

Reformeringen av EG:s direktiv (2003/87/EG) om ett system för handel med utsläppsrätter

Energimyndigheten och Naturvårdsverkets underlag inför ett förnyat handelsdirektiv baserat på 2007 års översyn



Fler exemplar av denna rapport beställer du på:

Energimyndighetens publikationsservice
ER 2007:47
ISSN 1403-1892
www.energimyndigheten.se
publikationsservice@energimyndigheten.se
Orderfax: 016-544 22 59

Naturvårdsverket
ISBN 978-91-620-5789-3
ISSN 0282-7298
www.naturvardsverket.se/bokhandeln
natur@cm.se
Ordertelefon: 08-509 933 40
Orderfax: 08-505 933 99

1	Sammanfattande slutsatser	5
2	Inledning	11
3	Fastställande av taket	15
4	Ökad förutsägbarhet	23
5	Fördelnings- och tilldelningsmetoder	27
6	Auktionering av utsläppsrätter	33
7	Riktmärkesbaserad tilldelning	39
8	Tilldelning till nya deltagare	43
9	Behandling av anläggningar som avvecklar sin verksamhet	47
10	Länkning till projektmekanismerna	49
11	Länkning till handelssystem i tredjeland	57
12	Utvidgning till fler sektorer och växthusgaser	65
13	Övervakning, rapportering, verifiering och tillsyn	75

1 Sammanfattande slutsatser

Energimyndigheten och Naturvårdsverket har under 2007 bistått regeringskansliet med underlag inför möten på EU-nivå inom ramen för översynen av EG:s direktiv för utsläppshandel. Denna rapport utgör en sammanställning av dessa underlag.

Fastställande av den totala mängden utsläppsrätter (cap-setting) bör ske på EU-nivå

Myndigheterna anser att strävan bör vara att utsläppsutrymmet i handelssystemet fastställs direkt på EU-nivå istället för som idag med utgångspunkt i ländernas fördelningsplaner

Genom att fastställa taket för hela EU ETS direkt på EU-nivå i bördefördelningen kan systemets klimatintegritet säkerställas. Det skapar också förutsättningar för att kunna tillämpa EU-harmoniserad tilldelning genom auktionering eller riktmärken i olika sektorer inom hela EU ETS. På så vis kan också konkurrensneutraliteten på den inre marknaden upprätthållas.

Myndigheterna förordar en sektorsansats för att fördela utsläppsutrymmet när taket väl är fastställt. Att endast fördela utsläppsutrymmet per medlemsstat utan att ta hänsyn till sektorernas storlek i medlemsstaterna skulle kunna missgynna länder där energisektorn står för en liten andel av utsläppen i handelssystemet.

Handelsperiodernas längd bör fastställas så att ökad förutsägbarhet och säkrare måluppfyllnad åstadkoms

Långa handelsperioder i EU ETS ökar förutsägbarheten och skapar förutsättningar för långsiktiga investeringar. Frågan om handelsperiodernas längd är dock nära kopplad till internationella åtagandeperioder och därmed till de internationella förhandlingarna. Nackdelen med långa perioder är att den politiska flexibiliteten begränsas. Om dagens längd på handelsperioder bibehålls bör de kombineras med tydliga indikationer på hur utsläppsutrymmet ska krympas under kommande handelsperioder. Därmed minskar behovet av riktigt långa handelsperioder. Flera femåriga handelsperioder kan vara ett bättre alternativ än en åttaårsperiod fram till år 2020. Med flera kortare perioder ges möjlighet att anpassa EU ETS till utfallet i de internationella förhandlingarna, en successiv länkning till andra handelssystem, ambitionen i systemet i relation till de uppsatta målen, tilldelningsmetoderna m.m.

En ökad grad av auktionering bör åstadkommas inom EU:s handelssystem efter 2012. Under alla omständigheter bör utrymmet till el- och fjärrvärmeproducenter inom EU helt fördelas mot betalning.

Auktionsförfarande eller annan typ av tilldelning mot betalning bör eftersträvas som den fördelningsmetod som ska tillämpas för samtliga sektorer inom EU:s

handelssystem på längre sikt. Industrin kan dock även efter 2012 behöva få en gratis tilldelning av utsläppsrätter (företrädesvis baserat på EU-harmoniserade riktmärken) om motsvarande konkurrenter i länder utanför EU inte möter en likvärdig restriktion på sina utsläpp av växthusgaser.

Andelen auktionerade utsläppsrätter bör återspegla inte minst sektorernas olika förmåga att övervältra sina kostnader för utsläppsrätter på kund och i vilken grad anläggningarna verkar under konkurrens från länder där anläggningar inte möter någon kostnad för koldioxidutsläpp.

En obligatorisk auktionsandel bör uttryckas som en enhetlig andel för respektive sektor snarare än en enhetlig nivå för alla medlemsstater. Detta eftersom sammansättningen av den handlande sektorn varierar mycket mellan olika länder och därmed även förutsättningarna att kunna fördela utsläppsrätter mot betalning utan att snedvrída konkurrensen och försämra förutsättningarna för delar av den energiintensiva industrin. Det bör vara möjligt för enskilda medlemsstater att välja en högre grad av auktionering än vad som fastställs på EU-nivå (på bekostnad av mängden utsläppsrätter som kan utfärdas utan kostnad till verksamhetsutövare i samma land), men än viktigare är att det införs en miniminivå med avseende på andelen auktionering till skillnad från den maxnivå som för närvarande anges i direktivet.

Energimyndigheten och Naturvårdsverket anser att hela el- och fjärrvärmesektorn i EU bör hänvisas till att köpa de utsläppsrätter som de behöver på marknaden för utsläppsrätter eller auktion. Detta gäller både befintliga anläggningar och s.k. nya deltagare. För andra sektorer är det troligt att olika kombinationer av auktion och gratis tilldelning enligt riktmärken behöver tillämpas även efter 2012.

För att säkerställa goda möjligheter till en likabehandling av verksamhetsutövare oavsett i vilken av medlemsstaterna de har sin hemvist krävs att man inledningsvis definierar tilldelningsprinciperna och först därefter beräknar vad detta innebär i termer av genomsnittlig auktionsandel för varje enskild medlemsstat. Att harmoniserade tilldelningsprinciper utgör grunden är också viktigt i det fall den handlande sektorns utsläppsutrymme ska fördelas mellan medlemsstaterna.

I de sektorer som inte är fullt lämpade för auktionering bör EU-gemensamma riktmärken tillämpas som fördelningsmetod.

Enligt myndigheternas preliminära bedömningar kan och bör man utforma EU-gemensamma riktmärken för järn- och stålproduktion, mineraloljeraffinaderier, cementindustrin och aluminiumproduktion (om denna bransch inkluderas i EU ETS). Det är också möjligt och lämpligt att utforma EU-gemensamma riktmärken för delar av kemiindustrin (verksamheter som tillkommer till följd av utvidgning av EU ETS och som inte redan omfattas i egenskap av förbränningsanläggning).

Rent tekniskt skulle det vara enkelt att utforma ett riktmärkessystem för el- och fjärrvärmesektorn i Europa. Myndigheternas bedömning är dock att denna sektor inte bör erhålla någon gratis tilldelning utsläppsrätter efter år 2012.

Nya deltagare bör i princip hänvisas till att köpa de utsläppsrätter som de behöver på marknaden eller auktion. För nya deltagare i el- och fjärrvärmesektorn bör så gälla redan från 2013.

Energimyndigheten och Naturvårdsverket anser att nya deltagare i hela EU på sikt bör hänvisas till marknaden och inte tilldelas gratis utsläppsrätter. Innan den svenska energiintensiva industrins huvudsakliga konkurrentländer inför ett pris på koldioxidutsläpp finns dock problem att genomföra det fullt ut. Myndigheterna föreslår därför olika regler för industrin inom EU och den mindre internationellt konkurrensutsatta el- och fjärrvärmesektorn. Reglerna ska vara harmoniserade inom EU för att undvika konkurrenssnedvridning.

Ingen gratis tilldelning bör ske till nya deltagare i el- och fjärrvärmesektorn inom hela EU. För dessa aktörer bör ingen reserv avsättas oavsett tilldelningsregler för sektorns befintliga deltagare (för vilka auktion också förordas). Fram till dess auktion införs för befintliga deltagare inom industrin bör även nya deltagare i industrin inom hela EU tilldelas utsläppsrätter enligt EU-gemensamma riktmärken där så är möjligt.

Oavsett om tilldelningsprinciperna för befintliga anläggningar i systemet fastställs centralt inom EU eller utifrån nationella utgångspunkter finns anledning att sträva efter ett förfarande där åtminstone reserven för tilldelning till *nya deltagare* (om en sådan överhuvudtaget ska finnas efter 2012) administreras centraliserat inom EU. Skälet till detta är att upprättande av 27-30 reserver innebär osäkerhet inte bara om tilldelningsprinciperna skiljer sig åt utan även i vilken mån vissa reserver kommer att ta slut tidigare än andra. Med hänsyn till behovet av att åstadkomma fullständigt likvärdiga villkor för tilldelningen av utsläppsrätter till nya deltagare som etablerar sig på den inre marknaden (ur statstödssynpunkt) bör därför en EU-gemensam reserv upprättas och tilldelning från denna ske utifrån enhetliga (och ändamålsenliga) principer.

Eventuellt överblivet utrymme i reserven för nya deltagare bör annulleras för att undvika plötsliga och oförutsedda förändringar av utbudet på marknaden. Om auktion av överbliven reserv tillämpas, mot vår rekommendation, bör auktionen vara tidigt definierad i tid och form. Hanteringen av reserven för nya deltagare måste vara transparent så att alla aktörer har möjlighet att följa förändringar i utbudet.

Anläggningar som lägger ner sin verksamhet bör få behålla den eventuella tilldelning som de är berättigade till enligt de principer som gäller för befintliga anläggningar i övrigt.

Det finns mycket som talar för att anläggningar bör få behålla sin tilldelning handelsperioden ut vid nedläggning. Huvudargumentet för detta är att det antas öka incitamenten att stänga ineffektiva anläggningar och skapa förutsättningar för investeringar i nya effektivare anläggningar. Det finns dock en stark koppling mellan tilldelning till nya deltagare och nedläggningsregler. Att låta en nedlagd anläggning behålla sin tilldelning samtidigt som nya deltagare får gratis tilldelning ur en reserv kan innebära att en och samma nytta blir dubbelt kompenserad. I det fall nya deltagare hänvisas till att köpa utsläppsrätter från marknaden eller på auktion bör anläggningar få behålla sina utsläppsrätter vid nedläggning. På sikt bör en sådan konstruktion vara att föredra.

Det beskrivna problemet med *closure rules* (och tillhörande diskussion i relation till nya deltagare) upphör i takt med att en allt större andel av utsläppsrätterna auktioneras ut.

Företagens möjlighet att använda krediter från andra flexibla mekanismer i EU:s handelssystem bör vara stor och systemet bör länkas till andra handelssystem i världen.

Energimyndigheten och Naturvårdsverket anser att företagens möjlighet till utnyttjande av tillgodohavanden från de projektbaserade mekanismerna (CDM och JI) bör vara stor, men inte obegränsad¹. Möjligheten för företagen att utnyttja dessa enheter bör harmoniseras så långt det är möjligt inom EU för att undvika snedvridning av konkurrensen mellan företag. Förutsättningarna för en sådan harmonisering ökar om den handlande sektorn behandlas som en 28:e ”medlemsstat” i bördefördelningen av EU:s utsläppsmål till 2020.

Det är av stor betydelse att kunna öka upptaget/minimera avgången av koldioxid från LULUCF-sektorn. Därför finns anledning att åstadkomma en förändring som innebär att EU ETS erkänner denna typ av enheter vid fullgörande av skyldighet att överlämna utsläppsrätter. Den paragraf som för närvarande hindrar utnyttjande av dessa enheter i EU:s system för handelssystem bör därför tas bort samtidigt som övriga nödvändiga följdjusteringar i direktivet genomförs.

Sverige bör verka för att EU:s handelssystem med utsläppsrätter länkas till andra handelssystem. Genom länkning av handelssystem kan stegvis en global marknad för utsläppshandel skapas. Det är viktigt för den internationella klimatprocessen. Länkning till andra handelssystem bör ske under förutsättning att dessa är konstruerade så att klimatintegriteten bibehålls och på ett sätt som gör att funktionaliteten i EU ETS inte hotas.

¹ Energimyndigheten och Naturvårdsverket, *EU:s system för handel med utsläppsrätter efter 2012*, ER 2006:45

EU ETS bör utvidgas till att omfatta vissa ytterligare växthusgaser inom aluminium- och kemiindustrin. Effekterna av att inkludera vägtransporter i EU ETS bör utredas noggrant.

Myndigheterna anser att Sverige bör verka för att EU ETS utvidgas till att även omfatta utsläpp av koldioxid och perfluorkolväten från primär och sekundär aluminiumproduktion, koldioxid från viss kemiindustri (tillverkning av gödningsmedel, ammoniak och petrokemikalier), lustgas från viss kemiindustri (tillverkning av salpetersyra och adipinsyra), samt metan från aktiva kolgruvor.

För att kunna ta slutlig ställning i frågan om hur vägtransportsektorn bör hanteras i relation till EU:s handelssystem måste effekterna av olika handlingsalternativ utredas noggrant, inklusive möjligheterna för ett separat handelssystem för den europeiska vägtransportsektorn.

Regelverk inom EU ETS för koldioxidavskiljning och lagring är önskvärt.

Sverige bör underlätta det pågående arbetet med att fastställa regelverk som möjliggör att verksamhetsutövare kan tillgodoräkna sig de utsläppsreduktioner som uppnås genom koldioxidavskiljning och lagring i geologiska formationer.

Biobränsleanläggningar bör undantas från handelssystemet. Det kan även finnas skäl för att exkludera de allra minsta anläggningarna ur systemet.

Myndigheterna anser att Sverige bör agera för att åstadkomma förändringar av handelsdirektivet på väsentliga punkter rörande biobränsleeldade anläggningar. Anläggningar som enbart använder biobränslen bör i princip kunna undantas helt från handelssystemet. För de anläggningar som både använder biobränslen och fossila bränslen bör kraven på tillstånd, övervakning m.m. kunna tas bort för de rena biobränsleströmmarna.

Anläggningar med små utsläpp bör omfattas av utsläpps begränsningar men inte lika självklart ingå i EU ETS i sin nuvarande form på grund av de omfattande administrativa kostnaderna för att delta i systemet. För att uppnå ett kostnadseffektivt handelssystem finns anledning att överväga möjligheten att exkludera de allra minsta anläggningarna. Om översynen av direktivet leder till en rekommendation om att inte införa ett tröskelvärde bör ytterligare förenklingar i kommissionens övervaknings- och rapporteringsriktlinjer (MRG) övervägas för anläggningarna med de minsta utsläppen.

2 Inledning

Kommissionen har under våren 2007 genomfört fyra möten i en arbetsgrupp för översynen av direktivet som har inrättats under ECCP II². I arbetsgruppen har medlemsstater, industrirepresentanter, miljöorganisationer och forskare deltagit. Inför dessa möten har Energimyndigheten och Naturvårdsverket löpande lämnat underlag till regeringskansliet. Denna rapport utgör en sammanställning av de underlag som lämnats.

2.1 EU:s system för handel med utsläppsrätter

EU:s handelssystem startade 1 januari 2005 med en första handelsperiod som sträcker sig till och med 2007. Den andra handelsperioden (som pågår mellan 2008-2012) sammanfaller med Kyotoprotokollets första åtagandeperiod.

Systemet omfattar för närvarande endast koldioxid men kommer att utvidgas till att inkludera fler växthusgaser som Kyotoprotokollet reglerar. De verksamheter som omfattas i nuläget är energisektorn (förbränningsanläggningar med kapacitet över 20 MW), produktion och bearbetning av järnmetaller, mineralindustrin, raffinaderier samt industriella anläggningar för framställning av pappersmassa, papper och papp (produktionskapacitet >20 ton/dag). Totalt ingår ungefär 11 000 anläggningar i handelssystemet och dessa svarar för ca 40 % av EU:s utsläpp av växthusgaser. Omfattningen på medlemsstatsnivå varierar, från knappt 30 % i Frankrike, till drygt 60 % i Finland.

Det totala utbudet av utsläppsrätter på marknaden fastställs under de två inledande handelsperioderna primärt av den sammanlagda mängd som anges i de nationella fördelningsplaner som varje medlemsstat är skyldig att upprätta. I dessa planer anges även i vilken utsträckning företagen ska kunna använda tillgodohavanden från de projektbaserade flexibla mekanismerna (JI och CDM) vilket även det påverkar utbudet på marknaden. I den första handelsperioden (2005-2007) gäller att minst 95 % av utsläppsrätterna måste fördelas till de berörda företagen utan kostnad. I den andra handelsperioden (2008-2012) är motsvarande siffra 90%.

² Mötena har behandlat omfattningen av direktivet, efterlevnad och påföljder, ytterligare harmonisering och ökad förutsägbarhet, länkning till andra handelssystem och lämpliga åtgärder för att engagera u-länder. Kommissionens protokoll från respektive möte finns på http://ec.europa.eu/environment/climat/emission/review_en.htm

2.2 Erfarenheter hittills

Några av syftena med att påbörja EU:s handelssystem redan 1 januari 2005 - dvs. tre år tidigare än den första åtagandeperioden inleds - var att förvärva erfarenhet av utsläppshandel som styrmedel och att skapa incitament till utsläppsreduktioner som kan bidra till uppfyllanden av EU:s gemensamma åtagande i enlighet med Kyotoprotokollet. I efterhand kan konstateras att den förstnämnda aspekten har visat sig vara särskilt värdefull. Däremot är det miljömässiga utfallet från den första perioden inte särskilt betydande eftersom den tilldelning av utsläppsrätter som fastställdes inför perioden senare visade sig ha blivit alltför generös.

När den första åtagandeperioden inleds inom kort har EU på kort tid lyckas få till stånd världens största obligatoriska handelssystem (*cap and trade*) för utsläpp av växthusgaser och dessutom revidera de förordningar och riktlinjer som ligger till grund för systemet. Därutöver har man kommit en ordentlig bit på väg med den översyn av direktivet som avgör hur systemet kommer att utvecklas efter 2012.

Den inledande treårsperioden har med andra ord inneburit många lärdomar för både myndigheter och företag. Det gör att EU står betydligt bättre rustad inför de internationella åtaganden som kommer att behöva formuleras inför framtiden. En annan viktig egenskap med EU ETS är att det fungerar som förebild för många andra system som är under utveckling i världen. Det gör det ännu viktigare att inom ramen för översynen förstärka systemets funktion.

2.2.1 Den inledande handelsperioden 2005-2007

EU:s handelssystem infördes på mycket kort tid vilket har ställt höga krav på medlemsstater och berörda sektorer. Förfarandet med anmälan och godkännande av fördelningsplaner blev i vissa fall försenat med över ett år. Under det första året uppgick utsläppsrättspriset vid några tillfällen till över 30 €/tCO₂ för att sedan börja en kraftig nedförsbacke i samband med att information kring verifierade data över utsläppen från 2005 började offentliggöras. Snart stod klart att den beslutade tilldelningen inte var särskilt restriktiv i förhållande till behovet på marknaden. Några av förklaringarna till den höga tilldelningen är att det funnits brister i ländernas utsläppsstatistik, att det decentraliserade förfarandet med 27 fördelningsplaner är mer känsligt för nationell lobbying, att många medlemsstater har prioriterat att täcka sina gap med förvärv av projektkrediter eller åtgärder i den icke-handlande sektorn istället för en minskad tilldelning samt att länderna inte har några kvantitativa och internationellt bindande åtaganden om att begränsa utsläppen under denna period.

Det senaste årets priser på utsläppsrätter som kan användas i perioden 2005-2007 (ca 0-5 €/tCO₂) kan inte motivera att några betydande reduktioner av utsläppen kommer till stånd. Undersökningar på området har ändå konstaterat att företagen i den handlande sektorn i relativt stor utsträckning uppger att det har vidtagit utsläppsreducerande åtgärder sedan systemet infördes. Det beror sannolikt på en kombination av att det inledningsvis i perioden var höga utsläppsrättspriser, att

företagen i viss mån redan anpassar sig till den tilltagande bristsituation som är fastlagd inför den andra handelsperioden samt en mängd andra faktorer som påverkar företagens agerande.

Ett annat problem i inledningen av handelssystemet var att vissa medlemsstater gjorde olika tolkningar av begreppet förbränningsanläggning. Detta var möjligt eftersom det nuvarande direktivet inte är tillräckligt tydligt på den punkten. Som en reaktion på denna brist tog klimatförändringskommittén i maj 2006 ett beslut om en gemensam definition. Bortsett från enstaka undantag verkar det som att samtliga medlemsstater hinner justera de nationella lagstiftningarna för att anpassa sig till denna (breda) definition innan den andra handelsperiodens början 1 januari 2008.

