



KUNGL. INGENJÖRSVETENSKAPSAKADEMIEN

Dnr M2015/03246/KI

Miljö- och energidepartementet
103 33 Stockholm

REMISSVAR

Yttrande över M2015/03246/KI: Förslag till översyn av EU:s handelssystem för perioden 2021-2030”.

Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien, IVA, har tagit del av rubricerat ärende och vill härmed framföra följande.

Sammanfattning

IVA noterar de föreslagna ändringarna av Europarlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG. Vi lämnar specifika kommentarer gällande linjär tilldelning, mekanismerna för gratis tilldelning, hantering av risken för koldioxidläckage, kompensation för indirekta koldioxidkostnader samt innovationsstöd.

Ur ett svenskt perspektiv är frågan om hantering av indirekta koldioxidkostnader av stor betydelse och vi anser att Sverige i eget intresse bör arbeta för en ändring av förslaget 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.

I övrigt har vi inga större invändningar mot förslagen. Specifika synpunkter på delar av förslagets komponenter ges nedan.

IVAs utgångspunkt

Klimatfrågan är global och därför bör internationellt harmoniserade och kostnadseffektiva styrmedel vara grunden för styrningen av klimatpolitiken. EU:s utsläppshandelssystem (EU ETS) huvudsyfte är att så kostnadseffektivt som möjligt nå förutbestämda och successivt allt

101212-
R10/JW

lägre nivåer av utsläpp inom unionen. Klimatpolitiken bör ha som utgångspunkt att skapa global klimatnytta och att främja utveckling av och långsiktig tillväxt i klimateffektiv produktion.

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

Priset på utsläppsrätter har legat långt under den långsiktiga marginalkostnaden för att nå 2030-målet. Detta är en följd av flera samverkande faktorer; 1) hög tilldelning, 2) finanskrisen, 3) möjlighet att använda utsläppskrediter, 4) medlemsstaternas subventioner av investeringar i förnybar kraftproduktion.

Det framgår inte av det nu föreliggande förslaget om något utnyttjande av utsläppskrediter kommer att tillåtas efter 2020. På lång sikt är sannolikt subventionerna det största hindret för en väl fungerande marknad. De skapar inläsningseffekter för all teknik som inte åtnjuter stöd. Det borde finnas en tydlig och medveten samordning av reglerna för EU ETS och gemensamma regler som styr och begränsar möjligheterna till långvariga stödordningar av typ de tyska och brittiska.

Ett handelssystem som inte tar hänsyn till den internationellt konkurrensutsatta industrin riskerar i förlängningen att leda till att medlemsstaterna inför nationella stödlösningar för att rädda den inhemska industrin. De i utsläppshandelssystemet ingående sektorerna har mycket olika förutsättningar, vilket är en av utmaningarna framåt för systemet.

Specifika synpunkter

Linjär minskningsfaktor

IVA konstaterar att med en linjär minskningsfaktor om 2,2 % per år når man ”noll” strax efter mitten av seklet. Det är cirka tio år tidigare än med den nuvarande faktorn. Det är svårt att ha en uppfattning om detta är en optimal nivå. Valet av nivå har bäring på den internationella konkurrenskraften och vad våra konkurrentländer utanför Europa gör. Det finns de som ifrågasätter principen om linjär minskning, och istället anser att en nedskrivning ska baseras på faktisk teknisk utveckling. Detta kompliceras ytterligare av att hastigheten vad gäller teknisk utveckling kan variera beroende bransch.

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. Det sagt, så anser IVA att en generell minskning är nödvändig för att skapa ett omvandlingstryck även om det kan påverka olika branscher på olika sätt.

Auktionsandel, gratis tilldelning och koldioxidläckage

Kommissionen föreslår en fast fördelning mellan de utsläppsrätter som auktioneras ut, och de som tilldelas fritt. Kommissionen föreslår att 57 procent av utsläppsrätterna ska auktioneras och att 2,6 procent ska gå till innovationsfonden, vilket gör att 40,4 procent återstår till fri tilldelning. I förslaget sägs att auktionering av utsläppsrätter förblir den allmänna regeln, med gratis tilldelning som undantag. ”Följaktligen bör den andel utsläppsrätter som ska auktioneras ut, som var 57 % under perioden 2013–2020, inte minskas, vilket också bekräftas av Europeiska rådet”. Man säger också att gratis tilldelning ska ske även efter 2020 för att förebygga risken för koldioxidläckage till följd av klimatpolitiska åtgärder inte vidtas inom andra stora ekonomier. Med tanke på COP 21 och de löften som avgivits av en rad länder och förhållandet att utsläppshandelsystem är på väg att införas i andra delar av världen borde det nu föreliggande beslutet inom EU klargöra hur kommissionen och rådet har för avsikt att hantera en förändrad situation. Gratis tilldelning av utsläppsrätter minskar systemets effektivitet och bör bara användas om det finns tydlig risk för läckage. Fasta andelar mellan auktionering och fri tilldelning över hela handelsperioden kan göra systemet statiskt och mindre flexibelt och tar inte 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.

