



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

SKRIVELSE
2021-11-12

Ärendenummer
NV-00052-20

Analys av relationen mellan EU ETS och IED i styrning av industrins växthusgasutsläpp

- i ljuset av kommissionens Fit for 55-paket och
möjliga förslag till revideringar av IED

Delredovisning av Naturvårdsverkets regeringsuppdrag
Ökad klimatambition i EU till 2030

Naturvårdsverkets uppdrag

Naturvårdsverket har i uppdrag av regeringen att ta fram analyser kopplade till de ovan nämnda förslagen som kommissionen successivt kommer ta fram inom ramen för den gröna given. Uppdraget återfinns i 2020-års regleringsbrev och har följande formulering:

”Naturvårdsverket ska analysera förslag på åtgärder på EU-nivå från kommissionen samt andra relevanta förslag som möjliggör att EU når nettoll utsläpp av växthusgaser senast 2050 och skärpta åtaganden till 2030. I analysen ska Naturvårdsverket beakta förslagets samhällsekonomiska effektivitet och förenlighet med EU-fördragets principer. Delredovisningar ska ske löpande efter avstämning med Regeringskansliet (Miljödepartementet). Uppdraget ska slutredovisas i maj 2022.”

Denna skrivelse utgör den tionde delredovisningen i uppdraget. Analysernas inriktning i skrivelsen har beslutats om efter avstämning med Regeringskansliet (Miljödepartementet).

Regeringsuppdraget genomförs i form av ett projekt inom Naturvårdsverket. I projektgruppen för framtagandet av denna skrivelse har ingått Daniel Engström Stenson (projektledare och huvudansvarig för planering av analyserna), Roman Hackl, Terese Niklasson, Susana Municio, Olle Palmqvist, Linda Sjö och Åsa Weinholt.

Delredovisningen har beslutats av Avdelningschef Stefan Nyström

Innehåll

1. Sammanfattning	5
1.1. Ett borttagande av artikel 9.1 underlättar för Sverige och andra länder att beakta klimat vid tillståndsprövning.	5
1.2. Styrmedelsmixen riktad mot industrins växthusgasutsläpp föreslås genom Fit for 55 att skärpas och behovet av ytterligare styrning kan därför minska.	5
1.3. Utsläppseffekt på växthusgaser av att ta bort 9.1 och införa gränsvärden beror på övrig styrning men kan under vissa förutsättningar bidra till att sänka utsläppen hos efterslänrare eller sätta ytterligare press på blivande nollutsläppare	6
1.4. Krav på omprövning efterfrågades av klimaträttsutredningen och kan öka möjligheten att använda IED och miljöbalken för att nå klimatmål	7
1.5. Krav på omställningsplaner och omprövning kan få effekt på utsläpp men kan vara administrativt betungande	7
1.6. Förslaget om energieffektivisering som villkor för fri tilldelning av utsläppsrätter kompletterar ambitionen till energieffektivisering inom IED. ...	8
2. Inledning	9
3. Effekter av att ta bort artikel 9.1 i IED (Daniel, Åsa, Linda)	10
3.1. Artikel 9.1 och dubbelstyrning	10
3.2. Hur skulle gränsvärden och BAT-slutsatser för klimat kunna utformas? 11	
3.2.1. Industriutsläppsdirektivet och BAT-slutsatser	11
3.2.2. Hur skulle gränsvärde och BAT-slutsatser för klimat kunna utformas	13
3.3. Hur skulle ett borttagande av artikel 9.1 påverka utsläppen?.....	14
3.3.1. Förbränningsutsläpp på kort och lång sikt (EU-nivå).....	15
3.3.2. Processutsläpp på kort och lång sikt (EU-nivå)	17
3.3.3. Effekt på utsläpp på nationell nivå och möjlighet att säkerställa nationell måluppfyllelse	17
3.3.4. Möjlighet att med IED sätta gränsvärden för biogena utsläpp.....	18
3.4. Hur skulle ett borttagande av artikel 9.1 påverka EU ETS	18
3.5. Hur skulle ett borttagande av artikel 9.1 påverka möjligheterna att använda miljöbalken för att begränsa växthusgasutsläpp?	19
4. Effekter av krav på klimatomställningsplaner och obligatorisk översyn (Roman, Linda, Terese)	20
4.1. Sammanfattande bedömning av förslaget.	20
4.2. Tolkning av ett möjligt förslag	20
4.2.1. Jämförelse mot förslag i SOU 2021:21	24
4.3. Möjlig påverkan på andra rättsakter, särskilt EU ETS	25
4.4. Möjlig påverkan på omställningstakt	26

5. Reglering av effektiv energianvändning inom IED och förhållandet till EU ETS	27
5.1. Sammanfattning av Naturvårdsverkets bedömning	27
5.2. Beskrivning av hur IED reglerar effektiv energianvändning	27
5.2.1. Genomförandet av IED i Sverige med avseende på effektiv energianvändning	28
5.2.2. Föreslagna förändringar av IED som rör effektiv energianvändning	29
5.3. Beskrivning av EED-krav på energikartläggning och åtgärder.....	30
5.4. Beskrivning av KOM:s förslag att villkora fri tilldelning i EU ETS med energieffektivisering	31
5.5. Konflikter och synergier med de tre förslagen.....	31

1. Sammanfattning

Som del av EU:s gröna giv har kommissionen i sitt så kallade fit for 55-paket presenterat ett antal förslag som påverkar industrins utsläpp av växthusgaser. I början av 2022 väntas kommissionen också presentera ett förslag på revidering av industriutsläppsdirektivet, IED¹. En av delarna kommissionen ska se över är hur IED bättre kan bidra till att uppnå EU:s mål om klimatneutralitet.

Naturvårdsverket har som del av regeringsuppdraget Ökad klimatambition i EU till 2030 i denna skrivelse bland annat analyserat möjliga effekter på växthusgasutsläppen av olika förslag till revidering av IED. Vi har även analyserat hur förslaget om att villkora fri tilldelning inom EU ETS kopplar till IED: s ambition att öka energieffektiviseringen.

Då det ännu inte finns några konkreta förslag från kommissionen avseende översynen av IED har fokus legat på att föra fram principiella resonemang utifrån tänkbara förslag på revidering.

Vi har under arbetet gjort följande observationer:

1.1. Ett borttagande av artikel 9.1 underlättar för Sverige och andra länder att beakta klimat vid tillståndsprövning.

Vid ett borttagande av artikel 9.1 IED (och efterföljande borttagande av 16:2c § MB) skulle det i Sverige generellt sett bli tydligare vad som är möjligt att kräva och reglera inom tillståndsprövningen enligt miljöbalken vilket skulle underlätta om miljöbalken bedöms vara lämplig som styrmedel för att begränsa klimatpåverkan. Villkor som utformas som begränsningsvärden skapar generellt sett större flexibilitet och kostnadseffektivitet för verksamhetsutövare att välja vilka åtgärder som ska genomföras för att uppfylla villkoret jämfört med krav på särskild teknik.

1.2. Styrmedelsmixen riktad mot industrins växthusgasutsläpp föreslås genom Fit for 55 att skärpas och behovet av ytterligare styrning kan därför minska.

Industrins utsläpp av växthusgaser regleras sedan 2005 av taket i EU ETS. Utsläppen regleras på EU-nivå, inte på anläggningsnivå. Med det av kommissionen föreslagna målet för EU ETS till 2030 kommer utsläppen totalt i EU ETS minska med 61 procent jämfört med 2005. Skulle den årliga minskningstakten som föreslås till 2030 fortsätta även efter 2030 skulle den sista utsläppsrätten delas ut runt 2040 och i praktiken skulle det innebära ett förbud mot att släppa ut växthusgaser för anläggningar som omfattas av EU ETS. Även övrig styrning gentemot industrin föreslås att skärpas, exempelvis föreslås mer resurser till EU:s innovationsfond och så kallade klimatkontrakt som bidrar till att göra koldioxidfria produkter mer konkurrenskraftiga.² Naturvårdsverket har inom ramen för denna skrivelse inte beräknat utsläppseffekterna av kommissionens samlade förslag men bedömer att styrningen stärks och att det kommer få en betydande effekt på industrins utsläpp fram till 2030 och därefter. Även inom Sverige har styrningen mot industrins utsläpp stärkts.

Detta bidrar sammantaget till att EU:s mål och styrning framöver i större utsträckning kan komma att konvergera med Sveriges mål. Det innebär att

¹ (2010/75/EU)

² Se bl.a. COM(2021) 551 final Förslag på revideringar av EU ETS-direktivet och COM(2021) 564 final Förslag till förordning om inrättande av en mekanism för koldioxidjustering vid gränserna

behovet av gränsvärden kan komma att bli litet. Önskar man ändå använda gränsvärden ökar behovet av att tydliggöra i vilket syfte gränsvärden för växthusgasutsläpp ska införas. Naturvårdsverket önskar därför att framtida analyser kring IED:s eventuella bidrag till målet om klimatneutralitet tydligt belyser vilka hinder för omställningen som kommissionens föreslagna ändringar i IED, liksom andra styrmedel, syftar till att åtgärda och vad förslagen tillför nuvarande styrmedelsmix. Denna analys bör ske i ljuset av det föreslagna Fit for 55-paketet.

1.3. Utsläppseffekt på växthusgaser av att ta bort 9.1 och införa gränsvärden beror på övrig styrning men kan under vissa förutsättningar bidra till att sänka utsläppen hos eftersläntrare eller sätta ytterligare press på blivande nollutsläppare

Det är svårt att värdera utsläppseffekt av gränsvärden utan att veta vilken nivå de sätts på eller hur övrig styrning kommer att se ut. Generellt krävs att gränsvärdena sätts på en nivå som skapar utsläppsminskningar utöver vad som följer av övrig styrning för att de ska ge någon utsläppseffekt på enskilda anläggningar. Om föreslagna förändringar av EU ETS och övrig styrning införs är det troligt att reglering via IED får liten effekt på utsläppen hos de enskilda anläggningarna.

Vi identifierar emellertid två exempel där gränsvärden kan spela en roll för utsläppsminskningar även i ett läge där EU ETS skärps.

Det ena exemplet är en äldre anläggning med höga utsläpp som trots höga utsläppsrättspriser fortsätter producera med höga utsläpp, exempelvis därför att anläggningen är avbetalad och att det fortsatt blir billigare att köra anläggningen än att investera i annan teknik. I ett sådant fall skulle ett gränsvärde förmodligen tvinga anläggningen att minska utsläppen eller att stänga ned. Denna effekt skulle förmodligen ske i närtid men ha liten effekt på takten mot nollutsläpp.

Det andra exemplet är om det på längre sikt sätts teknikkraV och gränsvärden för processutsläpp som i praktiken innebär krav på nollutsläpp. Skulle övrig styrning inte leda till den nödvändiga omställningen av industrin skulle teknikkraV och gränsvärdena i ett sådant fall kunna bli styrande. Vi har inte bedömt sannolikheten att i en förhandling om BAT-slutsatser nå sådana nivåer.

Utsläppseffekten på EU-nivå bestäms av det gemensamma taket inom EU ETS och det har förts flera diskussioner om effekten av kompletterande styrning i sektorer som omfattas av EU ETS, i diskussioner kring den så kallade vattensängseffekten³. Detta är också något som klimaträttsutredningen belyser. Vi för i denna analys inga ytterligare diskussioner om vattensängseffekten utan fokuserar på vilka effekter revideringar i IED kan få på utsläppen från berörda anläggningar och sektorer.

Naturvårdsverket har vid flera tidigare tillfällen konstaterat att en kombination av styrmedel är nödvändig för att stödja omställningen vilket har visat sig i flera sektorer som omfattas av EU ETS, exempelvis elproduktion där kompletterande styrning varit avgörande. Varje styrmedel behöver emellertid fylla ett tydligt

³ Vattensängseffekten: Uttrycket används för att beskriva påverkan av andra styrmedel på utsläppen som ligger inom EU ETS. Alla anläggningars utsläpp inom EU ETS ingår i ett gemensamt, stadigt minskande utsläppstak. Om utsläppen som ingår i EU ETS minskar pga. annan styrning än utsläppsrättspriset leder detta till ökade utsläpp hos andra EU ETS anläggningar. Införandet av MSR har minskat denna effekt i fall där det finns ett stort överskott av utsläppsrätter, då utsläppsminskningar leder till ytterligare överskott som överförs till MSR

syfte och bidra till olika delar i omställningen. Därför bör särskilt beaktas vilket bidrag i styrmedelsmixen en eventuell utökad användning av gränsvärden utgör. Tänkbara bidrag kan vara att bidra till en form av säkerhetsnät om övrig styrning visar sig otillräcklig samt bidra till tydliggörande av de långsiktiga målen.

