



SVENSKT NÄRINGSLIV

Miljö- och energidepartementet
Klimatenheten
Joshua Prentice

Vår referens/dnr:
234/2015

Er referens/dnr:
M2015/03246/KI

2015-12-21

Remissvar

Förslag till översyn av EU:s handelssystem för perioden 2021-2030

Inledning

Mot bakgrund av att klimatfrågan är global bör internationellt harmoniserade och kostnadseffektiva styrmedel idealt vara grunden för styrningen av klimatpolitiken. EU:s utsläppshandelssystem (EU ETS), vars huvudsyfte är att så kostnadseffektivt som möjligt nå en förutbestämd, specifik och lägre nivå av utsläpp inom unionen, har förutsättningar att vara just ett sådant system. Utifrån detta syfte måste systemet hittills sägas ha levererat, då målet för 2020 kommer att uppnås.

Ett välfungerande EU ETS är en central fråga för industrin i Europa. Svenskt Näringsliv anser att ett väl utformat EU ETS är ett bra styrmedel för att kostnadseffektivt minska utsläppen i Europa, och vill därför vara en konstruktiv part i arbetet med att utveckla systemet.

Priset i systemet bör reflektera balansen mellan utbud och efterfrågan på utsläppsrätter, dvs. marginalkostnaden för att nå den förutbestämda minskningen. Det är därför inte relevant att diskutera att priset måste vara på en särskild nivå. Om målet är att ha ett specifikt pris på koldioxid är inte ett handelssystem rätt styrmedel, då borde istället en koldioxidskatt vara lösningen.

De i utsläppshandelssystemet ingående sektorerna har mycket olika förutsättningar, vilket är en av utmaningarna framåt för systemet. Energisektorn verkar främst nationellt eller på den europeiska marknaden. De ingående industrisektorerna verkar framförallt på globala marknader med en global prissättning av deras produkter och konkurrenter från många delar av världen. Då utsläppshandel och prissättning på utsläpp inte finns för motsvarande verksamheter i många andra delar av världen medför EU ETS en konkurrensnackdel för europeiska företag. Ytterligare en komplicerande faktor för flera av industrisektorerna med processrelaterade utsläpp är det faktum att det idag saknas tekniska lösningar för att minska utsläppen. Att hitta och införa dessa lösningar förväntas ha mycket långa ledtider.

Svenskt Näringsliv Confederation of Swedish Enterprise

Postadress/Address: SE-114 82 Stockholm Besök/Visitors: Storgatan 19 Telefon/Phone: +46 (0)8 553 430 00
www.svensktnaringsliv.se Org. Nr: 802000-1858

Ett handelssystem som inte klarar att tillräckligt skydda den internationellt konkurrensutsatta industrin riskerar i förlängningen att leda till att medlemsstaterna inför nationella stödlösningar för att rädda den inhemska industrin. Detta är inte önskvärt. Därför anser Svenskt Näringsliv att utgångspunkten för översynen måste vara att skapa ett effektivt handelssystem som kan ge energisektorn de prissignaler som krävs, samtidigt som den europeiska industriverksamheten skyddas från otillbörliga kostnader som riskerar att försämra konkurrenskraften.

Fördelningen mellan auktionering och fri tilldelning – en central fråga

Den föreslagna fasta fördelningen mellan auktionering och fri tilldelning är inte önskvärd. Utgångspunkten måste vara att de bästa i varje sektor ska få full tilldelning. Med Kommissionens förslag kommer inte antalet fritt tilldelade utsläppsrätter att räcka för att säkerställa full tilldelning till de bästa i varje sektor. Därtill blir systemet statiskt och inflexibelt.

Kommissionen föreslår en fast fördelning mellan de utsläppsrätter som auktioneras ut, och de som tilldelas fritt. Kommissionen föreslår att 57 procent av utsläppsrätterna ska auktioneras och att 2,6 procent ska gå till innovationsfonden, vilket gör att 40,4 procent återstår till fri tilldelning.

Svenskt Näringsliv anser att 40,4 procent är för lite för att säkerställa att den mest effektiva industrin skyddas från otillbörliga kostnader under kommande handelsperiod. Då det totala antalet utsläppsrätter i handelssystemet minskar årligen kommer detta över tid att bli ett växande problem.