2.2.2 Förfarandet med nationella fördelningsplaner inför perioden 2008-2012

Mot bakgrund av de problem som uppstod under den första handelsperioden med avseende på den sammanlagda mängd utsläppsrätter som utfärdas på marknaden valde kommissionen att introducera en helt ny formel för att på ett konsistent sätt försäkra sig om att den andra handelsperioden (2008-2012) ska kännetecknas av en reell brist på utsläppsrätter och därmed leda till utsläppsreduktioner. Det ska dock tilläggas att även den av medlemsstaterna föreslagna tilldelningen på det hela innebar en minskning av tilldelningen jämfört med föregående period (efter hänsyn till bl.a. den utvidgning till fler industriella förbränningsprocesser och tidigare opt-out anläggningar som sker). Kommissionens granskning av de 27 nationella fördelningsplanerna ledde dock till en ytterligare minskning på 10,5 procent. När den sista fördelningsplanen för perioden 2008-2012 är inräknad motsvarar den sammanlagda tilldelningen av utsläppsrätter i systemet till 2 081 Mton CO_{2e} per år under perioden 2008-2012. I sammanhanget bör dock nämnas att sju medlemsstater har valt att bestrida kommissionens beslut genom att ta ärendet till Europadomstolen och utfallet av den processen är ännu okänd.

2.2.3 Införandet av luftfarten i handelssystemet

I stort sett är det bara en fråga som har brutits ut från den ordinarie översynen av handelsdirektivet. Det är inlemmandet av luftfarten i handelssystemet, vilket man i direktivförslaget avsåg att åstadkomma från 2011, dvs. tidigare än de ändringar som kommer att bli resultatet av översynen. Att detta är en prioriterad fråga beror bl.a. på att utsläppen från flyget ökar snabbt och att det för närvarande tillämpas få andra styrmedel som syftar till att begränsa dessa utsläpp. De utsläpp som uppstår från utrikes transporter ingår heller inte i de åtaganden som länderna har åtagit sig i Kyotoprotokollet. Att inkludera utsläppen från luftfarten i just det befintliga handelssystemet som omfattar stationära anläggningar var dock inte någon självklarhet utan man har även studerat bl.a. möjligheten till ett separat handelssystem.

Särskilda arrangemang krävs för att luftfarten ska kunna bedriva utsläppshandel med de stationära anläggningar som redan ingår i systemet. Det är en direkt följd av att utsläpp från internationellt flyg för närvarande inte ingår i de åtaganden som länderna har och därmed inte ingår i avräkningen mot s.k. *assigned amount units* (AAU:s) vilka länderna tilldelas enligt Kyotoprotokollet. För att inte äventyra möjligheterna att uppfylla åtagandet måste det säkerställas att det inte sker ett nettoinflöde av flygutsläppsrätter till anläggningarna i nuvarande system.

Det finns flera aspekter i direktivförslaget om inlemmandet av luftfarten i EU ETS som är av särskilt intresse eftersom de kan ge en indikation om hur kommissionen m.fl. resonerar kring utvecklingen av systemet i övrigt. Dit hör t.ex. den aviserade avsikten att utveckla en särskild förordning om genomförandet av auktioner och förslaget om att intäkter från auktionerna ska användas för att motverka effekter av klimatförändringen och att vidta åtgärder för en anpassning till dessa.

2.3 Översynen av handelssystemet

Enligt artikel 30 i handelsdirektivet (2003/87/EG) ska en översyn av utsläppshandelssystemet genomföras och kommissionen ska därefter lämna förslag på ändringar i direktivet i den mån sådana behövs. I artikeln specificeras en rad frågor som man vid de ursprungliga förhandlingarna om direktivet bedömde var mest relevanta att analysera, bl.a. huruvida systemet bör utvidgas till andra sektorer och växthusgaser, kopplingen till den globala handeln med utsläppsrätter, harmonisering av tilldelningsprinciperna inkl. auktionering och möjligheten att utveckla riktmärken.

Som stöd i arbetet har kommissionen initierat en arbetsgrupp under det europeiska programmet för klimatförändringar (ECCP) med uppgiften att bereda frågor inom översyn av EU ETS direktivet och därefter avge en slutrapport med sina resultat. Utgångspunkterna för arbetsgruppens fastställs i kommissionens meddelande "Building a global carbon market"³. Arbetsgruppen har levererat fyra rapporter från de fyra möten som har hållits under våren 2007. Dessa utgör underlag till det paket med förslag till direktivsändringar som kommissionen väntas lägga i början på 2008.

³ KOM (2006)705 slutlig

3 Fastställande av taket

3.1 Frågeställning

Det mest centrala i hela EU ETS är att det totala utsläppsutrymmet, taket i systemet, fastställs på ett sätt som leder till att faktiska utsläppsreduktioner kommer till stånd. Genom att en brist på utsläppsrätter skapas i förhållande till de prognostiserade utsläppen uppstår ett pris på utsläppen. Därmed får aktörerna en prissignal att reagera på vad gäller optimering av driften av sina anläggningar. Prissignalen idag och förväntningar om framtida priser är också viktig vid beslut om investeringar. För att systemet ska fungera effektivt och ingjuta förtroende hos berörda verksamhetsutövare krävs också att aktörerna inom EU ETS möter samma spelregler oavsett i vilket land de är verksamma. EU ETS måste utformas så att systemet på bästa sätt undviker att skapa snedvridning av konkurrensen inom EU. Systemet måste också vara tydligt och förutsägbart på medellång sikt (ungefär 10-30 år) för att ge aktörerna så bra underlag som möjligt för att kunna fatta investeringsbeslut. Att klimatintegriteten i systemet upprätthålls, att konkurrensförhållandena mellan företag i olika medlemsstater inte snedvrids samt att förutsättningarna för investeringsbeslut är tydliga är de tre mest centrala delarna i diskussionen om hur det samlade taket i EU ETS ska fastställas och hur utsläppsutrymmet ska fördelas.

På grund av, eller kanske snarare tack vare, de brister som EU ETS uppvisat i den inledande handelsperioden avseende begränsad effekt på utsläppen, snedvridning av konkurrensförhållanden, för stort hänsynstagande till nationell industri, komplexitet och höga transaktionskostnader för både de anläggningar som omfattas av systemet och myndigheter finns i dag en stark vilja från i princip alla berörda aktörer att utveckla metoden för fastställandet av taket och harmonisera principerna för fördelningen av utsläppsutrymmet till marknaden⁴.

I bedömningen av nationella fördelningsplaner inför den andra handelsperioden (2008-2012) har Kommissionen introducerat ett inte tidigare tillämpat förfarande för att fastställa den högsta mängd utsläppsrätter som respektive medlemsstat kan få utfärda. Metoden kan sägas utgöra ett visst steg mot ytterligare harmonisering. Trots att många medlemsstater opponerat sig mot att Kommissionen frångått bedömningskriterierna i direktivet har dock de flesta accepterat Kommissionens tillämpning. I och med detta skulle man kunna säga att medlemsstaterna redan nu tagit ett stort steg mot ytterligare harmonisering eller till och med centralisering av förfarandet för att fastställa taket.

Själva principen att fastställa taket för EU ETS centralt på EU-nivå kan tyckas vara ett enkelt sätt att säkerställa klimatintegritet och förutsägbarhet i systemet.

⁴ Egenhofer, C. "EU ETS options for cap setting, allocation and distribution of allowances after 2012", Center for European Policy Studies (CEPS), 2007

Det innebär dock en helt annan ansats än idag till hur det totala taket i EU ETS fastställs vilket också får implikationer på hur utsläppsutrymmet ska fördelas mellan sektorer, medlemsstater och anläggningar inom systemet. Även vilka harmoniserade tilldelningsprinciper som ska tillämpas för fördelningen av utsläppsrätter på anläggningsnivå är en fråga som är intimt förknippat med fördelningen av det fastställda taket mellan sektorer/medlemsstater.

3.2 Handlingsalternativ/analys

3.2.1 Möjligheter att fastställa taket i EU ETS

Det finns flera möjligheter att fastställa taket i EU ETS. Det är möjligt att tänka sig ett flertal varianter – allt ifrån en helt EU-harmoniserad process till ett förfarande som i stort sett motsvarar dagens förhållanden. Alternativen är också nära kopplade till den pågående diskussionen om bördefördelning av EU:s klimatmål till år 2020. När EU ETS initialt utformades gjordes det med utgångspunkt i att EU:s åtagande enligt Kyotoprotokollet redan hade bördefördelats mellan medlemsstaterna⁵. Enligt bördefördelningen har varje enskild medlemsstat ett utsläppsåtagande som ska uppfyllas och det totala taket i EU ETS utgörs av summan av de enskilda medlemsstaternas nationella tak. När det totala utsläppsutrymmet (taket för EU ETS) ska fastställas för perioden efter 2012 är situationen delvis en annan. Nu har EU antagit ett utsläppsmål till 2020 som innebär att utsläppen av växthusgaser ska minska med 20 % (alternativt 30 %) jämfört med 1990 års nivå⁶. Detta utsläppsmål har ännu inte bördefördelats mellan medlemsstaterna. Det öppnar för möjligheten att redan på EU-nivå kunna göra en fördelning av de utsläppsreduktioner som krävs för att nå EU:s utsläppsmål mellan EU ETS och övriga sektorer. Det skulle i så fall innebära att taket i EU ETS fastställs centralt på EU-nivå och inte som idag som summan av alla nationers fördelningsplaner.

I det energi- och klimatpaket som EU:s ministerråd enades om i mars 2007 finns en ambition om att andelen förnybar energi i EU:s totala energitillförsel bör uppgå till minst 20 procent år 2020. Detta mål är ambitiöst och kommer att kräva en lång rad kraftfulla åtgärder som också påverkar utsläppen av växthusgaser. Beroende på hur dessa mål fördelas mellan medlemsstaterna (men framförallt sektorer) får det påverkan på efterfrågan på utsläppsrätter i den handlande sektorn och därmed EUA-priset. Därför är det viktigt att det sammanlagda taket för EU ETS bestäms med hänsyn till hur förnybarhetsmålet är avsett att uppnås. Större börda i termer av förnybarhetsmålet i den handlande sektorn motiverar en lägre tilldelning för att inte riskera att utsläppsrättspriset blir alltför lågt. Avvägningen mellan dessa mål och sektorer behandlas i det paket som kommissionen väntas presentera i början på 2008.

⁵ Den bördefördelning som gjordes mellan EU:s medlemsstater inför perioden 2008-2012 omfattar EU-15. De nya medlemsstaterna har egna åtaganden (med undantag för Malta och Cypern)

⁶ EU har antagit ett -20 % unilateralt bindande klimatmål till 2020 som kan bli -30 % beroende på om andra i-länder förbinder sig att göra jämförbara utsläppsminskningar

		Bördefördelning klimatmål	Taket	Fördelning sektorer	Tilldelning till anläggningar	Reserv för nya deltagare	Regelverk (harmoniserat)
Centraliserad	1. Helt EU-harmoniserad	EU ETS bryts ut	EU	EU	EU	EU	EU
Delvis centraliserad	2. EU-tak, EU-reserv, MS fördelar mellan sektorer och väljer tilldelningsprincip	EU ETS bryts ut	EU	MS	MS	EU	EU
	3. EU-tak, MS fördelar mellan sektorer och väljer tilldelningsprincip, MS	EU ETS bryts ut	EU	MS	MS	MS	EU
	4. NAP-förfarande, EU-reserv, harmoniserat regelverk	Alla sektorer inkl EU ETS fördelas på MS	MS	MS	MS	EU	EU
	5. NAP-förfarande, harmoniserat regelverk	Alla sektorer inkl EU ETS fördelas på MS	MS	MS	MS	MS	EU
	6. NAP-förfarande som idag	Alla sektorer inkl EU ETS fördelas på MS	MS	MS	MS	MS	EU/MS

De tre första alternativen (1-3) bygger på att taket i EU ETS fastställs redan i bördefördelningen av EU:s klimatmål. I ett sådant fall fördelas initialt EU:s börda mellan EU ETS och övriga sektorer på EU-nivå. Det som ligger utanför EU ETS fördelas sedan på medlemsstaterna. Även om taket för hela systemet fastställs på EU-nivå är det inte självklart hur fördelningen av utsläppsrätter mellan sektorer och tilldelning till anläggningar ska gå till. Alternativen beror av vilka principer som ska tillämpas och i vilken utsträckning de ska harmoniseras. Förmodligen kan man förvänta sig utdragna förhandlingar och krav på hänsyn till nationella särintressen. Tillämpas exempelvis fullständig auktionering i alla sektorer minskar behovet av nationella fördelningsplaner. Likaså om gratis tilldelning enligt europeiska riktmärken tillämpas. Men den kontroversiella frågan om hur intäkten från en auktionering ska fördelas kvarstår.

Alternativ 1 i tabellen skulle innebära att hela processen ligger på EU-nivå. Taket skulle bestämmas i bördefördelningen, fördelningen per sektorer och val av tilldelningsprinciper i olika sektorer samt för nya deltagare skulle beslutas på EU-nivå. En förutsättning för ett sådant alternativ är troligen en stor andel auktionering och tillämpning av europeiska riktmärken i konkurrensutsatta sektorer. Ett sådant tillvägagångssätt betyder att medlemsstaterna fransäger sig rådigheten över fördelnings- och tilldelningsprocessen. Även om en total harmonisering och centralisering skulle innebära att såväl klimatintegriteten såväl som konkurrensneutraliteten säkras så kan det tänkas vara svårt att vinna den politiska acceptansen för en total EU-harmonisering, speciellt som detta alternativ förutsätter att auktionsintäkter hamnar på EU-nivå. En nyckel för att fördela intäkterna på medlemsstaterna skulle krävas. Alternativ återförs det utsläppsutrymme som ges av fördelningen på sektorer i nästa led till medlemsstaterna, och dessa sköter själva auktioneringen och hanteringen av intäkterna.

Alternativ 2 är en delvis centraliserad process. Taket fastställs på EU-nivå (utifrån bördefördelning), regelverket för fördelning och tilldelning är harmoniserat i stor utsträckning och reserven för nya deltagare ligger på EU-nivå. Medlemsstaterna

skulle däremot själva kunna fördela nationens utsläppsutrymme inom EU ETS mellan sektorer och även välja tilldelningsprincip. Detta alternativ skulle till stor del uppfylla kraven på klimatintegritet och med reserven för nya deltagare på EU-nivå skulle också stora vinster göras avseende konkurrensneutraliteten. *Alternativ 3* skiljer sig endast från alternativ 2 genom att medlemsstaterna också har rådighet över fördelningen mellan befintliga och nya deltagare. Principerna för tilldelning till nya deltagare skulle dock kunna vara fullständigt harmoniserade i hela EU. Detta alternativ kräver att en bördefördelning av utsläppsutrymmet i EU ETS sker mellan medlemsstaterna. Med tanke på att utrymmet måste minska i både EU ETS är ett alternativ att alla länder i detta fall skulle behöva minska sitt utsläppsutrymme i samma proportion som EU totalt. Detta skulle drabba ett land som Sverige negativt då vi inte har en stor energisektor att göra nedskärningar i utan istället skulle behöva göra kraftiga nedskärningar i den konkurrensutsatta industrin.

Alternativen 4-6 bygger på ett förfarande som liknar det idag (med övervikt på alternativ 6). Det skulle innebära att hela EU:s klimatmål först bördefördelas mellan medlemsstaterna. Med en uppdelning av EU:s mål är det sedan upp till varje medlemsstat att dels fördela åtagandet mellan sina handlande respektive icke-handlande sektorer och även tilldelningen av utsläppsrätter mellan olika branscher inom medlemsstatens handlande sektor. *Alternativ 6* är det alternativ som i stort sett skulle innebära att dagens förfarande fortsätter oförändrat. Alternativ 6 innebär att regelverket för fördelning och tilldelning (bl.a. med avseende på prognoser, tillväxttal, riktmärken mm) harmoniseras ytterligare. Speciellt viktigt för konkurrensneutraliteten inom EU ETS är hur nya deltagare hanteras. *Alternativ 5* innebär att medlemsstaterna har rådighet över fördelning och tilldelning till befintliga deltagare (med harmoniserat regelverk) men att en reserv för nya deltagare inrättas på EU-nivå. Det skulle innebära att alla nya deltagare möter samma villkor inom EU ETS och att konkurrensförhållandena på den inre marknaden förbättras vid nyinvesteringar.

Förfarandet med nationella fördelningsplaner har *fördelen* att det ger medlemsstaterna möjlighet att ta hänsyn till nationella förhållanden, t ex energipolitik och näringspolitik, vilket kan skapa förutsättningar för acceptans av systemet nationellt. Förfarandet har *nackdelen* att om hänsyn i allt för stor utsträckning tas till nationella särintressen riskerar det samlade utsläppstaket att bli för stort för att kunna bidra till de utsläppsminskningar som krävs på lång sikt. Ytterligare en nackdel är att konkurrensen inom EU snedvrids då medlemsstaterna har tillämpat olika regler i de nationella fördelningsplanerna avseende befintliga anläggningar, nya deltagare, nedläggning, processutsläpp, prognoser m.m. Detta kan suboptimera investeringar och innebära att företagen agerar utifrån tilldelningen snarare än priset på utsläppsrätter, vilket minskar effektiviteten i EU ETS. Den samhällsekonomiska kostnaden för att minska de totala utsläppen kan också bli högre än nödvändigt då medlemsstaterna tenderar att favorisera den inhemska industrin och därigenom blir mer benägna att överallokera utsläppsrätter till sektorer inom EU ETS i förhållande till övriga sektorer. Därmed utnyttjas inte

de kostnadseffektiva utsläppsreduktioner som systemet har potential att kunna leverera.

3.2.2 Faktorer av betydelse för att fastställa ”rätt” nivå på taket

I skrivande stund (november 2007) verkar det mesta tala för att det totala taket i EU ETS kommer att fastställas i samband med bördefördelningen av EU:s klimatmål. Frågan är dock på vilka grunder taket ska bestämmas. Grundläggande för denna diskussion är dels hur fördelningen kan göras mest rättvis och dels hur det säkerställs att det faktiskt kommer vara en brist på utsläppsrätter i EU ETS, vilket är en förutsättning för att systemet ska fungera. Centralt i detta sammanhang är hur projektkrediter från de flexibla mekanismerna (JI/CDM eller motsvarande) och krediter från andra handelssystem ska hanteras. Det är också mycket viktigt att väga in effekterna av EU:s övriga energipolitik, såsom det bindande målet om förnybar energi, det indikativa målet om energieffektivisering samt satsningen på anläggningar för koldioxidavskiljning och lagring.

Effektivitet och rättvis fördelning

I ett samhällsperspektiv är det relevant att ställa frågan i vilka sektorer som det är mest effektivt och rättvist att göra de utsläppsreduktioner som krävs för att nå det kortsiktiga målet till 2020 men också för att påbörja den omställning av samhället som krävs för att nå de långsiktiga klimatmålen. I ett samhällsekonomiskt perspektiv är det effektivast att genomföra åtgärderna där de är billigast.

Det är därför eftersträvansvärt ur ett effektivitetsperspektiv att kostnaderna för att genomföra utsläppsreducerande åtgärder utjämnas mellan de olika sektorerna. Detta förväntas marknaden åstadkomma. Ur ett politiskt perspektiv är dock rättvisa en lika viktig fråga som effektivitet. Även om alla i slutändan betalar samma marginalkostnad för utsläpp så kan vissa drabbas hårdare än andra, eftersom de t.ex. inte har samma kapacitet att betala eller föra vidare kostnader på kunder. Det är detta som är utgångspunkten för fördelningen. Det kan därför vara viktigt att ta hänsyn till hur de internationellt konkurrensutsatta industrierna påverkas av ett allt för lågt satt tak med höga EUA-priser och elpriser som följd.

Om målet nås genom att företag läggs ner i EU och flyttar till andra länder med ingen eller lägre koldioxidrestriktion är det inte effektivt ur ett klimatperspektiv. Effekten kan tvärtom bli att de globala utsläppen ökar. Att investeringar och arbetstillfällen hamnar utanför EU är inte heller en bra lösning. Även om det går att finna principer som fördelningen kan grunda sig på är det svårt att finna en enkel och vetenskaplig formel som kan tillämpas. Det är snarast en politisk avvägning mellan flera olika samhällsintressen som avgör hur fördelningen av EU:s klimatmål bör ske när begrepp som rättvisa inkluderas i diskussionen.

Säkerställa brist på utsläppsrätter för att upprätthålla priset på EUAs

Den andra viktiga komponenten när det gäller att fastställa taket i EU ETS är att säkerställa en brist på utsläppsrätter i systemet. Om inte taket blir tillräckligt lågt satt finns det en risk att det inte kommer att uppstå en brist på utsläppsrätter i förhållande till företagens behov och därigenom inte heller något substantiellt pris på EUA:s. För att systemet ska kunna överleva på sikt är detta den kanske enskilt viktigaste variabeln. Taket i EU ETS måste vägas inte endast mot EU:s klimatmål utan också mot EU:s energipolitik (främst förnybarhetsmålet) samt i vilken utsträckning företagen ska kunna använda krediter från CDM-projekt eller motsvarande för fullgörandet av skyldigheten att överlämna utsläppsrätter i systemet.

Det finns en direkt överlappning mellan EU ETS och förnybarhetsmålet genom att de båda omfattar el- och fjärrvärmesektorn. Korrelationen dem emellan är också tydlig. Genom EU ETS sätts ett pris på koldioxid vilket gör att investeringar i förnybar el- och fjärrvärmeproduktion blir mer konkurrenskraftig jämfört med investeringar i el- och fjärrvärmeproduktion baserad på fossila bränslen (förutsatt att tilldelningsprinciperna är bränsleneutrala för nya deltagare). Omvänt innebär förnybarhetsmålet att en mycket stor mängd förnybar el tillförs energisystemet vilket ”tränger undan” investeringar i fossila energikällor och minskar behovet av åtgärder inom EU ETS.

