

YTTRANDE

151218

Dnr: M2015/03246/KI

Miljö- och energidepartementet

103 33 Stockholm

Förslag till översyn av EU:s system för handel med utsläppsrätter för perioden 2021-2030.

Fores

Fores presenterade i september ett policy paper (bilaga 1) där våra synpunkter på Kommissionens förslag till översyn av EU ETS för perioden 2021-2030 sammanfattas.

I analysen framhålls särskilt:

- **Låt utsläppsminskningen förbli en utsläppsminskning.** Förslaget att fylla New Entrants Reserve med utsläppsrätter som ej använts under perioden 2013-2020 riskerar att underminera såväl Marknadsstabilitetsreserven MSR som skärpningen av den årliga linjära minskningen av utsläppsrätter, vilket allvarligt skadar systemets trovärdighet. Utsläppsrätter till fonder bör även fortsättningsvis tas av periodens utsläppsrätter.
- **Fokusera på gratistilldelningen.** Istället för att i enlighet med Kommissionens förslag använda en korssektoriell reduktionsfaktor för samtliga verksamheter på nuvarande koldioxidläckagelista, bör listan uppdateras så att de verksamheter som är allra mest utsatta vid ett högre utsläppsrättspris får en större andel fri tilldelning.
- **Låt länder själva besluta om kompensation för basindustrin.** Så länge det finns en del fossilt i elmixen påverkas elpriset av priset på utsläppsrätter. Några länder, bland annat Tyskland och Norge, har valt att kompensera sin elintensiva industri för detta, vilket Kommissionen föreslår som ett sätt för länder att använda sina intäkter från auktionen av 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. Därför välkomnar vi att kommissionen inte föreslår någon sådan harmonisering.

I tillägg till vad som framgår i bilaga 1 önska vi framföra:

- **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.
- **Det bör förtydligas att målet på lång sikt ska vara att 100% av utsläppsrätterna ska auktioneras ut.** Inte minst bidrar det till att stärka allmänhetens förtroende för systemet, vilket på sikt kan vara avgörande för systemets överlevnad. Därtill bör man i sammanhanget ta i beaktande den utveckling där allt fler länder och regioner beslutat om att införa utsläppsmarknader.
- **Det bör förtydligas 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.



Nya direktiv för utsläppshandeln

Rätt riktning på guppig väg

Daniel Engström Stenson



Om författaren

Daniel Engström Stenson är sedan 2010 chef för Fores klimat- och miljöprogram. Han har tidigare skrivit flera rapporter för Fores, bland annat om internationella klimatförhandlingar och utsläppshandel. Daniel har en magisterexamen i Internationella relationer från Malmö Högskola.

Om Fores klimat- och miljöprogram

Fores miljö- och klimatprogram ska med fokus på marknads-baserade lösningar och grund i forskningen bidra till minskad skadlig påverkan på miljön genom att vara ett forum och en länk mellan centrala aktörer från akademi, politik, näringsliv och civilsamhälle. Fores ska bidra med underlag och förslag som höjer kvalitén på samhällsdebatten kring miljö- och klimatfrågor. Fores publicerar studier, policy papers och debattböcker. Vi ordnar seminarier och rundabordssamtal samt deltar i samhällsdebatten. Fores klimat- och miljöprogram är för närvarande huvudsakligen inriktat mot klimat, men kan även rymma andra miljöfrågor.

www.fores.se

INNEHÅLL

Om författaren	4
Om Fores klimat- och miljöprogram	4
X Sammanfattning	6
1. Bakgrund	8
Förslaget i korthet.....	9
Utsläppsmål.....	9
Auktionering.....	10
Gratistilldelning.....	10
Fonder	12
Flexibilitet.....	12
2. Kommentarer.....	14
Utsläppsmål.....	14
Gratistilldelning.....	15
Auktionsintäkter	16
Avslutande ord.....	17
Referenslista	19

