

Politik och kommunikation
Erik Thornström, 08-677 27 08
erik.thornstrom@energiforetagen.se

Miljö- och energidepartementet
103 33 Stockholm

E-post: m.remissvar@regeringskansliet.se
Kopia till: susanne.gerland@regeringskansliet.se

Remiss av promemorian Ändring i förordningen om handel med utsläppsrätter för att undanta vissa mindre fjärrvärmeanläggningar från Europeiska unionens system för handel med utsläppsrätter

Energiföretagen Sverige samlar och ger röst åt omkring 400 företag som producerar, distribuerar, säljer och lagrar energi. Vårt mål är att utifrån kunskap, en helhetssyn på energisystemet och i samverkan med vår omgivning, utveckla energibranschen – till nytta för alla.

Sammanfattning

Energiföretagen Sverige avstyrker föreslagna ändringar i förordningen om handel med utsläppsrätter och särskilt den föreslagna utsläppsgränsen på 2 500 ton per år under en treårsperiod. Energiföretagen Sverige anser i stället att en generell gräns som innebär att samtliga fjärrvärmeanläggningar större än 20 MW bör omfattas av utsläppshandeln (EU ETS). Vi anser därmed att opt-in av små fjärrvärmeanläggningar med en installerad effekt lägre än 20 MW bör slopas inför nästa handelsperiod (2021-2030).

Energiföretagen Sverige anser också att det behöver säkerställas att stora biobränsleeldade anläggningar (>20MW) även kommande handelsperiod omfattas av EU ETS.

Vi anser genomgående att motiveringar av gjorda ställningstaganden är bristfälliga i promemorian. Konsekvensanalyserna är mycket översiktliga och saknar till exempel kvantifiering av hur många anläggningar som berörs och förändrade intäkter och kostnader som förslaget innebär för verksamhetsutövarna.

Förslag om att undanta mindre fjärrvärmeanläggningar och fjärrvärmeanläggningar med låga utsläpp från EU ETS

Vi avstyrker förslaget om införande av en utsläppsgräns på 2 500 ton koldioxid per år för fjärrvärmeanläggningar med en installerad effekt mindre än 20 megawatt

Det är välkommet att det föreslås en översyn av utsläppshandelsregelverket i syfte att minska den administrativa bördan för små fjärrvärmeanläggningar inom utsläppshandelsystemet EU ETS. I dag omfattas ca 275 svenska fjärrvärmeanläggningar med en installerad effekt mindre än 20 MW av EU ETS. Detta utgör

närmare 40 procent av de svenska anläggningarna inom EU ETS men som står för en marginell andel av de fossila koldioxidutsläppen inom utsläppshandeln.

Vi anser dock att förslaget om att införa en volymgräns för utsläppen är intransparent, är alltför oanalyserat, skulle bli praktiskt svårtillämpat och leder till många svåra gränsdragningsfrågor. Vi saknar också en uttalad motivering i promemorian för varför den valda gränsen på 2 500 ton per år skulle vara lämplig.

Energiföretagen Sverige avstyrker av dessa skäl införandet av en utsläppsgräns på 2 500 ton koldioxid per år under en treårsperiod för fjärrvärmeanläggningar med en installerad effekt mindre än 20 megawatt.

En utsläppsgräns på 2 500 ton per år skulle bli svårtillämpad och administrativt tungrodd

Det finns ett flertal tillämpningsfrågor med den föreslagna utsläppsgränsen som är outredda i promemorian och som skulle behöva klargöras. Exempelvis framgår det inte när en anläggningsägare i praktiken behöver inneha ett tillstånd för att släppa ut koldioxid, vilket med tanke på de rättsliga följdverkningarna för en anläggningsägare är oacceptabelt då avsaknad av tillstånd kan ge fängelsestraff. Det framgår heller inte om en anläggning som haft utsläpp över den föreslagna gränsen under en treårsperiod med automatik skulle ingå för återstoden av en handelsperiod, eller ifall anläggningen skulle slippa ingå i utsläppshandeln ifall utsläppen varit lägre än 2 500 ton under ett år. I promemorian framgår heller inte hur en nybyggd anläggning ska hanteras och om anläggningsägaren behöver vänta tre år innan en ansökan om tillstånd för att släppa ut koldioxid ska lämnas till Naturvårdsverket.

Vidare framgår inte vilka mättningskrav som skulle gälla för att verifiera koldioxidutsläppen. Det saknas också information om inom vilka tidsramar en anläggning som tidigare inte haft utsläpp som överstiger 2 500 ton men som under en treårsperiod sedan haft utsläpp som överstiger denna gräns behöver inneha ett tillstånd för att släppa ut koldioxid. Det är enligt vår uppfattning helt orimligt att ställa krav på verksamhetsutövarna att övervaka 2500-tons-gränsen enligt EU-ETS-reglernas krav endast för att visa vilken sida av gränsen man ligger.

