

m.registrator@regeringskansliet.se
joshua.prentice@regeringskansliet.se

1 Yttrande över förslag till översyn av EUs handelssystem för utsläppsrätter för perioden 2021-2030. Dnr M2015/03246/KI

1.1 Sammanfattning

Outokumpu Stainless AB anser att det finns möjligheter att utforma ETS så att det leder till minskade globala utsläpp och fortsatt konkurrenskraftig industri inom EU. Det kräver dock att ett flertal parametrar ses över.

För vår verksamhet i Sverige, samt koncernen, kommer en kompensation för den indirekta kostnaden via elpriset att vara kritisk för att vi ska behålla en konkurrenskraft. Övriga parametrar som tas upp i detta yttrande är också viktiga, dock är de nästan marginella i skillnad mot den förväntade indirekta kostnaden.

Våra huvudsakliga synpunkter på förslaget:

- En fullständig kompensation för utsläppshandelns påverkan på elpriset till konkurrensutsatt industri för att få en likabehandling av olika energikällor.
- Kompensationen bör hanteras centralt och inte via medlemsstaterna.
- "Innertaket" d.v.s. begränsning av den fria tilldelningen till ca 40 % av utsläppen ska tas bort. Det skulle möjliggöra en flexibel tilldelning som kan anpassas till konjunkturen.
- Om det ska finnas ett innertak så bör fördelningen ses över för att skapa utrymme för en mer variabel fri tilldelning.
- Riktmärkena ska sättas utifrån verkliga data och en uppdatering kan ske inför varje handelsperiod.
- En årlig nedskrivning av riktmärkena är fullständigt orimligt.
- Tilldelning av utsläppsrätter bör ske årsvis på faktiska produktionsnivåer. Det skulle innebära en dynamisk hantering av konjunkturs- och produktionsförändringar och över- respektive undertilldelning i systemet undviks.
- Kommissionens förslag på carbon leakage-kriterium kan vara acceptabelt men det bör också finnas en möjlighet till kvalitativ bedömning.
- Den så kallade "Targeted approach" som diskuteras är ett sätt att minska tilldelningen, ställa sektorer mot varandra och löser inte problemet med begränsad fri tilldelning.
- Fri tilldelning behöver inte ges till de sektorer som inte bedöms vara konkurrensutsatta.

1.2 Bakgrund och våra utgångspunkter

Stålindustrin står globalt för 7 % av koldioxidutsläppen och i Sverige för 10 % av de totala utsläppen. Av de svenska utsläppen står Outokumpu Stainless AB, de svenska verksamheterna, för ca 0,2 % av utsläppen. Utöver detta är vår verksamhet väldigt elintensiv, cirka 33 GWh/MEuro i

förädlingsvärde årligen. Trots vårt utsläpp och vår elintensitet är våra processer energi- och klimateffektiva ur ett globalt perspektiv och våra produkter bidrar till en minskad klimatpåverkan i jämförelse med omvärlden.

Klimatfrågan är, på grund av ovanstående, en affärskritisk fråga för vårt företag och styrmedel som syftar till att minska utsläppen har stor påverkan på vår verksamhet.

1.3 Synpunkter på förslaget

Kommissionens förslag bygger på rådets slutsatser från oktober 2014. Rådet var där tydlig med att den fria tilldelningen måste fortsätta under nästa handelsperiod eftersom det inte genomförts några motsvarande åtgärder utanför EU. Rådsslutsatserna var ganska detaljerade när det gäller åtgärder mot "carbon leakage". Vi anser inte att kommissionen har uppfyllt de punkter som rådet angav och kommenterar det under respektive rubrik nedan.

Rådet fastslog också det totala taket för utsläpp inom handelssystemet och att den årliga minskningen ska vara 2,2 %. Vi ifrågasätter inte det totala utsläppstaket så länge EUs mål till 2030 kvarstår.

1.3.1 Kompensation "ska" ges och det ska göras harmoniserat på EU-nivå

I rådsslutsatserna står att *Både direkta och indirekta koldioxidkostnader kommer att beaktas i linje med EU:s regler för statligt stöd för att sörja för lika villkor.*

I kommissionens förslag har formuleringen angående kompensation för indirekta effekter (utsläppshandelns påverkan på elpriset) ändrats från det nuvarande "kan" till "bör" göras. Det är fortfarande upp till respektive medlemsstat att bestämma om kompensationen ska genomföras. Det innebär olika behandling av företag inom samma branscher inom EU. Det bästa vore om kompensationen hanterades på EU-nivå utan inblandning av medlemsstaterna. Ur ett svenskt perspektiv så borde det vara en fördel eftersom auktioneringsintäkterna ofta ses som en finansieringskälla för kompensationen och Sverige har förhållandevis lite sådana intäkter. Med tanke på att utsläppen från elproduktion i Sverige är minimal så är det också viktigt att inte elanvändning missgynnas jämfört med bränsleanvändning i de fall som energikällan är utbytbar. Ökad elanvändning är ett sätt att minska utsläppen, speciellt i Sverige.

