

Date 2015-12-18

Till:
Miljö- och energidepartementet
Klimatenheten
103 33 Stockholm
Att. Joshua Prentice

Med referens till Ert remissmeddelande med diarienummer: M2015/03246/K1 och därtill bifogande handlingar vill Höganäs AB framföra följande synpunkter.

Sammanfattning

Höganäs AB uppfattar att en handel med utsläppsrätter, rätt utformat, kan vara ett effektivt styrmedel för utsläppsminskningar som tillåter industrin att utvecklas. Revisionen av EU-ETS bör ses som ett unikt tillfälle att lägga fast ett stabilt och långsiktigt regelverk som kan leverera utsläppsminskningar till lägsta möjliga kostnad med bibehållen konkurrenskraft för industrin och med ett högt förtroende hos alla aktörer. För att uppnå detta måste dock kommissionens förslag förändras på ett antal punkter. Vi noterar särskilt att;

- Tilldelning inom carbon leakage baserat på fallback måste beskrivas och bör som hittills utgå ifrån 97 % av historiska utsläppsnivåer, naturgas som bästa bränsle och ett realistiskt värmeriktmärke.
- Tilldelning bör baseras på faktiskt produktion genom ett dynamiskt förfarande varje år istället för tilldelningsperioder.
- Man bör inte låsa fast en andel av rätterna till auktionering. Det tar inte hänsyn till skillnaderna mellan olika sektorer i handelssystemet. Det begränsar vidare möjligheterna att skydda konkurrensutsatt industri, att förenkla regelverket och det försvagar incitamenten för övriga sektorer att sänka sina utsläpp.
- Riktmärken skall vara nåbara och baseras på faktiska prestanda hos de bästa deltagarna. Varken en årlig minskning av riktmärken eller en tvärsektorieell korrektionsfaktor på tilldelningen är acceptabelt om man vill säkra industrins konkurrenskraft.
- Påverkan på elpriset utgör handelssystemets största kostnad för industrin. Därmed är kompensation för denna påverkan *minst* lika viktig som fri tilldelning av utsläppsrätter för att värna industrins konkurrenskraft. Det är därför angeläget att införa en gemensam kompensation för elprispåverkan inom EU.
- Intäkter från auktionering bör oavkortat användas för kompensation för elprispåverkan, stöd till forskning och innovation, demonstration, infrastruktur m fl åtgärder för att stödja industrins utsläppsminskningar. Dessa pengar som hämtas från näringslivet bör inte ta omvägen via medlemstaternas statsbudgetar.
- Användning av restenergier bör gynnas av regelverket.
- Regelverket behöver förenklas för att minska de administrativa kostnaderna och öka förtroendet för systemet. I nuläget står arbetet med ansökningar, rapportering och övervakning inte i proportion till varken verksamheten eller tänkbara felkällor.
- Koppling till andra handelssystem bör förberedas.



Inledning

Höganäs AB (Höganäs) är världens ledande tillverkare av metallpulver med ca 35 % av världsmarknaden. Företaget har produktion i 14 anläggningar i fyra världsdelar men den huvudsakliga produktionen (ca 2/3) sker vid anläggningarna i Höganäs och Halmstad i Sverige. Höganäs har över 1800 anställda varav ca 800 i Sverige. Över 99 % av produktionen i Sverige exporteras varav ca 70 % exporteras utanför EU's gränser, huvudsakligen till Asien. Höganäs produktion av metallpulver baseras delvis på reduktion av järnmalm men till största delen på återvinning av skrot. Verksamheten i Sverige utgör världens största produktionsenhet för metallpulver och har branschens lägsta miljöpåverkan och mest energieffektiva processer. Läs gärna mer om Höganäs på www.hoganas.com.

