



Nr C 606
Maj 2021

Underlag till Klimaträttskommittén - om tillståndsprocessen och EU-ETS

Åsa Romson (IVL), Lars Zetterberg (IVL), Milan Elkerbout (CEPS)

Författare: Åsa Romson, Lars Zetterberg, Elkerbout, Milan
Medel från: Uunderlag beställt av Klimatråtsutredningen (M 2019-05)
Rapportnummer C 606
ISBN 978-91-7883-292-7
Upplaga Finns endast som PDF-fil för egen utskrift

© **IVL Svenska Miljöinstitutet 2021**
IVL Svenska Miljöinstitutet AB, Box 210 60, 100 31 Stockholm
Tel 010-788 65 00 // www.ivl.se

Rapporten har granskats och godkänts i enlighet med IVL:s ledningssystem

Förord

Klimaträttsutredningen (M 2019-05) hade i uppdrag att se över lagstiftningen och föreslå ändringar som gör den mer effektiv för arbetet att nå Sveriges klimatmål. I ett första steg undersöktes miljöbalken och dess regler kring tillstånd för miljöfarlig verksamhet. Fokus var att ta fram förslag som vidgar utrymmet för att ställa krav på verksamheter att minska klimatpåverkan. Detta gällde även verksamheter i Sverige som lyder under EU:s direktiv för utsläppshandel.

Två experter på IVL Svenska Miljöinstitutet, Åsa Romson och Lars Zetterberg, fick i maj 2020 uppdrag att analysera några av de förslag och frågeställningar som sekretariatet arbetade med. Milan Elkerbout, verksam på den Brysselbaserade oberoende tankesmedjan CEPS har också bidragit till texten kring EU-ETS. Analysen är uppdelad i två delar; den första delen analyserar rättsliga frågor och den andra analyserar EU-ETS relaterade frågor. Det bör observeras att den första delen redovisades till utredningen inför expertgruppsmötet 15 juni 2020 och alltså inte inkluderar Mark- och miljööverdomstolens yttrande i målet Preemraff som kom kort därefter. Det bör även observeras att beslut kring EU:s klimatlag och nya klimatmål tagits under 2021 vilket alltså inte heller beaktats i denna rapport vars text slutfördes i september 2020.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	5
Summary	7
1 Inledning	8
2 Analys av några förslag på klimaträttens område, miljöbalken mm.....	9
2.1 Samspelet mellan regleringar och ekonomiska styrmedel	9
2.1.1 Förbudet i artikel 9.1 i EU:s industridirektiv mot att sätta gränsvärden för klimatutsläpp i enskilda tillstånd	10
2.1.2 Möjliggör de skisserade förslagen en nationell styrning av klimatutsläpp från punktkällor inom EU-ETS som är kompatibel med EU-rätten?	11
2.2 Integrering av klimathänsyn i miljöbalken	12
2.2.1 Klimatomställningsplaner	12
2.2.2 Omprövning	13
2.2.3 Klimathänsyn i miljöbalkens andra kapitel och ersättningsrätt vid förbud av klimatutsläpp	14
3 EU:s utsläppshandel och möjligheten att gå före	16
3.1 Är det motiverat att reglera klimatgaser från verksamheter i Sverige som lyder under EU:s utsläppshandel?	16
3.1.1 Sveriges klimatmål	16
3.1.2 EU:s klimatmål	17
3.1.3 EU:s utsläppshandel, EU ETS.....	17
3.1.4 EU ETS behöver anpassas till EU:s nya klimatmål.....	18
3.1.5 EU:s utsläppshandel innebär utmaningar för Sverige att uppfylla sina klimatmål	18
3.2 Om överlappande styrmedel.....	18
3.3 Exempel på överlappande styrmedel i EU:s medlemsstater.....	19
3.3.1 Storbritanniens prisgolv.....	19
3.3.2 Tysklands utfasning av kolkraft och inmatningstariffer	19
3.3.3 Nederländernas Carbon Levy.....	20
3.3.4 Överlappande styrmedel på EU-nivå	21
3.3.5 Hur kan EU ETS hantera effekterna av överlappande styrmedel?.....	21
3.4 Reformbehov av EU-ETS.....	22
3.5 Läckagerisken	22
3.5.1 Hantering av risken för koldioxidläckage	25
3.6 Vad är värdet av att vissa länder går före?.....	25

Sammanfattning

Rapporten är ett återgivande av det underlag som Klimaträttsutredningen mottog under arbetet med delbetänkandet En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden, SOU 2021:21. Frågorna som analyseras gäller dels skisserade förslag om ändringar i miljöbalken för tillstånd av miljöfarlig verksamhet avseende klimatutsläpp, dels regleringen för EU-ETS i sådana tillstånd.

Sammanfattningsvis visar analyserna kring EU:s industridirektiv att det finns visst utrymme för Sverige att inom processen för miljötillstånd ställa klimatkrav på anläggningar så länge det inte handlar om att sätta direkta villkor om mängden utsläpp av klimatgaser. Klimatvillkor som reglerar anläggningen på annat sätt, t ex för ökad energieffektivisering eller villkor om bränsleanvändning eller teknik bör vara möjligt för medlemsstaterna att reglera i sina tillståndsprocesser. Vi menar att EU:s industridirektiv inte bör tolkas vidare än sitt specifika syfte att undvika skadlig dubbelreglering och värna funktionaliteten i utsläppshandelsystemet.

För de skisserade förslagen om klimatomställningsplaner och system för omprövning av tillstånd påtalas flera svårigheter när det gäller att säkra klimatmålen. Istället rekommenderas att arbeta vidare med regler om tydligare slutdatum för fossila utsläpp från olika branscher och tidsbegränsade tillstånd. Rapporten menar att en tydlig modell för att implementera klimatmålet om netto noll vore att införa ett generellt förbud mot klimatutsläpp från 2045 för stationära källor med tillstånd från miljöbalken. Det kan dock finnas grund för att differentiera 'stoppdatumet' för olika verksamheter, till exempel att förbränning av fossila bränslen för energiändamål stoppas tidigare.

Eftersom Sverige har mer ambitiösa klimatmål än EU behöver Sverige ha rådighet över Sveriges framtida territoriella utsläpp och möjligheten att införa extra styrning för att nå de svenska målen, även för verksamheter som ingår i EU ETS. En internationell utblick visar att det är vanligt att prissättande styrmedel (till exempel utsläppshandel och skatter) kompletteras med regleringar. Orsaken är ofta politisk. Det kan vara lättare att införa utsläppskrav eftersom prissignalen inte är lika tydlig, för att därefter införa prissättning. Men det finns även ekonomiska skäl, till exempel för att hjälpa införandet av ny teknik eller skapa en infrastruktur som till exempel laddningsstationer för elfordon.

Det förekommer redan överlappande styrmedel i andra medlemsstater och på EU-nivå. Rapporten ger exempel från Tyskland, Storbritannien och Nederländerna. Nederländerna överväger införandet av en extra klimatskatt som är unik eftersom den även riktas mot industrin och inte enbart energisektorn. På EU-nivå finns till exempel förnybarhetsdirektivet som skyndar på införandet av förnybar energi. Det är därför svårt att se att det skulle finnas några principiella hinder för Sverige att införa åtgärder inom den handlande sektorn.

En invändning mot att Sverige inför styrmedel för verksamheter som ingår i EU ETS är att det skulle frigöra utsläppsrätter som kan köpas upp av andra länder så att utsläppen ökar i ett annat land, den så kallade vattensängseffekten. Det skulle i så fall undergräva effektiviteten och legitimiteten för den svenska politiken. Men med den nya marknadsstabilitetsreserven har vattensängseffekten minskat. Det är dock viktigt att se över reglerna för reserven, eftersom det finns risk att vattensängseffekten kommer tillbaka senare på 2020-talet. En översyn kan innebära att man ser över parametrarna hos stabilitetsreserven, och till exempel behåller den högre överföringshastigheten på 24%. Alternativt kan man införa ett prisgolv som i Kalifornien-Quebec. Man kan även tänka sig en hybrid där intaget till marknadsstabilitetsreserven triggas av en prisnivå istället för av en kvantitetsnivå.

EU ETS behöver anpassas till EU:s nya klimatmål. Med nuvarande årliga reduktionstakt (2,2 %) kommer utsläppen i EU ETS att nå noll år 2058. EU:s nya klimatmål innebär att man behöver se över utsläppsmålen för EU ETS. Det skulle behövas en årlig reduktionstakt på 2,8% eller mer om man ska nå nollutsläpp till 2050. Det kommande 2030-målet får troligen stor betydelse för reformeringen av reduktionsfaktorn.