Denna del i förslaget är absolut viktigast för Outokumpu Stainless i Sverige men också på koncernnivå. Utifrån kommissionens förslag har vi beräknat att den indirekta kostnaden för vår verksamhet i Sverige skulle vara mellan 80-170 MEuro för hela perioden eller 10-20 % av personalkostnaden per år (referensår 2014). Med tanke på att denna kostnad är en stor del av vår verksamhets förtjänst skulle förslaget, vid ett införande, ge ett kraftigt minskat incitament till att investera i befintliga anläggningar i Sverige när möjligheten finns att öka eller, i värsta fall, flytta produktion utanför Europa.

Vi anser att:

- Kompensation för utsläppshandelns påverkan på elpriset ska ges till konkurrensutsatt industri för att få en likabehandling av olika energikällor samt beskydda elintensiv industri.

- Kompensationen bör hanteras centralt och inte via medlemsstaterna. Fram tills detta är implementerat anser vi att Sverige, precis som många andra medlemsstater, ska införa ett eget kompensationssystem.

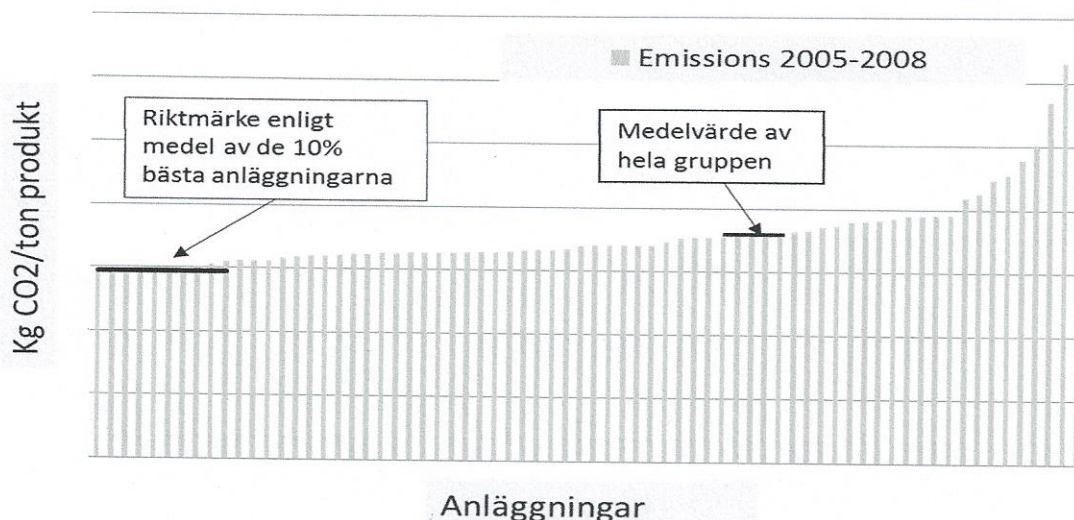
1.3.2 Riktmärkena måste vara nåbara och stabila under en handelsperiod

I rådsslutsatserna står att *Riktmärkena för gratis tilldelningar kommer att ses över regelbundet i förhållande till de tekniska framstegen inom respektive industrisektor.*

Kommissionen föreslår en teoretisk nedskrivning av riktmärkena med 1 % per år från 2008. Denna nedskrivning har ingen koppling till tekniska framsteg i sektorn.

Principen om riktmärken i handelssystemet bygger på att riktmärket sätts på en nivå motsvarande medelvärdet av de 10 % bästa i gruppen som tillverkar samma (eller liknande) produkt. Det betyder att 5 % av gruppen producerar med en utsläppsintensitet som är lika med eller bättre än riktmärket. 95 % av gruppen ligger över riktmärket och kommer alltid att behöva köpa utsläppsrätter för den del av utsläppen som ligger över riktmärket.

Det är rimligt att anta att minskningar av utsläppen främst kan ske hos de 95 % av gruppen som ligger över riktmärket. Där borde både finnas tekniska möjligheter till åtgärder och ekonomiska incitament att genomföra dem. När åtgärder görs i dessa anläggningar så innebär det troligen att medelvärdet för hela gruppen minskar över tid men det innebär därmed inte att riktmärkesnivån minskar.



