



## Översyn av EU:s handelssystem för utsläppsrätter - genomförande av 2030 ramverket

---

Miljödepartementet

2015-09-02

### Dokumentbeteckning

KOM (2015) 337 slutlig

Förslag till Europaparlamentets och Rådets direktiv om förändring av direktiv 2003/87/EC för att stärka kostnadseffektiva utsläppsminskningar och investeringar i tekniker med låga utsläpp

Tidigare faktaPM

Faktapromemoria 2013/14:FPM56 – Ett ramverk för klimat och energi för perioden från 2020 till 2030

### Sammanfattning

Den 15 juli 2015 presenterade kommissionen en översyn av EU:s system för handel med utsläppsrätter (EU ETS) i enlighet med Europeiska rådets slutsatser från oktober 2014. I översynen föreslås förändringar i EU ETS för perioden 2021-2030. Bland annat innebär förslaget att det totala antalet utsläppsrätter kommer att minska med 2,2 % per år från och med år 2021 för att uppnå utsläppsminskningar på 43 % inom handelssystemet till 2030. I enlighet med vägledning från Europeiska rådets möte i oktober 2014 om att andelen auktionerade utsläppsrätter i systemet inte ska minska, föreslår kommissionen att andelen utsläppsrätter för auktionering ska vara densamma, d.v.s. 57 %, efter 2020.

Fri tilldelning av utsläppsrätter kommer främst att ges till de sektorer som löper störst risk för utlokalisering av produktionen utanför EU (koldioxidläckage). Kommissionen föreslår en reviderad metod för att identifiera sådana sektorer baserat på utsläpps- och handelsintensitet. Sektorer som anses vara utsatta för avsevärd risk för koldioxidläckage föreslås få 100 % fri tilldelning upp till riktmärket och sektorer som inte anses vara utsatta får tilldelning upp till 30 % av riktmärket. Riktmärkena som avgör mängden fri tilldelning till olika sektorer ska uppdateras för att

spegla teknisk utveckling. Kommissionen föreslår också att medlemsstaterna bör kompensera sin industri för höjda kostnader för elkonsument till följd av utsläppsrappriser.

Det befintliga stödet för innovation (NER300) fylls på med 400 miljoner utsläppsrätter. Stödet ska även fortsättningsvis kunna ges till innovativa investeringar i förnybar energi och avskiljning och lagring av koldioxid (CCS). Stödet utökas nu också till att omfatta koldioxidsnål innovation i den energiintensiva industrin. En moderniseringsfond föreslås etableras för att ge stöd till medlemsstater med lägre inkomster så att de kan klara de stora investeringsbehoven inom energieffektivitet och modernisering av energisystemen. Mellan 2021 och 2030 kommer 2 % av alla utsläppsrätter att avsättas för att inrätta fonden. Kommissionen föreslår även regler för styrning av moderniseringsfonden.

Regeringen ställer sig positiv till att kommissionen har genomfört en översyn av EU:s handelssystem (EU ETS) i enlighet med rådsslutsatserna från oktober 2014. Regeringen betonar vikten av ett stabilt, långsiktigt, förutsägbart och välfungerande EU ETS med stärkt prissignal för att uppnå EU:s långsiktiga klimatmål på ett kostnadseffektivt sätt. Ett stärkt EU ETS är också viktigt för den inre marknaden och kommer att driva investeringar i förnybar energi och energieffektivisering. Regeringen står bakom de slutsatserna som antogs vid Europeiska rådet i oktober 2014 och som anger att fri tilldelning inte ska upphöra för de sektorer som löper avsevärd risk för koldioxidläckage, så länge motsvarande åtgärder inte vidtas i andra ekonomier. Regeringen anser dock att fri tilldelning måste begränsas och nuvarande kriterier för bedömning av avsevärd risk för koldioxidläckage bör ses över för att fokusera på de sektorer som är verkligen utsatta. Regeringen anser att riktmärken för fri tilldelning bör uppdateras för att spegla teknisk utveckling och att det är positivt att tilldelningen anpassas mer till faktiska produktionsnivåer.

Vidare anser regeringen att de mekanismer för solidaritet som skapades vid Europeiska rådet i oktober 2014 t.ex. moderniseringsfonden inte ska kunna gå till investeringar i fossil energi utan måste inriktas på åtgärder för förnybar energi och energieffektivisering.

