

Motion till riksdagen 2005/06:MJ436

av Åsa Domeij och Ingegerd Saarinen (mp)

Svenskt agerande i Europeiska unionen gällande handel med utsläppsrätter m.m.

Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförts om att Sverige inom den europeiska unionen skall verka för en reform av handeln med utsläppsrätter i motionens anda, vilket innebär mer harmonisering, färre utsläppsrätter och mer riktmärken.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförts om att Sverige inom den europeiska unionen skall verka för att det totala antalet utsläppsrätter maximeras för åren 2008–2012 och för de två därefter kommande femårsperioderna.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförts om att Sverige inom den europeiska unionen skall motsätta sig att flygets utsläpp inkluderas i handeln med utsläppsrätter.

Motivering

Sveriges interna klimatpolitik med utsläppsmål spelar i sig inte så stor roll för världens utsläpp. Men den är av stor betydelse för Sveriges möjligheter att driva en linje gentemot EU och gentemot resten av världen.

Sverige har tidigare agerat aktivt. 2001 under Sveriges ordförandeskap i EU räddade den svenska regeringen och i synnerhet miljöminister Kjell Larsson Kyotoprotokollet från kollaps efter USA:s avhopp. Bushadministrationen fick i slutändan bara med sig Australien, medan Japan, Kanada och till sist Ryssland gick på Larssons linje. Det spelar roll vad Sverige gör, och det är viktigt vilken linje Sverige driver internationellt.

För att den europeiska utsläppsrättshandeln ska fungera som ett effektivt styrmedel för att EU ska klara nuvarande och kommande klimatpolitiska mål krävs en reformering av det system som infördes den 1 januari 2005. Även om det ska erkännas att det är något av en administrativ bedrift från kommiss-

Fel! Okänt namn på

ionens och de nationella myndigheternas sida att på så kort tid överhuvudtaget få systemet i funktion. En viss miljöstyrning åstadkoms också genom det blotta faktum att det nu finns en prislapp på koldioxidutsläppen.

Men som den europeiska miljöbyrån konstaterat är det inte sannolikt att EU kommer att klara sitt åtagande för 2008–2012 utan ytterligare åtgärder. Den senaste prognosen anger att dessa utsläpp kommer att hamna 1,1 procent över 1990 års nivå för EU-15, det vill säga de 15 stater som utgjorde EU när Kyotoprotokollet tecknades 1997. Åtagandet är att minska utsläppen med 8 procent. EU-15 förväntas alltså med nuvarande styrmedel släppa ut 370 miljoner ton koldioxidekvivalenter för mycket.

Utsläppsrättshandeln har ofta beskrivits som ”flaggskeppet” i EU:s klimatpolitik. I brist på en sammanställning av de nationella fördelningsplanerna går det ändå att sluta sig till att de dels varierar kraftigt i ambitionsnivå, dels allmänt är för höga. Det är för mycket av en huggsexa och det underminerar systemets legitimitet och det levererar alldeles för lite utsläppsminskningar.

Den tilldelningsprincip som främst använts för 2005–2007 är den historiska tilldelningen, vilket belönar förorenaren med många utsläppsrätter, bestraffar den som minskat sina utsläpp genom att ge färre rätter och som även ger otydliga incitament. Om man grundar nästa tilldelning på uppdaterad historisk tilldelning, så bestraffar man återigen den som minskat sina utsläpp under de senaste åren. Om man har kvar den gamla historiska fördelningen grundad på till exempel åren 1998–2001 (som i Sverige) så innebär det att belöningen av förorenaren sträcker sig ända till 2012, vilket underminerar systemets legitimitet.

Många sådana problem skulle ha lösts om man valt att auktionera ut rätterna i stället för att dela ut dem gratis, men handelsdirektivet anger klart att minst 90 procent av rätterna ska delas ut gratis för nästa period, och det är omöjligt att ändra i direktivet nu.

Det minsta man kan begära är att den handlande sektorn levererar sin del av målet. Men den handlande sektorn är inte homogen. Om man till exempel skulle minska tilldelningen med 20 procent från de nu gällande fördelningsplanerna utan differentiering, så skulle detta slå ut många annars livskraftiga företag medan andra med onödigt stora utsläpp skulle påverkas mycket måttligt.

Den viktigaste delen av den handlande sektorn är kraft och värme. Det finns flera skäl att peka ut dessa.

