

Stockholm 21 december 2015

Till

[m.registrator@regeringskansliet.se](mailto:m.registrator@regeringskansliet.se)  
[joshua.prentice@regeringskansliet.se](mailto:joshua.prentice@regeringskansliet.se)

## Yttrande över förslag till översyn av EU:s handelssystem för utsläppsrätter för perioden 2021-2030. Dnr M2015/03246/KI

### Sammanfattning

SSAB står för omkring 10% av de svenska utsläppen av koldioxid och ca 30% av utsläppen i den handlade sektorn i Sverige. Samtidigt är den europeiska stålproduktionen mycket effektiv i en global jämförelse och de svenska anläggningarna tillhör de mest effektiva. Styrmedel som tas fram inom EU måste utformas så att de inte missgynnar de effektivaste anläggningarna gentemot konkurrenter med högre utsläpp utanför EU där kraven inte är de samma. Om den europeiska konkurrenskraften försvagas kan stålproduktionen i Europa förväntas minska och de globala utsläppen riskerar att öka.

SSAB anser att det finns möjligheter att utforma det europeiska handelssystemet för utsläppsrätter, så att det leder till minskade globala utsläpp och fortsatt konkurrenskraftig industri inom EU. Det kräver dock att nedanstående punkter beaktas vid utformningen av regelverket.

SSABs huvudsakliga synpunkter på förslaget:

- Det så kallade innertaket för den fria tilldelningen bör tas bort. Om den fria tilldelningen begränsas kan inte de mest effektiva anläggningarna i de sektorer som är utsatta för internationell konkurrens få 100% tilldelning. Tas innertaket bort så öppnar det även för en tilldelning som kan anpassas till konjunkturen.
- Om det ska finnas ett innertak så måste fördelningen ses över för att skapa utrymme så att de mest effektiva anläggningarna inte utsätts för en otillbörlig kostnad.
- En årlig nedskrivning av riktmärkena är orimlig då det inte är möjligt att åstadkomma en effektivisering eller utsläppsminskning som följer denna förväntade plan.
- För ett effektivt handelssystem måste tilldelningen ske mot faktiska produktionsnivåer. Det skulle innebära en dynamisk hantering av konjunktur- och produktionsförändringar, vilket eliminerar problemet med över- respektive undertilldelning i systemet och därmed elimineras också behovet av stabilitetsmekanismer.
- Den så kallade ”Targeted approach” (tiered) som diskuteras löser inte problemet med begränsad fri tilldelning för de effektivaste installationerna i de sektorer som utsätts för internationell konkurrens.
- Fri tilldelning bör inte ges till de sektorer som inte bedöms vara konkurrensutsatta enligt kriterierna för carbon leakage.
- Kompensation för utsläppshandelns påverkan på elpriset ska ges till den konkurrensutsatta industrin för att få en likabehandling av olika energikällor.
- Kompensationen bör samordnas centralt inom EU och inte via medlemsstaterna.

## Bakgrund och våra utgångspunkter

SSAB är ett högspecialiserat globalt stålföretag. Företaget är en ledande producent på den globala marknaden för avancerade höghållfasta stål och seghärdade stål, tunnplåt, grovplåt och rörprodukter samt konstruktionslösningar inom byggsektorn.

SSABs stål bidrar till lägre vikt hos slutprodukten och ökar även produktens styrka och livslängd.

SSAB har ett kostnadseffektivt och flexibelt produktionssystem. SSABs produktionsanläggningar i Sverige, Finland och USA har en årlig stålproduktionskapacitet på 8,8 miljoner ton. Företaget har också kapacitet att bearbeta och färdigställa olika stålprodukter i Kina och flera andra länder. I Sverige och Finland sker produktionen i integrerade masugnsprocesser. Våra masugnar är bland de mest effektiva i världen när det gäller koldioxideffektivitet. Trots det söker vi kontinuerligt efter nya möjligheter till att bli ännu bättre.

### Därför släpper vi ut koldioxid

I Sverige tillverkas malmbaserat råjärn av järnmalmspellets i SSABs tre masugnar som finns i Luleå och Oxelösund. Framställningen av järn sker genom att järnmalm reduceras med hjälp av kol och koks i masugnarna. Processen ger upphov till koldioxid. Med nuvarande teknik går det inte att producera stål utan att det bildas koldioxid. Processen, som använts i hundratals år, har kontinuerligt utvecklats och förbättrats till att bli mycket effektiv. Restenergi tillvaratas i form av fjärrvärme och tillverkning av elektricitet. För att erhålla en så hög materialeffektivitet som möjligt produceras också användbara biprodukter. Internationella jämförelser visar att SSABs masugnar ligger i täten när det gäller låga utsläpp av koldioxid per ton råjärn. Det har flera orsaker: högvärdiga råvaror i form av svensk järnmalmspellets, högkvalitativ koks, och effektiva processer. Det är viktigt att masugnarna kan producera utan avbrott för att upprätthålla den höga effektiviteten både avseende material- och koldioxideffektivitet.