## 1 Förslaget

### 1.1 Ärendets bakgrund

EU:s övergripande klimatmål är att den globala uppvärmningen ska kunna hållas under 2 grader Celsius och 2009 antog EU ett mål om att minska utsläppen av växthusgaser med 80-95 % till 2050. EU:s klimatmål utgör en viktig grund för de internationella klimatförhandlingarna och arbetet med en global överenskommelse i Paris i december 2015. I oktober 2014 fattade Europeiska rådet ett beslut om att minska utsläppen av växthusgaser med minst 40 % inom EU fram till 2030 jämfört med år 1990. Utsläppsmålet ska

nås genom att utsläppen inom EU:s system för handel med utsläppsrätter (EU ETS) minskas med 43 % fram till 2030 jämfört med 2005 och genom att utsläppen i den icke handlande sektorn minskas med 30 % under samma tidsperiod. Beslutet från oktober innehåller även vägledning till utformningen av handelssystemet för den fjärde handelsperioden, år 2021 – 2030. Följande vägledning gavs i rådets slutsatser som antogs i oktober 2014:

- Ett välfungerande och reformerat EU ETS ska utgöra det huvudsakliga klimatstyrmedlet och taket i systemet ska minskas med 2,2 % årligen från och med 2021.
- För att undvika risk för koldioxidläckage ska fri tilldelning av utsläppsrätter fortsätta ges till relevanta sektorer. Nuvarande riktmärken ska regelbundet uppdateras för att spegla teknisk utveckling. Även effekter på elpriset till följd av ett pris på koldioxid ska beaktas.
- I syfte att modernisera elsektorn i medlemsstater med genomsnittlig BNP per capita under 60 % av genomsnittet i EU får dessa medlemsstater dela ut en viss mängd gratis utsläppsrätter till sin elindustri.
- Beslut om ny innovationsfond som ska finansieras genom försäljning av 400 miljoner utsläppsrätter.
- En ny fond för modernisering av energisystem i medlemsstater med genomsnittlig BNP per capita under 60 % av genomsnittet i EU finansieras genom försäljning av 2 % av alla utsläppsrätter.
- 10 % av alla auktionerade utsläppsrätter ska tillfalla medlemsstater med en BNP per capita under 90 % av genomsnittet i EU. Resterande 90 % fördelas mellan medlemsstaterna baserade på historiska utsläpp, utan att minska andelen som auktioneras i systemet.

Kommissionen presenterade den 15 juli 2015 ett förslag till att genomföra förändringarna i EU:s system för handel med utsläppsrätter för perioden 2021 – 2030 genom ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om förändring av direktiv 2003/87/EG för att stärka kostnadseffektiva utsläppsminskningar och investeringar i tekniker med låga utsläpp.

## 1.2 Förslagets innehåll

Kommissionen föreslår i sitt förslag förändringar av direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser. Följande förändringar föreslås:

- Linjära reduktionsfaktorn fastställs till 2,2 % (artikel 9)

Det totala antalet utsläppsrätter kommer att minska med 2,2 % per år från och med år 2021. Detta garanterar att det totala antalet utsläppsrätter, dvs.

utsläppstaket, minskar i en takt som säkerställer en total minskning på 43 % i handelssystemet till 2030.

2014/15:FPM47

- Andelen auktionering (artikel 10)

I enlighet med vägledning från Europeiska rådets möte i oktober 2014 om att andelen auktionerade utsläppsrätter i systemet inte ska minska, föreslår kommissionen en fast andel auktionering på 57 %. Vidare innehåller förslaget ändringar som innebär att 10 % av de auktionerade utsläppsrätterna tillfaller medlemsstater med en BNP per capita under 90 % av genomsnittet i EU. 90 % av de auktionerade utsläppsrätterna fördelas mellan samtliga medlemsstater baserat på historiska utsläpp.

- Fri tilldelning och bestämmelser om koldioxidläckage (artikel 10a och 10b)

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

Sektorer som bedöms vara utsatta för störst risk för utlokalisering av produktionen utanför EU (koldioxidläckage) kommer att fortsätta att få en högre tilldelning än sektorer som har möjlighet att överföra kostnader i produktpriser. Kommissionen föreslår en reviderad metod för att identifiera sektorer som är utsatta för en avsevärd risk för koldioxidläckage baserat på utsläpps- och handelsintensitet. Sektorer som anses vara utsatta för avsevärd risk för koldioxidläckage föreslås få 100 % fri tilldelning upp till riktmärket och sektorer som inte anses vara utsatta får tilldelning upp till 30 % av riktmärket.

