

Politik och kommunikation
Erik Thornström, 08-677 27 08

Klimat- och näringslivsdepartementet

103 33 Stockholm
E-post: kn.registrator@regeringskansliet.se
Kopia till: johan.gannedahl@regeringskansliet.se

Remiss av Promemorian Förslag på lagändringar för att genomföra ändringar i utsläppshandelssystemet EU ETS

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 tillstyrker föreslagna lagändringar om att bland annat möjliggöra för att en verksamhetsutövare för en anläggning som innehar tillstånd och vars verksamhet inte längre kräver tillstånd ska få ansöka om att behålla tillståndet till utsläpp av växthusgaser hos tillståndsmyndigheten samt för att anläggningar frivilligt ska kunna delta i ETS1. Vi anser emellertid att det behöver klargöras om hur den så kallade 95%-regeln för bioenergianläggningar avses tillämpas.

Vi vill framhålla att det är angeläget att regelverken för befintliga ETS1 och det nya ETS2 behöver samordnas för att undvika tröskeeffekter och uppnå en konsekvent klimatstyrning. Vi anser i detta sammanhang att dagens svenska opt-in av de knappt 300 små fjärrvärmeanläggningar med en installerad effekt på 20 MW eller mindre behöver ses över. Vi anser att en förutsättning för en slopad svensk opt-in av små fjärrvärmeanläggningar är att även nivån på koldioxidskatten ses över för anläggningar som omfattas av ETS2, så att skatten sänks i nivå motsvarande ETS1-kostnaden.

Inledning

Energiföretagen Sverige välkomnar övergripande det breddade och skärpta utsläppshandelsdirektivet som är den enskilt viktigaste styrmedelsåtgärden för att klara de höjda klimatpolitiska målsättningarna inom EU till 2030. Vi begränsar dock huvudsakligen våra synpunkter till de förslag som berör el- och värmeproduktionsanläggningar. Vi konstaterar att merparten av lagförslagen innehåller bemyndiganden att utfärda närmare regler i förordning och föreskrifter men väljer att ändå kommentera några av de större frågeställningarna i genomförandet av det reviderade ETS-direktivet även om de delvis kommer regleras på lägre nivå än i lag. Vi anser dock att det är olyckligt att genomförandeprocessen är separerad mellan ETS1- och ETS2-regelverken

respektive förordningsreglerna och anser att många genomförandefrågor behöver hanteras som en helhet.

Vi tillstyrker att vissa anläggningar får möjlighet att delta frivilligt i ETS1

Vi tillstyrker förslaget om lagändringar för möjliggöra att en verksamhetsutövare för en anläggning som innehar tillstånd och vars verksamhet inte längre kräver tillstånd ska få ansöka om att behålla tillståndet till utsläpp av växthusgaser hos tillståndsmyndigheten. Detta skapar förutsättningar för att anläggningar som inkluderats i ETS1 på grund av att de har en installerad tillförd effekt över 20 MW har möjlighet att fortsätta delta frivilligt i systemet om de i syfte att minska klimatutsläppen genomför ändringar av produktionsprocessen som medför att den tillförda effekten minskar under 20 MW. Det är angeläget att det finns en förutsebarhet vad gäller den fria tilldelningen av utsläppsrätter. Beslutet från EU-kommissionen 2021 om att plötsligt låta 49 så kallade nollutsläppande bioenergianläggningar att inte längre omfattas av den fria tilldelningen av utsläppsrätter var mycket olyckligt och har skapat ett bristande förtroende kring långsiktigheten kring fundamentala regler i ETS1.

Det är dock bra att det nu införs en valmöjlighet där anläggningen får välja om den vill delta den innevarande 5-åriga tilldelningsperioden enligt artikel 11.1 ut, eller den innevarande och nästa tilldelningsperiod ut.

Vi anser emellertid att det behöver klargöras om hur den så kallade 95%-regeln för bioenergianläggningar avses tillämpas. Vi anser i utgångspunkten att det är en mycket olycklig ny regel som införts i ETS-direktivet som inte ger incitament att fasa ut de fossila bränslena fullt ut. Men som vi tolkar det kommer 95%-regeln vara mer styrande och i praktiken "övertrumfa" regeln om att frivilligt kunna ingå i ETS1. Det är dock angeläget att detta klargörs i det fortsatta lagstiftnings- och genomförandearbetet. Det behöver också klargöras hur nybyggda anläggningar ska hanteras i detta sammanhang. Vidare behöver det klargöras om de 95% avser energiinnehåll i använt bränsle och hur andelen av utsläppen av koldioxid ska beräknas.