De regler som gäller för utnyttjandet av utsläppskrediter från CDM-projekt eller motsvarande efter 2012 är av stor betydelse när taket i EU ETS ska fastställas. De projektbaserade mekanismerna bidrar till en ökad kostnadseffektivitet i systemet genom att företagen får möjlighet att upp till en viss andel utnyttja verifierade och globalt åstadkomna utsläppsreduktioner som kan genereras till en kostnad som är betydligt lägre än EUA-priset. Att i viss utsträckning öppna för möjligheten att vidta ett bredare spektrum av utsläppsreducerande åtgärder från hela världen gör att mindre kostsamma åtgärder måste vidtas vilket också innebär att taket i EU ETS kan sättas snävare, dvs. en större utsläppsreduktion eller miljönytta kan åstadkommas globalt sett utan att samhällets kostnader för detta ökar.

3.3 Svenska intressen

Hur taket fastställs och utsläppsrätter fördelas och tilldelas är av stor betydelse för samtliga medlemsstater eftersom principerna påverkar förmögenhetsfördelning och konkurrenskraft på såväl nationell nivå som för sektorer och individuella företag. Det finns således ett mycket stort svenskt intresse i frågan.

I det fall utsläppen från den handlande sektorn hanteras utanför den ordinarie bördefördelning som sker mellan medlemsstaterna kommer det framförallt vara ett mål för utsläppen från den icke handlande sektorn som åligger Sverige att uppfylla med sikte på 2020. Detta påverkar det arbete som för närvarande bedrivs inom t.ex. den parlamentariska klimatberedningen och regeringskansliet baserat

på underlag som Energimyndigheten och Naturvårdsverket har lämnat inför kommande klimatproposition (kontrollstation 2008).

3.4 Slutsats

Myndigheterna anser att strävan bör vara att utsläppsutrymmet i handelssystemet fastställs direkt på EU-nivå istället för som idag med utgångspunkt i ländernas fördelningsplaner

Genom att fastställa taket för hela EU ETS direkt på EU-nivå i bördefördelningen kan systemets klimatintegritet säkerställas. Det skapar också nödvändiga förutsättningar för att kunna tillämpa auktion eller riktmärken i olika sektorer inom hela EU ETS. På så vis kan också konkurrensneutraliteten i den inre marknaden upprätthållas.

Myndigheterna förordar en sektorsansats för att fördela utsläppsutrymmet när taket väl är fastställt. Att endast fördela utsläppsutrymmet per medlemsstat utan att ta hänsyn till sektorernas storlek i de medlemsstaterna kan komma att missgynna länder med en liten energisektor.

4 Ökad förutsägbarhet

4.1 Frågeställning

Längden på utsläppshandelssystemets handels- eller tilldelningsperioder är fram till år 2012 kopplade till Kyotoprotokollet och dess tidsbegränsade åtaganden. De inledande handelsperioderna ger säkerhet endast för perioder bestående av tre respektive fem år. Detta är betydligt kortare än en normal investeringscykel vilket ofta påpekas av industrin. Kortare perioder än investeringens livslängd gör att industrins incitament att investera i koldioxideffektivare teknik minskar, eftersom man inte är säker på hur en utsläppsminskning kommer att värderas i kommande handelsperioder och hur den kan påverka anläggningens tilldelning i framtiden.

4.2 Handlingsalternativ/analys

Det är önskvärt att EU ETS utformas så att långsiktiga investeringar i klimateffektiv och/eller klimatneutral teknik främjas. För att företagen ska kunna fatta ”rätt” investeringsbeslut är det viktigt att de kan förutse hur utsläpp av koldioxid kommer att prissättas samt hur tilldelningsprinciperna kommer att vara utformade i framtiden. Osäkerheter om framtiden kommer alltid att finnas och är en risk som prissätts i företagens investeringskalkyler. För ju längre tid villkoren är givna desto bättre är förutsättningarna för företagen att kunna fatta investeringsbeslut. Hur långt tidsperspektiv för tilldelningsperioderna i EU ETS som är det optimala för att skapa förutsägbarhet och säkerhet för företagen är svårt att säga. Livstiden för tillgångar i kapitalintensiva industrier uppskattas vara mellan 20 och 60 år. Ecofys anser att tilldelningsperioder på 10-15 år kan vara lämpligt, och en majoritet av företag och branschorganisationer föredrar tilldelningsperioder på tio år eller mer^{7 8}. I och med att EU fattat beslut om ett klimatmål till år 2020 har också Kommissionen uttalat att den tredje handelsperioden i EU ETS kan komma att sträcka sig till 2020⁹. Det betyder i så fall att den tredje perioden skulle bli 8 år (2013-2020). Det är dock oklart om EU-målet avser år 2020 strikt, eller om det ska ses som ett genomsnitt för perioden 2018-2022. Storbritannien har föreslagit att utsläppsmål formuleras som budgetar för femårsperioder. Ett annat alternativ är därför att fortsätta med femårscykler (2013-2017, 2018-2022, 2023-2027 osv.), vilket skulle ha fördelen att det ger ökad flexibilitet att anpassa systemet (t.ex. vid länkning till andra system) samtidigt som det placerar mållåret 2020 i mitten av en period.

Men om tilldelningsperioderna ska vara längre i framtiden är det viktigt att hela fördelnings- och tilldelningsprocessen utformas så att rätt incitament skapas. Om

⁷ Gilbert A., Reece G., Phylipsen D., Mirowska K., Horstink M. & Stroet J. (2006). *Comparative analysis of national allocation plans for phase 1 of the EU ETS*. Ecofys UK

⁸ McKinsey & Ecofys (2006). *Review of EU emissions trading scheme*. Survey result.

⁹ Point Carbon 2007-03-27, “Third phase of the EU ETS to last eight years: EU-official”

tilldelningen i huvudsak kommer att fortsätta vara gratis och tilldelningen till nya deltagare baseras på anläggningarnas framtida behov finns det flera fördelar med relativt korta tilldelningsperioder¹⁰:

- de minskar behovet av tillförlitlig data om framtida utsläpp och åtgärdsalternativ på bransch eller anläggningsnivå
- de ökar flexibiliteten och möjligheten att agera utifrån ändrade omvärldsförändringar, så som förändrade möjligheter och kostnader till tekniska åtgärder
- de ger möjlighet att hantera nya deltagare och nedläggning av anläggningar på ett tillfredsställande sätt.

Långa åtagandeperioder innebär också en risk för begränsade eller otillräckliga åtaganden, delvis eftersom det är svårt att förutse den utsläppsminskande potentialen hos teknik som ännu inte existerar.

En övergång till auktionering som tilldelningsprincip minskar behovet av att korta tilldelningsperioder. Vid auktionering försvinner de delvis sneda incitament som gratis tilldelning baserat på framtida behov kan ge.

Internationella förhandlingar om en framtida klimatregim pågår. Det är fortfarande oklart hur en sådan överenskommelse kommer att utformas. Bland annat vet vi inte idag vilka åtagandeperioder som kommer att gälla. Att för utsläppshandelssystemet fastställa handelsperioder som inte motsvarar periodiciteten i internationella åtaganden bedöms olämpligt. Något som talar emot långa åtagandeperioder på internationell nivå är att det försvårar möjligheten att inkludera nya Parter med bindande åtaganden under en löpande period. Det kommer således att ta längre tid att få med utvecklingsländer i ett system med åtaganden om reella utsläppsreduktioner.

För att skapa så god förutsägbarhet som möjlighet för företagens investeringsbeslut men samtidigt ge viss flexibilitet att justera systemet kan olika alternativ vara tänkbara. Vilket alternativ som är att föredra är i hög grad beroende av utvecklingen i de internationella klimatförhandlingarna.

- Fastställ det totala taket och tilldelningsprinciper till år 2020, men ange redan nu en indikativ ambition för det totala taket och utvecklingen av fördelnings- och tilldelningsprinciper för två efterföljande 10-årsperioder.
- Fastställ det totala taket och tilldelningsprinciper för perioden 2013-2017, men ange redan nu en indikativ ambition för det totala taket och utvecklingen av fördelnings- och tilldelningsprinciper för två efterföljande 5-årsperioder.
- Inför en permanent struktur, beräkningsförfarande eller dylikt för att fastställa taket och den anläggningsspecifika tilldelningen i framtida perioder.

¹⁰ Sijm, J.P.M (2007), *Options for post-2012 EU burden sharing and EU ETS allocation*, ECN

4.3 Svenska intressen

Att öka förutsägbarheten i EU ETS så att incitament till långsiktiga investeringar i utsläppsreducerande teknik skapas är av grundläggande betydelse för den fortsatta utvecklingen av hela handelssystemet. Förutom det finns inget specifikt svenskt intresse i denna fråga.

4.4 Slutsats

Långa handelsperioder i EU ETS ökar förutsägbarheten och skapar förutsättningar för långsiktiga investeringar. Frågan om handelsperiodernas längd är dock nära kopplad till internationella åtagandeperioder och därmed till de internationella förhandlingarna. Förutsägbarhet kan dock åstadkommas genom att regler för tilldelning och indikativa utsläppstak beslutas för flera perioder.

5 Fördelnings- och tilldelningsmetoder

5.1 Frågeställning

Karaktäristiskt för de första två handelsperioderna (2005-2007 och 2008-2012) är att utsläppsrätterna till största delen tilldelats gratis samt att medlemsstaterna har haft relativt stora frihetsgrader när det gäller utformningen av principer för att fördela den mängd utsläppsrätter som ska utfärdas på marknaden.

Detta har under de inledande handelsperioderna 2005-2007 och 2008-2012 gjort att tilldelningen till en och samma typ av verksamhet varierar mycket beroende på till vilken medlemsstat anläggningen är förlagd. Stora skillnader i principerna för tilldelning av utsläppsrätter riskerar att snedvrیدا konkurrensen och att minska förtroendet för handelssystemet¹¹. Att det finns skillnader i nivåerna för tilldelning av utsläppsrätter är dock ett resultat av bl.a. de olika utgångspunkter som länderna har i form av avstånd kvar till uppfyllandet av sina klimatåtaganden samt skillnader i den nationella industri- och energipolitiken.

Samtliga medlemsstater har upprättat reserver med utsläppsrätter avsedda för de nya deltagare (nyetableringar och utvidgningar av kapacitet) som kan tillkomma i den handlande sektorn under perioden. Behandlingen av nya deltagare är inte bara en fördelningsfråga som påverkar företagets lönsamhet (precis som i fallet med befintliga anläggningar) utan även en faktor med en omedelbar påverkan på investeringsklimatet i länderna.

De krav som direktivet idag ställer på tilldelningen förhindrar inte att man konstruerar principer som är ineffektiva eller som motverkar det övergripande syftet med systemet. Kommissionen avråder visserligen från att använda en utsläppsbaserad tilldelning med basår som uppdateras över tiden ("updating")¹² men det är oklart om Kommissionen helt kan förhindra de medlemsstater som avser tillämpa detta¹³. Kommissionen är också tvetydig i sitt agerande eftersom de fäster stor vikt vid utsläpp från den första handelsperioden (närmare bestämt 2005 års utsläpp) vid fastställande av den högsta tillåtna tilldelningen vilket missgynnar företag och länder i vilka det tidigt har initierats åtgärder för att begränsa utsläppen.

¹¹ Vid granskning av ländernas fördelningsplaner gör kommissionen en bedömning av huruvida de av medlemsstaten föreslagna fördelningsprinciperna är förenliga med bl.a. gällande konkurrens- och statstödsregler

¹² KOM (2005) 703

¹³ Länder som använder "updating" brukar motivera det med att det råder brist på tillförlitliga data för att genomföra beräkningar baserat på andra år eller parametrar

En aspekt som tenderar att försvaga det enskilda företagens incitament att begränsa utsläppen är tillämpningen av bränsleberoende tilldelningsprinciper för nya deltagare. Denna metod gör att företag investerar i mer koldioxidintensiva anläggningar än vad som annars hade varit fallet. Detta ställer tillsammans med en generös tilldelningsnivå till nya deltagare (i t.ex. den tyska energisektorn) ökade krav på att (relativt sett dyrare) utsläppsreducerade åtgärder genomförs i andra delar av systemet. I detta avseende är tilldelningsprinciperna i första hand en fråga om effektiv styrning (med påverkan på var i den handlande sektorn det genomförs utsläppsreduktioner och till vilken kostnad) samt ett verktyg för att uppnå andra samhällseliga mål. Det miljömässiga utfallet av styrmedlet beror dock endast på det sammanlagda antalet utsläppsrätter som länderna utfärdar under perioden.

Många länder förefaller ha en samsyn kring att utsläppsbaserad tilldelning bör ersättas med någon annan metod (t.ex. riktmärken) inför den period som börjar 2013. Även intresset för auktion är tilltagande, inte minst på grund av den mindre administrativa bördan, förmågan att bidra till tydligare incitament att reducera de egna utsläppen och ökad konkurrensneutralitet, men också med anledning av den debatt om s.k. *windfall profits* i energisektorn som har förts i många av länderna.

5.2 Handlingsalternativ/analys

De krav som direktivet för närvarande ställer på tilldelningen tillåter relativt stora skillnader i behandlingen av anläggningar i olika medlemsstater och har visat sig inte uppmuntra till någon särskilt stor andel auktionerade utsläppsrätter.

Auktionering av utsläppsrätter har flera fördelar, bl.a. skapas mindre behov av administration och regelverk för tilldelningsprinciper vars fastställande alltid tenderar att vara ett kontroversiellt och resurskrävande moment. Vidare leder ett auktionsförfarande till tydligare signaler för företagen att minska utsläppen och att tilldelningen i större grad uppfyller principen om att förorenaren ska betala. Den främsta informationsbäraren när det gäller den enskilda anläggningens incitament av att minska utsläppen är dock rådande marknadspris på utsläppsrätter. Trots detta har det visat sig att många företag, åtminstone i den inledande perioden, anser att det är först på marginalen (då utsläppsrätter måste införskaffas utöver vad de har erhållit genom den gratis tilldelningen) som deras utsläpp är förknippade med en kostnad. Det visar på det betydande signalvärde som tilldelningen har och behovet av att välja sunda tilldelningsprinciper.

För att auktion ska kunna bli en allmänt tillämpad fördelningsprincip inom EU:s handelssystem krävs sannolikt att det nuvarande taket för andelen auktionerade utsläppsrätter (högst 10% år 2008-2012) inte bara höjs utan även kompletteras med ett golv. Alternativt kan man fastställa fixerade auktionsandelar som samtliga medlemsstater måste tillämpa (eller formulerar det i en enhetlig fördelningsplan i vilken anläggningar från samtliga medlemsstater ingår). En enhetlig auktionsandel för samtliga medlemsstater skulle dock, som vi senare ska visa, kunna motverka

förutsättningarna att fullständigt harmonisera principerna för tilldelningen (vilket möjligen är något kontraintuitivt).

Nackdelen med ett auktionsförfarande är att det innebär att ingående industrier inte kompenseras för de kostnader som handelssystemet leder till och som inte konkurrenter i andra delar av världen har. Gratis tilldelning ger en möjlighet att värna industrin eller påverka utvecklingen i en viss riktning utan att för den sakens skull inkräkta på det miljömässiga utfallet (eftersom detta uteslutande beror av den totala tilldelningen) eller incitamenten att vidta de mest kostnads-effektiva åtgärderna för att reducera utsläppen (om principerna är neutralt utformade).

Tilldelning baserat på riktmärken är i stort sett det enda långsiktiga alternativet till ett auktionsförfarande. Genom att frånga den utsläppsbase tilldelningen är det möjligt att i takt med förnyade handelsperioder uppdatera de referensår utifrån vilka den anläggningsspecifika tilldelningen beräknas utan att det uppstår motverkande incitament att behålla utsläppen på en viss nivå i syfte att försäkra sig om en tilldelning även i fortsättningen. Än mer effektivt blir det om man tillämpar s.k. bränsleoberoende riktmärken. Riktmärkena utgör en objektiv jämförelsegrund för anläggningarna i en sektor till vilken de kan relatera sin egen koldioxidintensitet. Genom att successivt revidera riktmärkena, i takt med t.ex. striktare åtaganden och tekniska framsteg inom branschen, ges en långsiktig signal om hur tilldelningen utvecklas. Det bidrar till en ökad förutsägbarhet och mer stabila förutsättningar för de långsiktiga investeringar i utsläppsreducerande teknik som kommer att krävas för att uppnå framtida klimatmål.

5.2.1 Harmoniserad fördelning på sektorsnivå

I nuvarande fördelningsplaner är det inte ovanligt att tilldelningen till en sektor bestäms utifrån prognostiserad tillväxt, inkl. antaganden som är svåra för utomstående (inkl. EG-kommissionen) att helt ta ställning till. Detta förfarande skulle i någon mån förenklas om det sektorsspecifika utrymmet istället fastställdes centralt, men hänsyn till skillnader i tillväxt, strukturomvandling och ändrade marknadsandelar kan ändå krävas. För att bidra till samstämmighet bör dessa faktorer härröra från samma källa, beräkning eller modell. Genom att behandla alla aktörer i ett samlat grepp vid fastställandet av den totala tilldelningen till respektive sektor inom EU kan de berörda företagens acceptans för mer ambitiösa utsläppsmål förväntas vara större än om tilldelningen fastställs nationellt.

I det energi- och klimatpaket som ministerrådet enades om i mars 2007 finns en ambition om att andelen förnybar energi i EU:s totala energitillförsel bör uppgå till minst 20 procent år 2020. Efter en fördelning av detta mål på medlemsstaterna kan länderna i viss mån själva välja i vilken uträkning olika sektorer ska bidra till uppfyllandet av målet. Även om tilldelningen till befintliga anläggningar har en begränsad påverkan på var utsläppsreducerande åtgärder slutligen vidtas är detta

något som måste beaktas vid avvägningen om hur stor tilldelning olika sektorer kan tillskrivas.

Andelen auktionerade utsläppsrätter inom en sektor bör bl.a. återspegla i vilken utsträckning den aktuella typen av anläggningar har förmåga att övervältra sina kostnader för utsläppsrätter på kunderna. Även om det finns anläggningsspecifika skillnader kan vissa övergripande särdrag mellan sektorerna urskiljas relativt väl. I sammanhanget bör man dock notera att incitamenten till att övervältra kostnaden för de förbrukade utsläppsrätterna i stort sett är oberoende av om utsläppsrätterna har tilldelats gratis av staten eller inhandlats på markanden. Tilldelningen är ett sätt att mildra de effekter som kan uppstå till följd av att vissa industrier har en särskilt begränsad förmåga att absorbera eller föra vidare den kostnad som systemet leder till.

En vanligt förekommande metod för att fördela bördan mellan sektorer är att utgå från en top-down ansats med sektorsspecifika prognoser. Den svenska nationella fördelningsplanen m.fl. bygger på en kombination av top-downmetoden (där taket för hela den handlande sektorn fastställs) och bottom-upmetoden (där de anläggningsspecifika utsläppen är avgörande för tilldelningen). För att ekvationen ska gå ihop krävs i allmänhet att en skalfaktor påförs en eller flera sektorer i den handlande sektorn. Skalfaktorn kan även uttryckas inom ramen för de beräknade riktmärkena i de fall sådana tillämpas.

5.2.2 Harmoniserad tilldelning på anläggningsnivå

För verksameter som verkar på en internationell marknad bör det eftersträvas att tilldelningen av utsläppsrätter sker utifrån så likvärdiga villkor som möjligt. Möjligheten till detta har inför den första åtagandeperioden 2008-2012 i någon mån begränsats av att länderna har tillskrivits utsläppsutrymmen delvis baserat på andra kriterier (bördefördelningen) och med varierande strategier initierat de utsläppsreducerande åtgärder som krävs för att uppfylla sina åtaganden. De kriterier som direktivet för närvarande ställer på de nationella tilldelningsprinciperna borgar inte heller för någon omfattande likriktning.

För att harmonisera den anläggningsspecifika tilldelningen inför den period som börjar 2013 krävs sannolikt att principerna för fördelningen formuleras i detalj i det förslag till ändring i handelsdirektivet som kommissionen väntas lägga fram i början på 2008. Det är rimligt att tro att många medlemsstater därvid kommer att efterlysa särregler och särskild hänsyn för verksamheter och omständigheter av betydelse för det enskilda landet. Detta oavsett om harmoniseringen sker genom enhetliga principer fastlagda i direktivet eller snävare kriterier för utformningen av nationella tilldelningsprinciper.

Fördelningen av utsläppsrätter mellan enskilda anläggningar kan grovt indelas i utsläppsbaserad grandfathering, riktmärkesbaserad tilldelning och auktion. Det är också möjligt att tillämpa hybrider mellan dessa och i viss utsträckning ta hänsyn

till produktionstillväxt i anläggningarna. Tilldelningen får dock enligt direktivet inte baseras på det faktiska utfallet under innevarande period (ex-post justering). För att utsläppsreduktioner ska komma till stånd där dessa kan genomföras mest kostnadseffektivt bör själva tilldelningen (inkl. den framtida tilldelningen) inte vara beroende av t.ex. vilka bränslen en anläggning använder. Avgörande för anläggningens driftoptimering och beslut om åtgärder bör istället vara priset på utsläppsrätter.