Metallpulver används i ett stort antal tillämpningar som nästan alltid utgör resurseffektivare, energieffektivare och miljövänligare alternativ till konventionell bearbetning av stål. Metallpulver medför mindre behov av material och lägre energiförbrukning per färdig komponent. Dessutom kan metallpulver användas på innovativa sätt inom ett antal områden, bl a inom vattenrening, förnyelsebar energiproduktion och livsmedelsproduktion. En ökande marknad för metallpulver innebär att både den globala användningen av råvaror och energi och de globala utsläppen minskar. Teknologins inneboende fördelar för både ekonomi och miljö bidrar till den starka tillväxt, i snitt 4 % per år under 2000-talet, som Höganäs ser på sina produkter.

Produktionen i Sverige baseras dessutom på el med låg klimatpåverkan. Höganäs export innebär att den svenska elproduktionens låga klimatpåverkan exporteras till andra delar av världen. Med hänsyn till klimatproblemen och strävan efter en mer hållbar värld är det angeläget att den svenska produktionen av metallpulver ges möjligheter att expandera för att möta marknadens behov.

En effekt av Höganäs energieffektiva processer och produkter är att en generell höjning av kostnaderna för energi och/eller koldioxidutsläpp, i grunden är gynnsamt för Höganäs konkurrenssituation. Givetvis under förutsättning att prishöjningar är lika över hela världen och inte bara inom EU.

Höganäs har inga betydande konkurrenter med produktion inom EU utan flertalet är lokaliserade i Nordamerika eller Sydostasien. Baserat på tillväxten i branschen har Höganäs tagit fram en investeringsplan för att öka kapaciteten i de svenska anläggningarna med nästan 50 % de närmaste 10-15 åren. Genomförande här är dock kopplat till att det finns konkurrenskraftiga villkor i Sverige jämfört med andra delar av världen.

Höganäs AB och EU-ETS

Höganäs produktion är utpräglat energiintensiv och energikostnaderna utgör ca 10 % av omsättningen. Processerna är i huvudsak egenutvecklade och på ett unikt sätt anpassade till produkternas behov och egenskaper. Huvuddelen av produktionen är baserad på återvinning av skrot som smälts med stora mängder elenergi i ljusbågsugn.



En del av företagets produkter är dock baserade på reduktion av malm i fast fas i den sk Höganäsprocessen. Processen ger produkter med unika egenskaper men är också baserad på kol som reduktionsmedel och ger därmed upphov till utsläpp av koldioxid när kolet reagerar med syre i järnmalmen. Det finns ingen annan känd process som kan skapa jämförbara produkter. I kombination med övriga energiintensiva processer är företagets koppling till EU-ETS därmed uppenbar.

Precis som övrig europeisk stålindustri tillhör Höganäs en sektor som är utsatt för kraftig internationell konkurrens, en sk ”carbon leakage”-sektor. Detta framgår också av företagets stora export utanför EU. För Höganäs är det inte möjligt att föra över ensidiga kostnader från produktionen i Europa till produkterna på världsmarknaden. För möjligheterna att kunna bevara och expandera produktionen i Sverige är det därmed angeläget att konkurrenskraften så långt möjligt skyddas genom fri tilldelning av utsläppsrätter och kompensation för handelssystemets prispåverkan på elmarknaden. Med till stor del unika processer och på den europeiska marknaden unika produkter omfattas företaget dock inte av de produktmärken som är basen för den fria tilldelningen. Istället vilar Höganäs tilldelning tungt på sk ”fallback” där tilldelning sker mot historisk produktion och användning av bästa möjliga bränsle.

Företaget har ända sedan starten varit en del av EU-ETS och har erfarenhet som aktör inom regelverket. Höganäs uppfattar att en handel med utsläppsrätter, rätt utformat, kan vara ett effektivt styrmedel för att åstadkomma utsläppsminskningar till lägsta möjliga kostnad och ger möjligheter för de mest effektiva aktörerna att fortsätta utvecklas. Prissignalen i ett handelssystem går fram även för aktörer som fått full tilldelning av utsläppsrätter utan kostnad. Eftersom man alltid kan sälja eventuella överskottsätter motiveras utsläppsminskningar och fri tilldelning begränsar därmed inte handelssystemets prissignal. En tillräcklig fri tilldelning begränsar däremot handelssystemets påverkan på företagets kostnader och dess konkurrenskraft.