Det finns en rädsla att om Sverige eller EU driver en alltför ambitiös klimatpolitik kan verksamheterna och utsläppen flytta utanför EU, så kallat koldioxidläckage. Idag används fri tilldelning av utsläppsrätter för att skydda EU:s industri mot läckage. Men den fria tilldelningen kommer att fasas ut, vilket väcker frågan om hur EU ska skydda sin industri mot läckage i framtiden. Än så länge finns inga indikationer på att läckage har skett. Tvärtom har handelsbalansen mellan EU och resten av världen för stål, cement och andra handelsvaror ökat de senaste tio åren trots klimatpolitiken. Dock är det oklart om en mer ambitiös klimatpolitik och ett ökande koldioxidpris kan leda till koldioxidläckage i framtiden. Faktorer som här spelar roll är hur ambitiöst klimatarbetet utvecklas i andra länder, hur stora investerings- och driftskostnaderna blir för EU:s klimatomställning, huruvida företagen kan effektivisera för att minska sina omställningskostnader, vilken efterfrågan som det kommer att finnas för koldioxidsnål teknik samt om företagen kan vältra över sina ökade kostnader på kunden. Ett skydd mot koldioxidläckage som ersätter fri tilldelning behöver alltså ta hänsyn till en rad komplexa faktorer.

Det finns ett värde av att vissa länder går före i klimatomställningen. Ny teknik kan behöva hjälp in på marknaden. Som exempel har Tysklands inmatningstariffer varit viktiga för att sprida vind- och solkraft i Tyskland, men även i resten av EU. Enkätstudier har visat att ett tidigt och proaktivt klimatpolicyarbete kan vara fördelaktigt för samhället. Industrier som utvecklar koldioxidsnåla processer, material och produkter kan bli vinnare på en växande global marknad.

Summary

The report is a reproduction of the data that the Climate Law Inquiry received during the work on the sub-report *En klimatanspassad miljöbalk för samtiden och framtiden*, SOU 2021: 21. The issues that are analyzed concern both the outlined proposals for amendments to the Environmental Code for permits of environmentally hazardous activities regarding climate emissions, and the regulation for the EU-ETS in those permits. The report also investigates if it's motivated to regulate greenhouse gas emissions from activities in Sweden that participate in the EU emissions trading system (EU ETS) considering that emission reductions in Sweden can increase emissions in other parts of the EU. The report investigates other examples of overlapping policies in the EU and discuss if the EU ETS needs reforming in order to reduce the risk of emissions being offset to other member states.

1 Inledning

Klimatretsutredningen (M 2019:05) har i uppdrag att se över relevant lagstiftning som kan ha betydelse för att nå klimatmålen. I ett första delbetänkande analyserade utredningen hur miljöbalken kan anpassas för att utgöra ett effektivt verktyg för att nå klimatmålen och ge det klimatpolitiska ramverket genomslag. Inom ramen för detta uppdrogs till IVL Svenska Miljöinstitutet att bistå med analyser, dels kring förslag på ändringar i miljöbalken, dels kring förhållandet till reglerna för EU:s utsläppshandel ETS.

I centrum för frågeställningen står behovet från regeringen att försäkra sig att verksamheterna i Sverige inte sammantaget släpper ut mer klimatgaser än vad det klimatpolitiska ramverket och dess mål anger. Idag regleras inte klimatpåverkande utsläpp i verksamheters tillstånd. De tillstånd som finns innebär samtidigt att verksamheter till viss del är skyddade emot nya krav som innebär större ändringar för verksamheten.

De förslag som här analyseras handlar kortfattat om upprättandet av en nationell klimatomställningsplan som kopplas till krav på större verksamheter att upprätta och genomföra individuella klimatomställningsplaner. För att säkra genomförande av de individuella klimatomställningsplanerna införs en särskild möjlighet till omprövning av verksamheters tillstånd (1.4.1 i underlag till expertgruppen 15 juni). Ett ytterligare förslag som analyseras är att införa klimathänsyn bland hänsynsreglerna i MB 2 kap (1.5.3 i underlag till expertgruppen 15 juni).

Av underlaget framgår att förslagen syftar till en rättssäker styrning som över tid minskar klimatutsläppen i Sverige till netto noll, det vill säga reglerna ska inte enbart leda till begränsningar av utsläppen utan ett i det närmaste totalt stopp så som klimatmålen anger. Av underlaget framgår vidare att förslagen ska fungera med en mix av styrmedel, både reglerande och ekonomiska. Dessa inriktningar får betydelse för analysen. Två specifika frågeställningar analyseras:

1. Möjliggör de skisserade förslagen en nationell styrning av klimatutsläpp från punktkällor inom EU-ETS som är kompatibel med EU-rättens förbud i artikel 9.1 i EU:s industridirektiv mot att sätta gränsvärden i tillstånden?
2. Hur väl fungerar de skisserade förslagen utifrån gällande principer för tillståndsgivning i miljöbalken i sin helhet?

För den andra delen av uppdraget analyseras följande frågeställningar:

1. Är det motiverat att reglera klimatgaser från verksamheter i Sverige som lyder under EU:s utsläppshandel med beaktande att utsläppen riskerar att flytta till andra delar av EU eller utanför EU?
2. Hur kan EU ETS reformeras utifrån denna analys?

2 Analys av några förslag på klimaträttens område, miljöbalken mm

2.1 Samspelet mellan regleringar och ekonomiska styrmedel

Ekonomiska styrmedel ger aktörer flexibilitet att välja de billigaste och mest lättåtkomliga åtgärderna för att minska utsläppen. Det ger lägst kostnad sett till storleken av utsläppsreduktionen och är det instrumentet som Sverige använt mest för att begränsa klimatutsläpp. Det finns dock gott om administrativa, det vill säga regelbaserade, instrument som verkar parallellt och i kombination med ekonomiska styrmedel. Byggregler, samhällsplanering och produktdesign är bara några exempel.¹

I litteraturen förklaras policymix bland annat med att det ofta finns flera samhällsnyttor man vill styra mot. Exempel är att en minskad användning av fossila bränslen motiveras även med försörjningstrygghet i länder utan egna fossila energislag och att hälsoproblem på grund av dålig luft kan adresseras när utsläpp från förbränning regleras både i trafik- och industrisammahang. Att dra nytta av så kallade sidovinster eller *co-benefits* är en viktig ansats för att möjliggöra en kraftfull klimatomställning.² Andra anledningar till policymix beskrivs ofta med det som inom ekonomin kallas marknadsmisslyckanden. Det är till exempel brist på information eller kapital, osäkerhet inför framtida priser, att företagen inte tar tillräcklig hänsyn till sådant som ligger långt in i framtiden och att det är svårt att få privata aktörer att ta systemkostnader (exempelvis för laddningsinfrastruktur). Reformen med hårdare kravregler kan skapa utrymme för nya industriformer att växa fram som ändrar utvecklingen vilket gör senare reformer mindre kostsamma.³ När en omställning kräver att typiskt sett dyrare åtgärder ska komma igång (större skiften med organisationsförändringar och tekniksprång) samtidigt som det fortfarande finns billigare åtgärder som minskar utsläppen kvar att genomföra behövs en bredare mix av både regelstyrmedel och ekonomiska styrmedel. För detta finns det stöd i den vetenskapliga litteraturen.

¹ Hassler, J., Carlén, B., Elisasson, J., Johnsson, F., Krusell, P., Lindahl, T., Nycander, J., Romson, Å., Sterner, T. (2020) SNS Konjunkturrådets rapport 2020 - *Svensk politik för globalt klimat*, SNS Förlag Stockholm

² Karlsson, M., Alfredsson, E., Westling, N. Climate policy co-benefits: a review, *Climate Policy* Vol 20, 2020 – issue 3 (open access <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14693062.2020.1724070>)

³ Burtraw, D., Keyes, A., Zetterberg, L. Companion Policies under Capped Systems and Implications for Efficiency—The North American Experience and Lessons in the EU Context, RFF report, June 2018. Rapporten refererar för detta resonemang bl a till Meckling et al 2016 *Science* 349, 1170-1171; Pahle et al. RFF report 2017

2.1.1 Förbudet i artikel 9.1 i EU:s industridirektiv mot att sätta gränsvärden för klimatutsläpp i enskilda tillstånd

EU:s gemensamma utsläppshandelssystem, ETS, syftar till att minska klimatutsläppen genom att skapa ett pris på utsläppen i berörda sektorer. I samband med ETS begränsades medlemsstaternas sätt att reglera ETS-anläggningars utsläpp vid tillståndsgivning. Artikel 9.1 i nuvarande industriutsläppsdirektivet (direktiv 2010/75/EU) säger att tillstånd för sådana anläggningar inte ska omfatta gränsvärden för direkta utsläpp av växthusgaser, såvida det inte är nödvändigt för att förhindra betydande lokala föroreningar. Regeln syftar till att undvika dubbelreglering av klimatutsläppen från ETS-anläggningar.⁴

När Sverige 2004 implementerade detta i svensk rätt, genom att införa det som idag är artikel 16:2 c i miljöbalken, så fanns bland tillstånden inga villkor med begränsning av mängden av eller gränsvärden för växthusgaser. Däremot fanns villkor kring begränsningar av användningen av fossila bränslen vilket man såg hade motsvarande syfte.⁵ Därför kom regeln i miljöbalken att bli vidare formulerad än i EU-direktivet och regleringar av mängden fossila bränslen får inte omfattas i dessa tillstånd. Däremot bedömdes Miljöbalkens möjligheter att ställa krav på verksamheter avseende energieffektivitet, användande av förnybara bränslen och bästa möjliga teknik kunna ha andra syften än att reducera utsläpp av koldioxid, varför hänsynsreglerna inte ändrades.⁶ Sverige fortsatte även att ta ut koldioxidskatt från anläggningar i värmesektorn vilket visar att synen på dubbelreglering ser olika ut över tid.