En riktmärkesbaserad tilldelning kan konstrueras på en mängd olika sätt med avseende på den fördelningsgrundande parametern (t.ex. utsläpp per produktion, energianvändning, installerad/utnyttjad kapacitet), antalet riktmärken som krävs (t.ex. bränsleberoende, teknikdifferentierade, produktspecifika) och nivån på riktmärkena (t.ex. genomsnittlig koldioxidintensitet, bästa möjliga teknik).

De sektorer i vilka en riktmärkesbaserad ansats bedöms vara mest genomförbar är energisektorn, malmbaserad stålproduktion och raffinering av petroleumprodukter medan t.ex. pappers- och massaindustrin inte framställer tillräckligt ensartade och jämförbara produkter för att möjliggöra en rättvisande riktmärkesjämförelse.

En allmän uppfattning är att behovet av fullständig harmonisering är störst i fallet med behandlingen av nya deltagare eftersom dessa regler har inverkan på vilka typer av investeringar som kommer till stånd och var det sker geografiskt.

5.2.3 Ekonomiska och miljömässiga effekter av olika tilldelningsmetoder (grandfathering, riktmärken, auktionering)

Principerna för tilldelningen av utsläppsrätter är primärt en fråga om återföring av en förmögenhet till en grupp av företag vars lönsamhet i varierande utsträckning påverkas av handelssystemets införande. Tilldelningsprinciperna används ibland även för att kompensera företag för åtgärder som de har vidtagit i ett tidigt skede för att reducera utsläppen. Även om tilldelningen oundvikligen har viss påverkan på var utsläppsreducerande åtgärder genomförs är det miljömässiga utfallet bara beroende av den sammanlagda mängden utsläppsrätter som utfärdas. Därför är tilldelningen i första hand en fråga om kostnadseffektiv styrning, lönsamhet, konkurrens och möjligheten att skapa ett förtroende för systemet.

Om tilldelningen baseras på produktion eller kapacitet (riktmärken) istället för historiska utsläpp (grandfathering) ökar förutsättningarna att vid tilldelningen utgå från data som är aktuella för den enskilda verksamheten. En tilldelning som baseras på den enskilda anläggningens historiska utsläpp bör av princip inte utgå från en fördelningsgrundande period som förändras över tiden. Historiska data på anläggningsnivå blir snabbt irrelevanta och metoden ses därför inte som ett realistiskt alternativ inför kommande handelsperioder.

Prognoser behövs i allmänhet för att fastställa den sammanlagda tilldelningen till den handlande sektorn och även fördelningen av bördan mellan sektorer. För den

anläggnings specifika tilldelningen bör prognoser däremot undvikas (även om det kan vara svårt som i fallet med t.ex. nya deltagare). Skälet till detta är dels att granskning av prognoser ända ner på anläggningsnivå ställer mycket höga krav på behöriga myndigheter i tilldelningsmomentet (administration) och dels att företagets incitament att minska utsläppen i viss mån riskerar att försvagas.

Behovet av harmoniserade tilldelningsprinciper är särskilt stor för verksamheter i sektorer som verkar på en internationell marknad. Minst lika angeläget är det att principerna för tilldelningen till nya deltagare blir fullständigt harmoniserad mellan länderna. Oavsett om övrig tilldelning till den handlande sektorn bryts ut från det enskilda landets åtagande eller inte (jfr. kapitlet om cap-setting) kan det finnas fördelar med att tilldelningen till nya deltagare administreras centralt och inordnas i en reserv avsedd att tillgodose hela gemenskapen. Det pågående arbetet med att utveckla en gemensam klimat- och energipolitik för EU är en av omständigheterna som talar för en sådan inriktning framöver.

5.3 Svenska intressen

För svensk del är den framtida utformningen av tilldelningsprinciperna en mycket viktig fråga inte minst med tanke på den stora andelen energiintensiv industri i Sverige som är utsatt för internationell konkurrens från länder utanför EU. Samtidigt är många svenska anläggningar mer koldioxideffektiva än motsvarande anläggningar i andra EU-länder vilket innebär att deras konkurrenskraft kan stärkas av harmoniserade tilldelningsprinciper i utsläppshandelssystemet åtminstone relativt denna grupp.

5.4 Slutsats

Tilldelningsprinciperna har en större påverkan än vad ekonomiska teorier ibland antyder, t.ex. tenderar en tilldelning som uppgår till hela anläggningens behov att leda till minskade incitament att begränsa utsläppen (även om utsläppsrätternas alternativkostnad talar för att en åtgärd skulle genomföras). Principerna för att fördela utsläppsrätterna påverkar också hela trovärdigheten i handelssystemet. Därför är det viktigt att tilldelningen både kan uppfattas som rättvis av berörda företag och vara logisk i förhållande till det övergripande syftet med systemet.

Auktionsförfarande eller annan typ av tilldelning mot betalning bör eftersträvas som den fördelningsmetod som ska tillämpas för samtliga sektorer inom EU:s handelssystem på längre sikt. Industrin kan dock även efter 2012 behöva få en gratis tilldelning av utsläppsrätter (företrädesvis baserat på EU-harmoniserade riktmärken) om motsvarande konkurrenter i länder utanför EU inte möter en likvärdig restriktion på sina utsläpp av växthusgaser.

6 Auktionering av utsläppsrätter

6.1 Frågeställning

Inslaget av auktionering för den initiala fördelningen av utsläppsrätter har varit begränsat till fyra länder (Danmark, Irland, Ungern och Litauen) i den inledande perioden 2005-2007 (totalt ca 4,5 MtCO₂/år). I de 27 fördelningsplaner som avser tilldelningen 2008-2012 har antalet länder som väljer att auktionera utsläppsrätter ökat från fyra till nio¹⁴. Det är i också värt att notera att de tre medlemsstater som står för den största tilldelningen av utsläppsrätter i absoluta tal tillhör de som har för avsikt att auktionera en viss andel av sina utsläppsrätter (Tyskland 9 %, Polen max 10 % och Storbritannien 7 %).¹⁵

Ett skäl som flera länder anger för att auktionera utsläppsrätter är att det i viss mån begränsar de övervinster (windfall profits) som uppstår då företag erhåller gratis tilldelning av utsläppsrätter samtidigt som (alternativ)kostnaden för de förbrukade utsläppsrätterna övervältras på slutkunden. Ett annat skäl är att man ser det som en möjlighet att finansiera den administration som införandet av systemet har inneburit.

Auktionering används ibland lite slarvigt som begrepp när man avser tilldelning mot betalning men det finns även andra sätt att tillföra marknaden samma mängd utsläppsrätter mot betalning än via auktion. T.ex. kan utsläppsrätter portioneras ut på någon av de marknadsplatser (t.ex. börser) som tillhandahåller en handel med sådana. Även om det slutliga utsläppsrättspriset är i stort sett oberoende av vilken metod som används för att sälja utsläppsrätterna har auktionen ett signalvärde och kan bidra till en ökad transparens i prisbildningen om genomförandet sker öppet och vid i förväg aviserade tidpunkter för försäljning. Auktionering av utsläppsrätter kan dessutom bidra till att höja likviditeten på marknaden vid tidpunkter med låg omsättning. Huruvida auktionering ska kunna användas som ett prisreglerande ingrepp (där man t.ex. kan tänkas vilja öka tillförseln av utsläppsrätter när marknadspriset är högt och begränsa tillförseln när marknadspriset är lågt) råder delad mening. Auktionsinstrumentet bör dock inte användas i spekulationssyfte av medlemsstaterna (där volymen och tidpunkten för auktionering anpassas för att generera så stora intäkter som möjligt).

Det är angeläget att EU-regelverk för hur auktionering av utsläppsrätter ska gå till utvecklas (liksom man har aviserat i samband med förslaget om införlivandet av luftfarten) och att man underlättar en samordning av försäljningen om det är en uppgift som ska utföras av de enskilda medlemsstaterna även i framtiden. Ett

¹⁴ Därutöver har Norge som beräknas kunna länka sitt handelssystem till EU ETS under perioden 2008-2012 anhängit om att få auktionera en andel utsläppsrätter som överstiger 10 %

¹⁵ Energimyndigheten och Naturvårdsverket, *Granskning av nationella fördelningsplaner inom EU:s system för handel med utsläppsrätter – Kyotoperioden 2008-2012*

grundläggande krav är att auktionen inte begränsar sig till verksamhetsutövare inom det egna landet utan är öppen för bud även från aktörer i andra länder.

Det finns en mängd alternativa utformningar av auktionsförfarande. En översiktlig beskrivning ges av Bohm (2004) i underlag till FlexMex2-delegationen¹⁶. T.ex. kan budgivningen vara öppen eller sluten. I fallet med en sluten budgivning finns också varianter där vinnande budgivare antingen betalar det pris som de själva har bjudit eller där de betalar enhetligt pris (uniform first-price sealed-bid auction). Andra parametrar är huruvida det ska finnas givna prissteg och frekvensen i auktioneringen, dvs. hur ofta och när försäljning kommer att ske.¹⁷

6.2 Handlingsalternativ / Analys

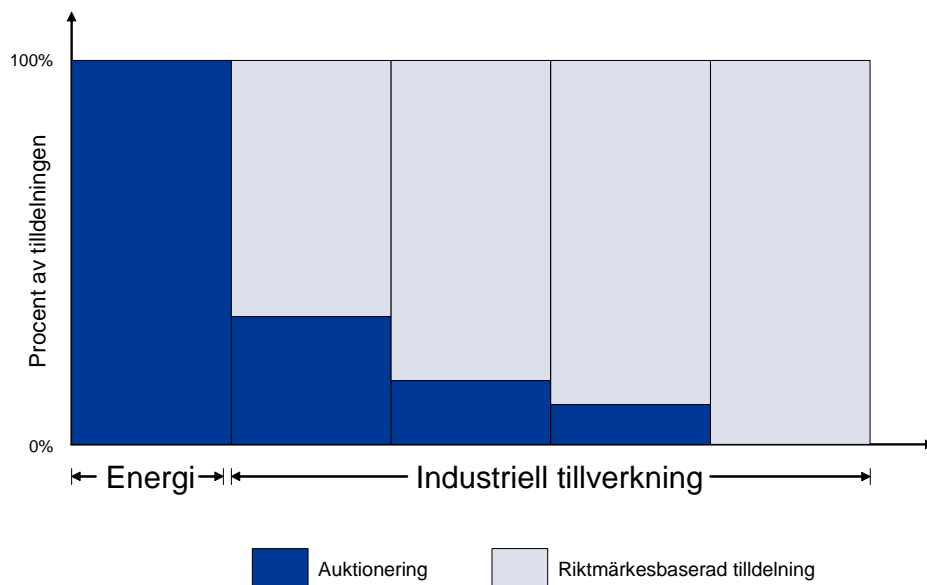
I prop. 2004/05:18 angav regeringen att en utgångspunkt för handelsperioden 2008-2012 borde vara att i så stor utsträckning som möjligt utnyttja möjligheten till auktionering. Regeringen konstaterade dock i prop. 2005/06:184 att det är viktigt att företagen i de olika medlemsländerna ges så likartade förutsättningar som möjligt och att de samhällsekonomiska vinsterna av att byta från gratis tilldelning till försäljning av 10 procent av utsläppsrätterna är försumbara. Vidare noterades att en samtidig tillämpning av två fördelningsmetoder medför ökade administrativa kostnader.

Den sammanlagda mängden utsläppsrätter som utfärdas inom EU ETS betingar ett ekonomiskt värde av stora mått. Med rådande priser för utsläppsrätter avseende perioden 2008-2012 (ca 20 €/per ton koldioxid) motsvarar det sammanlagda värdet av utsläppsrätter som utfärdas under samma period närmare 400 miljarder kronor årligen. Av de ca 2000 MtCO₂/år som utfärdas under perioden kommer dock mindre än 100 MtCO₂/år att avyttras mot betalning. Intäkten från denna försäljning tillfaller de medlemsstater (ffa. Tyskland, Storbritannien, Italien, Nederländerna) som har valt att utnyttja möjligheten i direktivet att auktionera högst 10 % av utsläppsrätterna under den aktuella perioden.

En tänkbar utveckling är att anläggningarna delas in i grupper där förbränningsanläggningar i energisektorn får den lägsta andelen gratis tilldelade utsläppsrätter (eventuellt noll) medan industrin även fortsättningsvis får en gratis tilldelning av staten motsvarande merparten av sina utsläpp, se Figur 1. Differentiering mellan olika typer av industrier torde vara aktuellt där sektorer som har en låg utsatthet för konkurrens från företag utanför EU - och därmed bättre förmåga att övervältra kostnaden för utsläppen på sina konsumenter - får en lägre andel gratis tilldelade utsläppsrätter i förhållande till sitt behov. De hänvisas därigenom till att köpa återstående behov på en auktion alternativt marknaden.

¹⁶ SOU 2005:10, Handla för bättre klimat – från införande till utförande (bilaga 5)

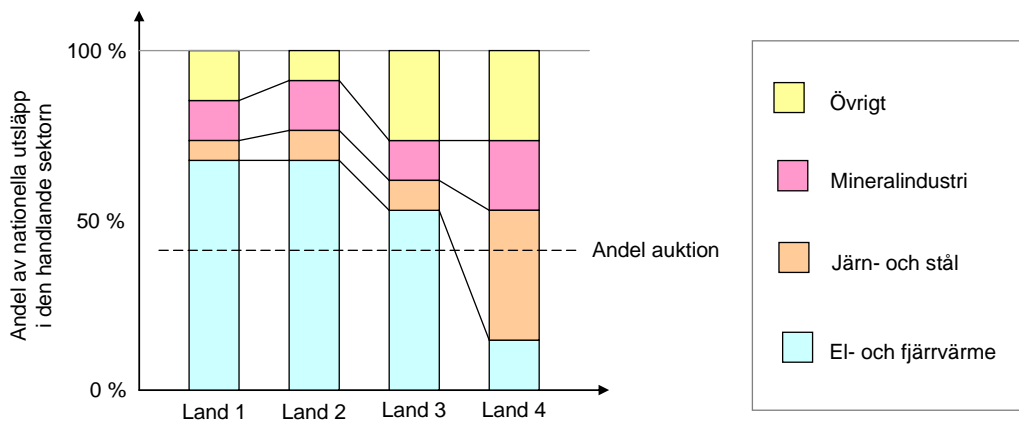
¹⁷ Se även P. Bohm (på uppdrag av FlexMex2), Pricewaterhouse Coopers (på uppdrag av Ndep), Ecofys, NERA m.fl.



Figur 1. Principskiss över hur graden av auktionering kan differentieras mellan sektorerna.

6.2.1 Tillämpning av andelar för auktionering

Om andelen auktionerade utsläppsrätter ska harmoniseras inom ramen för ett förfarande där medlemsländerna utvecklar egna nationella fördelningsplaner är det mer lämpligt att tillämpa en specificerad nivå för andelen auktion avseende en viss verksamhet eller bransch än att föreskriva en harmoniserad nivå för hela den handlande sektorn. Det sistnämnda skulle nämligen kunna leda till att det blir svårt att undvika skillnader i behandlingen av en och samma typ av anläggning och det skulle inverka negativt på förmågan att göra tilldelningsmomentet mer konkurrensneutralt. Sammansättningen av den handlande sektorn varierar mycket mellan olika medlemsstater och en harmoniserad nivå som avser den handlande sektorn som sådan skulle innebära att t.ex. medlemsstater med en liten andel utsläpp från el- och fjärrvärmesektorn (och där gratis tilldelning kanske inte alls förekommer) måste påföra sina industrisektorer mer långtgående krav på att betala för utsläppsrätter än vad som är fallet i medlemsstater där den handlande sektorn i större grad består av verksamheter som är desto mer mottagliga för en sådan tilldelningsprincip.



Figur 2. Exempel på harmoniserad andel auktionerade utsläppsrätter som är densamma för samtliga medlemsstater trots stora skillnader i sammansättningen av den handlande sektorn.

6.2.2 Auktionering med nationella tak: harmoniserade miniminivåer

En partiell introduktion av ett auktionsförfarande (t.ex. ett visst antal procent av tidigare gratis tilldelning till anläggningarna utfärdas mot betalning) leder inte nödvändigtvis till någon minskad administrativ börda i tilldelningsmomentet eftersom det troligen behövs samma dataunderlag för att bestämma en lägre andel gratis tilldelning. Om däremot en hel sektor (t.ex. el- och fjärrvärmesektorn) skulle hänvisas till att köpa *samtliga* utsläppsrätter som de behöver (via en auktion eller på marknaden) minskar administrationen för både företag och myndigheter.

6.3 Svenska intressen

Sverige har i tidigare förhandlingar om direktivet förordat att auktion används i stor utsträckning som fördelningsmetod för utsläppsrätter i EU:s handelssystem.

6.4 Slutsats

Sverige bör verka för att det på harmoniserad väg införs ett ökad inslag av auktion som metod att fördela utsläppsrätter i framtiden. En obligatorisk auktionsandel bör uttryckas som en enhetlig andel för respektive sektor snarare än en enhetlig nivå för alla medlemsstater. Detta eftersom sammansättningen av den handlande sektorn varierar mycket mellan olika länder och därmed även förutsättningarna att kunna fördela utsläppsrätter mot betalning utan att snedvräta konkurrensen och försämra förutsättningarna för delar av den energiintensiva industrin.

Andelen auktionerade utsläppsrätter bör återspegla inte minst sektorernas olika förmåga att övervältra sina kostnader för utsläppsrätter på kund och i vilken grad anläggningarna verkar under konkurrens från länder där anläggningar inte möter någon kostnad för koldioxidutsläpp.

Energimyndigheten och Naturvårdsverket anser att hela el- och fjärrvärmesektorn i EU bör hänvisas till att köpa de utsläppsrätter som de behöver på marknaden för utsläppsrätter eller auktion. Detta gäller både befintliga anläggningar och s.k. nya deltagare. För andra sektorer är det troligt att olika kombinationer av auktion och gratis tilldelning enligt riktmärken behöver tillämpas även efter 2012.

För svenskt vidkommande skulle en övergång till en fullständig auktionering av utsläppsrätterna till el- och fjärrvärmesektorn inte innebära några omvälvande förändringar eftersom sektorns andel av utsläppen är mycket låg jämfört med många andra medlemsstater samtidigt som de svenska tilldelningsprinciperna avseende befintliga anläggningar i denna sektor redan är mycket restriktiva.

För att säkerställa goda möjligheter till en likabehandling av verksamhetsutövare oavsett i vilken av medlemsstaterna de har sin hemvist krävs att man inledningsvis definierar tilldelningsprinciperna och först därefter beräknar vad detta innebär i termer av genomsnittlig auktionsandel för varje enskild medlemsstat. Att harmoniserade tilldelningsprinciper utgör grunden är också viktigt i det fall den handlande sektorns utsläppsutrymme ska fördelas mellan medlemsstaterna.

Ytterligare utredning behövs kring regelverket för hur auktionering av utsläppsrätter ska gå till.

7 Riktmärkesbaserad tilldelning

7.1 Frågeställning

Ett sätt att fördela utsläppsrätter till företagen utan kostnad är att utgå från en fastställd norm för utsläpp förknippade med framställningen av en viss produkt. Det innebär, till skillnad från den utsläppsbaseade tilldelningen, att man inte tar fasta på de anläggningsspecifika utsläppen utan hur produktionen i anläggningen förhåller sig till en standard eller riktmärke (eng. *benchmark*) som är gemensam för en grupp aktörer. Eftersom metoden kräver viss information om den produkt eller bransch som avses bli föremål för den riktmärkesbaseade tilldelningen är denna typ av fördelningsnycklar i allmänhet mer datakrävande än tilldelning baserat på t.ex. historiska utsläpp eller auktion.

Intresset och stödet för EU-gemensamma riktmärken är stort bland medlemsstaterna och inom industrin eftersom riktmärken anses kunna utgöra en rättvis grund för tilldelning och dessutom premierar anläggningar som tidigt genomfört åtgärder för att minska sina utsläpp. Flertalet aktörer är också överens om att tilldelning baserat på historiska utsläpp inte är långsiktigt hållbart.

Det huvudsakliga problemet med riktmärken är att det oftast förekommer skillnader mellan produkter inom en och samma riktmärkeskategori. Riktmärken är enkla att tillämpa när alla produkter är lika, men det är sällan fallet. För att ta hänsyn till olikheter mellan produkter kan ett stort antal riktmärken behöva konstrueras, vilket kräver stora mängder data och minskar värdet av tilldelning enligt riktmärken. FlexMex2-delegationen slog fast att produkter måste vara ensartade och jämförbara för att riktmärken ska vara en lämplig tilldelningsprincip. Utredningen gjorde bedömningen att få produkter i den handlande sektorn uppfyller dessa krav.¹⁸

EU-gemensamma riktmärken medför med nödvändighet att industrin i vissa medlemsstater kommer att gynnas medan den missgynnas i andra i förhållande till idag. Av den anledningen finns det vissa branscher och länder som förordar en ökad differentiering av riktmärken utifrån teknik, bränslen, anläggningens ålder och nationella omständigheter. En hög grad av differentiering de riktmärken som tillämpas för en jämförbar och ensartad produkt kan förväntas missgynna de mest koldioxid- och energieffektiva anläggningarna. Detta samtidigt som metoden blir mer dataintensiv och mindre transparent.