Fri tilldelning ska bättre anpassas till faktiska produktionsnivåer. Fri tilldelning ska uppdateras regelbundet medan incitament för innovationer bibehålls och den administrativa bördan för medlemsstater, verksamhetsutövare och kommissionen begränsas.

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

- Indirekta kostnader till följd av ett pris på koldioxid (artikel 10a6)

Kommissionen föreslår att medlemsstaterna bör kompensera sin industri för höjda kostnader för elkonsument till följd av ett pris på koldioxid. Kompensationen ska göras i enlighet med EU:s statsstödsregler och tas från medlemsstaternas intäkter från auktionering av utsläppsrätter.

- Anläggningar med små utsläpp (artikel 27 och artikel 11(1))

Kommissionen föreslår att nuvarande regler för anläggningar med små utsläpp bibehålls, dvs. att sådana anläggningar kan undantas från EU:s handelssystem förutsatt att anläggningarna omfattas av åtgärder som kommer att leda till likvärdiga utsläppsminskningar. En anläggning med små utsläpp definieras som en som underskrider 25 000 ton koldioxidekvivalenter och, om de bedriver förbränningsverksamhet, har haft en tillförd effekt på mindre än 35 MW, med undantag av utsläpp från biomassa.

- Innovationsstöd (Artikel 10a(8))

Det befintliga stödet för innovation (NER300) fylls på med 400 miljoner utsläppsrätter. Stödet fylls också på med 50 miljoner utsläppsrätter av de outnyttjade utsläppsrätterna från perioden 2013-2020 som annars skulle överförts till marknadsstabilitetsreserven år 2020 i enlighet med den överenskommelse som nåtts mellan Europeiska rådet och Europaparlamentet gällande förslaget om en marknadsstabilitetsreserv för EU ETS. Stödets nuvarande omfattning är avskiljning och lagring av koldioxid (CCS) och innovativa investeringar i förnybar energi. Stödet utökas nu också till att omfatta koldioxidsnål innovation i den energiintensiva industrin.

- Modernisering av energisystemen i medlemstater med lägre BNP (Artikel 10c och 10d)

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

Kommissionen anser att det saknas transparens i existerande lagstiftning och genomförande vilket gör det problematiskt att bedöma effektiviteten i att under en övergångsperiod ge fri tilldelning till kraftsektorn. Det nya förslaget stärker enligt kommissionen transparensen genom att kräva att medlemsstaterna väljer projekt av en viss storleksordning och baserat på en konkurrensutsatt budgivningsprocess. Förslaget fastställer även tydliga redovisningskrav och ger kommissionen rätt att få ta del av medlemsstaternas information gällande genomförda investeringar.

Mellan 2021 och 2030 föreslås att 2 % av alla utsläppsrätter avsätts för att inrätta en moderniseringsfond. Utsläppsrätterna kommer att auktioneras ut i enlighet med auktioneringsförordningen (Kommissionens förordning (EU) nr

1031/2010 av den 12 november 2010 om tidsschema, administration och andra aspekter av auktionering av utsläppsrätter för växthusgaser i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen) för att generera intäkter. Fonden kommer att distribueras till medlemsstaterna i enlighet med bilaga 2b till det nya förslaget. Särskild fokus kommer riktas mot små projekt. Kommissionen föreslår även regler för styrning av moderniseringsfonden.

- Utsläppsrätternas giltighet (artikel 10a (8))

För att minska de administrativa kostnaderna föreslås att utsläppsrätter som utfärdats för en period ska fortsätta gälla i kommande perioder.

- Tillämpning av delegerade- och genomförandeakter (anpassning till Lissabonfördraget)

För att anpassa handelsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG) till Lissabonfördragets bestämmelser ges kommissionen genom förslaget möjlighet att anta delegerade- och genomförandeakter i enlighet med relevanta procedurer i fall där kommissionen tidigare hade möjlighet att anta genomförandebestämmelser. Det gäller exempelvis kommissionens förordningar för auktionering och unionsregistret och kommissionens beslut för fri tilldelning och regler för koldioxidläckage.

### 1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Genomförandet av förslaget kommer att kräva vissa ändringar i lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter och förordningen (2004:1205) om handel med utsläppsrätter.

