

**Miljö- och energidepartementet***Klimatenheten**Joshua Prentice***Remissammanställning avseende förslag till översyn av EU:s handelssystem för perioden 2021-2030**

Förslag till översyn av EU:s handelssystem (EU ETS) inför perioden 2021-2030 har remitterats till 50 remissinstanser. Svar har inkommit från 25 av dessa. Dessutom har ytterligare 3 remissvar inkommit. Remissvaren i sin helhet finns tillgängliga hos Miljödepartementet, dnr M2015/03246/Kl.

Kommissionen har presenterat ett förslag till översyn av EU ETS inför perioden 2021-2030 i enlighet med Europeiska rådets slutsatser från oktober 2014. I översynen föreslås förändringar i EU ETS bl.a. för regler kring auktionering och gratis tilldelning av utsläppsrätter samt mekanismer för att stödja koldioxidsnål innovation.

Sammanfattning

Det finns tydligt stöd bland remissinstanserna för ett effektivt och stabilt EU:s handelssystem som ge en tydlig prissignal för framtida investeringsbeslut och bidrar till EU:s klimatmål. Det råder dock delade meningar bland remissinstanserna om kommissionens förslag till en fast andel auktionering på 57 % som därmed begränsar andelen gratis tilldelning. Många remissinstanser som är verksamma inom basindustrierna menar att begränsningen av gratis tilldelning bör tas bort. En begränsad andel gratis tilldelning kan innebära att även de mest effektiva anläggningar inom varje sektor inte får full tilldelning upp till gällande riktmärke. Det finns stöd från samma remissinstanser för en gratis tilldelning som följer den faktiska produktionen. Tilldelningen skulle därmed minska eller öka beroende på produktionen och vore därmed bättre anpassad till konjunktursvängningar. Remissinstanser inom elproduktion och civilsamhället samt myndigheter välkomnar en

fast andel auktionering och menar att gratis tilldelning bör på sikt tas bort för en övergång till ett handelssystem med 100 % auktionering.

Remissinstanserna är överens om att fortsatt gratis tilldelning av utsläppsrätter behövs för sektorer som är utsatta för koldioxidläckage. Samtidigt råder det delade meningar om hur man sätter tydliga kriterier för att göra en bra bedömning av en sektors utsatthet för koldioxidläckage. Många remissinstanser inom basindustrierna avslår förslaget om en differentierad modell för gratis tilldelning (s.k. *tiered approach*).

En överväldigande majoritet av remissinstanserna anser att eventuell kompensation för att hantera handelssystemets indirekta effekter bör harmoniseras inom hela EU. Det finns även brett stöd bland remissinstanserna för att intäkter från auktionering av utsläppsrätter används för att finansiera kompensation för indirekta effekter.

Remissinstanserna välkomnar en revidering av riktmärken som ett nödvändigt steg inför den fjärde handelsperioden. En stor majoritet av remissinstanserna motsätter sig dock kommissionens förslag till en årlig nedskrivning av riktmärken med 1 %. Remissinstanserna menar att en årlig nedskrivning inte återspeglar den tekniska utvecklingen eller möjlighet till förbättrad effektivitet inom olika sektorer.

Det finns en tydlig oro bland vissa remissinstanser för hur de nya innovations- och moderniseringsfonderna kommer att påverka funktionen av marknadsstabilitetsreserven. Ett stort antal utsläppsrätter ska auktioneras ut för att finansiera projekt inom innovations- och moderniseringsfonderna. Auktioneringen av utsläppsrätter bör genomföras på ett sätt som inte motverkar marknadsstabilitetsreservens funktion. I linje med detta för många remissinstanser kritik mot förslaget om att ta 250 miljoner utsläppsrätter från marknadsstabilitetsreserven för att inrätta en reserv för nya deltagare och betydande produktionsökningar.

Ett antal remissinstanser som är verksamma inom avfalls- och fjärrvärmebranschen betonar också behovet av att se över den svenska tolkningen av regelverket för avfallsförbränningsanläggningar. Avfallsförbränningsanläggningar i Sverige omfattas av handelssystemet vilket medför en stor administrativ börda för verksamhetsutövarna som ofta är mindre industriföretag eller andra små aktörer. Det finns också

tydligt stöd från olika remissinstanser att se över handelssystemets administrativa börda inför den fjäre handelsperioden.

Artikel I. Innehåll

1. Remissinstanser	5
2. Disposition	5
3. Övergripande kommentarer	6
3.1 Myndigheter	6
3.2 Akademier och tankesmedjor.....	6
3.3 Branschorganisationer, föreningar och verksamhetsutövare	7
4. Synpunkter på förslagens innehåll	12
4.1 Kommissionens förslag till en fast andel auktionering.....	12
4.2 Gratis tilldelning av utsläppsrätter	15
4.3 Åtgärder för att hantera indirekta effekter.....	24
4.4 Revidering av riktmärken.....	27
4.5 Nya stabilitetsmekanismer – innovationsfond och moderniseringsfond	32
5. Synpunkter på specifika områden och förslag.....	35
5.1 Hantering av avfallsförbränningsanläggningar inom EU ETS.....	35
5.2 Förenkling av handelssystemet	37
5.3 Kapacitetsökningar.....	40
5.4 Marknadsstabilitetsreserven och inrättande av en särskild reserv för tilldelning till nya deltagare och betydande produktionsökningar	41
5.5 Delegerade akter.....	43
5.6 Riktmärken för råjärn och skrotbaserad ståltillverkning.....	44
5.7 Främja användande av restgaser	46
5.8 Ambitionsnivå inom EU:s klimatpolitik och handelssystemets interaktion med andra styrmedel.	46
5.9 Länkning med andra handelssystem och utvidgning av handelssystemet.....	48
5.10 Handelssystemets koppling till den icke-handlande sektorn.....	50
5.11 Gratis tilldelning till elproducenter i medlemsstater med låg BNP per capita.....	50
5.12 Användande av auktionsintäkter	51
5.13 Utsläppsrätters giltighet	51
5.14 Luftfarten.....	51
5.15 Hantering av eventuellt negativa koldioxidutsläpp.....	52

1. Remissinstanser

Följande remissinstanser har svarat på remissen:

Kungliga Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA), Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys), Naturvårdsverket, Statens energimyndighet, Avfall Sverige, E-ON AB, Fores, Göteborg Energi AB, Hagainitiativet, Höganäs AB, Innovations- och kemiindustrierna (IKEM), Jernkontoret, Krafringen Energi AB, Lulekraft AB, Luossavaara-Kiirunavaara Aktiebolag (LKAB), Nordkalk AB, Preem AB, Skogsindustrierna, SSAB, SveMin, Svensk Energi, Svensk Fjärrvärme, Svenska Kalkföreningen, Svenska Petroleum & Biodrivmedel Institutet, Svenskt Näringsliv

Övriga yttranden har inkommit från:

Gelita AB, Outokumpu Stainless AB, Svensk Vindenergi

Följande remissinstanser har inte inkommit med svar:

Konjunkturinstitutet, BillerudKorsnäs AB, Boliden AB, Borealis AB, Cementa AB, Fortum AB, Greenpeace, Holmen Paper AB, IVL Svenska Miljöinstitutet, Jönköping Energi AB, Kubikenborg Aluminium AB, Mälarenergi AB, Naturskyddsföreningen, Skogen, Kemin, Gruvorna och Stålet (SKGS), St1 Refinery AB, Stockholm Environment Institute, Stora Enso AB, Svensk Torv, Svenska Bioenergiförening, Svenska Cellulosa Aktiebolaget (SCA), Svenskt Aluminium, Teknikföretagen, Vattenfall AB, Världsnaturfonden i Sverige (WWF), Värmevärden

2. Disposition

Remissammanställningen ser ut enligt följande. Under kapitel 3 finns samtliga remissinstansers övergripande synpunkter. Kapitel 4 behandlar kommissionens förslag för auktionering och gratis tilldelning av utsläpsrätter, revidering av riktmärken, kompensationsåtgärder för indirekta effekter och stabilitetsmekanismer. I kapitel 5 redovisas remissinstansernas synpunkter på specifika områden.

3. Övergripande kommentarer

3.1 Myndigheter

Naturvårdsverket anser att kommissionen borde ha övervägt en högre auktionsandel än 57 %. Kompensation för indirekta effekter bör hanteras på samma sätt i samtliga medlemsstater och det bör införas en nivåmetod för bedömning av risk för koldioxidläckage. Kommissionens förslag till delegerade akter kan endast accepteras om delegationen avgränsas och tydliggörs och i annat fall ersättas av genomförandeakter.

Energimyndigheten anser att övergång till ett utbrett system med delegerade akter riskerar att komplicera lagstiftningen och överblicken av handelssystemets regelverk. Energimyndigheten stödjer förslaget om att ännu oftare uppdatera gratis tilldelning gentemot produktionsnivåer men de praktiska processerna bör ses över. Energimyndigheten tillstyrker förslaget till ny definition för koldioxidläckage men effekter på industrin i form av vilka branscher som kan komma att ingå på koldioxidläckagelistan bör undersökas vidare.

Tillväxtanalys tillstyrker förslagen rörande revidering av handelsdirektivet med undantag för förslaget till innovationsfondens omfattning. Stödet bör även kunna utgå till demonstrationsprojekt med elektrolys och vätgas för grundprocesserna i den energiintensiva basindustrin.

3.2 Akademier och tankesmedjor

Kungliga Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA) har inga större invändningar mot kommissionens förslag. Frågan om hantering av indirekta koldioxidkostnader av stor betydelse för Sverige. Sverige bör därför arbeta för en harmonisering av regler för att hantera indirekta effekter inom hela EU. IVA lämnar specifika kommentarer gällande tilldelning, mekanismerna för gratis tilldelning, hantering av risken för koldioxidläckage, kompensation för indirekta koldioxidkostnader samt innovationsstöd.

Fores motsätter sig kommissionens förslag om att ta 250 miljoner utsläppsrätter från marknadsstabilitetsreserven för att inrätta en reserv för nya deltagare och produktionsökningar. Utsläppsrätter till fonder bör fortsättningsvis tas av respektive handelsperiodens utsläppsrätter. Listan över sektorer som anses vara utsatta för koldioxidläckage bör uppdateras så att de verksamheter som är allra mest utsatta vid ett högre

utsläppsrättspris får en större andel gratis tilldelning. Medlemsländerna bör fortsättningsvis besluta om kompensation för indirekta effekter.

3.3 Branschorganisationer, föreningar och verksamhetsutövare

Avfall Sverige menar att Sverige tolkar bilaga I till handelsdirektivet fel när man fortsatt väljer att inkludera förbränning av kommunalt avfall. Rättsläget i Sverige behöver återställas och få samma innebörd som inom resten av EU i stort där avfallsförbränningsanläggningar inte omfattas av EU:s handelssystem.

E-ON AB är positiva till förslaget om att den linjära minskningsfaktorn ökas till 2,2 % från och med 2021 och stöder förslaget att fastställa den andel utsläppsrätter som ska auktioneras ut. Eventuell hantering av handelssystemets indirekta effekter bör harmoniseras för hela EU. Kommissionens förslag för att upprätta en reserv för tilldelning till nya deltagare och betydande produktionsökningar med 250 miljoner från marknadsstabilitetsreserven och ytterligare icke-tilldelade utsläppsrätter motverkar de nyligen vidtagna åtgärder för att minska överskottet av utsläppsrätter på marknaden.

Gelita AB poängterar att gelatinindustrin är en energiintensiv industri och är klassad som "andra kemiska produkter" under nuvarande bestämmelser om koldioxidläckage. Gelita avslår förslaget om en differentierad modell för gratis tilldelning (s.k. *tiered approach*).

Göteborg Energi AB stödjer förslaget att revidera den årliga minskningsfaktorn till 2,2 % per år. Det är en nödvändig ambitionshöjning för att EU:s långsiktiga mål ska uppnås. Fjärrvärmeanläggningar med en installerad effekt på mindre än 20 MW ska inte vara med i handelssystemet och bör i stället omfattas av den svenska koldioxidskatten.

Hagainitiativet förordar en större årlig minskning av utsläppstaket än 2,2 % som kommissionen föreslår. En ökad andel auktionering som är högre än 57 % vore välkommen. För att principen om att förorenaren betalar ska gälla fullt ut måste pris sättas på samtliga utsläpp. Det är också väsentligt att marknadsstabilitetsreservens funktion hålls intakt och att inga utsläppsrätter förs över till andra fonder.

Höganäs AB poängterar att tilldelning bör baseras på faktiskt produktion genom ett dynamiskt förfarande varje år istället för tilldelningsperioder. Andelen auktionering bör inte heller låsas fast.

Riktmärken ska vara nåbara och baseras på faktiska prestanda hos de bästa deltagarna. Gratis tilldelning för konkurrensutsatta sektorer enligt s.k. fallback-riktmärken måste beskrivas närmare och bör som hittills utgå ifrån 97 % av historiska utsläppsnivåer, naturgas som bästa bränsle och ett realistiskt värmeriktmärke. Ett obligatoriskt, harmoniserat system på EU-nivå för att hantera indirekta effekter ska införas.

Innovations- och kemiindustrierna (IKEM) ser kritiskt på förslaget för en fast andel auktionering eftersom det kan förhindra att tilldelning kan ske fullt ut för de bästa företagen i varje sektor. EU ETS bör reformeras så att den mest klimateffektiva energiintensiva industrin inom varje sektor kan räkna med full kompensation för de direkta och indirekta kostnadseffekter som följer av EU ETS. IKEM avstyrker förslaget om en årlig sänkning av riktmärken eftersom den inte bygger på verklig teknisk utveckling eller faktiska data. Ett obligatoriskt, harmoniserat system på EU-nivå för att hantera indirekta effekter ska införas.

Jernkontoret anser att begränsningen av gratis tilldelning ska tas bort. Det skulle möjliggöra en flexibel tilldelning som kan anpassas till konjunkturen. Riktmärkena ska sättas utifrån verkliga data och en uppdatering kan ske inför varje handelsperiod. En årlig nedskrivning av riktmärkena är fullständigt orimligt och bör inte införas. Tilldelningen ska ske årsvis baserat på faktisk produktionsnivå. Obligatorisk och harmoniserad kompensation på EU-nivå för handelssystemets påverkan på elpriset ska ges till konkurrensutsatt industri.

Kraftringen Energi AB anser att auktionering av utsläppsrätter ska vara huvudtilldelningsprincip och menar därför att andelen auktionerade utsläppsrätter på sikt bör öka ytterligare. Kraftringen poängterar att energiföretag i andra länder tidigare har fått tilldelning men inte i Sverige. Det är viktigt att svenska energiföretag inte missgynnas gentemot andra.