¹⁸ SOU 2005:10, FlexMex2-utredningen, *Handla för bättre klimat – från införande till utförande*

7.2 Handlingsalternativ / Analys

En tilldelning baserad på riktmärken kommer att gynna anläggningar som är mer koldioxideffektiva än andra. IVL Svenska miljöinstitutet har identifierat tre principiella parametrar man kan relatera koldioxidutsläppen till:

- Fysisk produktion, alltså framställd mängd produkter såsom t.ex. stål (CO₂/ton stål). Ett antal enhetliga produkter måste därför identifieras för respektive bransch.
- Tillförsel av insatsvaror, såsom t.ex. energi (CO₂/kWh). Detta mått ger dock ingen direkt relation till producerad nytta och riskerar att minska incitamenten till effektivare energianvändning.
- Ekonomiska mått, som t.ex. förädlingsvärde, produktionsvärde eller investerade arbetstimmar. Ett sådant mått kan underlätta om man tar fram riktmärken för branscher med stora kvalitetsskillnader mellan produkterna, men prisvariation för respektive produkt på marknaden kan göra det svårt att få stabila riktmärken.

Av ovanstående alternativ anses den produktionsbaserade ansatsen generellt vara att föredra. För att skapa ett mål att sträva mot kan man relatera riktmärken till best available technology (BAT). Därmed tas hänsyn till de relativa skillnaderna i potentialen att minska utsläppen mellan olika sektorer/produkter.

Vattenfall Power Consultants har på uppdrag av Naturvårdsverket utrett förutsättningarna att konstruera ett rättvist och praktiskt genomförbart riktmärkessystem för EU:s energiintensiva industri. Fokus för uppdraget har varit branscherna järn och stål, raffinaderier, cement, papper och massa samt aluminium. Studien bygger dels på litteraturuppgifter, dels på intervjuer med branschorganisationer och enskilda företag.

I studien konstateras att ett tjugotal riktmärken räcker för att ovan nämnda branscher ska kunna omfattas av riktmärkesbaserad tilldelning. Det föreslagna riktmärkessystemet bygger på att man bryter ut de processteg som är särskilt utsläppsgenererande och skapar ett riktmärke för varje steg så att det också är möjligt att jämföra anläggningar som tillverkar halvfabrikat med sådana som tillverkar färdiga produkter.

Enligt studien behövs 5-7 riktmärken för järn- och stålproduktion, 1 riktmärke för mineraloljeraffinaderier (baserat på Solomon-index¹⁹), 2 riktmärken för cementindustrin, 2-3 riktmärken för aluminiumproduktion och 4-8 riktmärken för papper- och massaindustrin. Det är dock tveksamt om riktmärken lämpar sig för papper- och massaindustrin. Data för att skapa ovan nämnda riktmärken bedöms vara tillgänglig eller relativt oproblematisks att få fram, i synnerhet eftersom data från handelssystemet finns tillgänglig. Inom kemiindustrin finns redan ett tjugotal

¹⁹ Konsultfirman Solomon Associates har under många år tagit fram ett riktmärke för raffinaderier som baserar sig på energieffektivitet. Cirka 100 raffinaderier betalar för att ingå i studien.

riktmärken tillgängliga och fler kan skapas. Andra studier, exempelvis Schyns (2006)²⁰ kommer fram till liknande slutsatser.

Tabell 1. Industrins inställning till riktmärken som bas för tilldelningen av utsläppsrätter och faktorer att ta hänsyn till vid utformningen av riktmärken i olika sektorer²¹.

	Branschens inställning på EU-nivå	Utformning	Utmaningar	Ungefärligt antal riktmärken på EU-nivå
Järn- och stålindustrin	Allmänt positiva, internt arbete pågår.	Branschvis genomsnitt och ex-post justering	Överenskom. i malmbaserad produktion är avgörande	5-7
Mineraloljeraffinerier	Delad uppfattning.	Baserat på Solomon-index.	Systemgränser mellan olika processer.	1
Cementindustrin	I grunden positiva, internt arbete pågår.			2
Pappers- och massaindustrin	Avvaktande / negativa.	Förespråkar individuell överens-kommelse	Många olika processer och kvaliteter	4-8
Aluminiumindustrin	I grunden positiva, vill hitta lösning utanför ETS.			2-3

Bedömningar från andra experter gör gällande att det skulle behövas totalt ca 20 riktmärken för att täcka ca 80 % av utsläppen inom EU:s handelssystem. I järn- och stålindustrin kan det krävas en indelning mellan 3-4 riktmärken (enligt Jernkontoret) och 5-7 riktmärken (IFIEC Europe) för att inbegripa alla processer (rostning av järnmalm, koksning i koksverk, sintering, råjärn från masugn, kontinuerlig gjutning och ljusbågsugn där man framställer skrotbaserat stål).

För att öka förståelsen för handelssystemet och minska den administrativa bördan bör strävan vara att tillämpa så få riktmärken som möjligt för en enskild ensartad och jämförbar produkt. Skäl som kan motivera användandet av fler riktmärken kan t.ex. vara att man vill undvika en eventuell risk för suboptimering om det förekommer olika processer för att framställa en viss produkt. Om ett enhetligt riktmarke skulle tillämpas för all framställning av stål, oavsett om det är primär produktion från jungfruliga råvaror eller omsmältning av skrot i elektrisk ugn, skulle den elbaserade produktionen få en tilldelning som är betydligt större i förhållande till sitt behov av utsläppsrätter än den malmbaserade produktionen

²⁰ Schyns (Vainney) 2006. Towards a simple, robust and predictable EU emission trading scheme: Benchmark from concept to practise.

²¹ Vattenfall Power Consultant, *Analys av möjligheter att använda riktmärken som tilldelningsprincip för utsläppsrätter i industrin*, egen bearbetning

(som är vanligt förekommande i Sverige). Att genom tilldelningsprinciperna uppmuntra en ökad elanvändning bedöms heller inte vara ändamålsenligt.

Energimyndigheten har år 2005 haft i uppdrag att utreda möjligheterna och föreslå riktmärken för tilldelningen av utsläppsrätter till nya och befintliga anläggningar i energisektorn. Vid denna analys framkom bl.a. att riktmärkena bör vara uttryckta i utsläpp per producerad enhet, så få som möjligt (med olika för el och värme) samt inte differentierade beroende på varken teknik eller tillförda bränslen.²²

7.3 Svenska intressen

Sverige torde ha ett stort intresse av europeiska riktmärken. Sverige har redan tillämpat riktmärken, inte bara för nya deltagare inom el- och fjärrvärmesektorn, utan även för befintliga anläggningar inom den malmbaserade stålindustrin. Det riktmärke som har beräknats är baserat på en jämförelse mellan anläggningar i hela EU.

Svensk industri förespråkar generellt europeiska riktmärken. Bakgrunden är framförallt möjligheterna att tillhandahålla likvärdiga villkor för industrier i olika länder. Det är emellertid inte entydigt huruvida svenska industrier (som pga. en hög förädlingsgrad är relativt sett mycket energiintensiva) skulle påverkas mer positivt av harmoniserade riktmärken som inte tar hänsyn till själva processen eller de tillförda råvarorna.

7.4 Slutsats

Myndigheterna anser att på sikt bör auktion eftersträvas som tilldelningsprincip för samtliga sektorer inom EU:s utsläppshandelssystem. Till dess konkurrenter utanför EU möter ett pris på utsläpp av koldioxid kan dock industrin inom EU:s handelssystem behöva tilldelas gratis utsläppsrätter. Det bör i första hand ske enligt EU-gemensamma riktmärken.

Enligt myndigheternas preliminära bedömningar kan och bör man utforma EU-gemensamma riktmärken för järn- och stålproduktion, mineraloljeraffinaderier, cementindustrin och aluminiumproduktion (om denna bransch inkluderas i EU ETS). Det är också möjligt och lämpligt att utforma EU-gemensamma riktmärken för delar av kemiindustrin (tillkommande verksamheter i utvidgat EU ETS som inte redan omfattas som förbränningsanläggningar).

Rent tekniskt skulle det vara enkelt att utforma ett riktmärkessystem för el- och fjärrvärmesektorn i Europa. Myndigheternas bedömning är dock att denna sektor inte bör erhålla någon gratis tilldelning utsläppsrätter efter år 2012.

²² De beräknade riktmärkena används som fördelningsprincip i den svenska fördelningsplanen för perioden 2008-2012, dock endast för *nya deltagare* i el- och fjärrvärmesektorn.

8 Tilldelning till nya deltagare

8.1 Frågeställning

Medlemsstaternas behandling av nya deltagare kan ge upphov till konkurrenssnedvridningar i förhållande till andra nya deltagare, befintliga deltagare samt konkurrenter utanför EU:s handelssystem. Skillnader i tilldelningsregler för nya deltagare i olika medlemsstater kan leda till att investeringar i nya anläggningar blir fördelaktigare i vissa medlemsstater och till en suboptimering av hela handelssystemet. Harmonisering av regler för tilldelning till nya deltagare är därför ett område som bör ges särskilt hög prioritet.

8.2 Handlingsalternativ / Analys

Flera skäl talar för att nya anläggningar bör hänvisas till att köpa sina utsläppsrätter. Gratis tilldelning av utsläppsrätter till nya deltagare innebär att kostnaden för utsläppsrätter inte kommer att fullt ut belasta investeringskalkylen. Det medför ett incitament för mer investeringar i koldioxidintensiva anläggningar än vad som är samhällsekonomiskt fördelaktigt och motiverat utifrån priset på utsläppsrätter. Nya anläggningar har heller inga kostnader för investeringar gjorda i en tid utan koldioxidrestriktioner vilket man möjligen annars hade kunnat vilja kompensera dem för.

Huvudargumentet för gratis tilldelning är att man befärdar att om befintliga aktörer tilldelas utsläppsrätter gratis skulle en mindre generös behandling av nya aktörer fungera som ett orättvist marknadshinder. Detsamma gäller i förhållande till nya aktörer i andra medlemsstater eller utanför EU. Ett annat skäl som kan anföras för gratis tilldelning till nya deltagare är att man genom tilldelningsreglerna kan påverka investeringar i önskad riktning. Alla medlemsstater har hittills valt att tilldela utsläppsrätter till nya deltagare gratis.

De flesta medlemsstater använder sig av först-till-kvarn-principen för att tilldela utsläppsrätter till nya anläggningar. I de fall där reserven tar slut åligger det i de flesta medlemsstater på anläggningen själv att införskaffa sina utsläppsrätter på marknaden, men i sex länder är detta en statlig plikt. Att dessa länder har åtagit sig att köpa fler utsläppsrätter anses göra industrin mindre beroende av reservens storlek och ökar investeringssäkerheten. Det har diskuterats huruvida ett sådant förfarande kan bedömas utgöra ett statsstöd.

Om reserven för nya deltagare inte utnyttjas fullt ut uppstår frågan vad som ska göras med kvarvarande utsläppsrätter. En auktionering av överbliven reserv innebär ett direkt tillskott av utsläppsrätter på marknaden. Det medför att förutsägbarheten i systemet försämras eftersom utbudet av utsläppsrätter eventuellt ökar i slutet av en handelsperiod.

Tilldelningen till nya deltagare inom EU baseras under den första handelsperioden på riktmärken, i vissa fall kombinerad med produktionsprognoser. Riktmärkenas konstruktion varierar kraftigt mellan medlemsstaterna. I vissa medlemsstater sker detta baserat på installerad kapacitet eller beräknad nyttjandegrad, i andra utifrån beräknad output och i en tredje grupp bästa tillgängliga teknik (BAT).

8.3 Svenska intressen

Principerna för tilldelning till nya deltagare är en viktig fråga eftersom den kan påverka hur nyinvesteringar fördelas mellan medlemsstaterna och vilka utsläppsreducerande åtgärder som kommer till stånd. Därför är det av särskilt intresse att åstadkomma fullständig harmonisering av reglerna för nya deltagare.

8.4 Slutsats

Energimyndigheten och Naturvårdsverket anser att nya deltagare i hela EU på sikt bör hänvisas till marknaden och inte tilldelas gratis utsläppsrätter. Innan den svenska energiintensiva industrins huvudsakliga konkurrentländer inför ett pris på koldioxidutsläpp finns dock problem att genomföra det fullt ut. Myndigheterna föreslår därför olika regler för industrin inom EU och den mindre internationellt konkurrensutsatta el- och fjärrvärmesektorn. Reglerna ska vara harmoniserade inom EU för att undvika konkurrenssnedvridning.

Ingen gratis tilldelning bör ske till nya deltagare i el- och fjärrvärmesektorn inom hela EU. För dessa aktörer bör ingen reserv avsättas oavsett tilldelningsregler för sektorns befintliga deltagare (för vilka auktion också förordas). Fram till dess auktion införs för befintliga deltagare inom industrin bör även nya deltagare i industrin inom hela EU tilldelas utsläppsrätter enligt EU-gemensamma riktmärken där så är möjligt.

Eventuellt överbliven reserv för nya deltagare bör annulleras för att undvika plötsliga och oförutsedda förändringar av utbudet på marknaden. Om auktion av överbliven reserv, mot rekommendation, tillämpas skall auktionen vara väl definierad i tid och form redan i medlemsstatens fördelningsplan. Reserven för nya deltagare måste vidare vara transparent så att alla aktörer har möjlighet att följa förändringar i utbudet.

Oavsett om tilldelningsprinciperna för befintliga anläggningar i systemet fastställs centralt inom EU eller utifrån nationella utgångspunkter finns anledning att sträva efter ett förfarande där åtminstone reserven för tilldelning till *nya deltagare* (om en sådan överhuvudtaget ska finnas efter 2012) administreras centraliserat inom EU. Skälet till detta är att upprättande av 27-30 reserver innebär osäkerhet inte bara om tilldelningsprinciperna skiljer sig åt utan även i vilken mån vissa reserver kommer att ta slut tidigare än andra. Med hänsyn till behovet av att åstadkomma fullständigt likvärdiga villkor för tilldelningen av utsläppsrätter till nya deltagare

som etablerar sig på den inre marknaden (ur statstödssynpunkt) bör därför en EU-gemensam reserv upprättas och tilldelning från denna ske utifrån enhetliga (och ändamålsenliga) principer.

På sikt anser myndigheterna att handelssystemet bör frångå gratis tilldelning till förmån för auktion i samtliga sektorer och för såväl nya som befintliga deltagare.

9 Behandling av anläggningar som avvecklar sin verksamhet

9.1 Frågeställning

Vid nedläggning av en anläggning som tilldelats utsläppsrätter kostnadsfritt kan anläggningens operatör antingen fråntas eller få behålla desamma handelsperioden ut. Att villkora tilldelningen mot att produktionen fortsätter innebär i vissa fall ett förtäckt produktionsstöd till ineffektiva anläggningar som därigenom fortsätter producera istället för att lämna plats åt nya effektivare anläggningar.

Majoriteten av medlemsstaterna låter under den inledande handelsperioden inte verksamhetsutövare som lägger ned verksamheten i en anläggning fortsätta att få en gratis tilldelning för den utan dessa tillfaller reserven för nya deltagare. I medlemsstaternas årliga rapportering från den inledande handelsperioden framgår att Belgien (Wallonien), Danmark, Finland, Frankrike, Italien, Portugal, Spanien, Storbritannien, Tyskland och Ungern tillämpar regler som innebär att återstående (beslutade men ännu inte utfärdade) tilldelningar till de anläggningar som lägger ned ska tillföras reserven för nya deltagare. I andra medlemsstater ska utsläppsrätter istället annulleras vid nedläggning. Tyskland, Italien, Polen och Österrike har valt att tillämpa s.k. överföringsregler (*transfer rules*) som innebär att utsläppsrätter som har tidigare beslutats för en anläggning som lägger ned verksamheten under vissa förutsättningar kan få överföra denna mängd till en ny anläggning som tar över samma produktion i anslutning till nedläggningen av den gamla anläggningen. Endast Nederländerna och Sverige låter verksamhetsutövare behålla sina utsläppsrätter i samband med en nedläggning, vilket i och för sig förutsätter att utsläppstillståndet behålls samt att kraven på rapportering och verifiering uppfylls.

Om en del av ett lands utsläppskvot tilldelas nedlagda anläggningar blir antalet utsläppsrätter för tilldelning till anläggningar i drift eller nya anläggningar också färre.

I vissa länder förekommer överföringsregler (transfer rule) som innebär att en anläggning som lägger ner har möjlighet överföra dessa utsläppsrätter till en ny deltagare inom samma bransch och land. Sådana regler kan användas för att gynna nyinvesteringar framför ”verkligt” nya deltagare och innebär då ett incitament för företag att nyinvestera i egna landet.

9.2 Handlingsalternativ / Analys

Enligt ekonomisk teori bör verksamhetsutövare med en nedlagd anläggning få behålla den beslutade tilldelningen av utsläppsrätter eftersom det ökar dennes incitament att stänga en ineffektiv anläggning, pga. möjligheten till inkomst vid

försäljning av utsläppsrätterna. Att inte längre få behålla tilldelningen av utsläppsrätter i samband med en nedläggning minskar incitamenten att avveckla ineffektiv produktion. Det kan riskera att en samhällsekonomiskt kostnadseffektiv åtgärd blir mindre lönsam och att den aggregerade kostnaden för att nå utsläppsmålet ökar.

Om man väljer att frånta nedlagda anläggningar rätten till tilldelning krävs en definition för när en anläggning ska anses vara nedlagd. En sådan definition bör vara baserad på produktionsvolym och inte utsläpp, i syfte att inte skapa några incitament till att öka koldioxidutsläppen för att få behålla tilldelningen.

I bl.a. Tyskland kan utsläppsrätter överföras från en nedlagd anläggning till en ny deltagare i samma sektor inom tre månader från nedläggningen, förutsatt att den nya deltagarens verksamhet finns i landet. Den nya anläggningen övertar alla utsläppsrätter från den gamla anläggningen under fyra år. Under de därpå följande tio åren används ingen nedskalningsfaktor. På så vis uppmuntras återinvesteringar inom landet. Det kan innebära en konkurrensnackdel på andra håll eftersom inte alla länder har sådana regler. Effektens storlek beror på hur stor skillnaden är i antalet utsläppsrätter som en anläggning får överta, jämfört med om den tilldelas utsläppsrätter som en ny deltagare. Särskilda överföringsregler tenderar också att göra systemet mer komplext.

9.3 Svenska intressen

Regler för nedläggning påverkar handelssystemets effektivitet och konkurrensförutsättningarna mellan medlemsstaterna. Överföringsregler kan påverka fördelningen av nyinvesteringar mellan medlemsstaterna. En ökad grad av harmonisering av de regler som gäller i samband med nedläggning är därför ett prioriterat område även om de specifika svenska intressena är små.

9.4 Slutsats

Det finns mycket som talar för att anläggningar bör få behålla sin tilldelning handelsperioden ut vid nedläggning. Huvudargumentet för detta är att det antas öka incitamenten att stänga ineffektiva anläggningar och skapa förutsättningar för investeringar i nya effektivare anläggningar. Det finns dock en stark koppling mellan tilldelning till nya deltagare och nedläggningsregler. Att låta en nedlagd anläggning behålla sin tilldelning samtidigt som nya deltagare får gratis tilldelning ur en reserv kan innebära att en och samma nyttighet blir kompenserat dubbelt. I det fall nya deltagare hänvisas till att köpa utsläppsrätter från marknaden eller på auktion bör anläggningar få behålla sina utsläppsrätter vid nedläggning. På sikt bör en sådan konstruktion vara att föredra.

Det beskrivna problemet med *closure rules* (och tillhörande diskussion i relation till nya deltagare) upphör i takt med att en allt större andel av utsläppsrätterna auktioneras ut.

10 Länkning till projektmekanismerna

10.1 Frågeställning

I enlighet med länkdirektivet kan företagen inom EU ETS utnyttja reduktionsenheter från Kyotoprotokollets projektmekanismer (JI och CDM) för att täcka en viss del av sina utsläpp. De projektbaserade mekanismerna utgör en viktig faktor för att möjliggöra ett framtida avtal genom att involvera fler länder och att öka kostnadseffektiviteten för att uppnå utsläppsminskningar. Möjligheten att utnyttja de flexibla mekanismerna ökar förutsättningarna för i-länderna att ytterligare skärpa sina utsläppsåtaganden. De projektbaserade mekanismerna bedöms också kunna spela en roll för en teknikspridning till utvecklingsländerna som på sikt kommer att vara nödvändig för att klara långsiktiga utsläppsminskningar.

I de pågående klimatförhandlingarna är flexibla mekanismer av central betydelse för många länder. En stor del av efterfrågan för JI och CDM-enheter kommer från Europa och EU ETS. Hur reduktionsenheter från projektmekanismerna ska hanteras inom EU ETS i framtiden har därför stor koppling till de internationella förhandlingarna.

Utfallet av de internationella förhandlingar kommer att påverka hur exempelvis CDM-krediter kan/ska hanteras i EU ETS. Eftersom revidering av utsläppshandelsdirektivet förväntas ske innan en internationell klimatöverenskommelse är klar är det därför viktigt att ha en beredskap för kunna ta hänsyn till detta i direktiv.

