



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

PM
2021-07-16

Roman Hackl
Olle Palmqvist
Daniel Engström Stenson

Ärendenummer
NV-00052-20

Reflektioner efter EU-kommissionens KOM förslag om reviderat ETS-direktiv

Naturvårdsverket gjorde i juli 2021 inom ramen för regeringsuppdraget **Underlag för ökad klimatambition på EU-nivå** en initial och snabb sammanfattning och analys av innehållet i EU-kommissionens (KOM) förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av direktiv 2003/87/EG om upprättande av ett system för utsläpp av växthusgaser med handel med utsläppsrätter inom unionen, samt beslut (EU) 2015/1814 om upprättande och drift av en marknadsstabilitetsreserv för unionens växthusgaser och förordning (EU) 2015/757. Syftet var att få en snabb överblick av förslagets innehåll och identifiera viktiga frågor för kommande analyser. Innehållet i denna PM innehåller en första reflektion, är inte heltäckande och kommer att följas av ytterligare och mer djupgående analyser.

Kort sammanfattning

Kommissionens förslag är mycket omfattande och är flera delar i linje med den svenska positionen, såsom en ökad linjär reduktionsfaktor och en engångssänkning av utsläppstaket som återspeglar det nya 2030 målet, revision av MSR där intaget hålls på 24% för att hantera överskottet på utsläppsrätter och ambitionen att systemet ska skapa incitament för tekniksprång.

Utöver detta utvidgas utsläppshandeln i EU genom att sjöfart inkluderas i EU ETS och ett nytt utsläppshandelssystem för vägtransporter och byggnader införs, nya fonder införs och befintliga fonder utökas.

Delar av förslaget som väcker frågetecken gäller hur KOM i detalj vill skapa rättvisa incitament för nollutsläppstekniker, hur biomassa-anläggningar föreslås hanteras, att bio-CCS inte nämns och att utfasningen av den fria tilldelningen blir långsam även för sektorer som ska omfattas av en CBAM. I praktiken innebär förslaget att den fria tilldelningen finns kvar till 2035 för dessa sektorer medan andra sektorer inte har något stoppdatum för fri tilldelning.

Naturvårdsverket har identifierat ett antal områden att analysera vidare. Bl.a. kopplingen mellan ETS och andra direktiv (RED, EED, IED m.fl.), ambitionsnivån för den nya utsläppshandeln, mål och finansiering av olika fonder samt förslagets påverkan i ett svenskt perspektiv med stor biomassa-användning och satsningar på nollutsläppstekniker.

Beskrivning av förslagets viktigaste delar

1. Utsläppstaket anpassas efter det nya målet, ny linjär reduktionsfaktor (LRF) och en engångssänkning av taket
 - Prognoserna visar att föreslagna förändringar kommer att ge utsläppsminskningar på 61 % (stationära anläggningar, flyg och sjöfart) mellan 2005 och 2030.
 - En LRF på 4,2 % fr.o.m att det nya direktivet träder i kraft kombinerat med en engångssänkning (uppskattad till 117 miljoner ton) ska leda fram till målet.
2. KOM föreslår att sjöfarten ska inkluderas i EU ETS från 2023, fullt ut 2026
 - Taket i EU ETS ökas med 79 miljoner det år direktivet träder i kraft för att omhänderta sjöfarten. Annullering av överskottet under infasningsperioden 2023-2026.
 - Fartyg > 5 000 bruttodräktighet, givet oförändrad omfattning av den s.k. EU MRV-förordningen (förordning (EU) 2015/757).
 - 50 % av utsläppen för resor mellan hamnar tillhörande MS och hamn i tredjeland, 100% av utsläppen för resor mellan hamnar tillhörande MS eller vid förtöjning (t.ex. i hamn, vid plattform) inom MS jurisdiktion.
 - Infasning av krav på överlämning av utsläppsrätter i förhållande till utsläppen: 20 % 2023, 45 % 2024, 70 % 2025, 100 % 2026.
3. Tilldelning
 - 25 % av tilldelningen till anläggningar villkoras med att energieffektiviseringsåtgärder enl. artikel 8.4 i EED eller motsvarande åtgärder genomförs.
 - Riktmärken följer teknikutveckling: max. årlig uppdatering av riktmärken höjs till 2,5 % från 1,6 %. Principen om att de bästa 10 % ska definiera riktmärkena får sannolikt fortsatt inte fullt ut genomslag.
 - Den fria tilldelningen för sektorer i gränsjusteringsmekanismen (CBAM) fasas ut över 10 år med 10-procentenheters årlig minskning.
 - Riktmärken ska ses över för att bli mer teknikneutrala.
4. Incitament för anläggningar som leder omställningen
 - Kommissionen föreslår ändringar kring tilldelning och vilka verksamheter som ingår i EU ETS som ska stärka incitamentet för omställning till CO₂-fria processer. (skäl 8)
 - i. Vissa verksamhetsbeskrivningar i Bilaga I görs mer teknikneutrala, t.ex. nämns ingen produktionsteknik för vätgas längre. Samtidigt kvarstår kriteriet att en anläggning måste ha CO₂-utsläpp för att ingå.
 - ii. Anläggningar som ingår för att de har en förbränningskapacitet över 20 MW ska kunna vara kvar i EU ETS och ta del av tilldelning till slutet av en pågående 5-årig tilldelningsperiod, ifall de gör ändringar i sin process som innebär att de inte längre når upp till 20 MW. Det är oklart om det inkluderar bränslebyten och biomassa.

