

Stockholm 2021-09-15

Miljödepartementet
Klimatenheten
Johan Gannedahl

Remissvar till

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom unionen samt om ändring av beslut (EU) 2015/1814 och förordning (EU) 2015/757 Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2003/87/EG avseende luftfart, DNr:M2021/01389

Drivkraft Sverige har fått rubricerade remiss för synpunkter och lämnar följande remissvar.

Drivkraft Sverige har inte haft möjligheter och resurser att svara på förordning (EU) 2015/757 Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2003/87/EG avseende luftfart och kan återkomma med synpunkter i ett senare skede.

Remissvaret omfattar därför endast ”Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom unionen samt om ändring av beslut (EU) 2015/1814.”

Kort remisstid

Denna remiss ingår i EU Kommissionens ”Fit for 55” där en stor mängd direktiv och förordningar ändras eller nya föreslås. Det är ett omfattande material som skall granskas och kommenteras i remissrundan. I stort sett alla dessa skickades ut under Sveriges semesterperiod och där remissvaret skall vara inne i slutet av augusti eller början av september. Drivkraft Sverige kommer inte ha möjlighet att gå igenom alla dessa remisser i detalj och bedöma konsekvenser för vår bransch och för Sverige under den tid som finns tillgänglig. Drivkraft Sverige kan komma att komplettera synpunkterna i ett senare skede då noggrannare analyser hunnit genomföras.

Delegerade akter

Drivkraft Sverige uppmanar till försiktighet när det gäller delegerade akter då det finns en del mindre goda erfarenheter vad gäller Kommissionens sätt att hantera innehållet i delegerade akter. Ett tydligt exempel på det är delegerade akter om Taxonomin inom EU. Det finns också exempel på när Kommissionen via en delegerad akt påtagligt förändrar lagstiftning som tidigare behandlats inom Eus

lagstiftande institutioner på ett demokratiskt, rättssäkert och transparent sätt och på så vis överskrider det mandat Kommissionen tilldelats.

Delegerade akter används många gånger inom områden där man inte lyckats nå konsensus och sen får Kommissionen genom delegerade akter rätt att föreslå regelverk i dessa. Processen kring delegerade akter är inte alltid transparent och det finns begränsade möjligheter att påverka innehållet.

Det finns ett antal hänvisningar till delegerade och implementerande akter i förslaget och här måste det noggrant analyseras vilka akter som kan behöva ingå i förordningen och förhandlas där och inte i den separata processen.

EU ETS systemet är komplicerat

EU ETS systemet är komplicerat samt komplext och kräver mycket mer studier för att korrekt kunna bedöma effekterna av de ändringar som nu föreslås i detta förslag. Med den tid som har varit tillgänglig och sammantaget med alla andra direktiv och förordningar som varit på remiss är det omöjligt att analysera förslagen i detalj.

Analysen kommer att fortsätta och Drivkraft Sverige efterlyser en referensgrupp inom t.ex. Regeringskansliet eller lämplig myndighet för att fortsatt kunna analysera förslagen och konsekvenserna mer detaljerat.

Fri tilldelning för att skydda mot koldioxidläckage

För Drivkraft Sverige medlemsbolag är fri tilldelning till raffinaderierna en viktig fråga. Den fria tilldelningen skall minska genom att den linjära reduktionsfaktorn, LRF, ökas från 2,2 % till 4,2% per år samtidigt som de s.k. riktmärkena ökas från 1,6% till 2,5% per år. Det betyder att det kommer att minska den fria tilldelningen som tillkom för att skydda industrier som man analyserat är utsatta för konkurrens från industrier utanför EU som inte har motsvarande kostnader för koldioxidutsläpp s.k. koldioxidläckage. Då den fria tilldelningen minskar är då frågan om motsvarande industri utanför EU har fått ökade kostnader för sina koldioxidutsläpp. Om inte så kan en minskning, kombinerat med en minskad total pott utsläppsrätter innebära att kostnaderna för industrin inom EU ökar utan motsvarande ökning utanför EU. Det torde innebära att skyddet mot koldioxidläckage minskar. En av målsättningarna med uppdateringen av direktivet är att skydda industrier utsatta för koldioxidläckage.

– ensuring continued effective protection for the sectors exposed to a significant risk of carbon leakage while incentivising the uptake of low-carbon technologies

Drivkraft Sverige saknar en tydlig beskrivning hur detta skall gå till och genom vilka åtgärder som KOM anser uppfyller denna målsättning att skydda industrier som har en signifikant risk att utsättas för koldioxidläckage.