X Sammanfattning

Inför att EU:s utsläppshandel 2021 går in i sin fjärde period, föreslår EU-kommissionen nu en rad förändringar för att stärka systemet. Tre är av särskild vikt att diskuteras av svensk politik och näringsliv:

Låt utsläppsminskningen förbli en utsläppsminskning. Den mest grundläggande förändringen som föreslås är att den årliga minskningen av utsläppsrätter skärps, från 1,74% till 2,2%. För perioden 2021-2030 ger det en minskning om 556 miljoner utsläppsrätter, enligt Kommissionens egna beräkningar. Men hela 80% av minskningen äts upp av att 445 miljoner utsläppsrätter från den nuvarande perioden överförs till New Entrants Reserve för nyetablerade verksamheter och Innovationsfonden för att främja teknikutveckling. Det är utsläppsrätter som istället borde förvarats i den marknadsstabiliserande reserv MSR som EU beslut ska införas 2019, fram till det att överskottet av utsläppsrätter sjunkit.

Fokusera gratistilldelningen. Kommissionen föreslår att 57% av utsläppsrätterna årligen auktioneras ut från 2021. Tillsammans med att det totala antalet utsläppsrätter minskar betyder det att exempelvis delar av svensk basindustri som hittills fått fler utsläppsrätter än de gjort av med, kommer att behöva köpa utsläppsrätter framåt år 2030. Det gäller även branscher som hamnar på ETS "koldioxidläckagelista" därför att de bedöms löpa särskilt stor risk att slås ut av priset på utsläppsrätter. Istället för att som nu minska antalet fria utsläppsrätter för samtliga på nuvarande lista, bör listan uppdateras så att de verksamheter som är allra mest utsatta vid ett högre utsläppsrättspris får en större andel fri tilldelning.

Låt länder själva besluta om compensation till basindustrin. Så länge det finns en del fossilt i elmixen påverkas elpriset av priset på utsläppsrätter. Några länder, bland annat Tyskland och Norge, har valt att kompensera sin elintensiva industri för detta, vilket Kommissionen föreslår som ett sätt att för länder att använda sina intäkter från auktionen av utsläppsrätter. Medveten om att de svenska auktionsintäkterna är förhållandevis låga och att regeringen för 2015 åtminstone beslutat att använda auktionsintäkterna för sitt bidrag till

Gröna klimatfonden, vill den svenska basindustrin ha en centraliserad och harmoniserad kom-pensation. Men 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. Därför välkomnar vi att kommissionen inte föreslår en sådan harmonisering.

1. Bakgrund

Den 15 juli 2015 presenterade EU-kommissionen sitt förslag till nytt direktiv för den europeiska utsläppshandeln EU ETS och dess fjärde period, som sträcker sig från år 2021 till och med år 2030.¹

EU ETS har sedan införandet 2005 ändrats vid ett flertal tillfällen, för att hantera de olika brister som visat sig över tid. Under senare år har diskussionen kring utsläppshandeln främst kretsat kring ett stort överskott av utsläppsrätter som byggts upp under systemets andra fas, 2008-2012, och som medfört låga priser.

Efter några års diskussioner om överskottet finns nu beslut om att 2019 införa en marknads-stabilitetsreserv (MSR) med syfte att reglera överskottet av utsläppsrätter. Så länge överskottet av utsläppsrätter överstiger 833 miljoner utsläpps-rätter kommer färre utsläppsrätter att göras tillgängliga för auktionering. Dessa utsläppsrätter kommer att placeras i en reserv och i årliga portioner om 100 miljoner göras tillgängligt för auktionering när överskottet sjunkit under 400 miljoner. Reformen kan beskrivas som en snabbåtgärd för att hantera frågan om det låga priset, som var på väg att underminera det politiska förtroendet för marknaden.