Att motverka klimatförändringar är en viktig strävan för EU. Direktiven på området, inkl IED och ETS, grundar sig på fördragets rättsgrund för miljö och energifrågor som innebär att EU:s regler är minimistandarder och enskilda medlemsstater har rätt att sätta upp mer ambitiösa regler för miljön⁷. I IED:s ingress påpekas det särskilt att direktivet inte hindrar medlemsstaterna 'från att ha kvar eller införa strängare skyddsåtgärder, exempelvis utsläppskrav för växthusgaser, under förutsättning att dessa åtgärder är förenliga med fördragen och att kommissionen underrättats'.⁸

Regeln om att ETS-anläggningars tillstånd inte ska omfatta gränsvärden för växthusgaser är alltså ett undantag från principen i IED att skarpere gränsvärden till skydd för miljön får ställas av medlemsstater i verksamheternas tillstånd. När det gäller att tolka medlemsstaternas regleringsutrymme bör regeln därför inte tolkas vidare än sitt specifika syfte att undvika skadlig dubbelreglering och värna funktionaliteten i utsläppshandelssystemet.⁹ Specifika krav för energi-effektivisering tillåts uttryckligen i tillstånd för ETS-anläggningar (IED art 9.2), och det görs i dessa hänseenden ingen skillnad på krav som påverkar förbränningsprocesser för energiändamål eller som del av framställningsprocessen (så kallade processutsläpp).

⁴ Detta syfte utläses i direktivets ingress, 9:e övervägandet.

⁵ Prop 2003/04:132 s 34

⁶ Prop 2003/04:132 s 35

⁷ Artikel 193 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF)

⁸ IED ingress, övervägande 10

⁹ Notera att den delvis motsatta tolkningen som David Langlet gör i artikeln 'Preemraffmålet – Kan Sveriges största koldioxidkällor regleras utifrån sin klimatpåverkan? Analys' (JP Miljönet 16 aug. 2019) handlar om hur en svensk domstol ska avgöra ett mål under nuvarande regler, inte vilka möjligheter Sverige har att justera de svenska reglerna och införa andra styrmedel.

EU:s egna reformer för förnybar energi, som genomförs som del av klimatarbetet, visar på att det finns klimatstyrning av industrin som inte kan ses som skadlig dubbelreglering i förhållande till utsläppshandeln och därmed vara förbjuden för medlemsstaterna att reglera. Att EU-länder antar skarpa reformer för att säkerställa en utfasning av kolkraften, vars anläggningar lyder under ETS, visar även det att utsläppshandeln inte är det enda styrmedel som får användas för att påverka dessa sektorer.

2.1.2 Möjliggör de skisserade förslagen en nationell styrning av klimatutsläpp från punktkällor inom EU-ETS som är kompatibel med EU-rätten?

Utifrån denna analys bör Sverige kunna ha en reglering för villkor i tillstånd för ETS-anläggningar som enbart utesluter att gränsvärden för koldioxidutsläpp omfattas, utformad efter hur lydelsen är i IED artikel 9.1. En sådan begränsning motiveras utifrån att den specifika mängd utsläpp som anläggningen medför vid olika tider, vilket oftast relaterar till produktionsvolymen, bäst regleras genom prissättning av utsläpp i ETS. Däremot innebär möjligheten till villkor kring teknik som bygger på användning av förnybara material och bränslen, om energieffektiva system och om god hushållning av resurser i övrigt ingen försämrad funktion för ETS. Dessa bör tillåtas även då de inbegriper ett klimatsyfte. Sådana villkor sätts i övrigt utifrån miljöbalkens regler kring bästa möjliga teknik men också sedvanlig skälighetsavvägning. Utan ny vägledning, särskilda föreskrifter om val av bränsle eller normer för bästa möjliga teknik är det osäkert vilken effekt som i praktiken uppnås. Men att lyfta bort tankemodellen om att det är fel med alla villkor som syftar till att driva industrin mot klimatomställning skulle vara befriande. Med dagens modell görs annars ett av de viktigaste styrinstrumenten som samhället har för miljö- och klimatpolitiken, tillståndsplikten för miljöfarlig verksamhet, till ett instrument som skyddar de största utsläppskällorna från moderna klimatvillkor vilket inte rimmar särskilt väl med miljöbalkens syfte.

Av de mer specifika förslagen som diskuteras i underlaget är det främst möjligheten till omprövning för att genomdriva genomförande av en klimatomställningsplan, samt att inkludera klimathänsyn bland hänsynsreglerna i kapitel 2 som berörs av denna diskussion. Med gällande regler i IED och ETS går det inte att sätta specifika gränsvärden, även siffersatta mål och målbanor, i enskilda klimatomställningsplaner vid en omprövning så att detta omfattas av anläggningens tillstånd. Däremot kan annan utformning av omställningsplanen, till exempel baserad på åtgärder i form av planer för teknisk uppgradering, utvecklingssteg med mera, prövas vid omprövning. Ett införande av en hänsynsregel med särskilt fokus på klimat torde inte i sig komma i konflikt med IED och ETS i den del vi här diskuterar. Att en ny hänsynsregel om klimat ska appliceras på ETS-anläggningar ger istället tydlighet kring att även klimatpåverkan måste vara en del av tillståndsbedömningen, även om det finns fortsatta restriktioner för hur specifikt som klimathänsynen kan reflekteras i dessa tillstånd.

2.2 Integrering av klimathänsyn i miljöbalken

2.2.1 Klimatomställningsplaner

Förslaget som skisseras innebär att regeringen efter underlag från Naturvårdsverket beslutar om en nationell klimatomställningsplan för hur utsläppen från industri samt el- och värmesektorn måste minska. Denna nationella omställningsplan kan skapa en ram som tydliggör ett för aktörerna i sektorn gemensamt utsläppsmål med etappmål i en tydlig målbana. Planen kan samtidigt innehålla analys av utvecklingen inom viktigare processteknik, kostnadsläge i förhållande till konkurrensförutsättningar med omvärlden och förändringar av affärsmodeller som kan ge effekter på utsläppen i sektorerna. Den kan även identifiera åtgärder från myndigheter som kan underlätta för de åtgärder som verksamhetsutövarna behöver göra. Därigenom fungerar planen som statligt planeringsverktyg, ibland kallad för kontrollstation. Regeringen och expertmyndigheterna har relativt vida ramar för att utveckla planeringsverktyg. Vi menar att det är bara om den nationella planen ska bli direkt styrande för enskilda verksamheter som det behövs ett bemyndigande i miljöbalken för att regeringen skulle kunna upprätta en sådan plan.

En mer konkret och rättsligt relevant roll får den nationella klimatomställningsplanen om den även innehåller genomförande av skärpta ekonomiska styrmedel och/eller ekonomiska stöd som främjar industrins omställning, samt innehåller generella föreskrifter utifrån det bemyndigande som finns i MB 9:5. En sådan generell föreskrift skulle kunna vara att från lämpligt årtal framöver för dessa sektorer föreskriva om ett stopp för förbränning av fossila bränslen för energiändamål.

Kopplat till den nationella omställningsplanen föreslås att större utsläppande industri- och energiverksamheter åläggs att ha en enskild klimatomställningsplan för sin verksamhet. Den ska innehålla långsiktiga och konkreta åtgärder för att minska klimatutsläppen i den omfattning och takt som den nationella planen anger. Tanken med detta verkar vara att ge verksamhetsutövaren ett krav på att minska klimatpåverkan men utan att centralt ifrån ange hur eller exakt hur mycket. Verksamhetsutövaren ska ges flexibilitet i att planera för hur utsläppen ska minska i den specifika verksamheten men vara skyldig att genomföra den plan som sätts upp i samråd mellan verksamhetsutövaren och tillsynsmyndigheten. Om verksamhetsutövaren brister i dessa skyldigheter är förslaget att tillsynsmyndigheten ska kunna initiera en omprövning av tillståndet. En sådan omprövning skulle komma att handla om att åtgärder som verksamhetsutövaren kan ta för att minska utsläppen tas in som villkor i verksamhetstillståndet. Detta kan dock inte ges i form av gränsvärden för klimatutsläpp, se restriktionen i IED ovan. Viktiga delar av planen torde vara att planera för de förändringar som krävs i den processteknik som anläggningen har samt hur och när denna ska komma att anpassas till en fossilfri process.