1.4. Krav på omprövning efterfrågades av klimaträttsutredningen och kan öka möjligheten att använda IED och miljöbalken för att nå klimatmål

Klimaträttsutredningen konstaterar att en merpart av utsläppen av växthusgaser sker vid anläggningar som idag har tillstånd och att omprövning av tillstånd är nödvändigt för att miljöbalkens regler ska kunna användas för att begränsa dessa verksamheters klimatpåverkan.⁴

Att i enlighet med ett möjligt förslag från kommissionen ompröva alla tillstånd kan, med hänsyn till att omprövningar i nuläget inte sker i den utsträckning som avsetts, bidra till att miljöbalken och däribland EU-rättsliga krav under bl.a. IED får effekt på möjligheterna att nå Sveriges nationella klimatmål. Vilken effekt det kan få på utsläppsminskning beror bland annat på vilka krav som kan ställas utifrån miljöbalken och behöver analyseras vidare när utifrån det förslag kommissionen eventuellt lägger på bordet. Om EU väljer en sådan väg behöver de svenska reglerna för omprövning ses över, exempelvis inom ramen för Miljöbalksutredningen som ska se över miljöbalkens regler för omprövning.

1.5. Krav på omställningsplaner och omprövning kan få effekt på utsläpp men kan vara administrativt betungande

Klimaträttsutredningen bedömde i sin utredning ett förslag om klimatomställningsplaner men valde att inte gå vidare med förslaget. Det är sannolikt att deras bedömning av konsekvenserna av förslaget i stort är relevant även för förslaget för IED, nämligen att ökad kontroll för det allmänna över de stora punktutsläppen av växthusgaser kan öka förutsättningarna att nå målet om nettonollutsläpp av växthusgaser men medför samtidigt väsentligt ökad administrativ börda för verksamhetsutövare, tillsynsmyndigheter, prövningsmyndigheter samt parts- och remissmyndigheter. Det kan också leda till försämrad förutsägbarhet för verksamhetsutövarna. Eftersom EU:s klimatmål är ett nettonollmål där det enligt kommissionens scenarier kan tillåtas upp mot 500 miljoner ton utsläpp av växthusgaser som kompenseras av upptag finns det svårigheter med att översätta målet till krav för enskilda anläggningar. Det blir då oklart vad som skulle gälla om en anläggning inte föreslår åtgärder som innebär att de når noll utsläpp till 2050.

Klimatomställningsplaner hos verksamheter som omfattas av EU ETS är något som sannolikt redan idag efterfrågas av bland annat investerare och som borde tas fram av samtliga verksamhetsutövare, medvetna om att de inom 20-30 år ska reducera sina utsläpp med 90-100 procent. Att ställa krav på sådana omställningsplaner kan utgöra ett bidrag som komplement till EU ETS och annan styrning.

När omställningsplanerna blir del av villkoren för tillstånd, kan det medföra att åtgärder genomförs även om de för stunden inte är lönsamma, exempelvis till följd av att ett utsläppspris är lägre än beräknat. Omprövning kan således ses som ett säkerhetsnät, om övrig styrning inte medför nödvändiga minskningar. Dessutom kan omställningsplanerna hjälpa företag att i tid identifiera åtgärder

⁴ Klimaträttsutredningens delbetänkande En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden, SOU 2021:21, s. 179.

som reducerar utsläppen. Denna effekt uppstår främst om taket i EU ETS inte sätts i linje med EU:s mål klimatneutralitet.

1.6. Förslaget om energieffektivisering som villkor för fri tilldelning av utsläppsrätter kompletterar ambitionen till energieffektivisering inom IED.

Kommissionen har i förslaget till revidering av utsläppshandelsdirektivet föreslagit att 25 procent av verksamheters fria tilldelning av utsläppsrätter ska villkoras med att genomföra energieffektiviseringsåtgärder angivna i energieffektiviseringsdirektivets (EED) kartläggning.

Naturvårdsverket bedömer att IED och EU ETS med de föreslagna ändringarna kompletterar varandra i fråga om energieffektivisering, snarare än ger upphov till konflikter och ineffektiv dubbelreglering. Det bör särskilt påminnas om att det föreslagna tilldelningsvillkoret i EU ETS till sin natur är tillfälligt, eftersom den fria tilldelningen ska fasas ut, medan IED ger möjlighet till en mer långsiktig styrning.

Vi bedömer att det inte kommer sätta företag i en sämre sits om de skulle få krav på energieffektiviseringsåtgärder inom ramen för IED parallellt med att ETS också styr mot sådana åtgärder.

Eftersom regelverken delvis skulle överlappa är det viktigt att det kan beaktas i tillämpningen för att undvika ineffektivitet. Exempelvis är det viktigt att säkerställa att företagets framtagandet av energikartläggningar enligt EED – som tilldelningsvillkoret i EU ETS utgår ifrån – respektive energihushållningsplaner och andra energihushållningsåtgärder enligt miljöbalken kan ske på ett integrerat sätt, inte som två helt separata och oberoende aktiviteter.

2. Inledning

Industriutsläppsdirektivet IED har varit och är en central del i att förebygga och begränsa industrins utsläpp till luft, vatten och mark samt för avfallshantering, energieffektivitet och förebyggande av olyckor. Utsläppshandeln EU ETS är ett centralt styrmedel för att minska utsläppen av växthusgaser från industrin samt kraft- och värmeproduktion. Genom åren har dessa två direktiv styrt olika utsläpp och genom artikel 9.1 i IED har det uttryckligen tydliggjorts att IED inte ska omfatta gränsvärden för direkta utsläpp av de växthusgaser och verksamheter som ingår i EU ETS.

Kommissionen har genom sitt förslag till lagstiftningspaket (fit for 55) föreslagit flera ändringar som kommer att påverka utsläppen från industrin. Den tydligaste är skärpningen av EU ETS som medför att utsläppen från sektorn ska minska med 61% fram till 2030 jämfört med 2005 års nivåer. Den föreslagna årliga minskningstakten om 4,2% skulle om den fortsätter även efter 2030 leda till att den sista utsläppsrätten delas ut runt 2040, vilket i praktiken skulle innebära ett förbud mot att släppa ut koldioxid.⁵ Även ändringar i regler för fri tilldelning, ett förslag om gränsjusteringsmekanism för vissa industrisektorer, ändringar i förnybarhetsdirektivet, ecodesigndirektivet, vätgas- och industristrategier, ökade summor för investeringar genom bland annat innovationsfonden och så kallade klimatkontrakt med mera syftar till att påskynda omställningen av EU:s industri. En sådan omställning är en förutsättning för att EU 2050 ska vara klimatneutralt, vilket Europeiska rådet ställt sig bakom och som finns inskrivet i EU:s klimatlag. Enligt scenarierna i kommissionens långsiktiga klimatstrategi *En ren jord åt alla* behöver industrin fram till 2050 minska sina utsläpp med 90-95% för att EU ska kunna nå målet⁶

Som ett led i att anpassa lagstiftningen till de skärpta klimatmålen förväntas också kommissionen under första halvåret 2022 lägga ett förslag på bordet om hur industriutsläppsdirektivet IED kan bidra till att uppnå klimatmålen.

Naturvårdsverket har som del av regeringsuppdraget *Ökad klimatambition i EU till 2030* i denna skrivelse bland annat analyserat möjliga effekter på växthusgasutsläppen av olika förslag till revidering av IED. Vi har även analyserat hur förslaget om att villkora fri tilldelning inom EU ETS kopplar till IED:s ambition att öka energieffektiviseringen. Det finns möjliga förslag som vi inte analyserat inom ramen för denna uppgift, exempelvis förslag som avser att stödja innovation och kommande genombrottstekniker.

Kommissionen har i förberedelsearbetet med att ta fram ett förslag till revidering i kontakter med berörda aktörer, bland annat vid workshops och allmänna konsultationer, lagt fram olika alternativ som kommissionen beaktar i sitt arbete. Dessa alternativ har Naturvårdsverket i texten nedan kallat ”möjliga förslag” alternativ ”tänkbara förslag”. Då det ännu inte ligger några förslag från kommissionen på bordet har fokus legat på att utifrån de möjliga förslagen föra fram principiella resonemang om samspelet mellan IED och EU ETS.

⁵ Huruvida den årliga minskningstakten består även efter 2030 är svårt att spekulera om, inte minst givet att kommissionen indikerat att större förändringar av EU:s klimatramverk kan föreslås för perioden efter 2030. Här beskrivs dock vad som skulle gälla om FF55 antas och fram till att annat beslutas.

⁶ En ren jord åt alla. COM(2018) 773 final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0773&from=EN>

Då förslagen från kommissionen ännu inte ligger på bordet har fokus legat på att föra fram principiella resonemang utifrån tänkbara förslag på revidering.

3. Effekter av att ta bort artikel 9.1 i IED (Daniel, Åsa, Linda)

Hur ett borttagande av alt. sunset date för art. 9.1 som innebär ett förbud mot att föreskriva gränsvärden för utsläpp av växthusgaser för anläggningar som omfattas av EU ETS skulle påverka utsläppen av växthusgaser i EU och Sveriges klimatmål till 2045 samt handeln med utsläppsrätter.

Sammanfattande bedömning

Vid ett borttagande av artikel 9.1 IED (och efterföljande borttagande av 16:2c § MB) skulle det i Sverige generellt sett bli tydligare vad som är möjligt att kräva och reglera inom tillståndsprövningen enligt miljöbalken vilket skulle underlätta om miljöbalken bedöms vara lämplig att användas för att reglera växthusgasutsläpp.

Det är svårt att värdera utsläppseffekt av gränsvärden utan att veta vilken nivå de sätts på eller hur övrig styrning kommer att se ut. Generellt krävs att gränsvärdena sätts på en nivå som skapar utsläppsminskningar utöver vad som sker av övrig styrning för att de ska ge någon utsläppseffekt på enskilda anläggningar. Om de i paketet Fit for 55 föreslagna förändringar av EU ETS och övrig styrning införs är det troligt att reglering via IED får liten effekt på utsläppen. Möjlig effekt på utsläpp kan uppstå när krav på förbränningsutsläpp når anläggningar som inte påverkas att minska sina utsläpp av prissignalen från EU ETS, eller i ett senare skede om det vore möjligt att sätta gränsvärden på en nivå som i praktiken medför krav på byte av teknik eller ny anläggning.

3.1. Artikel 9.1 och dubbelstyrning

Ett av flera tänkbara förslag från kommissionen är att ta bort artikel 9.1 i IED. Artikel 9.1 i industriutsläppsdirektivet (IED) anger att tillstånd för verksamheter som ingår i EU:s handelssystem (EU ETS) inte ska omfatta gränsvärden för direkta utsläpp av de växthusgaser som ingår i utsläppshandelssystemet. Enligt skäl 9 i IED är syftet med artikel 9.1 att undvika dubbelreglering.⁷ Att ta bort artikel 9.1, antingen i samband med revideringen av IED eller att vid revideringen besluta om att artikeln ska tas bort exempelvis 2035 är förslag som skulle möjliggöra att använda IED för att begränsa verksamheters utsläpp.

Om flera styrmedel utnyttjas för att hantera samma marknadsmisslyckande kan det vara ineffektivt och kostnaderna för att administrera politiken kan dessutom bli onödigt höga. Därför har en devis om ett mål – ett medel ibland använts som argumentation mot att använda flera styrmedel. Det råder emellertid en allt större samsyn om att det krävs en kombination av styrmedel för att nå klimatneutralitet. Däremot är det fortsatt viktigt att analysera vilken typ av kombination som gynnar och effektiviserar omställningen⁸

En framgångsrik styrmedelsmix kan hantera de olika hinder och marknadsmisslyckanden som försvårar en omställning. Klimatförändringarna behöver till exempel både styrmedel som minskar utsläppen och som stimulerar kunskapsutbyggnad och teknikutveckling. Styrmedel som riktar sig mot växthusgasutsläppen kan exempelvis ge incitament till teknikutveckling men

⁷ [Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp \(samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar\)](#)

⁸ Se bl.a. Söderholm (2012) Ett mål flera medel. Naturvårdsverket rapport 6491 2012

inte tillräckliga incitament för att enskilda aktörer ska vilja investera i teknisk utveckling. Om styrmedel riktas mot olika marknadsmisslyckanden kan de samverka och synergier uppstå.

