

Politik och kommunikation
Erik Thornström, 08-677 27 08

Klimat och- Näringslivsdepartementet

103 33 Stockholm
E-post: kn.remissvar@regeringskansliet.se
Kopia till: anton.olsson@regeringskansliet.se

Remiss av promemorian Förslag på förordningsändringar för att genomföra ändringar i utsläppshandelssystemet EU ETS

Energiföretagen Sverige samlar och ger röst åt omkring 400 företag som producerar, distribuerar, säljer och lagrar energi. Vårt mål är att utifrån kunskap, en helhetssyn på energisystemet och i samverkan med vår omgivning, utveckla energibranschen – till nytta för alla.

Sammanfattning

Energiföretagen tillstyrker en slopad opt-in av små fjärrvärmeanläggningar, dvs. förbränningsanläggningar under 20 megawatt anslutna till ett fjärrvärmenät över 20 megawatt, av administrativa skäl och att utsläppen numera är mycket små från dessa anläggningar. En slopad opt-in kan också underlätta för fler spillvärmesamarbeten mellan fjärrvärmeföretag och industrier som har restvärme, vilket är önskvärt av resurs- och energieffektivitetsskäl.

Vi anser att beskrivningen ”avfallsenergianläggningar” bör slopas och att Sverige bör genomföra en tolkning av ETS-regelverket som motsvaras av övriga EU-länder som idag inte omfattar avfallsförbränning i EU ETS. Energiföretagen Sverige välkomnar inriktningen i det reviderade utsläppshandelsdirektivet om att harmonisera reglerna för inkludering av avfallsförbränningsanläggningar inom EU ETS 2028 och att det införs en rapporteringsplikt för alla sådana anläggningar inom EU från och med 2024. Men för att minska konkurrensnackdelarna för svenska avfallsförbränningsanläggningar föreslår Energiföretagen Sverige att dessa avfallsförbränningsanläggningar tillfälligt exkluderas från EU ETS, till dess att det sker en harmonisering på EU-nivå. Kostnaden uppgår till ca 2,5 miljarder kronor per år extra för de svenska anläggningarna som således inte drabbar övriga EU-länders anläggningar.

Energiföretagen tillstyrker slopad opt-in av anläggningar under 20 MW i fjärrvärmenät

Energiföretagen tillstyrker en slopad opt-in av små fjärrvärmeanläggningar, dvs. att förbränningsanläggningar under 20 megawatt anslutna till ett fjärrvärmenät över 20 megawatt inte längre behöver tillstånd för att få släppa ut växthusgaser och att ändringen genomförs från och med nästa tilldelningsperiod som startar 2026.

Vi instämmer i argumentet om de höga administrativa kostnaderna i förhållande till den mycket begränsade miljönyttan med att inkludera dem i systemet, givet deras låga sammanlagda utsläpp av koldioxid på mindre än 50 000 ton under 2022. Särskilt extern verifiering är kostnadsdrivande men också att hålla en löpande administration för de i de flesta fallen mycket små utsläpp. Dagens opt-in-regler har också hindrat åtskilliga spillvärmesamarbeten med tillverkningsindustri som antingen inte kommit till stånd eller tvingats upphöra på grund av kostnaden blivit för stor för industrin av att anslutas till utsläppshandelssystemet.

Cirka 210 av de i dag in-optade anläggningarna skulle därmed slippa administrationen av att omfattas av systemet utan att de heller får del av någon fri tilldelning av utsläppsrätter. Volymen av den fria tilldelningen av utsläppsrätter för de ca 90 berörda in-optade anläggningarna kommer också att minska successivt med de skärpningar som väntas av värmeriktmärket även om det kan bli fråga om betydande intäktsbortfall för enskilda anläggningar. Dock innebär införandet av den så kallade 95%-regeln för biomassa-anläggningar att många av de tidigare in-optade bioenergianläggningarna inte längre kommer omfattas av EU ETS. Detta innebär sammantaget att Energiföretagen nu accepterar en slopad opt-in, då de nya reglerna i det reviderade ETS-direktivet likväl utesluter en stor andel av opt-in-anläggningarna.

Vi vill dock påtala att en slopad opt-in innebär att de berörda anläggningarnas användning av fossila bränslen kommer att omfattas av ETS2 från och med 2027. Energiföretagen Sverige hemställde i juni till Finansdepartementet om att koldioxidskatten för verksamheter som omfattas av ETS2 sänks och sätts på en sådan nivå att de inte drabbas av ökade kostnader. Det är angeläget att det sker en samordning av styrmedlen och det inte uppstår tröskeeffekter mellan de olika ETS-systemen och koldioxidbeskattningen.