I den form handelssystemet hittills haft finns dock ett antal avgörande problem som både begränsat systemets funktion som styrmedel och framför allt begränsat konkurrenskraften för konkurrensutsatt exportindustri. Några av de viktigaste bristerna är:

- Systemet tar ingen hänsyn till de olika förutsättningar som finns i olika branscher. Inom kraftindustrin finns både tekniska lösningar och möjlighet att överföra kostnader till slutkunden vilket innebär att ett högt pris driver investeringar. I konkurrensutsatt industri leder högre kostnader till minskat incitament för investeringar och försämrade konkurrenskraft. I det fallet är det låga marginalkostnader gentemot konkurrenterna som driver investeringar och implementering av ny effektivare teknik.
- Tilldelning baserat på historisk produktion tar inte hänsyn till konjunkturförändringar. Det leder till överskott av rätter och låga priser vid lågkonjunktur. Omvänt leder det till höga priser vid högkonjunktur och full marginalkostnad för den som vill öka sin produktion. Att vänta till en följande tilldelningsperiod för att eventuellt få täckning för sin ökning är inte realistiskt i en beslutssituation. Tröskeeffekten för kapacitetsökningar är inte industriellt realistisk. Expansion sker normalt i små steg efter marknadens tillväxt och endast i undantagsfall som stora utbyggnader.



- Riktmärken för skrotbaserad metallurgi omfattar så många produkter av olika kvalitet att det i praktiken är omöjligt för företag som är nischad mot stål av hög kvalitet, såsom Höganäs, att nå riktmärkena. Dessutom är riktmärket för råjärnsproduktion så lågt att inte ens de 10 % bästa anläggningarna kan nå riktmärket.
- I kombination med marginalprissättning på nordiska elmarknaden ger handelssystemet fullt kostnadspåslag för elanvändning. Detta samtidigt som elproduktionen i Sverige inte har någon nämnvärd klimatpåverkan. Påverkan på konkurrenskraften blir negativ samtidigt som det kan bli lönsamt att ersätta klimatneutral el med fossila bränslen.
- Felaktigt tänkta gränssnitt mellan industri och kraft- och värmebranschen missgynnar leverans av restenergi.
- Den sektorsövergripande korrektionsfaktorn innebär att inga anläggningar kan få full tilldelning även om de uppnår respektive riktmärke. Därmed saknas tekniska förutsättningar att undvika en kostnadsnackdel inom EU-ETS även för de mest effektiva anläggningarna. Handelssystemet blir då enbart produktionsbegränsande och ger inga incitament för investeringar och egentliga utsläppsminskningar.
- I sin nuvarande utformning är EU-ETS extremt komplicerat både i sitt regelverk och sin administration. Det leder till kostnader och tidsfördröjningar hos både företagen och myndigheterna som inte är samhällsekonomiskt försvarbara.
- Hittills har EU-ETS varit utsatt för ständig politisk debatt. Mängder av justeringar och ändringar i regelverket har införts efter hand (tex backloading, stabilitetsreserv, korrektionsfaktorer etc). Genom att regelverket inte är stabilt urholkas förtroendet för systemet. Vid investeringsbedömningar utgör EU-ETS inte bara en kostnad utan också en risk.

Under innevarande handelsperiod har tilldelningen av utsläppsrätter kringkurits kraftigt och Höganäs måste framgent köpa rätter på den öppna marknaden. Tillsammans med prispåverkan på elmarknaden uppskattar Höganäs att EU-ETS under innevarande handelsperiod kommer orsaka ensidiga merkostnader på ca 177 Mkr varav 153 Mkr är påverkan på elpriset. För Höganäs är detta mycket betydande kostnader som ungefär motsvarar den årliga lönekostnaden i produktionen eller ett normalt års reinvesteringar i de svenska anläggningarna. Dessutom binds 1-2 kvalificerade resurser på heltid för ansökan, rapportering och övervakning.