Det finns idag en rad styrmedel som syftar till att ställa om industrin i EU. EU ETS syftar dels till att begränsa den totala mängden utsläpp, dels till att prissätta utsläppen för att skapa incitament att ställa om. Därutöver finns olika former av stöd till forskning, utveckling och demonstration av ny teknik (exempelvis genom forskningsprogram Horizon, Innovationsfonden med mera). EU ETS och gränsvärden via IED syftar båda till att begränsa utsläppen, dvs. de riktar sig mot samma marknadsmisslyckande. Skillnaden är att gränsvärden blir mer specifika genom att de kan avgränsas till särskilda sektorer inom EU ETS, inom länder, men framför allt kan de begränsa utsläppen från enskilda anläggningar. Ett fundament i utsläppshandeln är att det ska vara upp till marknaden att hitta de billigaste utsläppen bland de anläggningar som omfattas. Det spelar således ingen roll vilken anläggning som minskar sina utsläpp så länge de totala utsläppen ligger under handelssystemets tak. Vid användning av gränsvärden ställs krav på att samtliga anläggningar håller sina utsläpp under en viss nivå. Båda styrmedlen skapar incitament att minska utsläppen och medför också kostnader för verksamhetsutövarna. I ett utsläppshandelssystem behöver verksamhetsutövarna betala för sina utsläpp (i vissa fall bara dem de inte får fri tilldelning för), vid en reglering via gränsvärden är det gratis att släppa ut upp till en viss nivå, vilket inte skapar några incitament att minska utsläppen ytterligare.

Kostnaden för att ställa om en sektor där anläggningar omfattas av både gränsvärden och EU ETS kommer generellt vara något högre än om en sektor enbart ska efterleva en av styrmedelsformerna. Om gränsvärdet är det dominerande styrmedlet som sätter gränsvärden för CO₂-utsläpp innebär det fortfarande att ett företag behöver betala för sina utsläpp via EU ETS, trots att ett reglerande gränsvärde kan sätta en gräns för utsläppsnivån. Om det istället är EU ETS som styr CO₂-utsläppen kan regleringen via IED leda till något högre kostnader för administration, tillståndprocesser och tillsyn. Bedömningen är dock att dessa inte är alltför höga då det t.ex. redan finns krav på att växthusgasutsläpp ska redovisas.

Det finns en risk för att styrning via gränsvärden ger lägre kostnadseffektivitet än vad som hade blivit fallet om enbart EU ETS hade stärkts. Styrning som stimulerar innovation och teknikutveckling skulle i ett sådant fall kunna sänka kostnaderna och bidra till stärkt konkurrenskraft.

3.2. Hur skulle gränsvärden och BAT-slutsatser för klimat kunna utformas?

3.2.1. Industriutsläppsdirektivet och BAT-slutsatser

Industriutsläppsdirektivet 2010/75/EU (IED) syftar till att uppnå en hög skyddsnivå för människors hälsa och miljö genom att minska och om möjligt eliminera föroreningar från industriella verksamheter, bl.a. genom tillämpningen av bästa tillgängliga teknik (BAT, Best Available Technique). IED är ett minimidirektiv, vilket innebär att medlemsländerna har rätt att behålla eller införa strängare, men inte mildare, krav än de som följer av direktivet. Verksamheter som anges i bilaga I till direktivet får endast bedrivas med tillstånd och ett sådant tillstånd ska innehålla villkor som fastställts i enlighet med principerna och bestämmelserna i IED. Direktivet bygger på ett integrerat synsätt, vilket betyder att alla miljöaspekter bedöms i ett sammanhang för att skydda miljön som helhet och undvika att föroreningar till exempel överförs

mellan luft, vatten och mark. Industriutsläppsdirektivet är ett minimidirektiv och medlemsstaterna har därför möjlighet att ställa mer långtgående krav.

Av art. 11 och 14 IED följer att medlemsstaterna ska se till att tillstånd omfattar åtgärder som behövs för att anläggningarna ska drivas enligt principerna om att a) alla lämpliga förebyggande åtgärder vidtas för att undvika föroreningar, b) bästa tillgängliga teknik används, c) ingen betydande förorening förorsakas och f) energianvändningen är effektiv. IED ställer således krav på att alla verksamhetsutövare ska använda bästa tillgängliga teknik. Det innebär att den etablerade teknik som är mest effektiv för att uppnå en hög skyddsnivå för miljön som helhet och som kan tillämpas inom den berörda industrisektorn på ett ekonomiskt och tekniskt genomförbart sätt med beaktande av kostnader och nytta ska användas. Det kan även avse hur en anläggning utformas, uppförs, underhålls, drivs och avvecklas. Tekniken ska på ett rimligt sätt vara tillgänglig för verksamhetsutövarna. IED förutsätter att det ska fastställas gränsvärden för utsläpp som bygger på bästa tillgängliga teknik, utan att användning av en specifik teknik eller teknologi föreskrivs. Det anges att gränsvärden ska föreskrivas för vissa angivna ämnen i bilaga II och för andra förorenande ämnen som den berörda anläggningen kan antas släppa ut i betydande mängder, med beaktande av ämnenas beskaffenhet och förmåga att överföra föroreningar från ett medium till ett annat (art. 14.1 och 2 samt art. 15.2 IED).

Under IED tas BAT-referensdokument (BREF-dokument) med BAT-slutsatser fram för tolkningen av vad som är bästa tillgängliga teknik och vilken miljöprestanda som kan uppnås om sådan teknik tillämpas. En verksamhetsutövare kan använda andra tekniker än de som anges i BAT-slutsatserna förutsatt att de ger samma miljöprestanda. BAT-slutsatser ska följas inom fyra år efter att BAT-slutsatser som omfattar den huvudsakliga verksamheten på anläggningen publicerats. Det ska enligt art. 21 IED säkerställas genom att tillstånd omprövas och villkor sätts med BAT-slutsatserna som referens. De miljöprestandanivåer som utgör utsläppsnivåer (BAT Associated Emission Levels, BAT-AEL) har i direktivet fått en särställning genom att det krävs att medlemsstaterna fastställer begränsningsvärden i tillstånd som inte får medge högre utsläpp än sådana utsläppsnivåer, med mindre än att det medges en dispens. Möjligheten till dispens enligt art. 15.4 IED innebär att det i specifika fall får fastställas mindre stränga gränsvärden endast om skulle leda till oproportionerligt höga kostnader jämfört med miljövinster att uppnå sådana BAT-AEL. BAT-AEL anges vanligtvis som ett intervall, där det högsta värdet i intervallet är bindande. Målsättningen har varit att BREF-dokument och BAT-slutsatser ska uppdateras minst vart åttonde år (skäl 13 till IED. I praktiken har nya BREF-dokument under IED publicerats med 10 till 15 års mellanrum efter första publiceringen, som skedde under det tidigare IPPC-direktivet⁹.

Utsläppsnivåer för utsläpp till luft sätts normalt sett per processenhet, dvs. per panna, ugn eller liknande. Vanligtvis som halt, mg/Nm³, ofta dygnsmedelvärden men årsmedelvärden förekommer. Det finns även enstaka produktionsrelaterade utsläppsnivåer, dvs. utsläpp per ton produkt.

Sverige har genomfört IED genom bestämmelser i miljöbalken och förordningar under miljöbalken, bl.a. i industriutsläppsförordningen (2013:251), IUF.

⁹ Rådets direktiv 96/61/EG om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar.

Generella krav i IED på tillståndsprövning genomförs genom miljöbalkens regler om prövning. Sverige har inte använt sig av direktivets huvudspår för genomförande av BAT-slutsatser, vilket är att det ska ske med en omprövning av tillståndet inom fyra år från det att BAT-slutsatser publiceras. Istället genomförs BAT-slutsatser genom generella föreskrifter i IUF. Utsläppsnivåer i BAT-slutsatser blir enligt förordningen bindande begränsningsvärden från och med fyra år efter publicering (1 kap. 8 § IUF). Andra försiktighetsmått i BAT-slutsatserna ska det tas hänsyn till när det bedöms om en verksamhet lever upp till kraven i 2 kap. 3 § miljöbalken (1 kap. 10 § IUF). I tillståndsprövning ska BAT-slutsatser användas som referens vid sättande av villkor (1 kap. 13 § IUF). Tillståndsprövning enligt miljöbalken krävs vid etablering och utökning av tillståndspliktig verksamhet och kan också krävas vid ändring av verksamhet. Tillståndsprövning kan även aktualiseras genom omprövning på myndigheters initiativ enligt regler i 24 kap. miljöbalken.

De generella kraven i IED på tillståndsprövning genomförs genom miljöbalkens regler om prövning. Sverige har t.ex. använt sig av möjligheten att ha längre gående krav än direktivet genom att i 2 kap. 3 § miljöbalken föreskriva att bästa möjliga teknik ska användas som ska innebära en striktare kravnivå än bästa tillgängliga teknik. Samtidigt ska alltid en rimlighetsavvägning göras enligt 2 kap. 7 § miljöbalken vilket säkerställer att det inte ställs orimliga krav.

3.2.2. Hur skulle gränsvärde och BAT-slutsatser för klimat kunna utformas
Informationen om vad kommissionen kan komma att föreslå avseende gränsvärden och BAT-slutsatser är knapphändig. I underlaget inför kommissionens workshop för intressenter den 7 juli 2021, där aktuella förslag inom den pågående konsekvensutredningen presenterades, återfanns förslaget att ta bort art. 9.1, antingen direkt eller från och med 2035, i både *policy option 3* (More ambitious approach for how the IED promotes a transition to safer chemicals, resource efficiency and the circular economy.) och *policy option 4* (A more central and authoritative role in industrial decarbonization).¹⁰

Om art. 9.1 tas bort gäller de generella kraven i IED på att tillstånd ska säkerställa att anläggningar bedrivs enligt principerna om bl.a. energieffektivitet, att undvika föroreningar och att bästa tillgängliga teknik ska användas utan begränsningar för växthusgasutsläpp. Det skulle innebära att det blir möjligt för medlemsstater att reglera växthusgasutsläpp i tillståndsprövningar även för anläggningar som omfattas av EU ETS. Eftersom de generella kraven i IED på att bl.a. använda bästa tillgängliga teknik inte innehåller specifika krav och direktivet är ett minimidirektiv är det svårt att veta hur det skulle tillämpas vid tillståndsprövning i olika medlemsstater. Tillståndsprövning sker vid etablering av ny verksamhet, ändring av verksamhet eller omprövning. Det kan ta tid innan tillståndsprövning aktualiseras för enskilda anläggningar och det innebär att det tar viss tid innan ändringar av IED får effekt för enskilda anläggningar.

Om det i BAT-slutsatser skulle tas fram utsläppsnivåer för växthusgasutsläpp och de reglerades på motsvarande sätt som andra utsläppsnivåer i IED, skulle det innebära att medlemsstater måste säkerställa att begränsningsvärden föreskrivs i tillstånd som inte medger högre utsläpp.

¹⁰ IED Impact Assessment, Assessment of options for the revision of the Industrial Emissions Directive, Background Paper, Final Stakeholder Workshop 7 juli 2021.

Att ta fram BAT-slutsatser är i nuläget en process som tar tid och som sker med utgångspunkt i den teknik som finns vid ett givet tillfälle inom en aktuell bransch. Det är visserligen tänkbart att BREF-revideringsprocessen under ett reviderat direktiv snabbats på och/eller fokuserats på enbart frågor som bedöms angelägna. Det skulle kunna leda till snabbare genomslag, även om ledtiderna troligen skulle fortsatt vara ganska långa.

En skillnad med BAT-slutsatser för att reglera växthusgaser jämfört med många andra utsläpp är att kostnaderna för att efterleva strängare gränsvärden kan bli högre än vad BAT-slutsatser inom IED hittills medfört. Gränsvärden som skulle medföra krav på att byta exempelvis en oljepanna mot biobränslebaserad panna skulle medföra höga kostnader, likaså kostnader för att byta processteknik. Jämfört med att förbättra reningsteknik för andra luftutsläpp är det kostnader som sannolikt är mångdubbelt högre.

I eventuella framtida försök att definiera BAT för förbränning kan diskussioner kopplat kring livscykelperspektiv på bränslet väntas. Exempel på hypotetiska sätt att definiera BAT för förbränning är:

- energitillförsel genom elektricitet istället för förbränning
- energitillförsel genom fossilfri elektricitet istället för förbränning
- energitillförsel genom förnybar elektricitet istället för förbränning (vilket exempelvis mött tydligt motstånd vid framtagande av BAT-slutsatser för järnmetallbearbetning i dec-20, FMP BREF)
- krav på biobränsle till förbränning skulle väcka frågor om vilket typ av biobränsle som är tillåtet

3.3. Hur skulle ett borttagande av artikel 9.1 påverka utsläppen?

Analysen nedan utgår från ett scenario där artikel 9.1 tas bort samtidigt som övrig styrning utvecklas i linjen med kommissionens förslag i Fit for 55-paketet. Vi har inte analyserat scenarier där reglering genom IED ersätter befintlig eller föreslagen styrning, exempelvis EU ETS.