Vi anser att:

- Riktmärkena ska sättas utifrån verkliga data. För stålindustrin är det också rimligt att en uppdatering av riktmärket sker inför varje handelsperiod.
- En årlig nedskrivning av riktmärkena är fullständigt orimligt.

1.3.2.1 Specifikt för stålindustrin

För den skrotbaserade tillverkningen finns två riktmärken där man skiljer på låglegerade och höglegerade stål. Inom dessa finns dock produkter med stora skillnader i kvalitet, allt från armeringsstål till avancerade verktygsstål, kullagerstål eller våra höglegerade rostfria specialstål. Ett mer avancerat material kräver generellt fler eller längre processteg och mer bearbetning vilket innebär en högre energianvändning och ett högre utsläpp per ton. Riktmärket baseras därmed på de enklaste produkterna i gruppen. Vi förstår att det inte är rimligt att ta höjd för hela vårt och övrigas produktsortiment och det är därför acceptabelt att grupperna innehåller lite olika produkter. Det innebär dock att riktmärkena inte är nåbara för alla i gruppen även om man är effektiv i sin process. Ett exempel från vår verksamhet är våra höglegerade specialstål. När vi producerar dessa krävs en större mängd energi för smältning, raffinering och bearbetning, vilket bidrar till en större klimatpåverkan per ton vid framställning. Vi förespråkar dessa produkter till våra kunder eftersom de har en livslängd som kan vara 3-5 gånger längre för särskilda ändamål i jämförelse mot andra produkter som riktmärket tar hänsyn till. I slutändan, om vi pratar i livscykelperspektiv, är våra specialprodukter ett bättre alternativ ur klimatsynpunkt.

En nedskrivning av riktmärken blir alltså ytterligare orimligt och straffar ut högförädlade produkter som vid användning i en slutprodukt kan vara effektivare och bidra till minskade utsläpp.

Vi anser att:

- En nedskrivning av riktmärken blir ytterligare orimligt då högförädlade produkter bestraffas. Outokumpu Stainless AB:s strategi är att öka produktionen av högförädlade produkter, en nedskrivning skulle missgynna dessa och riskera att mindre klimatsmarta produkter produceras i dess ställe.

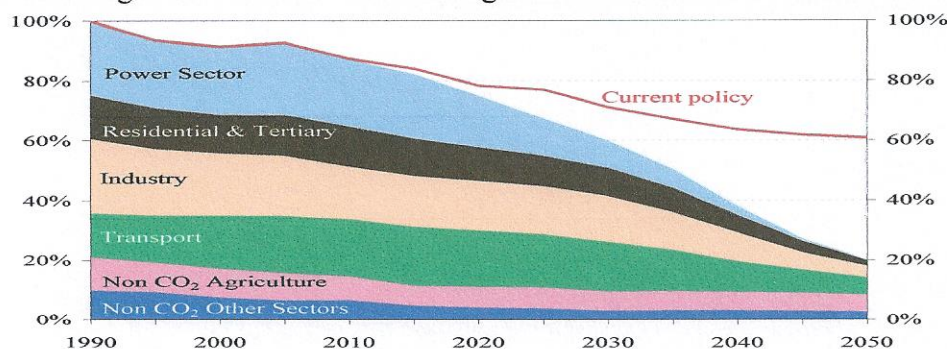
1.3.3 Inget tak på den fria tilldelningen

I rådsslutsatserna står att *de mest effektiva anläggningarna ... inte ska behöva bära otillbörliga koldioxidkostnader som leder till koldioxidläckage.*

Det innebär att de mest effektiva anläggningarna ska kunna öka sin produktion och växa. Ett företag som inte kan växa kommer inte att investera för att öka eller behålla sin produktionskapacitet och det leder i förlängningen till minskad kapacitet och omdirigering av investeringar till andra anläggningar utanför EU. För att hantera detta måste den fria tilldelningen kunna variera med konjunkturen.