Lulekraft AB anser att en fast faktor inte ska fastställas för andelen utsläppsrätter som auktioneras ut. Det är positivt för handelssystemets trovärdighet och dess syfte att tilldelningen till anläggningarna justeras med tätare intervall. Anläggningar som endast är i drift periodvis ska undantas från reglerna om årlig justering av tilldelningen enligt förslaget om signifikanta produktionsförändringar. En revidering av riktmärken ska fastställas baserat på verkliga uppgifter från de 10 % bästa anläggningarna inom respektive sektor och inte på en på förhand bestämd siffra. Kompensation för indirekta effekter ska vara harmoniserad och obligatorisk.

Luossavaara-Kiirunavaara Aktiebolag (LKAB) anser att andelen auktionerade utsläppsrätter bör variera i linje med en dynamisk tilldelning av utsläppsrätter. En fortsatt gratis tilldelning av utsläppsrätter tillsammans med nödvändiga investeringar behövs för att klara EU:s och Sveriges långsiktiga klimatmål. Det är viktigt att industriföretagen kompenseras på ett obligatoriskt, likvärdigt sätt för indirekta effekter av handelssystemet. Riktmärken ska uppdateras en gång innan nästa handelsperiod börjar. Handelssystemet bör gynna företag som gjort förbättringar och investeringar i ny teknik.

Nordkalk AB betonar att kalk som en av de mest CO₂-intensiva produkter som omfattas av potentiellt koldioxidläckage, speciellt till EU:s grannländer. Kalkindustrins konkurrensutsatthet är motivering för att få 100 % gratis tilldelning enligt relevant riktmärke. Kalkindustrins processemissioner, som kommer från råmaterialet kalksten, bör beaktas i det reviderade direktivet. Riktmärken ska vara realistiska och baserade på datainsamling från företag i EU.

Outokumpu Stainless AB menar att begränsningen av gratis tilldelning bör tas bort. Detta skulle möjliggöra en flexibel tilldelning som kan anpassas till konjunkturen. Det behövs en fullständig kompensation för utsläppshandelns påverkan på elpriser för den konkurrensutsatta industrin. Riktmärken ska sättas utifrån verkliga data och en uppdatering kan ske inför varje period. En årlig nedskrivning av riktmärken är fullständigt omrimlig.

Preem AB motsätter sig kommissionens förslag till en fast andel auktionering. Effektiva företag bör inte missgynnas på grund av en begränsad andel gratis tilldelning. Riktmärken bör revideras baserat på faktiskt uppmätta produktriktmärken och inte schabloniserad effektivitetsökning. Kompensation för indirekt effekt på elpris ska göras på en EU-övergripande nivå och inte beslutas av varje enskild medlemsstat. Tröskelvärden för att få ta del av ny tilldelning vid investering i ny produktionskapacitet bör minskas.

Skogsindustrierna anser att begränsningen av gratis tilldelning ska tas bort. Metoden för uppdatering av produktionsdata är väl avvägd. Översynen av riktmärken är pragmatisk men vissa detaljer behöver förtydligas. Medlemsstaterna ska vara skyldiga att kompensera den konkurrensutsatta industrin för indirekta koldioxidkostnader och att detta ske på ett harmoniserat sätt. Innovations- och moderniseringsfonder ska öronmärkas för elintensiv industri.

SSAB anser att begränsningen av gratis tilldelning ska tas bort. Det skulle möjliggöra en flexibel tilldelning som kan anpassas till konjunkturen. Riktmärkena ska sättas utifrån verkliga data och en uppdatering kan ske inför varje handelsperiod. En årlig nedskrivning av riktmärkena är fullständigt orimligt och bör inte införas. Tilldelningen ska ske årsvis baserat på faktisk produktionsnivå. Obligatorisk och harmoniserad kompensation på EU-nivå för handelssystemets påverkan på elpriset ska ges till konkurrensutsatt industri.

SveMin förordar en dynamisk tilldelning som baseras på föregående års produktionsdata. Detta skulle innebära att effekterna av konjunktursvängningar pareras med ett varierande tak för gratis tilldelning samtidigt som andelen utsläppsrätter skulle variera. Det är viktigt att industriföretagen kompenseras på ett obligatoriskt, likvärdigt sätt för indirekta effekter av handelssystemet. Riktmärken ska uppdateras en gång innan den aktuella handelsperioden börjas.

Svensk Energi stödjer att andelen auktionerade utsläppsrätter inom handelssystemet inte ska minska och därmed stödjer att andelen utsläppsrätter som ska auktioneras under perioden fixeras. EU-gemensam kompensation till elintensiv industri för indirekta effekter bör införas. Innovations- och moderniseringsfonderna kommer att ge ett inflöde av utsläppsrätter till marknaden genom auktionering. Auktioneringen bör planeras så att endast en mindre del utsläppsrätter auktioneras ut i början av perioden, med hänsyn till att det redan råder ett kraftigt överskott på utsläppsrätter på marknaden. Det är kontraproduktivt att ta 250 miljoner utsläppsrätter från den marknadsstabilitetsreserven för att inrätta en reserv för nya deltagare i systemet.

Svensk Fjärrvärme anser att regelverket för avfallsförbränningsanläggningar måste ses över så samma regler gäller för hela EU. Avfallsförbränningsanläggningar bör ej ingå i handelssystemet. Det bör utredas om små värmepannor kan undantas från EU ETS på grund av bl.a. den stora administrativa bördan som handelssystemet medför.

Svensk Vindenergi stödjer förslaget om att höja den årliga utsläppsminskningfaktorn till 2,2 % per år för att säkerställa uppfyllelse av EU:s långsiktiga mål. Inga utsläppsrätter bör tas från marknadsstabilitetsreserven. Det är positivt att innovationsfonden fortsätter NER300-programmets arbete med att finansiera och möjliggöra att innovationer kan röra sig mot kommersialisering. För att

solidaritetsmekanismen och moderniseringsfonden ska kunna få önskad effekt är det viktigt att de omfattas av rätt styrning.

Svenska Kalkföreningen menar att kalkindustrins konkurrensutsatthet är motivering för att få 100 % gratis tilldelning enligt relevant riktmärke. Kalkindustrins processemissioner bör beaktas i det reviderade direktivet. Riktmärken ska vara realistiska och baserade på datainsamling från företag verksamma i EU.

Svenska Petroleum & Biodrivmedel Institutet (SPBI) menar att en viktig utgångspunkt för gratis tilldelning är att de mest effektiva inom varje konkurrensutsatt sektor får 100 % tilldelning upp till riktmärkesnivån. Kompensation för indirekta kostnader måste vara harmoniserad inom hela EU och gälla för alla sektorer som är utsatta för koldioxidläckage. Det bör genomföras en noggrann genomgång av det nuvarande systemet för riktmärken baserat på åren 2013-2017 som sedan ska gälla för hela perioden fram till 2030. Nuvarande regelverk har höga trösklar för kapacitetsökningar. Dessa tröskelvärden är för höga och kan leda fel och till och med hindra utvecklingen mot t.ex. förnybar produktion inom ett raffinaderi eller för att möta nya krav på bränslen.

Svenskt Näringsliv motsätter sig en fast fördelning mellan auktionering och gratis tilldelning av utsläppsrätter. Utgångspunkten måste vara att de bästa anläggningar i varje sektor ska få full tilldelning. Det finns 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. Kompensation för indirekta effekter ska vara obligatoriskt och hanteras på EU-nivå. Riktmärken måste vara tekniskt möjliga att uppnå och är satta på en sådan nivå som gör att de bästa i branschen får full tilldelning.

4. Synpunkter på förslagets innehåll

4.1 Kommissionens förslag till en fast andel auktionering

I enlighet med vägledning från Europeiska rådets beslut från oktober 2014 om att andelen auktionerade utsläppsrätter i systemet inte ska minska, föreslår kommissionen en fast andel auktionering på 57 %.

E.ON stödjer förslaget att fastställa den andel utsläppsrätter som ska auktioneras ut i handelssystemet och anser att andelen auktionerade utsläppsrätter på sikt bör öka. Ambitionen måste vara på sikt att införa auktionering som tilldelningsmetod för alla sektorer.

Fores anser att det bör förtydligas att målet på lång sikt ska vara att 100 % av utsläppsrätterna ska auktioneras ut. Full auktionering bidrar inte minst till att stärka allmänhetens förtroende för systemet. Därtill bör man i sammanhanget ta i beaktande den utveckling där allt fler länder och regioner beslutat om att införa utsläppsmarknader.

Hagainitiativet välkomnar vidare steg mot ett handelssystem med 100 % auktionering av utsläppsrätter. En ökad andel auktionering som är högre än 57 % vore välkommen. För att principen om att förorenaren betalar ska gälla fullt ut måste pris sättas på samtliga utsläpp.

Högänas anser att det inte bör finnas en fast andel av utsläppsrätter till auktionering. En fast andel auktionering tar inte hänsyn till skillnaderna mellan olika sektorer i handelssystemet. En fast andel auktionering begränsar andelen gratis tilldelning vilket vidare begränsar möjligheterna att skydda konkurrensutsatt industri. Dessutom riskerar man att den tvärspektoriella korrektionsfaktorn måste tillämpas även framöver. Det innebär i sin tur att inte ens de effektivaste industrierna inom handelssystemet kan få tillräcklig kompensation och produktion riskerar att hamna utanför EU utan utsläppsminskningar. En fast andel auktionering försvagar incitamenten för övriga sektorer att sänka sina utsläpp. Möjligheterna att både kompensera sig prismässigt och vidta tekniska åtgärder är betydligt större i icke-konkurrensutsatta sektorer. Konsekvenserna av variation i antal utsläppsrätter som auktioneras ger därmed snarast ett ökat incitament att vidta åtgärder.

IKEM ser kritiskt på förslaget för en fast andel auktionering eftersom det kan förhindra att tilldelning kan ske fullt ut för de bästa företagen i varje sektor. Förslaget behöver ändras så att fördelningen mellan

auktionering och gratis tilldelning utgår från behovet av tilldelning till industrin. Skulle kommissionens förslag på fördelningen mellan andelen auktionering och gratis tilldelning antas, finns en lösning för att undvika bestraffning av industrin upp till den nivå som motsvarar de 10 % bästa i sina sektorer. Denna lösning bygger på en dynamisk användning av marknadsstabilitetsreserven från vilken utsläppsrätter kan hämtas för att fullt ut tilldela industri upp till den nivå som utgör de 10 % bästa i varje sektor.

IVA menar att fasta andelar mellan auktionering och gratis tilldelning över hela handelsperioden kan göra systemet statiskt och mindre flexibelt. Fördelningen tar inte heller hänsyn till om utvecklingen går fortare i den ena sektorn än den andra. Den flexibilitet som behövs för att hantera tekniska landvinningar eller konjunktursvängningar samt möjliggöra tillväxt i koldioxideffektiv industri försvåras därför.

Jernkontoret och SSAB betonar att Europeiska rådets beslut från oktober 2014 gör tydligt att de mest effektiva anläggningarna inte ska behöva bära otillbörliga koldioxidkostnader som leder till koldioxidläckage. Den föreslagna fördelningen mellan auktionering och gratis tilldelning innebär en begränsning av gratis tilldelning. När gratis tilldelning begränsas kan inte de mest effektiva anläggningarna i de sektorer som är utsatta för internationell konkurrens få 100 % tilldelning.

Kommissionens förslag till en fast andel auktionering bygger på hur fördelningen av utsläpp såg ut 2005-2007 från de sektorer som omfattas av auktionering (främst kraftsektorn) och de sektorer som omfattas av gratis tilldelning (främst processindustrin). Att fördelningen av utsläppen mellan kraftsektorn och processindustrin skulle vara konstant ända till 2030 är enligt Jernkontoret och SSAB märkligt med tanke på att kraftsektorn har framförallt tekniska möjligheter att åtgärda sina utsläpp. I EU:s 2050-färdplan är det tydligt att kraftsektorn förväntas ha en mycket snabbare minskning av utsläppen än övrig industri. Att kommissionen låser fast fördelningen innebär att utsläppen förväntas minska i samma takt i båda sektorerna. Detta låser flexibiliteten för gratis tilldelning och riskerar också att begränsa incitamentet för kraftsektorns omställning.

På uppdrag av bl.a. Jernkontoret har Ecofys gjort beräkningar av kostnader för europeisk stålindustri utifrån kommissionens förslag. Beräkningar med några olika scenarier ger en total kostnad (för både direkta och indirekta kostnader) för hela perioden på 34 miljarder euro. För svensk stålindustri ger motsvarande beräkning en kostnad på 0,9

miljarder euro för perioden. Det motsvarar ca 10 % av lönekostnaden för svensk stålindustri baserat på 2014 års data.

Begränsningen av gratis tilldelning ska därför tas bort. Det skulle möjliggöra en flexibel tilldelning som kan anpassas till konjunkturen. Om det överhuvudtaget ska finnas ett tak för gratis tilldelning så bör fördelningen ses över för att skapa utrymme för en mer variabel gratis tilldelning. Det är också möjligt att nyttja de icke tilldelade utsläppsrätterna från tidigare handelsperioder för att justera volymen för gratis tilldelning.

Kraftringen anser att auktionering av utsläppsrätter ska vara huvudtilldelningsprincip och menar därför att andelen auktionerade utsläppsrätter på sikt bör öka ytterligare.

LKAB anser att andelen auktionerade utsläppsrätter bör variera i linje med en dynamisk tilldelning av utsläppsrätter så att det totala utsläppsmålet för hela perioden nås.

LuleKraft anser att en fast andel auktionering inte ska fastställas. Enligt LuleKrafts tolkning av Europeiska rådets slutsatser från oktober 2014 ska utsläppsrätter först fördelas enligt regler för gratis tilldelning samt fördelas till forskning och modernisering. Därefter ska resterande utsläppsrätter fördelas för auktionering.

Naturvårdsverket anser att kommissionen borde ha övervägt en ökning av auktionsandelen. Naturvårdsverkets uppfattning är att gratis tilldelning på sikt bör fasas ut och att detta bör återspeglas i direktivet. Kommissionen bör inte frångå målet om full auktionering av utsläppsrätter till de sektorer som inte bedöms löpa risk för koldioxidläckage. Full auktionering skulle säkerställa ett högre framtida pris på utsläppsrätter. För att framtida långsiktiga klimatmål ska kunna nås är det viktigt med ett koldioxidpris som på kort och medellång sikt ger incitament till utsläppsminskningar och stimulerar till investeringar i utsläppssnål teknik.

Preem stödjer inte förslaget om att bestämma en fast andel auktionering eftersom det sätter en begränsning av andelen gratis tilldelning.