Hur ett borttagande av artikel 9.1 kommer att påverka utsläppen jämfört med ett scenario där artikel 9.1 består är osäkert, av flera skäl. Dels är det oklart hur IED kommer att styra växthusgasutsläppen om 9.1. tas bort, dels är det osäkert vilken effekt övrig styrning som föreslås i kommissionens lagstiftningspaket kommer att ha på industrins utsläpp. För analysens skull antar vi att ett borttagande av artikel 9.1 medför att det även kommer tas fram BAT-slutsatser med beskrivningar av BAT för att minska växthusgasutsläpp tillsammans med utsläppsnivåer som för branschen blir bindande fyra år efter att de beslutas om. Som nämnts ovan tar det ofta, åtminstone i nuläget, flera år att ta fram BREF-dokument och besluta om BAT-slutsatser.

Det är även osäkert vilken effekt utöver övrig styrning som IED skulle få. Kommissionen beräknar i sitt policy-scenario MIX som utgör grunden för de lagda förslagen i Fit For 55-paketet att utsläppen från industrin minskar med 26 procent under perioden 2020-2030, där den stora minskningen bedöms ske efter 2025 och framför allt genom minskade förbränningsutsläpp. Jämfört med referensscenariot från kommissionen innebär policyscenario MIX en dubblerad minskning under 2020-talet.¹¹

¹¹ [KOM konsekvensanalys EU ETS](#) COM(2021) 551 final och [Policy scenarios for delivering the European Green Deal | Energy \(europa.eu\)](#) Policyscenario MIX

Industrins växthusgasutsläpp kan delas in i två delar, förbränningsutsläpp och processutsläpp. Minskningarna av växthusgasutsläpp sedan 1990 har framför allt skett genom att förbränningsutsläppen minskat tack vare effektiviseringar och bränslebyten. Processutsläppen har inte minskat nämnvärt och här krävs ofta ny teknik eller att utsläppen fångas in med hjälp CCS-teknik. Både ny teknik och CCS kräver stora investeringar men är nödvändiga för att industrins utsläpp till 2050 ska minska med de 90-95% som enligt kommissionens scenarier från den långsiktiga klimatstrategin *En ren jord åt alla* krävs för att EU ska vara klimatneutralt 2050.¹²

Utsläppseffekten på EU-nivå bestäms av det gemensamma taket inom EU ETS och det har förts flera diskussioner om effekten av kompletterande styrning i sektorer som omfattas av EU ETS, i diskussioner kring den så kallade vattensängseffekten¹³. Detta är också något som klimaträttsutredningen belyser. Vi för i denna analys inga ytterligare diskussioner om vattensängseffekten.

Naturvårdsverket har vid flera tidigare tillfällen konstaterat att vattensängseffekten kan uppstå under vissa förutsättningar men att en kombination av styrmedel är nödvändig för att stödja omställningen vilket har visat sig i flera sektorer som omfattas av EU ETS, exempelvis elproduktion där kompletterande styrning varit avgörande.¹⁴ Därför bör bidraget till omställning och hur ett styrmedel bidrar till en effektiv styrmedelsmix beaktas.

3.3.1. Förbränningsutsläpp på kort och lång sikt (EU-nivå)

Om IED skulle fungera för växthusgasutsläpp som det gör för andra typer av utsläpp, skulle medlemsstater fastställa gränsvärden för varje enskild anläggning som säkerställer att utsläppen inte överstiger en angiven utsläppsnivå i BAT-slutsatser. Varje medlemsland har möjlighet att sätta gränsvärden som är lägre (skarpare) än BAT-AEL men inte högre, om inte en dispens medges. Hur stor effekten på utsläppen skulle bli kommer att bero av en rad faktorer, särskilt relationen mellan gränsvärden och EU ETS.

Ur ett teoretiskt perspektiv kommer det, i varje situation att antingen vara kraven från IED eller utsläppsrättspriset (nuvarande men än mer viktigt förväntningar om framtida prisnivåer) som avgör hur långtgående åtgärder ett företag kommer att vidta för att efterleva villkoren i tillståndet och samtidigt minimera kostnaderna.

I praktiken blir det en fråga om ifall gränsvärdena sätts på en nivå som kräver åtgärder som har en högre åtgärds kostnad än de priser på utsläppsrätter i EU ETS som företagen grundar sina investeringskalkyler på. Som beskrivits ovan beräknas utsläppen från industrin minska med 26% procent under perioden 2020-2030, då utsläppen totalt i EU ETS ska minska med 61 procent jämfört

¹² En ren jord åt alla. COM(2018) 773 final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0773&from=EN>

¹³ Vattensängseffekten: Uttrycket används för att beskriva påverkan av andra styrmedel på utsläppen som ligger inom EU ETS. Alla anläggningars utsläpp inom EU ETS ingår i ett gemensamt, stadigt minskande utsläppstak. Om utsläppen som ingår i EU ETS minskar pga. annan styrning än utsläppsrättspriset leder detta till ökade utsläpp hos andra EU ETS anläggningar. Införandet av MSR har minskat denna effekt i fall där det finns ett stort överskott av utsläppsrätter, då utsläppsminskningar leder till ytterligare överskott som överförs till MSR

¹⁴ Läs exempelvis Underlag till klimatpolitisk handlingsplan (2019) [Underlag till regeringens klimatpolitiska handlingsplan](https://naturvardsverket.se/underlag-tiltill-regeringens-klimatpolitiska-handlingsplan) (naturvardsverket.se)

med 2005. Lejonparten av dessa minskningar sker från industrins förbränningsutsläpp, och beräknas ske tack vare kombinationen av styrmedel på EU-nivå inklusive ett utsläppsriktpris på mellan 45 och 70 Euro. Om företagen genomför större investeringar under perioden kan de dessutom komma att ta hänsyn till uppskattningar om ytterligare högre priser på sikt.

I vissa fall kan gränsvärden skarpa nog för att ha en effekt på utsläppen innebära att helt nya anläggningar behöver byggas, vilket vore en stor skillnad mot hur BAT-AEL fungerar idag, och möjligheten att beslut om sådana gränsvärden kan diskuteras.

Sätts gränsvärden på en nivå som ger utsläppsminskningar utöver detta får borttagandet av artikel 9.1 effekt på utsläppen, åtminstone på enskilda anläggningar eller i enskilda länder. Gränsvärden skulle också kunna få effekt om utsläppsriktpriserna sjunker så att tidigare lönsamma utsläppsminskande åtgärder blir olönsamma. En sådan prissänkning kan följa på en konjunkturedgång eller av att utsläppen på grund av snabbare utveckling och spridning än beräknat minskar snabbare än utsläppstaket. Med nuvarande utformning av marknadsstabilitetsreserven MSR förväntas emellertid priseffekterna i båda fall dämpas.

Det kan även finnas fall där gränsvärden ger åtgärdskostnader som motsvarar utsläppsriktpriset men ändå får utsläppseffekter på enskilda anläggningar. Det kan t.ex. finnas företag som bedömer att det är värt att betala ett högre utsläppspris pga. vissa beteenderelaterade faktorer, för att kunna hålla produktionen i en sedan länge avbetalad anläggning i gång, eller att kostnaden för utsläppsriktpriser utgör en så liten del av företagets omsättning att investeringsmedel bedöms göra mer nytta i andra delar av verksamheten. Sådana aktörer svarar eventuellt inte på EU ETS prissignal som förväntat men skulle tvingas vidta åtgärder om gränsvärden för koldioxidutsläpp infördes. Det skulle medföra att dessa, förmodligen bland EU:s mest utsläppsintensiva anläggningar, skulle minska sina utsläpp.

Effekten på utsläppen totalt i EU är i båda dessa fall mer osäker, men finns sannolikt som en följd av att marknadsstabilitetsreserven med tillhörande annullering fångar upp eventuellt överskott. Därtill är det inte oväsentligt att en minskning av utsläpp sker tidigare än den annars gjort vilket bidrar till kumulativa utsläpp. Sätts gränsvärden däremot på en nivå som är högre (mildare) än de utsläppsminskningar som sker till följd av nuvarande reglering, blir utsläppseffekten i teorin noll.

Att spekulera om ambitionsnivåer vid BAT-AEL för klimat är svårt, inte minst med tanke på att det i flera fall kan bli fråga om att i praktiken reglera bränslevallet vilket som ovan nämnt kan medföra betydande kostnader för verksamheten. Ett problem som har lyfts fram tidigare är att de BAT-slutsatser som finns inte uppdateras tillräckligt ofta och att de i vissa fall framförallt fungerar för att fånga upp de som är ”sämst i klassen”. Naturvårdsverket har tidigare uttryckt att IED behöver förändras så att Sevilla-processens förmåga att leverera BREF:ar och BAT med höga miljöambitioner stärks¹⁵. Det finns idag

förslag på att förkorta processen och se över BAT-slutsatserna mer frekvent vilket är positivt.

3.3.2. Processutsläpp på kort och lång sikt (EU-nivå)

För att EU ska nå sina mål krävs det, som vi tidigare nämnt, enligt kommissionens scenarier att industrin minskar sina utsläpp med 90-95 procent till 2050. För att det ska vara möjligt behöver även industrins processutsläpp minska. Det kräver i sin tur ny teknik eller CCS-lösningar. Eftersom BAT-slutsatser utgår från befintlig teknik kommer effekten av att artikel 9.1 tas bort på kort sikt främst att kunna påverka förbränningsutsläppen, vilket vi diskuterar ovan. I takt med att ny teknik introduceras och börjar användas och att nya BAT-slutsatser tas fram kommer dock IED ha möjlighet att kunna påverka även processutsläppen, särskilt under slutet av 2030-talet och framåt. I ljuset av detta framstår 2035 som ett rimligt datum för en "sunset clause" om artikel 9.1 ska tas bort.

Krav på processteknik skulle för att överensstämja med EU:s klimatmål behöva vara stränga och skulle därmed kunna ses som ett tydligt incitament för att byta processteknik och i praktiken, åtminstone i vissa sektorer innebära, ett förbud mot utsläppsintensiva processer eller att använda dem utan CCS. Noteringen i föregående avsnitt om att det skulle medföra större kostnader för verksamhetsutövare än av IED hittills medfört gäller även här. Troligen i än högre grad.

Även här blir utsläppseffekten en fråga om hur gränsvärden och teknikkrav ställs i förhållande till befintlig styrning. Om den årliga minskningstakten i EU ETS innehållandes samma sektorer som idag leder mot noll eller mycket låga nivåer under 2040-talet kommer det liksom krav på processteknik i praktiken omöjliggöra användning av utsläppsintensiva processer. Om EU ETS tillåter en större mängd utsläpp efter 2040, är det tänkbart att vissa industrier fortsätter att ha utsläpp under stora delar av 2040-talet. Dock inom ramarna för EU:s mål om klimatneutralitet.

3.3.3. Effekt på utsläpp på nationell nivå och möjlighet att säkerställa nationell måluppfyllelse

En annan faktor som avgör vilken effekt gränsvärden skulle få är i vilken mån medlemsländer kommer att välja att införa strängare (lägre) gränsvärden än minimikravet. Det är svårt att estimeras i vilken utsträckning det kommer att ske men det är möjligt att länder med ambitiösa klimatmål kommer att ha incitament att sätta strängare gränsvärden.

EU ETS ger breda incitament för aktörerna att minska sin klimatpåverkan och överlåter valet för hur det ska ske till de aktörer som ingår. EU ETS skapar dock en osäkerhet om vilka effekter som uppnås nationellt eftersom taket är på EU-gemensam nivå och anläggningar i ett enskilt land kan uppta olika stor andel av det gemensamma utrymmet. I teorin kan hela det EU-gemensamma utsläppsutrymmet användas av anläggningar i samma medlemsland. Flera länder har idag mål som sträcker sig till både 2030 och 2050 som omfattar växthusgasutsläpp som regleras av EU ETS. Danmark, Frankrike, Ungern, Irland och Spanien har själva lagstiftat om netto-noll-mål till 2050. Slovakien och Portugal har samma inriktning. Tyskland och Sverige har lagstadgat netto-noll-mål till 2045. Österrike har en inriktning om att vara nettoneutralt år 2040 och

Finland har beslutat att uppdatera sin klimatlag så att nettonollutsläpp ska nås 2035.¹⁶

Tyskland, Danmark och Frankrike har mål till 2030 mål som gäller även den handlande sektor. Eftersom de idag har begränsad rådighet över utsläppen från anläggningar inom deras territorium som omfattas av EU ETS kan det för måluppfyllelse anses vara nödvändigt att komplettera med nationella styrning. Styrning av utsläppen via tillståndsprövning enligt IED har således möjlighet att ge medlemsstater och verksamhetsutövare en ökad förutsägbarhet om effekter för enskilda verksamhetsutövare vilket skulle kunna locka enskilda länder att använda sig av att sätta strängare gränsvärden än BAT-AEL. För medlemsstater skulle det kunna innebära en större säkerhet om att medlemsstaten uppnår sitt nationellt beslutade reduktionsmål.

