

YTTRANDE

2015-12-17 Ärendenr:
NV-06207-15

Miljö- och energidepartementet
103 33 Stockholm

m.registrator@regeringskansliet.se

Yttrande över förslag till översyn av EU:s handelsystem för perioden 2021-2030

M2015/03246/KI

Sammanfattning

Naturvårdsverket anser bland annat att

- delegerade akter kan accepteras endast om delegationen avgränsas och tydliggörs och i annat fall ersätts av genomförandeakter
- kommissionen borde ha övervägt en högre auktionsandel än 57 %
- kompensation för indirekta effekter bör hanteras på samma sätt i samtliga medlemsstater
- det bör införas en nivåmetod för bedömning av risk för koldioxidläckage

Naturvårdsverkets ställningstagande och skäl

Allmänna synpunkter

Delegerade akter

Kommissionen föreslår genomgående att frågor som i det nuvarande direktivet beslutas via föreskrivande förfarande med kontroll istället ska avgöras via delegerade akter i enlighet med Lissabonfördraget. Det ställs dock i artikel 290 i fördraget långtgående krav på delegeringen. Bland annat ska mål, innehåll, omfattning och varaktighet för delegeringen uttryckligen avgränsas i lagstiftningsakterna, dvs. i detta fall direktivet om handel med utsläppsrätter.

Naturvårdsverket anser inte att kommissionens förslag är tillräckligt tydligt i det avseendet och har därför svårt att i de enskilda fallen ta ställning till huruvida det är lämpligt med delegerade akter eller inte. Det är i de flesta fall oklart vad den föreslagna delegeringen exakt kommer att innebära. Verkets uppfattning är därför att delegerade akter kan övervägas och eventuellt accepteras endast om delegationen avgränsas och tydliggörs, så att det i varje enskilt fall blir möjligt

att bedöma om detta förfarande är lämpligt. I annat fall bör delegerade akter genomgående ersättas med genomförandakter.

Övriga synpunkter

Artikel 10 Auktionering

I rådsslutsatserna anges att gratis tilldelning ska fortsätta även in i nästa handelsperiod. Detta har kommissionen tolkat som att auktionsandelen ska ligga kvar på samma nivå som under innevarande handelsperiod, 57 %.

Naturvårdsverket anser att kommissionen borde ha övervägt en ökning av auktionsandelen. Verkets uppfattning är att den fria tilldelningen på sikt bör fasas ut och att detta bör återspeglas i direktivet.

Användning av auktionsintäkter

Sedan tidigare gäller att medlemsstaterna bör använda minst 50 % av sina auktionsintäkter för ett antal klimatåtgärder samt administration av handelssystemet. Kommissionen föreslår nu ett antal nya användningsområden som ska kunna räknas in. Naturvårdsverket anser i huvudsak att det är bra att medlemsstaterna ska kunna tillgodoräkna sig användning inom fler områden för att uppfylla målet om hur auktionsintäkterna bör användas.

Naturvårdsverket förordar dock att så stor andel av auktionsintäkterna som möjligt ska användas för konkreta klimatåtgärder, inklusive anpassningsåtgärder. Därför stödjer verket inte kommissionens förslag om att kompensation för indirekta kostnader, dvs. höjda elpriser på grund av handelssystemet, ska kunna räknas med vid redovisning av hur auktionsintäkterna har använts.

Artikel 10a Harmoniserade regler för gratis tilldelning

Riktmärken

Enligt rådsslutsatserna ska riktmärkena för gratis tilldelning successivt skärpas för att återspegla den tekniska utvecklingen, dvs. minskningen av utsläpp per producerad enhet. I den konsekvensbedömning som åtföljer förslaget uppskattas att den årliga minskningen sedan 2007-2008 varit 1,5- 2 %. Kommissionen föreslår därför ett schablonvärde för minskning av riktmärkena motsvarande 1 % per år. Om den verkliga förbättringsgraden avviker starkt från detta värde ska minskningen av riktmärket ändras till 0,5 alternativt 1,5 % per år.

