

Stockholm 2015-12-21

Miljö- och energidepartementet
Klimatenheten
Att: Joshua Prentice

Remiss av Förslag till översyn av EU:s handelssystem för perioden 2021-2030; DNr: M2015/03246/KI

SPBI har fått rubricerade remiss och har följande synpunkter:

Sammanfattning

SPBI menar att EU:s handelssystem är ett system som på ett kostnadseffektivt sätt begränsar utsläppen av växthusgaser inom berörda sektorer.

Då systemet är ett uttalat marknadssystem och har kostnadseffektivitet som mål för reduktion av växthusgaser är det inte rimligt att bestämma priset på utsläppsrätterna. Det leder såväl till att sätta marknadskrafterna till del ur spel samt att målet inte nås på det mest kostnadseffektiva sättet.

EU:s höga ambition att minska växthusgasutsläpp kommer att leda till rationalisering inom raffinaderisektorn till följd av minskad efterfrågan på fossila drivmedel. Detta kommer dock att ta tid och behovet av petroleumbaserade produkter inom EU kommer att vara hög under många år framöver. Det är då viktigt ur flera perspektiv att industrin ges förutsättningar att bedriva verksamhet och därmed säkerställa behovet av dessa produkter inom EU i konkurrens med omvärlden.

SPBI stöder Rådets slutsatser från oktober 2014 där man pekade på viktiga principer för uppdateringen av handelsdirektivet. Rådet slutsatser angav att de mest effektiva anläggningarna inom varje industrisektor utsatta för koldioxidläckage skall erhålla fri tilldelning för att inte drabbas av otilbörliga direkta och indirekta kostnader för koldioxidutsläppen.

Raffinaderiindustrin är utsatt för koldioxidläckage genom internationell konkurrens som idag inte har motsvarande kostnader för koldioxidutsläpp och ska därmed få fri tilldelning enligt ett realistiskt riktmärkessystem samt baserat på aktivitetsnivån och utan korrektionsfaktorer. Raffinaderikapaciteten inom EU har minskat med 10% sedan 2007 och fram till 2013 och inneburit att 19 raffinaderier (av cirka 100) har upphört med sin verksamhet.

SPBI bedömer att nuvarande förslag inte är i linje med Rådets slutsatser och att även de effektivaste anläggningarna inom raffinaderisektorn kommer att få ett underskott

på utsläppsrätter under den IV handelsperioden. Dessutom kommer annan lagstiftning inom EU leda till ökade kostnader något som visats via den Refinery Fitness Check EU-kommissionen tagit initiativ till. I den nyligen publicerade rapporten (Commission staff working document) för perioden 2000 till 2012 uppgick den sammantagna effekten till ca 5 kr per fat motsvarande ungefär 25 % av den genomsnittliga bruttomarginalen under perioden.

Kommissionen har vid bedömningen av Raffinaderiernas risk för koldioxidläckage använt sig av data där raffinaderier har klassificerats under NACE koden 19.2 vilket är missvisande vid bedömning av om sektorn är i risk för koldioxidläckage. SPBI menar att detta måste åtgärdas i uppdateringen.

I Sverige finns det idag 5 raffinaderier varav 3 producerar bränslen och drivmedel. Raffinaderikapaciteten motsvarar ungefär 2,4 gånger Sveriges behov av oljeprodukter och industrin har därmed en betydande export av oljeprodukter som förädlats i Sverige. De andra två mer specialiserade raffinaderierna i Sverige producerar bl.a. bitumen och nafteniska specialoljor av vilka de exporterar en betydande del av sin produktion till EU men också till övriga världen.

Koldioxidläckage

Raffinaderierna inom EU är utsatt för koldioxidläckage då den är utsatt för konkurrens från raffinaderier utanför EU som inte har motsvarande kostnader för koldioxidutsläpp. Raffinaderierna utgör en viktig del av EU:s säkerhet för energitillförsel. Under åren 2007 till 2015 minskade EU:s raffinaderikapacitet med cirka 10% och 19 raffinaderier (av cirka 100 st) stängdes. Samtidigt har raffinaderikapaciteten utanför EU byggts upp mer än vad efterfrågan i dessa länder motiverar. JRC har genomfört en "Refinery Fitness Check" som innebär att de tittat på vad EU direktiven som genomfört fram till 2012 har inneburit för raffinaderiernas konkurrenskraft och marginaler. Den påverkan som direktiv som kommer att införas efter 2012 beaktas inte i denna studie och inte heller de ändringar som föreslås inom EU ETS.