För att vidareförädla stål till användbara produkter krävs högvärdiga bränslen för uppvärmning och värmebehandling. För SSAB i Sverige kommer 93% av utsläppen från reduktionsmedlen i form av kol och koks. Endast 7% av utsläppen kommer från bränsleanvändningen i processerna nedströms järn- och stålframställningen. Elkraft är också en viktig råvara i hela produktionskedjan.

### SSAB och världsmarknaden

Av SSABs nordiska stålproduktion exporteras två tredjedelar utanför Norden. SSAB har en ledande position för höghållfasta stål på världsmarknaden. I takt med att den inhemska efterfrågan på stål i Kina avtar, exporteras en större del av den kinesiska stålproduktionen, vilket utsätter i synnerhet den europeiska stålindustrin för konkurrens från företag som inte tar samma ansvar och har samma kostnader för koldioxidutsläpp som europeiska anläggningar.

### Utsläppshandelns funktion hittills

Stålindustrin tillhör de sektorer som är utsatta för internationell konkurrens och som också uppfyller de kriterier som satts upp för carbon leakage inom handelssystemet. Det innebär att SSAB har fått fri tilldelning av utsläppsrätter under de tidigare och den pågående handelsperioden.

Under period 2 (2008-2012) baserades tilldelningen på historiska utsläpp och för de processrelaterade utsläppen (reduktionen) även på produktionsprognoser. Eftersom den ekonomiska krisen 2009 innebar att produktionsnivåerna minskade så fick SSAB ett överskott av utsläppsrätter, merparten av överskottet har SSAB sparat för kommande behov.

Under period 3 (2013-2020) sker tilldelningen mot riktmärken (utsläpp per ton produkt) multiplicerat med historisk produktionsnivå. Basåren för tilldelning är 2005-2008, men trots att produktionsnivån under basåren var hög och trots att SSAB tillhör de effektivaste anläggningarna inom handelssystemet med produktionsnivåer som för närvarande är betydligt lägre än under basåren så täcker inte den fria tilldelningen dagen utsläppsnivåer.

Grundorsaken till detta är att riktmärket för råjärn satts på en nivå som inte är tekniskt nåbar. Det har också införts en tvärspektoriella korrektionsfaktor och en årlig nedskrivning av taket för tilldelningen med 1,74%.

### **Utsläppshandelssystemets syfte och möjligheter**

Utsläppshandelssystemets huvudsyfte är att minska utsläppen på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt och att åtgärderna ska leda till minskade globala utsläpp.

Vi tror att systemet kan utformas på ett bra sätt så att det driver mot minskade utsläpp och bevarar industrins konkurrenskraft. Idag riskerar dock handelssystemet att utsläpp delvis flyttas ut från Europa istället för att medföra reella globala utsläppsminskningar.

De sektorer som ingår i handelssystemet kan huvudsakligen delas in i två grupper: kraftproducenter och processindustri och dessa grupper har i grunden helt olika möjligheter att minska sina koldioxidutsläpp. Kraftproducenterna verkar på en lokal eller regional marknad och kan därför föra över kostnaderna för utsläppen på sina kunder. För kraftproduktionen finns också teknik för utsläppsfri produktion. En tydlig kostnad för utsläppen kan därmed vara ett incitament för att driva på ett tekniskifte. Inom processindustrin finns däremot flera sektorer som verkar på en global marknad i konkurrens med företag som inte har några kostnader relaterade till utsläpp av koldioxid. I dessa sektorer kan inte företagen föra över kostnader för utsläppshandeln och samtidigt behålla sina marknadsandelar. Olika processindustrier har också olika möjligheter att minska sina utsläpp. I vissa fall, t ex för malmbaserad ståltillverkning, finns idag ingen teknisk lösning tillgänglig utan det krävs långsiktig forskning och utveckling för att finna de tekniska genombrott som krävs för att erhålla betydande utsläppsminskningar av koldioxid. Ökade kostnader för koldioxidutsläpp riskerar därför att leda till minskad produktion, minskade investeringar och att produktionen successivt flyttas utanför EU.