Idén att kräva att de större punktkällorna till klimatutsläppen nationellt ska arbeta efter en egen uppsatt plan för att minska sina utsläpp liknar som nämns i underlaget det upplägg som finns i Fossilfritt Sverige. Till skillnad från färdplanerna som flera branscher gemensamt tagit fram så verkar förslaget med klimatomställningsplaner begränsa sig till verksamhetsutövare för enskilda anläggningar (alt. flera anläggningar i samma koncern så som hanteringen med klimattillstånd för utsläppshandeln tillåter). Klimatomställningsplanerna gäller också direkta utsläpp från egna verksamheter eftersom det är de som korresponderar till sektorns del av klimatmålen. I Fossilfritt Sveriges färdplaner, liksom i flera klimatuppföljningsverktyg för företag, är det ofta en vidare ram

för utsläppen där de som i GHG-protokollets¹⁰ terminologi kallas för 'scope 2' är utsläpp från köpt energi och 'scope 3' handlar om utsläpp som verksamheten genererar hos tredje part exempelvis transporter. Det gör att åtgärderna för att minska utsläppen som finns i färdplaner och företags hållbarhetslöften kan se ganska annorlunda ut än det som är del av de enskilda klimatomställningsplaner som diskuteras av utredningen. Det kan finnas skäl att se på vilket sätt de enskilda klimatomställningsplanerna kunde möjliggöra för samarbete mellan anläggningar för att minska klimatutsläppen. Om koppling görs till tillstånden bör verksamhetsutövare visas på möjligheten att ha gemensamma villkor enligt MB 16:8.¹¹

Klimatomställningsplaner har viss likhet i konstruktionen med de 'handlingsplaner för utsläpp till luft' som några flygplatser har, se exempelvis Arlandas från 2012¹². Dessa handlingsplaner är formellt knutna till tillståndet genom ett allmänt genomförandevillkor och ska uppdateras vart tredje år och godkännas av tillsynsmyndigheten. Det är svårt att se att dessa handlingsplaner haft en väsentlig påverkan på verksamhetens klimatutsläpp, bland annat därför att stora delar av utsläppen inte är med i handlingsplanen på grund av att operatören inte anser sig faktiskt kunna påverka andra aktörer som bidrar till utsläppen. Tillsynsmyndigheten har svårt att påverka så att mer ingripande åtgärder utreds och genomförs inom ramen för handlingsplanen då detta kräver omfattande insatser ifrån myndigheten. Det finns även oklarheter kring vilka åtgärder som ens skulle kunna gå rättsligt att få in som ett tydligt villkor i tillståndet.¹³

2.2.2 Omprövning

Omprövningsinstitutet föreslås kunna användas av tillsynsmyndigheten för att genomdriva åtgärder som verksamhetsutövaren borde arbeta med enligt den nationella eller enskilda klimatomställningsplanen. Det nämns fylla rollen som 'sanktion'. Utifrån att verksamhetsutövare ofta ser negativt på att deras tillstånd blir föremål för omprövning så kan detta 'hot' fungera som en drivkraft att uppfylla kraven på att hålla en enskild klimatomställningsplan. Om omprövningsmöjligheten enbart ska utgöra en säkerhet för att klimatomställningsplanerna arbetas fram finns administrativt enklare sätt, exempelvis genom en ny regel i miljöbalken eller en generell föreskrift om vilka som omfattas av kravet på att ha en omställningsplan. Tillsynsmyndigheten har då att följa upp att detta efterlevs.

Om tanken är att omprövningar av tillstånden för industri- och energianläggningarna ska föra in viktiga nya villkor i anläggningarnas tillstånd är frågan en annan. Det bör då betänkas att omprövningar är ett trögt och mycket tungrott instrument att jobba med för myndigheterna. Utan mycket omfattande förstärkningar av länsstyrelserna och Naturvårdsverket kan det bli svårt att upprätthålla den kvalitet i klimatomställningsplanerna som förslaget räknar med då efterlevnaden då kan vara svår att kontrollera. Grundförutsättningen vid omprövning är dessutom att ändringar inte kan göras i tillståndet som inte verksamheten kan tåla. Det innebär att det blir en högst väsentlig skillnad mot om man för dessa anläggningar istället övergår till tidsbegränsade tillstånd. Om verksamhetsutövaren står inför att söka ett nytt tillstånd efter ett antal år ligger utrednings-

¹⁰ <https://ghgprotocol.org/corporate-standard>

¹¹ Detta har föreslagits i andra sammanhang där kumulativa effekter ska hanteras, se Michanek G., Darpö J., Jagers S., Sundblad E-L., Söderholm P. och Gipperth L. (2016) Genomförande av det svenska systemet för miljö kvalitetsnormer – lärdomar från forskningsprogrammet SPEQS, s 58 ff

¹² <https://www.swedavia.se/globalassets/arn/miljo-arlanda/flik-9---komplettering-av-mkb-bilaga-k6.1---handlingsplan-utslapp-till-luft.pdf>

¹³ Se delstudie redovisad i Malmaeus, M., André, H., Hellsten, S., Lindblom, E., Romson, Å., Rydstedt, A. (2021) 'Miljömålen i miljöbedömning och tillståndsprovning - Utmaningar och möjligheter', Naturvårdsverket rapport 6966

bördan för villkor och konsekvenser på denne, och vid prövningen kan domstolen avslå ansökan om inte miljöskyddet bedöms tillräckligt starkt.

2.2.3 Klimathänsyn i miljöbalkens andra kapitel och ersättningsrätt vid förbud av klimatutsläpp

I miljöbalkens andra kapitel samlas de allmänna hänsynsreglerna som är de grundläggande materiella miljökrav som ställs på alla verksamheter och åtgärder som påverkar miljön. Vissa krav på att begränsa klimatpåverkande utsläpp skulle redan idag kunna motiveras utifrån det generella kravet på att vidta försiktighet och förebygga negativ miljöpåverkan i MB 2:3 och kravet på god hushållning av resurser i MB 2:5.¹⁴ Visst tolkningsstöd till hänsynsreglerna finns också ifrån att begränsad klimatpåverkan utgör ett av de svenska miljömålen. Som Naturvårdsverket konstaterar är det dock ovanligt idag att det ställs rättsliga krav på att enskilda verksamheter eller åtgärder ska begränsa sin klimatpåverkan.¹⁵

Anledningen till att klimatpåverkan inte kommer upp i dessa bedömningar idag är flera. I forskningsprojektet MERIT har det framkommit att trots klimatfrågans tyngd tas den sällan upp inom ramen för tillståndsprocessen.¹⁶ En är att klimatpåverkan sker i ett globalt sammanhang och de utsläpp som görs från enskilda verksamheter i Sverige har i sig ansetts för små för att ha någon betydelse för problemet i stort. Att lagstiftaren har agerat med ekonomiska styrmedel kan också motiverat domstolar att inte använda regelstyrmedel om inte dessa är särskilt föreskrivna (på andra områden som luftutsläpp av kväveoxider och uttag av naturgrus har ekonomiska styrmedel och regelbegränsningar däremot använts sedan lång tid). Att verksamheter med de största enskilda utsläppen inte får ha villkor som omfattar klimatutsläpp, se ovan, har naturligtvis också påverkat bedömningen. Till detta menar vi det bör läggas att klimatutsläppen till ganska nyligen setts som en ofrånkomlig del av industri- och samhällsutvecklingen och därför i hög grad är allmänt förekommande. Utsläppen är alltså inte något nytt hot utan samhället har under lång tid givit verksamheter tillstånd där klimatutsläppen varit en naturlig del vilket gör det svårare att applicera till exempel stoppregeln.

Med detta som bakgrund konstaterar vi att det krävs väldigt tydliga ändringar för att rättsläget ska bytas till ett läge där verksameters klimatpåverkan som huvudregel ska begränsas. Trots logiken att preciseringar av de existerande hänsynsreglerna passar väl med klimathänsyn så är det svårare att på sådant sätt uppnå en tydlighet med att rättsordningen ställer krav på klimathänsyn. Detta gäller oavsett om miljöbalkens målparagraf får en explicit koppling till genomförande av miljömålen. En särskild hänsynregel för klimat bör därför utformas. Förslaget diskuterar en sådan regel med utgångspunkt i det övergripande klimatmålet om netto noll senast 2045 vars krav inkluderar både minskad klimatpåverkan och ett gynnande av lösningar som anses positiva för klimatomställningen.

Viktigt att notera är att även med en särskilt utformad hänsynsregel som motiveras med referens till netto-noll-målet så införs inget stoppdatum för när verksamheter med tillstånd för befintlig verksamhet får fortsätta avge klimatutsläpp. Även om tydliga villkor skulle komma att sättas i nya

¹⁴ Se de försiktiga resonemangen i Naturvårdsverkets utkast till vägledning för kapitel 2 miljöbalken <https://www.naturvardsverket.se/upload/stod-i-miljoarbetet/remisser-och-yttranden/remisser-2019/remiss-vagledning-2-kap-miljobalken.pdf>

¹⁵ Ibid, sid 19

¹⁶ Malmaeus, M., André, H., Hellsten, S., Lindblom, E., Romson, Å., Rydstedt, A. (2021) 'Miljömålen i miljöbedömning och tillståndsprövning - Utmaningar och möjligheter', Naturvårdsverket rapport 6966

tillstånd, och en del tillstånd omprövas och ges nya villkor, så ges med dessa förslag ingen rättsligt implementerad gräns för fossila utsläpp för alla aktörer. Att ge miljömålsdelmålet om netto noll klimatutsläpp från Sverige senast 2045 en rättslig bindning genom en ny hänsynsregel i miljöbalkens andra kapitel skapar enbart krav på enskilda att i rimlig omfattning ta klimathänsyn. För verksamheter där det bedöms innebära en mycket ingripande och kostsam förändring att sluta med fossila utsläpp ändrar dessa nya regler inte verksamhetens 'rätt' att fortsätta släppa ut så länge övriga villkor i tillståndet hålls. Att sätta stopp för klimatutsläpp då kan kräva ersättning till verksamhetsutövaren från staten, både enligt svenska och internationella rättsprinciper.