Den föreslagna volymgränsen kan också ge incitament att använda mer fossila bränslen än annars för att kunna omfattas av EU ETS ifall värdet av en fri tilldelning av utsläppsrätter skulle bli tillräckligt stort.

Energiföretagen Sverige anser att alla obesvarade tillämpningsfrågor och som dessutom synes vara svårlösliga innebär att en volymgräns i ton utsläpp är olämplig att införa. Förslaget löser heller inte det uttalade huvudsyftet om att minska administrationen för anläggningsägare utan skapar även fortsättningsvis betydande administration. Dessutom kvarstår problematiken med att spillvärmesamarbeten med t.ex. mindre industrier hindras av utsläppshandelsregelverket. Vi vill därför bestämt avstyrka att en sådan förordningsändring beslutas.

Samtliga fjärrvärmeanläggningar med en installerad effekt större än 20 MW bör omfattas av EU ETS

Energiföretagen Sverige anser i stället att en effektgräns som innebär att alla fjärrvärmeanläggningar mindre än 20 MW exkluderas från EU ETS bör införas. Detta innebär att dagens opt-in-förfarande av små fjärrvärmeanläggningar med mindre än 20 MW installerad effekt bör slopas. Detta är i enlighet med vår tidigare hemställan från 2017 till Miljö- och energidepartementet. En effektgräns har flera fördelar. En effektgräns är entydig och lättillämpbar jämfört med en volymgräns i ton utsläpp. En effektgräns på 20 MW ligger även i linje med EU:s utsläppshandelsdirektiv som inriktas på anläggningar större än 20 MW.

En effektgräns ger också avsevärt bättre förutsättningar för fler spillvärmesamarbeten med industrier som i dag inte önskar ansluta sig till EU ETS bara av det skäl att de ansluter sig till ett fjärrvärmenät. Det finns också exempel på industrier som tidigare levererat spillvärme men som på grund av att de riskerat att omfattas av EU ETS vid en anslutning till ett fjärrvärmenät beslutat sig för att upphöra med spillvärmeleveranser. Detta är en mycket olycklig effekt av utformningen av dagens svenska opt-in-förfarande.

Vi anser att det finns flera skäl till att slopa opt-in av små fjärrvärmepannor. Mycket små pannor som levererar in värme på ett fjärrvärmenät där den sammanlagda installerade effekten i nätet överstiger 20 MW får en stor administrativ börda och höga administrativa kostnader som följer av att omfattas av EU:s utsläppshandelssystem. Dagens utsläppshandelsregelverk är inte anpassat för små värmepannor och det är ett komplext regelverk, inte minst för mindre företag. Hanteringen av mobila pannor och reservpannor som används korta perioder och har mycket små utsläpp orsakar också orimligt tunga administrativa bördor kopplat till regelverket för utsläppshandeln.

Dagens regler hindrar spillvärmesamarbeten

Kravet av att behöva hantera utsläppshandelssystemets komplexa regelverk utgör ett hinder för t.ex. mindre industriföretag och bostadsrättsföreningar som önskar leverera värme till ett fjärrvärmenät. Fjärrvärmebranschen söker idag aktivt efter mindre spillvärmekällor och överskottsvärme från små pannor men det komplexa regelverket motverkar denna möjlighet till ökad resurseffektivitet. T.ex. kan mindre oavsiktliga rapporteringsfel till utsläppsregistret innebära stora sanktionsavgifter. Det finns exempel på åtskilliga industrier som i dag inte vill leverera spillvärme till fjärrvärmenäten på grund av att de då skulle omfattas av utsläppshandelssystemet. Utifrån den färdplan för fossilbränslefri uppvärmning till 2030 som tagits fram inom ramen för Fossilfritt Sverige är det angeläget att avlägsna detta slags regleringsmässiga hinder för att öka andelen återvunnen energi från olika spillvärmekällor.

Vi avstyrker att större bioenergianläggningar undantas från EU ETS

Energiföretagen Sverige avstyrker förslaget om att införa en utsläppsgräns för bioenergianläggningar på 2 500 ton per år under en treårsperiod. Vi anser att stora bioenergianläggningar med en installerad effekt som överstiger 20 MW även fortsättningsvis bör omfattas av utsläppshandelssystemet. Eftersom sådana anläggningar även kan använda fossila bränslen är det rimligt att de även fortsatt ingår i EU ETS. Exempelvis kan stora bioenergianläggningar som i dag använder bioolja även använda fossil olja, och i anläggningar som använder fasta bränslen kan också torv användas som ett alternativt bränsle. Det är också önskvärt att det även fortsättningsvis finns incitament att använda biobränsle i form av en fri tilldelning utifrån värmeriktmärket.