Naturvårdsverket anser att kommissionens förslag är mycket förenklat. Kommissionen konstaterar att möjligheten till utsläppsminskningar skiljer sig åt mellan olika sektorer men enligt Naturvårdsverket återspeglas inte det tillräckligt väl i förslaget. Framförallt är det oklart i vilken utsträckning man tagit hänsyn till att sektorer med stor andel processutsläpp i allmänhet har mindre möjligheter att minska sina utsläpp än sektorer med stor andel förbränningsutsläpp. Naturvårdsverket hade önskat större tydlighet avseende detta.

Antal utsläppsätter till gratis tilldelning

Enligt nuvarande handelsdirektiv ska en sektorsövergripande korrektionsfaktor användas om summan av medlemsstaternas preliminära tilldelning överstiger taket för gratis tilldelning. Kommissionen har som målsättning att en

korrektionsfaktor ska undvikas i nästa handelsperiod och har utformat sitt förslag i enlighet med detta.

Naturvårdsverket delar kommissionens uppfattning att den tvärssektoriella korrektionsfaktorn bör undvikas. Verket har dock svårt att bedöma om den samlade effekten av de föreslagna åtgärderna garanterar att en korrektionsfaktor inte kommer att behövas.

Kompensation för indirekta kostnader

Enligt det nuvarande handelsdirektivet får medlemsstater bevilja statligt stöd till sektorer eller delsektorer som bedöms vara utsatta för en betydande risk för koldioxidläckage på grund av ökade indirekta kostnader (kostnader för utsläppsrätter som överförs på elpriserna). Stödet ska ges enligt riktlinjer för statsstöd på EU-nivå. Kommissionen skriver i sitt förslag att medlemsstaterna bör bevilja sådant statligt stöd men det kommer således även i fortsättningen vara frivilligt.

Naturvårdsverket anser att det är väsentligt att alla medlemsstater hanterar frågan om kompensation för indirekta effekter på likartat sätt och förordar därför en EU-gemensam lösning. I utformning av EU gemensamma kriterier är det mycket viktigt att de svenska elintensiva företagen inte missgynnas gentemot annan mindre koldioxidsnål industri.

Reserv för nya deltagare

Kommissionen föreslår en annan konstruktion för reserven för nya deltagare än vad som gäller under nuvarande handelsperiod. För närvarande avsätts fem procent av det totala antalet utsläppsrätter till denna reserv. För nästa handelsperiod föreslår kommissionen att utsläppsrätter som inte tilldelats gratis under tredje handelsperioden ska tillföras reserven tillsammans med 250 miljoner utsläppsrätter från marknadsstabilitetsreserven (MSR)¹.

Naturvårdsverket anser att ett sådant uttag från MSR går emot reservens ursprungliga syfte eftersom det i praktiken innebär att antalet utsläppsrätter på marknaden ökar vilket kommer att bidra till att pressa ner utsläppsrättspriset.

Kommissionen föreslår vidare att tilldelning ur reserven för nya deltagare ska kunna ske även för betydande produktionsökningar. För närvarande används reserven endast för tilldelning till helt nya anläggningar samt anläggningar med betydande kapacitetsökningar. Om tilldelningen under kommande handelsperiod, liksom under nuvarande, kommer att justeras nedåt vid betydande produktionsminskningar är det enligt Naturvårdsverkets uppfattning rimligt att motsvarande ska gälla vid produktionsökningar.

NER 400/Innovationsfonden

I innevarande handelsperiod avsätts 300 miljoner utsläppsrätter från reserven för nya deltagare till finansiering av innovationer inom CCS, förnybar energi mm (NER300). I rådsslutatsatserna anges att stödet under nästa handelsperiod ska

¹ Europaparlamentets och Rådets beslut (EU) 2015/1814 av den 6 oktober 2015 om upprättande och användning av en reserv för marknadsstabilitet för unionens utsläppshandelssystem och om ändring av direktiv 2003/87/EG

ökas till 400 miljoner utsläppsrätter. Kommissionens föreslår att även 50 miljoner utsläppsrätter från MSR ska användas för detta ändamål. Naturvårdsverket noterar att dessa 50 miljoner utsläppsrätter, till skillnad från de 250 miljoner utsläppsrätter som föreslås placeras i reserven för nya deltagare, särskilt utpekats i skälen till MSR-beslutet. Det är således inte lika tydligt att detta uttag skulle strida mot syftet med MSR.