För Sveriges del är detta med nuvarande målstruktur aktuellt först 2045 då Sverige ska ha netto-noll-utsläpp genom att ha minskat utsläppen med minst 85% jämfört med 1990. Beroende på vilken nivå EU ETS tak då befinner sig, kan enskilda anläggningar med höga utsläpp i teorin omöjliggöra för Sverige att nå sitt reduktionsmål eftersom de kan utnyttja befintliga utsläppsrätter. Detta förutsätter att övrig styrning misslyckats med att minska utsläppen i tillräcklig omfattning.

I samband med att EU skärper sina klimatmål med tillhörande lagstiftning antas detta över tid utgöra ett allt mindre problem. Med kommissionens förslag till skärpt EU ETS-direktiv och andra justeringar av styrmedel och lagstiftningspaket kommer EU:s mål och styrning allt mer att konvergera med de mer ambitiösa ländernas utsläppsmål.

3.3.4. Möjlighet att med IED sätta gränsvärden för biogena utsläpp

Naturvårdsverket önskar uppmärksamma möjligheten att använda ett eventuellt borttagande av artikel IED 9.1 för att begränsa utsläppen av biogena växthusgasutsläpp. Biogena växthusgasutsläpp regleras i dag inte av EU ETS. Att genom IED reglera biogena växthusgasutsläpp från förbränning skulle kunna bidra till en mer resurseffektiv användning av biomassa som biogena restströmmar. Naturvårdsverket har inom ramen för denna skrivelse inte hunnit analysera frågan, men önskar belysa att frågan behöver analyseras vidare.

3.4. Hur skulle ett borttagande av artikel 9.1 påverka EU ETS

Om gränsvärden skulle få vissa anläggningar med stora utsläpp och som inte svarar tillräckligt starkt på ett EU ETS-pris att minska sina utsläpp skulle det kunna sänka efterfrågan på och därmed priset för utsläppsrätter. För att få en betydande påverkan på priset skulle det dock krävas att många anläggningar med stora utsläpp minska sina utsläpp till följd av IED-reglering. Det skulle kunna göra att omställningstrycket i EU ETS minskar, åtminstone under en period, vilket skulle få negativa effekter på andra aktörers incitament att minska sina utsläpp. Exempelvis skulle anläggningar som producerar varor med mycket låga utsläpp förlora i konkurrenskraft gentemot anläggningar med högre utsläpp om priset på utsläppsrätter sjunker. En tänkbar utveckling skulle då kunna bli att gränsvärden bidrar till minskade utsläpp bland de ”sämre” anläggningarna, medan utsläppen kan öka något i ett mellansegment som konkurrerar med de ”bästa” anläggningarna. Givet att marknadsstabilitetsreserven (MSR) fungerar

¹⁶ <http://www.aalep.eu/net-zero-climate-targets-europe>

som avsett bör MSR på sikt fånga upp ett eventuellt överskott av utsläppsrätter så att utbudsöverskottet minskar.¹⁷ Skulle ett stort överskott uppstå till följd av BAT-slutsatser och gränsvärden kommer delar av överskottet dessutom annulleras och bidra till på totalen lägre utsläpp.

I ett långsiktigt perspektiv är det intressant att fundera över vilken roll EU ETS kan antas spela mot slutet av 2040-talet och även efter 2050. Om utsläppen från industrin ska minska med 90-95% och kraftvärme-sektorns utsläpp med 100% till 2050 innebär det förmodligen att EU ETS är en mycket liten eller möjligen avslutad marknad vid denna tid. I ett läge där omställningen är i praktiken genomförd kan tillstånd svårigen ges till anläggningar vars produktion ger utsläpp av växthusgaser. Detta är en fråga för framtida analyser om EU:s långsiktiga styrmedelsarkitektur.

3.5. Hur skulle ett borttagande av artikel 9.1 påverka möjligheterna att använda miljöbalken för att begränsa växthusgasutsläpp?

För svensk del skulle ett borttagande av art. 9.1 IED innebära att motsvarande begränsning för växthusgasutsläpp i bl.a. 16 kap. 2 c § och 24 kap. 20 § miljöbalken skulle behöva tas bort.

Miljöbalken omfattar generellt sett klimatpåverkan. Villkor som begränsar utsläpp av växthusgaser har dock hittills tillämpats i mycket begränsad omfattning, även för andra utsläpp än de som omfattas av EU ETS. Vilken effekt som ett borttagande av begränsningarna i miljöbalken skulle få i praktiken beror till stor del på hur de befintliga bestämmelserna i främst 2 kap. miljöbalken skulle tillämpas i praxis. Det pågår flera utredningar som ser över miljöbalkens betydelse för att kunna begränsa klimatpåverkan och förändringar till följd av dem skulle även kunna få stor påverkan (klimaträttsutredningen och miljöprövningsutredningen). I klimaträttsutredningens delbetänkande lämnas flera förslag på förändringar och förtydliganden av miljöbalken för att göra den bidra till ett att klimatmålen nås. I utredningens konsekvensanalys konstateras att möjligheten att använda gränsvärden för att reglera växthusgasutsläpp skulle öka kostnadseffektiviteten, jämfört med villkor som riktas mer specifikt mot t.ex. bränsleval eller teknik.¹⁸

Ett borttagande av artikel 9.1 IED och motsvarande begränsningar i miljöbalken skulle generellt sett göra det tydligare vad som är möjligt att kräva och reglera inom tillståndsprövningen enligt miljöbalken. Det skulle t.ex. bli tydligt att det är möjligt att föreskriva villkor som tar sikte på byte av energikälla. Villkor som utformas som begränsningsvärden skapar generellt sett större flexibilitet för verksamhetsutövare att välja vilka åtgärder som ska genomföras för att uppfylla villkoret, en verksamhetsutövare skulle t.ex. kunna välja att byta energikälla, i vissa fall minska användningen av fossil råvara eller att vidta andra åtgärder som t.ex. CCS. Enligt Naturvårdsverkets bedömning skulle villkor med begränsningsvärden för växthusgasutsläpp även vara lättare att hantera både i prövningen och senare i tillsyn.

¹⁷ Marknadsstabilitetsreserven är en mekanism i EU ETS som begränsar det tillgängliga överskottet av utsläppsrätter och därmed bidrar till att upprätthålla priset på en högre nivå under perioder då utsläppen varit lägre än utsläppstaket och ett stort överskott av utsläppsrätter bildats. I MSR finns också en mekanism som annullerar utsläppsrätter när överskottet är på en särskilt hög nivå och därmed minskar det totala utsläppsutrymmet i EU ETS.

¹⁸ Klimaträttsutredningens delbetänkande En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden, SOU 2021:21, s. 249-250.

För att värdera utsläppseffekterna av dessa krav skulle ovan resonemang om utsläppseffekter av att ta bort IED art 9.1 gälla. Centralt blir om styrningen via IED leder till utsläppsminskande åtgärder som inte annars hade tillkommit.

4. Effekter av krav på klimatomställningsplaner och obligatorisk översyn

Vad ett förslag om klimatomställningsplaner och en obligatorisk översyn av alla tillstånd till år 2035 skulle innebära och dess förhållande till övriga klimaträttsakter.

4.1. Sammanfattande bedömning av förslaget.

Klimatomställningsplaner hos verksamheter som omfattas av EU ETS är något som sannolikt redan idag efterfrågas av bland annat investerare och som borde tas fram av samtliga verksamhetsutövare som inom 20-30 år ska reducera sina utsläpp med 90-100 procent. Att ställa krav på sådana omställningsplaner bör således ses som ett komplement till EU ETS och annan styrning.

När omställningsplanerna blir del av villkoren för tillstånd, kan det medföra att åtgärder genomförs även om de för stunden inte är lönsamma, exempelvis till följd av ett utsläppsriktpris är lägre än beräknat. Omställningsplanerna kan således ses som ett säkerhetsnät, om övrig styrning inte medför nödvändiga minskningar. Dessutom kan omställningsplanerna hjälpa företag att identifiera åtgärder som reducerar utsläppen. Så länge taket i EU ETS sätts i enlighet med EU:s mål om klimatneutralitet till 2050 torde det emellertid ge tillräcklig förutsägbarhet.

Liknande förslag diskuteras i SOU 2021:21 där företag med utsläpp över ett visst tröskelvärde skulle behöva ta fram och följa omställningsplaner. I klimatomställningsplanen ska företagen specificera vilka åtaganden som ska införas för att deras utsläpp ska ligga i linje med det nationella klimatmålet. Utredningen valde att inte lämna ett sådant förslag baserat på svårigheten att hitta en rättslig konstruktion för att översätta nationella klimatmål till åtaganden på anläggningsnivå. Att omställningsplanerna och omprövningarna ska utgå ifrån ett beslut från EU-kommissionen kan vara ett sätt att underlätta detta.

4.2. Tolkning av ett möjligt förslag

I underlaget inför det fokusgruppsmöte som hölls den 21 juni 2021 som en del i kommissionens arbete med IED konsekvensbedömning¹⁹ beskrivs ett tänkbart förslag till förändring av IED som att upprätta en skyldighet att ompröva tillstånd till 2035 med fokus på anläggningars bidrag till EU:s klimatmål. Som en del av detta föreslås att varje anläggning ska utveckla en omställningsplan som anger hur den kommer bidra till EU:s klimatmål.

Vid kommissionens workshop för intressenter inom ramen för IED-revideringen 7 juli 2021 presenterades vilka förslag som fortfarande utreds inom den pågående konsekvensutredningen. I underlaget inför denna workshop,²⁰ återfinns det möjliga förslaget som en del av *policy option 2* som avser att utöka fokus på att stödja innovation. Naturvårdsverket utgår ifrån att den närmare beskrivningen av förslaget fortsatt är aktuell.

¹⁹ IED Impact Assessment, 2021. Background Paper Focus Group 3. Operator's industrial transformation plan & related permit review, Date of focus group meeting: 21st June 2021

²⁰ IED Impact Assessment, 2021, Background Paper, Assessment of options for the revision of the Industrial Emissions Directive,

Årtalet 2035 grundas på en bedömning om att flera nyckelteknologier bedöms finnas tillgängliga 2030-2035.

”Det anges att omställningsplanerna ska förhålla sig till EU:s klimatmål, dvs. att EU ska vara klimatneutralt och ha netto noll utsläpp till år 2050. I övrigt är det ännu inte tydligt hur omställningsplanerna är avsedda att utformas, det framstår som att det till viss del avses att bestämmas närmare i det kommissionsbeslut som avses tas fram först år 2030.

Det är osäkert hur mycket av den närmare utformningen av omprövningen som skulle regleras på EU-nivå och hur mycket som skulle lämnas över till medlemsstaterna.

Det nämns i beskrivningen av förslaget att omställningsplanerna ska granskas inom ramen för omprövningen och att omprövningen ska fokusera på anläggningarnas kapacitet att bedrivas i enlighet med EU:s allmänna klimatmål. Det är osäkert vilken närmare värdering av åtgärderna som avses att göras från prövningsmyndigheten. Eftersom IED är ett minimidirektiv finns det alltid en möjlighet för medlemsstater att gå längre än vad som krävs enligt direktivet. Det är därför rimligt att det skulle finnas utrymme för medlemsstater att kunna ställa krav på att åtgärder bör vidtas tidigare, att mer åtgärder behöver göras eller att längre gående utredningar behövs mm.

Beskrivningen av det möjliga förslaget inför möte 21 juni 2021. Översatt till svenska:

Det upprättas en skyldighet att ompröva tillstånd till 2035 som fokuserar på anläggningarnas kapacitet att bedrivas i enlighet med EU:s allmänna klimatmål, inklusive krav på att anläggningarna ska ta fram omställningsplaner som ska granskas som en del av denna process och på att skriva in resultaten i tillståndet. Innehållet i omställningsplanerna avses att klargöras i ett framtida kommissionsbeslut.

Tanken bakom förslaget är att varje anläggning skulle utveckla en omställningsplan som anger hur den kommer att bidra till EU:s klimatmål. Denna plan skulle göras till en del av tillståndet enligt IED vid en omprövning (permit review) som ska äga rum 2035. Detta skulle till exempel innebära att om en anläggning i sin omställningsplan bestämmer att ändra råvaran från gas till förnybar el år 2040 skulle detta föras in i tillståndet. Genom att det ingår i tillståndet måste det respekteras eftersom tillståndet ger ett ”rättsligt ankare” till åtgärden istället för att åtagandena är begränsade till en potentiellt frivillig plan. Tanken är att hålla företag ansvariga för planen genom att kräva att deras åtaganden införs i tillståndet.