### 1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Eventuella budgetära konsekvenser beror på ett antal faktorer. Medlemsstater får in auktionsintäkter genom försäljning av utsläppsrätter. Priserna på utsläppsrätter förväntas stiga under perioden 2021-2030 vilket kan leda till ökade auktionsintäkter till statskassan. Samtidigt kommer Sveriges andel av auktioneringsintäkterna att minska och det totala antalet utsläppsrätter minskar kontinuerligt.

Enligt kommissionen förväntas förslaget ha en begränsad påverkan på EU:s budget.

Kommissionen presenterade tillsammans med förslaget en omfattande konsekvensanalys. Konsekvensanalysen redovisar kommissionens analys av olika policyalternativ för viktiga frågor som gratis tilldelning av

utsläppsrätter för att minska risken för koldioxidläckage och mekanismer för att stimulera investeringar i ny teknik med låga utsläpp. Policyalternativen analyseras mot en rad faktorer som miljöintegritet, ekonomiska och administrativa konsekvenser och påverkan på sysselsättning och konkurrenskraft.

I konsekvensanalysen presenteras olika policyalternativ för fortsatt gratis tilldelning t.ex. revidering av riktmärken, revidering av kriterier för bedömning om en sektors risk för koldioxidläckage. Konsekvensanalysen poängterar att en avvägning måste göras mellan ökade administrativa kostnader t.ex. i form av mer regelbunden inlämning av produktionsdata och revidering av riktmärken och ambitionen om att endast utstatta sektorer ska få gratis tilldelning.

Gällande mekanismer för att stimulera investeringar i ny teknik med låga utsläpp redovisas i konsekvensanalysen viktiga frågor kring utformning av bl.a. moderniseringsfonden. Kommissionen betonar vikten av balans mellan europeiska och nationella intressen vid investeringar i nya projekt. Samtidigt ska moderniseringsfonden utformas och förvaltas på ett sätt som främjar investeringar från privata aktörer och inte hindrar investeringsvilja eller innovationsarbete.

## 2 Ståndpunkter

### 2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen ställer sig positiv till att kommissionen har genomfört en översyn av EU:s handelssystem (EU ETS) i enlighet med rådsslutsatserna från oktober 2014. Regeringen anser att det är väsentligt att EU så snart som möjligt genomför beslutet att minska utsläppen med minst 40 % till 2030. Ett pris på utsläpp av koldioxid behövs i alla EU:s medlemsstater och legitimiteten för marknadsbaserade styrmedel bygger på att de anses relevanta samt att de bidrar till de långsiktiga målen till 2030 och 2050. Regeringen vill betona vikten av ett stabilt, långsiktigt, förutsägbart och välfungerande EU ETS med stärkt prissignal för att uppnå EU:s långsiktiga klimatmål på ett kostnadseffektivt sätt. Ett stärkt EU ETS är också viktig för den inre marknads funktion och kommer att driva investeringar i förnybar energi och energieffektivisering. Harmoniserade regler är viktiga för att EU ETS ska fungera så effektivt som möjligt och inte snedvrider konkurrensen på den inre marknaden.

EU:s system för handel med utsläppsrätter bygger på principen att prissätta utsläpp och att förorenaren betalar. Regeringen betonar vikten av auktionering av utsläppsrätter som den huvudsakliga tilldelningsprincipen inom EU:s handelssystem. Regeringen stödjer kommissionens förslag för att en fastställd andel av utsläppsrätterna ska auktioneras och anser att en så hög andel auktionering av utsläppsrätter som möjligt bör uppnås för att kunna genomföra principen om att förorenaren betalar.

Regeringen står bakom de slutsatser som antogs vid Europeiska rådet i oktober 2014 och som anger att fri tilldelning inte ska upphöra för de sektorer som löper avsevärd risk för koldioxidläckage, så länge motsvarande åtgärder inte vidtas i andra ekonomier. Regeringen anser dock att fri tilldelning måste begränsas och nuvarande kriterier för bedömning av avsevärd risk för koldioxidläckage bör ses över för att fokusera på de sektorer som är verkligt utsatta. Regeringen analyserar kommissionens nya förslag i detta avseende. Regeringen avser verka för att fri tilldelning till sektorer som inte bedöms löpa avsevärd risk för koldioxidläckage fasas ut.

Regeringen anser att riktmärken för fri tilldelning bör uppdateras för att spegla teknisk utveckling och att det är positivt att tilldelningen anpassas mer till faktiska produktionsnivåer. Regeringen analyserar hur reglerna för detta kan utformas.