För att de förändringar som krävs av verksamheter att helt stoppa klimatutsläppen inte ska ses som oskäligen och kräva ersättning bör det tydliggöras gentemot specifika verksamhetstyper att dessa utsläpp inte accepteras efter viss tidpunkt och att det ges tid till verksamheterna att anpassa sig till de förändrade förutsättningarna. För vissa verksamheter kan denna anpassning vara lång pga livslängden på nya vara installationer, kanske uppåt 10-20 år, varför ett stoppdatum bör pekas ut så snart som möjligt. Som nämndes ovan kan den nationella klimatomställningsplanen fastställa sådana regler, de bör dock göras i en rättsligt förankrad form så som en föreskrift utifrån MB 9:5 för att inte bli otydligt gentemot delar i den nationella planen som uppdateras vart fjärde år.

En tydlig modell för att implementera klimatmålet om netto noll vore att införa ett generellt förbud mot klimatutsläpp från 2045 för stationära källor med tillstånd från MB. Det kan dock finnas grund för att differentiera 'stoppdatumet' för olika verksamheter, till exempel att förbränning av fossila bränslen för energiändamål förbjuds tidigare. Det kan också behöva specificeras för olika verksamheter hur eventuell insamling och lagring av fossila utsläpp av koldioxid får hanteras i förhållande till förbudet eftersom det enligt det klimatpolitiska ramverket bara får användas om rimliga alternativ saknas.

3 EU:s utsläppshandel och möjligheten att gå före

3.1 Är det motiverat att reglera klimatgaser från verksamheter i Sverige som lyder under EU:s utsläppshandel?

3.1.1 Sveriges klimatmål

Sveriges klimatmål innebär att Sveriges samlade utsläpp av växthusgaser år 2045 ska vara netto noll för att därefter minska. De territoriella utsläppen ska minska med minsta 85% till år 2045 vilket innebär att de territoriella utsläppen maximalt får vara 10,8 Mton. Utsläpp från jordbruket och andra diffusa källor är mycket svåra att helt fånga in. Därför är det troligt att dessa utsläpp kommer att utgöra en väsentlig del av de återstående utsläppen i Sverige.

Den handlande sektorn omfattar produktionen av stål och andra metaller, cementproduktion, raffinaderier, el- och värmeproduktion, pappers- och massaindustrin. År 2017 stod den handlande sektorn för ca 20 Mton eller 37% av Sveriges totala utsläpp av GHG. Av den handlande sektorns utsläpp står industriutsläppen för 77% och kommer huvudsakligen från stål- och cementproduktion. Resterande utsläpp i den handlande sektorn kommer huvudsakligen från raffinaderier. Den svenska el- och värmeproduktionen är till stor del fossilfri, förutom vid förbränningen av avfall som innehåller plast.

Det finns teknik för att minska utsläppen från cement och ståltillverkning till nära noll. Koldioxidinfångning och lagring (CCS) används redan på några håll i världen för andra ändamål. Kostnaden för tekniken ligger på mellan 80 och 135 euro per ton¹⁷ vilket än så länge är för högt för att företagen ska implementera den idag. Som jämförelse har priset på utsläppsrätter legat mellan 20 och 30 euro (juni-aug 2020). Med ett pris på utsläppsrätter på 70 euro (alternativt ett lägre pris i kombination med finansiellt stöd) kan det bli lönsamt med CCS för företagen. Cementa har redovisat en färdplan för att nå netto-noll koldioxidutsläpp till 2030¹⁸. SSAB, LKAB och Vattenfall har inlett ett samarbete för att producera stål utan användning av kol och koks i reduktionsprocessen och därmed uppstår inga koldioxidutsläpp. En pilotanläggning invigdes 2020 med målet

¹⁷ Johnsson, F., Normann, F., Svensson, E., 2020, Marginal abatement cost curve of industrial CO₂ capture and storage – a Swedish case study, Accepted for publication in Frontiers in Energy Research (A Special Issue on CCS).

¹⁸ Färdplan cement för klimatneutralt byggande.

https://www.cementa.se/sites/default/files/assets/document/9a/c0/fardplan_cement-for_klimatneutralt_betongbyggande-20180424.pdf

att bli först i världen att leverera fossilfritt stål på marknaden år 2026. Planen är att helt gå över till den nya tekniken 2040¹⁹.

Utsläppshandel innebär att man sätter ett tak på utsläppen genom att fördela ett begränsat antal utsläppsrätter till deltagande företag. Företagen måste varje år lämna in lika många utsläppsrätter som deras utsläpp har varit. För varje år minskas utsläppstaket. Företagen kan välja att minska sina utsläpp eller köpa utsläppsrätter inom handelssystemet.

Om Sverige ska minska utsläppen med 85% samtidigt som det kommer finnas en del kvarvarande utsläpp från jordbruket och andra diffusa utsläpp är det rimligt att utsläppen från den handlande sektorn minskar till nära noll till år 2045. Enligt det målscenario som Miljömålsberedningen använde sig av behöver utsläppen från el- och fjärrvärme vid denna tidpunkt vara noll och utsläppen från industri runt 2,5 miljoner ton om utsläppsmålet ska nås²⁰.

3.1.2 EU:s klimatmål

Europeiska rådet och Europaparlamentet har nått en preliminär politisk överenskommelse som fastställer målet om ett klimatneutralt EU senast 2050 och ett kollektivt nettominskningsmål för växthusgasutsläpp (utsläpp efter avdrag för upptag) på minst 55 % fram till 2030 jämfört med 1990²¹.

3.1.3 EU:s utsläppshandel, EU ETS

EU:s utsläppshandelssystem, EU ETS, har varit i drift sedan 2005 och är världens största system för handel med utsläppsrätter. Totalt täcker systemet utsläpp av växthusgaser från 31 länder inom stål-, cement-, el och fjärrvärme-, raffinaderi-, massa- och papperssektorerna samt inomeuropeiskt flyg (sedan 2012). De totala utsläppen som omfattas av utsläppshandeln utgjorde år 2018 cirka 1,7 Gt koldioxidekvivalenter²², vilket motsvarar ungefär 45 procent av EU:s utsläpp av växthusgaser²³. Genom att sätta ett tak för utsläppsrätterna skapar man en efterfrågan, vilket leder till ett pris på utsläppsrätterna. Prissättningen skapar incitament för utsläppsminskande åtgärder. Möjligheten till handel ger företagen två val - minska utsläppen själva eller köpa utsläppsrätter av andra deltagare. Handeln innebär att åtgärderna genomförs där det är billigast så att det totala utsläppsmålet i systemet kan nås till lägsta möjliga kostnad. Dessa egenskaper – tak på utsläppen, prissättning av utsläpp, flexibilitet för företagen och kostnadseffektivitet – gjorde att systemet blev uppskattat både bland medlemsstaternas myndigheter och bland många av de deltagande företagen. EU ETS beskrivs av EU-kommissionen som ”en hörnsten i EU:s politik för att bekämpa klimatförändringar och ett viktigt verktyg för att minska utsläppen av växthusgaser på ett kostnadseffektivt sätt”²⁴.

¹⁹ <https://www.ssab.se/Nyheter/2020/08/HYBRIT-SSAB-LKAB-och-Vattenfall-startar-vrldens-frsta-pilotanlggning-fr-fossilfritt-stal>

²⁰ Naturvårdsverkets Rapport 6879 - Underlag till regeringens klimatpolitiska handlingsplan. Mars 2019.

²¹ <https://www.consilium.europa.eu/sv/press/press-releases/2021/05/05/european-climate-law-council-and-parliament-reach-provisional-agreement/>

²² European Environmental Agency, 2019. <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/dashboards/emissions-trading-viewer-1>

²³ European Commission, 2019a. https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/factsheet_ets_en.pdf

²⁴ European Commission, 2019b. https://ec.europa.eu/clima/policies/ets_en

3.1.4 EU ETS behöver anpassas till EU:s nya klimatmål

Med nuvarande årliga reduktionstakt (2,2 % av 1990 års utsläpp motsvarande 48 miljoner ton) kommer utsläppen i EU ETS att nå noll år 2058. EU:s nya klimatmål innebär att man behöver se över utsläppsmålen för EU ETS. Det skulle behövas en årlig reduktionstakt på 2,8% eller mer om man ska nå nollutsläpp till 2050. Reduktionstakten i EU ETS kommer även att behöva anpassas till 2030-målet.