- Utsläppen från kraftproduktion är mycket stora. I perspektivet 2010 eller 2015 finns större delen av minskningspotentialen i Europa här. Och vice versa: utan en minskning av fasta fossila bränslen (kol, brunkol, torv och skiffer) kan Europa inte klara någon minskning alls.
- Möjligheterna att minska utsläppen i kraftsektorn är mycket goda på såväl kort sikt som i ett längre perspektiv. På kort sikt kan man använda kraftverk med lägre koldioxidutsläpp fler timmar per år och dem med högre koldioxidutsläpp färre timmar per år. På medellång sikt – från nu till 2008–2012 – kan en del ny koldioxidfri kraft beställas och tas i drift. På lång sikt

kan all fossil kraft fasas ut och antingen ersättas av förnybar kraft eller bli obehövlig genom energieffektivare teknik.

- Omställning av kraftsektorn är kostnadseffektiv och politiskt enkel jämfört med andra åtgärder. Det finns inget lätt knep för att till exempel minska trafikens utsläpp lika mycket lika fort.
- Den europeiska kraftsektorn konkurrerar i stort sett inte med omvärlden. Risken för ett försämrat konkurrensläge för kraftindustrin är ytterst begränsad. De länder som gränsar till EU, särskilt Ryssland, Ukraina och Vitryssland, har i regel egna Kyotoåtaganden. Det innebär att om de exporterar mer kolkraft till EU så får de motsvarande färre utsläppsrätter att sälja.
- Förtida utfasning/nedgradering av gamla kolkraftverk ger andra samhälls-ekonomiska fördelar såsom minskad förurning, övergödning, markozon och sjuklighet. Om dessa kostnader internaliseras (vilket till viss del sker genom utsläppskrav) så kan kraftföretagen spara mycket pengar genom att slippa investera i rökgasrening och på så sätt finansiera en stor del av ny-investeringar.

För den övriga handlande sektorn är det svårare att generalisera. Utan tvekan finns det många ålderstigna och smutsiga tunga industrier i Europa. Även bortsett från växthusgasutsläppen finns det därför ett stort behov av att investera i modern teknik, vilket innebär goda möjligheter att också minska koldioxidutsläpp. Å andra sidan är de flesta företag inom den handlande sektorn, utom kraft och värme, verksamma på världsmarknaden. De har därför begränsade möjligheter att ta ut ökade kostnader av sina kunder. Bränslen är en tung post för många av dem, så även om de gärna överdriver så finns det verkliga problem med att snabbt anpassa sig.

Det finns emellertid en bra metod för att ge ett lagom omvandlingstryck, nämligen tilldelning efter riktmärken (benchmarks). En sådan kan ske i två led. Först jämför man koldioxidutsläppen med produktionen och får fram ett genomsnitt, ett riktmärke, till exempel i gram koldioxid per kilowattimme el. Företagen får då utsläppsrätter i förhållande till produktion, vilket gör att de som har låga utsläpp kan sälja en del av sina rätter eller till och med alla, medan de som ligger över genomsnittet måste köpa eller åtgärda sina utsläpp. Detta ger ett bra incitament men ingen minskning. För att få en minskning måste man införa en skalfaktor. Till exempel kan man bestämma att dela ut motsvarande 0,8 gånger genomsnittet.

Ett problem för Sverige att argumentera för detta i EU är att det så uppenbart gynnar vår kraftsektor och tunga industri. De tre områden som i Flexmex 2-delgationens slutbetänkande pekades ut som särskilt lämpliga för riktmärken är malmbaserad stålproduktion, kraft och värme och oljeraffinaderier, och där är svensk industri betydligt bättre än Europagenomsnittet. Andra länder kommer då att fråga sig om Sverige inte helt enkelt är ute efter att hitta en formel som gynnar svensk industri.

Det kan bemötas på ett effektivt sätt, nämligen att Sverige åtar sig att begränsa sin totala tilldelning betydligt mer än vad vi kräver av andra.

Fel! Okänt namn på

Kjell Larsson följde upp sin räddningsaktion för Kyotoprotokollet på våren 2001 genom att i november samma år lägga fram en klimatproposition som innebar att Sverige åtog sig att släppa ut nästan sex miljoner ton mindre än vad EU ålagt Sverige, egentligen ännu mer eftersom Sverige slog fast att målet skulle uppnås i Sverige, inte genom att köpa in rätter från Indien eller Ukraina. Det gör att Sverige har en viss trovärdighet från start om vi står fast vid det målet, vilket regeringsförklaringen ger vid handen, och dessutom skärper det ytterligare något så är det svårare att avfärda oss med att vi bara är ute efter att gynna vår egen industri.