Med förslag om nytt direktiv tas ett bredare grepp om utsläppshandelns framtid, där tilldelningen av utsläppsrätter är central. Under systemets inledande faser hade samtliga verksamheter i systemet gratis tilldelning av utsläppsrätter baserade på tidigare utsläpp. Från 2013 är det i princip endast produktionsindustrin som har rätt till gratistilldelningen, samtidigt som el-producenter behöver köpa sina utsläppsrätter på auktion.

¹ Europakommissionen (2015) Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Directive 2003/87/EC to enhance cost-effective emission reductions and lowcarbon investments

http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/revision/docs/com_2015_337_en.pdf

Mer information om förslaget och bakgrundsdokument finns här:

http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/revision/index_en.htm

Gratistilldelningen ska ses som ett stöd åt industrier utsatt för internationell konkurrens, men har varit föremål för kritik. I ett första skede därför att energiproducenter vältrade över kostnader för utsläppsrätter på konsumenter, trots att de själva inte behövde betala för dem. I ett andra skede är det framför allt det faktum att stora delar av industrin fått betydligt fler utsläppsrätter än de behövt, vilket inneburit att flera företag nu sitter på stora mängder utsläppsrätter värda stora summor. Bara som exempel kan nämnas att svenska företag under 2014 fick 8,1miljoner fler utsläppsrätter än de använde.²

Förslaget som Kommissionen tagit fram grundas på EU:s regeringschefers klimat- och energipaket från oktober 2014, där de bland annat beslutade om att EU:s utsläpp av växthusgaser ska minska med 40procent till 2030, jämfört med år 1990. För att nå detta mål beslutade rådet att utsläppen i EU ETS ska minska med 43 procent jämfört med 2005. Därtill beslutade rådet att upprätta och behålla olika typer av fonder där intäkter från utsläppshandeln används för att stimulera teknikutveckling, inte minst bland EU:s nyare medlemmar.

Förslaget utgör grunden för diskussioner och så småningom beslut från europeiska rådet och parlamentet, vilket innebär att det sannolikt tar ett åtminstone ett år innan något beslut är fattat, förmodligen närmare två.

Nedan följer en kort genomgång av förslagets huvudpunkter och ger några reflektioner.

Förslaget i korthet

Utsläppsmål

Den mest övergripande förändringen av ETS är att den årliga reduktionsfaktorn ändras från 1,74 procent av genomsnittutsläppen 2008-2012 (ca 38 miljoner ton/år) till 2,2 procent (48 miljoner ton/år). Fram till 2030 innebär det att utsläppen i handlade sektorn minskar med 43 procent. På längre sikt innebär den skärpta reduktionsfaktorn (om den

² <http://www.naturvardsverket.se/Nyheter-och-pessmeddelanden/Handel-med-utslappsratter--resultat-fran-2014-1/>

består) att de europeiska utsläppen blir 9 miljarder ton lägre och att den sista utsläppsrätten utfärdas 2057, istället för 2067³

Auktionering

En annan central förändring är att det nu slås fast att 57 procent av utsläppsrätterna ska säljas på auktion. Av dessa är tio procent reserverade för 10 länder med en BNP som understiger 60procent av EU-genomsnittet. Dessa länder har också möjlighet att istället för att sälja på auktion fram till gratis dela ut 40 procent av sin andel utsläppsrätter till energisektorn, villkorat investeringar som moderniserar energisektorn i landet. Om denna möjlighet nyttjas fullt ut, innebär det över 600 miljoner gratis utsläppsrätter till energibolag i dessa öst- och centraleuropeiska länder, till ett uppskattat värde av €16 miljarder.⁴

I direktivet från 2009 skrivs att medlemsstaterna bör använda 50 procent av intäkterna från auktioneringen till olika former av klimatåtgärder. I förslaget från juli skrivs att hälften av auktionsintäkterna bör användas till något av följande: klimatåtgärder i sårbara länder (klimatfinansiering), kompensation för indirekta kostnader (höjda elpriser som följd av höjd ETS-pris), eller utbildning eller omplacering av arbetskraft som påverkas av en klimatomställning.