Det kan förväntas vara stora skillnader på omställningsplanerna mellan branscher och anläggningar och en enda typ av omställningsplan passar inte alla anläggningar. Avsikten är att kunna visa hur industrin kommer att följa EU:s mål och att se till att åtgärder vidtas före 2050-måldatumet för att undvika ett scenario där åtgärder vidtas i sista stund i slutet av 2040-talet. Med tanke på att innovativa fossilfria tekniker i många fall också kommer möjliggöra minskningar, ibland väsentliga, av utsläpp av luftföroreningar, skulle transformationsplanen också vara relevant för att uppfylla EU:s ambitioner för nollföroreningar. Detaljerna och formaliseringen av planen hålls öppen för att kunna anpassas till enskilda anläggningar. Ett kommissionsbeslut skulle dock

meddelas gällande planernas övergripande syfte, mål och innehåll, med hänsyn till branschspecifika egenskaper eftersom potentialen för fossilfrihet kan variera beroende på bransch. Ett sådant beslut skulle meddelas år 2030 med ett mål om att utveckla och föra in planer i tillstånden inom fem år. Efter den första omgången av tillståndsuppdateringar 2035 skulle en utvärdering av planerna som genomförts ske på EU-nivå med avsikten att eventuellt revidera kommissionens beslut från 2030 för att identifiera bästa praxis/brister och förbättra överensstämelsen i alla medlemsstater i de antagna transformationsplanerna. Det skulle syfta till att säkerställa att alla branscher har lika konkurrensvillkor vad gäller skyldigheter.

Förslaget avser att gälla för alla verksamheter som omfattas av IED förutom intensiv produktion av nöt, grisar och fjäderfä (6.6 i Bilaga I IED).

Omprövning enligt IED och miljöbalken

Utgångspunkten enligt IED är generellt att medlemsstaterna ska genomföra kraven under direktivet genom tillståndsprövning. Art. 21 innehåller generella krav på att medlemsstaterna ska säkerställa att det regelbundet sker en omprövning av tillståndsvillkoren och att de uppdateras om det behövs för att efterleva direktivet, bl.a. när en verksamhet omfattas av BAT-slutsatser. Omprövningen är uppdelad i ett första steg där tillståndet ska omprövas/ses över (reconsider) och i ett eventuellt nästa steg där tillståndet uppdateras om det bedöms nödvändigt. Naturvårdsverket bedömer att det är rimligt att utgå ifrån att det är något motsvarande förfarande som redan finns reglerat i direktivet som avses. Samtidigt är det här ett förslag som avviker i övrigt från direktivets upplägg och som kan vara tänkt att ske på annat sätt.

Som beskrivs ovan har Sverige genomfört direktivets bestämmelser om bl.a. BAT-slutsatser genom generella föreskrifter. Något krav på omprövning utlöses därför inte automatiskt i Sverige när BAT-slutsatser publiceras.

Andra krav på omprövning enligt art. 21 IED genomförs i Sverige genom miljöbalkens generella bestämmelser om omprövning i bl.a. 24 kap. 5 § miljöbalken.

Ett tillstånd innebär ett skydd för verksamhetsutövaren att få bedriva sin verksamhet enligt tillståndet, utan ytterligare krav inom tillsynen i en fråga som tillståndet omfattar. Ett tillstånd kan under vissa förutsättningar enligt 24 kap. 5 § miljöbalken, omprövas på en myndighets initiativ. Sedan miljöbalken trädde ikraft har det genomförts få omprövningar av tillstånd, i enlighet med nuvarande bl.a. 24 kap. 5 § miljöbalken, på myndigheters initiativ. Klimaträttsutredningens slutsats är att omprövning inte sker i den utsträckning det var tänkt, enligt såväl EU-rättsliga regler som enligt miljöbalkens förarbeten.

Enligt Klimaträttsutredningens bedömning kommer befintliga verksamheter stå för den absoluta merparten av Sveriges växthusgasutsläpp från tillståndsgivna verksamheter 2045. Som utredningen också konstaterade är därför omprövning

det enda verktyg som säkerställer att krav kan ställas på befintliga tillståndsgivna verksamheter enligt miljöbalken på annat än verksamheternas initiativ.²¹

Att alla tillstånd ska bedömas och omprövas i enlighet med kommissionens möjliga förslag kan, med hänsyn till att omprövningar i nuläget inte sker i den utsträckning som avsetts, vara ett sätt att säkerställa att miljöbalken och däribland EU-rättsliga krav under bl.a. IED får effekt på möjligheterna att nå Sveriges nationella klimatmål. Vilken effekt det kan få på utsläppsminskning beror dock bl.a. på vilka krav som kan ställas utifrån miljöbalken och även det enligt beskrivningen av förslaget ovan förslag kommissionen så småningom lägger fram.

Reglering i tillstånd enligt miljöbalken

I beskrivningen av kommissionens möjliga förslag anges att avsikten är att de åtaganden som företagen gör i sin plan ska skrivas in i tillstånden. Det exempel som nämns är att ett företag ska gå över från gas till förnybar el senast år 2040. Naturvårdsverket uppfattar den beskrivningen som att det är tänkt att regleras i tillståndsvillkor att vissa åtgärder ska vara genomförda vid en viss tidpunkt.

Det är tänkbart att en sådan villkorsreglering skulle kunna utformas även på annat sätt för att medge en flexibilitet för verksamhetsutövaren.

I tillståndsprövning brukar villkor utformas som begränsningsvärden för att inte låsa fast en verksamhetsutövare vid viss teknik. På motsvarande sätt är det tänkbart att ett villkor skulle utformas som en begränsning av växthusgasutsläpp vid viss tidpunkt eller möjligen en tidsbegränsning av delar av tillståndet som är kopplade till fossila bränslen till en tidpunkt då åtgärderna enligt planen ska vara genomförda. Sådan delvis tidsbegränsning av en del av produktionen har t.ex. skett i mark- och miljödomstolen i Nackas deldom den 16 december 2020 i mål M 6621-19 för att hantera övergången från malmbaserad till skrotbaserad stålproduktion med installerande av en ljusbågsugn i SSABs anläggning i Oxelösund.

Följderna av att åtgärder regleras i tillståndet i Sverige

Som nämns i beskrivningen av förslaget ges åtgärder som regleras i ett tillstånd en rättslig status. Kopplat till tillståndet finns i miljöbalken bl.a. regler om tillsyn, omprövning och sanktioner. En verksamhetsutövare är skyldig att följa villkoren och denna skyldighet är straffsanktionerad enligt 29 kap. 4 § 2 miljöbalken. En överträdelse av villkoren kan också utgöra grund för omprövning eller återkallelse av tillståndet (24 kap. 3 § första stycket 2 och 24 kap. 5 § första stycket 4 miljöbalken). Det finns dessutom endast begränsade möjligheter för en verksamhetsutövare att få tillstånd en ändring av tillståndsvillkor.

Några svårigheter i förhållande till tillståndsprövning i Sverige

Något som inte framgår av beskrivningen av förslaget är att åtgärder i omställningsplanen kan handla om ändringar av verksamheten som i sig är tillståndspliktiga att genomföra pga. att de t.ex. kommer innebära att verksamheten ger upphov till ny miljöpåverkan eller utgör en så förändrad verksamhet att den inte kan anses omfattas av det befintliga tillståndet. Det är viktigt att notera att det handlar om tillståndsplikt enligt i miljöbalken (och även

²¹ Klimaträttsutredningens delbetänkande En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden, SOU 2021:21, s. 179.

i IED) och inte till följd av detta förslag. Det är emellertid osäkert hur den föreslagna omprövningen är avsedd att samordnas i förhållande till de av andra skäl nödvändiga tillståndsprövningarna. Även i fall där det inte skulle handla om tillståndspliktiga förändringar kan åtagandena leda till minskad miljöpåverkan som kan utgöra skäl för uppdaterade tillståndsvillkor i övrigt.

Fem år är enligt förslaget avsatt för att företagen ska ta fram en omställningsplan och det ska sedan ske en omprövning. Det kan noteras att det är en relativt kort tid jämfört med att det för branschvisa BAT-slutsatser är tänkt att tillstånden inom en enskild bransch ska omprövas inom fyra år. Även om det är tänkbart att en del industriutsläppsverksamheter tillstånd behöver genomgå en omprövning pga. att verksamheten inte har några växthusgasutsläpp, kan det röra sig om många tillstånd som skulle behöva hinna omprövas under denna tidsperiod.

4.2.1. Jämförelse mot förslag i SOU 2021:21

I klimaträttsutredningens delbetänkande En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden, SOU 2021:21 redovisades dels ett alternativ för klimatomställningsplaner, dels ett alternativ om en sunset clause som utredningen tittat på som alternativa sätt att bidra till Sveriges klimatmål. Utredningen valde emellertid att inte gå vidare med dessa alternativ.

Utredningen föreslog istället att en särskild utredning ska göra en bred översyn och lämna förslag till förändringar av omprövning och tidsbegränsning av tillstånd och villkor så att de blir effektiva och verkningsfulla verktyg i miljöbalken.²²

Det finns vissa övergripande likheter med Klimaträttsutredningens förslag och kommissionens möjliga förslag, bl.a. att enskilda verksamheter med stora punktutsläpp själva ska ta fram åtaganden för hur de ska minska sina utsläpp av växthusgaser, att det ska göras en bedömning av om verksamheter minskar sina utsläpp i linje med klimatmål (i det fallet det nationella klimatmålet om nettonollutsläpp) och att det ska införas en grund för omprövning av tillstånd kopplat till minskning av växthusgasutsläpp.

Några skillnader finns dock. Förslaget för IED är tydligare genom att det ska göras en omprövning av alla tillstånd innan en viss tidpunkt och att det, som Naturvårdsverket uppfattar förslaget, en bedömning ska göras i förhållande till EU:s mål om nettonollutsläpp 2050 istället för en successiv bedömning av utsläppsminskningen. Det har potential att öka förutsebarheten.

Den sunset clause som klimaträttsutredningen övervägt beskrivs som att tillståndet skulle kunna upphöra 2045 för de verksamheter som inte minskar sina utsläpp i linje med klimatmålet. Det aktuella förslaget för IED avser att en reglering i tillståndet ska ske redan 2035, vilket ger tid för åtgärder innan klimatmålen ska uppnås.

Det är rimligt att anta att de konsekvenser som Klimaträttsutredningen såg av förslaget om klimatomställningsplaner är relevanta även för förslaget för IED, dvs. ökad kontroll för det allmänna över de stora punktutsläppen av växthusgaser vilket kan öka förutsättningarna att nå målet om nettonollutsläpp av växthusgaser men samtidigt väsentligt ökad administrativ börda för verksamhetsutövare, tillsynsmyndigheter, prövningsmyndigheter samt parts- och

²² Klimaträttsutredningens delbetänkande, En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden, SOU 2021:21, s. 177 ff och 220 ff.

remissmyndigheter. Det kan också leda till försämrad förutsägbarhet för verksamhetsutövarna i den mån deras inlämnade åtaganden inte godtas.

Utredningen valde att inte lämna ett förslag om omställningsplaner bl.a. för att det ansågs svårt att skapa en fungerande rättslig konstruktion för klimatomställningsplanen. I synnerhet var det en utmaning att finna en form för hur Sveriges klimatmål skulle kunna översättas till villkor för enskilda verksamheter. Även vad gäller förslaget om en sunset clause har klimaträtsutredningen pekat på att en svårighet är att Sveriges klimatmål är uttryckt som ett netto noll mål.

Eftersom EU:s klimatmål också är ett netto noll mål finns det samma svårigheter med att översätta det till villkor. Även om man utgår från kommissionens scenarier att industrin behöver minska sina utsläpp med 90-95% till 2050 återkommer en fråga om vilka anläggningar som ska få svara för de 5-10 procenten återstående utsläpp. Det gör att det är oklart vad som skulle gälla om en anläggning inte föreslår åtgärder som innebär att de når noll utsläpp till 2050.

I förslaget för IED ska dock omställningsplanerna och därmed även omprövningarna utgå ifrån ett EU-gemensamt kommissionsbeslut. Det skulle kunna vara ett sätt att få en utgångspunkt, t.ex. utifrån vilka tekniker som anses vara BAT eller motsvarande, för villkoren i enskilda tillstånd. I beskrivningen nämns även att det efter omprövningarna avses att göras en genomgång på EU-nivå för att säkerställa att det ställs krav på liknande skyldigheter och på så sätt främja lika konkurrensvillkor.