Kommissionens förslag fastslår en fördelning mellan andelen som ska auktioneras, 57 %, och andelen som kan delas ut fritt ca 40 %. Utöver det går 450 M utsläppsrätter till reserven för nya deltagare. Fördelningen 57/43 % bygger på hur fördelningen varit under innevarande handelsperiod. Den fördelningen bygger i sin tur på hur fördelningen av utsläpp från de som omfattas av auktionering (främst kraftsektorn) och de som omfattas av fri tilldelning (främst processindustrin) i gällande direktiv. Att fördelningen av utsläppen mellan kraftsektorn och processindustrin skulle vara konstant ända till 2030 är mycket märkligt med tanke på att kraftsektorn är de som framförallt har tekniska möjligheter att åtgärda sina utsläpp. I EUs 2050-färdplan som ligger som grund för de mål som EU satt till 2030 är det tydligt att kraftsektorn förväntas ha en mycket snabbare minskning av utsläppen än övrig industri, vilket är rimligt. Att kommissionen låser fast fördelningen innebär

att utsläppen förväntas minska i samma takt i båda sektorerna. Detta låser flexibiliteten för den fria tilldelningen och riskerar också att begränsa incitamentet för kraftsektorns omställning.



Vi anser att:

- "Innertaket" d.v.s. begränsning av den fria tilldelningen till ca 40 % av utsläppen ska tas bort. Det skulle möjliggöra en flexibel tilldelning som kan anpassas till konjunkturen. Det skulle innebära att volymen som auktioneras också varierar.
- Vi inser att detta är svårt att kombinera med medlemsstaternas önskan om att behålla sina auktioneringsintäkter. Det borde dock inte vara ett huvudsyfte med systemet att förbättra medlemsstaternas ekonomi.
- Om det ska finnas ett innertak så bör fördelningen ses över för att skapa utrymme för en mer variabel fri tilldelning. Det är också möjligt att utnyttja de icke tilldelade utsläppsrätterna från tidigare handelsperioder för att ge flexibilitet vid fri tilldelning.
- Det alltför begränsade innertaket gör att hela resten av förslaget är skrivet för att minska den fria tilldelningen genom åtgärder på riktmärkena, "carbon leakage" kriterier och fortsatt tillämpning av korrektionsfaktorn.

1.3.4 Tilldelning bör ske årsvis baserat på närliggande års produktion/underlagssiffror

I rådsslutsatserna står att *Genom framtida tilldelningar kommer en bättre anpassning till ändrade produktionsnivåer i olika sektorer att garanteras.*

Kommissionen föreslår att handelsperioden ska delas upp i två tilldelningsperioder om 5 år med olika basår. Det är förstås bättre än om det bara var en tilldelningsperiod men det är fortfarande en lång eftersläpning som begränsar möjligheterna att öka produktion. Som exempel skulle en ökning av produktionsnivån med 1 % per år från 2013 innebära ett underskott på 10 % i tilldelning för perioden. Med tanke på att produktionsnivåerna inom stålindustrin fortfarande inte återhämtat sig efter den ekonomiska krisen så är en sådan produktionsökning inte orimlig. Specifikt för vår verksamhet i Sverige finns det stora möjligheter att öka produktionen inom ramen för våra tillstånd.

Vi anser att:

Den bästa lösningen skulle vara en årlig tilldelning på faktiska produktionsnivåer. Det skulle innebära en dynamisk hantering av konjunkturs- och produktionsförändringar och över- respektive undertilldelning i systemet undviks.

Vi ser inte att det skulle vara några stora problem för våra verksamheter att leverera data på produktion direkt efter årets slut. Om detta kombineras med att innetaket tas bort så behöver kommissionen inte heller samla ihop alla data innan tilldelningen kan göras utan kan göra tilldelningen direkt baserat på produktionsnivå och riktmärke.

Detta skulle också betyda att det inte behövs någon reserv för nya deltagare eftersom all produktion direkt får full tilldelning upp till riktmärket.

Denna lösning bidrar också till att nå den förutsägbarhet beträffande tilldelningen som behövs för att med säkerhet kunna investera.

1.3.5 Carbon Leakage lista

I rådsslutsatserna står att fri tilldelning ska fortsätta ... *med målet att tillhandahålla lämpliga nivåer av stöd till sektorer som riskerar att förlora sin internationella konkurrenskraft... samt att incitamenten till innovation för industrin ska bevaras fullt ut ...*

Bedömningen av carbon leakage handlar alltså om att bedöma industrins konkurrenssatsatthet. Det finns inget optimalt, sant kriterium för detta och en helt perfekt bedömning kan nog bara göras på företagsnivå vilket skulle innebära en orimlig insats. Alltså ger de kriterier som ställs upp inom ETS för att bedöma carbon leakage en förenklad och generaliserad bild av företagens konkurrenssatsatthet. De nuvarande kriterierna har inneburit en lång lista på sektorer där många inte ens omfattas av systemet. De nya kriterier i kommissionens förslag innebär att listan blir väsentligt kortare men skillnaden i hur mycket utsläpp som omfattas blir minimal. För stålindustrin kan vi se att konkurrenssituationen snarare blivit tuffare än enklare under de senaste åren och även om klimatfrågan är högre upp på agendan i fler regioner i världen så har det inte inneburit ytterligare krav på företagens konkurrenter utanför EU. Vi kan därför inte se att någon ytterligare begränsning av sektorer som ingår i carbon leakage-gruppen kan motiveras av att konkurrenssituationen blivit lättare.