Höganäs har därför sett fram emot en revision av EU-ETS och baserat på förra årets rådsslutsatser föreföll det finnas förutsättningar för ett bättre, rättvisare och mer långsiktigt system. Men med det förslag som presenterats förefaller alla nackdelar kvarstå eller förvärras samtidigt som inga brister åtgärdas. Med det förslag som presenterats uppskattar Höganäs att kostnaden för perioden 2021-2030 kommer att uppgå till 1 miljard kronor vilket motsvarar 7 års lönekostnader i produktionen. Förslaget är ett hårt slag mot vår förhoppning att kunna expandera verksamheten i Sverige och fortsatt bidra till en global resurseffektivisering och minskade klimatutsläpp.

Mot denna bakgrund vill Höganäs AB inkomma med följande synpunkter avseende handelssystemet utformning efter 2020 baserat på remitterade handlingar.



Tilldelning inom *carbon leakage* baserat på *fallback* måste beskrivas

Flertalet av Höganäs produkter och processer är unika och det finns inga andra anläggningar inom EU att jämföra med. Därmed finns inte heller några produktriktmärken att koppla tilldelningen till utan företagets fria tilldelning är i huvudsak baserat på regelverket för *fallback* där tilldelningen baseras på 97 % av historiska utsläpp samt riktmärken för bästa möjliga bränsle och värme. Även om detta inte säkerställer full kompensation upp till tekniskt nåbara nivåer så utgör det ändå ett huvudsakligt skydd mot stora ensidiga kostnader för utsläppsrätter inom EU. Att som princip sätta tilldelningen i underkant säkerställer också att övertilldelning undviks.

Att inte vara kopplat till något produktriktmarke förändrar dock inte konkurrenssituationen. Alla industrier som verkar under *fallback* är i samma behov som övriga att få en god planeringshorisont, transparent regelverk och en motsvarande tilldelning som de som verkar under produktriktmärken. Därmed är det inte acceptabelt att regelverket för *fallback* lämnas till kommissionen. Regelverket för *fallback* bör som hittills utgå ifrån 97 % av historiska utsläppsnivåer, naturgas som bästa bränsle och ett realistiskt värmeriktmarke. Detta regelverk skall fastställas i en öppen process samtidigt som regelverk för produktriktmärken och inte lämnas till kommissionen för separat behandling.

Tilldelning skall baseras på faktisk produktion

Den fria tilldelningen, både för *fallback* och produktriktmärken, baseras på historiska produktionsnivåer. Detta utgör ett allvarligt problem för produktionsökningar inom EU. Detta eftersom ökad tilldelning kommer först vid nästa tilldelningsperiod och förutsatt att produktionsökningen överskrider vissa tröskelvärden samt förutsatt att regelverket inte ändras.

Konsekvensen blir att produktionsökningar under ett antal år måste bära den fulla marginalkostnaden för utsläppshandeln. Detta ökar kraftigt risken att produktionsökningen placeras i delar av världen där marginalkostnaden inte finns. Normalt sett görs industriella kapacitetsökningar gradvis för att svara mot marknadens behov vilket med ett tröskelvärde riskerar leda till att produktionsökningar inte får någon ökad tilldelning alls. Med fler års horisont framåt utgör även risken för förändrade regelverk ett ytterligare bekymmer vid investeringsbeslut.

Sammantaget innebär detta regelverk ett stort problem både för ökad produktion och för implementering av effektivare teknik inom EU. Det ger sämre möjligheter för industriell utveckling och svaga incitament för innovation och införande av klimatsmart teknik. Vidare är det angeläget att tröskelvärdet för kapacitetsökning, 10% i nuvarande regelverk, tas bort eller sänks och i vart fall inte höjs. Vi föreslår dock en förenkling av tilldelningen nedan som eliminerar problemet och utgör en nödvändig förbättring av handelssystemet.