Skogsindustrierna anser att den föreslagna begränsningen av gratis tilldelning bör tas bort, eftersom den kan hämma framtida investeringar inom massa- och pappersindustrin. Det totala antalet utsläppsrätter i handelssystemet minskar årligen och begränsningen av gratis tilldelning kommer över tid att kunna bli ett växande problem. Genom att sätta ett

tak på gratis tilldelning kommer kommissionen så småningom att behöva använda sig av korrektionsfaktorer. Dessa korrektionsfaktorer är mycket orättvisa, eftersom de tar bort allokering med samma neddragning för alla.

Vidare anser Skogsindustrierna att kommissionens förslag strider med rådslutsatserna från oktober 2014. Skogsindustriernas tolkning av rådslutsatserna är att gratis tilldelning ska göras först. Därefter ska ramarna för fördelning mellan länder och för forskning och modernisering adresseras. Slutligen ska de utsläppsrätter som kvarstår fördelas till medlemsstaterna för auktionering.

Svensk Energi stödjer att andelen auktionerade utsläppsrätter inom systemet inte ska minska och därmed stödjer att andelen utsläppsrätter som ska auktioneras under perioden fixeras. Andelen auktionerade utsläppsrätter bör på sikt öka. Att auktionera utsläppsrätter i en så kallad primärmarknad har ett egensyfte i att det skapar tydliga prissignaler.

Svenskt Näringsliv anser att den föreslagna fasta fördelningen mellan auktionering och gratis tilldelning inte är önskvärd. En viktig utgångspunkt för tilldelning måste vara att de bästa i varje sektor ska få full tilldelning. Andelen gratis tilldelning i kommissionens förslag 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. En fast andel auktionering riskerar också därtill handelssystemet blir statiskt och mindre flexibelt. En fast fördelning tar inte 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.

Dessutom anser Svenskt Näringsliv att Kommissionen har tolkat Europeiska rådets slutsatser från oktober 2014 på ett inkorrekt sätt. Svenskt Näringsliv anser att rådsslutsatserna är tydliga att skyddet mot koldioxidläckage genom gratis tilldelning inklusive hantering av de indirekta effekterna ska hanteras först innan andelen auktionering beräknas.

4.2 Gratis tilldelning av utsläppsrätter

Sektorer som bedöms vara utsatta för störst risk för utlokalisering av produktionen utanför EU (koldioxidläckage) kommer att fortsätta att få en högre tilldelning än sektorer som har möjlighet att överföra kostnader i

produktpriser. Kommissionen föreslår en reviderad metod för att identifiera sektorer som är utsatta för en avsevärd risk för koldioxidläckage baserat på utsläpps- och handelsintensitet. Sektorer som anses vara utsatta för avsevärd risk för koldioxidläckage föreslås få 100 % gratis tilldelning upp till riktmärket och sektorer som inte anses vara utsatta får tilldelning upp till 30 % av riktmärket.

Energimyndigheten stödjer förslaget om att ännu oftare uppdatera gratis tilldelning gentemot produktionsnivåer men betonar att de praktiska processerna bör ses över. Energimyndighetens erfarenhet är att när utökad möjlighet till justerad tilldelning gavs i den tredje handelsperioden så drabbades verksamhetsutövarna vid ändrade produktionsnivåer i stor utsträckning negativt eftersom den nya tilldelningen dröjde. Tilldelning görs i vanliga fall i februari men då tilldelningen skulle justeras 2015 genomfördes den justerade tilldelningen till stor del först i november samma år. Eftersom EU ETS ska stimulera till handel med utsläppsrätter har det rimligtvis en negativ effekt när ca 150 anläggningar får vänta upp till 9 månader på årets tilldelning. Man bör arbeta för att formulera en strukturerad process i direktivet som hjälper både myndigheter och verksamhetsutövarna.

Energimyndigheten tillstyrker förslaget till ny definition men effekter på industrin i form av vilka branscher som kan komma att ingå på koldioxidläckagelistan bör undersökas vidare. Den nya definitionen är tydligare kopplad till de två faktorer som i grunden påverkar risken för (direkt) koldioxidläckage; internationell konkurrens-/handelsintensitet och koldioxidintensitet. Dessutom använder den nya definitionen tydligare begrepp som t.ex. ingår i den europeiska/nationella statistiken och där definierats av Eurostat. Det gör beräkningen av den nya definitionen mindre känslig för antaganden såsom vilka priser som ska användas vid beräkning av direkta och indirekta kostnader.

Energimyndigheten noterar att det inte utretts tydligt vilka effekter den nya definitionen kommer att få för koldioxidläckagelistan. I Kommissionens konsekvensanalys diskuteras ett mer fokuserat angreppssätt för att differentiera så att färre branscher klassificeras som utsatta för risk för koldioxidläckage. Den nya definitionen är enligt Energimyndigheten mer målinriktad och fokuserar enbart på branscher som har hög koldioxidintensitet i sina direkta utsläpp. Den gamla definitionen tog däremot hänsyn till både direkta och indirekta kostnader. Det innebär att t.ex. branscher som är elintensiva men med lägre direkta utsläpp kan få svårare att kvala in på koldioxidläckagelistan och därmed inte längre få full gratis tilldelning.

Energimyndigheten har gjort en preliminär beräkning med nationell data på 2 siffrig SNI-kod som tyder på att färre branscher klassificeras som utsatta för risk till koldioxidläckage. I den enkla beräkningen får 4 branscher över 0,2 tröskelvärdet. Energimyndighetens preliminära beräkningar ger en indikation på att färre branscher troligen kommer att bedömas som utsatta för risk för koldioxidläckage och därmed till full gratis tilldelning. Samtidigt betonar Energimyndigheten att de preliminära beräkningarna bör tolkas varsamt eftersom den slutliga beräkningen av den nya definitionen ska ske på europeisk nivå och på 4-siffrig SNI.

Enligt Energimyndigheten är en mer stramad koldioxidläckagelista inte i sig inte negativ utan ett naturligt steg i en åtstramning av EU ETS där gratis tilldelning framförallt ska gå till anläggningar med stor risk för koldioxidläckage. Men det är lämpligt att utreda effekterna av den nya definitionen för att se vilka branscher som kan komma att ingå på koldioxidläckagelistan. Energimyndigheten understryker att konsekvenserna för de branscher som är elintensiva och som inte kvalificerar sig för koldioxidläckagelistan kan behöva analyseras ihop med förändringen i artikeln om indirekta kostnader.

E.On anser att det är nödvändigt att även fortsättningsvis tilldela gratis utsläppsrätter till industrisektorer som är utsatta för verklig risk för koldioxidläckage. Det är dock rimligt att i högre grad avgränsa tilldelningen till de sektorer som tydligt är exponerade för risken för koldioxidläckage.

Fores bedömer att koldioxidläckagelistan bör uppdateras så att de verksamheter som är allra mest utsatta vid ett högre utsläppspris får en större andel gratis tilldelning. Gratis tilldelning bör betraktas som ett stöd åt industrier som är utsatta för internationell konkurrens. Så länge EU har ett högre koldioxidpris än sina konkurrenter är en grad av gratis tilldelning rimlig. Utfallet av COP21 i Paris i december 2015 och utvecklingen av prismekanismer i bl.a. USA och Kina viktiga faktorer. Visar det sig att andra länder vidtagit åtgärder som kan jämföras med de europeiska bör gratis tilldelningen avvecklas.

Gelita AB poängterar att gelatinindustrin är en energiintensiv industri och är klassad som "andra kemiska produkter" under nuvarande bestämmelser om koldioxidläckage. Gelita avslår förslaget om en differentierad modell för gratis tilldelning (s.k. *tiered approach*). Under en *tiered approach* bedöms "andra kemiska produkter" som gelatinindustrin att vara en låg riskindustri för koldioxidläckage. Detta skulle innebära stora konsekvenser för gelatinindustrins gratis

tilldelning. Används en *tiered approach* anser Gelita att kriterier bör appliceras på en delsektor nivå och inte på en industrinivå.

Hagainitiativet stödjer förslaget om att minska antalet sektorer på koldioxidläckagelistan. Enbart de sektorer med verifierad hög risk för koldioxidläckage ska finnas på listan. En mer riktad ansats v.g. bedömning av risken för koldioxidläckage stödjer genomförandet av principen om att förorenaren betalar.

Höganäs AB anser att det är problematiskt med gratis tilldelning som baseras på historiska produktionsnivåer och hindrar produktionsökningar för konkurrensutsatta sektorer. En dynamisk tilldelning som baseras på faktisk produktion skulle vara ett mer effektivt sätt att tilldela utsläppsrätter. Dynamisk tilldelning skulle följa konjunkturs- och produktionsvängningar vilket skulle undvika både över- och undertilldelning.

IKEM anser att EU ETS bör reformeras så att den mest klimateffektiva energiintensiva industrin inom varje sektor kan räkna med full kompensation för de direkta och indirekta kostnadseffekter som följer av EU ETS. Handelssystemets syfte ska inte vara att åstadkomma en produktionsbegränsning inom industrin. Det finns inga skäl att eliminera möjligheten för företag som omfattas av utsläppshandelssystemet att få fortsatt tilldelning av utsläppsrätter. Vidare avstyrker IKEM begränsningen i möjligheten att ta hänsyn till faktorer som på kvalitativ grund kan visa på en risk för koldioxidläckage.

IVA menar att förslaget till översyn av koldioxidläckagelistan bör hanteras varsamt när man tittar på konkurrenskraften inom svensk och europeisk industri. Kommissionens förslag innebär dock ingen större förändring för svensk industri. Kommissionen och rådet bör klargöra hur de för avsikt att hantera en förändrad situation v.g. risken för koldioxidläckage till följd av utfallet av COP 21 i Paris och införandet av utsläppshandelssystem i andra delar av världen. Ett bra och heltäckande mått på konkurrensutsatthet saknas, vilket riskerar att leda till att en del sektorer kan felaktigt pekats ut som mindre utsatta för risk för koldioxidläckage.

V.g. en *tiered approach* noterar IVA 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 under en *tiered approach* att dessa branscher straffas, vilket blir kontraproduktivt.

Jernkontoret och SSAB betonar att de mest effektiva anläggningarna ska kunna öka sin produktion och växa. För att hantera detta måste gratis tilldelning kunna variera med konjunkturen. Den bästa lösningen skulle vara en årlig tilldelning på faktiska produktionsnivåer.

Bedömningen av risken för koldioxidläckage handlar alltså om att bedöma industrins konkurrensutsatthet. Det finns dock inget optimalt kriterium för detta. De kriterier som föreslås för att bedöma koldioxidläckage ger en förenklad och generaliserad bild av företagets konkurrensutsatthet. Någon ytterligare begränsning av sektorer som ingår i koldioxidläckagelistan kan inte motiveras av att konkurrenssituationen blivit lättare. En *tiered approach* löser inte problemet med att den totala gratis tilldelningen är för liten.

Kommissionens förslag att handelsperioden ska delas upp i två tilldelningsperioder om 5 år med olika basår ska betraktas som ett framsteg i begränsad omfattning. Det är fortfarande en lång eftersläpning som begränsar möjligheterna till ökad produktion. Det behövs också mer information om exakt hur produktionsökningar ska hanteras.

Kraftringen poängterar att energiföretag i andra länder tidigare har fått tilldelning men inte i Sverige. Det är viktigt att svenska energiföretag inte missgynnas gentemot andra. Det bör heller inte ske någon snedfördelning i tilldelningen mellan industriföretag och energiföretag. Tidigare har industriföretag gynnats framför energiföretag.

LKAB föredrar en dynamisk tilldelning som baseras på föregående års produktionsdata. Detta skulle innebära att effekterna av konjunktursvängningar pareras med ett varierande tak för gratis tilldelning samtidigt som andelen utsläppsrätter skulle variera.

Antas Kommissionens förslag till gratis tilldelning bör historiska data från perioden 2013-2017 användas för hela handelsperioden – och inte en uppdelning i två perioder. Tilldelningen till den konkurrensutsatta industrin bör ske efter riktmärkesprincipen och vid behov. Tilldelningen bör också anpassas årligen mot signifikanta produktionsökningar. LKAB avstryker förslaget om en *tiered approach*.

LuleKraft anser att en förändring av definitionen för koldioxidläckage inte är motiverad. Detta är med anledning av att konkurrenssituationen för konkurrensutsatta sektorer är oförändrad än när listan togs inför den nuvarande handelsperioden. LuleKraft ser positivt på att tilldelningen till anläggningarna justeras med tätare intervall. Anläggningar som endast är

i drift periodvis bör undantas från reglerna om årlig justering av tilldelningen enligt förslaget om signifikanta produktionsförändringar. Ett år kan dessa anläggningar ha en mycket hög produktionsnivå och andra året en låg, näst intill obefintlig produktionsnivå.

I den nuvarande handelsperioden drabbas dessa spets- och reservanläggningar av en omotiverad minskning och återhämtning av tilldelningen på grund av reglerna för delvis stängning. Tilldelning till dessa anläggningar bör därför endast baseras på de föreslagna femåriga referensperioderna. Med en femårig referensperiod kommer tilldelningen motsvara anläggningens genomsnittliga årliga aktivitetsnivå.

Naturvårdsverket anser att det är positivt att kommissionen föreslår att singelkriterier för bedömning av koldioxidläckage tas bort, till förmån för ett kombinerat kriterium (utsläppsintensitet och handelsintensitet). På detta sätt krävs bevis både för att handelsystemet leder till ökade kostnader (utsläppsintensitet) och för att dessa kostnader är svåra att överföra på kund (handelsintensitet). Kommissionen har dock inte på ett tydligt och transparent sätt redovisat hur man kommit fram till de exakta nivåerna för kriterierna – 0,2 för kvantitativ bedömning och 0,18 för kvalitativ bedömning. De kvalitativa kriterierna bör strykas i direktivet. Om kvalitativa kriterier ska vara kvar bör de vara så precisa att godtyckliga bedömningar undviks. De föreslagna kriterierna riskerar att leda till att alltför många sektorer hamnar på koldioxidläckagelistan.

Naturvårdsverket anser också att det är orimligt att beräkningarna utgår från ett utsläppsrättspris på 30 euro. Detta är ett pris som ligger långt från den verkliga prisutvecklingen på utsläppsrätter som hittills skett. I kommissionens konsekvensbedömning från 2014, där koldioxidläckagelistan för perioden 2015-2019 skulle utvärderas, angav kommissionen att ett pris på 16,5 euro vilket vore rimligt att använda i beräkningarna. Naturvårdsverket saknar en analys av effekten på utsläppsrättspriset av de sammanlagda direktivsrevideringar som föreslås. En sådan analys behövs för att kunna bedöma vilken prisnivå som är rimlig att använda i beräkningarna av koldioxidläckage.