Regeringen anser att icke-allokerade utsläppsrätter som placeras i marknadsstabilitetsreserven fortsatt ska undanhållas marknaden och inte användas till åtgärder efter 2020.

Regeringen anser att beaktandet av indirekta effekter bör göras så restriktivt och så likvärdigt som möjligt inom EU. Det ska inte heller ställas några krav på medlemsstaterna att kompensera sin industri.

Vidare anser regeringen att de mekanismer för solidaritet som skapades vid Europeiska rådet i oktober 2014 (moderniseringsfonden och möjligheten att ge fri tilldelning till elsektorn) inte ska kunna gå till investeringar i fossil energi utan måste inriktas på åtgärder för förnybar energi, energieffektivisering och elinfrastruktur. Investeringar i fossil energi kan skapa inlåsnings effekter och riskerar att göra det dyrare att uppnå EU:s långsiktiga klimatmål. Åtgärder för att stödja modernisering och omställning av fjärrvärmesektorn är särskilt angelägna.

Regeringen verkar för att innovationsfonden NER400 fortsatt ska kunna gå till utvecklingen av avancerade biobränslen.

Regeringen analyserar fortfarande kommissionens förslag angående delegerade- och genomförandeakter.

## 2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Mellan december 2014 och mars 2015 genomförde kommissionen en öppen konsultation inför en översyn av EU ETS. Syftet av den öppna konsultationen var att ta del av synpunkter från medlemsstaterna, näringslivet, forskningsinstitut, allmänheten m.m. om viktiga frågor kopplade till handelssystemets utformning. Några medlemsstater skickade in publika svar på den öppna konsultationen. Det fanns brett stöd bland medlemsstaterna för fortsatt gratis tilldelning till konkurrensutsatta sektorer för att minska risken för koldioxidläckage. Samtidigt poängterade vissa medlemsstater att det fanns en begränsad mängd av utsläppsrätter att tilldela gratis och tilldelningsregler måste utformas på ett sätt som ger stöd till de



verkligt utsatta sektorerna. Det råder delade meningar om kompensation för indirekta kostnader i form av högre elpriser. En medlemsstat menade att det nuvarande systemet bör bibehållas och medlemsstaterna får behålla rätten till att bestämma om de vill införa kompensation. En annan medlemsstat ansåg att kompensation för indirekta kostnader bör harmoniseras.

Angående moderniseringsfonden ansåg vissa medlemsstater att den Europeiska investeringsbanken (EIB) bör spela en stark roll i att välja projekt. Samtidigt bör fonden investera endast i koldioxidsnål teknik och inte i nya projekt för fossila bränslen. Andra medlemsstater menade istället att EIB bör samarbeta med medlemsstaterna för att granska potentiella projekts tekniska och ekonomiska aspekter. Däremot får medlemsstaterna bestämma vilka projekt de vill investera i och fonden bör inte heller utesluta investeringar i vissa energislag t.ex. fossila bränslen.

### 2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är inte kända.

### 2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget remissbehandlas för närvarande. En hearing med representanter från industrin, miljöorganisationer, myndigheter och forskningsinstitut anordnades den 26 augusti för att ta del av preliminära synpunkter på förslaget.

## 3 Förslagets förutsättningar

### 3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden för förslaget är artikel 192.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Beslut fattas av rådet med kvalificerad majoritet efter ordinarie lagstiftningsförfarande med Europaparlamentet enligt artikel 294 EUF-fördraget.

### 3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen noterar att förslag är en ändring av direktiv 2003/87/EG. I enlighet med subsidiaritetsprincipen kan målet med förslaget att ändra direktivet endast uppnås genom ett förslag av kommissionen på EU-nivå. Klimatförändringar är ett gränsöverskridande problem och åtgärder på EU-nivå är nödvändiga och mest effektiva. Kommissionen anser vidare att förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen eftersom det inte går längre än vad som behövs för att uppnå syftet att genomföra EU:s växthusgasutsläppsmål för 2030 på ett kostnadseffektivt sätt och samtidigt tillförsäkra inre marknadens funktion.

Regeringen delar kommissionens bedömning att förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

2014/15:FPM47

## 4 Övrigt

### 4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget kommer att förhandlas under det luxemburgska ordförandeskapet. Ordförandeskapet har meddelat att förhandlingar beräknas pågå under cirka 18 månader.

### 4.2 Fackuttryck/termer