### **Synpunkter på förslaget**

Kommissionens förslag bygger på rådets slutsatser från oktober 2014. Rådet var där tydliga med att den fria tilldelningen måste fortsätta under nästa handelsperiod eftersom det inte genomförts några

motsvarande åtgärder utanför EU. Rådsslutsatserna var relativt detaljerade när det gäller åtgärder mot carbon leakage. SSAB anser inte att kommissionen har uppfyllt de punkter som rådet angav och kommenterar det under respektive rubrik nedan.

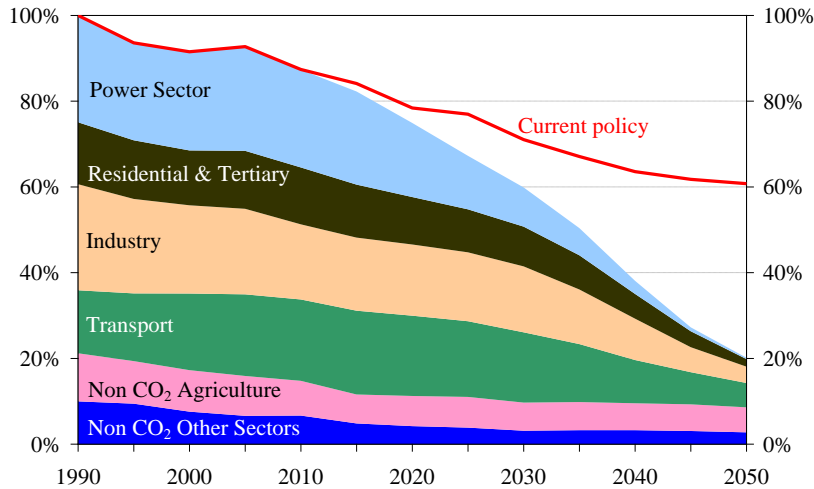
Rådet fastslog också det totala taket för utsläpp inom handelssystemet och att den årliga minskningen ska vara 2,2 %. SSAB ifrågasätter inte det totala utsläppstaket så länge EU:s mål till 2030 kvarstår.

### **Inget tak på den fria tilldelningen**

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

Det innebär att de mest effektiva anläggningarna, dit SSAB hör, ska kunna öka sin produktion och växa. Möjligheten att öka produktionen och växa är en fundamental drivkraft för tillverkande industri och utgör också den mekanism som driver investeringar där t ex ny teknik kan implementeras.

Kommissionens förslag fastslår en fördelning mellan andelen som ska auktioneras, 57%, och andelen som kan delas ut fritt ca 43%. Från potten för fri tilldelning ska 450 miljoner utsläppsrätter överföras 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) såg ut 2005-2007, enligt art 10a.5 i gällande direktiv. Att fördelningen av utsläppen mellan kraftsektorn och processindustrin skulle förbli oförändrad fram till 2030 får anses vara ett mycket märkligt antagande med tanke på att kraftsektorn har tekniska möjligheter att åtgärda sina utsläpp. I EU:s 2050-färdplan som ligger som grund för de mål som EU satt till 2030 är det tydligt att kraftsektorn förväntas ha en snabbare minskning av utsläppen än övrig industri (se figur). Detta antagande är logiskt då kraftsektorn både har möjlighet att föra över kostnaden för utsläppsrätter och koldioxidsnål produktionsteknik. Att kommissionen låser fast fördelningen innebär att utsläppen förväntas minska i samma takt i båda sektorerna. Detta låser i sin tur volymen för den fria tilldelningen och riskerar också att begränsa incitamentet för kraftsektorns omställning.



### Vi anser att:

- Det så kallade innertaket för den fria tilldelningen bör tas bort. Det föreslagna innertaket innebär en begränsning av den fria tilldelningen till en nivå som motsvarar ca 40% av utsläppen. När den fria tilldelningen begränsas kan inte de mest effektiva anläggningarna i de sektorer som är utsatta för internationell konkurrens få 100% tilldelning. Tas innertaket bort så öppnar det för en tilldelning som kan anpassas till konjunkturen. Det skulle även innebära att volymen som auktioneras varierar. Vi inser att en rörlig auktionspott är svår att kombinera med medlemsstaternas önskan om att behålla sina auktioneringsintäkter men här bör handelssystemets syfte prioriteras först.
- Om det ska finnas ett innertak så måste fördelningen ses över för att skapa utrymme för en mer variabel fri tilldelning. Det bör också vara en möjlighet att nyttja de icke tilldelade utsläppsrätterna från tidigare handelsperioder för att ge de effektivaste anläggningarna i de mest konkurrensutsatta sektorerna tilldelning som motsvarar deras produktionsnivå.