Tekniskt bör det gå till så att om vi föreslår en skalfaktor 0,8 för hela Europa så ska vi säga att vi själva kommer att tillämpa 0,7 eller 0,65. I synnerhet gäller detta för den bränslebaserade kraft- och värmesektorn. (Kärnkraft, vattenkraft, vindkraft och solvärme står tveklöst utanför systemet vad man än tycker om detta.) Vitsen med att ha in biobränslebaserad kraft är förstas att vi vill att biobränsleinblandning ska gynnas i hela Europa, inte att vi vill gynna vår egen redan ganska välnärda biobränslesektor. Det finns massor av outnyttjat biobränsle/avfall från jordbruk, skogsbruk och livsmedelsindustrin i samtliga 25 EU-länder, mycket mer än i Sverige där vi har haft koldioxidskatt sedan 1991.

Med historisk tilldelning som grund får ju ett biokraftverk ingen fördel jämfört med ett brunkolkraftverk som får full tilldelning. Det blir en helt annan dynamik om båda startar med samma antal rätter, säg hälften av de som kolkraftverket behöver. Det ger kolkraftverket ett behov av att köpa eller byta bränsle, medan biokraftverket har rätter att sälja. Detta eliminerar en tröghets-effekt som annars kan finnas hos företag som har ganska litet behov av att vare sig köpa eller sälja och därför har svaga incitament att minska utsläppen.

Med riktmärken finns också en automatisk skärpning. Den som står stilla går bakåt. Den som inte vill förlora pengar måste minska sina utsläpp. Exakta nivåer är svåra att fastställa utan bättre databas. Men det är klart att EU inte kan nå sitt första mål – högst 92 procent av 1990 års utsläpp utan att den handlande sektorn som helhet får betydligt tuffare krav. Nivån kan knappast tillåtas överskrida 80 procent, vilket i enlighet med ovanstående betyder att kraft- och värmesektorn måste ner till ca 70 procent.

För övriga delar av den handlande sektorn så har raffinaderierna relativt goda möjligheter att ta betalt av sina kunder och kan därför bära att köpa till exempel 20 procent av sina rätter. En del äldre raffinaderier med allmänt bedrövlig miljö och stora koldioxidutsläpp kommer få välja mellan nedläggning eller mycket stora investeringar, men det kan inte vara en sund europeisk industripolitik att bevara alla företag exakt som de är.

Cementindustrin har två typer av utsläpp. Den ena är ett processutsläpp som inte kan påverkas annat än genom att ersätta cement med annat material. Det andra är bränslerelaterat och kan påverkas genom val av bränsle. Den bör alltså få mindre tilldelning än vad den nu har.

Pappers- och massaindustrin använder stora mängder fossila bränslen, även i Sverige. Detta är inte försvarbart, och en svensk position bör därför vara att denna industri helst inte ska ha någon tilldelning alls, åtminstone så låg som möjligt. Detta är en position som i alla fall inte kan anklagas för att

gynna svenska särintressen. Men även om industrin kommer att protestera tämligen högljutt så kan den inte seriöst hävda att den inte skulle kunna klara sig till allra största delen med sina egna bränslen.

Den metallurgiska stålindustrin bör ha en sådan skalfaktor att i stort sett alla stålverk blir nettoköpare av utsläppsrätter, men i blygsam omfattning för de bästa.

Stålindustrin kan sägas vara den dimensionerande faktorn för hela systemet. Det är den som är den svaga länken och först knäcks av kombinationen låg tilldelning och höga priser och till och med av förväntningar på låg tilldelning/höga priser. Det finns inom överskådlig tid inga möjligheter att ersätta kol med gas eller biomassa i stor omfattning, och även om det förvisso går att effektivisera mycket i ton så är det inte så väldigt många procent. Om priserna blir för höga så försvinner lönsamheten. En politik som slår ihjäl större delen av den europeiska stålindustrin, det är något som helt enkelt inte händer.

Detta har noga noterats av andra verksamheter som skulle kunna bära mycket högre utsläppskostnader, däribland hela transportsektorn och särskilt flyget. De vill in i systemet så fort som möjligt, för att där ta betäckning bakom stålindustrin.