Fortsatt gratis tilldelning

Naturvårdsverket anser att kommissionen inte bör frångå målet om full auktionering av utsläppsrätter till de sektorer som inte bedöms löpa risk för koldioxidläckage. Full auktionering skulle säkerställa ett högre framtida pris på utsläppsrätter. För att framtida långsiktiga klimatmål ska kunna nås är det viktigt med ett koldioxidpris som på kort och medellång sikt ger incitament till utsläppsminskningar och stimulerar till investeringar i utsläppssnål teknik.

Artikel 10b Koldioxidläckage

Naturvårdsverket anser att det är positivt att kommissionen föreslår att singelkriterier för bedömning av koldioxidläckage tas bort, till förmån för ett kombinerat kriterium (utsläppsintensitet och handelsintensitet). På detta sätt krävs bevis både för att handelsystemet leder till ökade kostnader (utsläppsintensitet) och för att dessa kostnader är svåra att överföra på kund (handelsintensitet).

Naturvårdsverket anser inte att kommissionen på ett tydligt och transparent sätt har redovisat hur man kommit fram till de exakta nivåerna för kriterierna (0,2 för kvantitativ bedömning och 0,18 för kvalitativ bedömning).

Naturvårdsverket anser vidare att de kvalitativa kriterierna bör strykas i direktivet. Om de ska vara kvar bör de vara så precisa att godtyckliga bedömningar undviks. De föreslagna kriterierna riskerar att leda till att alltför många sektorer hamnar på koldioxidläckagelistan, samtidigt som syftet med direktivsändringen bland annat är att enbart de verkligt koldioxidläckageutsatta sektorerna ska finnas med på listan.

Naturvårdsverket anser också att det är orimligt att beräkningarna utgår från ett utsläppsrättspris på 30 euro. Detta är ett pris som ligger långt från den verkliga prisutvecklingen på utsläppsrätter som hittills skett. Under perioden 2013-2015 har priset på utsläppsrätter på auktionsplattformen EEX varierat mellan ca 3 och 9 euro. I kommissionens konsekvensbedömning från 2014, där koldioxidläckagelistan för perioden 2015-2019 skulle utvärderas, angav kommissionen att ett pris på 16.5 euro vore rimligt att använda i beräkningarna.

Naturvårdsverket saknar en analys av effekten på utsläppsrättspriset av de sammanlagda direktivsrevideringar som föreslås. En sådan analys behövs för att kunna bedöma vilken prisnivå som är rimlig att använda i beräkningarna av koldioxidläckage.

Naturvårdsverket förordar att någon form av nivåmetod används för att göra det möjligt att ta hänsyn till att risken för koldioxidläckage ser olika ut i olika sektorer. I ett nivåbaserat system bedöms sektorernas relativa risk för

koldioxidläckage. Endast de sektorer som klassas som utsatta för hög risk skulle med detta system få tilldelning motsvarande hela riktmärket. Kommissionen diskuterar en sådan metod i konsekvensbedömningen men har valt att inte ta med den i direktivförslaget. En annan modell har presenterats av UK mfl.²

En nackdel med införandet av ett nivåsystem är att det riskerar att öka den administrativa bördan i systemet, vilket det bör tas hänsyn till i utformningen av regelverket.

Artikel 10c

Gratis tilldelning för utsläpp från elproduktion kommer som huvudregel vara otillåtet även under nästa handelsperiod. Det ska dock enligt rådsslutsatserna och kommissionens förslag vara fortsatt möjligt för medlemsstater med låg BNP per capita (<60 % av EU-genomsnittet) att ge gratis tilldelning till sina elproducenter för modernisering av sektorn. Sådan tilldelning ska tas ur den berörda medlemsstatens auktionsandel och får inte sammantaget överstiga 40 % av denna andel.

Investeringar överstigande 10 miljoner euro ska föregås av ett upphandlingsförfarande utifrån ett antal kriterier. Ett av de urvalskriterier som kommissionen föreslår är bäst valuta för pengarna. Naturvårdsverket anser att detta bör ersättas med störst klimatnytta för pengarna.