Gratistilldelning

Att 57 procent av utsläppsrätterna ska säljas på auktion, innebär att 43 procent av utsläppsrätterna ska delas ut gratis till företagen. I det nuvarande direktivet skrivs att gratis tilldelning ska minska gradvis ”med målsättningen att 2027 ha avskaffat all gratis tilldelning”, alltså att samtliga utsläppsrätter skulle auktioneras ut 2027⁵. Industrin har krävt fortsatt gratis tilldelning, vilket de nu också får utan bortre tidsgräns. Men givet att andelen auktionerade utsläppsrätter står fast, kommer antalet gratistilldelade utsläppsrätter minska i takt med utsläppstaket och industrierna får allt mindre gratis tilldelning.

³ Nilsson, Magnus (2014) Uppdatera klimatpolitiken, tillgängligt här:

http://www.arenaide.se/files/2015/02/Rapport_klimatdebatten141202_link26.pdf

⁴ Point Carbon (2015) Carbon Market Analyst EU ETS Phase 4 Proposal: Learning to share

⁵ EUR-LEX (2009) ETS-direktivet 2009, illgängligt <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0029&from=EN>

Under tioårsperioden 2021-2030 kommer i genomsnitt 630 miljoner utsläppsrätter, 6,3 miljarder totalt, att delas ut, till ett uppskattat värde av 150 miljarder Euro. Det kan jämföras med de 825 miljoner som delades ut årligen 2013-2020.⁶

Kopplat till gratistilldelningen är riktmärken, benchmarks, som används för att fördela utsläppsrätterna till industrier som anses särskilt konkurrensutsatta och därför ligga i riskzonen för koldioxidläckage, alltså att ökade kostnader för koldioxidutsläpp innebär att produktion flyttar till områden utan koldioxidpris. Under innevarande period ryms inte mindre än 97 procent av tillverkningsindustrins utsläpp på den så kallade koldioxidläckagelistan. Trots att antalet sektorer på läckagelistan minskar avsevärt, omfattas fortfarande 94 procent av koldioxidläckagelistan.⁷ Dessa industrier har rätt till 100 procent gratis tilldelning, upp till den nivå av utsläpp som motsvarar utsläppen hos branschens tio bästa procent. Övriga industrier har rätt till 30% gratistilldelning, utifrån samma princip.

Givet att antalet utsläppsrätter tillgängliga för gratistilldelning kommer att minska, krävs enligt analytiker på Point Carbon en teknikutveckling inom dessa sektorer på 1,5procent årligen, för att industrierna faktiskt ska få 100 procent tilldelning. I annat fall kommer tilldelningen att strypas utifrån en gemensam tvärsektoriell korrektionsfaktor som innebär att antalet gratis utsläppsrätter minskas i alla sektorer.⁸ Under 2013 innebar korrektionsfaktorn att den fria tilldelningen blev 6 procent lägre för samtliga sektorer. Analytiker på konsultfirma Ecofys förutser att fram mot 2020 kommer korrektionsfaktorn innebära minskningar om 18 procent och fram mot 2030 kommer även de företag som når riktmärkena endast få 70 procent av sina utsläppsrätter gratis.⁹

Nytt för förslaget är också att riktmärken från 2021 ska skärpas årligen utifrån fasta siffror. Kravet för att få 100 procent gratistilldelning av utsläppsrätter skärps i utgångsläget med 1 procent årligen. Sektorer med

⁶ Carbon pulse (2015a) <http://carbon-pulse.com/analysis-eu-industry-flags-cost-fears-as-carbon-handouts-trimmed-prices-soar/>

⁷ Point Carbon (2015) Carbon Market Analyst EU ETS Phase 4 Proposal: Learning to share