I kommissionen konsekvensanalys och i rådsförhandlingarna har en variant på kriterier diskuterats som innebär flera nivåer på "carbon leakage", s.k. targeted approach (tiered). Under förutsättning av stålindustrin ligger i den högsta kategorin så skulle den lösningen innebära något högre tilldelning för stålindustrin på bekostnad av andra branscher. Det är dock inte en åtgärd som löser problemet med att den totala tilldelningen är för liten.

Vi anser att:

- Kommissionens förslag på kriterium kan vara acceptabelt men det bör också finnas en möjlighet till kvalitativ bedömning.
- Den så kallade "Targeted approach" (tiered) som diskuteras är ett sätt att minska tilldelningen och ställa sektorer mot varandra.
- Fri tilldelning behöver inte ges till de sektorer som inte bedöms vara konkurrenssatta.

1.4 Konsekvenser

ETS i nuvarande och föreslagen utformning kommer att ha stor påverkan på vår verksamhet samt övrig konkurrenssatt industri. Ökade reella kostnader och minskad investeringsvilja är ett faktum. Ecofys har gjort beräkningar av kostnader för europeisk stålindustri utifrån kommissionens förslag.

Rapporten bifogas. Beräkningar med några olika scenarier map nedskrivning av riktmärkena ger en total kostnad (direkta och indirekta kostnader) för hela perioden på 34 miljarder euro.

För svensk stålindustri ger motsvarande beräkning en kostnad på 0,9 miljarder euro. För våra verksamheter inom Outokumpu Stainless AB beräknas den totala kostnaden för hela perioden att hamna mellan 100-190 miljoner Euro, eller 12-22 % av vår årliga personalkostnad, beroende på priset för utsläppsrätter.

Liggande förslag ger inga incitament till att implementera innovationer och växa i europeiska anläggningar. Systemet genererar enbart en kostnad som konkurrenterna inte har och som företagen inte kan minska genom andra åtgärder än minskad produktion. Eftersom stålbehovet globalt inte kommer att minska så kommer det stålet som inte tillverkas inom EU att tillverkas någon annanstans och de globala utsläppen minskar inte.

Om produktionen istället flyttades till Kina skulle den globala klimatpåverkan öka väsentligt. Vi tänkte lyfta två jämförelser, elproduktion samt nickelanvändning. Kinas elproduktion släpper ut cirka 20 gånger mer koldioxid per kWh än svensk elproduktion. Bara utifrån elanvändningen bidrar ett Kinesiskt stålverk med 240 000 ton koldioxid vid smältning av 450 000 ton stål i skillnad mot våra 10 000 ton koldioxid (energieffektiviteten uppskattas vara lika).

När det gäller tillsatsen av den, för rostfritt stål, viktiga legeringen nickel använder Kinesiska stålverk en annan form, så kallad "Nickel Pig Iron" i stället för vår ferronickel. Denna framtagningsprocess bidrar, enligt ett flertal studier, med över 300 % högre koldioxidutsläpp i jämförelse med ferronickel. Utöver detta är svenska stålverk betydligt bättre på att använda återvunnet material vilket betyder att mer nickel återvinns från skrot istället för att använda primärlegeringar. En summering av dessa två parametrar ger, vid en produktion motsvarande Outokumpu Stainless, dvs. 450 000 ton stål, en skillnad på hela 2,2 miljoner ton koldioxid. Vi anser att det inte är försvarbart att inom EU, genom konkurrensförvridande åtgärder, riskera att slå ut den egna industrin för att sedan importera samma produkter med betydligt större koldioxidavtryck.

1.5 Riskscenario

Vi ser en risk att ETS med föreslagen utformning leder till att:

- Industrin i EU inte investerar i befintlig kapacitet pga. ökade kostnader
- Krympande kapacitet minskar produktionen
- Utsläppen från industrin minskar inom EU, men därmed inte globalt
- Priset på utsläppsrätter blir lågt
- Kraftindustrin får inget incitament att investera i teknik med låga utsläpp
- Medlemsstaterna inför nationella åtgärder för att skydda sin industri
- Vi får ett splittrat EU med försämrad ekonomi och dåligt fungerande gemensam lagstiftning

Liam Bates



VD – Outokumpu Stainless AB, Sverige