För att skydda konkurrenskraften och skapa incitament för förbättringar bör tilldelningen istället baseras på faktisk produktion. Företagen kan enkelt redovisa föregående års, av tredje part verifierade, produktionssiffror och baserat på produktriktmarke eller *fallback* således få tilldelning baserat på faktisk produktion.



Därmed undviks både över- och undertilldelning vid varierande efterfrågan samtidigt som incitament för produktionsökningar bibehålls.

Förfarandet skulle både stabilisera prisnivån i handelssystemet och säkra möjligheter till industriell utveckling inom EU. Vi kan inte heller se att det skulle öka administrationen inom en handelsperiod eftersom både produktion och utsläpp redan nu måste verifieras och redovisas. Däremot måste taket för fri tilldelning tas bort, se nedan. Ett sådant dynamiskt förfarande skulle gynna både deltagare och regelverket eftersom övertilldelning och minskade incitament aldrig skulle inträffa.

Inget tak för fri tilldelning

Enligt kommissionens förslag skall 57 % av alla utsläppsrätter auktioneras vilket innebär ett tak för den fria tilldelningen på cirka 40 %. Denna begränsning, både som princip och i sin nivå, saknar varje rimlig motivering med hänsyn till sänkta utsläpp, tar inte hänsyn till olika förutsättningar i olika branscher och motverkar systemets syfte. Med ett tak på andelen rätter för fri tilldelning, oavsett konjunktur, kvarstår ett antal av de avgörande problemen med handelssystemet. Det blir då svårt att åstadkomma den dynamiska tilldelning baserat på produktion som beskrivits som en nödvändig förbättring ovan. Dessutom riskerar man att den tvärsektorieella korrektionsfaktorn måste tillämpas även framöver. Det innebär i sin tur att inte ens de effektivaste industrierna inom handelssystemet kan få tillräcklig kompensation och produktion riskerar att hamna utanför EU utan utsläppsminskningar. Det är därmed i direkt strid med rådets slutsatser och utgör ett stort hinder för industriell utveckling och sänkta utsläpp.

Taket för fri tilldelning innebär också att man indirekt skyddar den icke konkurrensutsatta industrin vilket aldrig varit intentionen. Möjligheterna att både kompensera sig prismässigt och vidta tekniska åtgärder är betydligt större i den icke-konkurrensutsatta sektorn. Konsekvenserna av variation i antal rätter som auktioneras ger därmed snarast ett ökat incitament att vidta åtgärder. Man kan lätt få intrycket av att det är viktigare att försvara en andel för auktionering som princip och att säkerställa intäkter till medlemsstaternas statsbudgetar än att säkerställa konkurrenskraft för europeisk industri och åstadkomma faktiska minskningar av de globala utsläppen.

I detta sammanhang vill vi också ifrågasätta principen att intäkter från auktionering hamnar i medlemsstaternas statsbudgetar. Detta flöde av kapital från näringslivet bör användas i syfte att stödja industrins aktiviteter för att minska klimatutsläppen och för att skydda konkurrenskraften för den konkurrensutsatta industrin. Vi anser att intäkterna oavkortat ska användas i en harmoniserad kompensation för påverkan på elpriset, stöd till forskning och innovation, demonstrationsprojekt, infrastruktur och andra liknande åtgärder. Med nuvarande upplägg innebär regelverket för Sverige, utan betydande auktioneringsintäkter, indirekt att intäkter från svenska företag överförs till andra länders statsbudgetar.

Riktmärken skall vara nåbara

Det har sedan handelssystemet infördes varit en uttalat viktig princip, åtminstone i retoriken, att de 10 % effektivaste inom konkurrensutsatt industri skall få full



kompensation för handelssystemets effekter. Detta har varit en klok utgångspunkt för att skydda industrins konkurrenskraft.