Villkor för fri tilldelning

Article 10 a(1)

In addition, free allocation is made conditional on decarbonisation efforts in order to incentivise the uptake of low-carbon technologies. Installations covered by the obligation to conduct an energy audit under the current Article 8(4) of the Energy Efficiency Directive ('EED') will be required to implement recommendations of the

audit report, or to demonstrate the implementation of other measures which lead to greenhouse gas emission reductions equivalent to those recommended by the audit report. Otherwise, they would see their free allocation reduced.

DS finner det förslagna systemet otydligt och komplicerat, specifikt delen där man kan demonstrera ”andra åtgärder” om man inte gör det som kommit fram under energikartläggningen enligt kraven i Energieffektiviserings Direktivet (EED). Att villkora den fria tilldelningen med att alla rekommendationer från energikartläggningarna skall genomföras utan att samtidigt lägga begränsningar i form av ”ekonomisk rimligt och teknisk genomförbart” innebär en stor osäkerhet för industrierna. Man får också välja att göra andra åtgärder om företaget så väljer men även här saknas det en bedömning och var denna åtgärd skall godkännas. Drivkraft Sverige ställer sig frågande till hur och vem ska bedöma vad som är andra åtgärder som kan införas istället för de rekommendationerna som gav i energikartläggningen.

Drivkraft Sverige anser att då kravet finns i EED så skall genomförande också följas upp inom ramen för EED och inte ingå som ett villkor för den fria tilldelningen.

CBAM och fri tilldelning

CBAM är tänkt att skydda aktörerna från koldioxidläckage och i förslaget till CBAM så gäller det för vissa sektorer (stål, cement, aluminium, gödningsmedel och el och omfatta importörer till EU. Detta för att producenter utanför EU inte har motsvarande kostnader för koldioxidutsläpp som aktörer inom EU har. Tanken är därför att trappa av den fria tilldelningen i de sektorer som omfattas av CBAM. CBAM omfattar dock endast importörer till EU och inte exportörer. Exporterande industrier som omfattas av CBAM kommer då att konkurrera på den globala marknaden med aktörer utanför EU som inte har några kostnader för koldioxidutsläpp som motsvarande industri inom EU. Det innebär då att de kan bli mycket svårt för den EU industri som omfattas av CBAM att konkurrera på en exportmarknad. Den minskande fria tilldelningen ökar därmed dessa industriers känslighet ytterligare.

Avtrappningen av den fria tilldelningen för industrier som omfattas av CBAM sker under en tioårsperiod och har såvitt Drivkraft Sverige kan bedöma även en minskning genom ändringar i LRF och riktmärkena och då ”skyddas” importen till EU av CBAM. Andra industrier har en långsammare minskning av den fria tilldelningen men har inte heller något som helst skydd via CBAM. Industrier som omfattas av CBAM bedömer inte att detta skydd kommer att vara ett tillräckligt skydd mot koldioxidläckage.

Drivkraft Sverige anser att frågan om hur det framtida skyddet för industrier utsatta för mot koldioxidläckage är viktig att adresseras och då också hur exporterande industrier skall kunna konkurrera på världsmarknaden.

CBAM omfattar endast direkta kostnader och inte indirekta kostnader och det är en viktig fråga att adressera.

Kompensation för indirekta kostnader

Det nuvarande EU ETS direktivet ger en möjlighet för medlemsstaterna att ge vissa industrier kompensation för indirekta kostnader såsom till exempel el.

Raffinaderierna har under denna handelsperiod rätt till ett få sådan kompensation om medlemsstaten väljer att utbetala sådan. Sverige har dock valt att inte utbetala någon kompensation för indirekta kostnader så det är inget som vår industri får ta del av.

Då det är upp till medlemsstaterna att besluta om att ge kompensation till industrier som har rätt till sådan kompensation har det inneburit att industrier inom samma sektor inom EU möter olika kostnader vilket snedvrider konkurrensen.

Drivkraft Sverige anser därför att rätten till kompensation för indirekta kostnader skall harmoniseras inom EU för att undvika olika behandling inom ett och samma industrisektor.