Den andel som kan utnyttjas av företagen inom EU:s handelssystem specificeras i respektive medlemslands fördelningsplan. Kommissionen har inför den andra handelsperioden bedömt dessa andelar med utgångspunkt i en tolkning av supplementaritetsbegreppet. De andelar som har accepterats av kommissionen har i många fall skiljt sig från medlemsstaternas förslag. En viktig fråga för översynen av direktivet är därför vilka kriterier som ska ligga till grund för hur stora mängder reduktionsenheter som kan utnyttjas under kommande handelsperioder. Om kvantitativa begränsningar ska tillämpas är en annan viktig fråga på vilken nivå dessa begränsningar ska sättas – på EU-nivå, per medlemsstat, per sektor eller på anläggningsnivå.

För att täcka en stor efterfrågan på reduktionsenheter inom och utom EU kommer det att krävas att större kvantiteter kan ställas till marknadens förfogande. För detta kan en breddning av CDM/JI utanför dagens projektbaserade angreppssätt behövas. Idag finns kvalitativa restriktioner som förhindrar anpassning vissa av de inom Kyotosystemet accepterade reduktionsenheterna. En viktig fråga är om

sådana restriktioner ska finnas även efter 2012 eller om man ska acceptera samtliga reduktionsenheter som accepteras av det internationella regelverket.

10.2 Handlingsalternativ/analys

10.2.1 Möjligheter att öka omfattningen av de projektbaserade mekanismerna

Etablerandet av de projektbaserade mekanismerna (JI och CDM) har medfört att även länder utan kvantitativa åtaganden engageras i klimatarbetet och därmed bidrar till att minska utsläppen. Samtidigt finns en stor potential att minska utsläppen inom sektorer som med dagens regelsystem inte lika lätt kan hanteras genom dessa mekanismer idag.

Ett sådant exempel är avskogning i tropikerna. Avskogning ger upphov till cirka 20 % av de globala utsläppen av växthusgaser och det är därför av stor vikt att finna mekanismer som kan reducera dessa utsläpp. Ett hinder för att hittills inkludera denna typ av projekt i CDM har varit svårigheten att sammanställa tillförlitliga data och utveckla metoder för att beräkna den underliggande utvecklingen av dessa utsläpp (baseline).

Under Kyotoprotokollets första åtagandeperiod är beskognings- och återbeskogningsprojekt de enda godkända CDM-aktiviteterna inom LULUCF-sektorn. Efter 2012 kan man tänka sig att listan på godkända aktiviteter inom LULUCF utökas som en del i en framtida klimatöverenskommelse. Om man skulle inkludera projekt i CDM som bidrar till minskad avskogning är det nödvändigt att säkerställa att avverkningen inte bara flyttar till en annan landsdel. Ett sätt att undvika detta ”läckageproblem” och istället säkerställa att minskningarna är reella är att vidga systemgränserna till en hel nation.

Ett annat hinder för inkludering av vissa typer av åtgärder har varit att transaktionskostnaderna varit stora. Det gäller inte minst energieffektiviseringsprojekt som ofta är relativt småskaliga. Det har även varit svårt att inkludera transportprojekt inom ramen för CDM och JI eftersom åtgärderna är spridda över många aktörer och svåra att inkludera i den traditionella projektformen.

Mer förenklade metoder för godkännandeprocessen av projekt skulle kunna leda till minskade transaktionskostnader och att fler projekt kommer till stånd. Därutöver skulle en vidgning av CDM från projektbaserade CDM till s.k. policy-, program- eller sektors-CDM kunna möjliggöra utsläppsreduktioner från mer diffusa källor. Det skulle kunna öppna för ett bredare spektrum av kostnadseffektiva utsläppsreduktioner.

Ett problem är att förenklingar och expansion enligt ovan kommer att öka osäkerheten med avseende på den faktiska miljöeffekten jämfört med konventionella CDM-projekt. För att inte miljöintegriteten för hela systemet ska

hotas, kan metoder som begränsar antalet utställda reduktionsenheter till en mindre mängd än den uppskattade utsläppsreduktionen kunna vara ett alternativ, s.k. diskontering. Dessa säkerställer inte självklart integriteten för det enskilda projektet men för projektsystemet som helhet.

De satsningar som hittills har genomförts inom ramen för CDM är i relativt stor utsträckning koncentrerade till ett antal större länder med utvecklad institutionell struktur och förmåga. Genom medvetna satsningar på mer outvecklade länder i form av stöd till att bygga upp de rutiner, regelverk och strukturer kan fler länder få möjlighet att ta del av marknaden för de projektbaserade mekanismerna. Behovet är särskilt stort i Afrika med tanke på den låga koncentrationen av CDM-projekt där i nuläget.

En central målsättning vid skapandet av de projektbaserade mekanismerna (JI och CDM) var att de ska bidra till en hållbar utveckling i världsländet. Det finns aktörer som specifikt efterfrågar projekt som kan garanteras ha bidragit till hållbar utveckling. För att tillmötesgå detta har särskilda standarder utvecklats (t.ex. gold standard) där reduktionsenheterna förses med ett särskilt intyg som ska bekräfta denna egenskap.

En tänkbar utveckling som kan öka utflödet av reduktionsenheter är att det specifika kriteriet om hållbar utveckling frikopplas från kravet på säkerställd utsläppsreduktion. Därmed skulle godkännandeprocesserna kunna förenklas för vissa typer av projekt och mängden säkerställda reduktionsenheter öka på marknader som främst prioriterar reduktion av utsläpp av växthusgaser.

10.2.2 Reduktionsenheter som kan användas inom EU:s handelssystem

Inom EU ETS är det inte möjligt att utnyttja utsläppsreduktionsenheter från markanvändningsprojekt trots att det finns godkända metoder för att beräkna utsläppsreduktioner från sänkor inom ramen för CDM. Ett skäl till detta är dessa krediters tillfälliga karaktär. Enligt flera bedömare neutraliseras risken genom konstruktionen med tCER:er dvs. reduktionsenheter med 5 års giltighet. Genom att inte reduktionsenheter från markanvändningsåtgärder kan inkluderas i EU:s handelssystem har efterfrågan på dessa enheter begränsats.

Enligt EU ETS direktivet är det inte heller tillåtet att använda tillgodohavanden från kärnkraftsprojekt. Restriktionerna är en direkt följd av samma restriktion i Marrakechöverenskommelsen.

Energimyndigheten och Naturvårdsverket anser att utgångspunkten bör vara att de krediter som genereras i FN-systemet också ska erkännas för fullgörande i EU ETS. En större efterfrågan på krediter från sänkprojekt skulle kunna öka antalet projekt i de minst utvecklade länderna, speciellt i Afrika, och på så sätt bidra till en jämnare geografisk spridning av CDM-projekt.

Avskiljning och lagring av koldioxid (CCS) kan komma att spela en betydelsefull roll för möjligheterna att uppnå långtgående utsläppsmål i framtiden. Förutom att utveckla EU ETS regelverket för att kunna hantera denna åtgärd *inom* systemet, se avsnitt 12.3 behövs initiativ för att ta fram metoder för att godkänna sådana projekt inom CDM och sedermera erkänna denna typ av reduktionsenheter för fullgörande inom EU ETS (genom länkdirektivet).

10.2.3 Kvantitativa begränsningar för utnyttjande av projektkrediter inom EU ETS

Marrakechöverenskommelsen innehåller krav på att en betydande del av ett lands ansträngningar för att uppnå sitt åtagande ska ske genom inhemska åtgärder. Det är innebörden av den s.k. supplementaritetsprincipen. Däremot finns inte någon klar och allmänt vedertagen definition av hur denna nivå ska beräknas.

Enligt kriterium 12 i bilaga III till direktiv (2003/87/EG) ska varje medlemsstat i sin nationella fördelningsplan ange den högsta tillåtna mängden projektkrediter (CERs och ERUs) som företag får använda vid fullgörande av skyldigheten att överlämna utsläppsrätter i det nationella registret. Denna kvantitet ska för varje enskild anläggning anges som en andel av dess tilldelning.

Att olika länder kan välja olika nivåer på antalet reduktionsenheter som kan användas i handelssystemet innebär att konkurrensneutralitet inte kommer att råda mellan företagen i de olika medlemsländerna. Samtidigt innebär de nationella fördelningsplanernas olika tilldelningsregler i sig att konkurrensneutraliteten inte upprätthålls. På samma sätt som ökad harmonisering av tilldelningsmetoderna inom handelssystemet är önskvärd skulle det vara fördelaktigt med ökad harmonisering av hur många reduktionsenheter som kan utnyttjas av de olika företagen i systemet.

Eftersom företagen införskaffar reduktionsenheterna själva måste en restriktion på kvantiteten ligga på företagsnivå. Det är däremot problem med att relatera gränsen till *tilldelningen* eftersom anläggningar med liten tilldelning då får en mer begränsad möjlighet att använda projektkrediter trots att det många gånger är dessa som har störst behov av att utnyttja projektkrediter. Därför bör utrymmet fördelas på något annat sätt, till exempel utgående från utsläppen ett visst basår och eventuellt kopplat till hur stor nedskalning av tilldelningen som anläggningen har. Den tillåtna mängden JI och CDM krediter kan sedan i nästa steg antingen omvandlas och redovisas som en andel av den anläggningsspecifika tilldelningen i enlighet med dagens direktiv. Ett bättre alternativ skulle dock vara att direktivet justeras för att bättre motsvara den utnyttjade metoden.

EG-kommissionen har, med utgångspunkt i supplementaritetsbegreppet, i samband med de första besluten om fördelningsplaner inför handelsperioden 2008-2012 antagit en formel för hur de anser att man ska beräkna den högsta procentsats som en medlemsstat kan tillåta sina företag att använda.

Kommissionen utgår i sin bedömning om supplementaritet från följande tre parametrar:

A = Utsläpp under basåret – Kyotoåtagandet

B = Utsläpp år 2004 – Kyotoåtagandet

C = Prognostiserade utsläpp år 2010 – Kyotoåtagandet

Kommissionen bedömer att supplementaritetsprincipen tillåter medlemsstaterna att totalt (inom och utom EU) använda reduktionsenheter motsvarande 50% av det högsta värdet bland dessa parametrar för att klara sitt åtagande.

För att bestämma den kvantitet företagen i handelssystemet kan utnyttja ska denna kvantitet reduceras med de statliga förvärven av Kyotoenheter. Länder som har omfattande program för att införskaffa reduktionsenheter från de projektbaserade mekanismerna för att klara sitt åtagande måste minska möjligheten för företagen att utnyttja reduktionsenheter. Detta är ett rimligt angreppssätt eftersom möjligheterna att tilldela ytterligare utsläppsrätter till de egna företagen då är större, eftersom inköpen av reduktionsenheter lett till att medlemsstaten utökat sitt totala utsläppsutrymme.

I det fall tillämpningen av denna metod leder till att den högsta tillåtna nivån för företagen blir lägre än 10% av landets totala tilldelning ska företagen trots allt få använda reduktionsenheter motsvarande 10% av tilldelningen. Kommissionens motivering för detta är att man vill ge företag incitament att investera i projekt i utvecklingsländer.

Den ovanstående ansatsen har flera nackdelar eftersom den tenderar att missgynna länder som av något skäl (t ex låg växthusgasintensitet) fått ett lägre reduktionsbeting *och* samtidigt ligger bra till för att klara sitt åtagande, något som kan bero på att man varit ambitiös vad gäller nationella åtgärder. Detta gäller trots att ett historiskt genomförande av nationella åtgärder borde öppna för ett större utnyttjande av de flexibla mekanismerna utan att supplementaritetsprincipen överskrids. En fortsatt användning av ovanstående princip skulle kunna uppmuntra medlemsstaterna att genomföra åtgärderna sent.

Med en EU-gemensam tilldelning av utsläppsrätter vore den logiska lösningen på detta problem att andelen reduktionsenheter som kan användas också bestäms på EU nivå. Om tilldelningen fortsatt utgår från nationella fördelningsplaner vore det rimliga att medlemsstater som gör mer omfattande nedskärningar av tilldelningen kan utnyttja reduktionsenheter i större grad än länder som inte i någon större grad bidrar till att EU-bubblan krymper.

Huruvida det överhuvudtaget finns ett behov av en begränsning av mängden CER/ERU i EU ETS kan diskuteras. Kortsiktigt kan det tyckas som ineffektivt att hindra ett fritt inflöde av billiga reduktionsenheter på marknaden. Det finns dock

åtminstone ett par skäl till att en kvantitativ restriktion kan vara motiverad alldeles bortsett från om det kommer att finnas något formellt supplementaritetskrav i ett kommande avtal.

Ett skäl är att det kan finnas behov av att i de internationella förhandlingarna visa att åtminstone en viss mängd åtgärder sker nationellt för att få med sig övriga länder på olika former av åtaganden. Ett andra skäl är att det kan finnas ett behov att hålla koldioxidpriset på en sådan nivå att det gynnar fortsatt teknisk utveckling och teknikspridning. Utvecklingen av nya tekniska lösningar erfordrar att det skapas en efterfrågan och en viss spridning av tekniken krävs för att få de kostnadsminskningar som önskas. Dessa kostnadsminskningar är strategiskt viktiga eftersom anläggningarna i de handlande sektorerna på längre sikt inte kommer att kunna förlita sig på import av billiga reduktionsenheter utan vara tvungna att genomföra stora utsläppsminskningar internt. En restriktion på användningen av reduktionsenheter bör vara konstruerad så att den samtidigt leder till en stor efterfrågan på CDM/JI enheter och till åtgärder inom systemet.

En möjlig variant på kvantifiering av restriktion på möjlig utnyttjad mängd JI/CDM enheter vore att koppla dessa till den mängd utsläppsrätter som annulleras ett visst år. Text skulle man kunna bestämma att en viss andel av de utsläppsrätter som annulleras och som *inte* har erhållits genom gratis tilldelning får utgöras av Kyotoenheter. En sådan metod skulle både vara lätt att kontrollera och ta hänsyn till att sektorer med större nedskaling har större behov att utnyttja JI/CDM krediter. Konsekvenserna av en sådan metod har inte kunnat analyseras i detta sammanhang.

10.3 Svenska intressen

Det är av stort intresse för Sverige att det genereras en betydande efterfrågan på utsläppsminskningenheter och certifierade utsläppsminskningar från Kyotomekanismer (JI och CDM) så att dessa kan utvecklas och underlätta etablerandet av en global marknad för koldioxid. Klimatproblemet är globalt och för att vara framgångsrik i kampen mot klimatförändringar krävs att det skapas förutsättningar för vidtagande av de mest kostnadseffektiva utsläppsreduktionerna och för deltagande även från de minst utvecklade länderna. EU ETS kan spela en viktig roll i skapandet av efterfrågan på ERU och CER, men den grundläggande efterfrågan måste säkerställas genom mer restriktiva åtaganden om utsläppsbegränsningar för Annex I-länder i en framtida klimatregim.

Möjligheten att bibehålla och öka kollagret i biomassa motiverar skapandet av mekanismer för detta. Här kan CDM spela en viktig roll och möjligheterna att utnyttja dessa bör därför gynnas snarare än motsatsen. Det talar för att CDM från LULUCF skulle få en större betydelse inom CDM och därmed också inom EU ETS.

10.4 Slutsats

Energimyndigheten och Naturvårdsverket anser att företagens möjlighet till utnyttjande av tillgodohavanden från de projektbaserade mekanismerna (CDM och JI) bör vara stor²³ men inte obegränsad. Möjligheterna för företagen att utnyttja dessa enheter bör harmoniseras så långt det är möjligt inom EU för att undvika snedvridning av konkurrensen mellan företag. Om beslutet om den sammanlagda tilldelningen till den handlande sektorn bryts ut ur den ordinarie bördefördelningen efter 2012 ökar förutsättningarna för att fullständigt harmonisera denna andel.

Det är av stor betydelse att kunna öka upptaget/minimera avgången av koldioxid från LULUCF-sektorn. Den paragraf som undantar möjligheten att utnyttja dessa enheter i EU:s system för handelssystem bör därför tas bort samtidigt som övriga nödvändiga följdjusteringar i direktivet genomförs.²⁴

²³ Energimyndigheten och Naturvårdsverket, *EU:s system för handel med utsläppsrätter efter 2012*, ER 2006:45

²⁴ Se tex Treeness Consult. 2006. *The integration of LULUCF in the EU's Emissions Trading Scheme*. Naturvårdsverket Report 5625.

11 Länkning till handelssystem i tredjeland

11.1 Frågeställning

Initiativ till system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser har tagits även i länder utanför EU och i nuläget pågår arbete för att få nationella eller regionala handelssystem på plats. Uppkomsten av nationella och regionala system för handel med utsläppsrätter utanför EU väcker frågan om möjlig länkning av EU:s handelssystem till dessa system för att åstadkomma en handel med utsläppsrätter mellan systemen. Vid rådets (Miljö) möte i februari 2007 underströks en önskan att länka EU:s system till andra utsläppshandelssystem med jämförbar ambitionsnivå.

Fördelar med länkning kan vara att ett större handelssystem ökar sannolikheten för att utsläppsreduktioner äger rum där kostnaden för reduktioner är som lägst vilket skulle medföra högre kostnadseffektivitet. Minskade kostnader för måluppfyllnad skulle kunna möjliggöra mer ambitiösa utsläppsmål än vad som annars hade varit fallet.

En större marknad blir också mer likvid och risken för konkurrensnedvridningar kan minskas. En länkning av handelssystem skulle, genom det nära samarbetet mellan olika stater och regioner i klimatfrågan, dessutom kunna fungera som ett stöd för de internationella klimatförhandlingarna. Det som kan tala emot en länkning är om systemen har alltför stora fundamentala skillnader i konstruktion som i värsta fall skulle kunna hota EU-systemets miljöintegritet och effektivitet.

11.2 Handlingsalternativ/analys

11.2.1 Andra handelssystem, deras design och möjligheter att länka till EU ETS

EU:s handelssystem för växthusgaser står i särklass vad gäller handlade volymer utsläppsrätter och antal deltagande företag i nuläget. Föreslagna federala handelssystem i USA har potential att bli stora men framtiden för nationsomfattande utsläppshandel i USA är osäker²⁵. De handelssystem för växthusgaser som redan finns idag vid sidan av EU:s handelssystem, bl.a. i Australien (New South Wales), Japan och Norge, är mycket små i jämförelse.

²⁵ ITPS, Handel med utsläppsrätter, Kartläggning av EU-externa regionala och nationella system för handel med koldioxidutsläpp, A2007:005

Norges handelssystem kommer att länkas med/infogas i EU:s handelssystem från och med 2008²⁶. Det schweiziska systemet behöver justeras för att kunna länkas till EU-systemet. Det är också tänkbart att EU:s handelssystem efter 2012 kan länkas till regionala handelssystem i USA, i frånvaro av något federalt system, samt till system i bl.a. Australien, Japan och Kanada om sådana finns att länka till. Viss länkning sker redan idag genom att CERs är accepterade inte bara i EU ETS utan även i RGGI. .

I flera fall saknas fortfarande avgörande information för att kunna avgöra om systemen kan länkas med EU:s handelssystem. Det kan dock konstateras att flera föreslagna handelssystem innehåller element som försvårar länkning till EU:s system. Inte minst är det förekomsten av pristak i flera av systemen som kan försvåra länknigen. Vissa system föreslås också acceptera handelsenheter som inte är kompatibla med Kyotoprotokollet.

11.2.2 Faktorer av betydelse vid länkning mellan handelssystem

De finns ett antal faktorer som bedöms vara av betydelse vid länkning av handelssystem nämligen:

- omfattningen av handelssystemen,
- vilka handelsenheter som används
- typ av utsläppsmål (t ex absoluta eller relativa utsläppsmål)
- vilken ambitionsnivå för utsläppsminskningar som finns i systemet
- vilken metod för fördelning av utsläppsrätter som används
- vilka möjligheter som finns för att spara utsläppsrätter och/eller utnyttja dessa i framtid,
- hur tillsynen fungerar och vilka påföljder som finns
- om systemet har ett pristak

Därutöver finns särskilda frågor som rör länkning till system som inte har kvantitativa åtagande vilka beskrivs i ett eget avsnitt.

Omfattning av handelssystem

Ett handelssystems omfattning varierar huvudsakligen med avseende på två faktorer: vilka växthusgaser och vilka utsläppskällor som ingår. EU:s handelssystem omfattar i dagsläget enbart koldioxid. Från 1 januari 2008 kommer systemet utvidgas till N₂O genom att vissa länder väljer att utnyttja Art. 24 om

²⁶ Se kommissionens pressmedelände IP/07/1617 "Emission Trading: Commission announces linkages to EU ETS with Norway, Iceland and Liechtenstein"

s.k. opt-in. Så länge utsläppen går att mäta med rimlig säkerhet är länkning med ett handelssystem som omfattar flera växthusgaser än koldioxid inget problem.

Vid länkning av handelssystem med olika omfattning av utsläppskällor kräver vissa faktorer särskild uppmärksamhet. Om två system har olika handlande nivåer (uppströms, midströms, nedströms) måste dubbelräkning förhindras. Den här typen av problem bör vara hanterbar och inte utgöra hinder för länkning.