Fasta andelar mellan auktionering och fri tilldelning över hela handelsperioden gör också systemet statiskt och inflexibelt. Inte heller tar det hänsyn till om utvecklingen går fortare i den ena sektorn än den andra. Därtill blir konsekvensen att den flexibilitet, som behövs för att hantera konjunktursvängningar och möjliggöra tillväxt i koldioxideffektiv industri, omöjliggörs. Resultatet av detta blir att de bästa i varje sektor inte får full tilldelning, alternativt att någon annan lösning måste konstrueras för att hantera problemet.

Vidare anser inte Svenskt Näringsliv att Kommissionens förslag är i linje med rådslutsatserna från oktober 2014. Grundläggande för fördelning mellan auktionering och fri tilldelning är tolkningen av rådslutsatsernas art 2.9;

“The rest of allowances will be distributed among all Member States on the basis of verified emissions, without reducing the share of allowances to be auctioned-“

Kommissionen har valt att tolka artikeln som att andelen auktionerade utsläppsrätter ska vara konstant.

Vår tolkning, vilken också bekräftas av en bedömning gjord av den tyska advokatbyrån Luther, är däremot att skyddet mot koldioxidläckage genom den fria tilldelningen inklusive hantering av de indirekta effekterna som beskrivs i art 2.4 ska göras först. Därefter ska

ramar för fördelningen mellan länder och för forskning och modernisering adresseras. Slutligen ska de utsläppsrätter som kvarstår fördelas till medlemsstaterna för auktionering. Vi anser att med vår tolkning finns möjligheten att göra de nödvändiga förändringar av direktivet som krävs för att bevara konkurrenskraften hos industrin och samtidigt minska de globala utsläppen.

Carbon leakage-listan

Det finns idag inget mått på konkurrensutsatthet som är tillräckligt tillförlitligt för att användas för att avgöra risken för koldioxidläckage. Det är därför svårt och riskabelt att peka ut vilka branscher som är mest utsatta för risk för koldioxidläckage. Inte heller har det internationella konkurrenstrycket förändrats på ett sådant sätt att en omfattande översyn av listan är motiverad.

Svenskt Näringsliv anser att syftet med en översyn av koldioxidläckagelistan måste tydliggöras. Det är idag oklart om översynen motiveras av att Kommissionen anser att konkurrensförhållandena för europeisk industri har förändrats, eller av att det anses vara ett problem att listan är lång.

Svenskt Näringsliv anser inte att konkurrenssituationen för de svenska industriföretagen har förändrats, åtminstone inte åt ett håll där det internationella konkurrenstrycket har minskat. Med hänsyn till detta anser Svenskt Näringsliv att listan måste hanteras mycket varsamt för att inte riskera att försämra konkurrenskraften hos europeisk industri.

Trots att vår bedömning är att inga stora förändringar skett som egentligen motiverar en översyn eller förkortning av listan, inser vi att det från politiskt håll finns ett symboliskt värde i att korta ner listan. Utifrån detta anser vi att det förslag som Kommissionen lagt fram är acceptabelt, då de för Sverige relevanta sektorerna finns kvar på listan, och förslaget endast medför en marginell förändring över hur stor del av industrins utsläpp som finns med på listan.

Tiered/targeted approach

I konsekvensutredningen till Kommissionens förslag presenteras en modell som kallas tiered eller targeted approach. Denna modell har även lyfts av flertalet medlemsstater som ett sätt att begränsa den fria tilldelningen genom att tilldela olika sektorer olika stor andel fria utsläppsrätter utifrån hur utsatta för risk för koldioxidläckage de anses vara.

Det finns flera orsaker till varför vi inte ser modellen som önskvärd. Generellt kan sägas att det i dagsläget saknas ett bra och heltäckande mått på konkurrensutsatthet, vilket riskerar att leda till att en del sektorer felaktigt pekas ut som mindre utsatta för risk för koldioxidläckage. En nackdel med det föreslagna måttet är att koldioxidintensitet används som en av två parametrar. Koldioxidintensiteten sjunker när koldioxidutsläppen minskar och förädlingsvärdet ökar, vilket är den utveckling man önskar se hos industrin. Dock medför en sjunkande koldioxidintensitet i förslaget med tiered approach att dessa branscher straffas, vilket blir kontraproduktivt.

En annan svårighet ligger i parametern handelsintensitet som ger en statisk bild av konkurrensutsattheten. Om det finns konkurrenter utanför EU så kommer detta påverka möjligheterna att föra över kostnaderna på kund oavsett hur stor importen är i dagsläget.

Fri tilldelning till andra sektorer än industrin

I dagens utformning av systemet får en del värmeproducenter 30 % fri tilldelning, något som också kvarstår i Kommissionens förslag. Om den fria tilldelningen ska begränsas anser Svenskt Näringsliv att ett rimligt första steg vore att se över den fria tilldelningen till de sektorer som inte verkar i internationell konkurrens.