2010/75/EU (IED-direktivet artikel 9) och artikel 8

Article 8 is amended as follows:

(a) the words “of the European Parliament and of the Council(1)” and footnote (1) are deleted;

(b) the following paragraph is added:

(c) *“The Commission shall review the effectiveness of synergies with Directive 2010/75/EU.*

Environmental and climate relevant permits should be coordinated to ensure efficient and speedier execution of measures needed to comply with EU climate and energy objectives. The Commission may submit a report to the European Parliament and the Council in the context of any future review of this Directive.”;

IED direktivet 2010/75/EU är för närvarande under översyn. I det direktivet finns i artikel 9 p1 som innehåller en referens till att om en anläggning angiven i bilaga I till EU ETS direktivet så ska IED direktivet inte föreskriva gränsvärden för växthusgaser som regleras inom handelssystemet. Det finns indikationer att det kan komma krav på reglering av utsläpp av växthusgaser i IED direktivet. Det kan man också ana i skrivningen ovan att det kan förutom deltagande i handelssystem och regelverket där också sättas gränsvärden för samma växthusgaser i IED direktivet.

Drivkraft Sverige anser att det vore riktigt olyckligt att först införa ett handelssystem och sen reglera hur mycket man får släppa ut i ett direktiv som reglerar verksamhetens tillåtlighet vad gäller koldioxid och som omfattas av handelssystemet. Här måste man välja vad man vill göra och kan inte ha båda regelsystemen parallellt med varandra. Det kan inte vara ett effektivt styrmedel. Återigen skall man inte koppla ihop två direktiv som skall reglera samma sak men genom olika mekanismer.

Handelssystem för Vägtransporter och byggnader

Drivkraft Sverige anser att det inte skall införas något handelssystem för vägtransport och byggnader då det riskerar att inte bli ett effektivt system, både vad gäller omställningstakt och kostnadseffektivitet.

Om det ändå beslutas om ett införande för vägtransporter och byggnader anser Drivkraft Sverige att det, precis som det är föreslaget, skall vara i ett separat handelssystem, fast under en längre period än vad som indikeras i förslaget.

Synpunkter på det separata handelssystemet för vägtransporter och byggnader

Utsätta vägtransportsektorn för ett koldioxidpris

Motivet till införande av ett handelssystem är att det skall göra att dessa sektorer möter ett koldioxidpris. Man konstaterar samtidigt i "Impact Assessment" att sju länder inom EU redan har system där dessa sektorer möter ett koldioxidpris.

In 2020, only seven MS had explicit national carbon pricing instruments for buildings and transportation fuels in place: Denmark, Finland, France, Ireland, Portugal, Slovenia and Sweden. Prices range from 19 EUR/tCO₂ in Slovenia to around 115 EUR/tCO₂ in Sweden.

Utöver vad som anges i ovanstående stycke har vägtransportsektorn dessutom kraven enligt det svenska reduktionspliktssystemet också ett pris på koldioxid genom reduktionspliktsavgiften.

När en konsekvensanalys genomförs måste man ta hänsyn till vad effekten blir på drivmedelspriserna genom att studera alla dessa styrmedel i en samlad bedömning.

Separera vägtransportvolymerna från arbetsmaskiner?

Idag kan drivmedelsleverantörerna inte ange i vilken sektor som drivmedlen används. Till exempel kan inte arbetsmaskiner och jordbruk skiljas från volymer som används till vägtransporter. Då drivmedelsstölderna från arbetsmaskiner har ökat tankas dessa numera i allt ökande grad på drivmedelsstationer. Det betyder att arbetsmaskiner kommer att möta samma pris på drivmedel som den vanlige bilisten. Det kan innebära ökade kostnader i de sektorer som behöver använda arbetsmaskiner om man inte kan skilja ut dessa volymer. Drivkraft Sverige ser inte hur de skall kunna skiljas från volymer till vägtransporter. Den frågan måste klargöras.

Undantag för volymer som levereras till anläggningar som omfattas av handelssystemet enligt Annex I.

Enligt preamble (45) skall

To avoid double coverage, the release for consumption of fuels which are used in other activities under Annex I to Directive 2003/87/EC should not be covered.

Här är frågan hur dessa volymer utskiljs ur den total drivmedelsvolymen. I Impact Assessment tittar man på några alternativ för ex-ante kompensation.

(Ur IA)

There is therefore a double coverage of fuel being supplied to installations already covered by the ETS. This may require compensation regimes as ex-ante exemptions to the fuels suppliers or ex-post compensation of the downstream regulated entity when double burden occurs and carbon price is payed twice.

Drivkraft Sverige anser att denna fråga måste adresseras och lösas på ett sätt som överensstämmer med Energiskattedirektivet, ETD.

Införa ett separat regelverk i MRV

Tanken är att så småningom införa vägtransporter och byggnader i samma handelssystem någonstans runt 2028. Därför föreslår man ett uppföljningssystem med "monitoring, reporting och verification" (MRV) system som ansluter till de krav som ställs på installationer i den industriella delen av handelssystemet. Man väljer också att drivmedelsleverantörerna skall ha tillstånd enligt ett liknande system som gäller för industrin och stationära installationer.

