

REMISSYTTRANDE

Dnr: M2021/01389

Till  
Miljödepartementet

**Remissvar om EU-kommissionens förslag om ändring av direktivet om handel med utsläppsrätter och förslag om ett ETS-system för byggnader och transporter**

Svebio, Svenska Bioenergiföreningen, har beretts möjlighet att ge synpunkter på detta förslag från EU-kommissionen och vill framföra följande synpunkter.

*Svebios synpunkter i sammanfattning*

- . Den höjda ambitionen i ETS är bra, och vi stödjer förslaget om att öka den linjära reduktionsfaktorn från 2,2% till 4,2% per år.
- . Vi konstaterar att ETS fungerar bra idag med högt pris som stimulerar konvertering från fossila bränslen till förnybara bränslen och effektivisering.
- . Vi stödjer förslaget om att innefatta inomeuropeisk sjöfart i ETS, tillsammans med det tidigare inkluderade inomeuropeiska flyget. ETS måste emellertid kompletteras med andra åtgärder, som kvotering av bränsle, för att få till stånd en snabb omställning bort från fossila bränslen.
- . Vi avråder från att introducera ett ETS-system som omfattar byggnader och vägtransporter. Ett bättre alternativ är att införa en miniminivå för koldioxidskatt för alla sektorer utanför ETS.
- . Det nya ETS-systemet skapar mångdubbelt styrsystem för transportsektorn.
- . Om systemet införs bör Sverige begära opt-out för byggnadssektorn och istället införa ett förbud mot uppvärmning med fossilbränslepannor i bostäder och andra berörda byggnader.
- . Avfallsförbränning för energiutvinning måste behandlas lika inom ETS i alla medlemsländer. Vårt förslag är att förbränning av avfall inkluderas i ETS men fortsatt undanta farligt avfall.
- . Förslaget om att exkludera anläggningar som använder högst 95 procent biomassa som bränsle bör avvisas av Sverige.
- . Sverige måste uppmärksamma frågan om hur negativa utsläpp genom bio-CCS ska hanteras inom EU:s regelverk. Det kan endera ske genom en koppling till ETS eller genom en avräkning mot LULUCF-målet. Frågan kan inte ignoreras med tanke på att ett stort antal bio-CCS-projekt nu planeras i Sverige.

**ETS är framgångsrikt**

Den senaste tidens kraftiga prisuppgång på utsläppsrätter till över 60 €/ton CO<sub>2</sub> är ett bevis för att den tidigare reformeringen av ETS var lyckad. Det höga priset på utsläppsrätter driver nu marknaden för ersättning av förbränning av fossila bränslen, både genom konvertering av anläggningar till förnybara biobränslen och annan förnybar energi och genom effektivisering. Bakom prisuppgången ligger sannolikt både ändringen av utsläppskurvan och instiftandet av marknadsstabiliseringsreserven.

En ytterligare skärpning av den linjära reduktionsfaktorn från 2,2% per år till 4,2% per år kommer att höja priset på utsläppsrätter ytterligare och påskynda omställningen. Det är en nödvändig åtgärd för att nå det skärpta klimatmålet.

### **Hellre koldioxidskatt än nytt ETS-system**

EU-kommissionen har sent omsider insett att större fokus måste läggas på utsläppsminskningar inom sektorerna utanför ETS, som omfattas av gemensamt ansvarstagande, ESR. Kommissionens förslag är att införa ett gemensamt ETS-system för byggnader och transporter. Vi tycker att en gemensam minimnivå för koldioxidskatt gällande i alla samhällssektorer utanför ETS skulle vara en bättre lösning, av följande skäl:

- . En koldioxidskatt är administrativt enklare än ett utsläppshandelsystem.
- . En koldioxidskatt ger en förutsägbar kostnad för alla aktörer, medan utsläppshandel ger en variabel och mer osäker kostnad. Det underlättar kalkylering och bedömningar om lönsamhet för åtgärder.
- . Det föreslagna nya ETS-systemet täcker bara ungefär hälften av ESR-sektorn. All industri utanför ETS, areella näringar, gruvor, bygg- och anläggningsverksamhet mm hamnar utanför och får en mycket lägre kostnad för sina koldioxidutsläpp. Byggnader utgör dessutom bara en del av klimatpåverkan från servicesektorn.
- . Det föreslagna systemet kommer att ge olika skatt på samma bränslen för olika slutanvändare. Risken för skattefusk ökar, liksom behovet av kontrollsystem.