Naturvårdsverket delar kommissionens uppfattning att den tvärspektoriella korrektionsfaktorn för gratis tilldelning bör undvikas. Det är dock svårt att bedöma om den samlade effekten av de föreslagna åtgärderna garanterar att en korrektionsfaktor inte kommer att behövas.

Tilldelningen ska bättre anpassas efter ändrade produktionsnivåer och kommer att ske i fortsättningen i femårsperioder. Naturvårdsverket har svårt att ta ställning till om detta är det effektivaste sättet att anpassa

tilldelningen till produktionen, redan nu sker ju viss anpassning till produktionen enligt CIMS. Den administrativa bördan för verksamhetsutövarna och för Naturvårdsverket som ansvarig myndighet blir naturligtvis större om tilldelning ska ske vid två tillfällen under handelsperioden istället för bara vid ett tillfälle. Hur stor den totala administrativa bördan blir är det dock för närvarande svårt att bedöma, eftersom det är oklart om det även under nästa handelsperiod kommer att ske årlig justering av tilldelningen på grund av minskad kapacitet och produktion. En kortare tilldelningsperiod skulle dock eventuellt kunna minska behovet av årliga justeringar.

Naturvårdsverket förordar att någon form av nivåmetod används för att göra det möjligt att ta hänsyn till att risken för koldioxidläckage ser olika ut i olika sektorer. I ett nivåbaserat system bedöms sektorernas relativa risk för koldioxidläckage. Endast de sektorer som klassas som utsatta för hög risk skulle med detta system få tilldelning motsvarande hela riktmärket. Kommissionen diskuterar en sådan metod i konsekvensbedömningen men har valt att inte ta med den i direktivförslaget. En nackdel med införandet av ett nivåsystem är att det riskerar att öka den administrativa bördan i systemet, vilket det bör tas hänsyn till i utformningen av regelverket.

Nordkalk och Svenska Kalkföreningen betonar att kalk är en av de mest CO₂-intensiva produkter som omfattas av potentiellt koldioxidläckage, speciellt till EU:s grannländer. Kalkindustrins konkurrensutsatthet är motivering för att få 100 % gratis tilldelning enligt relevant riktmärke. Detta innebär också att ingen justering av nivån för gratis tilldelning görs för de bästa aktörerna genom en tvärsektorieell korrektionsfaktor. Dessutom bör en reserv inrättas som kan möjliggöra ekonomisk tillväxt. Tilldelningen bör också anpassas enligt verkliga produktionsnivåer. Produktionens basnivå bör sättas vid ett tillfälle, men tilldelningen bör anpassas årligen mot signifikanta produktionsförändringar. Tilldelning för betydande produktionsökningar och nya anläggningar bör också garanteras.

Kalkindustrins processemissioner, som kommer från råmaterialet kalksten, bör beaktas i det reviderade direktivet. Dessa processemissioner är oundvikliga på grund av råmaterialets inneboende egenskaper och utgör en s.k. fysikalisk begränsning för utsläppsminskningar. Den enda möjliga åtgärden att minska dessa utsläpp är geologisk lagring av koldioxid (CCS).

Outokumpu Stainless AB menar att begränsningen av gratis tilldelning bör tas bort. Detta skulle möjliggöra en flexibel tilldelning som kan

anpassas till konjunkturen. Ska gratis tilldelning begränsas så bör fördelningen mellan auktionering och gratis tilldelning ses över för att skapa utrymme för en mer variabel gratis tilldelning. Utsläppsrätter bör tilldelas årligen på faktiska produktionsnivåer för att bättre följa konjunkturs- och produktionsförändringar. Kommissionens förslag till koldioxidläckage-kriterier kan vara acceptabelt med det bör också finnas en möjlighet till kvalitativ bedömning. En *tiered approach* skulle ställa sektorer mot varandra och löser problemet med att den totala tilldelningen är för liten.

Preem menar att den europeiska raffinaderisektorn är i grunden en del av global marknad. Sektorns konkurrenskraft sätts utifrån vem som med störst kostnadseffektivitet kan raffinera råmaterial till transport- och energibränslen. Under perioden 2007 till och med 2015 har 19 stycken raffinaderier inom handelssystemet lagt ner sin produktion och stängts ner, alternativt gjorts om till bränsleterminaler utan egen produktion.

Tilldelning bör baseras på industrins aktivitetsnivå för att få mer korrekt och rättvis tilldelning. Kommissionens förslag till fördelning mellan auktionering och gratis tilldelning bäddar för att man kommer att behöva använda sig av en sektorsövergripande korrektionsfaktor under perioden 2021-2030. Det är väsentligt att först säkerställa att gratis tilldelning för de allra bästa inom varje sektor uppgår till 100 %. En *tiered approach* skulle drabba alla inom en sektor lika mycket oavsett hur effektiva de är. Det går emot Europeiska rådets slutssatser att de mest effektiva ska få full tilldelning för sina utsläpp.

Svensk Energi stödjer fortsatt gratis tilldelning av utsläppsrätter till de industrier som är utsatta för risk för koldioxidläckage och EU-kommissionens förslag om detta i direktivet. I takt med att omvärlden inför motsvarande regelverk för sin industri bör dock möjligheten till gratis tilldelning fasas ut.

Skogsindustrierna noterar att med kommissionens förslag kommer massa- och pappersindustrin att få fortsatt 100 % gratis tilldelning. Avseende reduktionen av antalet branscher på dagens lista anser Skogsindustrierna att den kan vara rimlig. Skogsindustrierna motsätter sig starkt mot en s.k. *tiered approach*. En *tiered approach* använder två parametrar som riskerar att slå snett. Om en bransch samtidigt sänker sina utsläpp och ökar förädlingsvärdet så risken branschen att drabbas på två sätt.

SveMin förordar en dynamisk tilldelning som baseras på föregående års produktionsdata. Detta skulle innebära att effekterna av

konjunktursvängningar pareras med ett varierande tak för gratis tilldelning samtidigt som andelen utsläppsrätter skulle variera. Tilldelningen för den konkurrensutsatta industrisektorn ska ske efter riktmärkesprincipen och behovet. Andelen auktionerade utsläppsrätter ska varieras så att det totala utsläppsmålet för perioden uppnås. SveMin avstryker förslaget om en *tiered approach*.

Svensk Fjärrvärme stödjer en fortsatt gratis tilldelning i nästa handelsperiod för den konkurrensutsatta energintensiva industrin för att undvika koldioxidläckage. Samma regler bör gälla för gratis tilldelning till värmeproduktion om 30 procent av gällande riktmärke i nästa handelsperiod för tillverkningsindustri, som ej är utsatt för koldioxidläckage, som för värmeproducenter. Fjärrvärmeproducenter bör få motsvarande tilldelning som industrin skulle ha fått ifall de producerat värmen i egen regi. Detta för att inte snedvrیدا konkurrensen på värmemarknaden. I takten med att omvärlden inför motsvarande regelverk kan dock gratis tilldelning fasa ut på längre sikt.

SPBI betonar att raffinaderierna inom EU är utsatt för koldioxidläckage då den är utsatt för konkurrens från raffinaderier utanför EU som inte har motsvarande kostnader för koldioxidutsläpp.

En viktig utgångspunkt för gratis tilldelning är att de mest effektiva inom varje koldioxidläckageexponerad industrisektor med 100 % tilldelning upp till riktmärkesnivån. En eventuell tillämpning av en tvärspektoriell korrektionsfaktor för gratis tilldelning går emot Europeiska rådets slutsatser från oktober 2014 som slog fast att de bästa inom en sektor inte ska drabbas av otillbörliga koldioxidkostnader som leder till koldioxidläckage. Den bästa lösningen vore dynamisk tilldelning som tar hänsyn till industrins aktivitetsnivå är den bästa metoden att tilldela utsläppsrätter. SPBI avvisar förslaget om en *tiered approach*.

Vörsiktighet måste tillämpas när ett regelverk för gratis tilldelning tas fram. 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 låg tilldelning.

Svenskt Näringsliv anser att det i nuläget saknas ett tydligt 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.

Tilldelning bör ske utifrån produktionsdata för så närliggande år som möjligt. Det måste också vara möjligt för industrin att öka sin produktionsvolym och att få tilldelning för den ökade produktionen. För att kunna ge full tilldelning till verkligen konkurrensutsatta sektorer bör gratis tilldelning till de sektorer som inte verkar i internationell konkurrens ses över.

Angående en *tiered approach* ser Svenskt Näringsliv ett antal nackdelar bl.a. 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 en *tiered approach* att dessa branscher straffas, vilket blir kontraproduktivt.

4.3 Åtgärder för att hantera indirekta effekter

Kommissionen föreslår att medlemsstaterna bör kompensera sin industri för höjda kostnader för elkonsument till följd av utsläppspriser.

Energimyndigheten påpekar att Kommissionens förslag bör analyseras tillsammans med ändringen av definitionen av koldioxidläckage. I den gamla definitionen togs hänsyn till merkostnader vilket det inte gör i nya definitionen. Dessutom noterar Energimyndigheten att Kommissionens förslag till artikel 10a.6 är felöversatt i den svenska texten. Det står i nuvarande version ”*Medlemsstaterna ska införa ekonomiska åtgärder...*”. när det ska stå ”*bör*” istället för ”*ska*” (*should* i engelska texten). Samma fel finns i redovisningen av artikeln.

E.ON anser att eventuell kompensation för indirekta kostnader bör harmoniseras inom EU och bör finansieras av intäkter från auktionering av utsläppsrätter.

Fores välkomnar att kommissionen inte föreslår någon harmonisering av kompensationsåtgärder för indirekta effekter. Så länge det finns en del fossila bränslen i elmixen påverkas elpriset av priset på utsläppsrätter. Med tanke på hur fragmentiserad länders energi- och industripolitik i övrigt är, och att elpriser påverkas av en rad faktorer, vore det märkligt att just harmonisera kompensation för höjda elpriser som följd av försöken att minska de globala växthusgasutsläppen. Därtill är finansieringen av en harmoniserad kompensationsmekanism oklar.

Höganäs AB betonar att påverkan på elpriset utgör handelssystemets absolut största kostnad för industrin. Därmed är kompensation för denna påverkan minst lika viktig som gratis tilldelning av utsläppsrätter för att värna industrins konkurrenskraft. Den nordiska elmarknaden med marginalprissättning på el i regel innebär fullt kostnadspåslag för utsläppsrätter på elpriset trots att elproduktion är näst intill klimatneutral. En ökande andel kablar till och elhandel med övriga EU-länder kommer att förstärka denna situation och elpriset i Sverige sätts inom överskådlig tid baserat på kolkondens. Det är därför angeläget att införa en gemensam kompensation för elprispåverkan inom EU. Intäkter från auktionering bör centralt användas för kompensation för elprispåverkan, stöd till forskning och innovation, demonstration, infrastruktur m.fl. åtgärder för att stödja industrins utsläppsminskningar.

IKEM anser att Kommissionens förslag inte presenterar någon lösning på den rådande snedvridna konkurrenssituation som är följderna av att medlemsstaterna själva kan bestämma om att införa kompensation för sin industri. Detta stör konkurrensen på den inre marknaden och skapar en orättfärdig nackdel för tillväxt och utveckling i svensk industri jämfört med de medlemsstater inom EU som valt att kompensera sin industri. Lösningen är därför att kompensation blir lika, harmoniserad och obligatorisk på EU nivå.

IVA betonar att kompensation för indirekta effekter på elpriset är en viktig fråga för den svenska industrin. Sverige bör arbeta för en ändring med innebörd att samma regler ska tillämpas inom hela EU och att finansieringen av stödet ska vara gemensamt och bidra till att lösa frågan om hur kompensationen skall finansieras, med andra ord en harmonisering på EU-nivå både vad gäller regelverk och finansiering. Det borde vara självklart eftersom EU ETS hanteras på överstatlig nivå. En stor andel av de svenska utsläppen som ingår i handelssystemet finns i industrin. Då en mindre del av utsläppsrätterna i Sverige auktioneras ut skulle auktioneringsintäkterna inte räcka för att kompensera industrin på en tillräcklig nivå.

Jernkontoret och SSAB anser att kommissionens förslag kommer att innebära fortsatt olika behandling av företag inom samma branscher inom EU. Det bästa vore om kompensationen hanterades på EU-nivå utan inblandning av medlemsstaterna. Med tanke på att utsläppen från elproduktion i Sverige är minimala så är det också viktigt att inte elanvändning missgynnas jämfört med bränsleanvändning i de fall som energikällan är utbytbar. Ökad elanvändning är ett sätt att minska utsläppen.

LKAB betonar att det är viktigt att industriföretagen kompenseras på ett obligatoriskt, likvärdigt sätt för indirekta effekter av handelssystemet. Med en geografiskt växande kraftmarknad kommer priserna på el att i allt högre grad bestämmas av priset för att producera el från fossila källor som omfattas av handelssystemet. Auktionsintäkter från EU ETS bör användas för att kompensera industrins kostnader för handelssystemets indirekta effekter.

LuleKraft anser att kompensation för indirekta kostnader som förs över till elpriserna ska styras av direktivet som ett skallkrav med harmoniserande kriterier för när åtgärder ska genomföras. Om medlemsstaterna själva får välja om huruvida ekonomiska åtgärder ska införas eller inte riskerar konkurrensen att snedvridas inom och utanför EU.

Naturvårdsverket anser att det är väsentligt att alla medlemsstater hanterar frågan om kompensation för indirekta effekter på likartat sätt och förordar därför en EU-gemensam lösning. I utformning av EU-gemensamma kriterier är det mycket viktigt att de svenska elintensiva företagen inte missgynnas gentemot annan mindre koldioxidsnål industri.

Outokumpu Stainless AB betonar att det behövs en fullständig kompensation för utsläppshandelns påverkan på elpriser för den konkurrensutsatta industrin för att få en likabehandling av olika energikällor. Kompensation bör vara harmoniserad och hanteras centralt på EU-nivå och inte genom medlemsstaterna. Enligt Outokumpu Stainless AB:s analys av Kommissionens förslag skulle indirekta kostnader uppgå till mellan 80-170 miljoner Euro för hela handelsperioden vilket motsvarar 10-20% av personalkostnader per år.

Preem föreslår att beslut om kompensation för indirekta effekter ska tas på en EU-övergripande nivå samt att medel till detta ska tas samlat från en EU-övergripande pott med auktionsrätter. Sverige som har mycket liten andel fossilbaserad elkraftsproduktion kommer inte att kunna kompensera svensk industri i samma utsträckning som ett medlemsland med hög andel fossil elkraftsproduktion. Kommissionens förslag kommer att skapa en snedvriden konkurrens inom respektive sektor mellan medlemsstaterna.