Idag omfattas drivmedelsleverantörerna av omfattande rapporteringskrav såsom:

- Energistatistik
- Månatlig rapportering till Skatteverket
- Den nationella reduktionsplikten som omfattar volymer och hållbarhetskriterier för förnybara drivmedel.
- Drivmedelslagen (den föreslås försvinna enligt förslag i RED III)
- Miljöinformation

I Annex IV, Part C under "Reporting of emissions" står det följande:

Member States shall take measures to coordinate reporting requirements with any existing reporting requirements in order to minimise the reporting burden on businesses."

Drivkraft Sverige anser att den rapportering som kommer att krävas vid ett eventuellt införande av vägtransporter och byggnader i ett handelssystem måste ansluta till den befintliga rapporteringen för att uppfylla kraven även inom handelssystemet och inte tillföra nya krav på regelverk som ökar den administrativa bördan för aktörerna.

Harmonisera med RED III

Enligt preamble (39) skall utsläppsemissionerna av växthusgaser fullt ut harmoniseras med förnybartdirektivet och följa det uppdateringar som föreslås i det direktivet. Drivkraft Sverige tycker att det är bra att man förordar full harmonisering av bl.a. hållbarhetskriterierna.

Drivkraft Sverige anser att några frågor dock måste redas ut i god tid. Idag får man inte använda certifikat för biodrivmedlens hållbarhet och växthusgasminskning mer än en gång. Exempel där detta problem uppstått redan idag är den svenska reduktionsplikten för flyg och det certifikat som först används av flygbränsleleverantören för att visa att man använts hållbara förnybara flygbränslen (SAF) för att uppfylla kvoten. Dessa volymer av SAF är tänkt att också få användas av flygbolagen för att visa att man använt SAF. Idag är reglerna sådana att ett certifikat får endast användas en gång och här behöver den användas flera gånger. Drivkraft Sverige anser att detta behöver åtgärdas snarast för att problem som redan nu finns.

RFNBO – Renewable Fuels of Non Biological Origin

Preamble (40)

Renewable liquid and gaseous fuels of non-biological origin and recycled carbon fuels can be important to reduce greenhouse gas emissions in sectors that are hard to decarbonise. Where recycled carbon fuels and renewable liquid and gaseous fuels of non-biological origin are produced from captured carbon dioxide under an activity covered by this Directive, the emissions should be accounted under that activity (40)

Drivkraft Sverige ställer sig frågande till hur denna skrivning stämmer med preamble (13) där det tydligt beskrivs om hur CCU och CCS skall tillämpas och där man skriver att CCU endast får räknas om det permanent bundet kol?

I förnybarhetsdirektivet finns det idag en skrivning att det i slutet av 2021 skall ha utarbetats en delegerad akt hur man skall räkna med RFNBO vad gäller vilken koldioxid man får använda, hur man skall räkna växthusgasbelastning mm. Nu föreslås i denna att en delegerad akt skall utarbetas. Tidtabellen för denna delegerade akt är att den skall vara klar senast 5 år efter att förnybartdirektivet trätt i kraft (RED III) vilket då blir runt 2028

Drivkraft Sverige anser att det skyndsamt måste fastställas bindande regler för hur RFNBOs skall hanteras och att det är oacceptabelt att vänta till 2028. Att regelverket finns och är tydligt är en nödvändighet för att kunna planera och räkna på för aktörerna för att kunna bedöma hur produktion av dessa nya drivmedel skall kunna göras.

Multipla styrmedel

Man anför att ett motiv till att införa handelssystem för vägtransport och byggnader är för att de skall möta ett koldioxidpris.

För bensin och diesel finns det den svenska reduktionsplikten där man har ett pris på minskning av kg CO₂, beskattning med energi- och koldioxidskatt som också i Sverige har ett element av pris på koldioxid samt nu föreslås ett system för handel med utsläppsrätter för att drivmedlen i vägtransportsektorn skall möta ett pris på koldioxid.

De olika styrmedlen har också olika systemgränser. Handelssystemet och koldioxidbeskattningen är TTW och reduktionsplikterna är WTW.

Drivkraft Sverige anser att multipla styrmedel kommer att leda till högre kostnader för drivmedel och det måste framgå i en samlad konsekvensutredning vad den samlade effekten av alla dessa styrmedel blir.

Johan G Andersson
VD

Ebba Tamm
Produkt- och miljöexpert