3.1.5 EU:s utsläppshandel innebär utmaningar för Sverige att uppfylla sina klimatmål

För närvarande är det svenska målet för 2045 mer ambitiöst än EU:s mål om netto nollutsläpp till 2050. Med nuvarande styrning finns en osäkerhet om det svenska målet om 2,5 Mton inom den handlande sektorn kommer att nås. Naturvårdsverket skriver i sitt underlag till den svenska klimathandlingsplanen²⁵ att med nuvarande minskningstakt av utsläppshandelns tak (2,2% per år) skulle det år 2045 finnas ungefär 600 Mton utsläppsrätter. Och om Sverige skulle ha samma procentuella fördelning som 2016 skulle det motsvara drygt 6 Mton år 2045. En minskningstakt om 2,8 procent från 2021 skulle med 2016 års andel innebära ungefär 2,5 miljoner ton till svenska anläggningar. Det går dock inte att med säkerhet säga att en snabbare minskningstakt av utsläppsrätter medför att svenska verksamheter håller sig inom det nationella målet. Det kan bli så att svenska anläggningar köper utsläppsrätter av deltagare från andra medlemsstater och att de svenska utsläppen blir påtagligt högre än 2,5 Mton. Naturvårdsverket skriver vidare att "I tillägg till skärpta EU-mål kan det komma att krävas kompletterande nationell styrning för att Sverige ska nå utsläppsmålet 2045"

Ur ett svenskt perspektiv (och för all del även för andra länder) vore det önskvärt om EU ETS sätter ett mål om att nå netto nollutsläpp redan 2045, det vill säga samma år som Sverige. Då skulle behovet av svenska kompletterande åtgärder inom den handlande sektorn minska och kanske inte alls behövas.

3.2 Om överlappande styrmedel

När det gäller styrmedel för att få ner utsläppen av växthusgaser, anser många att marknadsbaserade styrmedel som t ex skatter eller utsläppshandel prissättning av koldioxid är det bästa på grund av effektiviteten. Prissättning av koldioxid förekommer i form av koldioxidskatter och utsläppshandelssystem i ett flertal länder och regioner. Det är dock sällan det enda styrmedlet. Som regel samexisterar de med olika typer av regleringar, till exempel utsläppskrav och olika former av teknikstöd. Prissättning har fördelen att vara kostnadseffektiv eftersom den ger deltagarna möjligheten att välja den billigaste åtgärden oavsett teknik. Regleringar å andra sidan ger inte samma flexibilitet och kostar ofta mer om man uttrycker det som kostnad per minskat ton koldioxid.

Det finns flera skäl varför icke-prissättande styrmedel ändå är så vanliga och att de ofta införs tidigare än prissättning. En av orsakerna är politisk – det kan vara enklare att införa utsläppskrav eftersom man ofta fokuserar på en specifik verksamhet, till exempel förbrännings- eller andra

²⁵ Naturvårdsverkets Rapport 6879 - Underlag till regeringens klimatpolitiska handlingsplan.

industrianläggningar. Myndigheten har ofta ett starkt lokalt stöd från allmänheten och prissignalen är inte så tydlig. Det faktumet gör det lättare att i ett senare skede införa prissättning eftersom man då kan visa att prissättning blir billigare.

Men det finns även ekonomiska skäl, till exempel för att ta bort barriärer som hindrar klimatomställningen. Det kan handla om stöd för forskning och utveckling, skapandet av infrastruktur som behövs för ny teknik eller bidra till att skala upp lovande teknik genom statlig upphandling. Dessutom, om man ser på olika utsläppshandelsystem är kostnaden för att släppa ut koldioxid för låg jämför med samhällets kostnader för utsläppen ("Social cost of carbon"). Orsaken till att priset är för lågt är en oro att ett högre pris skulle leda till att verksamheter läggs ner och flyttar ut från EU, så kallat koldioxidläckage.

3.3 Exempel på överlappande styrmedel i EU:s medlemsstater

3.3.1 Storbritanniens prisgolv

Storbritannien har länge haft mer ambitiösa klimatmål än EU som helhet och de nationella målen som satts inkluderar utsläpp i den handlade sektorn. Detta innebar att landet behövde utveckla kompletterande styrmedel för att nå sina mål. Ett prisgolv infördes år 2013 i elsektorn. Det var under en tid när priset på utsläppsrätter hade fallit till under 4 euro per ton. Det låga priset innebar att incitamenten för att elproducenter skulle minska utsläppen var mycket svaga, samt att statens intäkter från auktionering av utsläppsrätter blev låga.

Prisgolvet infördes som ett skattepåslag (eng. "top-up") så att det sammanlagda priset för utsläppsrätter plus den nya nationella skatten blev ett föreskrivet belopp. Från början var planen att totalpriset skulle bli £30 (€33,60)²⁶. Men av oro för att industrin skulle drabbas konkurrensmässigt fastslog man ett pris på £18,08 (€20,25) från år 2015. Effekten av prisgolvet blev signifikant. Storbritanniens utsläpp inom den handlande sektorn halverades mellan åren 2006 och 2018.

Det kan nämnas att Storbritannien valde att inte införa prisgolvet inom den energiintensiva industrin av rädsla för koldioxidläckage.

3.3.2 Tysklands utfasning av kolkraft och inmatningstariffer

Tysklands klimatmål innebär att minska växthusgasutsläppen minst -40 % till 2020 (tio år före EU) samt -55% till 2030 (ett mål som förnärvarande diskuteras på EU-nivå). 2030-målet är numera

26

Hirst, D. (2018). Carbon Price Floor (CPF) and the price support mechanism. House of Commons Library Briefing Paper Number 05927, 8 January 2018

inskrivet i Tysklands klimathandlingslag²⁷. Även Tyskland inkluderar utsläpp i den handlade sektorn i sina klimatmål.

Tysklands utfasning av kolkraft innebär en detaljerad tidplan för när varje kolkraftverk ska stänga samt hur ägarna ska kompenseras ekonomiskt. Det finns en koppling till EU ETS i och med att direktivet möjliggör för medlemsstaterna att annullera utsläppsrätter som inte längre behövs, till exempel på grund av nedstängningar av kraftverk. Regeln infördes just med tanke på den typ av styrning som Tyskland nu genomför. Man beförde utan sådan annullering skulle utsläppsrätterna kunna köpas upp och användas av andra länder så att utsläppen ökar där istället, alltså den så kallade vattensängseffekten. Men nu finns marknadsstabilitetsreserven som automatiskt annullerar en del av de utsläppsrätter som inte längre behövs. Den tyska klimatlagen uppmärksammar detta och föreslår att Tyskland endast annullerar de utsläppsrätter som inte blivit flyttade till marknadsstabilitetsreserven.

Tysklands politik visar att det går att kombinera regleringar med utsläppshandel. Men man kan ändå fråga sig vilket mervärde som Tysklands politik haft. Antalet kolkraftverk i EU har minskat stadigt de senaste fem åren och accelererat under 2019 i samband med att priset på utsläppsrätter steg till €20 - 25. Så nedstängningen av tyska kolkraft hade mycket väl kunna ske ändå utan Tysklands nationella stängningsplaner. Tyskland har även stöttat infasningen av förnybar energi. Producenter av förnybar el garanterades ett pris per såld kWh förnybar el, så kallad inmatnings-tariff. Elkonsumenter fick betala en extra avgift på sin elräkning som finansierade tariffen.

3.3.3 Nederländernas Carbon Levy

Nederländerna har som mål att minska utsläppen av växthusgaser med 49% till 2030, jämfört med 1990 års nivåer. Det är en politisk överenskommelse mellan koalitionspartierna i regeringen och ännu inte juridiskt bindande. Men den politiska tyngden av överenskommelsen är ändå stor. Detaljerna beskrivs i en klimatöverenskommelse, "Climate Accord", från 2019. Den innehåller ett antal förslag varav ett är införandet av ett prisgolv/skattepåslag för elproducenter, likt det som finns i Storbritannien.

Nederländerna vill även införa ett skattepåslag, "Carbon Levy", för industrin som ingår i EU ETS²⁸. Ur ett EU-sammanhang är det unikt eftersom andra medlemsstater som regel inte riktar kompletterande klimatskatter mot industrin på grund av risken för koldioxidläckage och konkurrensnackdelar jämfört med övriga världen. Skatten är tänkt att läggas ovanpå kravet att inneha utsläppsrätterna i EU ETS och skattesatsen sätts så att summan av skatten och kostnaden för utsläppsrätterna blir en föreskriven summa. Så om priset på utsläppsrätterna varierar kommer den sammantagna kostnaden för företagen att vara densamma. I "Climate accord" föreslås en prisutveckling som startar på €30 (sammanslagd kostnad för skatten och utsläppsrätterna) och som ökar till €125 - €150 per ton år 2030²⁹.

Det nederländska förslaget har ännu inte blivit lag och den slutliga utformningen är osäker, särskilt i ljuset av den pågående coronakrisen. Men förslaget visar ändå att det finns ett intresse i Nederländerna att skynda på klimatomställningen, inte bara för elsektorn utan även för industrin. I

²⁷ Bundesgesetzblatt, No. 48 (2019). "Gesetz zur Einführung eines Bundes-Klimaschutzgesetz und zur Änderung weiterer Vorschriften"

²⁸ Wetsvoorstel CO2-heffing industrie. Netherlands government (2020)

²⁹ Sid 97 av Klimaataakkoord

”Climate accord” finns en diskussion att man vill att landets industri ska bli först med att utveckla koldioxid snål teknik.