Svensk Energi saknar ett förslag om en EU-gemensam kompensation till elintensiv industri för indirekta effekter. Kompensation bör vara harmoniserad och obligatorisk. All form av kompensation måste emellertid ses i en global kontext. Beroende på omvärldens agerande och krav på industrier i andra länder blir kompensationsbehovet olika stort

och bästa fall uteblir det. Det är emellertid viktigt att en sådan kompensation sker som ett separat stöd och inte via elräkningen. Det sistnämnda riskerar att störa elmarknadens funktion.

Skogsindustrierna för fram att svenska massa- och pappersbruk är elintensiva och förädlar totalt ca 18 TWh el/år, där för närvarande cirka 12 köps från nätet och cirka sex är egengenererade. Genom den höga elförädlingen är dessa anläggningar mycket exponerade för indirekta koldioxidkostnader. De indirekta koldioxidkostnaderna uppskattas till att i dagsläget vara i storleksordningen 72 miljoner euro/år vilket är betydligt större än potentiella intäkter genom försäljning av överskottet på utsläppsrätter som uppgår till cirka 33 miljoner euro/år. Kompensation för indirekta effekter ska vara obligatorisk. Kompensation måste harmoniseras, så att den genomförs på ett effektivt och enhetligt sätt i alla medlemsstater. Kompensationen ska administreras och utbetalas centralt av kommissionen på likande sätt som tilldelning av utsläppsrätter görs.

SveMin betonar att det är viktigt att industriföretagen kompenseras på ett obligatoriskt, likvärdigt sätt för indirekta effekter av handelssystemet. Auktionsintäkter från EU ETS bör användas för att kompensera industrins kostnader för handelssystemets indirekta effekter.

SPBI anser att en sådan kompensation för indirekta kostnader måste vara obligatorisk och harmoniserad inom hela EU och gälla för alla sektorer som är utsatta för koldioxidläckage. Finansieringen av en sådan kompensation måste 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.

Svenskt Näringsliv betonar att kompensation för indirekta effekter bör vara obligatoriskt. Kompensationen bör hanteras centralt på EU-nivå. Kompensation för indirekta effekter är en särskilt viktig fråga för svenska företag, som enligt beräkningar från Svenskt Näringsliv kommer att få omkring 5 miljarder SEK varje år i ökade kostnader till följd av utsläppsrättsprisets genomslag på elpriset.

4.4 Revidering av riktmärken

Riktmärkena som avgör mängden gratis tilldelning till olika sektorer ska uppdateras för att spegla teknisk utveckling. Kommissionen föreslår en årlig förändring på 1 % för riktmärkena med möjlighet till justering om den tekniska utvecklingen i en sektor avviker väsentligt från denna utveckling.

E.On stödjer förslaget om att riktmärkena för tilldelning uppdateras för att återspegla den tekniska utvecklingen i respektive industri.

Hagainitiativet stödjer arbetet med att göra riktmärkena mer relevanta och träffsäkra. På så sätt minskar risken för att vissa verksamheter överkompenseras via gratis tilldelning av utsläppsrätter.

Höganäs AB betonar att riktmärken ska vara nåbara och baseras på faktiska prestanda hos de bästa deltagarna. Det innebär att riktmärken måste vara uppnåbara för de 10 % effektivaste. Att årligen minska riktmärken med 1 % saknar teknisk grund. Riktmärken bör endast ändras mellan handelsperioder och då baseras på verifierade nivåer hos de bästa deltagarna. Ett viktigt syfte för handelssystemets är att flertalet medverkande närmar sig riktmärket. Sänkta riktmärken ger bara sänkt tilldelning och försämrade konkurrenskraft men inte ökade möjligheter eller incitament att sänka utsläppen.

IKEM avstyrker förslaget om en årlig sänkning av riktmärken eftersom den inte bygger på verklig teknisk utveckling eller faktiska data. Antalet riktmärken är begränsat av praktiska och administrativa skäl vilket påkallar en försiktighet när det gäller att göra förändringar i dem. Inför varje handelsperiod finns det anledning att göra en översyn av befintliga riktmärken. En sådan översyn ska kunna ta hänsyn till förändringar i både teknik och förädlingsgrad i den produktion som bedrivs. Detta kan resultera i att riktmärken förändras både i minskande och ökande riktning. Tydliga riktmärken kombinerat med en förutsebarhet om full tilldelning för en växande produktion upp till riktmärket för de 10 % bästa inom varje sektor skapar goda förutsättningar för en industri i framkant. Baserat på verkliga produktionsdata från så närliggande år som möjligt kan tilldelningen bli följsam med konjunktursvängningar och stora över- respektive underskott undvikas.

IVA anser att riktmärken bör baseras, där det är möjligt, på verklig teknisk utveckling och faktiska data. Utgångspunkten för riktmärkena bör vara att de ska vara tekniskt nåbara. Modellen för att beräkna riktvärden passar olika bra i olika branscher, vilket gör att det är olika komplicerat att räkna om riktmärken. Ett sätt vore att ha ett differentierat angreppssätt gällande riktmärken. I vissa sektorer kommer utsläppen minska kontinuerligt i mindre steg genom exempelvis bränslebyten och energieffektiviseringar. För andra sektorer, som till exempel har processrelaterade utsläpp kommer utsläppsminskningar mer troligt att ske i få, större steg när tekniksprång görs. Kommissionens förslag innebär att det historiska perspektivet bibehålls, men perioden

för insamling flyttas närmare realtid. Med nuvarande regelverk anger kommissionen att de kan behöva tre år för att göra sin verifiering, det vill säga kontroll av produktionsdata som ett givet företag rapporterat in.

Jernkontoret och SSAB menar att Kommissionens förslag om en årlig nedskrivning av riktmärkena med 1 % per år saknar 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 som tillverkar samma (eller liknande) produkt. Det betyder att 5 % av gruppen producerar med en utsläppsintensitet som är lika med eller bättre än riktmärket. 95 % av gruppen ligger över riktmärket och kommer 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 både finnas 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 kontinuerligt.

LKAB anser att riktmärken ska uppdateras en gång innan nästa handelsperiod börjar. Handelssystemet bör gynna företag som gjort förbättringar och investeringar i ny teknik. Systemet med s.k. fallback-riktvärden måste bibehållas. Det finns endast ett fåtal anläggningar i gruvbranschen i Europa och det måste finnas ett alternativt sätt att få en rimlig tilldelning. Koldioxideffektiva företag som LKAB bör inte missgynnas av att det finns få anläggningar i Europa. I handelssystemet tillhör LKAB sektorn NACE 0710. Idag är den svenska statistiken öppen men många EU-medlemsländer har sekretessbelagt sin statistik för sektorn trots att de saknar sinter- eller pelletstillverkning. Det leder till att kommissionen inte kan beakta sektorn på ett adekvat sätt vid utformning och tillämpning av handelssystemet.

LuleKraft anser att en översyn av riktmärken bör ske enligt Europeiska rådets slutsatser. Detta innebär att riktmärken ska fastställas baserat på verkliga uppgifter från de 10 % bästa anläggningarna inom respektive sektor. En på förhand bestämd minskning av riktmärkenas värde kommer inte att motsvara verklig miljöprestanda inom respektive sektor. Kommissionens förslag innebär dock en löpande och antagen justering av riktmärkena, även om de i realiteten justeras två gånger under handelsperioden. Dessutom baseras inte justeringarna på verkliga uppgifter om tekniska framsteg inom respektive berörd sektor. Förslaget är därmed inte i linje med rådets slutsatser och innebär även att riktmärkena inte kommer vara representativa för de verkliga tekniska

framstegen inom respektive sektor. En justering av riktmärkena enligt förslaget med en på förhand bestämd minskning av riktmärkenas värde kommer inte motsvara verklig miljöprestanda för de 10 % bästa anläggningarna inom respektive sektor.

Naturvårdsverket anser att kommissionens förslag är mycket förenklat. Kommissionen konstaterar att möjligheten till utsläppsminskningar skiljer sig åt mellan olika sektorer men enligt Naturvårdsverket återspeglas inte det tillräckligt väl i förslaget. Framförallt är det oklart i vilken utsträckning man tagit hänsyn till att sektorer med stor andel processutsläpp i allmänhet har mindre möjligheter att minska sina utsläpp än sektorer med stor andel förbränningsutsläpp. Naturvårdsverket hade önskat större tydlighet avseende detta.

Nordkalk och **Svenska Kalkföreningen** betonar att riktmärken ska vara realistiska och baserade på datainsamling från företag i EU. Riktmärken ska uppdateras högst en gång per handelsperiod och representera teknologier som har implementerats på marknaden i full produktions skala. Dessutom ska riktmärken inte utsättas för standardmässiga reduktionsmekanismer som Kommissionen föreslår med en årlig minskning på 1 %.

Outokumpu Stainless AB menar att riktmärken ska sättas utifrån verkliga data och en uppdatering kan ske inför varje period. En årlig nedskrivning av riktmärken är fullständigt omrimlig.

Preem anser att det är ett korrekt sätt att uppdatera produktriktmärket för att ta hänsyn till energieffektiviseringsåtgärder och reflektera tillbaka dessa i en minskad tilldelning. Att utgå från en schablon för effektivitetsförbättring slår mot de som redan investerat i effektivisering och saknas koppling till de tekniska framstegen inom respektive industrisektor.

Skogsindustrierna anser att kommissionens förslag för uppdatering är väl avvägt. Det bör resultera i att "färskare" data används jämfört med vad som är fallet nu i den tredje handelsperioden. Skogsindustrierna antar att kommissionen avser att ta ett genomsnitt på produktion per anläggning för de fem åren, men det är oklart i Kommissionens förslag. Ett genomsnitt ska användas eftersom det innebär att variationer i produktionsnivå jämnas ut.

Skogsindustrierna ställer sig positiva till kommissionens förslag om att reducera existerande riktmärken på ett överskådligt sätt och med i förväg fastlagda regler. Det tillvägagångssättet ger den förutsägbarhet som

behövs och samtidigt reducerar det administrativa arbetet och kostnaderna. Skogsindustrierna stödjer inte en full omräkning av alla riktmärken. Orsaken är att en full omräkning – liknande den som gjordes inför tredje handelsperioden – riskerar att bli administrativt tung och därmed också kostsam.

SveMin anser att riktvärdet ska uppdateras en gång innan den aktuella handelsperioden börjas. Sedan görs motsvarande uppdatering inför nästa handelsperiod. Företag som tar tekniksprång ska kunna skörda frukterna genom tilldelning några år efter ett tekniksprång, som kanske blir riktvärdes bestämmande inför nästa tilldelningsperiod. På detta sätt underlättas investeringen av ett överskott av utsläppsrätter och systemet gynnar det företag som är berett att ta risken att investera i ny innovativ teknik. Fall back options måste även finnas kvar under nästa handelsperiod för bl.a. värmeriktmärke. I gruvbranschen är det vanligt att det finns få anläggningar i Europa och då måste det finnas ett alternativt sätt att få en rimlig tilldelning. Koldioxideffektiva företag ska inte missgynnas av att det finns få anläggningar i Europa.

SPBI anser att det ska genomföras en noggrann genomgång av det nuvarande systemet för riktmärken för raffinaderierna och då baserat på åren 2013-2017 som sedan ska gälla för hela perioden fram till 2030. Kommissionens förslag saknar koppling till den tekniska realiteten. 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. En årlig schablonmässig reduktion av riktmärkena är i strid med Europeiska rådets slutsatser från oktober 2014 där man slår fast att riktmärkena för gratis tilldelning kommer att ses över regelbundet i förhållande till de tekniska framstegen inom respektive industrisektor.

Svenskt Näringsliv anser att 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. 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.

Svenskt Näringsliv ifrågasätter trovärdigheten i en automatisk nedräkning av riktmärken, då 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.

4.5 Nya stabilitetsmekanismer – innovationsfond och moderniseringsfond

Stödet för innovation fylls på med 400 miljoner utsläppsrätter. Stödet ska även fortsättningsvis kunna ges till innovativa investeringar i förnybar energi och avskiljning och lagring av koldioxid (CCS). Stödet utökas nu också till att omfatta koldioxidsnål innovation i den energiintensiva industrin. En moderniseringsfond föreslås etableras för att ge stöd till medlemsstater med lägre inkomster så att de kan klara de stora investeringsbehoven inom energieffektivitet och modernisering av energisystemen. Mellan 2021 och 2030 kommer 2 % av alla utsläppsrätter att avsättas för att inrätta fonden. Kommissionen föreslår även regler för styrning av moderniseringsfonden.

Energimyndigheten föreslår en ändring i artikel 10.a.8 för att säkerställa att även teknologier med nollutsläpp är möjliga att få finansiering under innovationsfonden. Energimyndighetens förslag till ändringen lyder:

”400 miljoner utsläppsrätter ska hållas tillgängliga för att, på unionens territorium, stödja innovation i teknik och processer *med nollutsläpp* eller låga koldioxidutsläpp i de industrisektorer som anges i bilaga I, ...”

Energimyndigheten noterar att det också är oklart varifrån de 400 miljoner utsläppsrätterna ska tas. För NER300 angavs att enheterna skulle tas från reserven för nya deltagare, men i förslaget på ny skrivning står bara ”400 miljoner utsläppsrätter ska hållas tillgängliga...”.

Göteborg Energi påpekar att de nya fonderna kommer att ge ett inflöde av utsläppsrätter till marknaden. Auktioneringen bör planeras så endast en mindre del utsläppsrätter auktioneras ut i början av den fjärde handelsperioden med hänsyn till att det redan råder ett kraftigt överskott på utsläppsrätter på marknaden. Om utsläppsrätter för de nya fonderna monetäriseras i början av handelsperioden kommer effekten av marknadsstabilitetsreserven att urvattnas kraftigt. Genom att

monetarisera utsläppsrätter för de nya fonderna senare i handelsperioden finns det en större chans att värdet av fonden blir högre till följd av ökande utsläppsrättspriser.

Hagainitiativet betonar att det är viktigt att marknadsstabilitetsreservens funktion hålls intakt och att inga utsläppsrätter förs över till andra fonder. Förslagen om en innovationsfond och en moderniseringsfond innebär att dessa fonder måste konstrueras på så sätt att marknadsstabilitetsreservens funktion inte urvattnas.

IVA menar att innovationsstöd i form av en innovationsfond kan vara positivt om det hanteras på rätt sätt och det driver fram ny miljövänlig teknik. Det finns dock risker om stödet används felaktigt och ger upphov till inlåsnings effekter genom att medverka till ett artificiellt lågt utsläppspris och utestänger teknologier som inte får bidrag.