⁸ Point Carbon (2015) Carbon Market Analyst EU ETS Phase 4 Proposal: Learning to share

⁹ Carbon Pulse (2015a) <http://carbon-pulse.com/analysis-eu-industry-flags-cost-fears-as-carbon-handouts-trimmed-prices-soar/>

snabbare än 1,5procent teknikutveckling får denna skärpning, medan sektorer med en långsammare teknikutveckling än 0,5 procent får just 0,5 procent skärpning. Exempelvis kommer en sektor med bara 0,1 procent teknikutveckling få riktmärken som skärps mer än utvecklingen, medan de med snabb teknikutveckling får en förhållandevis lindrigare skärpning.

Fonder

Två nya fonder upprättas, och finansieras av intäkter från utsläppsrätter. 400 miljoner utsläppsrätter viks åt en *innovationsfond*, som ska finansiera projekt i EU-länder. Dessa 400 miljoner tas från den fria tilldelningen för perioden 2021-2030.

Moderniseringsfonden riktas mot de tio länder med en BNP 60procent lägre än EU-genomsnittet, för att stimulera investeringar. Moderniseringsfonden finansieras med 310 miljoner av de utsläppsrätter som tillhör ”auktionspotten” för perioden 2021-2030.

Den så kallade *New Entrants Reserve (NER)*, som är till för nystartade verksamheter, fortsätter med över 400 miljoner utsläppsrätter. Dess utsläppsrätter kommer från ej använda utsläppsrätter i nuvarande NER, från industrier som var berättigade till fri tilldelning fram till 2020 men som lagt ned sin verksamhet, samt från ett antal utsläppsrätter vikta för industrier som inte fanns på koldioxidläckage-listan.

Flexibilitet

Noterbart är också att direktivet inte ger något utrymme för att använda s.k. off-set-krediter. Företag kommer alltså inte kunna använda exempelvis CDM-krediter för att täcka sina behov av utsläppsrätter. Det följer den trend där off-set-krediter tilläts under perioden 2008-2012 och bidrog till att skapa ett överskott av utsläppsrätter, men där kraven sedan 2013 är skärpta och exempelvis endast tillåter CDM-krediter från minst utvecklade länder (LDC). Inte heller finns något att utläsa kring hur Kommissionen ser på möjligheterna att i en framtid koppla samman EU ETS med andra utsläppsmarknader.

En ytterligare fråga som bortses ifrån är den om möjligheterna för enskilda länder att plocka utsläppsrätter ur EU ETS för att uppfylla sina mål i den icke-handlande sektorn. Här inväntar Kommissionen diskussionerna kring ansvarsfördelning av målet om att minska utsläppen med 30% i den icke-handlade sektorn till 2030. Likväl måste diskussionen vid något tillfälle också landa i frågan om ETS-direktivet, eftersom att länders möjlighet att flytta utsläppsrätter ur EU ETS påverkar utsläppstaket i den handlade sektorn.

2. Kommentar

I kombination med att marknadsstabilitets-reserven MSR införs år 2019 kommer förslagen att bidra till ett system som tar EU mot det långsiktiga målet om 80-95% minskade utsläpp och där överskottet av utsläppsrätter regleras. Den fria tilldelningen begränsas, vilket sannolikt innebär att industrier med överskott av utsläppsrätter nu blir mer belägna att spara dem för framtida bruk, istället för att sälja dem. Möjligen har åtgärderna och förslagen redan nu bidragit till att priset under augusti 2015 nått över €8, den högsta nivån sedan vintern 2012, och bedöms fortsätta att stiga. Point Carbon pekar exempelvis på att priset under perioden 2017-2020 kommer vara en euro högre än de tidigare förutspått och tror nu att priset 2020 hamnar kring €16.¹⁰ För 2030 förutspår Point Carbon ett pris på nära €30. Konsultfirman Tschau Solutions förutspår på sin sida ett pris på kring €30 år 2020 och €36 år 2030.¹¹ EU-Kommissionen själva förutspår ett genomsnittspris på €25 under 2020-talet.¹²