Undantag för anläggningar med stor andel biomassautsläpp och ändrad sammanräkningsregel för installerad effekt

I rapporten föreslås att anläggningar vars totala genomsnittliga utsläpp av växthusgaser under åren 2019–2023 till mer än 95 procent härstammar från förbränning av biomassa, som uppfyller kriterierna för att räknas med emissionsfaktor noll enligt övervaknings- och rapporteringsförordningen, ska uteslutas under perioden 2026–2030.

Vi anser att införandet av den så kallade 95%-regeln för vilka bioenergi-anläggningar som ska omfattas av EU ETS är beklaglig och ger felaktiga incitament att inte fasa ut de fossila bränslena till 100 procent. Svensk fjärrvärmeproduktion hade under 2022 endast 1,9 procent andel fossila bränslen och därmed innebär den nya regeln att utsläppshandeln inte längre ger tydliga incitament att fasa ut den sista fossilbränsleanvändningen i många anläggningar. Det är därför rimligt att det vidtas kompensatoriska åtgärder då denna nya regel primärt kommer slå mot svenska anläggningar som får en konkurrensnackdel jämfört med övriga EU som inte kommit lika långt i att fasa ut fossila bränslen. Särskilt i situationen med kraftigt stigande biobränslepriser bidrar en slopad fri tilldelning till ytterligare försämrade konkurrenskraft för fjärrvärmerna och därmed till ökade

fjärrvärmepriser. Det är därför angeläget att arbetet med att se över beskattningen för biogas, biooljor samt energi- och koldioxidbeskattningen utifrån införandet av ETS2 påskyndas.

Vi konstaterar dock att Naturvårdsverkets förslag i denna del är fråga om genomföranderegler utifrån det reviderade ETS-direktivet. Vi anser att de sammantagna ändringarna i utsläppshandelsdirektivet vad gäller definitioner och en eventuellt slopad-opt-in kan göra det svårt för verksamhetsutövare att bedöma om man kommer omfattas av ETS1 som tillståndspliktig eller inte från och med 2026. Det är därför viktigt att det ges tydlig information om innebörden de nya reglerna och definitionerna till verksamhetsutövare inför att man ska skicka in ansökningar om fri tilldelning inför nästa tilldelningsperiod i maj 2024.

Emissionsfaktor för biogas

Vad gäller biogas har en emissionsfaktor noll inte kunnat användas för biogas som samdistribuerats med naturgas förrän den 1 januari 2022. Fram till dess hanterades koldioxidutsläpp från förbränning av biogas som fossila utsläpp i handelssystemet för de anläggningar som var anslutna till ett gasnät där biogasen samdistribuerades med naturgas. När MRR-förordningen ändrades och tillämpades i Sverige från och med den 1 januari 2022, fick biogasen bättre förutsättningar att bidra till energiomställningen. Vi anser därför att de anläggningar vars utsläpp från förbränning av biogas som betraktades som fossila och belastades med en kostnad för utsläppsrätter för biogasen under större delen av perioden 2019–2023 inte bör omfattas av 95-procentsregeln. Dessa anläggningar bör därmed även fortsättningsvis omfattas av handelssystemet och ges fri tilldelning under perioden 2026–2030. Eftersom samdistribuerad biogas betraktats som fossil under större delen av perioden 2019–2023, kan inte villkoret att mer än 95 procent av utsläppen härrör från förbränning av biomassa anses vara uppfyllt.

Ändrade verksamhetsbeskrivningar

Vi tillstyrker föreslagna ändringar gällande verksamhetsbeskrivning 27 ändras till utsläpp av koldioxid från transport av koldioxid till en sådan lagringsanläggning som beskrivs i beskrivning 26, om utsläppen inte omfattas av en annan verksamhet som ingår i EU:s utsläppshandelssystem enligt utsläppshandelsdirektivet, respektive att beskrivning 28 ändras till utsläpp av koldioxid från en anläggning som är avsedd för att avskilja koldioxid från en anläggning som beskrivs i 1–25, för sådan transport och geologisk lagring som beskrivs i 26 och 27.

Vissa anläggningar får möjlighet att frivilligt delta i ETS

Vi tillstyrker förslaget att verksamhetsutövare vars verksamhet vid en anläggning inte längre omfattas av tillståndsplikt ska kunna ansöka om att behålla tillståndet i samband med att den anmäler till Naturvårdsverket att den tillståndspliktiga verksamheten upphört utifrån att anläggningens produktionsprocesser ändrats i syfte att minska utsläppen av växthusgaser från anläggningen. Vi tillstyrker också att Naturvårdsverket ska kunna bevilja ett tidsbegränsat behåll tillstånd,

antingen den innevarande eller den innevarande och nästa tilldelningsperiod ut, beroende på vad verksamhetsutövaren väljer.