3.3.4 Överlappande styrmedel på EU-nivå

Det finns även styrmedel på EU-nivå som överlappar utsläppshandeln. Viktigast är förnybarhetsdirektivet som ålägger medlemsstaterna att öka andelen förnybar energi till en viss nivå. I ursprungsdirektivet från 2009 sattes nivån till minst 20% förnybart år 2020 och har sedan dess uppdaterats till ett mål om minst 32% förnybart till år 2030. Målet kommer att ses över år 2023³⁰.

Energieffektiviseringsdirektivet är ett annat exempel på EU-styrning som överlappar utsläppshandeln.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att överlappande styrmedel är vanligt, både på nationell och EU-nivå. De finns för att skynda på införandet av förnybar energi, öka energieffektiviteten, hjälpa ny teknik som kräver en viss infrastruktur eller uppfylla andra syften som exempelvis försörjningstrygghet. EU:s utsläppshandel behöver anpassas för att kunna hantera obalanser i tillgång och efterfrågan som uppstår när överlappande styrmedel driver ner utsläppen inom handelssystemet.

3.3.5 Hur kan EU ETS hantera effekterna av överlappande styrmedel?

Mellan 2013 och 2018 var priset på utsläppsrätter inom EU ETS mycket lågt, mellan €3 och €8 per ton. Detta berodde på att ett stort överskott av utsläppsrätter hade byggts upp, främst till följd av den ekonomiska krisen, inflödet av internationella krediter och en alltför generös tilldelning av utsläppsrätter under fas 2 (2008 - 2012)³¹. Dessutom ledde EU:s mål kring förnybar energi och energieffektivisering till att utsläppen minskade i en snabbare takt än vad man förutsåg. Det låga priset har knappt inneburit några incitament alls för införande och innovation av klimatsmart teknik.

På grund av det låga utsläppspriset ville några medlemsländer införa kompletterande styrmedel för att kunna uppfylla sina nationella klimatmål. Men det är problematiskt att under ett utsläppstak införa extra åtgärder som minskar utsläppen. Eftersom den totala mängden utsläppsrätter var förbestämd kunde extra utsläppsminskningar i ett land leda till att utsläppen ökar på andra håll i EU. Detta kallas ibland ”vattensängseffekten”. Det är som att sitta på ena sidan av en vattensäng och se den stiga på andra sidan. Detta undergräver effektiviteten och integriteten i den nationella politiken. För det andra - om ytterligare styrmedel införs kan överskottet av utsläppsrätter öka ytterligare, vilket leder till fortsatt prisfall vilket minskar incitamenten ytterligare.

Under 2017 reformerades EU ETS. Från och med 2019 förs 24 procent (12 procent från 2024) av överskottet av utsläppsrätter till en marknadsstabilitetsreserv (MSR). Från år 2023 får MSR:en endast innehålla så många utsläppsrätter som auktionerades ut föregående år - resten annulleras.

³⁰ Artikel 3 i DIRECTIVE (EU) 2018/2001 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 11 December 2018 on the promotion of the use of energy from renewable sources

³¹ Zetterberg, L., Elkerbout, M., The future of the EU Emissions Trading System – Responding to the Green New Deal Proposals. Dec 2019. Policy brief på www.mistracarbonexit.com

Uppskattningar visar att cirka 3 Gt utsläppsrätter kommer att annulleras mellan åren 2023 och 2030, Denna förändring har haft en effekt på priset som har ökat från cirka 5 euro till mellan 25 och 30 euro. Detta kommer sannolikt att påskynda utfasningen av kolkraft inom EU.

En studie ³²visar att annulleringsmekanismen till viss del även reducerar vattensängseffekten. Men det finns en tidsaspekt – ju tidigare åtgärder införs desto högre blir effektiviteten. Med nuvarande regler kommer en extra utsläppsreduktion på 1 ton CO₂ år 2020 att leda till att 0,8 ton utsläppsrätter annulleras. Men om samma utsläppsreduktion sker år 2028 kommer endast 0,12 ton ha annullerats till år 2030. Det innebär att marknadsstabilitetsreserven tycks minska vattensängseffekten på kort sikt (före 2023), men att vattensängseffekten gradvis kommer tillbaka därefter.

Coronakrisen har lett till produktionsminskningar som kan påverka utsläppshandelssystemet. Nu finns dock MSR:en vars avsikt är att hantera obalanser i tillgång och efterfrågan på utsläppsrätter, men det är osannolikt att reserven i dess nuvarande utformning kan hantera ett växande överskott av utsläppsrätter. En rapport av IVL och CEPS³³ har analyserat olika utsläppsscenarier för 2020 - 2030 och kommer fram till att en överföringshastighet på 12% kommer inte att räcka för att undvika att ett överskott av utsläppsrätter byggs upp.

3.4 Reformbehov av EU-ETS

Det är alltså mycket viktigt att se över de mekanismer som styr tillgången av utsläppsrätter i EU ETS. Den planerade översynen av MSR år 2022 innebär ett tillfälle att förbättra EU ETS. Det kan innebära att se över parametrarna hos stabilitetsreserven, till exempel behålla den högre överföringshastigheten (24%). Det kan innebära införandet av ett prisgolv eller skapa en hybrid där intaget till MSR triggas av en prisnivå istället för av en kvantitetsnivå.

Ett prisgolv kan hålla priset uppe i händelse av oväntade förändringar i efterfrågan av utsläppsrätter. Därmed kan ett prisgolv skapa förutsägbarhet för investerare. Prisgolv har använts i utsläppshandelssystem i Nordamerika³⁴ och det tycks inte förekomma några juridiska hinder för dess införande i EU ETS³⁵.

3.5 Läckagerisken

Det har länge funnits en diskussion om EU skulle driva en mer ambitiös klimatpolitik än resten av världen skulle kostnaderna öka för EU:s företag i relation till omvärlden vilket skulle kunna leda till att produktionen flyttar utanför EU, så kallat koldioxidläckage. Det kan leda till ökade globala utsläpp, vilket skulle undergräva effektiviteten och legitimiteten för klimatpolitiken och

³² Burtraw, D., Keyes, A., Zetterberg, L. Companion Policies under Capped Systems and Implications for Efficiency – The North American Experience and Lessons in the EU Context. 2018. IVL-report C312, available on www.ivl.se. Also available on <http://www.rff.org/research/publications/companion-policies-under-capped-systems-and-implications-efficiency-north>

³³ Elkerbout, M., Zetterberg, L. 2020. Can the EU ETS weather the impact of covid-19? Policy brief available at <https://www.ceps.eu/ceps-publications/can-the-eu-ets-weather-the-impact-of-covid-19/>

³⁴ Christian Flachsland, Michael Pahle, Dallas Burtraw, Ottmar Edenhofer, Milan Elkerbout, Carolyn Fischer, Oliver Tietjen, Lars Zetterberg. 2020. "Avoid history repeating: The case for an EU ETS price floor revisited," Climate Policy, Vol 20, 2020, Issue 1, pages 133-142

³⁵ 2020: Carolyn Fischer, Leonie Reins, Dallas Burtraw, David Langlet, Åsa Löfgren, Michael Mehling, Stefan Weishaar, Lars Zetterberg, Harro van Asselt, Kati Kulovesi, 2020. The Legal and economic case for an auction reserve price in the EU Emissions Trading System. 26 Columbia Journal of European Law, Spring 2020

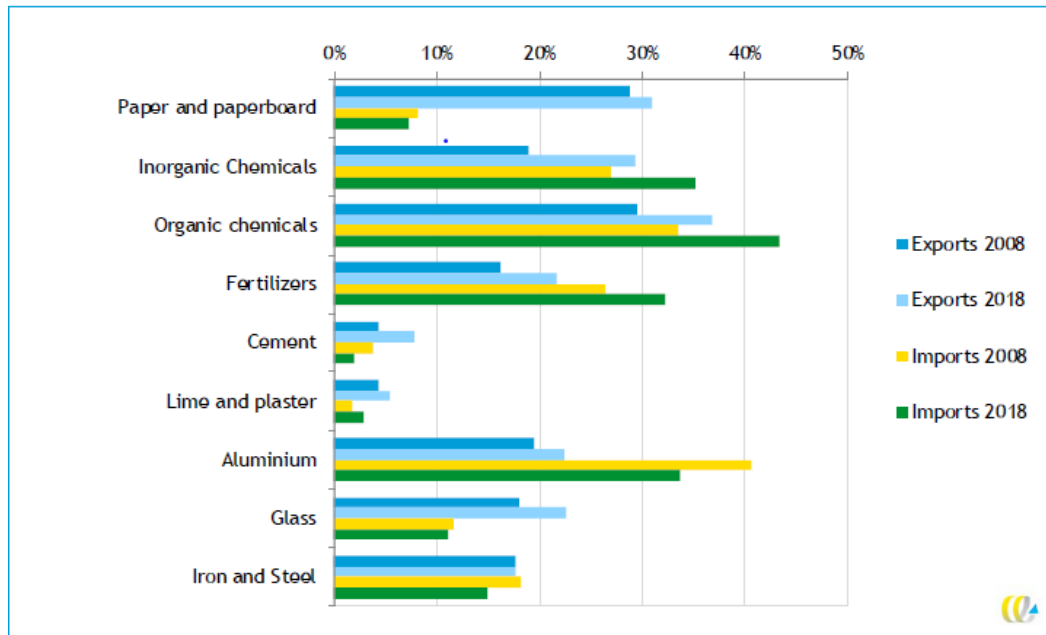
vara negativt för EU:s ekonomi. Frågan är hur stor den risken är, om det finns tecken på att läckage har ägt rum och vad risken är att det kommer att ske framöver.