### **Fyrdubbla styrmedel för transportsektorn**

Införandet av ett gemensamt ETS-system för byggnader och vägtransporter kommer sannolikt att medföra att huvuddelen av omställningen kommer att ske i byggnadssektorn, eftersom priselasticiteten är lägre för transportbränslen än för uppvärmningsbränslen. Det finns inget logiskt skäl varför just de här två sektorerna ska föras samman i ett gemensamt system.

För vägtransporterna kommer man nu att få fyrdubbla styrmedel; förutom det nya ETS-systemet föreslås minimiskatter på alla drivmedel inklusive alla biodrivmedel, ett obligatoriskt reduktionsmål i förnybartdirektivet och detaljstyrning av fordonsflottan genom reglering av tillåtna utsläpp med mätning vid avgasröret (tailpipe). Av dessa fyra styrmedel kommer sannolikt målet i förnybartdirektivet att vara av minst betydelse, särskilt eftersom det är alltför lågt, 14 procent GHG-reduktion, bara marginellt högre än det befintliga målet för 2020. Enligt vår uppfattning bör man styra transportsektorn endera med en hög koldioxidskatt på fossila drivmedel eller ett verkningsfullt kvotsystem som missgynnar fossila drivmedel. Styrmedlen för transportsektorn bör inte vara gemensamma med byggnadssektorn.

### **Oklarheter om systemet införs**

I förslaget till direktivtext om byggnader hänvisas till annex III, som anger att det nya ETS-systemet ska omfatta uppvärmning via kraftvärmeverk och värmeverk samt energianvändning i kommersiella byggnader och bostadsbyggnader enligt den definition som ges av IPCC, som i sin tur bygger på internationella FN-koder. Definitionen inkluderar alla byggnader i olika servicesektorer, men inte byggnader som används för produktion. Gränsen är ibland ologisk. Exempelvis inkluderas inte byggnader för publicering och tryckeriverksamhet eller byggnader för återvinning. Den här typen av gränsdragningsproblem är ytterligare ett starkt argument för att införa likartad koldioxidbeskattning i alla sektorer.

### **Konsekvenser för Sverige av ett utvidgat ETS-system**

Sverige har redan mycket starka styrmedel i de sektorer som omfattas av det nya ETS-systemet.

I byggnadssektorn har Sverige haft koldioxidskatt sedan 1991, som i samband med den gröna skatteväxlingen i början av 2000-talet höjdes kraftigt. I början av 1980-talet fanns det 900 000 oljepannor i svenska småhus. Idag finns bara 25 000 kvar, en minskning med över 97 procent. Dessutom finns några tusen hus längs gasledningen i sydvästra Sverige som anslutits till naturgasnätet, men denna gas innehåller nu allt mer biogas. Nästan all uppvärmning av flerfamiljshus och byggnader i servicesektorn sker med fjärrvärme, som idag är nästan fossilfri.

I transportsektorn har Sverige beslutat om en reduktionsplikt som ska reducera utsläppen med 70 procent till 2030 genom inblandning av biodrivmedel i bensin och diesel.

Dessa styrmedel är mycket starkare än det föreslagna ETS-systemet. Ett sådant system kommer bara att komplicera de svenska styrmedlen.