Refinery Fitness Check rapporten publicerades den 7 december 2015 och kan laddas ner här: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15146-2015-INIT/en/pdf>.

Kommissionen har vid bedömning av Raffinaderiernas risk för koldioxidläckage använt sig av data från EUROSTAT där raffinaderier har klassificerats under NACE koden "19.2 Manufacturing of refined products". Denna kategori omfattar många fler anläggningar än de som industrin själva klassificerar som raffinaderier. Det kan vara anläggningar som inte ingår i EU-ETS, producerar högspecialiserade produkter såsom smörjmedel, fetter, lösningsmedel mm. Dessa produkter har också högre marginaler då de inte är att betrakta som vanliga enkla produkter som kan produceras av många. Detta har inneburit att man vid föregående handelsperiods bedömning underskattade de konventionella raffinaderiernas risk för koldioxidläckage. Därför måste underlaget för bedömning av risken för

koldioxidläckage för raffinaderiindustrin inför nästa handelsperiod rättas och baseras på korrekt underlag.

Fri tilldelning

I enlighet med Rådets slutsatser från oktober 2014 skall tilldelning ske till de mest effektiva inom varje koldioxidläckageexponerad industrisektor med full (100%) tilldelning upp till riktmärkesnivån (benchmark). I förslaget har man fastställt andelen utsläppsrätter som skall auktioneras till 57%. Det riskerar att innebära att de koldioxidläckageutsatta industrierna inte får full tilldelning om den del som skall användas till industrin begränsas till 43% samt att också de 400 miljonerna till Innovationsfonden (NER 400) också skall tas ur denna pott. Det kan då leda till att man måste tillämpa en korrektionsfaktor (CSCF) för industrin vilket innebär att man inte får den fulla fria tilldelning som är så viktig för dessa industriers konkurrenskraft. Det är inte heller i linje med de rådsslutsatser som antogs där man slog fast att de bästa inom en sektor skall erhålla tilldelning för att inte drabbas av otillbörliga koldioxidkostnader som leder till koldioxidläckage.

Dynamisk tilldelning

SPBI anser att dynamisk tilldelning som tar hänsyn till industrins aktivitetsnivå är den bästa metoden att tilldela utsläppsrätter. SPBI bedömer att detta sätt för tilldelning ger bättre förutsättningar för tillväxt och ökade produktionsnivåer samt att anläggningar som reducerar sin verksamhet därmed inte får en överallokering av utsläppsrätter som de inte behöver. Man kan bevilja tilldelning för produktionsnivåerna för åren n-2 eller använda ett medelvärde av de två senaste åren. När man fastställer regelverket måste dock viss försiktighet tillämpas för sådana industrier som har längre underhållsstopp under vissa år. Ett raffinaderi har typiskt ett större stopp för underhåll cirka vart 5:e år och om man lägger ett sådant år som grund för kommande års tilldelning kommer raffinaderiet att få en få för låg tilldelning. Även det omvända kan inträffa. Det kan också förekomma onormala och icke representativa år exempelvis ifall det förekommit haverier. SPBI anser att det måste finnas mekanismer som tar hänsyn till detta.

Benchmark/Riktmärken

I förslaget föreslås att de nuvarande riktvärdena skall uppdateras inför starten av nästa period (2021) och sedan uppdateras igen 2025. SPBI anser att det skall genomföras en noggrann genomgång av det nuvarande systemet för riktmärken för raffinaderierna och då baserat på åren 2013-2017 som sedan skall gälla för hela perioden fram till 2030. Genomgången av riktmärkena skall ta hänsyn till den förändring som raffinaderiindustrin genomgått under innevarande handelsperiod. Då kan också mekanismer för hur man hanterar år med icke representativa händelser införas.

Årliga förbättringsfaktorn av riktmärken

I förslaget finns att riktmärken skall minskas med en godtyckligt satt s.k. förbättringsfaktor av 1% och som skall tillämpas för alla. Ju effektivare en anläggning är desto svårare och dyrare är det att genomföra ytterligare minskningar. De anläggningar som ligger längre ifrån de mest effektiva anläggningarna har lättare att möta en sådan årlig minskning av tilldelningen och till en lägre kostnad. SPBI anser att förslaget med denna årliga schablonmässiga reduktion av riktmärkena är i strid med rådets slutsatser från oktober 2014 där man slår fast att "riktmärkena för gratis tilldelningar kommer att ses över regelbundet i förhållande till de tekniska framstegen inom respektive industrisektor." Det typiska för ett raffinaderi som är en processverksamhet är att effektiviseringar är kopplade till större händelser som exempelvis investeringar vilket gör årliga förbättringsfaktorer till ett synnerligen dåligt sätt att hantera kravet på effektiviseringar.