Det innebär att riktmärken måste vara uppnåbara för de 10 % effektivaste. Flera av förslagen står i direkt motsats till denna princip. Att årligen minska riktmärken med 1 % saknar teknisk grund. Riktmärken bör enligt vår uppfattning endast ändras mellan handelsperioder och då baseras på verifierade nivåer hos de bästa deltagarna. Här vill vi också påpeka att handelssystemets syfte inte primärt bör vara sänkta riktmärken, utan att flertalet medverkande närmar sig riktmärket som sådant. Man kan få intryck av att man missförstått funktionen hos handelssystemet d v s att minskade utsläpp i huvudsak åstadkoms när mindre effektiva anläggningar närmar sig bästa tillgängliga teknik. Det är i den förbättringen som utsläppsminskningarna ligger, inte i att de redan bästa skulle utsättas för en sänkt tilldelning. Därmed ger sänkta riktmärken bara sänkt tilldelning och försämrad konkurrenskraft men inte ökade möjligheter eller incitament att sänka utsläppen.

För tydlighetens skull vill vi påpeka att samma princip naturligtvis gäller för *fallback* (processutsläpp, bränsleriktmärke och värmeriktmärke). En årlig minskning med 1 % utan teknisk grund skulle inte vara rimlig.

För att skydda principen om full kompensation för de effektivaste är det också orimligt att införa en tvärssektoriell korrektionsfaktor som minskar tilldelningen för alla. Återigen innebär detta att man inte kan sätta ett tak på den fria tilldelningen.

Slutligen vill vi påminna om att de riktmärken som satts för skrotbaserad stålproduktion har flera problem som gör att de i praktiken inte går att nå för producenter av högkvalitativa stål. Därmed blir konsekvenserna av förutbestämda minskningar av riktmärken betydligt allvarligare än man kan förledas att tro. För råjärnsriktmärket har regelverket dessutom satts ur spel av kommissionens tolkningar. Det är angeläget att regelverket blir så tydligt att sådant inte tillåts upprepas under kommande handelsperiod.

Inför gemensam kompensation för elprispåverkan

Höganäs har i sin konsekvensanalys både av innevarande handelsperiod och förslaget till revision inför kommande handelsperiod noterat att den absolut största kostnaden ligger i handelssystemets påverkan på elpriset. Därmed är kompensation för denna påverkan *minst* lika viktig som fri tilldelning av utsläppsrätter för att värna industrins konkurrenskraft.

Man bör också notera att den nordiska elmarknaden med marginalprissättning på el i regel innebär fullt kostnadspåslag för utsläppsrätter på elpriset trots att elproduktion är näst intill klimatneutral. Marknadsfunktionen är i den meningen inte kostnadsriktig. En ökande andel kablar till och elhandel med övriga EU-länder kommer att förstärka denna situation och elpriset i Sverige sätts inom överskådlig tid baserat på kolkondens. Konsekvensen blir paradoxal. Kostnadsgenomslaget på elpriset blir högre än kostnad för utsläpp baserat på användning av fossila bränslen i industriprocesser. Nuvarande och föreslaget regelverk i kombination med marginalprissättning på el gör det ekonomiskt fördelaktigt att använda fossila bränslen istället för klimatneutral svensk



el. Detta är i direkt motsats till systemets syfte och är ytterligare en anledning till att kompensation för elprispåverkan måste finnas.

Kommissionen har gjort det väl enkelt för sig genom att föreslå att medlemsstaterna bör ordna kompensation baserat på befintligt regelverk. Detta tar inte på något sätt hänsyn till medlemsstaternas varierande förmåga (olika auktioneringsintäkter) eller vilja att åstadkomma sådan kompensation. Det innebär olika förutsättningar för företag i samma bransch i olika länder och en snedvridning av konkurrensen även inom EU. Man har därmed inte hanterat handelssystemets viktigaste påverkan för industrin vilket måste uppfattas som en avgörande brist i förslaget.

Vi föreslår därför att en EU-gemensam kompensation för elprispåverkan införs i alla medlemsländer med en central hantering.