När det gäller byggnadsuppvärmning föreslår vi att Sverige, om det nya ETS-systemet genomförs, begär att få slippa ingå. Istället kan vi, som man gjort i Norge, förbjuda enskild uppvärmning med fossilt bränsle. Då kan de återstående oljepannorna konverteras till bioolja, pellets, flis, ved, värmepump eller fjärrvärme. Det finns många alternativ, som redan idag är billigare för den enskilde. För gaspannorna kan lösningen endera bli konvertering eller inköp av grön gas, biogas.

Sverige kan på så sätt undvika att bygga upp ett kontrollsystem för ETS inom byggnadssektorn för att hantera minimala återstående koldioxidutsläpp.

### **Avfallsanläggningar i ETS**

Sverige har tillsammans med Danmark och ytterligare något land valt att inkludera avfallsanläggningar i ETS. Övriga EU-länder har inte valt denna lösning. Idag när utsläppsrätterna kostar 60€ är detta en belastning för svenska kraftvärmeverk som använder avfall som bränsle. Avfallsbränslen handlas idag i stora volymer över gränserna och utsläppsrätterna skapar en orättvis konkurrenssituation gentemot användare av avfallsbränslen i andra EU-länder. Vi anser att man bör införa likartade regler i alla EU-länder, endera genom att all avfallsförbränning ingår i ETS eller genom att ingen avfallsförbränning ingår. Det förra kan ske genom att formuleringen i annex 1, listan över aktiviteter, ändras så att bara förbränning av farligt avfall kan undantas. Det skulle innebära att all annan avfallsförbränning av hushållsavfall och verksamhetsavfall ska vara med i ETS.

## **Inkludering av bibränsleanläggningar**

I dagens direktiv finns en regel om att rena bibränsleanläggningar inte ska vara med i ETS. Detta vill kommissionen ändra till att anläggningar med mer än 95 procent bibränsle inte ska ingå i ETS. Det betyder att anläggningar som använder mindre än 5 procent fossilt bränsle, t ex för topplast, inte behöver vara anslutna. Dessa anläggningar slipper då betala utsläppsrätter för denna fossilanvändning. I Sverige är alla fossila bränslen som används i kraftvärme- och värmeproduktion belagda med koldioxidskatt, men förbränningen belastas också med utsläppsrätter om anläggningen är över 20 MW. Genom den nya regeln försämras konkurrenssituationen kraftigt för biogena topplastbränslen som pellets och bioolja och förslaget måste avvisas. Den nya regeln är också svår att tillämpa eftersom användningen av topplastbränslen varierar mycket kraftigt mellan varma och kalla vintrar. Ett uppmärksammat fall gäller pappersbruket i Grycksbo, som inte längre inkluderas i ETS eftersom den inte använder något fossilt bränsle alls efter konvertering till enbart trädpellets. Andra pappersbruk runt om i Europa och Sverige som använder en del eller åtskilligt fossilt bränsle får fria utsläppsrätter medan Arctic Paper i Grycksbo nekats samma förmån och "straffas" för att man gjort sin industri fossilfri.

## **Hantering av bio-CCS**

Negativa utsläpp från bio-CCS måste bokföras så att deras roll återspeglas på ett riktigt sätt i EU:s klimatmål. Det kan ske på flera sätt. Endera genom bokföring i ETS eller som en sänka kopplad till LULUCF eller som en post i ESR-sektorn. Om bio-CCS och fossil CCS inordnas i ETS kan en del av finansieringen för bio-CCS ske via priset på utsläppsrätter.

Tyvärr ger inte Fit for 55 något svar på hur EU-kommissionen ser på negativa utsläpp genom bio-CCS. Detta skapar osäkerhet för de företag som idag utvecklar bio-CCS-projekt. Det handlar i Sverige om ett stort antal kraftvärme- och skogsindustriföretag.

Regelverket för bio-CCS måste klargöras under de kommande förhandlingarna och prioriteras av den svenska regeringen.

Svenska Bioenergiföreningen

Gustav Melin  
Vd

Kjell Andersson  
näringspolitisk chef