Även om lagändringarna avses träda i kraft den 1 januari 2024 förutsätter vi att förändringarna gällande tillståndspliktiga anläggningar m.m. träder ikraft till nästa tilldelningsperiod, dvs. från och med den 1 januari 2026. Generellt anser vi att ändringar av vilka anläggningar som ingår och förändrad tilldelning till anläggningar bör göras i samband med nya tilldelningsperioder, så att administrationen blir så enkel som möjlig för berörda anläggningsägare.

Anläggningar utan utsläpp av växthusgaser

Vi tillstyrker förslaget om den ändrade definitionen av en anläggning i 3 § som inte längre förutsätter att verksamheten eller verksamheterna som bedrivs vid den ger upphov till utsläpp av växthusgaser för att bland annat möjliggöra för att anläggningar frivilligt ska kunna delta i ETS1. Vi instämmer i att det är lämpligt att bemyndigandet hänvisar till utsläppshandelsdirektivets bilaga I för att avgränsa

vilka verksamheter utan utsläpp av växthusgaser som regeringen kan meddela föreskrifter om tillståndskrav.

Samordning mellan ETS 1 och ETS 2 nödvändig

Vi vill framhålla att det är angeläget att regelverken för befintliga ETS1 och det nya ETS2 behöver samordnas för att undvika tröskeeffekter och uppnå en konsekvent klimatstyrning. Det är därför olyckligt att genomförandereglerna av ETS1 respektive ETS2 utreds separat och efter varandra. Genomförandearbetet behöver ske samordnat då systemen behöver kunna fungera ihop.

Vi anser i detta sammanhang att dagens svenska opt-in av de knappt 300 små fjärrvärmeanläggningar med en installerad effekt på 20 MW eller mindre behöver ses över. Det är i och med introduktionen av ETS2 angeläget att individuell byggnadsuppvärmning och mindre fjärrvärmeanläggningar träffas av en likartad styrning vad gäller koldioxidpris. I och med att administrationskostnaderna ökat väsentligt av att omfattas av ETS1 som en följd av den ökade EU-harmoniseringen och att den fria tilldelningen av utsläppsrätter minskat finns det inte längre samma motiv som tidigare att bibehålla svensk opt-in. Nuvarande opt-in-regler motverkar också etableringen av spillvärmesamarbeten med mindre industrier, vilket motverkar resurseffektiva energisamarbeten.

Även den tidsmässiga aspekten av införandet av ETS2 först under 2027 bör beaktas och om en eventuellt slopad opt-in bör invänta introduktionen av ETS2.

Vidare finns det anledning att också analysera hur det reviderade förnybartdirektivets skärpta hållbarhetskrav med bland annat sänkt effektgräns på 7,5MW ska hanteras inom ETS2. Även den pågående förhandlingen om ett reviderat energiskattedirektiv kan påverka förutsättningarna för den framtida energi- och koldioxidbeskattningens utformning i relation till ETS 1 och ETS2. En samordning mellan ETS2 bör dock inte invänta förhandlingen om energiskattedirektivet som kan förväntas dra ut på tiden och då implementeringstiden är kort för genomförandet av nationell lagstiftning med anledning av det reviderade utsläppshandelsdirektivet.

Koldioxidskattens nivå och omfattning behöver ses över i och med introduktionen av ETS2

En konsekvens av en slopad opt-in av små fjärrvärmeanläggningar är att dessa i stället kommer omfattas av det nya ETS2-systemet. Sedan den 1 januari 2023 har koldioxidskatten för fjärr- och kraftvärmeanläggningar inom ETS1 slopats i syfte att ta bort de dubbla styrmedlen i klimatstyrningen och tillgängliggöra mer elproduktionskapacitet för att dämpa de höga elpriserna. Vi anser att en förutsättning för en slopad svensk opt-in av små fjärrvärmeanläggningar är att även nivån på koldioxidskatten ses över för anläggningar som omfattas av ETS2. Förslagsvis sänks koldioxidskattenivån i nivå med det "mjuka" pristak som införts i ETS2 på 45 EUR/ton. I annat fall uppstår stora tröskeeffekter som även drabbar skattepliktiga biooljor som idag omfattas av både energi- och koldioxidskatt om de används i fjärrvärme- och kraftvärmeverk utanför ETS1. ETS2 liknar också till sin

utformning mer en koldioxidskatt, vilket gör att möjligheterna att samordna styrmedlen rent administrativt behöver analyseras.