Brittiska Sandbag, som tillhört de mer pricksäkra avseende att förutse storleken på överskottet av utsläppsrätter, förutser emellertid ett överskott även efter 2020 som är avsevärt större än övriga bedömare, bland annat för att de i sina modeller förutspår en kraftigt minskad elförbrukning – 10procent fram till 2020. Stämmer deras beräkningar om ett överskott på över 4 miljarder utsläppsrätter 2020 kommer priset sannolikt förbli lägre.¹³

Utsläppsmål

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

¹⁰ Point Carbon (2015)

¹¹ Carbon Pulse (2015b) Intervju med Yann Andreassen <http://carbon-pulse.com/dialogue-will-post-2020-ets-reforms-change-the-game-for-eu-industry/>

¹² Carbon Pulse (2015a) <http://carbon-pulse.com/analysis-eu-industry-flags-cost-fears-as-carbon-handouts-trimmed-prices-soar/>

¹³ Sandbag (2014) Forecasting the EU ETS to 2020

https://sandbag.org.uk/site_media/pdfs/reports/Briefing-2020surplusprojection.pdf

andel av minskningen lagts på handlade sektorn. Det hade inneburit en än skarpare reduktionsfaktor.

Viktigt att notera är att 445 miljoner utsläppsrätter från perioden 2013-2020 som enligt mångas tolkning av tidigare beslut skulle placeras i MSR, istället görs tillgängliga via innovationsfonden och New Entrants Reserve. Det motsvarar 80 procent av de 556 miljoner som tas bort som följd av den skärpta reduktionsfaktorn. Det rimliga hade varit att låta denna del av överskottet gå in i MSR, snarare än göras direkt tillgängligt på marknaden.

Med tanke på att utsläppen i EU ETS redan 2014 var i nivå med vad som 2020 krävs för att klara 2020-målet finns utrymme att skärpa EU:s utsläppsmål för år 2020 och 2030. Brittiska Sandbag har föreslagit ett mål om höja målet för 2020 från 20 till 30 procent, varav hälften av skärpningen sker inhemskt och den andra halvan genom utsläppskrediter från CDM. Det skulle innebära att 1,5 miljoner utsläppsrätter tas ur handelssystemet. Ett mål om 25 procent inhemsk minskning till 2020 är i linje med Kommissionens färdplan för att mest kostnadseffektivt nå målet till 2050.¹⁴

För 2030 föreslår de sedan en höjning till 50 procent minskning, vilket de menar (och stödjer sig bl.a. på Kommissionens egna beräkningar) är en mer kostnadseffektiv väg mot det långsiktiga målet om 80-95 procent minskade utsläpp för 2050. Även IPCC:s olika diagram stöder detta.

Gratistilldelning

Att andelen utsläppsrätter som säljs på auktion fastställs till 57 procent är ett steg bort från den principiellt rätta tanken att alla utsläppsrätter ska säljas på auktion. I ett system där samtliga utsläppsrätter auktioneras blir förhållandena rättvisa för verksamheter inom systemet, och marknaden snarare än politiker och tjänstemän avgör vilka företag som är i behov av hur många utsläppsrätter, vilket minskar risken för överkompensation åt vissa företag.

¹⁴ Sandbag (2015) Harder, Faster, Better, Stronger – the easy route to increased EU Climate ambition. https://sandbag.org.uk/site_media/pdfs/reports/Harder_better_faster_stronger_-_The_easy_route_to_increased_EU_climate_ambition_2.pdf

Gratistilldelningen ska ses som ett stöd åt industrier utsatt för internationell konkurrens och åtminstone så länge EU har ett högre Co2-pris än sina konkurrenter är en grad av gratistilldelning rimlig. Enligt rådsslutsatserna från oktober 2014 finns kvar så länge inte andra större ekonomier vidtar jämförbara åtgärder. Ett avtal vid FN:s klimatmötet COP21 i Paris i december, som innehåller utsläppsminskningar från de stora ekonomierna skulle alltså kunna innebära att gratistilldelningen upphör. Inte minst blir utvecklingen av prismekanismer i USA och Kina viktiga. Visar det sig att andra länder vidtagit åtgärder som kan jämföras med de europeiska bör gratistilldelningen avvecklas.