Kompensation för indirekta effekter på elpriset

- **Kompensation för indirekta effekter bör vara obligatoriskt, vilket innebär att det i direktivet bör stå att kompensation ska ges för indirekta kostnader till industrier utsatta för risk för koldioxidläckage.**
- **Kompensationen bör hanteras centralt på EU-nivå.**
- **Kompensation för indirekta effekter är en särskilt viktig fråga för svenska företag, som varje år får omkring 5 miljarder SEK i ökade kostnader till följd av utsläppsprättsprisets genomslag på elpriset.**

Kompensation för indirekta effekter på elpriset är en viktig fråga för den svenska industrin, då den i handelssystemet ingående industrin i hög grad är elintensiv och därigenom får stora extrakostnader till följd av genomslaget på elpriset.

Den svenska elintensiva industrin köper årligen omkring 32 TWh el från nätet. I konsekvensanalysen i Kommissionens förslag antas vid beräkningar ett pris på utsläppsrätter på 25 euro. Utifrån att utsläppsprättsprisets genomslag på elpriset i Norden anges vara 0,67 blir den sammanlagda kostnaden för den svenska industrin drygt 500 miljoner euro per år för de indirekta effekterna.¹

Det är i dagsläget upp till varje medlemsstat att avgöra huruvida och på vilken nivå industrin ska kompenseras för indirekta effekter. Detta har gjort att företag verksamma i en del av de Europeiska konkurrentländerna idag får en kompensation som svenska företag inte får. Svenskt Näringsliv anser att skillnaden i kompensation stör konkurrensen på den inre marknaden och ger företag skilda förutsättningar, vilket är ett problem som måste lösas.

Det viktigaste är att det nya direktivet även fortsättningsvis tillåter kompensation för indirekta effekter. Utöver det finns det två alternativ som Svenskt Näringsliv anser vore acceptabla:

¹ Detta är en kostnadsuppskattning utifrån följande antaganden. Den svenska basindustrin använder årligen omkring 40 TWh el, varav ca 8 är egenproducerad. Således köpes ca 32 TWh från nätet. Priset på utsläppsrätter som använts i beräkningen är 25 euro per ton, vilket är den siffra Kommissionen använt i sina beräkningar. Genomslagseffekten på elpriset är 0,67 vilken är den officiella siffra som sedan tidigare finns för det nordiska elsystemet.

1. Direktivet skrivs om, från dagens *medlemsstaterna får* ("may") *ge kompensation för indirekta kostnader till industri utsatt för risk för koldioxidläckage*, till *medlemsstaterna ska* ("shall"/"must") *ge kompensation för indirekta kostnader*.
2. Finansiering av kompensation hanteras på EU-nivå, exempelvis genom en gemensam fond.

Ur ett svensk perspektiv skulle alternativ två ovan kunna bidra till att lösa frågan om hur kompensationen ska finansieras. Majoriteten av de svenska utsläppen som ingår i handelssystemet finns i industrin, vilket är det motsatta förhållandet jämfört med de flesta andra medlemsstater. Eftersom en så liten del av utsläppsriktigheterna i Sverige auktioneras ut skulle auktioneringsintäkterna inte räcka för att kompensera industrin på en tillräcklig nivå.

Riktmärken

Utgångspunkten för riktmärken måste vara att de är tekniskt möjliga att uppnå och är satta på en sådan nivå som gör att de bästa i branschen får full tilldelning.

Modellen för produktriktmärken är i teorin en bra modell för att jämföra effektiviteten hos verksamheter inom samma produktsegment. Dock ser verkligheten annorlunda ut, där företag med en stor variation av verksamheter och processutformning lagts in i samma kategori. Vi har förståelse för att förenklingar måste göras av praktiska skäl i ett så stort system och tycker att metoden med produktriktmärken är en acceptabel modell, men det är ändå viktigt att poängtera att det finns stora skillnader även inom varje produktriktmärke. Med hänsyn till detta fyller de fall-back options (t ex värmeriktmärke) som finns en viktig funktion för de verksamheter som antingen skiljer sig mycket från annan industri i Europa, eller där antalet anläggningar är för få för att räkna fram ett produktriktmärke.

Det finns idag en skillnad mellan industrisektorer gällande hur väl riktmärkena stämmer överens med verkligheten och en anpassning av hur olika riktmärkena bör hanteras inför kommande handelsperiod.