Användning av restenergier bör gynnas

Användning av industriella restenergier är en av de absolut största möjligheterna att öka resurseffektivitet och energieffektivitet i samhället. Man använder samma energimängd en gång till och får samma nytta med lägre användning av primära energiresurser och lägre koldioxidutsläpp. Det är därför angeläget att regelverket inom EU-ETS gynnar ökad användning av restenergi.

I nuvarande (och förslaget) regelverk har gränssnitten mellan processindustri och kraft- och värmesektorn blivit mycket otydligt. Det har funnits oklarheter i hanteringen från både certifieringsorgan och myndigheter i hur man skall hantera tilldelning när restenergi används till fjärrvärme och/eller kraftvärme. Ett tydligt exempel är stålindustrins restgaser (koksugns gas och masugns gas) som är restenergi från processen och uppstår oavsett om gasen används eller facklas. När gasen används för att generera el och fjärrvärme baseras tilldelningen istället på bränsleriktmärket med kraftigt underskott i tilldelningen som följd. Även i andra sammanhang har det visat sig att leverans av spillvärme missgynnats genom minskad tilldelning. Det finns alltså anledning att tydligare formulera i regelverket att restenergisamarbeten alltid skall gynnas av handelssystemet med ökad tilldelning istället för tvärtom.

Förenkla regelverket

Principen för handel med utsläppsätter är enkel men EU-ETS har efterhand byggts på med ett omfattande regelverk både för tilldelningsprinciper och övervakning. Resultatet har blivit att den administrativa bördan är omfattande, både för myndigheter och företag. För Höganäs som är ett förhållandevis litet företag står bördan varken i proportion till verksamheten eller tänkbara felkällor. I praktiken används de resurser som hade kunnat ägnas åt att förbättra processer och reducera utsläpp till att ansöka, rapportera och övervaka.

Ett talande exempel är ansökningsförfarandet inför innevarande handelsperiod. Först gick företaget igenom det omfattande regelverket, tolkade det och upprättade en ansökan. Denna ansökan granskades av certifierade tredjepartsgranskare som också tolkade regelverket och tillämpade det på företagets processer och övervakningsmöjligheter. Den godkända ansökan skickades sedan till Naturvårdsverket som granskade handlingarna ytterligare en gång och ställde



kontrollfrågor och begärde ändringar i den ansökan som redan godkänts av den certifierade tredjepartsgranskaren. Även myndigheten var osäker på hur regelverket skulle tolkas vilket fördröjde handläggningen. Naturvårdsverket sammanställde i sin tur alla svenska ansökningar och skickade till kommissionen som ännu en gång granskade handlingarna.

Samma ansökan har alltså granskats och godkänts fyra gånger. Man måste ifrågasätta om detta står i rimlig proportion till den nytta som de upprepade granskningarna rimligen kan ge. Proceduren är så omfattande och tidskrävande att besluten i regel inte kan fattas i rimlig tid. Som exempel fick Höganäs beslut om tilldelning för handelsperioden 2013-20 först den 21 november 2013, dvs nästan ett år efter att handelsperioden inletts. Det är uppenbart att detta varken ger den rättssäkerhet eller den planeringshorisont som tung industri kräver. På grund av de flera granskningsstegen får processen anses ha varit ineffektiv med stora merkostnader för både industri och samhälle. Detta inger ett minskat förtroende för handelssystemet som sådant.

Inför nästa handelsperiod bör man alltså överväga ett stort antal förenklingar och minskad administration för alla parter. Granskningsförfarandet bör ersättas med enbart certifierade tredjepartsgranskare kompletterat med stickprovskontroller hos myndigheterna kopplat till kännbara viten för de tredjepartsgranskare som godkänt felaktiga handlingar. Därigenom blir det även realistiskt att tillämpa en dynamisk tilldelning vilket i sig ger en jämnare belastning i hanteringen. Genom en dynamisk tilldelning mot faktisk produktion och utan ständiga justeringar av riktmärken och utan olika korrektionsfaktorer förenklas regelverket ytterligare.

