserar, medan andra, till exempel Sverige, inte gör det. Detta har lett till att konkurrensen snedvrids och samma typ av industri möter mycket olika villkor beroende på i vilket land de tillverkar.

I kommissionens förslag till revidering av EU-ETS föreslås att medlemsstaterna bör (”should”) kompensera, men det införs inte något krav om att de ska (”shall”) göra detsamma. Vi finner det mycket olyckligt att kommissionen valt den vagare skrivningen, eftersom det innebär att snedvridningen mellan länder kommer att fortsätta. Vi vill istället se en skapare ska-skrivning, som innebär att kompensation ska utgå. Den bästa lösningen vore att kompensationen sker på ett harmoniserat sätt centralt från EU i likhet med den fria tilldelningen och inte via medlemsstaterna.

Andelen utsläppsrätter, som auktioneras ut för energiproduktion, är lägre i Sverige än i jämförbara industriländer. Orsaken är att svensk el- och värmeproduktion i hög grad redan är koldioxidsnål. Det lägre antalet utsläppsrätter innebär i sin tur lägre auktioneringsintäkter och därmed också begränsat med medel för kompensation. En harmoniserad och EU-ledd kompensation blir därför ur ett svenskt perspektiv extra viktig, eftersom den på ett bättre sätt än dagens situation skulle kunna likställa villkoren för industriproduktion i olika medlemsstater.

Produktionsökning

Enligt den konsekvensanalys, som hör till kommissionens förslag, kommer tilldelningen av fria utsläppsrätter för åren 2021-2025 och 2026-2030 att baseras på historiska produktionsdata för perioden 2013-2017 respektive 2018-2022. Justeringar på grund av betydande produktionsökningar ska vara möjliga om förändringen motsvarar ett tröskelvärde och 15 procent anges som ett sådant.

Det befintliga ex-ante systemet, det vill säga att tilldelningen baseras på data som är historiska, kommer med andra ord att bibehållas enligt kommissionens förslag. Anpassning av produktionstakt kommer att vara möjlig om det sker signifikanta produktionsförändringar. Implementeringsregler på produktionsökningar är ännu inte fastställda. Tillkommande fri tilldelning kommer att tas från ”new entrance reserve” förutsatt att det där finns tillräckligt med utsläppsrätter tillgängliga.

Eftersom basindustrins produktion varierar över en konjunkturcykels upp- och nedgång kommer tilldelningen för den kommande handelsperioden med kommissionens förslag att fortsatt vara dåligt anpassad till var i konjunkturcykeln olika branscher befinner sig under tilldelningsperioderna. Dessutom kan produktionsminskningar, som ett företag tvingas till om lågkonjunktur råder under de föreslagna basåren 2013-17 respektive 2018-22, få till effekt att samma företag begränsas i sin möjlighet att göra framtida produktionsökningar i högkonjunktur på grund av den tidsmässiga eftersläpningen.

Vi förordar istället att tilldelningen baseras på verklig produktion i närtid. Det skulle ge en snabbare och mindre slumpmässig anpassning till behovet av utsläppsrätter beroende på till exempel konjunkturvariationer. Statistik avseende produktion kan tas fram årligen av företagen och revideras av tredje part i samband med redovisning av utsläpp. Vi bedömer

inte att detta tillvägagångssätt skulle avsevärt öka administrationen. Vi bedömer att systemet som helhet skulle fungera bättre med närtidsbaserade produktionssiffror och vi tror att prisnivån på utsläppsrätter skulle bli jämnare.

Företag som genomför investeringar i ökad produktion, vill ha förutsägbarhet om vilka kostnader som den nya produktionen/produkten kommer att ha. Klimatsmarta vidareförädlade produkter inom handelssystemet ska inte missgynnas eller ha ökad risk jämfört med processer/produkter, som ligger utanför handelssystemet och som indirekt orsakar större utsläpp på en global skala.