Artikel 10d Moderniseringsfond

Enligt förslaget ska det etableras en fond för investeringar i energisystem och för förbättrad energieffektivitet. Liksom gratis tilldelning för elproduktion enligt i artikel 10c ska denna fond kunna utnyttjas av medlemsstater med BNP per capita lägre än 60 % av EU-genomsnittet.

I artikeln anges noga hur fonden ska styras, däremot inte vilka kriterier som ska gälla för stöd från fonden. Naturvårdsverket anser att det tydligt i artikeln bör anges vilka typer av projekt/investeringar som ska kunna få stöd från fonden och att största klimatnytta för pengarna bör vara ett viktigt kriterium.

Artikel 11 Nationella genomförandeåtgärder (NIM)

Under nuvarande handelsperiod har beslut om gratis tilldelning fattats för hela handelsperioden. Tilldelningen ska minskas om produktionskapaciteten och/eller produktionen minskar över vissa nivåer. Detta regleras i kommissionens beslut 2011/278 (CIMS)³.

I rådsslutsatserna anges att tilldelningen bättre ska anpassas efter ändrade produktionsnivåer. Kommissionen föreslår därför att tilldelningen i fortsättningen ska ske i femårsperioder. Naturvårdsverket har svårt att ta ställning till om detta är det effektivaste sättet att anpassa tilldelningen till produktionen, redan nu sker ju viss anpassning till produktionen enligt CIMS.

² Non-paper on a Tiered Carbon Leakage List in Phase IV of EU ETS

Authored by the Czech Republic, France, Slovakia, and the United Kingdom

³ Kommissionens beslut av den 27 april 2011 om fastställande av unionstäckande övergångsbestämmelser för harmoniserad gratis tilldelning av utsläppsrätter enligt artikel 10a i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG

Den administrativa bördan för verksamhetsutövarna och för Naturvårdsverket som ansvarig myndighet blir naturligtvis större om tilldelning ska ske vid två tillfällen under handelsperioden istället för bara vid ett tillfälle. Hur stor den totala administrativa bördan blir är det dock för närvarande svårt att bedöma, eftersom det är oklart om det även under nästa handelsperiod kommer att ske årlig justering av tilldelningen på grund av minskad kapacitet och produktion. En kortare tilldelningsperiod skulle dock eventuellt kunna minska behovet av årliga justeringar.

Artikel 23 Utövande av delegering

Naturvårdsverket har inget i sak att invända mot innehållet i artikel 23 annat än att det kunde vara värt att överväga en tidsbegränsning av delegeringen, istället för att låta den gälla tills vidare. Så har man valt att göra i ett flertal andra EU-rättsakter, bl.a. förordning (EU) 1013/2006 om transport av avfall, förordning (EU) 1257/2013 om fartygsåtervinning och WEEE-direktivet 2012/19/EU.

Naturvårdsverket är dock, som framförts ovan, mycket tveksam till den långtgående delegering som kommissionen föreslår. Om kommissionen trots detta ges mandat att utfärda delegerade akter anser verket att delegeringen måste avgränsas tydligt, i enlighet med artikel 290 i Lissabonfördraget. Utöver varaktigheten ska mål, innehåll och omfattning för delegeringen av befogenhet uttryckligen avgränsas. Delegeringen ska vara klar, tydlig och motiverad. I enlighet därmed måste, i varje artikel som det hänvisas till i artikel 23.2, finnas en sådan tydlig beskrivning av delegeringen. Det förslag som nu upprättats av kommissionen brister i detta avseende.

Exempel på tydliga avgränsningar av delegering av befogenheter finns bland annat i ovan nämnda EU-rättsakter.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektör Björn Risinger.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit tf avdelningschef Anna Dixelius, föredragande, enhetscheferna Gunilla Sallhed och Johan Bogren samt handläggarna Ulla Jennische och Kerstin Backman Hannerz.

För Naturvårdsverket



Björn Risinger



Anna Dixelius

Kopia till:
joshua.prentice@regeringskansliet.se