Växthusgaser som avskiljs och binds permanent ska inte täckas med utsläppsrätter

Vi tillstyrker förslaget om att en skyldighet att överlämna utsläppsrätter ska inte gälla för utsläpp av växthusgaser från en anläggning, en flygverksamhet eller en sjötransportverksamhet om växthusgaserna har avskilts och bundits permanent kemiskt i en produkt på ett sätt som förhindrar att de bundna växthusgaserna kommer ut i atmosfären vid normal användning av produkten, inklusive vid normal verksamhet efter att produkten är uttjänt. Vi anser dock att det är angeläget att de närmare reglerna i EU-kommissionens kommande delegerade förordning utformas på ett adekvat och administrativt rimligt sätt. Vi vill påtala att det sker en omfattande teknikutveckling på området som behöver beaktas och att det finns en öppenhet för att se över regelverket utifrån den snabba utveckling som sker på området.

Verksamhetsbeskrivning för avfallsförbränning och övervakning, rapportering och verifiering av utsläpp från förbränning av kommunalt avfall

Verksamhetsbeskrivningarna för avfallsförbränning skapar oklarheter och bör harmoniseras med EU

Energiföretagen avstyrker förslaget till en ny beskrivning 1a för anläggningar som förbränner kommunalt avfall och som inte är avfallsenergianläggningar. Vi anser att det skapas oklarheter när avfallsförbränning i praktiken kan omfattas av fyra olika verksamhetsbeskrivningar; avfallsförbränningsanläggning, samförbränningsanläggning, förbränningsanläggning för förbränning av kommunalt avfall, respektive avfallsenergianläggning. Vi anser att beskrivningen "avfallsenergianläggningar" bör slopas och att Sverige bör genomföra en tolkning av ETS-regelverket som motsvaras av övriga EU-länder som idag inte omfattar avfallsförbränning i EU ETS.

Av rapporten framgår att utsläppshandelsdirektivet i den lydelse som gällt före ändringsdirektivet har undantagit anläggningar för förbränning av farligt avfall och kommunalt avfall enligt bilaga I i direktivet. Sverige har dock gjort en helt egen tolkning vad gäller avfallsförbränning i tidigare versioner av utsläppshandelsdirektivet. Vidare har EU:s avfallsdirektiv ersatts av industriutsläppsdirektivet sedan den tidigare vägledning som EU-kommissionen utfärdade publicerades och det finns därför också skäl att för svensk del utmönstra det egna begreppet "avfallsenergianläggningar". Vi föreslår därför att det i den svenska förordningen införs definitioner i verksamhetsbeskrivningarna som är helt i överensstämmelse med definitionerna i ETS-direktivet och att egna svenska definitioner utmönstras.

Energiföretagen välkomnar en harmonisering av avfallsförbränning inom EU ETS men anser att en tillfällig exkludering bör ske av svensk avfallsförbränning tills detta beslutats på EU-nivå

Energiföretagen Sverige välkomnar inriktningen i det reviderade utsläppshandelsdirektivet om att harmonisera reglerna för inkludering av avfallsförbränningsanläggningar inom EU ETS från 2028 och att det införs en rapporteringsplikt för alla sådana anläggningar inom EU från och med 2024

För att minska konkurrensnackdelarna för svenska avfallsförbränningsanläggningar föreslår Energiföretagen Sverige att dessa anläggningar tillfälligt exkluderas från EU ETS. Kostnaden uppgår till ca 2,5 miljarder kronor per år för de svenska anläggningarna som således inte drabbar övriga EU-länders anläggningar. EU ETS syftar till att ha harmoniserade villkor för vilka slags anläggningar som ska omfattas för att nå en kostnadseffektiv styrning mot minskade utsläpp inom EU. Vi anser därför att svenska regeringen bör genomföra en exkludering av svensk avfallsförbränning fram till dess att det införs EU-harmoniserade regler med sikte på inkludering återigen från 2028. Vi anser att en avfallsenergianläggningarna bör exkluderas i den anläggningslista som ska lämnas till EU-kommissionen 2024 inför nästa tilldelningsperiod. Ett utökad incitament för avfallskraftvärmeaktörerna i Sverige att investera i CCS är att undanta sektorn från EU ETS och att utsläppen därmed skulle minska på längre sikt.

Vi konstaterar också att Energimyndigheten har presenterat motsvarande förslag i delrapporten med *Förslag till en fjärrvärme- och kraftvärmestrategi* (ER 2023:14) som publicerades den 31 mars 2023. Energimyndigheten pekar på att en möjlighet till att ge ett utökad incitament för avfallskraftvärmeaktörerna i Sverige att investera i CCS är att undanta sektorn från EU ETS och att utsläppen därmed skulle minska på längre sikt.