4.3. Möjlig påverkan på andra rättsakter, särskilt EU ETS

Ett krav på verksamheter inom EU ETS att ta fram omställningsplaner som visar hur verksamheten ska genomföra en minskning av utsläpp som blir nödvändig fram till 2050 kan ses som ett komplement till EU ETS. I teorin bör EU ETS, övrig styrning och krav från investerare leda till att verksamheter självmant tar fram sådana planer, men ett krav kan bidra till att ytterligare lyfta frågan inom organisationen.

Omställningsplaner villkorade mot tillstånd kan också säkerställa att utsläppsminskande åtgärder genomförs även om priset på utsläppsrätter blir lägre än beräknat och att omställningen därför inte bedöms lönsam. Om överskottet inom EU ETS i ett sådant fall överstiger marknadsstabilitetsreservens²³ MSR's övre tröskelvärde skulle det ytterligare överskottet som skapas av implementeringen av åtgärder i klimatomställningsplanerna absorberas av MSR och därmed tas ur systemet.

Ytterligare en möjlig positiv aspekt av tillstånd som är knutna till klimatomställningsplaner är att klimatomställningsplaner som leder till nollutsläpp eller väldigt låga utsläpp i framtida tillstånd skulle kunna vara ett sätt att möjliggöra en avveckling av EU ETS när utsläppen har nått noll. Någon form av kontroll behöver finnas även om utsläppstaket i EU ETS har nått noll. Detta för att säkerställa att anläggningar inte återgår till tekniker som orsakar utsläpp. För att kunna avveckla EU ETS i sin helhet krävs det ett verktyg som hindrar

²³ En mekanism i EU ETS som fångar in överskott av utsläppsrätter som i ett senare skede antingen annulleras eller delas ut på marknaden beroende på utsläppsutveckling i förhållande till utsläppstaket.

anläggningarna att orsaka växthusgasutsläpp. Gränsvärden på växthusgasutsläpp i tillståndet skulle kunna vara ett sätt att hantera denna problematik.

Omrövning av tillstånd när nollutsläppstekniker är tillgängliga kan även vara ett sätt att undvika att nedlagda högutsläppande anläggningar återtas i drift när tillfälliga prisfluktuationer i utsläppshandeln gör dessa lönsamma igen.

Verktyget för att hantera koldioxidläckage år 2035 när omrövningen av tillstånden ska äga rum ska vara en gränjusteringsmekanism (CBAM)igt enl. senaste Fitfor55förslaget. Förslaget innebär att importörer av produkter som järn, stål, cement, aluminium, konstgödsel och el behöver köpa så kallade CBAM-krediter som motsvarar utsläppen som orsakades vid tillverkningen av dessa produkter. Priset på CBAM krediter motsvarar EUA priset. OGenom tillstånd villkoras med att implementera tekniker som skulle kräva ett högre utsläppsrättspris än vad som gäller vid tidpunkten för implementering, får europeisk industri en högre omställningskostnad än vad som avspeglas i den CBAM-avgift som utomeuropeiska producenter möter vid EU-gränsen. Därmed skulle en del av gränjusteringsmekanismens effektivitet minska.

4.4. Möjlig påverkan på omställningstakt

Eftersom IED idag oftast utgår från den bästa redan tillgängliga tekniken är det troligt att de styrmedel som finns idag och som föreslås, exempelvis innovationsfonden och klimatkontrakt i kombination med EU ETS har en större effekt på innovation och marknadsintroduktion. IED bedöms inte haft en innovationsdrivande effekt på de utsläpp som idag begränsas.

Om förslaget utformas på ett sätt där klimatomställningsplaner leder till att det villkoras gränsvärden i tillstånden som inte kan uppnås med dagens teknik ger förslaget ytterligare incitament till framtagande av ny teknik och därmed möjlighet till en ökad omställningstakt. Sannolikheten att gränsvärden sätts så strängt kan diskuteras.

När nollutsläppstekniker är beprövade och tillgängliga säkrar gränsvärde en övergång till dessa nollutsläppstekniker även vid låga utsläppsrättspriser och kan därmed påskynda övergången till nya tekniker om övrig styrning visar sig otillräcklig.

Industriens omställningsplaner och villkorade tillstånd skulle kunna bidra till omställningen genom att minska betydelsen av utsläppsrättspriset och därmed skapa en tydligare långsiktighet. Detta under förutsättning att en sådan långsiktighet saknas i framtida lagstiftning kopplat till EU ETS. Så länge EU ETS tak sätts i enlighet med EU:s långsiktiga utsläppsmål torde det ge en liknande förutsägbarhet.

Om omställningsplanerna ska utgöra en del av tillståndet kan verksamhetsutövare bli mindre benägna att föra in de mest ambitiösa visionerna, medvetna om att deras tillstånd kan äventyras av att inte uppnå vad som nämns i planen. Vikten av att göra omställningsplanerna till en del av tillstånden för att kunna följa upp och sanktionera bör då vägas mot risken för att verksamhetsutövarna blir mer försiktiga.

5. Reglering av effektiv energianvändning inom IED och förhållandet till EU ETS

Hur IED förhåller sig till den fria tilldelningen, generellt och särskilt gällande teknikneutralitet och det föreslagna kravet inom EU ETS på energirevision i enlighet med energieffektiviseringsdirektivet.

5.1. Sammanfattning av Naturvårdsverkets bedömning

Naturvårdsverket bedömer att IED och EU ETS med de föreslagna ändringarna kompletterar varandra i fråga om energieffektivisering, snarare än ger upphov till konflikter och ineffektiv dubbelreglering. Det bör särskilt påminnas om att det föreslagna tilldelningsvillkoret i EU ETS till sin natur är tillfälligt, eftersom den fria tilldelningen ska fasas ut, medan IED ger möjlighet till en mer långsiktig styrning.

Vi bedömer att det inte kommer sätta företag i en sämre sits om de skulle få krav på energieffektiviseringsåtgärder inom ramen för IED parallellt med att ETS också styr mot sådana åtgärder.

Eftersom regelverken delvis skulle överlappa är det viktigt att detta beaktas i tillämpningen för att undvika ineffektivitet. Exempelvis är det viktigt att säkerställa att företagets framtagandet av energikartläggningar enligt EED – som tilldelningsvillkoret i EU ETS utgår ifrån – respektive energihushållningsplaner och andra energihushållningsåtgärder enligt miljöbalken kan ske på ett integrerat sätt, inte som två helt separata och oberoende aktiviteter.

5.2. Beskrivning av hur IED reglerar effektiv energianvändning

Det följer av art. 11 och 14 IED att medlemsstaterna ska se till att tillstånd omfattar alla åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att anläggningarna drivs bl.a. enligt principerna om att bästa tillgängliga teknik används och att energianvändningen är effektiv. Art. 9.2 IED anger emellertid att för verksamheter som omfattas av EU ETS får medlemsstaterna välja att inte införa krav på effektiv energianvändning för förbränningsanläggningar eller andra enheter som avger koldioxid på platsen.

Det framgår av art. 13 IED att framtagande av BAT-referensdokument särskilt ska omfatta anläggningars och teknikers prestanda i fråga om bl.a. energiförbrukning och att det även ska beaktas vid fastställande av BAT och ny teknik.

I vissa senare branschspecifika BAT-slutsatsdokument anges att det är BAT att det miljöledningssystem som ska finnas för anläggningen ska omfatta en energieffektivitetsplan som innefattar definiering och beräkning av den specifika energiförbrukningen för verksamheten, fastställande av nyckeltal på årlig basis och planering av återkommande förbättringsmål med tillhörande åtgärder.²⁴

Många BAT-slutsatser innehåller även specifika slutsatser avseende energieffektivitet, genom att ange bästa tillgängliga teknik, ibland med

²⁴ Se BAT-slutsatser för ytbehandling med organiska lösningsmedel, inklusive behandling av trä och träprodukter med kemikalier (STS BATC) och BAT-slutsatser för livsmedels-, dryckes- och mjölkindustrin (FDM BATC). I BAT-slutsatser för avfallsbehandling (WT BATC) anges att en energieffektiviseringsplan utgör BAT för energieffektivisering, med motsvarande beskrivning, men utan att den anges vara en del av miljöledningssystemet.

tillhörande miljöprestandanivåer som motsvarar bästa tillgängliga teknik (BAT-AEPL), i form av t.ex. energiförbrukningsnivåer. Några exempel på det är:

- I BAT-slutsatser för produktion av organiska högvolumkemikalier anges bl.a. att BAT för att begränsa energiförbrukningen hos krackningsugnar för EDC är att använda acceleratorer för den kemiska reaktionen (BAT 83).
- I BAT-slutsatser för ytbehandling med organiska lösningsmedel, inklusive behandling av trä och träprodukter med kemikalier anges för beläggning och tryck på metallförpackningar en specifik energiförbrukningsnivå för alla produkttyper om 0,3–1,5 kWh/m² belagd yta, som årsmedelvärde och för rulloffset med heatsetfärg anges en specifik energiförbrukning för alla produkttyper om 4–14 kWh/m² tryckt yta, som årsmedelvärde²⁵.
- I BAT-slutsatser för livsmedels-, dryckes- och mjölkindustrin anges en specifik energiförbrukningsnivå för torrfoder för sällskapsdjur om 0,39–0,50 MWh/ton av produkten som årsmedelvärde och för våtfoder för sällskapsdjur anges en specifik energiförbrukningsnivå om 0,33–0,85 MWh/ton av produkten som årsmedelvärde.²⁶
- I BAT-slutsatser för avfallsförbränning och BAT-slutsatser för stora förbränningsanläggningar anger istället verkningsgrader som motsvarar bästa tillgängliga teknik (BAT-AEEL).

Det finns även ett äldre branschövergripande referensdokument om energieffektivitet, som gäller generellt för alla branscher från år 2009. Eftersom det publicerades innan IED började gälla finns det inte något tillhörande BAT-slutsatsdokument.

Även om BAT-slutsatser anger vad som är att betrakta som bästa tillgängliga teknik och även bygger på information om tekniker som används, huvudsakligen på anläggningar inom EU, så är en utgångspunkt att andra tekniker kan användas förutsatt att de ger minst samma miljöskyddsnivå. IED förutsätter att det föreskrivs begränsningsvärden i tillstånd, i vart fall för utsläpp, för att säkerställa att BAT används. Även i svensk praxis har det slagits fast att det generellt är lämpligt att tillståndsvillkor som utgångspunkt utformas som begränsningsvärden istället för krav på en viss teknik så att verksamhetsutövaren själv kan välja teknisk lösning för att klara villkoret. Mark- och miljööverdomstolen har konstaterat att på det sättet ges verksamhetsutövaren en önskvärd flexibilitet och lägger inte hinder i vägen för teknikutveckling. (se t.ex. MÖD 2009:2 och Mark- och miljööverdomstolens avgörande 2016-01-19 i mål M 3173–15).

5.2.1. Genomförandet av IED i Sverige med avseende på effektiv energianvändning
Sverige har genomfört IED:s krav på principen om effektiv energianvändning genom 2 kap. 5 § miljöbalkens krav på att alla som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd ska hushålla med energi och i första hand använda förnybara

²⁵ Miljöprestandanivåerna gällande specifik energiförbrukning avser årsmedelvärden som beräknas med hjälp av följande formel:

Specifik energiförbrukning = energiförbrukning/aktivitetsgrad

²⁶ De indikativa miljöprestandanivåerna gällande specifik energiförbrukning avser årsmedelvärden och beräknas med hjälp av följande formel: specifik energiförbrukning = energiförbrukning/verksamhetstakt

energikällor. Sverige har valt att behålla möjligheten att ställa krav på energihushållning även för verksamheter som omfattas av EU ETS, även om det är valfritt enligt art. 9.2 IED.

Som beskrivs ovan i avsnitt 3.1 genomförs BAT-slutsatser i Sverige genom generella föreskrifter i IUF. BAT-slutsatser som rör tekniker för energieffektivisering och förbrukningsnivåer tillämpas genom att hänsyn ska tas till dem när det bedöms om en verksamhet lever upp till kraven i 2 kap. 3 § miljöbalken, 1 kap. 10 § IUF. Verksamhetsutövaren ska redovisa i miljörapporten hur de uppfylls. I tillståndsprövning ska BAT-slutsatserna användas som referens vid sättande av villkor, 1 kap. 13 § IUF. Förbrukningsvärden i BAT-slutsatser blir inte direkt bindande begränsningsvärden så som utsläppsvärden enligt 1 kap. 8 § IUF.