Harmonisering av avfallsförbränning i EU ETS

Energiföretagen välkomnar inriktningen i det reviderade utsläppshandelsdirektivet om att harmonisera reglerna för inkludering av avfallsförbränningsanläggningar inom EU ETS från och med 2028 och att det införs en rapporteringsplikt för alla sådana anläggningar inom EU från och med 2024. Det är angeläget att rapporteringsplikten utformas på ett sådant sätt att den svenska praxis som utvecklats kring mätning och rapportering kan fortsätta tillämpas och att de svenska och danska erfarenheterna tas tillvara i utformningen av de närmare detaljreglerna om detta.

Det är dock olyckligt att det uppstår en tidsmässigt glapp för när EU-harmoniseringen av inkludering av avfallsförbränning avses ske först till 2028. Detta innebär att svenska avfallsförbränningsanläggningar har en konkurrensnackdel i förhållande till övriga EU (utöver Danmark och Litauen som är de enda övriga länderna som i dag inkluderat avfallsförbränning). Det är viktigt med konkurrensneutrala förutsättningar för avfallsförbränning inom EU. Sveriges ensidigt införda regelverk om inkludering av avfallsförbränning riskerar nu leda till att avfallsströmmar går till andra länder med avfallsförbränningsanläggningar som inte är lika optimala ur miljösynpunkt och med sämre energiutbyte.

I utgångspunkten anser vi att EU ETS bygger på att det råder harmoniserade regler om vilka anläggningar som ska ingå i utsläppshandeln. Med tanke på att de nuvarande utsläppspriserna uppgår till ca 90 EUR/ton är detta en mycket stor extra kostnad för svenska avfallsförbränningsanläggningar som importerar avfall, där det inte är möjligt att föra vidare utsläppsrättskostnaderna till avfallslämnarna. Detta samtidigt som den fossila andelen i avfallet ökar på grund av brister i avfallshanteringen och förutsättningarna för materialåtervinning i tidigare led. Om kostnaderna blir för höga riskerar det att leda till att en ökad illegal hantering av avfall, vilket vi redan sett många tecken på i Sverige.

Därutöver är bränsleförsörjningsläget fortsatt mycket ansträngt som en följd av energikrisen, där bränslekostnaderna i fjärr- och kraftvärmens bedöms öka framöver. I syfte att bibehålla kraftvärmekapacitet av försörjningstrygghetsskäl finns det därmed anledning att tillskapa mer konkurrensneutrala förutsättningar för svensk avfallsförbränning. Vi anser därför att svenska regeringen bör genomföra en opt-out av svensk avfallsförbränning fram till dess att det införs EU-harmoniserade regler med sikte på inkludering återigen från 2028.

Villkorad fri tilldelning av genomförande av energieffektiviseringsåtgärder

I det fortsatta genomförandearbetet är det också angeläget att de närmare kriterierna för den villkorade fria tilldelningen av utsläppsrätter gällande energieffektiviseringsåtgärder som identifierats i en energikartläggning klagörs. Bland annat behöver de fyraårsintervall som gäller för energikartläggningar beaktas och att ett företag normalt genomför energieffektiviseringsåtgärder

successivt och inte vid ett tillfälle. Det är också viktigt att Energimyndigheten som idag är ansvarig myndighet för den svenska lagstiftningen om energikartläggning involveras i utformningen av de närmare reglerna om detta. I en energikartläggning är det också ofta så att man fokuserar på en viss del av verksamheten där det bedöms finns en potential för energieffektivisering. Det kan innebära att det inte finns redovisat energieffektiviseringsåtgärder för den aktuella pannan som har rätt till fri tilldelning. I sådana fall bör tilldelningen inte vara villkorad med genomförandet av åtgärder som gäller en annan del av verksamheten, som t.ex. energidistributionen.



Åsa Pettersson

VD Energiföretagen Sverige



Erik Thornström

Ansvarig, skatter, styrmedel,
energianvändning och resurseffektivitet