New Entrants/Nya deltagare/Nya anläggningar

SPBI anser att dagens regelverk har höga trösklar för kapacitetsökningar. För raffinadeririktmärken innebär det att en ny anläggning måste motsvara en utsläppsnivå på minst 50 000 ton CO₂eq och en 5%-ig ökning av den fria tilldelningen som anläggningen tilldelats per år.

SPBI anser att dessa tröskelvärden är för höga och kan leda fel och till och med hindra utvecklingen mot exempelvis förnybar produktion inom ett raffinaderi eller för att möta nya krav på bränslen (se nedan under Raffinaderiernas paradox). Om en planerad investering i en anläggning har utsläpp nära tröskeln på 50 000 ton och 5%-iga ökningen för att komma ifråga för fri tilldelning för den nya anläggningen finns det en ingen drivkraft för att aktivt arbeta med energieffektivisering om man då hamnar precis under gränserna som berättigar till fri tilldelning för projektet. SPBI anser att denna tröskeleffekt straffar och kan hindra genomförandet av angelägna projekt för exempelvis produktion av förnybara drivmedel och behöver revideras. Utsläppsrätter inom MSR skulle kunna användas för denna fria tilldelning.

Förnybar produktion vid raffinaderier

Idag finns det begränsat antal raffinaderier som har anläggningar för produktion av förnybara drivmedel. Dessa är nya anläggningar och i vissa fall endast planerade eller under produktion. Det betyder att det inte finns underlag för att utarbeta ett riktmärke för denna typ av anläggningar. Det bör finnas mekanismer som ger fri tilldelning till denna typ av investeringar.

Raffinaderiernas paradox

Andra direktiv inom EU ställer krav på kvalitén på bränslen (exempelvis lägre svavelhalter hos marina bränslen) samt också minskningar av andra emissioner som inte är växthusgasrelaterade vilket leder till att raffinaderierna behöver investera i anläggningar för att konvertera tyngre fraktioner till lättare produkter som möter dessa och marknadens krav. Varje sådan ny anläggning innebär en ökning av energiförbrukningen och därmed också en ökning av koldioxidutsläppen. Detta

måste på något sätt beaktas vid bedömningen av industrins risk för koldioxidläckage samt vid den fria tilldelningen.

Idag finns det produktion av förnybara drivmedel som kemiskt sett ser ut som de fossila motsvarigheterna och som minskar koldioxidutsläppen i transportsektorn. Även dessa anläggningar kräver energi vid produktionen och därför bör även dessa projekt kunna berättiga till fri tilldelning.

Indirekta kostnader

Förslaget föreslår att medlemsstaterna skall använda intäkterna från auktionering för att kompensera för ökade indirekta ökade elkostnader till följd av EU ETS systemet. Då Sverige huvudsakligen producerar sin el via förnybara produktionsätt kommer Sverige inte att kunna finansiera industrins kostnader via auktionsintäkterna. Då förslaget ger medlemsstaterna valet att välja om man vill kompensera sin koldioxidläckageutsatta industri för dessa indirekta kostnader riskerar detta att snedvrider konkurrensen inom industrisektorerna inom EU beroende på om andra medlemsstater väljer att kompensera sina anläggningar.

SPBI anser att en sådan kompensation för indirekta kostnader måste vara harmoniserad inom hela EU och gälla för alla sektorer, inklusive raffinaderiindustrin, utsatta för koldioxidläckage. Förslaget får inte ge medlemsstaterna valet att ge eller inte ge sin industri kompensation för indirekta kostnader. Finansieringen av en sådan kompensation måste därmed ske på annat sätt än via auktionsintäkterna. Harmonisering inom EU måste gälla för denna typ av kompensation för indirekta kostnader för att inte orsaka marknadsstörningar och obalans i konkurrensneutraliteten inom samma sektor.