Bestämmelser om opt-out och opt-in kan däremot utgöra hinder för länkning då de kan hota miljöintegriteten. Om opt-out accepteras utan strikta restriktioner i ett handelssystem blir systemet i praktiken frivilligt. Vid länkning med EU:s handelssystem riskerar ett frivilligt system att i första hand attrahera potentiella nettosäljare av utsläppsrätter vilket kan leda till högre totala utsläpp än om systemen hållits åtskilda. Samma risk föreligger om det skulle finnas alltför generösa regler för opt-in.

Accepterade handelsenheter

Vilka handelsenheter som godkänns eller inte i EU:s utsläppshandelssystem avgörs av politiska ställningstaganden. De enheter som godkänns har en tydlig koppling till Kyotoprotokollets mekanismer även om inte samtliga Kyotoenheter accepteras i EU:s system. Vid valet av handelsenheter är miljöintegriteten av vikt. Det innebär att en inköpt handelsenhet skall motsvara en reell utsläppsminskning någon annanstans. Användandet av vissa handelsenheter uppfattas som tvivelaktigt ur miljösynpunkt, exempelvis anses AAUs från flera övergångsekonomier motsvara ”hetluft” under Kyotoprotokollets första åtagandeperiod. Vilka handelsenheter som tillåts i EU:s handelssystem i ett post-2012 perspektiv kan naturligtvis komma att ändras beroende på hur ett framtida klimatavtal är utformat. Flera av de system som potentiellt kan länkas till EU:s system utnyttjar handelsenheter som inte är kopplade till Kyotoprotokollets mekanismer vilket kommer att vara en komplikation vid en eventuell länkning.

En enklare fråga att hantera gäller storleken på en handelsenhet (de flesta systemen använder metriska ton andra korta ton (907 kg)). Om man vid länkning inte kommer överens om harmonisering kan problemet hanteras genom att en växelkurs introduceras.

Absoluta eller relativa utsläppsmål

Det utsläppsutrymme som sätts upp i EU:s handelssystem är absolut och anger en utsläppsnivå som inte får överstigas. Relativa utsläppsmål kan formuleras som t.ex. utsläpp per produktionsenhet eller utsläpp per BNP-enhet och systemets totala tillåtna utsläppsnivå blir därmed beroende av konjunkturen och kan inte slutligt bestämmas förrän vid periodens slut.

I ett handelssystem med relativa utsläppsmål kan slutgiltig tilldelning ske först när produktionen är känd, dvs. i efterhand (ex-post). Detta minskar likviditeten fram

tills den slutliga tilldelningen i systemet med relativa utsläppsmål är känd vid handelsperioden slut. Ökad osäkerhet om den slutliga tilldelningen kan hämma företagens agerande och ge minskade incitament till utsläppsreduktion. Även om en länkning av EU:s handelssystem till system med absoluta utsläppsmål är mer fördelaktig är det genomförbart att länka till system med relativa utsläppsmål.

Ambitionsnivå för utsläppsmål

Att olika system har utsläppsmål med olika ambitionsnivå är inget teoretiskt hinder för länkning men kan försvåra länkningen rent politiskt. Den totala miljöintegriteten påverkas inte genom länkning till ett system med låg ambitionsnivå om den inte innebär tilldelning som är högre än BAU. I det fallet kan länkningen försämra miljösituationen jämfört med två separata system.

En länkning till system med låg ambitionsnivå kan leda till lägre priser på utsläppsrätter. Lägre priser på utsläppsrätter är en önskvärd effekt av länkning till andra system men är tänkt att bero på att billigare åtgärdsalternativ tas till vara snarare än att ambitionsnivån sänks. Skillnaden i ambitionsnivå kan förväntas leda till en förmögenhetsöverföring från det system som har högst ambitionsnivå till det som har lägre nivå. Stor skillnad i ambitionsnivå mellan systemen kommer att innebära en konkurrenssnedvridning mellan anläggningarna i respektive system men denna konkurrenssnedvridning existerar även om länkning inte sker.

Fördelningsmetod till anläggningar

Länkning mellan två system med olika metoder för den initiala fördelningen av utsläppsrätter innebär ingen ytterligare snedvridning av konkurrensen jämfört med om systemen hållits åtskilda. Olika regelverk för nya deltagare och nedläggning är en mindre fråga vid länkning eftersom marknadspåverkan finns även om systemen hålls åtskilda.

Sparande av utsläppsrätter

Olika regler mellan handelssystem för hur utsläppsrätter får sparas till senare handelsperioder kan utgöra ett allvarligt problem vid länkning. Om sparande av utsläppsrätter tillåts i ett av systemen tillåts det i praktiken för båda systemen eftersom aktörer i systemet som inte tillåter sparande kan teckna avtal om växling av "gamla till nya" utsläppsrätter med aktör i systemet som tillåter sparande.

Den allmänna utgångspunkten bör vara att utsläppsrätter får sparas obehindrat mellan handelsperioder för att inte inskränka flexibiliteten och minska incitamenten till långsiktiga åtgärder för att reducera utsläppen.

Tillsynsfrågor

Olika handelssystem kan ha olika regler för övervakning, rapportering och verifiering utan att det utgör ett hinder för länkning. Det avgörande är att tillsynen i båda systemen är baserad på *tillräckligt noggranna övervakningsmetoder* för att

miljöintegriteten ska upprätthållas och förtroende från marknaden (och ur miljösynpunkt även allmänheten) för systemens valuta, utsläppsrätterna, ska bibehållas. Däremot kan det finnas fördelar att harmonisera regelverken för tillsyn mellan systemen eftersom effektivitetsvinster kan erhållas på det sättet.

Påföljdssystem och pristak

Länkning med handelssystem med liknande påföljdssystem, som inte skapar pristak, bör fungera väl även om storleken på straffavgiften inte är helt harmoniserad. Detta beror på att storleken på straffavgiften i sådana system inte påverkar marknadspriset på utsläppsrätter.

För handelssystem där erläggandet av en straffavgift befriar anläggningsägaren från kravet att överlämna saknade utsläppsrätter råder i praktiken ett pristak för utsläppsrätter på straffavgiftens nivå. Länkning med handelssystem av den typen eller med andra typer av prisregleringsmekanismer (på engelska ofta kallade "safety valves") är mycket problematisk.

11.2.3 Länkning till system i länder utan kvantitativa åtaganden²⁷ om utsläpps begränsningar

Ur ett klimatpolitiskt perspektiv vore länkning med handelssystem i länder som saknar internationellt bindande åtaganden om utsläpps begränsningar mycket attraktivt. Länkning skulle kunna gynna progressiva politiska krafter inom klimatområdet i dessa länder och förhoppningsvis bana vägen för deltagande i framtida internationella klimatavtal. På grund av sin höga andel av de globala växthusgasutsläppen och särställning som politisk stormakt i världen är USA det land som främst ådrar sig intresse i detta sammanhang. Samtidigt uppkommer vissa problem som inte finns vid länkning till länder med kvantitativa åtaganden.

EU:s handelssystem är ett verktyg för att nå det EU-gemensamma Kyotoåtagandet och handelssystemet måste därför fungera på ett sätt som är kompatibelt med Kyotoprotokollet. Kopplingen mellan Kyotoprotokollets åtagande och EU:s handelssystem baseras på att varje utsläppsrätt i handelssystemet backas upp av en AAU. (Detta kommer dock inte vara fallet när utsläpp från internationell luftfart inkluderas i EU ETS från 2011 men problemet bedöms ändå kunna hanteras.) Det är rimligt att anta att även andra handelssystem i länder med kyotoåtaganden ska kunna vara utformade på ett sätt som innebär att överföring av EUAs (European Union Allowances) mellan konton också innebär en överföring av AAUs. Det skulle i så fall minska problemen vid länkning.

Vid länkning till system i länder utan åtaganden finns dock två viktiga stöttestenar nämligen att i) AAUs enbart får överföras till konto i annat Kyotoland och ii) att

²⁷ I det följande använder vi oss av begrepp som AAU som är kopplade till dagens kyotoåtagande även om vi inte vet vilken form ett internationellt klimatavtal har efter 2012.

utsläppsrätter från handelssystem i länder som inte ratificerat Kyotoprotokollet inte backas upp av AAUs

AAUs får enbart överföras till konto i annat Kyotoland

Det första problemet går att lösa genom att en EUA som överförs till ett konto i ett land utan åtagande skiljs från den AAU som backar upp den. Denna AAU måste därefter annulleras för att förhindra att samma utsläppsrätt räknas dubbelt (eller förvaras i en sluss till dess att en utsläppsrätt passerar i andra riktningen, se nedan).

Utsläppsrätter från handelssystem i länder som inte ratificerat Kyotoprotokollet backas inte upp av AAUs

Inflöde till EU:s utsläppshandelssystem av utsläppsrätter som inte backas upp av AAUs skulle innebära att utsläppen inom EU:s handlande sektor tillåts öka samtidigt som inga AAUs motsvarande utsläppsökningen överförs till EU. EU:s handelssystem skulle i en sådan situation inte längre fungera som ett verktyg för att nå Kyotomålet och dess efterföljare och EU skulle riskera att hamna i en situation där de samlade utsläppen överstiger innehavet av AAUs.

En länk till ett handelssystem i ett land som inte ratificerat Kyotoprotokollet måste därför vara utformad på ett sätt som tar hänsyn till ovanstående problem. Wuppertal Institutet har föreslagit två principiella tekniska lösningar dels en semi-öppen länk och en sluss (gateway):²⁸

En semi-öppen länk skulle bara tillåta handel i en riktning. Aktörer i länder utanför Kyotoområdet skulle enbart få köpa utsläppsrätter från EU:s handelssystem, aldrig sälja. EUAs som överförs till konton utanför Kyotoområdet skulle skiljas från de AAUs som backar upp dem. Dessa AAUs skulle därefter omedelbart annulleras för att förhindra dubbelräkning.

Det är för övrigt möjligt för ett land utanför EU att tillåta att anläggningar i det egna handelssystemet använder EUA för att klara sina åtaganden även utan en formell länkning till EU:s handelssystem. Någon överföring till konton utanför EU:s system äger i det fallet inte rum. I stället skulle det gå att tillgodoräkna sig annullering av EUAs inom ramen för EU:s handelssystem.

En sluss är en mer avancerad konstruktion som under vissa förutsättningar tillåter handel i båda riktningarna. De AAUer som avskiljs från EUAer när dessa överförs till konto i land utanför Kyotoområdet sparas i slussen. Dessa AAUer kan sedan backa upp utsläppsrätter som överförs till EU:s handelssystem från handelssystem

²⁸ Sterk, Braun, Haug, Korytarova & Scholten, Implications of Design Differences for Linking Domestic Emissions Trading Schemes. Working Paper I/06. Wuppertal Institute, 2006.

utanför Kyotoområdet. En länk av denna typ är öppen för handel i båda riktningarna så länge EU är nettosäljare av utsläppsrätter.

Även denna lösning innebär en stark restriktion för handeln mellan systemen och reducerar därför effektivitetsvinsterna med länkningen. Trots detta kan en sluss av denna typ vara den bästa lösningen för länkning med ett land utanför Kyotoområdet eftersom den inte äventyrar uppfyllandet av EU:s Kyotoåtagande.

11.2.4 Globala sektorsvisa handelssystem

Diskussionen ovan har utgått ifrån nationella och regionala handelssystem. Skapandet av globala sektorsvisa handelssystem kan, beroende på utformningen av en framtida internationell klimatregim, vara ett alternativ för att skapa mer likartade internationella konkurrensförutsättningar. Det kan därför komma att bli aktuellt att länka EU:s utsläppshandelssystem till sektorsvisa handelssystem. De frågor som diskuterats ovan vad gäller länkning till nationella system för handelssystem är relevanta även vad gäller länkning till sektorsvisa handelssystem.

11.3 Svenska intressen

Det bedöms vara av intresse för svensk del att EU:s handelssystem på olika sätt länkas till andra obligatoriska nationella eller regionala handelssystem. Det ökar förutsättningarna för en mer global handel med utsläppsrätter för växthusgaser, minskar risken för en snedvriden konkurrens och möjliggör större utsläppsreduktioner i framtiden. Länkning kan även generellt stärka de globala klimatpolitiska banden och påverka länder utan internationellt bindande klimatåtaganden i riktning mot att delta i en klimatpolitisk överenskommelse.

11.4 Slutsats

Sverige bör därför verka för att EU:s handelssystem med utsläppsrätter länkas till andra handelssystem under förutsättning att dessa är konstruerade så att klimatintegriteten bibehålls och inte är konstruerade så att systemets funktion hotas. Det förutsätter bland annat att de länkade systemen baseras på en likartad ambitionsnivå vad gäller utsläppsminskningar som EU systemet, att de har ett tillsynssystem som säkerställer överensstämmelse mellan utsläpp och utsläppsrätter samt att systemen inte inkluderar direkta eller indirekta pristak. Vid länkning till länder utan utsläppsåtagande måste verktyg användas som ser till att EU:s bidrag till de globala utsläppsminskningarna inte urholkas. .

12 Utvidgning till fler sektorer och växthusgaser

12.1 Förbränningsanläggningar

12.1.1 Frågeställning

Medlemsstaterna har under den första handelsperioden tolkat begreppet förbränningsanläggning på olika sätt. Det har lett till att en viss typ av anläggning omfattas av handelssystemet i vissa länder men inte i andra. Detta är inte lämpligt från konkurrenssynpunkt.

12.1.2 Handlingsalternativ/analys

Kommissionen och de flesta medlemsstaterna är överens om att en harmoniserad och bred tillämpning av begreppet förbränningsanläggning är eftersträvansvärd. Frågan har varit uppe till diskussion länge och tack vare en informell överenskommelse i Climate Change Committee den 31 maj 2006 finns en gemensamt antagen tolkning som merparten av medlemsstaterna förefaller hålla sig till (dock inte samtliga) om man ska döma av de fördelningsplaner som hittills har publicerats. Enligt överenskommelsen är det i huvudsak den breda tolkningen av begreppet förbränningsanläggningar som ska gälla och man har särskilt pekat ut att åtminstone förbränningsprocesser i krackeranläggningar, vid tillverkning av kimrök, fackling, smältugnar och masugnar samt integrerad ståltillverkning ska ingå. Detta sammanfaller i stort med den tolkning som kommissionen gav uttryck för i sin kompletterande vägledning för medlemsstaternas upprättande av fördelningsplaner²⁹.

Ovan nämnda harmonisering baseras inte helt på frivillighet men den rättsliga grunden är något otydlig vilket gör det svårt för kommissionen att säkerställa efterlevnaden av den tolkning som man har kommit överens om. Det krävs att frågan behandlas i översynen för att åstadkomma en mer tydlig definition i direktivet. Det viktigaste för de flesta MS är att det sker en enhetlig tolkning av direktivet i samtliga länder (och att det ges rimliga förutsättningar för att hinna genomföra de ändringar i nationella lagstiftningarna som krävs).

12.1.3 Svenska intressen och möjliga prioriteringar

Denna fråga handlar i huvudsak om konkurrensneutralitet och torde vara av samma intresse för Sverige som för övriga medlemsstater. För enskilda verksamheter i Sverige kan frågan vara mycket viktig men på längre sikt lär det inte vara någon avgörande fråga. Sverige har anammat den harmoniserade

²⁹ KOM(2005)703final

definitionen och genom ändring av handelsförordningen inför handelsperioden 2008-2012 inkluderat alla förbränningsprocesser, oavsett syfte med förbränningen och oavsett bränsle. Detta har medfört att ytterligare 25 svenska anläggningar helt eller delvis omfattas av den vidgade definitionen som gäller från 2008.

Myndigheterna anser att Sverige bör verka för att handelsdirektivet förtydligas så att en harmoniserad och bred tillämpning av begreppet förbränningsanläggning kan åstadkommas.

12.2 Vägtransportsektorn

12.2.1 Frågeställning

Vägtransportsektorn står för en betydande del av utsläppen av växthusgaser både i EU och i Sverige. I EU står sektorn för ca 20 % och i Sverige för ca 30 %. I olika sammanhang har frågan rests om möjligheten att inordna vägtransportsektorn i EU:s handelssystem. Fördelen med det är att handelssystemets tak även omfattar utsläppen från denna sektor vilket ökar förutsägbarheten i strävan att verkligen uppnå ett visst utsläppsmål. Nackdelen är att det inte nödvändigtvis skulle leda till en utsläppsminskning just i transportsektorn och att det skulle kunna få negativa konsekvenser för de energiintensiva industrier som redan ingår i systemet.

12.2.2 Handlingsalternativ/analys

Tekniskt och administrativt kan ett handelssystem för vägtransporter utformas på olika sätt. En ansats där bränsledistributörerna är de aktörer som omfattas av systemet bedöms ha högst genomförbarhet. För att minska vägtransportsektorns klimatpåverkan, främja teknikutveckling och energieffektivisering samt för att uppnå andra mål, finns det ett fortsatt behov av att använda och utveckla befintliga styrmedel, även vid ett eventuellt inkluderande av vägtransportsektorn i handelssystemet.

Det råder stor osäkerhet om en utvidgning av EU:s handelssystem till att även omfatta vägtransporter påverkar utsläppsutvecklingen i vägtransportsektorn nämnvärt. Betalningsviljan för utsläpp av koldioxid bedöms vara hög i sektorn och åtgärdskostnaderna tycks i allmänhet också vara högre i vägtransportsektorn än i andra sektorer inom handelssystemet. Ett inkluderande av vägtransportsektorn i utsläppshandel skulle kunna påverka nuvarande handel och dess aktörer på ett märkbart sätt. Utsläppen från vägtransportsektorn kan öka, vilket skulle kunna innebära att övriga sektorer i handelssystemet måste minska sina utsläpp i motsvarande grad. Med en köpstark transportsektor kan också priset på utsläppsrätter bli högt, med höga elpriser som följd. Detta kan få märkbara konsekvenser på europeisk industris konkurrenskraft, vilket i förlängningen kan leda till viss utflyttning av verksamhet och därmed utsläppsläckage.

12.2.3 Svenska intressen och slutsats

För att kunna ta slutlig ställning i frågan om hur vägtransportsektorn bör hanteras i relation till EU:s nuvarande handelssystem bör Sverige ta initiativ till att utförligt analysera effekterna av olika handlingsalternativ, inklusive möjligheterna för ett separat handelssystem för den europeiska vägtransportsektorn.

12.3 Koldioxidavskiljning och lagring

12.3.1 Frågeställning

Avskiljning och lagring av koldioxid (CCS) i underjordiska geologiska formationer är en möjlighet att åstadkomma minskade utsläpp av klimatpåverkande gaser till atmosfären. Flera studier har visat att metoden har stor potential och kan komma att spela en betydande roll för möjligheterna att uppnå ambitiösa klimatmål på lång sikt. IPCC bedömer att CCS kan komma att stå för 15-55 % av de koldioxidreduktioner som kan visa sig behövas till 2100.

De kostnader som är förknippade med CCS beror i stor utsträckning på tekniska förutsättningar och avståndet till lagringsplatsen. Under fördelaktiga förhållanden kan kostnaden för avskiljning, transport och lagring understiga 10 US\$/tCO₂ men potentialen för projekt i denna kostnadskategori är begränsad. Uppskattningar gör gällande att totalkostnaden för nya kraftverksprojekt ligger i intervallet 30-35 US\$/tCO₂. I de fall lagringen bidrar till ett *Enhanced Oil Recovery* från oljefält som är på väg att ta slut kan dock kalkylen bli väsentligt mer fördelaktig.

12.3.2 Handlingsalternativ / Analys

Kommissionen kommer inom en snar framtid att föreslå ändringar i EU:s miljöregelverk (i IPPC-direktivet eller fristående regelverk) för att undanröja nuvarande hinder för CCS-tekniken. I första hand gäller det regler för tillstånd för CCS-aktiviteter och hur miljöriskerna ska hanteras. Kommissionen arbetar för närvarande med förslag om hur man skall göra geologisk CCS till en reell möjlighet i EU ETS. Enligt de reviderade riktlinjerna för övervakning och rapportering av utsläpp (MRG) skall det bli möjligt att tillgodoräkna sig utsläppsminskningar genererade av CCS genom ett tillägg i direktivet eller att man möjliggör sådana aktiviteter via Art. 24 ("opt-in"). Inom ramen för UNFCCC diskuterar man för närvarande hur CCS kan användas inom CDM (Clean Development Mechanism).

Möjligheten att använda CCS vid framtida investeringar i t.ex. nya kolkraftverk tas ibland som en intäkt för att tillhandahålla nya deltagare i form av kolintensiva kraftverk särskilt gynnsamma tilldelningsprinciper i samband med upprättandet av vissa länders fördelningsplaner. En bränsleberoende tilldelning av utsläppsrätter till nya deltagare kan dock minska incitamenten att reducera utsläppen och bidra till en ökad introduktion av nya kolkraftverk innan CCS-tekniken är kommersiellt

mogen. Det sistnämnda kan påverka framtida kostnader för måluppfyllnad då det är billigare att applicera tekniken i samband med nyetablering än på redan befintliga anläggningar.

12.3.3 Svenska intressen

Det finns inte något specifikt svenskt intresse för CCS-tekniken men frågan är av allmänt stor vikt eftersom den har potential att bidra till betydande reduktioner för att uppnå klimatmål i perspektivet efter 2020. Tekniken behöver dock utvecklas på systemnivå och man måste få nödvändiga regelverk på plats.