Det är centralt med konkurrensneutrala förutsättningar för avfallsförbränning inom EU ETS. Sveriges ensidigt införda regelverk om inkludering av svenska avfallsförbränningsanläggningar i EU ETS riskerar nu leda till att avfallsströmmar går till andra länder med avfallsförbränningsanläggningar som inte är lika effektiva ur miljösynpunkt och som har sämre energiutbyte. Sverige är det land i Europa, som utvinner mest energi per ton ur avfallet, cirka 3 MWh per ton, och svenska anläggningar uppfyller därmed väl energieffektivitetskriteriet (R1) enligt EU:s avfallslagstiftning. Det är paradoxalt och kontraproduktivt att Europas mest effektiva avfallsförbränningsanläggningar också är de som beläggs med högst kostnad.

Eftersom Sverige har en större avfallsförbränningskapacitet än den mängd avfall som uppkommer nationellt så kan Sverige bistå övriga EU med avfallsbehandling motsvarande en import av ca 1,5 miljoner ton avfall per år. Det importerade avfallet är också i hög grad över tid prissättande på den svenska avfallsmarknaden. Det är därmed svårt att överföra kostnaden för utsläppsrätter till avfallslämnaren/uppåt i avfallskedjan. Därmed uteblir prissignalen till avfallslämnaren, vilken borde betala för orsakad klimatpåverkan. Samtidigt blir det ingen höjd intäkt till avfallsbehandlingen för att betala ökade kostnader.

Som utgångspunkt anser vi att EU ETS bör bygga på att det råder harmoniserade regler om vilka anläggningar som ska omfattas. Med tanke på att de nuvarande utsläppspriserna uppgår till ca 90 EUR/ton blir detta en mycket stor extra kostnad för svenska avfallsförbränningsanläggningar, där det är mycket svårt att föra vidare utsläppsrättskostnaderna till avfallslämnarna. Detta samtidigt som den fossila andelen i avfallet ökar på grund av brister i avfallshanteringen och förutsättningarna för materialåtervinning i tidigare led. Om kostnaderna blir för höga riskerar det att leda till att en ökad illegal hantering av avfall, vilket vi redan sett många tecken på i Sverige. Vidare har vi en situation med historiskt stora fjärrvärmepreisökningar beroende på kraftigt ökade bibränslepriser och sjunkande mottagningsavgifter. Utsläppsrättskostnaden bidrar därmed också till högre fjärrvärmepreiser och det finns behov av kostnadslättnader för att bidra till att dämpa fjärrvärmepreisutvecklingen.

Krav på energieffektivisering för full gratis tilldelning är ogenomtänkt

Vi anser att den villkorade fria tilldelningen med krav på genomförande av energieffektiviseringsåtgärder med kortare återbetalningstid än 3 år som föreslagits i energikartläggningar som genomförs utifrån EU:s energieffektiviseringsdirektiv är ogenomtänkt och bygger på en bristande förståelse från EU-kommissionen för vad en energikartläggning utgör. Ett åtgärdsförslag en energikartläggning kan normalt inte ligga till grund för ett investeringsbeslut utan kräver projekteringsunderlag, ev. kompletterande myndighetstillstånd beroende på slag av åtgärd och vara beroende av långa leveranstider av teknisk utrustning. Det kan i sådana förberedande genomförandeprocesser också visa sig att föreslagna åtgärder bygger på felaktiga antaganden och inte är genomförbara. Vidare kan vissa åtgärder vara beroende av varandra och där den ekonomiska kalkylen behöver revideras utifrån förändrade omvärldsförutsättningar som t.ex. inflation och ökade kapitalkostnader med högre räntor.

Dessutom ser genomförandet av energikartläggningskraven utifrån energieffektiviseringsdirektivet mycket olika ut, vilket gör att detta villkor riskerar hanteras olika i de olika medlemsländerna. Vi anser därför att det är angeläget att Sverige verkar för administrativt och praktiskt hanterbara regler i det pågående arbetet med delegerade akter hos EU-kommissionen.

Ändrade tidpunkter för överlämnande av utsläppsrätter och utfärdande av gratis tilldelning

Vi tillstyrker de föreslagna ändringarna om att senarelägga datumen för utfärdande och tilldelning där Energimyndigheten ska utfärda utsläppsrätter som tilldelats för en befintlig anläggning senast den 30 juni, i stället för den 28 februari, respektive överlämning av utsläppsrätter senast den 30 september, i stället för den 30 april. Detta innebär att det finns en rimlig tid för att hantera de nya administrativa tidsramarna som följer av det reviderade ETS-direktivet.



Åsa Pettersson

VD, Energiföretagen Sverige



Erik Thornström

Ansvarig, skatter, styrmedel,
energianvändning och resurseffektivitet