En annan omständighet som måste uppmärksammas är de ständiga tillägg och justeringar i regelverket som införts under pågående handelsperiod. Detta står i direkt strid med rimliga krav på rättssäkerhet för systemets aktörer och därmed för förtroendet för handelssystemet. Regelverk bör sättas i god tid inför varje handelsperiod och sedan vara stabilt både vad gäller principer, funktion och riktmärken. Framtida justeringar mellan handelsperioder bör i första hand avse målnivåer och uppdatering av riktmärken mot den tekniska utvecklingen. Strukturella förändringar bör bara genomföras i de fall då allvarliga brister behöver åtgärdas, t ex de brister som vi beskrivit ovan. Endast därigenom kan man på sikt bygga en väl fungerande marknad och ett förtroende för systemet.

Koppling till andra handelssystem

På sikt är det avgörande både för klimatutmaningen som sådan och för konkurrenskraften hos europeisk industri att utsläpp av koldioxid får ett pris globalt och inte bara inom EU. Avsikten måste vara att på sikt länka EU-ETS till andra handelssystem och på så sätt skapa neutrala konkurrensvillkor inom så stora delar av världen som möjligt. Tills vidare bör utformningen av EU-ETS anpassas och förberedas för anslutning till andra handelssystem. Därvid bör det finnas mekanismer som tar hänsyn till skillnader i handelssystemens utformning. Det är t ex ovanligt att konkurrensetsatt industri medverkar i de handelssystem som hittills etablerats. En länkning riskerar alltså att likväl skapa en snedvridning av konkurrensen som måste hanteras.



Slutsatser

Revisionen av EU-ETS bör ses som ett unikt tillfälle att lägga fast ett stabilt och långsiktigt regelverk som kan leverera utsläppsminskningar till lägsta möjliga kostnad med bibehållen konkurrenskraft för industrin och med ett högt förtroende hos alla aktörer. Sverige som land har historiskt haft fördelar i att förutsättningarna för industrin har varit förutsägbara och långsiktiga. Det borde vara av nationellt intresse att ta sig an föreslagna ändringar ur detta perspektiv.

Med kommissionens förslag kvarstår i stort sett alla de brister som funnits under innevarande och tidigare handelsperioder. Vi ser en stor risk att förslaget leder till en stagnerande och minskande produktion i den konkurrensutsatta industrin inom EU. Produktionen kommer istället att ske i andra världsdelar med högre globala utsläpp som följd. Dessutom uppstår då ett överskott på utsläppsrätter inom EU som eliminerar incitamentet för övriga aktörer att vidta åtgärder. Systemet har då misslyckats med att leverera på alla punkter. Därmed är det angeläget att vidta de förändringar som vi föreslagit i detta yttrande.

Ett fungerande handelssystem bör utgå ifrån de skillnader som finns emellan den konkurrensutsatta industrin och övriga sektorer inom handelssystemet. För att kunna genomföra investeringar i innovation och koldioxidsnål teknik krävs ett regelverk som säkerställer långsiktighet, konkurrenskraftiga förhållanden och lönsamhet i verksamheterna. Enbart innovation räcker inte. Utan konkurrenskraftiga villkor för industri är risken hög att ny industriteknik istället etableras där man inte har den ekonomiska bördan av ett handelssystem. Man måste också hålla i åtanke att den omställning till ett hållbart samhälle som måste till är beroende av industriprodukter. En innovativ och lönsam industrisektor är därmed en viktig del av lösningen som måste ges konkurrensneutrala förutsättningar.

Vi vill också hänvisa till det yttrande som lämnats av Jernkontoret då det täcker fler frågeställningar av betydelse för svensk järn- och stålindustri.

Då vi anser att detta är avgörande frågor som påverkar stora delar av industrin inom Sverige och Europa ställer Höganäs AB gärna upp på en fördjupad diskussion kring EU-ETS och/eller andra frågor om industrins konkurrenskraft.

Höganäs AB

Melker Jernberg, VD