### Riktmärkena måste vara nåbara och stabila under en handelsperiod

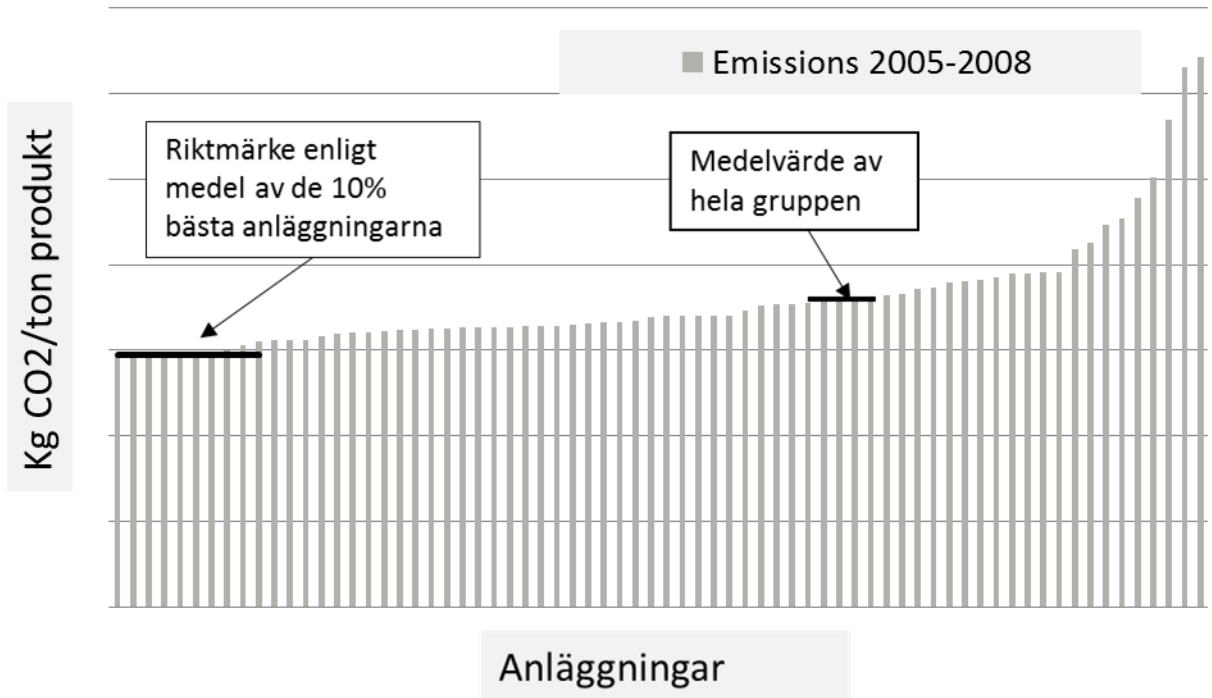
I rådsslutsatserna står att *riktmärkena för gratis tilldelningar kommer att ses över regelbundet i förhållande till de tekniska framstegen inom respektive industrisektor.*

Kommissionen föreslår en teoretisk nedskrivning av riktmärkena med i grunden 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 för en produkt. Med dagens spridning betyder det att ca 5% av gruppen producerar med en utsläppsintensitet som är lika med eller bättre än riktmärket. Ca 95% av gruppen ligger därmed 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 det finnas både 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 orimlig då det inte är möjligt att åstadkomma en effektivisering eller utsläppsminskning som följer denna förväntade plan.

### *Specifikt för stålindustrin*

Riktmärket för råjärn är satt ca 11% under den nivå som borde gälla enligt principen för produkt-riktmarke. En orsak till detta är en diskussion om hur energirika processgaser från masugnsprocessen används. Processgaserna används för att producera el och värme och kommissionen valde att göra ett avdrag motsvarande mellanskillnaden mellan processgasernas utsläpp och utsläppen för motsvarande kraftproduktion med naturgas. Detta förklarar dock inte hela skillnaden för råjärnsriktmärket och kommissionens underlag för beslutet får därmed anses vara otydligt. Inför fastställandet av riktmärkena (2009) lämnade stålindustrin via Eurofer in data från de europeiska masugnsanläggningarna men kommissionen valde att inte använda sig av det underlaget. Till följd av detta har SSAB överklagat tilldelningen för innevarande handelsperiod vilket fortfarande är ett pågående ärende.

*Vi anser att:*

- Råjärnsriktmärket bör återställas till en relevant nivå. Lämpligen till medelvärdet för de 10% bästa anläggningarna vilket också var den ursprungliga tanken för handelssystemet.

### **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 bättre än om det bara var en tilldelningsperiod men det är fortfarande en lång eftersläpning som begränsar möjligheterna att öka produktionen. 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 är en sådan produktionsökning inte orimlig.