Ett förslag till översyn av koldioxidläckagelistan rekommenderas av Kommissionen. Orsaken kan vara att man anser att konkurrensförhållandena för i europeisk industri har förändrats, eller helt enkelt att listan är för lång. Denna översyn bör dock hanteras varsamt när man tittar på konkurrenskraften inom svensk och europeisk industri. Det förslag man lagt fram innebär dock ingen större förändring för svensk industri.

I konsekvensutredningen till Kommissionens förslag presenteras en modell som kallas tiered eller targeted approach. Denna modell har även lyfts av flertalet medlemsstater som ett sätt att begränsa den fria tilldelningen genom att tilldela olika sektorer olika stor andel fria utsläppsrätter utifrån hur utsatta för risk för koldioxidläckage de anses vara. I dagsläget saknas ett bra och heltäckande mått på konkurrensutsatthet, vilket riskerar att leda till att en del sektorer kan felaktigt pekats ut som mindre utsatta för risk för koldioxidläckage. Koldioxidintensitet används också som en av två parametrar. Koldioxidintensiteten sjunker när koldioxidutsläppen minskar och förädlingsvärdet ökar, vilket är den utveckling man önskar se hos industrin. Dock medför en sjunkande koldioxidintensitet i förslaget med tiered approach att dessa branscher straffas, vilket blir kontraproduktivt.

Benchmarks (riktvärden) bör baseras, där det är möjligt, på verklig teknisk utveckling och faktiska data. För närvarande råder en viss osäkerhet då Kommissionens förslag om en automatisk årlig nedskrivning baseras på data som använts ännu inte offentliggjorts. 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 benchmarks. Ett sätt vore att ha ett differentierat angreppssätt gällande benchmarks. 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.

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

Vad gäller den internationella konkurrensutsatta industrin så noterar IVA vidare att utsläppsbegränsningar inom en region (EU) som innebär utflyttning av industri inte nödvändigtvis är kostnadseffektivt ur ett globalt perspektiv. Det vore därför rationellt att utforma EU-ETS, inklusive fördelning av utsläppsrätter, på ett sätt som gör att de utsläppsbegränsningar som görs inom regionen är kostnadseffektiva också i ett globalt perspektiv. Exakt hur detta skall åstadkommas har IVA i dagsläget inget svar på, men kan konstatera att någon form av särlösning krävs. Inom EU måste systemet också säkerställa att medlemsstaterna inte inför nationella stödlösningar för att rädda nationell industri på bekostnad av annan inom unionen internationellt konkurrensutsatt industri som ligger i framkant ur miljösynpunkt.

Kompensation för indirekta effekter på elpriset/indirekta koldioxidkostnader

Frågan om indirekta kostnader för elintensiv industri ska enligt förslaget till revidering av direktivet fortsatt hanteras av medlemsländerna. Om indirekta koldioxidkostnader sägs: ”Vad gäller indirekta koldioxidkostnader till följd av att koldioxidkostnaderna förs vidare till elpriset föreskrivs i förslaget att medlemsstaterna ska tillhandahålla kompensation i enlighet med reglerna om statligt stöd, och att intäkterna från auktioner bör användas för detta.” Detta innebär att den inre marknadens principer om likabehandling inte tillämpas.

Kompensation för indirekta effekter på elpriset är en viktig fråga för den svenska industrin. Sverige bör i eget intresse 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.

Innovationsstöd.

Innovationsstöd i den föreslagna formen 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.

Ärendets hantering

Ärendet har handlagts av Johan Weigelt, *akademisekreterare* och *vice vd*. Yttrandet har tagits fram med stöd av ledamöter av *IVAs avdelning för ekonomi* under ledning av Michael G:son Löw (*ordf.* 2013-15).

Stockholm den 21 december 2015

Björn O. Nilsson
Verkställande direktör

IVAs remissvar

Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA) är en fristående akademi med uppgift att till nytta för samhället främja tekniska och ekonomiska vetenskaper samt näringslivets utveckling. I samarbete med näringsliv och högskola initierar och förslår IVA åtgärder som stärker Sveriges industriella kompetens och konkurrenskraft. För mer information om IVA och IVAs projekt, se IVAs webbplats: www.iva.se.