Det bedöms kunna finnas visst intresse för att i framtiden tillämpa koldioxid-avskiljning på bl.a. biobränsleanläggningar, järn- och stål-, samt cement- och kalkindustrier i Sverige.

12.3.4 Slutsats

Sverige bör underlätta det pågående arbetet med att fastställa regelverk som möjliggör att verksamhetsutövare kan tillgodoräkna sig de utsläppsreduktioner som uppnås genom koldioxidavskiljning och lagring i geologiska formationer.

12.4 Övriga växthusgaser och sektorer

12.4.1 Frågeställning

Generellt är det bra att handelssystemet utvidgas till att omfatta fler utsläppskällor och växthusgaser än idag eftersom det kan förvänta förbättra systemets kostnadseffektivitet och konkurrensneutralitet samt ger ökad kontroll över de samlade utsläppens storlek.

För handelssystemets trovärdighet och effektivitet är det dock viktigt att de ingående utsläppen kan mätas och verifieras utan alltför stora osäkerheter och kostnader. De administrativa kostnaderna bedöms också bli för höga om utspridda mindre utsläpp knutna till ett stort antal verksamhetsutövare ska ingå i systemet. På grund av ovanstående begränsas antalet verksamheter som handelssystemet i praktiken är lämpligt att utvidgas till.

Utvidgning av EU ETS till att omfatta flyget förhandlas i en separat process och berörs inte i denna rapport.

12.4.2 Handlingsalternativ/analys

Nuvarande handelssystem omfattar koldioxidutsläpp från mineraloljeraffinaderier, koksverk, anläggningar för produktion och bearbetning av järnmetaller, mineralindustri (cement, kalk, glas och keramiska produkter), massa- och pappersindustri samt förbränningsanläggningar med en tillförd effekt större än 20

MW³⁰. Handelssystemet omfattar i nuläget (2005-2007) i storleksordningen 40 % av EU:s samlade växthusgasutsläpp. Handelssystemets andel av de totala svenska utsläppen är något lägre och uppgår till ungefär 30 %.

Två konsultstudier³¹ beställda av kommissionen som publicerades under 2006 rekommenderar en utvidgning av EU ETS till ovanstående utsläppskällor och gaser (med vissa smärre avvikelser studierna emellan). För EU skulle en utvidgning av EU ETS till nämnda delar av kemiindustrin samt tillverkning av adipinsyra³², aluminiumindustrin och aktiva kolgruvor innebära att ytterligare några procent av de samlade växthusgasutsläppen kommer att omfattas av handelssystemet.

Enligt kommissionen är stödet bland medlemsstaterna stort för att utvidga handelssystemet till lustgasutsläpp från produktion av salpetersyra. Utsläpp av lustgas kommer att ”optas in” från och med den andra handelsperioden (2008-2012) till följd av ett ensidigt införande³³ inom handfull länder. Producenter av adipinsyra och salpetersyra uppges vara positiva till att dessa branscher inkluderas i EU ETS medan aluminiumindustrin är negativt inställd³⁴. Den europeiska aluminiumindustrin är internationellt konkurrensutsatt och har därmed begränsade möjligheter att föra över ökade kostnader till nästa led. Två argument för att ändå inkludera aluminiumindustrin i EU ETS är att materialet konkurrerar med andra material vars produktion omfattas av handelssystemet och att utsläppen från branschen är relativt höga. Även om aluminiumindustrin inte inkluderas i EU ETS påverkas man i hög grad av handelssystemet genom dess indirekta effekt på elpriset eftersom branschen är mycket elintensiv.

En betydligt mer omfattande utvidgning av EU ETS vore att inkludera utsläpp från vägtransportsektorn (se avsnitt 12.2) och energianvändning i bostäder, lokaler och areella näringar (den s.k. övrigsektorn). När det gäller en utvidgning till övrigsektorn, dvs. bostäder, lokaler och energianvändning inom jordbruk, skogsbruk och fiske, kan en sådan vara aktuell att genomföra om handelssystemet samtidigt utvidgas till att omfatta den europeiska vägtransportsektorn (med bränsledepåer som handlande aktörer) eftersom det kan vara praktiskt att slippa särskilja de volymer diesel, bensin och eldningsolja som används i denna sektor från de volymer som används för vägtransporter. Flera EU-länder saknar idag verkningfulla styrmedel för övrigsektorn och ur det perspektivet kan ett inkluderande i utsläppshandelssystemet vara attraktivt.

³⁰ Sverige har dessutom valt att inkludera förbränningsanläggningar understigande 20 MW när de är anslutna till fjärrvärmenät med en totalt installerad effekt större än 20 MW (se fråga b).

³¹ LIFE-projektet LETS (miljömyndigheterna i England och Wales, Danmark, Italien och Tyskland) och Ecofys ”Inclusion of additional activities and gases into the EU-Emissions Scheme”

³² Adipinsyra används för nylontillverkning

³³ Art. 24 i direktivet tillåter att medlemsstater under vissa förutsättningar inkluderar ytterligare verksamheter och växthusgaser i systemet

³⁴ LIFE-projektet LETS

I teorin skulle utvidgning även kunna ske till sektorerna avfall, jordbruk och markanvändning (inklusive skogsbruk). Det kan dock konstateras att utvidgning av EU ETS till dessa sektorer samt även till vägtransporter och övrigsektorn inte står på EU:s omedelbara politiska agenda för närvarande. Att utvidga handelssystemet till att generellt omfatta någon växthusgas utöver koldioxid bedöms vara ogörligt p.g.a. för höga mätosäkerheter kopplade till utsläppsövervakning (vid rimliga kostnader för utsläppsövervakning).

12.4.3 Svenska intressen

Endast ett fåtal anläggningar i Sverige skulle beröras vid en utvidgning av EU ETS till produktion av salpetersyra, adipinsyra, petrokemikalier, ammoniak, gödningsmedel, aluminium samt till aktiva kolgruvor. I Sverige finns endast en anläggning som producerar aluminium, en anläggning som producerar salpetersyra, ingen anläggning som producerar adipinsyra eller ammoniak och inga aktiva kolgruvor. En utvidgning enligt ovan skulle innebära att ytterligare ungefär 1 % av de samlade svenska växthusgasutsläppen kom att omfattas av EU ETS.

Den svenska regeringen har gjort uttalanden om att man är positiv till att utvidga handelssystemet och i synnerhet till att det även bör omfatta transporter. Utvidgning av EU ETS är önskvärt men specifika svenska intressen är små.

12.4.4 Slutsats

Myndigheterna anser att Sverige bör verka för att EU ETS utvidgas till att även omfatta utsläpp av koldioxid och PFC från primär och sekundär aluminiumproduktion, koldioxid från viss kemiindustri (tillverkning av gödningsmedel, ammoniak och petrokemikalier), lustgas från viss kemiindustri; tillverkning av salpetersyra och adipinsyra, samt metan från aktiva kolgruvor.

För dessa verksamheter är mätosäkerheterna kopplade till utsläppsövervakning tillräckligt låga och antalet berörda verksamhetsutövare är begränsat.

12.5 Anläggningar med små utsläpp

12.5.1 Frågeställning

Inom EU ETS svarar ett stort antal anläggningar för en förhållandevis liten andel av de totala utsläppen: 55 % av anläggningarna står för 2,5 % av utsläppen på EU-nivå. Eftersom deltagande i handelssystemet medför stora administrativa kostnader kan det vara anledning att överväga om kostnaderna för dessa anläggningar överstiger nyttan av att de omfattas av systemet.

Frågan är angelägen för Sverige eftersom Sverige har förhållandevis många anläggningar med små utsläpp eller nollutsläpp. Detta gäller även om man bortser från de i små förbränningsanläggningar som optats-in i systemet.

12.5.2 Handlingsalternativ/analys

Nederländerna har under första handelsperioden utnyttjat möjligheten i handelsdirektivet att undanta anläggningar med utsläpp mindre än 25.000 ton CO₂ per år från kraven i direktivet med hänvisning till att de omfattas av de långsiktiga avtal för energieffektivisering som finns i landet. Denna möjlighet finns enligt Art. 27 i direktivet endast under innevarande handelsperiod och Nederländerna har därför, tillsammans med många andra medlemsstater, drivit frågan om att införa ett tröskelvärde. Eftersom det inte bedömdes vara möjligt att ändra direktivet i tillräckligt god tid innan handelsperioden 2008-2012 börjar, valde kommissionen istället att införa enklare övervakningsregler för anläggningar med utsläpp mindre än 25.000 ton CO₂ per år.

Det råder stor enighet om behovet av att underlätta för anläggningarna med små utsläpp och många medlemsstater förordar också införande av ett tröskelvärde. Det har i flera medlemsstater gjorts försök att beräkna de administrativa kostnaderna som deltagande av handelssystemet medför. Nordiska ministerrådets klimatgrupp har sammanställt resultat av de beräkningar som gjorts samt även låtit göra en intervjuenkät³⁵. De samlade resultaten visar att kostnaderna varierar kraftigt mellan olika anläggningar och eftersom somliga kostnader inte är proportionella mot utsläppens storlek blir bördan extra stor för mindre anläggningar. Kostnaderna per ton utsläppt CO₂ eller per utsläppsrätt är ca hundra gånger större för små utsläppare än för de största.

12.5.3 Svenska intressen

I Sverige är det förhållandevis många anläggningar inom handelssystemet som har små utsläpp. Detta beror delvis på ”opt-in” av förbränningsanläggningar under 20 MW installerad bränsleeffekt kopplade till fjärrvärmenät men också på den omfattande användningen av biobränslen i svenska energianläggningar. Det finns även industrianläggningar med små utsläpp.

Under år 2006 hade 87 % av anläggningarna inom handelssystemet i Sverige utsläpp mindre än 25.000 ton koldioxid. Utsläppet från dessa utgjorde ca 7 % av det totala utsläppet för handlande sektorn. 92 anläggningar rapporterade utsläpp högre än 25.000 ton. 131 anläggningar rapporterade nollutsläpp. Införande av ett tröskelvärde på 25 000 ton per år skulle för Sveriges del innebära att en större del av utsläppen exkluderas jämfört med övriga EU. Knappt 100 svenska anläggningar skulle då vara kvar inom systemet.

³⁵ Developing the EU Emissions trading Scheme – analysis of some key issues for the Nordic countries, The Climate Group of the Nordic Council of Ministers

12.5.4 Slutsats

Anläggningar med små utsläpp bör omfattas av utsläpps begränsningar men inte lika självklart ingå i EU ETS i sin nuvarande form på grund av de omfattande administrativa kostnaderna för att delta i systemet. För att uppnå ett kostnadseffektivt handelssystem finns för närvarande goda skäl att utesluta anläggningar med utsläpp under en viss storlek. Myndigheterna anser att Sverige inte bör motsätta sig att ett tröskelvärde för utsläpp införs. Det kan dock vara svårt för Sverige att vara drivande i denna fråga med tanke på Sveriges omfattande utnyttjande av ”opt-in”.

Om översynen av direktivet leder till en rekommendation om att inte införa ett tröskelvärde bör ytterligare förenklingar i kommissionens övervaknings- och rapporteringsriktlinjer (MRG) övervägas för anläggningarna med de minsta utsläppen.

12.6 Användning av bibränslen

12.6.1 Frågeställning

Utsläpp av koldioxid från de anläggningar som omfattas av handelssystemet ska enligt direktivet täckas av utsläppsrätter. Biobränslen har enligt kommissionens övervaknings- och rapporteringsriktlinjer emissionsfaktorn noll vilket innebär att det i handelssystemets mening inte sker några utsläpp av koldioxid vid förbränning. Trots detta gäller kraven på tillstånd, övervakning, rapportering och verifiering även för anläggningar som enbart använder bibränsle samt rena biobränsleströmmar vid anläggningar som kombinerar fossila bränslen och biobränslen. Frågan hänger delvis ihop med frågan om anläggningar med små utsläpp eftersom de flesta biobränsleeldade anläggningarna ingår i den kategorin.

Regler för biobränsleeldade anläggningar i EU ETS är av mycket stort svenskt intresse på grund av den omfattande användningen av biobränslen i svenska energianläggningar. Frågan är också av stor betydelse för handelssystemets trovärdighet och synen på systemet som ett kostnadseffektivt sätt att minska utsläppen av fossil koldioxid.

12.6.2 Handlingsalternativ/analys

Det finns anledning att starkt ifrågasätta om anläggningar som enbart använder biobränslen bör omfattas av handelssystemet och om krav på tillstånd, övervakning m.m. bör ställas för rena biobränsleströmmar. Övervakningskraven är visserligen lägre för biobränslen än för fossila bränslen men de medför ändå betydande kostnader och arbete för verksamhetsutövarna och för berörda myndigheter. Enbart kostnaden för verifiering av utsläppsrapporten uppskattas till minst 20.000 kr per år. Till detta kommer för företagen kostnader i form av arbetstid för att ansöka om tillstånd, göra anmälningar, rapportera m.m. Det är

tveksamt om kostnaderna är förenliga med kravet på att handelssystemet ska vara ett kostnadseffektivt sätt att minska utsläppen av fossil koldioxid.

Frågan om eventuell exkludering av biobränslen ur handelssystemet har drivits främst av Sverige och Finland samt i viss mån Österrike.

12.6.3 Svenska intressen

På grund av den omfattande användningen av biobränslen i svenska energianläggningar är den här frågan särskilt viktig för Sverige.

Naturvårdsverket har utnyttjat de möjligheter som finns i kommissionens övervaknings- och rapporteringsriktlinjer (MRG) att förenkla kraven för biobränslen. Bland annat har verket accepterat indirekt övervakning av biomassa med hjälp av energibalansmetod vilket har utnyttjats i många fall. Denna möjlighet har nu explicit, bland annat tack vare svenska insatser, skrivits in i nya MRG.

12.6.4 Slutsats

Myndigheterna anser att Sverige bör agera för att åstadkomma förändringar av handelsdirektivet på väsentliga punkter rörande biobränsleeldade anläggningar. Anläggningar som enbart använder biobränslen bör kunna undantas helt från handelssystemet. För anläggningar som både använder biobränslen och fossila bränslen bör kraven på tillstånd, övervakning med mera kunna tas bort för rena biobränsleströmmar.

13 Övervakning, rapportering, verifiering och tillsyn

13.1 Övervakning och rapportering

13.1.1 Frågeställning

Övervakning och rapportering av utsläpp är en central funktion i handelssystemet. Att övervakningen av utsläppen har hög kvalitet är betydelsefullt av olika skäl. Eftersom det sker handel med utsläppsrätter är det viktigt att produkten är väl definierad. God övervakning är också väsentlig för systemets trovärdighet och är också en förutsättning för länkning med andra handelssystem..

Principerna för övervakning och rapportering inom handelssystemet framgår av Bilaga IV till handelsdirektivet och förtydligas i Kommissionens övervaknings- och rapporteringsriktlinjer (MRG). Medlemsstaterna är genom artikel 4 i direktivet skyldiga att se till att utsläppen övervakas i enlighet med riktlinjerna. I Sverige har MRG implementerats genom föreskrifter från Naturvårdsverket.

Övervakningsreglerna är mycket omfattande och komplicerade vilket gör att kostnadseffektiviteten i dem i vissa fall kan ifrågasättas, i synnerhet beträffande biobränsleeldade anläggningar utan fossila koldioxidutsläpp. MRG har därför nyligen reviderats för att främst minska den administrativa bördan för företag med de minsta utsläppen, dvs < 25 000 ton fossil koldioxid per år.

Det pågår ett intensivt arbete för att åstadkomma en harmoniserad tillämpning av MRG, bland annat inom IMPEL (The European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law). Det diskuteras även om bättre harmonisering skulle kunna åstadkommas om reglerna om övervakning mm förs över till en EG-förordning.

13.1.2 Handlingsalternativ/analys

Argumenten för att föra över regler om övervakning och rapportering till en EG-förordning är främst att det förmodas leda till ökad harmonisering av tillämpningen av reglerna mellan medlemsstaterna. Men i detta fall ska reglerna kunna tillämpas av en stor målgrupp, företag, länsstyrelser, verifierare mm vilket ställer stora krav på att förordningen i så fall måste vara lätt att tillämpa utan juridisk och/eller byråkratisk expertis.

Svenska intressen och slutsats

Sveriges intresse för att ytterligare förbättra MRG samt att åstadkomma en harmoniserad tillämpning av reglerna är stort.

Kraven på övervakning av rena biobränsleströmmar bör tas bort. (se ovan)
Vi fortsätter att delta i arbetet med att harmonisera tillämpningen och i kommande revideringar av MRG.

Vi förordar tillsvidare inte att MRG görs om till en EG-förordning.

13.2 Verifiering

13.2.1 Frågeställning

Verksamhetsutövarnas utsläppsrapporter inklusive uppgift om utsläppet av fossil koldioxid ska verifieras av en ackrediterad kontrollör (artikel 15 + bilaga V) . Ackrediteringen i Sverige utförs av Swedac. Den svenska ackrediteringen görs enligt lagen om teknisk kontroll och baseras på SS-EN 45011 och EA Guidance Verification. Ackreditering i andra medlemsstater kan grundas på andra dokument.

Att det i den svenska handelslagen krävs att ackrediterade kontrollörer ska vara ackrediterade enligt lagen om teknisk kontroll innebär att verifierare som ackrediterats i andra medlemsstater inte kan verifiera utsläpp från svenska anläggningar. Det finns dock möjlighet även för utländska företag att ackreditera sig enligt svensk lag.

13.2.2 Handlingsalternativ/analys

Att verifieringen sker på ett likartat sätt i alla medlemsstater är mycket väsentligt för systemets stabilitet och trovärdighet. Detta skulle kunna uppnås genom att överföra reglerna om verifiering till en EG-förordning eller att införa central ackreditering. Harmonisering kan också uppnås genom att den nationella ackrediteringen behålls men mot gemensamma kriterier, förslagsvis den standard som tagits fram för handelssystemet, EA 6/03.

För att en ackrediterade kontrollör ska kunna verka inom hela EU krävs, utöver gemensamma kriterier, att medlemsstaterna erkänner varandras ackrediteringar.

Svenska intressen och slutsats

Sveriges intresse för att åstadkomma enhetlig verifiering av god kvalitet inom hela EU är stort. Dessa frågor behandlades vid revideringen av MRG och i IMPEL-samarbetet.

Möjligheten för verifierare att verka inom hela EU bör underlättas. Detta förutsätter dock gemensamma ackrediteringskriterier och att medlemsstaterna erkänner varandras ackrediteringar.

Ackrediteringen bör även fortsättningsvis utföras av medlemsstaterna och inte av central myndighet.

Vi förordar tillsvidare inte att reglerna om verifiering överförs till en EG-förordning eftersom gemensamma kriterier och erkännande av ackrediteringar bedöms vara en mer framkomlig väg.

13.3 Tillsyn

13.3.1 Frågeställning

När handelssystemet infördes betraktades kontrollen av systemet som en uppgift som i huvudsak skulle utföras av de ackrediterade kontrollörerna. Efterhand har många medlemsstater och även kommissionen insett att det även krävs viss myndighetstillsyn, för att upprätthålla god kvalitet på övervakning och rapportering och för att säkerställa att tillstånden är korrekta. Insatserna och ambitionsnivån varierar dock mycket mellan olika medlemsstater, vissa har en omfattande organisation för tillsyn, med bland annat platsbesök, kontroll av verifierarna mm medan andra endast gör enstaka tillsynsinsatser.

De sanktioner som anges i direktivet är blockering av anläggningens konto vid försenad eller utebliven verifierad rapport, avgift om tillräckligt antal utsläppsrätter inte överlämnas samt offentliggörande av de anläggningar som inte överlämnar tillräckligt antal utsläppsrätter.

I många länder, däribland Sverige, har man dessutom infört förseningsavgift för försenade rapporter samt möjlighet för berörd myndighet att fastställa utsläpp om verifierat utsläpp inte noterats. Förseningsavgiften är i Sverige 20 000 kr per rapport. I vissa andra länder är avgiften betydligt högre och/eller baseras på utsläppets storlek. Även grunderna för fastställande av utsläpp varierar mellan olika medlemsstater.

13.3.2 Handlingsalternativ/analys

Det är uppenbart att det finns ett behov av förseningsavgifter i systemet men det kan ifrågasättas om det är lämpligt att avgifterna varierar mycket beroende på i vilket land anläggningen finns. För att åstadkomma likabehandling skulle regler om förseningsavgift kunna införas i handelsdirektivet istället för de nationella lagstiftningarna. Det kan även övervägas om det bör införas gemensamma regler för fastställande av utsläpp i de fall en verifierad rapport inte lämnas in.

13.3.3 Svenska intressen och slutsats

Sveriges intresse för ett harmoniserat påföljdssystem och harmoniserad tillsyn är stort. Sverige bör fortsätta att delta i arbetet med att åstadkomma harmoniserad tillsyn inom EU. Avgift för försenad rapport bör införas i handelsdirektivet. Det bör också övervägas att införa en regel i direktivet om myndighets möjlighet att fastställa utsläpp i frånvaro av en verifierad utsläppsrapport från företaget.



Reformeringen av EG:s direktiv (2003/87/G) om ett system för handel med utsläppsrätter

Energimyndigheten och Naturvårdsverket har under 2007 bistått regeringskansliet med underlag inför möten på EU-nivå inom ramen för översynen av EG:s direktiv för utsläppshandel. Denna rapport utgör en sammanställning av dessa underlag.