Naturvårdsverket noterar 50 miljoner utsläppsrätter från marknadsstabilitetsreserven ska användas för innovationsfonden. Dessa 50 miljoner utsläppsrätter, till skillnad från de 250 miljoner utsläppsrätter som föreslås placeras i reserven för nya deltagare, har särskilt utpekats i skälen till beslutet om marknadsstabilitetsreserven. Det är således inte lika tydligt att detta uttag skulle strida mot syftet med marknadsstabilitetsreserven.

För moderniseringsfonden anges i artikeln noga hur fonden ska styras, däremot inte vilka kriterier som ska gälla för stöd från fonden. Det bör anges tydligt i artikeln vilka typer av projekt/investeringsprojekt som ska kunna få stöd från fonden och att största klimatnytta för pengarna bör vara ett viktigt kriterium.

Svensk Energi betonar att de olika fonder som föreslås kommer att ge ett inflöde av utsläppsrätter till marknaden genom auktionering. Auktioneringen bör planeras så att endast en mindre del utsläppsrätter auktioneras ut i början av perioden, med hänsyn till att det redan råder ett kraftigt överskott på utsläppsrätter på marknaden. Om utsläppsrätterna auktioneras i början av handelsperioden så kommer effekten av marknadsstabilitetsreserven att urvattnas kraftigt, då denna beräknas avlägsna cirka 150 miljoner utsläppsrätter per år i början av perioden. Genom att auktionera utsläppsrätter för innovationsfonden senare i perioden så finns det dessutom en större chans att värdet av fonden blir högre till följd av ökande utsläppsrättspriser.

Skogsindustrierna noterar att den föreslagna fonden är den största industriella innovationsfonden någonsin. För att dessa medel ska kunna leverera resultat på bästa möjliga sätt bör de länkas till mål i de sektorsvisa färdplaner, som utarbetats för tiden fram till 2050. Vidare bör medlen inte hanteras i klump utan fördelas till var och en av de sektorer, som kommissionen anger i bilaga 1 av sitt förslag.

SPBI noterar att de 400 miljoner utsläppsrätterna som ska gå till innovationsfonden ska tas ur den andel som är allokerad till industrins tilldelningspott. Det är bra att det finns utsläppsrätter för att stödja innovation och utveckling men att dessa utsläppsrätter ska tas ur den andel som auktioneras. Alternativt kan utsläppsrätterna inom marknadsstabilitetsreserven användas till att stödja ny teknik i innovationsfonden.

Svensk Vindenergi välkomnar att innovationsfonden fortsätter NER300-programmets arbete med att finansiera och möjliggöra att innovationer kan röra sig mot kommersialisering. Det är viktigt att fokus ligger på demonstrationsprojekt som kan hjälpa förnybara tekniker att bli kommersiellt redo och slå igenom i större skala samt att replikeras. Detta kommer att hjälpa Europa att nå sina klimatmål samt att stötta den konkurrenskraften hos den europeiska förnybara industrin. För att solidaritetsmekanismerna ska kunna få önskad effekt är det viktigt att de omfattas av rätt styrning. De kriterier som ställs för moderniseringsfonden bör vara i linje med de som Europeiska Investeringsbanken applicerar på energilån och utvärderingen av projekten skulle kunna introduceras i Energiunionens styrsystem för att länka användningen till Kommissionens policyrekommendationer.

Tillväxtanalys tillstyrker förslagen från EU-kommissionen för en ny innovationsfond med ett undantag. Innovationsstödet bör även kunna utgå till demonstrationsprojekt med elektrolys och vätgas för grundprocesserna i den energiintensiva basindustrin. Inom den handlande sektorn utgör förmodligen den energiintensiva basindustrin den sektor som står inför störst utmaningar för att minska sina utsläpp av växthusgaser. En stor del av basindustrin verkar dessutom på en internationell marknad. För att utsläppsambitionerna inom EU ska kunna realiseras till 2050 är det viktigt att den energiintensiva industrin har tillgång och använder teknik som kraftigt minskar processutsläppen vid reinvesteringstillfällen. Nuvarande formulering möjliggör demonstrationsprojekt för geologisk lagring av koldioxid (CCS) i den energiintensiva industrin. Det finns dock alternativ till CCS som också ligger i innovationsstadiet. Det är centralt att det också skapas möjligheter för stöd till demonstration av dessa teknologier. Risken är

annars att det kommer att bli svårare att nå mål till år 2050 eller att detta kommer att ske till en onödigt hög kostnad.

5. Synpunkter på specifika områden och förslag

5.1 Hantering av avfallsförbränningsanläggningar inom EU ETS

Ett flertal remissinstanser lämnar synpunkter på den svenska tolkningen av reglverket för anläggningar som förbränner kommunalt avfall.

Avfall Sverige menar att Sverige tolkar bilaga I till handelsdirektivet fel när man fortsatt väljer att inkludera förbränning av kommunalt avfall. Om Sverige fortsatt önskar inkludera förbränning av kommunalt avfall i handelssystemet, trots fördyring utan klimatnytta, så bör Sverige genomföra ett regelrätt, unilateralt införande av ytterligare verksamheter i enlighet med artikel 24 i handelsdirektivet. EU-medlemsstater har under artikel 24 i handelsdirektivet möjlighet att utöka omfattningen av systemet genom att inkludera verksamheter och gaser undantagna i bilaga I till samma direktiv förutsatt att europeiska kommissionen godkänner att sådan verksamhet inbegrips. Sverige har inte begärt godkännande från europeiska kommissionen i enlighet med artikel 24 i handelsdirektivet. Sverige har tolkat bilaga I till handelsdirektivet så att förbränning av kommunalt avfall inbegrips i omfattningen av utsläppshandelssystemet. Sverige är ensamt utav 31 stater att tolka omfattningen på det viset. Rättsläget i Sverige behöver återställas och få samma innebörd som inom EU i stort.

Avfall Sverige hänvisar också till ett brev från europeiska kommissionen till den europeiska branschorganisationen Confederation of European Waste-to-Energy Plants (CEWEP). Europeiska kommissionen meddelar att förbränning av kommunalt avfall inte ska ingå i utsläppshandeln.

E.ON anser att det råder inom EU en olikvärdig behandling av avfallsförbränning inom ramen för EU ETS. Sverige och Danmark är de enda medlemsstaterna som inkluderar anläggningar för avfallsförbränning i EU ETS, vilket skapar enligt E.ON en konkurrensnackdel för verksamhetsutövarna i Sverige och Danmark.

Erfarenheten visar att utsläppen av fossil koldioxid är mellan 0,4 till 0,5 ton per ton avfall. Med ett pris på 20 EUR/ton koldioxid orsakar detta en kostnad för verksamhetsutövaren på runt 85 SEK/ton avfall. Detta är

en betydande konkurrensnackdel då marknadspriset för behandlingsavgiften ligger i spannet 300-600 SEK/ton avfall. Under innevarande handelsperiod minskar resultatpåverkan tack vare tilldelningen av utsläppsrätter baserat på produktivt värdet för värme. Totalt sett balanserar tilldelningen upp avfallsförbränningens behov av utsläppsrätter under åren 2014-2016, därefter blir avfallsanläggningarna nettoköpare på grund av att tilldelningen sjunker med tiden.

En grundtanke med EU ETS är att styra mot kostnadseffektiva åtgärder för att reducera växthusgaserna. För avfall är det i praktiken svårt att skapa en koppling mellan orsaken till det fossila koldioxidutsläppet och ansvaret för att bära kostnaden. Tanken att den som orsakar utsläppet ska stå för kostnaden är korrekt, men svårt att praktiskt genomföra inom avfallsbehandlingen. Att låta utsläppskostnaden bäras av kollektivet som får sitt avfall behandlat genom energiåtervinning är inte rätt väg, när det inte är praktiskt möjligt att samtidigt kreditera den som inte lämnar avfall med fossilt ursprung.

Göteborg Energi anser att fjärrvärmeanläggningar med en installerad effekt på mindre än 20 MW inte ska vara med i handelssystemet. Det är inte rimligt att anläggningar med små utsläpp ska drabbas av den stora administrativa bördan som handelssystemet medför. Skulle fjärrvärmeanläggningar med en installerad effekt på mindre än 20 MW tas bort ur handelssystemet, skulle det medföra en minskad kostnad för utsläppsrätter för dessa anläggningar, men en högre kostnad för koldioxidskatten. Med nuvarande nivå på utsläppsrätter och koldioxidskatt skulle koldioxidskatten för en oljehetvattenpanna öka med cirka en faktor 3. Sammantaget skulle det bli dyrare att släppa ut koldioxid från dess anläggningar men anläggningarna skulle få en rimligare administration i förhållande till utsläpp och energiproduktion.

Svensk Energi stödjer de synpunkter som Svensk Fjärrvärme för fram i sitt remissvar angående den svenska implementeringen av direktivet för avfallsförbränningsanläggningar.

Svensk Fjärrvärme anser att EU måste förtydliga vad som gäller för anläggningar som används för att förbränna kommunalt avfall. Enligt utsläppshandelsdirektivet ska anläggningar där kommunalt avfall förbränns inte omfattas av handeln med utsläppsrätter. Trots det omfattas sådana anläggningar i Sverige. Regelverket måste harmoniseras över EU så att samma regler gäller oavsett i vilket medlemsland anläggningen är belägen. Det finns enligt Svensk Fjärrvärmes mening

inga rättsliga eller andra skäl att låta handelssystemet omfatta anläggningar där företrädesvis hushållsavfall förbränns.

Hos avfallsförbränningsanläggningar finns det ingen nämnvärd potential att reducera utsläppen av koldioxid. Detta är en viktig skillnad i förhållande till industriella samförbränningsanläggningar som kan ersätta avfallsbränsle med annat bränsle. I en kommunal avfallsförbränningsanläggning kommer avfall att förbrännas i den omfattning som behövs – utifrån avfallsbehandlings- och energibehovet oavsett om förbränningsanläggningarna ingår i handelssystemet eller inte. Det hushållsavfall som går till förbränning från samhället har ej kunnat förebyggas, återanvändas eller materialåtervinnas i tidigare led. Det är därför inte inom överskådlig tid möjligt eller realistiskt att byta bränsle i en anläggning där hushållsavfall förbränns.

5.2 Förenkling av handelssystemet

Handelssystemets administrativa börda är fokus för synpunkter från ett antal verksamhetsutövare.

E.ON anser att handelssystemet och dess administration inte bör vara förknippad med onödig statistikinsamling. Det är korrekt att rapportera bränslen som är förknippade med utsläpp av växthusgaser. Även blandade material kan behöva omfattas av handelssystemets administration. Rena biobräsleanläggningar bör helt exkluderas ur handelssystemet. En sådan förenkling kommer inte att påverka effektiviteten i handelssystemet, men minskar administration och ger besparingar. Fullgod statistik för biobränslen finns istället att tillgå genom befintlig redovisning som i Sverige främst sker via Statistiska Centralbyrån.

Det är lämpligt att binda ihop fler nivåer till färre kategorier av anläggningar. Idag är det förvillande för verksamhetsutövare att förhålla sig till de olika nivåerna, främst mellan nivåerna 25 000 resp 50 000 ton/år.

E.On välkomnar kommissionens förslag som tydliggör att medlemsstaterna bör ha fortsatt möjlighet att undanta små anläggningar och att medlemsstater som för närvarande inte nyttjar denna möjlighet ska kunna uppdatera sin förteckning över undantagna anläggningar i början av en ny handelsperiod. Till kommande handelsperiod kan verksamhetsutövarna förvänta sig minskad andel gratis tilldelning. Då

kommer den höga administrativa kostnaden att innebära en betydande nackdel för verksamhetsutövare vars små anläggningar inkluderas i utsläppshandelssystemet. I Sverige finns ett effektivt styrmedel i koldioxidskatten vilket kommer garantera att styreffekten blir väl så hög om de små anläggningarna läggs utanför handelssystemet. Ytterligare fördelar är att det kommer att bli regelmässigt möjligt att nyttja mobila reservanläggningar i fjärrvärmenäten. Det blir också möjligt för en fjärrvärmekund att inneha en egen panna, då detta inte samtidigt innebär att anläggningen måste inkluderas i handelssystemet. I förlängningen blir det enklare med värmeutbyten genom fjärrvärmenäten.

Dagens rapportering vid kontinuerlig mätning kräver att varje timvärde redovisas om värdet behövt estimerats, avseende automatiska processer i datorer för emissionsmätning. Det är inte rimligt att varje enskilt värde ska matas in i det online rapporteringssystemet (E-CO₂), då detta måste göras manuellt. Här bör istället verifierarens kontroll av att rutiner, beräkningar och utrustning är riktig vara tillräcklig. Dagens hantering höjer inte kvaliteten i rapporteringen utan driver endast kostnader. Av statistiska skäl kan det dock vara relevant att ange antalet timmar där estimering tillämpats.

Höganäs AB poängterar att regelverket behöver förenklas för att minska de administrativa kostnaderna och öka förtroendet för systemet. I nuläget står arbetet med ansökningar, rapportering och övervakning inte i proportion till varken verksamheten eller tänkbara felkällor. I praktiken används de resurser som hade kunnat ägna tid åt att förbättra processer och reducera utsläpp till att ansöka, rapportera och övervaka.

Inför nuvarande handelsperiod hade en ansökan om tilldelning granskats och godkänts fyra gånger av myndigheter och certifierade tredjepartsgranskare. Beslut om tilldelning för handelsperioden 2013-20 kom nästan ett år efter att handelssystemets handelsperiod hade börjat vilket varken ger den rättssäkerhet eller den planeringshorisont som tung industri kräver. På grund av de flera granskningsstegen får processen anses ha varit ineffektiv med stora merkostnader för både industri och samhälle. Man bör överväga ett stort antal förenklingar och minskad administration för alla parter inför perioden 2021-2030. Granskningsförfarandet bör ersättas med enbart certifierade tredjepartsgranskare kompletterat med stickprovskontroller hos myndigheterna kopplat till kännbara viten för de tredjepartsgranskare som godkänt felaktiga handlingar.

En annan omständighet som måste uppmärksammas är de ständiga tillägg och justeringar i regelverket som införts under pågående

handelsperiod. Detta står i direkt strid med rimliga krav på rättssäkerhet för systemets aktörer och därmed för förtroendet för handelssystemet. Regelverk bör sättas i god tid inför varje handelsperiod och sedan vara stabilt både vad gäller principer, funktion och riktmärken.

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.

Svensk Energi stödjer generellt sett regelförenkling och minskad administrativ börda i förhandlingarna inom EU.