iii. Riktmarkesdefinitionerna ska ses över. I skäl 8 nämns att avsikten är att de ska göras teknikneutrala, men det speglas inte tydligt i förslaget på ändring i art 10a.1 där det bara framgår att riktmärkena ska ses över men inte i vilket avseende. Teknikneutrala riktmärken behövs för att nollutsläppstekniker ska kunna få rättvis tilldelning och vara med och sätta riktmärket. Detta behöver följas noga.

- För biomassaanläggningar anses det istället vara ett problem med incitamenten (skäl 42). Anläggningar där 95 % av utsläppen härstammar från biomassa exkluderas för att undvika ”windfall profits” på grund av hög tilldelning i förhållande till utsläpp.

5. Marknadsstabilitetsreserven MSR

- Intag i MSR behålls på 24 % till 1096 miljoner utsläppsrätter, TNAC (överskottet) underskrider 1096 MEUA --> skillnad TNAC minus 833 MEUA läggs i MSR.
- TNAC inkluderar EUAA (flygutsläppsrätter).
- Annulleringsmekanism: MSR innehåll som överstiger 400 M EUA annulleras istället för det innehåll som överstiger förra års auktionering.
- Buffertzonen i MSR mellan 1096 och 833 M EUA skulle enligt preliminära beräkningar som mest leda till att 200 M EUA mindre förs över till MSR ett givet år än om buffertzonen inte hade införts.

6. Fonder och medel

- Tidigare fanns det ett krav på att 50% av intäkterna skulle gå till klimatsatsningar. Nu föreslås istället att alla auktionsintäkter ska satsas på klimatet. KOM presenterar relativt specificerade förslag om vad pengarna kan användas till, de anger t.ex. att de kan användas för att sänka störande skatter för att kompensera låg- och medelinkomsthushåll.
- Avsättningen till Moderniseringsfonden mer än fördubblas. Tidigare avsattes 2% och nu föreslås 4,5 % av intäkterna från auktionering av utsläppsrätter gå till Moderniseringsfonden. Kriterierna för fonden stramas upp, och utesluter alla fossila projekt. Det är även mer betoning på prio-projekt (80 %). Grekland och Portugal läggs till bland mottagarländerna.
- Innovationsfonden breddas för att omhänderta byggnader, vägtransporter, sjöfart.
- Carbon Contracts for Difference (CCfD), en slags klimatkontrakt som kan användas för hantera risker kopplade till rörliga priser av utsläppsrätter, föreslås som ett exempel på ny finansiering via Innovationsfonden. Detaljerna kring detta utarbetas senare, KOM föreslås få mandat att utarbeta detta genom en delegerad akt.
- Social Climate Fund föreslås, med syfte att lindra negativa effekter av omställningen för låg- och medelinkomsthushåll. Syftet är även att stimulera investeringar.

7. Separat ETS för byggnader och transporter

- Ett nytt handelssystem(ETS) för byggnader och vägtransporter skapas och träder ikraft fullt ut 2026. 2025 ska bränsledistributörer rapportera utsläpp för 2024 och 2025 men de

behöver inte täcka utsläpp med utsläppsrätter dessa år. Den har inga kopplingar till befintlig ETS. De viktigaste delarna i denna nya ETS är:

- i. Utsläppsminskningarna från vägtransporter och uppvärmning av byggnader ska linjärt minska med 43 procent till 2030 jämfört 2005. Refensscenariot ger en minskning på 34 %. Linjär reduktionsfaktor (LRF) på 5,15 från 2024 (utgår preliminärt från tak på 1,109 mdr utsläppsrätter 2024), skärps till 5,43 2028. (se bl.a skäl 43ff, art 30c)
- ii. Det nya ETS kommer inte att ha någon fri tilldelning utan utsläppsrätter kommer enbart att finnas tillgängligt via auktion. Respektive lands auktioneringsandel kommer att baseras på utsläppen från vägtransporter och uppvärmning av byggnader under 2016-2018. 25 % av auktionsintäkterna föreslås användas för Social Climate Fund. 150 miljoner utsläppsrätter går till Innovationsfonden som också vidgas till att omfatta byggnader och vägtransporter.
- iii. För att inte skapa för stora prishöjningar initialt sker en så kallad front-loading av utsläppsrätter där 30 % fler utsläppsrätter, än vad taket medger, görs tillgängliga 2026. Det justeras sedan under perioden 2028-2030. (se bl.a art 30d)
- iv. Det skapas en marknadsstabilitetsreserv (MSR) med 600 miljoner utsläppsrätter från början. När överskottet överstiger 440 miljoner plockas 100 miljoner in i MSR, när överskottet går under 210 miljoner skickar 100 miljoner från MSR till marknaden. (art 1a i MSR-beslutet)
- v. Det skapas en reserv för att begränsa snabba prisökningar. OM priset under tre på varandra följande månader, genomsnittspriset är dubbelt så högt jämfört med genomsnittspris för sex föregående månader, då släpper KOM efter genomförandeakt och samråd med CCC på 50 miljoner utsläppsrätter (EUA) till marknaden. Om priset är 3 ggr högre, släpper KOM på 150 miljoner EUA. (skäl 57, Art 30h)
- vi. Lite framgår kring hur systemet är tänkt att se ut och fungera efter 2030, men i konsekvensanalysen nämns att det kommer ske en översyn 2030 där möjligheterna att jämka samma de två olika handelssystemet till ett system ska analyseras.