Oavsett utvecklingen internationellt innebär den fasta andelen gratistilldelning att gratisutsläppsrätterna minskar, och under perioden 2021-2030 kommer flera industrier vana vid att få sina utsläppsrätter gratis att behöva betala för sina utsläpp. I kombination med att riktmärkena ska uppdateras mer kontinuerligt, bör den fria tilldelningen i högre utsträckning kunna fokuseras till de bäst presterande verksamheterna i de mest utsatta sektorerna. Vid en bedömning av risk för koldioxidläckage bör ett lägre pris än de €30 som hittills använts användas.

En fördel med fastslagen andel auktionerade utsläppsrätter är att det blir enklare att beräkna intäkter från auktioneringen längre fram i tiden. Med nuvarande system är det lite av en gissningslek att uppskatta auktionsintäkter flera år fram i tiden.

Auktionsintäkter

För svenskt vidkommande kommer förmodligen frågan om auktionsintäkternas användning att diskuteras. Tidigare finansminister Anders Borg påpekade gärna att direktivet stipulerade att man bör, men inte skulle, öronmärka pengarna för olika typer av klimatinvesteringar¹⁵. Under nuvarande regering har Miljödepartementet redan aviserat att

¹⁵ Riksdagen (2011) Se §10 i Riksdagens protokoll 2011/2012:18 Tisdagen den 18 oktober:
http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Kammaren/Protokoll/Riksdagens-protokoll-2011121_GZ0918/#{81447988-D8A3-4AA6-9323-3DE240EC0320}

hälften av intäkterna från 2014 års auktionering ska gå till Gröna klimatfonden.¹⁶

Samtidigt vill den svenska basindustrin ta fasta på alternativet att använda auktionsintäkterna till att kompensera industrin för indirekta effekter (högre elpriser) av höjda ETS-priser, vilket bland annat Tyskland, Storbritannien och Norge gör.

Det kan synas märkligt att detta stöd till industrin inte är harmoniserat, när gratistilldelningen, som också är ett stöd till industrin, är harmoniserad. En harmoniserad kompensation skulle dock kräva att en rad frågetecken rätas ut. Det gäller bland annat fråga om var pengarna skulle komma ifrån. Det naturliga vore auktionsintäkterna, som per automatik följer prisutvecklingen. Samtidigt fördelas auktionsintäkterna inte utifrån hur stor elintensiv industri ett land ha, vilket ger en skev kompensation. Skulle en harmoniserad kompensation betalas med andra pengar krävs ett svar på varifrån dessa pengar ska hämtas och vilken möjlighet EU har att kräva av sina medlemmar att satsa budgetmedel på en särskild typ av industripolitik. En ytterligare faktor är att EU ETS blott är en av många faktorer som påverkar elpriset, och det är inte uppenbart varför just utsläppshandelns påverkan på elpriset skulle motivera kompensation. Det finns en rad nationella och regionala åtgärder som har minst lika stor effekt på elpriset.

Sammantaget blir vår slutsats att det bör fortsätta stå länderna fritt att avgöra om de önskar kompensera sin industri för indirekta kostnader. Skulle en harmonisering införas bör den baseras på auktionsintäkter.