SPBI föreslår att det nu gällande systemet för att bedöma om en sektor kan bli föremål för kompensation för indirekta kostnader bör revideras. Kompensationen för indirekta kostnader för de sektorer som kan komma ifråga skall baseras på den totala elintensiteten som reflekterar den totala förbrukningen. Om en sektor kvalificeras sig för rätt till kompensation för indirekta kostnader så är det ännu viktigare att kompensationen är harmoniserad på EU nivån. Om det lämnas till medlemsstaterna att bestämma kan det vara en större fördel att hela sektorn inte har rätt till kompensation för indirekta kostnader. Det ger då en konkurrensneutral situation inom EU. Antingen skall alla inom sektorn ha rätt till kompensation eller ingen. Fortfarande måste situationen för hela industrisektorn bedömas mot konkurrensen för motsvarande industri utanför EU

Targeted/Tiered approach

Vissa medlemsstater har föreslagit ett alternativt system för tilldelning till industrin utsatt för koldioxidläckage som bygger på att olika industrier, även om de möter kriterierna, är olika utsatt för koldioxidläckage. Denna metod skulle innebära att bl.a. raffinaderiindustrin skulle erhålla endast 80% av full tilldelning enligt riktmärkesmodellen. Denna modell bygger också på att industrin kan föra vidare kostnaderna till kunderna.

SPBI anser att detta förslag är feltänkt. Priserna för oljeprodukter sätts på en global marknad och det är inget som industrin kan påverka på en lokal marknad. Tilldelningen enligt riktmärken bygger på att man får tilldelning enligt 10% bästa inom sektorn. För 90% av anläggningarna innebär det redan en reduktion jämfört med full tilldelning. Enligt förslaget skall tilldelningen dessutom minska till 80% av full tilldelning samt om potten till industrin inte är tillräcklig även via CSCF (Cross Sectoral Correction Factor). Detta ger sammantaget orimliga konsekvenser för en internationellt konkurrensutsatt industrisektor. Riktmärkessystemet innebär också att det årligen förutsätts en teknisk utveckling mot vilken tilldelningen skall minska. Detta förslag innebär att den koldioxidutsatta industrin inte får full tilldelning enligt de effektivaste inom sektorn och därmed uppfyller inte ett sådant förslag rådets slutsatser från oktober 2014. SPBI avvisar därför detta förslag.

Vidareförande av kostnader/Cost pass through

Raffinaderierna är verksamma på en internationell världsmarknad vilket omöjliggör EU raffinaderiernas möjligheter att ta ut ökade kostnader för koldioxidutsläpp på marknaden utan att förlora konkurrenskraft. Raffinaderierna utanför EU som inte har motsvarande kostnader för koldioxidutsläpp kan sänka priserna och leverera produkterna till EU och därmed stärka sin konkurrenskraft visavi de Europeiska raffinaderierna inom EU. Något som kan konstateras redan idag då Kommissionen har i en rapport "Energy infrastructure priorities for 2020 and beyond – A Blueprint for an integrated European energy network, COM(2010) 677 final, beskrivit att bl.a. indiska raffinaderibolag köper raffinaderier inom EU där de sedan lägger ner raffinaderiet och använder dessa som importterminaler för sin egen produktion.

Internationella krediter

SPBI anser att det är bra att man fortsatt får använda internationella krediter som ger reella minskningar av växthusgasutsläpp. Dessa minskningar skall följas upp med robusta system för kontroll, rapportering och verifiering av utsläppsminskningar som uppnåtts i projekten. Möjligheten till att använda dessa krediter skall dock inte minska tilldelningen till industrisektorer utsatta för koldioxidläckage.

Innovationsfonden, NER 400

Förslaget anger att dessa 400 miljoner utsläppsrätter skall tas ur den andel som är allokerad till industrins fria tilldelningspott. Det kan innebära att justering av den fria tilldelningen blir nödvändig genom tillämpning av CSCF och innebära kostnader för industrin. SPBI anser att det är bra att det finns utsläppsrätter för att stödja innovation och utveckling men att dessa utsläppsrätter skall tas ur den andel som auktioneras. Alternativt kan utsläppsrätterna inom MSR användas till att stödja ny teknik i Innovationsfonden.

Implementering

Kommissionen har föreslagit att flera av implementeringsdelarna skall genomföras genom delegerade akter. Många av de tekniska detaljer som berörs är hur man bl.a. inför EU harmoniserade regler för fri allokering, riktmärken samt procedurer för hur

nya anläggningar skall kunna få fri tilldelning. Då dessa kräver transparens i genomförande och ett aktivt deltagande från berörda sektorer anser SPBI att så mycket som möjligt skall specificeras i direktivet snarare än genomföras av Kommissionen genom delegerade akter.

Administrativ börda

SPBI anser att ett komplext system som EU-ETS också bör ha som mål att mätning, rapporteringen och verifieringen av utsläppsdata skall göras med så effektiv och liten administrativ börda som möjligt.

Svenska Petroleum & Biodrivmedel Institutet

Ulf Svahn

Ebba Tamm