Svensk Fjärrvärme redovisar att fjärrvärmesektorn står idag för mer än 500 av ca 770 anläggningar av de anläggningar som ingår i EU ETS i Sverige. Cirka 230 av dessa anläggningarna släppte 2014 ut 10 ton CO₂ eller mindre, vilket innebär att de har helt marginell betydelse för handelssystemet. Sammantaget var det 380 anläggningar som släppte ut 100 ton eller mindre 2014, vilket betyder att ungefär hälften av antalet anläggningar i EU:s utsläppshandelssystem i Sverige är mycket små utsläppare av koldioxid. Mycket små pannor som levererar in värme på ett fjärrvärmenät får också en stor administrativ börda som följer av att omfattas av EU:s utsläppshandelssystem. Detta är en följd av att fjärrvärmeanläggningar i Sverige omfattas av utsläppshandelssystemet.

Utsläppshandeln är ett komplext regelverk för mindre industriföretag eller t.ex. bostadsrättsföreningar att sätta sig in i om man önskar leverera värme till ett fjärrvärmenät. Fjärrvärmebranschen söker idag aktivt efter mindre spillvärmekällor och överskottsvärme från små pannor, vilket gör att regelverket för utsläppshandeln kan motverka en ökad resurseffektivitet. Exempelvis kan mindre oavsiktliga rapporteringsfel till utsläppsregistret innebära stora sanktionsavgifter. Detta är bl.a. en konsekvens av det relativt byråkratiskt uppbyggda EU-registersystemet för utsläppsrätter som etablerats under nuvarande handelsperiod och som är anpassat för stora företag med stora utsläpp.

I ett exempel från Svensk Fjärrvärmes medlemsföretag uppgick administrativa kostnader för EU:s handelssystem till cirka 150 000 kronor och 150 arbetstimmar. Det som framför allt blir mycket kostsamt är kontrollörens platsbesök och de arbetsinsatser som krävs för att förbereda och verifiera utsläppssiffror och underlag. En av de viktigaste åtgärderna för att minska kostnaderna för små anläggningar skulle vara att se till att platsbesök av kontrollör inte behöver ske. Kontrollen skulle lika gärna kunna ske via telefon, vilket skett i föregående handelsperiod.

Det bör utredas om man skulle kunna förenkla det administrativa förfarandet för små anläggningar i utsläppshandelssystemet, t.ex. genom att införa en nedre effektgräns för avfallsförbränningsanläggningar, eller att man undanta rena (små) biobränsleeldade anläggningar. I samband med detta bör även avgränsningsfrågor kring hanteringen av mobila pannor och reservpannor ses över.

Eftersom hanteringen av utsläppsrätter innehåller en hel del teknisk vokabulär bör all information och inrapportering vara på svenska för att undvika missförstånd och översättningsfel. Vokabulären kan vara svårtillgänglig även på svenska, särskilt för personal som har många olika typer av arbetsuppgifter att hantera på små företag. Inrapporteringen sker idag i flera olika system och bör samordnas. För små verksamhetsutövare saknas praktisk utbildning om den administrativa hanteringen av utsläppsrätter. Särskilda utbildningsinsatser bör erbjudas för att underlätta för små verksamhetsutövares administration, t.ex. genom interaktiva utbildningar och riktade informationsinsatser.

5.3 Kapacitetsökningar

Fyra remissinstanser tar upp frågan om hur kapacitetsökningar hanteras under handelssystemet.

IKEM noterar att kommissionen föreslår att gränsvärden ska användas för att produktionsökningar ska godtas som grund för ökad tilldelning. IKEM anser att gränsvärden ska undvikas eftersom diskvalificering av vissa produktionsökningar baserat på procentgränser slår olika för olika företag och skapar hinder för utveckling samt inte kan motiveras i ett klimatperspektiv.

IVA noterar att Kommissionen föreslår att justering i tilldelningen ska vara möjligt vid en produktionsökning om minst 15 procent. Det måste vara möjligt för industrin att öka sin produktionsvolym. Företag som genomför investeringar i ökad produktion behöver förutsägbarhet om vilka kostnader som den nya produktionen/produkten kommer att ha. 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.

Preem anser att det är mycket hög tröskel för att få tilldelning för utsläpp som kommer från investering i ny produktion för befintliga anläggningar. Detta gäller speciellt för de sektorer som omfattas av riktmärkestilldelning. Handelssystemet har två olika sätt att kvalificera

sig för tilldelning av nya utsläppsrätter, dels genom att öka kapaciteten med minst 10 %, vilket för ett raffinaderi i stort sätt är omöjligt utan mycket stora investeringar. Det andra sättet är om man ökar sin aktivitetsnivå med minst 5 % och att det ger upphov till minst 50 000 ton nya utsläppsrätter. Detta gör det mycket svårare för mindre aktörer att kvalificera sig för tilldelning. En rad andra EU-direktiv ställer krav på ökad bränstämlekkvalitet och ökad förnybar andel. Investeringar i nya anläggningar som ska göra att raffinaderierna klarar dessa nya krav har mycket liten sannolikhet att få tilldelning av de utsläpp som dessa anläggningar ger upphov till. Det minskar drivkraften för raffinaderier att göra dessa investeringar eftersom det inte går att göra investeringen på ett lönsamt sätt. Kostnaden för att sänka tröskeln för att få tilldelning för nya anläggningar kan tas från marknadsstabilitetsreserven.

SPBI anser att dagens regelverk har höga trösklar för kapacitetsökningar. 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. Denna tröskeleffekt straffar och kan hindra genomförandet av angelägna projekt för exempelvis produktion av förnybara drivmedel och behöver revideras. Utsläppsrätter inom marknadsstabilitetsreserven skulle kunna användas för gratis tilldelning.

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

5.4 Marknadsstabilitetsreserven och inrättande av en särskild reserv för tilldelning till nya deltagare och betydande produktionsökningar

Kommissionen föreslår att en särskild reserv inrättas för gratis tilldelning till nya deltagare och för anläggningar som signifikant ökar sina produktionsnivåer. Reserven skapas med hjälp av 250 miljoner utsläppsrätter från marknadsstabilitetsreserven av de outnyttjade utsläppsrätter som inte delades ut gratis i under perioden 2013 – 2020. Reserven kommer också att fyllas på med utsläppsrätter som inte delas ut gratis på grund av låga produktionsnivåer eller för att en anläggning stänger i perioden från och med 2021. Även utsläppsrätter som inte delas ut gratis och som inte läggs i marknadsstabilitetsreserven i perioden 2013 – 2020 ska placeras i den nya reserven.

E.On anser att förslaget motverkar de åtgärder som vidtas för att komma till rätta med problemet med överskott av utsläppsrätter på marknaden och själva syftet med marknadsstabiliseringsreserven. Reserven för nya deltagare bör istället utgöras av utsläppsrätter som reserveras inom ramen för taket för perioden 2021-2030.

Fores anser att kommissionens förslag riskerar att underminera såväl marknadsstabilitetsreserven som skärpningen av den årliga linjära minskningen av utsläppsrätter, vilket allvarligt skadar handelssystemets trovärdighet. Utsläppsrätter till fonder bör även fortsättningsvis tas av periodens utsläppsrätter.

Hagainitiativet betonar hur viktigt det är att marknadsstabilitetsreservens funktion hålls intakt och att inga utsläppsrätter förs över till andra fonder.

Naturvårdsverket anser att ett uttag av utsläppsrätter från marknadsstabilitetsreserven går emot reservens ursprungliga syfte eftersom det i praktiken innebär att antalet utsläppsrätter på marknaden ökar vilket kommer att bidra till att pressa ner utsläppsrättspriset. Kommissionen föreslår vidare att tilldelning ur reserven för nya deltagare ska kunna ske även för betydande produktionsökningar. För närvarande används reserven endast för tilldelning till helt nya anläggningar samt anläggningar med betydande kapacitetsökningar. Om tilldelningen under kommande handelsperiod, liksom under nuvarande, kommer att justeras nedåt vid betydande produktionsminskningar är det enligt Naturvårdsverkets uppfattning rimligt att motsvarande ska gälla vid produktionsökningar.

Svensk Energi anser att det är märkligt och kontraproduktivt att EU-kommissionen föreslår att 250 miljoner utsläppsrätter från den nyligen överenskomna marknadsstabilitetsreserven ska flyttas till en reserv för nya deltagare i systemet. Marknadsstabilitetsreserven bör hållas intakt i enlighet med de överenskommelser som gjorts mellan EU-parlamentet och rådet. Det vore mer logiskt att, precis som i handelsperiod 3, avsätta en andel av utsläppsrätterna under taket för perioden 2020-2030 till reserven för nya deltagare.

Skogsindustrierna anser att kommissionens förslag om tilldelning för nya deltagare och betydande produktionsökningar är bra. Det är speciellt positivt att se att produktionsökning kan godkännas utan kapacitetsökning.

Svensk Vindenergi välkomnar inrättandet av en marknadsstabilitetsreserv. Däremot har marknadsstabilitetsreserven begränsad marknadseffekt i och med att utsläppsrätterna fortfarande tillhör marknaden då de kan återföras till denna för handel. För full effekt är det önskvärt att permanent annullera de utsläppsrätter i reserven som hör till nuvarande handelsperiod. Vidare är det olyckligt att man vill flytta utsläppsrätter från marknadsstabilitetsreserven till en reserv för nya deltagare och till innovationsstöd, och därmed försämma dess funktion. Detsamma gäller flytten av icke-allokerade utsläppsrätter från pågående handelsperiod till reserven för nya deltagare i nästa handelsperiod. Båda dessa förflyttningar motverkar marknadsstabilitetsreservens effektivitet.

5.5 Delegerade akter

Tre remissinstanser lämnar utförliga synpunkter om kommissionens förslag till delegerade akter.

Energimyndigheten betonar att övergång till ett utbrett system med delegerade akter enligt Lissabonfördraget riskerar att komplicera lagstiftningen och överblicken av densamma. Även om kommissionens befogenhet att anta akter begränsas i och med artikel 23 tillåter den å andra sidan explicit delegerade akter i större delen av EU ETS-rummet. Ett exempel på komplexitet är att under 2015 så antogs en delegerad akt under Klimatrapporteringsförordningen (525/2013/EU) men som ändrar specifika artiklar i den s.k. Registerförordningen (389/2013/EU). Det är två förordningar som behandlar olika områden och i praktiken sällan samarbetar. Även om det inte är säkert att principer där akter under en förordning ändrar i andra förordningar är tänkta att sättas i system skulle risker med otydlighet kunna undvikas om lagändringar istället lades direkt i de förordningar som berörs.

Samtidigt belyser Energimyndigheter fördelar med delegerade akter. Ny lagstiftning skulle ibland snabbare kunna tas fram genom en delegerad akt än t.ex. genom en förordning då arbetet med att omarbete en förordning ofta innefattar en genomgång av hela förordningen medan en delegerad akt istället kan fånga upp och hantera avgränsade områden. Det resonemanget leder dock återigen till ett ökat antal rättsakter för samma område.

Eftersom delegerade akter med största sannolikhet kommer att användas bör skäl 17 i förslaget förtydligas i följande form så att lämpligt samråd med medlemsstaterna alltid genomförs:

Det är av särskild betydelse att kommissionen *alltid* genomför lämpliga samråd under sitt förberedande arbete, inklusive på expertnivå.

Naturvårdsverket noterar att Kommissionen föreslår genomgående att frågor som i det nuvarande direktivet beslutas via föreskrivande förfarande med kontroll istället ska avgöras via delegerade akter i enlighet med Lissabonfördraget. Det ställs dock i artikel 290 i fördraget långtgående krav på delegeringen. Bland annat ska mål, innehåll, omfattning och varaktighet för delegeringen uttryckligen avgränsas i lagstiftningsakterna, dvs. i detta fall direktivet om handel med utsläppsätter. Naturvårdsverket anser inte att kommissionens förslag är tillräckligt tydligt i det avseendet och har därför svårt att i de enskilda fallen ta ställning till huruvida det är lämpligt med delegerade akter eller inte. Det är i de flesta fall oklart vad den föreslagna delegeringen exakt kommer att innebära. Delegerade akter kan övervägas och eventuellt accepteras endast om delegationen avgränsas och tydliggörs, så att det i varje enskilt fall blir möjligt att bedöma om detta förfarande är lämpligt. I annat fall bör delegerade akter genomgående ersättas med genomförandeakter.

Naturvårdsverket har inget i sak att invända mot innehållet i artikel 23 annat än att det kunde vara värt att överväga en tidsbegränsning av delegeringen, istället för att låta den gälla tills vidare. Så har man valt att göra i ett flertal andra EU-rättsakter, bl.a. förordning (EU) 1013/2006 om transport av avfall, förordning (EU) 1257/2013 om fartygsåtervinning och WEEE-direktivet 2012/19/EU.

SPBI betonar att 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 gratis tilldelning, riktmärken samt procedurer för hur nya anläggningar skall kunna få gratis 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.

5.6 Riktmärken för råjärn och skrotbaserad ståltillverkning

Tre remissinstanser som är verksamma inom stålindustrin lämnar specifika synpunkter på riktmärken för råjärn och skrotbaserad ståltillverkning.

Högänas AB, Jernkontoret och SSAB påpekar att de riktmärken som satts för skrotbaserad stålproduktion och riktmärket för råjärn i

dagsläget har flera problem. Det är angeläget att regelverket blir så tydligt att sådant inte tillåts upprepas under kommande handelsperiod. Vissa produkter och processer är unika och det finns inga andra anläggningar inom EU att jämföra med. Därmed finns inte heller några produktriktmärken att koppla tilldelningen till utan företagets gratis tilldelning är i huvudsak baserat på regelverket för s.k. *fallback* där tilldelningen baseras på 97 % av historiska utsläpp samt riktmärken för bästa möjliga bränsle och värme. Alla industrier som verkar under *fallback* är i behov av att få en god planeringshorisont, transparent regelverk och en motsvarande tilldelning som de som verkar under produktriktmärken. Därmed är det inte acceptabelt att regelverket för *fallback* lämnas till kommissionen för separat behandling.

Riktmärket för råjärn är satt ca 11 % under den nivå som borde gälla enligt principen för produktriktmarke. En orsak till detta är diskussionen om hur energirika processgaser från masugnsprocessen används. De används normalt för att producera el och värme och kommissionen valde att göra ett avdrag motsvarande mellanskillnaden mellan processgasernas utsläpp och utsläppen för naturgas. Jernkontoret och SSAB anser att alla utsläpp från processgaserna ska hänföras till ståltillverkningen eftersom det styrs av kolbehovet i masugnen. Samtidigt förklarar detta dock inte hela skillnaden för råjärnsriktnmärket och kommissionens underlag för beslut.