8. Flyget

- Flyget inom EES kommer fortsatt vara kvar i EU ETS.
- Det internationella styrmedlet CORSIA används för flygningar till/från/utanför EES.
- Fri tilldelning föreslås fasas ut och förslaget är full auktionering 2027 (25 % auktionering 2024, 50 % 2025, 75 % 2026). Under utfasningsperioden 2024-2026 baseras tilldelningen på flygoperatörens andel av sektorns totala utsläpp år 2023.

- De krediter som får användas för CORSIA måste ha utfärdats av ett land som deltar i CORSIA och står bakom Parisavtalet. Därutöver gäller kriterier om att dubbelräkning inte får förekomma.
- Höghöjdseffekten inte adresserad.

9. CCUS

- Bio-CCS nämns inte
- transport av CO₂ med båt och lastbil möjliggörs inom ETS

10. Avfallsförbränningsanläggningar inkluderas ej explicit

Viktiga antaganden och resonemang

- KOM konstaterar i ett kort avsnitt att det saknas empiriska belegg för koldioxidläckage, men noterar också att de studier som har analyserat det har genomförts samtidigt som EU ETS har haft fri tilldelning och då priserna på utsläppsrätter har varit relativt låga jämfört med nuvarande priser på cirka 60 euro/ton CO₂.
- KOM resonerar liksom Naturvårdsverket att det finns fördelar med att bibehålla ESR i nuvarande omfattning även om ETS för vägtransporter och byggnader skapas. Det leder till mer kostnadseffektiva utsläppsminskningar jämfört med nuläget. KOM anger också att kostnadseffektiviteten ökar med en kombination av nationella åtgärder, reglerande styrning på EU-nivå och ett CO₂-pris jämfört med att minska den nationella styrningen och tillåta ett högre CO₂-pris annan EU-reglerande styrning. Ett CO₂-pris ger aktörer incitament att ställa om, men CO₂-priset ensamt kommer inte leda till tillräcklig omställning. Låginkomstländer står dessutom inför stora investeringsutmaningar i byggnadsbeståndet och det behöver hanteras med hjälp av nationella mål som utgår från respektive lands BNP.
- KOM utgår i sina scenarier från genomsnittliga ETS-priser på 45-70€ 2026-2030, med 50-85€ 2030. (Sid 34 IA). För intäkter till fonder har man räknat på 50€ för perioden 2021-2030, med 45€ 2021-2025, 55€ 2026-2030.
- KOM gör i konsekvensanalysen ett antal beräkningar av kostnadsökningar för konsumenter till följd av att det införs en ETS för vägtransporter och byggnader. Nedan presenteras några nedslag. Bakomliggande antaganden är inte analyserade.
 - För nya ETS beräknar KOM ett utsläppspris på 48€ år 2030 i det scenario som kallas MIX. Skulle man använda mindre nationell styrning och mindre annan EU-styrning som i MIX Carbon Pricing skulle priset enligt KOM modeller hamna runt 80€. I MIX räknar KOM på följande kostnadsökningar:
 - Med ett ETS-pris på 48€ 2030 ökar priset med 0,11€ på bensen och 0,13€ på diesel. (sid 118-120 i konsekvensanalysen).
 - Byggnader och vägtransporter står för cirka hälften av ESR-utsläppen i EU.
 - Sverige bedöms minska transportutsläppen med 7% mer under perioden 2026-2030 om ett nytt ETS införs jämfört med referensscenariot (Table 75, sid *Additional reduction in percentage*

points between 2025 and 2030 in the transport and buildings sector together, per Member State, compared to the Reference scenario).

- Flyg: KOM har inte gjort någon detaljerad utvärdering av ett scenario med fortsatt flyg intra-EES i EU ETS parallellt med CORSIA för alla internationella flygningar i enlighet med FN-regelverket. Skälet som anges för att avfärda det är att det skulle innebära en dubbelreglering för de internationella flygningarna, ökad komplexitet och att det behövs en kompensationsmekanism för att ersätta flygoperatörerna för dubbelregleringen (auktionsintäkter eller fortsatt fri tilldelning).
- Avgränsningarna för sjöfarten är inte tydligt motiverat, varken avgränsningen till 5 000 bruttodräktighet eller att bara 50 % av utsläppen på rutter till/från EU omfattas.