Avslutande ord

Kommissionens förslag innehåller delar som stärker EU ETS. Utsläppen minskar snabbare och antalet utsläppsrätter som delas ut gratis minskar. Likväl finns frågetecken kring varför en så stor andel av utsläppsrätterna i Innovationsfonden och NER är sådana som borde placeras i MSR snarare än göras tillgängliga på marknaden. Det riskerar undergräva MSR och det

¹⁶ Regeringen (2015) Sveriges intäkter från EU:s utsläppshandelssystem går till internationella klimatåtgärder <http://www.regeringen.se/artiklar/2015/08/sveriges-intakter-fran-eus-utslappshandelssystem-gar-till-internationella-klimatgarder/>

Bilaga 1: Fores Policy Paper: Nya direktiv för utsläppshandeln – rätt riktning på guppig väg

bidrar till att utsläppsvinsten från den skärpta reduktionsfaktorn minskar.

Slutligen tål det att upprepas: Nuvarande utsläpp är så låga att en skärpning av EU:s utsläppsmål för 2020 och 2030 bör prioriteras.

Referenslista

Carbon pulse (2015a) *ANALYSIS: EU industry flags cost fears as carbon handouts trimmed, prices soar*. Hämtat 2015-08-31 <http://carbon-pulse.com/analysis-eu-industry-flags-cost-fears-as-carbon-handouts-trimmed-prices-soar/>

Carbon Pulse (2015b) *Dialogue: will post 2020 ETS reforms change the game for the EU industry?* Hämtat 2015-08-31 <http://carbon-pulse.com/dialogue-will-post-2020-ets-reforms-change-the-game-for-eu-industry/>

Europakommissionen (2015) *Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Directive 2003/87/EC to enhance cost-effective emission reductions and lowcarbon investments* http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/revision/docs/com_2015_337_en.pdf

Eur-Lex (2009) *Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/29/eg* Hämtat 2015-08-31 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0029&from=EN>

Naturvårdsverket (2015) *Handel med utsläppsrätter – resultat från 2014*. Hämtat 2015-08-31 <http://www.naturvardsverket.se/Nyheter-och-pessmeddelanden/Handel-med-utslappsratter--resultat-fran-2014-1/>

Nilsson, Magnus (2014) *Uppdatera klimatpolitiken – klimatpolitisk handbok för en ny regering*. Arena idé. Hämtad 2015-08-31 http://www.arenaide.se/files/2015/02/Rapport_klimatdebatten141202_link26.pdf

Riksdagen (2011) *Riksdagens protokoll 2011/2012:18 Tisdagen den 18 oktober §10:* http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Kammaren/Protokoll/Riksdagens-protokoll-2011121_GZ0918/#{81447988-D8A3-4AA6-9323-3DE240EC0320}

Regeringen (2015) *Sveriges intäkter från EU:s utsläppshandelssystem går till internationella klimatåtgärder* <http://www.regeringen.se/artiklar/2015/08/sveriges-intakter-fran-eus-utslappshandelssystem-gar-till-internationella-klimatagarder/>

Sandbag (2014) *Forecasting the EU ETS to 2020*. Hämtat 2015-08-31 https://sandbag.org.uk/site_media/pdfs/reports/Briefing-2020surplusprojection.pdf

Sandbag (2015) *Harder, Faster, Better, Stronger – the easy route to increased EU Climate ambition*. Hämtat 2015-08-31 https://sandbag.org.uk/site_media/pdfs/reports/Harder_better_faster_stronger_-_The_easy_route_to_increased_EU_climate_ambition_2.pdf



Om Fores

Fores är en tankesmedja som vill förändra. Globalisering och klimat-förändring innebär utmaningar som kräver nya sätt att se på samhället. Fores ger debatten nya perspektiv, frimodiga idéer och positiv energi. Vi bygger nätverk av samhällsintresserade och experter. Tillsammans kan vi ta fram tydliga och konkreta förslag på lösningar för en hållbar framtid.

www.fores.se brev@fores.se Bellmansgatan 10, 118 20 Stockholm

FORES – FORUM FÖR REFORMER OCH ENTREPRENÖRSKAP