*Vi anser att:*

- Den bästa lösningen skulle vara en årlig tilldelning mot faktiska produktionsnivåer. Det skulle innebära en dynamisk hantering av konjunktur- och produktionsförändringar och över- respektive undertilldelning i systemet undviks. SSAB anser inte att det skulle vara några stora problem för företagen att leverera underlag för produktionsvolymerna 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 tilldelningen kan göras 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. Det ger också företagen den förutsägbarhet beträffande tilldelningen som behövs för att kunna investera.

### **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 att bevaras fullt ut ...*

Bedömningen av carbon leakage handlar alltså om att bedöma industrins konkurrensutsatthet. 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 handelssystemet för att bedöma carbon leakage en förenklad och generaliserad bild av företagens konkurrensutsatthet. De nuvarande kriterierna har inneburit en lång lista på sektorer där många inte ens omfattas av handelssystemet. De nya kriterierna i kommissionens förslag innebär att listan blir väsentligt kortare men skillnaden i hur mycket utsläpp som omfattas blir endast marginell. 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 delar av världen så har det inte inneburit



ytterligare krav på våra konkurrenter utanför EU. Vi kan därför inte se att någon ytterligare begränsning av sektorer som ingår i carbon leakage-gruppen kan motiveras.

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

#### *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. Det löser inte problemet med begränsad fri tilldelning för de effektivaste installationerna i de sektorer som utsätts för internationell konkurrens.
- Fri tilldelning behöver inte ges till de sektorer som inte bedöms vara konkurrensutsatta

### **Kompensation behöver ges och det ska enligt direktivet 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 kan innebära olika behandling av företag som verkar i samma branscher inom EU, vilket snedvrider konkurrensen och ger företag inom handelssystemet olika förutsättningar vilket då bör falla inom principerna för statsstöd. Kompensationen måste hanteras på EU-nivå utan inblandning av medlemsstaterna för att säkerställa att alla företag hanteras lika.

Ur ett svenskt perspektiv borde det vara en fördel eftersom auktioneringsintäkterna ofta ses som en finansieringskälla för kompensationen och Sverige har förhållandevis låga intäkter från auktioneringen. Med tanke på att utsläppen från elproduktionen i Sverige är mycket låg är det också viktigt att inte elanvändningen missgynnas jämfört med bränsleanvändning i de fall som energikällan är utbytbar. Ökad elanvändning kan vara ett sätt att minska utsläppen.

#### *Vi anser att:*

- Kompensation för utsläppshandelns påverkan på elpriset ska ges till konkurrensutsatt industri för att få en likabehandling av olika energikällor.
- Kompensationen ska samordnas centralt inom EU och inte via medlemsstaterna.



## Konsekvenser

Det förslag som kommissionen har publicerat för fas 4 av handelssystemet kommer att ha stor negativ påverkan på stålindustrin inom EU. SSAB kommer, trots att man har en av de mest koldioxidfektiva anläggningarna i världen, få otillbörliga kostnader för sin produktion i Sverige och Norden då bolagets konkurrenskraft kommer att försämrats avsevärt. Detta leder till uteblivna investeringar i den svenska verksamheten och att investeringar utanför EU prioriteras. Det stål som efterfrågas på marknaden kan i ökad grad förväntas produceras utanför EU och de globala utsläppen riskerar därmed att öka.

Ecofys har gjort beräkningar av kostnaderna för europeisk stålindustri utifrån kommissionens förslag, se bifogad rapport. Rapporten visar bland annat beräkningar enligt olika scenarier med avseende på nedskrivning av riktmärkena och den totala kostnaden (direkta och indirekta kostnader) för hela perioden anges till 34 miljarder euro. För svensk stålindustri ger motsvarande beräkning en kostnad på 0,9 miljarder euro.

SSABs egen analys av kommissionens förslag ger en kostnad omkring 0,7 miljarder euro över perioden för det egna bolaget. De egna beräkningarna inkluderar också både direkta och indirekta kostnader men får anses vara indikativa. Kostnaderna för SSAB kan variera något både uppåt och nedåt beroende på driftscenario.

### *Riskscenario*

Vi ser en risk att handelssystemet med den föreslagna utformningen leder till:

- Uteblivna investeringar inom industrin i EU pga ökade kostnader
- Krympande kapacitet och minskande produktion
- Utsläppen från industrin minskar inom EU, men 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 försämrade ekonomi och dåligt fungerande gemensam lagstiftning

*Bilaga: Ecofys konsekvensanalys för europeisk respektive svensk stålindustri*

**SSAB AB**



Martin Lindqvist  
*Verkställande direktör*