Några av produktriktmärkena har av olika skäl hamnat på fel nivå och är inte tekniskt nåbara. Det är av största vikt att dessa riktmärken ses över inför kommande handelsperiod, för att säkerställa att de bästa 5 procenten i varje sektor får möjlighet till 100 procent fri tilldelning och för systemets trovärdighet.

I andra sektorer upplevs nuvarande riktmärken ligga i linje med verkligheten, och där anses den administrativa process som en omräkning av riktmärket skulle innebära inte motiverad av resultatet.

För branschspecifika synpunkter kring hur riktmärkena bör hanteras inför kommande handelsperiod hänvisas till remissvar från Svenskt Näringslivs medlemsorganisationer IKEM, Jernkontoret, Skogsindustrierna och SveMin.

Automatisk nedskrivning av riktmärken inte trovärdig

Svenskt Näringsliv ifrågasätter trovärdigheten i en automatisk nedräkning av riktmärken, då vi anser att en nedskrivning av riktmärkena bör baseras på faktisk teknisk utveckling. För en del sektorer kommer utsläppen troligtvis att minska kontinuerligt i mindre steg genom exempelvis bränslebyten och energieffektiviseringar. För andra sektorer, som har processrelaterade utsläpp och där det på grund av avsaknad av tekniska lösningar idag finns en gräns för hur mycket utsläppen kan minska, kommer utsläppsminskningar mer troligt att ske i få, stora steg när tekniksprång görs. Att anta att utvecklingen kommer att se nästintill likadan ut i alla sektorer är därför olämpligt. Att utsläppen från en sektor minskar innebär inte heller att riktmärkesnivån minskar. Det troliga är att de anläggningar som ligger längst från riktmärket också är de som kan minska sina utsläpp. Det sänker de totala utsläppen från sektorn men inte nödvändigtvis riktmärket.

Det är också särskilt anmärkningsvärt att Kommissionens förslag om en automatisk årlig nedskrivning med 0,5-1,5 procent baseras på beräkningar där den data som använts inte offentliggjorts. Denna avsaknad av transparens i beräkningarna gör att förslaget är svårt att finna trovärdigt.

Tilldelning och produktionsökningar

Tilldelning bör ske utifrån produktionsdata för så närliggande år som möjligt. Tilldelningen måste kunna öka för företag som investerar i produktionsökningar. Det tröskelvärde på 15 % som indikeras i konsekvensanalysen är för högt.

Enligt den konsekvensanalys, som hör till kommissionens förslag, kommer tilldelningen av fria utsläppsrätter för åren 2021-2025 och 2026-2030 att baseras på historiska produktionsdata för perioden 2013-2017 respektive 2018-2022. Kommissionens förslag innebär att det historiska perspektivet bibehålls, men perioden för insamling flyttas närmare realtid.

Kommissionens förslag är ett steg i rätt riktning, men eftersläpningen kan fortfarande ge avsevärda underskott vid normal produktionsökning.

Svenskt Näringsliv är av den principiella uppfattningen att tilldelning enligt verklig produktionsdata från så närliggande år som möjligt vore det bästa för systemet, för att göra tilldelningen mer följsam med konjunktursvängningar och för att undvika stora över- eller underskott. Detta är viktigt för trovärdigheten för systemet.

För ytterligare synpunkter i denna fråga hänvisar till Svenskt Näringslivs medlemsorganisationer för branschspecifika synpunkter.

Produktionsökningar måste vara möjligt

Det måste vara möjligt för industrin att öka sin produktionsvolym och att få tilldelning för den ökade produktionen. En ökad industriproduktion i Europa bör vara eftersträvansvärd och företag som genomför investeringar i ökad produktion ska inte straffas för det i handelssystemet. Klimatsmarta vidareförädlade produkter inom handelssystemet ska inte missgynnas eller ha ökad risk jämfört med processer/produkter, som ligger utanför handelssystemet och som indirekt orsakar större utsläpp på en global skala.

Kommissionen förslag är mycket oklart när det gäller hantering av produktionsökningar och produktionsminskningar och man hänvisar till senare beslut i delegerade akter. I konsekvensanalysen används nivån 15 procent vilket är för högt och skulle missgynna dem som satsar på ökad produktion. Svenskt Näringsliv anser att detta bör klargöras direkt i direktivet.

Stockholm som ovan

Maria Sunér Fleming
Ansvarig Energi och Klimat
0733-01 73 15

Linda Flink
Handläggare Energi och Klimat
070-363 48 52