I praktiken har det vid prövning enligt miljöbalken varit ovanligt att energihushållning regleras i tillståndsvillkor. I enstaka fall har det föreskrivits villkor med begränsningsvärden för förbrukning av värme och el samt villkor om att vidta vissa tekniska åtgärder. Något vanligare är villkor om s.k. energihushållningsplaner, under senare år har det i flera avgöranden från Mark- och miljööverdomstolen konstaterats att det för mer komplexa verksamheter anses lämpligt att arbetet med förbättrad energihushållning bedrivs successivt utifrån en energihushållningsplan och att tillsynsmyndigheten bemyndigas att meddela villkor utifrån den (se t.ex. MÖD 2020:17).

5.2.2. Föreslagna förändringar av IED som rör effektiv energianvändning

Inom ramen för den pågående revideringen av IED har kommissionen bl.a. föreslagit att artikel 9.2 i IED tas bort.²⁷ Naturvårdsverket uppfattar det som att det bl.a. skulle innebära att kravet i art. 14 på att tillstånd ska omfatta åtgärder för att säkerställa effektiv energianvändning skulle vara obligatoriskt även för verksamheter som omfattas av EU ETS.

Kommissionen har även föreslagit att BAT-slutsatser som rör energieffektivisering ska få en starkare status genom att det ska införas en uttrycklig hänvisning till att prestandanivåer, som energiförbrukningsnivåer, ska vara bindande i tillståndsprövning avseende nya tillstånd och vid omprövningar.²⁸ Förslaget anges syfta till att förbättra tillämpningen av sådana prestandanivåer. Det framgår inte tydligt på vilket sätt prestandanivåer avses att bli bindande. I nuläget har utsläppsnivåer i BAT-slutsatserna i direktivet getts en särställning i förhållande till andra miljöprestandanivåer genom art. 15 IED. Om prestandanivåer skulle behandlas på samma sätt skulle det innebära krav på att det i tillstånd ska föreskrivas gränsvärden som inte medger att det t.ex. förbrukas mer energi än en angiven förbrukningsnivå, med mindre än att det medges en dispens. Ett annat förslag är att uppdatera vägledning om informationsutbyte i avsikt att reducera problemen med att dela potentiellt känslig

²⁷ Se förslag (2-7) eller nr 32 som anges vara en del av Policy option 1-5 i presentation till Revision of the Industrial Emissions Directive (IED), Final Stakeholder Workshop 7 juli 2021, s. 41.

²⁸ Se förslag (3-1) eller nr 37 som anges vara en del av Policy option 4 i presentation till Revision of the Industrial Emissions Directive (IED), Final Stakeholder Workshop 7 juli 2021, s. 42.

företagsinformation när prestandanivåer ska bestämmas.²⁹ Det är något som varit aktuellt för just information om energianvändning mm.

Mot bakgrund av det stora behovet av klimatanpassning generellt och att IED är ett av EU:s främsta styrmedel för industrins miljöpåverkan bedömer Naturvårdsverket att de senare två förslagen skulle kunna medföra att mer fokus generellt läggs på energieffektivisering i framtagandet av BAT-referensdokument och BAT-slutsatser. Det skulle kunna leda till en mer likartad tillämpning inom olika medlemsstater avseende BAT-slutsatser som rör energieffektivisering.

Det är mycket som är oklart i de ovan beskrivna förslagen. Det är även flera andra presenterade förslag inom den pågående revideringen som i olika grad skulle kunna påverka energieffektivisering inom IED.

Som nämnts ovan har det i Sverige inte gjorts något undantag från de generella reglerna i miljöbalken om energihushållning och bästa möjliga teknik. Naturvårdsverket bedömer därför att för svensk del skulle ett borttagande av art. 9.2 IED huvudsakligen påverka oss indirekt, genom att ett större fokus på energifrågor i BREF-revideringarna sannolikt skulle leda till att BAT-slutsatser om energieffektivisering blir mer processspecifika och kanske även skarpare. Förslagen som syftar till mer utvecklade BAT-slutsatser om energieffektivisering och att göra förbrukningsnivåer bindande skulle kunna innebära att det blir vanligare med begränsningsvärden för bl.a. energiförbrukning. Som beskrivs närmare ovan i avsnitt 3.1 genomförs BAT-slutsatser genom regler i IUF som säkerställer att den högsta nivån i BAT-slutsatser gäller som begränsningsvärden. BAT-slutsatserna ska även användas som referens i tillståndsprövning och det kan då i villkor sättas skarpare begränsningsvärden än de som gäller enligt IUF.

5.3. Beskrivning av EED-krav på energikartläggning och åtgärder

Energieffektiviseringsdirektivet EED³⁰ innebär krav på energikartläggning för alla stora företag, närmare exakt de företag som inte är små eller medelstora företag. Energikartläggningen ska resultera i en lista på energieffektiviseringsåtgärder. Det finns dock inga krav på att åtgärder ska genomföras. I Sverige är dessa krav genomförda i lagen (2014:266) om energikartläggning i stora företag.

I fit for 55-förslaget om revidering av EED föreslår kommissionen att kriteriet för vilka som omfattas av krav på energikartläggningar ska relatera till företagets energianvändning istället för dess storlek. Alla företag vars energiförbrukning överstiger 10 TJ ska genomföra en energikartläggning enligt förslaget. Energikartläggningen ska genomföras av kvalificerade experter.

Kommissionen föreslår vidare att företag med högst energianvändning ska införa ett energiledningssystem. Företag vars årliga energianvändning överstiger 100 TJ under en treårsperiod ska införa ett energiledningssystem. Företag under denna gräns men vars årliga energianvändning överstiger 10 TJ under en

²⁹ Se förslag (3-8) eller nr 36 som anges vara en del av Policy option 1-4 i presentation till Revision of the Industrial Emissions Directive (IED), Final Stakeholder Workshop 7 juli 2021, s. 42.

³⁰ Europaparlamentets och Rådets direktiv 2012/27/EU av den 25 oktober 2012 om energieffektivitet, om ändring av direktiven 2009/125/EG och 2010/30/EU och om upphävande av direktiven 2004/8/EG och 2006/32/EG

treårsperiod ska istället vart fjärde år genomföra en energikartläggning, såvida de inte infört ett energiledningssystem.

Ett energiledningssystem omfattar energikartläggning, identifiering av energieffektiviseringsåtgärder samt en handlingsplan för genomförandet av åtgärder. Även utvärdering och uppföljning av detta ingår som en del i det kontinuerliga arbetet med ständig förbättring enligt principerna för ledningssystem. Indirekt medför ett krav på att företag ska införa energiledningssystem att det även då blir ett krav på att genomföra energieffektiviseringsåtgärder.

5.4. Beskrivning av KOM:s förslag att villkora fri tilldelning i EU ETS med energieffektivisering

Genom ett förslag på tillägg i artikel 10a.1 i direktivet om handel med utsläppsrätter, ETS-direktivet, skulle 25 % av den fria tilldelningen av utsläppsrätter för en ETS-anläggning villkoras med att åtgärder som identifierats vid energikartläggningar enligt nuvarande artikel 8.4 EED har genomförts, förutsatt att återbetalningstiden understiger 5 år och att kostnaderna är proportionerliga. Ingen minskning av tilldelningen görs för en verksamhetsutövare som inte genomfört sådana åtgärder, om den kan visa att åtgärder som ger motsvarande minskning av växthusgasutsläpp har genomförts.

Enligt den föreslagna ändringen av EED gäller kraven på energikartläggning för alla företag vars sammanlagda energiförbrukning överstiger 10 TJ.

Naturvårdsverket bedömer att det är sannolikt att tilldelningsvillkoret ska utvärderas årligen inom ramen för den s.k. verksamhetsnivårapporeringen. Enligt nuvarande regelverk för tilldelningen görs det årligen en bedömning om anläggningars tilldelning ska justeras uppåt eller neråt, beroende på hur de tilldelningsgrundande verksamhetsnivåerna utvecklas över tid enligt vad som rapporteras i de årliga verksamhetsnivårapporerna.

5.5. Konflikter och synergier med de tre förslagen

Utgångspunkten i både EED och IED är att energieffektivisering är något företagen behöver arbeta med fortlöpande, genom att kontinuerligt identifiera, utvärdera och genomföra åtgärder som minskar energianvändningen. I EED manifesteras denna kontinuerliga process genom energiledningssystemen och energikartläggningarna, i tillståndsprövning och inom IED återfinns det i energieffektiviserings- och energihushållningsplanerna. Detta kontinuerliga förbättringsarbete är centralt för att öka energieffektiviteten inom unionen, där framför allt de föreslagna ändringarna i EED i kombination med tilldelningsvillkoret i ETS har potential att förstärka denna process och leda till att fler åtgärder genomförs, och i viss mån kan BAT-slutsatser i IED också göra det.

Begränsningsvärden som t.ex. bygger på BAT-slutsatser och andra krav i tillståndsprövning kan komplettera de successiva åtgärderna genom att det, t.ex. vid etablering av ny verksamhet eller ändring av en befintlig verksamhet finns möjlighet att bedöma och ställa krav på större åtgärder som t.ex. hänger samman med den tekniska utformningen av anläggningen. Skulle mer utvecklade BAT-slutsatser om energieffektivitet tas fram och det uttryckligen anges att förbrukningsvärden i BAT-slutsatser är bindande skulle det i Sverige innebära att begränsningsvärden för energianvändning blir vanligare. Ändringarna i IED

kan ge ökade möjligheter att säkerställa en lägsta miljöskyddsnivå och främja likvärdiga konkurrensvillkor inom EU.

Kraven på att genomföra energikartläggningar enligt EED och miljöbalkens krav på energihushållning tillämpas idag parallellt med varandra. Det bedömdes vid införandet av programmet för energieffektivisering att programmet kunde tillämpas samtidigt som bl.a. systemet för handel med utsläppsrätter och miljöbalken utan att riskera att komma i konflikt med varandra och att det kan uppstå synergieffekter (prop. 2003/04:170 sid. 64). Mark- och miljööverdomstolen har även konstaterat att energikartläggningslagen inte utgör hinder mot att föreskriva villkor om energihushållning och att det vid en prövning enligt miljöbalken kan finnas behov av en reglering av energihushållningen utöver den reglering som kan uppnås med generella styrmedel (prop. 2003/04:170 sid. 64 och MÖD 2008:23 och MÖD 2014:42).

I energikartläggningen ska kostnadseffektiva åtgärder redovisas, medan energihushållning enligt miljöbalken utgår från tekniskt möjliga åtgärder, varefter en rimlighetsavvägning ska göras. Det är troligt att samma energieffektiviseringsåtgärder kan identifieras inom energikartläggningen och t.ex. en energihushållningsplan. I tillståndsprövning och tillsyn enligt miljöbalken finns möjlighet att ta hänsyn till det för att undvika dubbelarbete. En energihushållningsplan kan utgå från företagets energikartläggning, verksamhetsledningssystem och egna hållbarhetsmål. Tidsintervallet för en energihushållningsplan kan även anpassas till energikartläggningen.

Det föreslagna tilldelningsvillkoret i ETS kan ses som en övergående åtgärd, eftersom den fria tilldelningen successivt kommer minska. Som beskrivs ovan i avsnitt 3.1 tar det tid att ta fram BAT-slutsatser och det sker med utgångspunkt i den teknik som finns vid ett givet tillfälle inom en aktuell bransch. Det innebär att det tar tid innan ändringar av IED får effekt för enskilda anläggningar. Det är visserligen tänkbart att BREF-revideringsprocessen under ett reviderat direktiv snabbas på och/eller fokuseras på enbart frågor som bedöms angelägna. Det skulle kunna leda till snabbare genomslag, även om ledtiderna troligen fortsatt skulle vara ganska långa.

Som framgår ovan är det i Sverige ovanligt att det i tillståndsvillkor anges att vissa specifika åtgärder ska vidtas. Det är dock tänkbart att det i svenska miljötillstånd kan ställas krav (t.ex. genom begränsningsvärden eller genom krav på att vidta åtgärder enligt en energihushållningsplan) som innebär att vissa åtgärder som angetts i energikartläggningen ändå behöver genomföras. Dvs. samma åtgärder som också behöver vara genomförda för att 25 % av den fria tilldelningen inte ska dras in. Det bör inte vara ett problem för uppfyllandet av tilldelningsvillkoret att åtgärderna också krävs inom ramen för tillståndsprövning/IED.

I den utsträckning företag blir bundna att genomföra de energieffektiviseringsåtgärder de identifierar, antingen via EED-regleringen kombinerat med tilldelningsvillkoret i EU ETS eller genom IED, finns en risk att de inte inkluderar alla relevanta åtgärder för att slippa genomföra dem. Det finns dock mekanismer enligt EED som innebär viss kontroll av detta, exempelvis den granskning certifieringsorgan gör inom ramen för certifieringen av ett företags energiledningssystem.