En studie av JRC (JRC 2016) visar att jämfört med konkurrenter utanför EU så var produktionskostnaderna inom järn och stål, konstgödsel och metanol högre för EU, men för cement, etylen, propylen och koppar var produktionskostnaderna jämförbara med konkurrerande marknader. EU tenderar att ha högre kostnader för arbetskraft, men det vägs upp av en högre produktivitet så att de totala kostnaderna i slutändan är jämförbara. När det gäller energieffektivitet däremot är EU:s industri endast marginellt bättre än sina konkurrenter.

I en aktuell rapport beställd av EU-parlamentet³⁶ jämförs handelsflöden mellan 2008 och 2018, se figur 1.

³⁶ Energy-intensive industries- Challenges and Opportunities in energy transition. European Parliament, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies Directorate-General for Internal Policies. (2020). By de BRUYN, S., JONGSMA, C., KAMPMAN, B., GÖRLACH B., THIE, J-E.

Figur 1. Exportens och importens andel av det totala produktionsvärdet för 9 industrisektorer i EU (2008 och 2018). Från de Bruyn et al 2020.



Data: Eurostat, DS-066341, retrieved 6 March 2020. For refineries no information was available.

Figuren visar att både export och import har ökat över tid, vilket speglar den ökande globaliseringen det vill säga att det sker mer handel generellt. För cement och kalksten kan man först konstatera att det sker väldigt lite utomeuropeisk handel, samt att exporten har ökat och importen minskat mellan år 2008 och 2018. För järn och stål har exporten varit oförändrad medan importen minskat över perioden. Det skulle indikera att EU:s industri år 2018 är bättre på att konkurrera på den inre marknaden än år 2008. Rapporten menar att andra studier kommit fram till liknande resultat.

Rapporten har sammanställt resultat från tre empiriska studier och drar slutsatsen att på kort sikt är läckageeffekten sannolikt marginell. Effekter på lång sikt är dock inte lika väl analyserade. Climate Strategies³⁷ identifierar ett antal nyckelfaktorer som kan bli avgörande:

- Omvärldens klimatarbete. Om alla världens större ekonomier hade liknande klimatambitioner skulle det, per definition, inte finnas läckage. Men enligt en av klimatkonventionens huvudprinciper om delat men olika ansvar ("common but differentiated responsibilities") mellan parterna kommer klimatambitioner att variera mellan länder.
- Investerings- och driftskostnader för koldioxidsnål teknik. Dessa kostnader förväntas minska över tid.
- Handelselasticiteter, det vill säga hur benägna kunder i EU är att byta EU-producerade varor mot utomeuropeiska varor. En motkraft kan vara att om kunder och offentliga uppköpare i EU efterfrågar klimatneutrala produkter och tjänster kommer konkurrensen från fossilintensiva ekonomier att minska.
- Möjligheter att överföra ökade kostnader till slutkund, vilket kopplar till punkten ovan.

³⁷ The trade system and climate action: ways forward under the Paris Agreement. Climate Strategies Working paper (2016). 40 Bermondsey Street, London SE1 3UD UK. Droege, S., van Asselt, H., Das, K., Mehling, M.

Rapporten³⁸ konstaterar att frågan är komplex men att risken för att en ambitiös klimatpolitik i EU skulle slå ut EU:s industri och leda till ett storskaligt koldioxidläckage troligen är överdriven.

3.5.1 Hantering av risken för koldioxidläckage

Enligt utsläppshandelsdirektivet ska auktionering utgöra den huvudsakliga metoden för att fördela utsläppsrätter. Detta följer principen om att förorenaren ska betala, *Polluter Pays Principle*. Under fas fyra (2021 – 2030) kommer 53 % av utsläppsrätterna att auktioneras ut, resten kommer att fördelas gratis till anläggningar som bedöms vara utsatta för internationell konkurrens. Motiveringen är att skydda dem mot så kallat koldioxidläckage. Även om den fria tilldelningen var avsedd som en övergångslösning kommer under fas fyra ca 90 procent av de industriella utsläppen att täckas av fri tilldelning. På lång sikt är detta inte hållbart. På grund av det sjunkande utsläppstaket kommer den fria tilldelningen att minska över tid. Detta innebär att industrin så småningom kommer att behöva köpa en del av sina utsläppsrätter. På kort sikt skulle man kunna motverka detta genom att överföra en del utsläppsrätter som var avsedda för auktion till potten fria utsläppsrätter. Men då skulle andelen auktionerade rätter minska över tid vilket går tvärt emot principen om att auktionering ska vara den huvudsakliga fördelningsmetoden.

Med utfasningen av den fria tilldelningen och en förväntad ökning av priset på utsläppsrätter kan risken för koldioxidläckage behöva hanteras på andra sätt.

Den nya EU-kommissionen har i den gröna given (³⁹) föreslagit införandet av en gränsjusteringsmekanism för koldioxid, ibland kallad klimattullar. Det finns även andra förslag på åtgärder för att skydda EU:s industri mot läckage, men ingen av dessa är fri från utmaningar. Bland annat behöver man förhålla sig till WTO-lagstiftningen. Frågan om gränsskattejustering är kanske mindre kontroversiell idag än för tio år sedan på grund av handelsdispyterna mellan USA och EU även om det utgör ett steg bort från frihandel. I USA diskuterar Demokraternas presidentkandidat klimattullar som en förutsättning för införandet av striktare klimatpolitik. Svenska kommerskollegiums gjorde en ny studie hösten 2019 som konstaterade att det troligtvis går att utforma klimattullar i EU som är förenliga med WTO:s regler. Dessa skulle då spegla priset i EU-ETS och åläggas import av vissa varor med enkla värdekedjor som stål, aluminium, cement där det finns hög risk för CO₂-läckage i form av utflyttning av produktion. Dessa branscher får idag gratis tilldelning av utsläppsrätter i EU-ETS men EU:s produktion av de varor som beläggs med en gränsjusteringsavgift kan inte samtidigt fortsätta att ha gratis tilldelning av utsläppsrätter.⁴⁰

3.6 Vad är värdet av att vissa länder går före?

Som beskrevs i inledningen ses prissättning av koldioxidutsläpp ofta som det optimala styrmedlet för att minska utsläppen av växthusgaser. Teoretiskt sett ska prissättningen helst omfatta så många sektorer och länder som möjligt. Men i verkligheten är det ändå vanligt att prissättning kombineras

³⁸ Energy-intensive industries- Challenges and Opportunities in energy transition. European Parliament, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies Directorate-General for Internal Policies. (2020).

³⁹ Van der Leyen, U. (2019). *A Union that strives for more – My agenda for Europe*.

https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf

⁴⁰ Kommers (2019). *Gränsjusteringsåtgärder för koldioxidutsläpp - En analys av de handelsrelaterade aspekterna och vägen framåt*.

<https://www.kommers.se/Documents/dokumentarkiv/publikationer/2019/publ-gransjusteringsatgarderfor-koldioxidutslapp.pdf>

med regleringar. Det kan till exempel vara för att hjälpa in ny teknik på marknaden eller skapa infrastruktur. Tysklands inmatningstariffer har sannolikt lett till att sänka kostnaderna för förnybar el, även för hela EU. Även om tarifferna inneburit en kostnad för tyska skattebetalare så skapade de långsiktigt säkra intäkter för producenter av förnybar el och stimulerade införandet av vind och solkraft. Med tiden har erfarenheter och skaleffekter lett till lägre kostnader, något som hela EU haft nytta av. När kostnaderna för förnybar el minskade blev de ett konkurrenskraftigt alternativ till kolkraft vilket har skyndat på utfasningen av kolkraft i EU.

En vanlig föreställning är att klimatomställningen kommer bli väldigt kostsam med höga investeringskostnader och lägre produktivitet som följd. Men så behöver det inte vara. Rootzén och Johnsson (2016)⁴¹ har visat att kostnaderna för att producera klimatneutralt stål- och cement kan vara påtagliga för producenterna men om dessa kostnader överförs till konsumentledet så blir kostnadsökningen för slutkunden sannolikt marginell.

Om man utgår ifrån att hela världen behöver ställa om till näranollutsläpp så kommer det inom de kommande decennierna finnas en enorm efterfrågan på koldioxidsnåla material, produkter och tjänster. De företag som är tidiga med att tillhandahålla dessa produkter och tjänster kommer att bli vinnare på en växande global marknad. Omvänt så kommer företag som inte ställer om att bli sittande med strandade tillgångar.

⁴¹ Rootzén and Johnsson, Energy Policy 98 (2016) 459–469, Climate Policy 17, 6, (2017) 781-800