Det bör också framhållas att det inte är möjligt att annullera utsläppsrätter för Sveriges del om dessa anläggningar fria tilldelning av utsläppsrätter skulle slopas. Om svenska bioenergianläggningar förlorar sin fria tilldelning kommer det utrymmet i praktiken att fördelas ut på andra anläggningar inom EU och det leder därmed inte till någon klimatnytta.

I ljuset av övriga under vintern parallellt föreslagna styrmedelsförändringar för fjärrvärme- och kraftvärmeanläggningar med dramatiskt höjda energi- och koldioxidskatter för kraftvärme i EU ETS, förslaget om utebliven volymstoppregel i elcertifikatssystemet och införande av avfallsförbränningsskatt är det också angeläget med en helhetssyn av de styrmedel som träffar dessa anläggningar. Energiföretagen Sverige anser att en helt slopad tilldelning av utsläppsrätter skulle gå stick i stäv med den 2018 års energipolitiska inriktningsproposition som betonar vikten av en konkurrenskraftig fjärrvärmesektor, att använda biokraft och vikten av att använda kraftvärme i fjärrvärmeproduktionen. Det är angeläget att det kvarstår positiva incitament att använda biobränslen och för att fasa ut de sista fossila bränslena och att inte använda skattepålagor som urholkar fjärrvärmebranschens konkurrenskraft.

Förslag till ändring i förordningen om handel med utsläppsrätter

Energiföretagen Sverige föreslår följande ändring förordningen (2004:1205) om handel med utsläppsrätter för att säkerställa att stora bioenergielddade anläggningar kvarstår inom EU ETS.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
	6 b § Med stor bioenergianläggning avses i denna förordning en stationär eller mobil anläggning vars ändamål är att alstra energi där förbränningskapaciteten överstiger 20 MWh biomassa per timme och där 1. det uteslutande används biomassa vid förbränning, eller 2. man förutom vid start och stängning uteslutande använder biomassa vid förbränning.

<i>Nuvarande lydelse</i>	<i>Föreslagen lydelse</i>
17 a § Det krävs tillstånd för utsläpp av växthusgaser för de verksamheter som beskrivs i bilaga 2. Första stycket gäller inte utsläpp från 1. en anläggning eller del av anläggning som används endast för forskning eller utveckling eller endast för provning av nya produkter eller nya processer, 2. en anläggning där det uteslutande används biomassa vid förbränning, eller 3. en anläggning där man förutom vid start och stängning uteslutande använder biomassa vid förbränning.	
Trots det som anges i andra stycket 2 och 3 krävs det tillstånd för utsläpp av växthusgaser från en anläggning som använder biomassa, om anläggningen är kopplad till ett fjärrvärmenät på över 20 megawatt.	Trots andra stycket 2 och 3 krävs det tillstånd för utsläpp av växthusgaser från en anläggning som använder biomassa, om anläggningen är en stor bioenergianläggning.

Ikraftträdandetidpunkt och övergångsregler behöver klargöras

Förordningsändringarna föreslås träda i kraft den 30 april 2019, eller så snart som möjligt. Det framgår dock inte om ändringarna avses tillämpas för anläggningar först för nästa handelsperiod inom EU ETS som startar 2021. Energiföretagen Sverige anser att det måste framgå i övergångsbestämmelser i förordningen att eventuella nya regler ska tillämpas först fr.o.m. 2021 då nästa handelsperiod startar. Vidare behöver det framgå att äldre bestämmelser gäller för anläggningar som tidigare ingått inom EU ETS men som fr.o.m. 2021 inte längre ska ingå fram till dess att rapporteringskrav etc. är fullföljda för handelsperioden som avslutas 2020.

Det är också angeläget att ett beslut om ändringar i opt-in-förfarandet kommuniceras så snart som möjligt för berörda anläggningsinnehavare för att begränsa förberedelsearbetet med de ansökningar som ska vara inskickade till Naturvårdsverket senast den 31 maj inför nästa handelsperiod.

Konsekvensanalysen är undermålig

Promemorians konsekvensanalys saknar en rad centrala konsekvenser för bland annat verksamhetsutövare. De ekonomiska konsekvenserna av att inte längre låta biobränsleeldade anläggningar ingå i EU ETS om utsläppen understiger 2 500 ton per år under en treårsperiod skulle bli mycket stora i termer av slopad fri tilldelning av utsläppsrätter. Över huvud taget saknas en kvantifiering av minskade intäkter respektive kostnader av att genomföra förslaget för verksamhetsutövare. Det framgår heller inte antalet anläggningar som inte längre skulle omfattas av EU ETS, vilket är centralt i värderingen av vilka minskade administrationskostnader som faktiskt skulle uppstå.

Pernilla Winnhed

VD, Energiföretagen Sverige