För den skrotbaserade tillverkningen finns två riktmärken där man skiljer på låglegerade och höglegerade stål. Inom dessa finns dock produkter med stora skillnader i kvalitet, allt från armeringsstål till avancerade verktygsstål eller kullagerstål. Ett mer avancerat material kräver ofta fler processteg och mer bearbetning vilket innebär mer energianvändning och troligen högre utsläpp. Riktmärket baseras därmed på de enklaste produkterna i gruppen. Det är dock orimligt att ha alltför många riktmärken och det är därför acceptabelt att grupperna innehåller lite olika produkter. Det innebär dock att riktmärkena inte är nåbara för alla i gruppen även om man är effektiv i sin process. För de svenska stålföretagen som i hög utsträckning är nischade på avancerade stål innebär det en snäv tilldelning redan på gällande riktmärkesnivå. En minskad tilldelning utöver detta blir därför ytterligare orimligt och straffar ut högförädlade produkter som vid användning i en slutprodukt kan vara effektivare och bidra till minskade utsläpp.

Vissa anläggningar har helt unika processer och produkter varför det inte finns några andra anläggningar att jämföra med. Dessa har idag tilldelning baserat på historiska utsläpp gånger en faktor på 97 %, sk *fallback*. I kommissionens förslag nämns ingenting om hur dessa ska

hanteras. Vi anser att samma princip ska gälla även under nästa handelsperiod.

5.7 Främja användande av restgaser

En remissinstans beskriver utförligt problem med nuvarande regelverk för användning av restgaser.

Höganäs AB noterar att användning av industriella restenergier är en av de absolut största möjligheterna att öka resurseffektivitet och energieffektivitet i samhället. Man använder samma energimängd en gång till och får samma nytta med lägre användning av primära energiresurser och lägre koldioxidutsläpp. Det är därför angeläget att regelverket inom EU ETS gynnar ökad användning av restenergi.

I nuvarande och föreslaget regelverk har gränssnitten mellan processindustri och kraft- och värmesektorn blivit mycket otydligt. Det har funnits oklarheter i hanteringen från både certifieringsorgan och myndigheter i hur man skall hantera tilldelning när restenergi används till fjärrvärme och/eller kraftvärme. Ett tydligt exempel är stålindustrins restgaser (koksugns gas och masugns gas) som är restenergi från processen och uppstår oavsett om gasen används eller facklas. När gasen används för att generera el och fjärrvärme baseras tilldelningen istället på bränsleriktmärket med kraftigt underskott i tilldelningen som följd. Även i andra sammanhang har det visat sig att leverans av spillvärme missgynnats genom minskad tilldelning. Det finns alltså anledning att tydligare formulera i regelverket att restenergisamarbeten alltid skall gynnas av handelssystemet med ökad tilldelning istället för tvärtom.

5.8 Ambitionsnivå inom EU:s klimatpolitik och handelssystemets interaktion med andra styrmedel.

Ett antal remissinstanser diskuterar kopplingen mellan handelssystemets utveckling och ambitionsnivån inom EU:s klimatpolitik på medel och långsikt. I samband med detta behandlas även handelssystemets interaktion med andra styrmedel på klimat- och energiområdet.

Fores betonar att EU:s utsläpp för 2014 låg på samma nivå som taket för 2020-års utsläpp. I kombination med att världens länder i Paris enades om ett långsiktigt klimatavtal där länder förbinder sig att vart femte år rapportera in skärpta utsläppsmål, och om att hålla den globala temperaturökningen ”klart under 2 grader” med sikte på 1,5 grader ger

det stöd för att ytterligare skärpa den linjära minskningen av tillgängliga utsläppsrätter utöver de 2,2 % som föreslås av Kommissionen.

Den skärpta årliga minskningen av utsläppsrätter tar EU mot (den lägre delen av) målet om att minska utsläppen med 80-95% år 2050 och bidrar till att minska överskottet av utsläppsrätter. Givet att priserna för att minska utsläppen i handlande sektorn varit låga, särskilt jämfört med de minskningar som ska ske utanför handlade sektorn, kunde en än större andel av minskningen lagts på handlade sektorn. Det hade inneburit en än skarpare reduktionsfaktor.

Göteborg Energi välkomnar förslaget att revidera den årliga minskningsfaktorn till 2,2 % per år. Det är en nödvändig ambitionshöjning för att EU:s långsiktiga måls ska uppnås. Med ökad ambitionsnivå bedömer Göteborg Energi att handelssystemet kommer att kunna fungera bättre och att tilltron kommer att öka.

Hagainitiativet förordar ett större årligt borttagande av utsläppsrätter, dvs. mer än de föreslagna 2,2 procenten. För att globalt nå det så kallade tvågradersmålet krävs att EU tar större ansvar för utsläppsminskningar än vad kommissionens förslag innebär. Hagainitiativet stödjer även införandet av marknadsstabilitetsreserven och en eventuell annullering av överskottet av utsläppsrätter.

IKEM poängterar att klimatproblemet kräver en global lösning. EU står för en andel av de globala utsläppen som inom några år kommer att understiga 10 procent. EU:s klimatpolitik måste utgå från hur det globala deltagandet rent faktiskt utvecklar sig. De styrmedel som gäller på klimatområdet måste anpassas till det faktum att den globala klimatpolitiken kommer att vara splittrad under överskådlig framtid.

IVA konstaterar att med en linjär minskningsfaktor om 2,2 % per år når man noll utsläpp strax efter mitten av seklet. Det är cirka tio år tidigare än med den nuvarande faktorn. Kommissionens förslag om en linjär årlig nedskrivning baseras på beräkningar där de data som använts inte offentliggjorts. Denna avsaknad av transparens i beräkningarna gör att förslaget är svårt att bedöma. En generell minskning är nödvändig för att skapa ett omvandlingstryck även om det kan påverka olika branscher på olika sätt.

Svensk Energi stödjer det av EU uppsatta målet om att åtminstone minska växthusgasutsläppen i EU med 40 procent till 2030. Svensk Energi välkomnar förslaget att revidera den årliga utsläppsminskningens faktor till 2,2 % per år. Detta är en kraftfull och

nödvändig ambitionshöjning jämfört med nuvarande faktor på 1,74 % för att EU:s långsiktiga mål ska kunna uppnås. Svensk Energi välkomnar den globala klimatöverenskommelsen och anser att det nu finns skäl att överväga en skärpning av EU:s klimatmål. För att EU ETS ska kunna bli ett kraftfullt instrument så räcker det inte med att justera EU ETS utan även andra styrmedel måste justeras eller fasas ut, såsom subventioner till förnybar och fossil energi. Detta visar EU-kommissionens beräkningar tydligt i bl.a. konsekvensanalysen.

Svensk Fjärrvärme välkomnar förslaget att revidera den årliga utsläppsminskings-faktorn till 2,2 procent per år. Detta är en nödvändig ambitionshöjning jämfört med nuvarande faktor på 1,74 procent för att klara EU:s långsiktiga mål till 2030 och 2050. Det är viktigt att värna utsläppshandeln som styrmedel för att minska koldioxidutsläppen inom EU. Översynen av utsläppshandelsdirektivet inför nästa handelsperiod 2021-2030 är en viktig del i detta.

Svensk Vindenergi stödjer det av EU uppsatta målet om att minska växthusgasutsläppen i EU med minst 40 procent till 2030 och förslaget att höja den årliga utsläppsminskingsfaktorn från 1,74 % till 2,2 % per år för att säkerställa uppfyllelse av EU:s långsiktiga mål. Det vore dock bra om den nya handelsperioden innehåller en möjlighet att utvärdera och eventuellt anpassa systemet till nya ambitioner, särskilt i ljuset av femårsintervallet för de nationella planerna inom Energiunionens styrsystem.

SPBI noterar att andra direktiv inom EU ställer krav på kvalitén på 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 gratis tilldelning. 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 gratis tilldelning.

5.9 Länkning med andra handelssystem och utvidgning av handelssystemet

Remissinstanser noterar EU:s ambition är att länka samman sitt handelssystem med andra liknande handelssystem samt att utvidga handelssystemets omfattning.

Fores påpekar att EU:s ambition är att länka samman sitt system med andra liknande system, utifrån att det långsiktiga, globala klimatavtalet som antogs i Paris tydligt öppnar för möjligheten att länka samman utsläppsmarknader.

Hagainitiativet välkomnar också eventuella arbete med att länka EU:s handelssystem med andra system för utsläppshandel.

Hogänas AB anser att det är avgörande både för klimatutmaningen som sådan och för konkurrenskraften hos europeisk industri att utsläpp av koldioxid får ett pris globalt och inte bara inom EU. Avsikten måste vara att på sikt länka EU ETS till andra handelssystem och på så sätt skapa neutrala konkurrensvillkor inom så stora delar av världen som möjligt. Tills vidare bör utformningen av EU ETS anpassas och förberedas för anslutning till andra handelssystem. Därvid bör det finnas mekanismer som tar hänsyn till skillnader i handelssystemens utformning. Det är t.ex. ovanligt att konkurrensutsatt industri medverkar i de handelssystem som hittills etablerats. En länkning riskerar alltså att likväl skapa en snedvridning av konkurrensen som måste hanteras.

Svensk Energi anser att även om EU:s 2030 mål är att minska växthusgasutsläppen genom inhemska åtgärder hade det varit lämpligt att hantera den fortsatta rollen för internationella krediter/länkning till andra utsläppshandelssystem i översynen. Internationellt erkända mekanismer med hög miljömässig integritet kan spela en viktig roll i att bygga en global utsläppsrättsmarknad. Ett övervägande bör ske hur dessa kan användas kopplat till EU:s utsläppshandelssystem, samt för att uppnå EU:s klimatmål överhuvudtaget. Det kan finnas anledning att skärpa EU:s klimatmål och i samband med detta möjliggöra användning av sådana mekanismer, som nu är en del av det globala klimatavtalet.

Kommissionen borde också ha tagit ett större grepp för att titta på möjligheter att utvidga systemet till flera sektorer. Revideringen av direktivet hade varit ett bra tillfälle för att överväga om fler sektorer ska omfattas. T.ex. skulle hela värmesektorn kunna integreras i EU:s utsläppshandelssystem och inte enbart fjärrvärme.

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.

Svensk Vindenergi anser att det är av stor vikt att man ser över länkning till andra utsläppshandelssystem/ användning av internationella krediter för att möjliggöra och underlätta en global utsläppsrättsmarknad på sikt. Det vore också lämpligt att se över om systemet skulle kunna utvidgas till fler sektorer till exempel all värme. För att säkerställa lika villkor, bör man harmonisera kompensation till elintensiv industri på EU-nivå för att säkra lika förutsättningar för alla länder.

5.10 Handelssystemets koppling till den icke-handlande sektorn

Enligt Europeiska Rådets slutsatser från oktober 2014 kommer det att vara tillåtet för medlemsstater att använda utsläppsrätter från den handlande sektorn för att klara sina mål i den icke-handlande sektorn genom en engångsöverföring.

Svensk Energi anser att det hade varit önskvärt att Kommissionen hade lagt fram regler för hur denna överföring ska gå till och i vilken omfattning det får ske.

5.11 Gratis tilldelning till elproducenter i medlemsstater med låg BNP per capita

Kommissionen föreslår stödja moderniseringen i medlemsstater med lägre genomsnittlig BNP och att ta tillvara kraftsektorns potential att bidra med kostnadseffektiva utsläppsminskningar. Detta föreslås dels ske genom att möjliggöra gratis tilldelning upp till 40 % av utsläppen till kraftproduktion, dels genom att skapa en fond för modernisering av energisektorn.

Naturvårdsverket noterar att gratis tilldelning för utsläpp från elproduktion kommer som huvudregel vara otillåtet även under nästa handelsperiod. Det ska dock enligt rådsslutsatserna och kommissionens förslag vara fortsatt möjligt för medlemsstater med låg BNP per capita (<60 % av EU-genomsnittet) att ge gratis tilldelning till sina elproducenter för modernisering av sektorn. Sådan tilldelning ska tas ur den berörda medlemsstatens auktionsandel och får inte sammantaget överstiga 40 % av denna andel. Investeringar överstigande 10 miljoner euro ska föregås av ett upphandlingsförfarande utifrån ett antal kriterier.

Ett av de urvalskriterier som kommissionen föreslår är bäst valuta för pengarna. Detta bör ersättas med störst klimatnytta för pengarna.

5.12 Användande av auktionsintäkter

En remissinstans behandlar frågan om hur auktionsintäkter inom EU ETS bör användas och till vilka åtgärder.

Naturvårdsverket noterar att medlemsstaterna bör använda minst 50 % av sina auktionsintäkter för ett antal klimatåtgärder samt administration av handelssystemet enligt nuvarande handelsdirektiv. Kommissionen föreslår nu ett antal nya användningsområden som ska kunna räknas in. Naturvårdsverket anser i huvudsak att det är bra att medlemsstaterna ska kunna tillgodoräkna sig användning inom fler områden för att uppfylla målet om hur auktionsintäkterna bör användas. Så stor andel av auktionsintäkterna som möjligt ska användas för konkreta klimatåtgärder, inklusive anpassningsåtgärder. Naturvårdsverket stödjer inte kommissionens förslag om att kompensation för indirekta kostnader, dvs. höjda elpriser på grund av handelssystemet, ska kunna räknas med vid redovisning av hur auktionsintäkterna har använts.

5.13 Utsläppsrätters giltighet

En remissinstans tar upp frågan om utsläppsrätters giltighet.

Energimyndigheten noterar att enligt artikel 13 i förslaget ska utsläppsrätter utfärdade från och med 1 januari 2013 var giltiga på obestämd tid. En risk med obestämd eller obegränsad livslängd är att de kan tillföra problem likt det som finns idag med ett stort överskott av enheter i omlopp. Detta eftersom utsläppen minskat i betydligt större omfattning än den linjära minskningsfaktorn, vilket systemet som helhet inte kunnat hantera.

5.14 Luftfarten

En remissinstans tar upp frågan om kommissionens förslag och dess koppling till luftfarten.

Energimyndigheten noterar att i bakgrunden till förslaget på sida 3 står ”Förslaget behandlar inte frågor som rör luftfartens täckning i utsläppshandelssystem...”. Även om förslaget inte tar upp luftfartens täckning så rör vissa av ändringarna luftfarten, och frågan är varför

Kommissionen överhuvudtaget föreslår förändringar i artiklar som rör luftfarten när det fortfarande är oklart hur luftfarten kommer att omfattas. Exempel på sådana ändringar är i artikel 3d samt artikel 25a.1.

5.15 Hantering av eventuellt negativa koldioxidutsläpp

En remissinstans menar att kommissionens förslag bör behandla regler för eventuellt negativa koldioxidutsläpp.

Krafteringen saknar skrivningar om hur framtida eventuellt negativa koldioxidutsläpp skall hanteras. Det framtida regelverket bör på ett teknikneutralt sätt hantera frågan. De aktörer som kan påvisa ett aktivt och långsiktigt bortförande av koldioxid ur atmosfären bör kompenseras för detta.