Genom den kända argumentationen att det är förkastligt med ”dubbla styrmedel” hoppas de att genom att frivilligt ta sitt ansvar ska de slippa hot om mer effektiva klimatpolitiska styrmedel riktade mot just dem. Om flyget dras in i handelssystemet är det till exempel skyddat mot krav enligt miljöbalk och liknande för koldioxidutsläpp, och de räknar nog också med att kunna slippa undan en europeisk koldioxidskatt som med säkerhet skulle hamna på en mycket högre nivå än kostnaden för att köpa in utsläppsrätter.

Den praktiska konsekvensen av att, som kommissionen nyligen föreslagit, ta med flyget i handelssystemet är inte att flyget minskar sina utsläpp utan att det köper sig fritt.

Det blir ändå ingen särskilt stor ökning av biljettpriset, och det är föga troligt att den lilla höjningen kommer att få affärsresenärer att ta tåget istället. Det kommer inte ens att räcka för att stoppa ökningen av flygandet, utan innebär bara att flyget brer ut sig på bekostnad av tung industri, särskilt stålindustrin.

En svensk position bör därför vara ett bestämt nej till att utvidga utsläppsrättshandeln till flyget.

Systemet har många brister och dessa bör rättas till innan det utvidgas. Det vore olämpligt att i detta skede ta in andra gaser än koldioxid, eftersom det dels ökar möjligheterna till fusk då mätmetoderna ofta är inexakta, dels riskerar att effektivare instrument inte används, till exempel för de så kallade F-gaserna. GWP-faktorerna är bra för att räkna om de andra gaserna till koldioxidekvivalenter så att man har en enhetlig, jämförbar nationell rapportering till klimatkonventionen. Men GIP mäter uppvärmningen per vikt i hundraårsperspektiv, vilket är ett dåligt mått på farligheten för till exempel CF₄, som släpps ut från Kabal Aluminium i relativt stora mängder och som har en uppehållstid på 50 000 år. För dessa gaser är administrativa styrmedel mycket mer effektiva.

Fel! Okänt namn på

För transportsektorn är ekonomiska styrmedel gentemot slutanvändarna nödvändiga som en del av ett större batteri av åtgärder, men om utsläppsrätts-handel ska leda till minskning måste transportsektorn ha sin egen bubbla. För att utsläppsrätts-handeln ska fungera väl krävs också ett längre perspektiv. De investeringar som görs i kraftindustrin och tung industri görs med inriktning på flera decenniers drift, och ibland också med avsevärda ledtider. Den längsta ledtiden kan vara omställning av mentalitet och organisation för en radikal teknisk omställning.

Industrin måste därför få ett mycket tydligt budskap att den står inför en mycket stor förändring. Trycket för att minska utsläppen kommer att öka inte bara nästa femårsperiod utan varje femårsperiod framöver till dess de rika länderna har minskat sina utsläpp med ca 80 procent. Att fastställa mål för 2015 (perioden 2013–2017) och 2020 (2018–2022) är därför en tämligen överhängande uppgift.

Rådsbeslut våren 2005 talar om 15–30 procent från 1990 till 2020. 30 procent är minimum för att det ska finnas en chans att klara det övergripande målet att begränsa ökningen av jordens medeltemperatur till 2 grader celsius.

Detta kräver för det första helt andra åtgärder i transportsektorn, där det dock finns mycket goda möjligheter vad gäller både att få fram snålare fordon och bättre trafikkontroll.

Men det kräver också ytterligare begränsning av antalet rätter som ska finnas tillgängliga inom den handlande sektorn. Budskapet måste vara så klart att ingen aktör ens ska fundera på att starta ett nytt kolkraftverk, att oljeraffinaderiekapaciteten är dömd att minska, att dagens masugnar knappast kan ersättas av nya, att livstiden kommer att förkortas för en hel del tung industri, inte bara den som redan är obsolet.

En ram för antalet rätter för 2015 och 2020 ska inte bara tvinga fram en probleminsikt hos de berörda utan också tydliggöra affärsmöjligheterna för dem som har de potentiella lösningarna: nya mindre koldioxidavgivande sätt att producera stål, sätt att producera bättre stål så att det behövs mindre av det, och mindre energikrävande material som kan ersätta stål.

Stockholm den 4 oktober 2005

Åsa Domeij (mp)

Ingegerd Saarinen (mp)