



SWEDISH  
ENVIRONMENTAL  
PROTECTION  
AGENCY

PM  
2021-10-07

Roman Hackl  
Viktor Löfvenberg  
Olle Palmqvist  
Daniel Engström Stenson

Ärendenummer  
NV- 00052-20

Mottagare:  
Miljödepartementet  
Johan Gannedahl

## **Fördjupad analys av delar av kommissionens förslag på uppdaterat EU ETS-direktiv**

*Denna skrivelse är en del av Naturvårdsverkets åttonde delredovisning inom regeringsuppdraget att löpande analysera förslag som möjliggör att EU når netto-noll utsläpp av växthusgaser senast 2050 och skärpta åtaganden till 2030.*

*Regeringsuppdraget genomförs i form av ett projekt inom Naturvårdsverket. I projektgruppen för framtagandet av denna PM har ingått Daniel Engström Stenson (projektledare och huvudansvarig för planering av analyserna) Viktor Löfvenberg, Olle Palmqvist och Roman Hackl.*

*Promemorians inriktning är beslutad efter avstämning med miljödepartementet.*

*Delredovisningen har beslutats av Avdelningschef Stefan Nyström*

### **1. Sammanfattning**

- Enligt kommissionens förslag ska utsläppen i EU ETS minska med 61% fram till 2030 jämfört med 2005, medan utsläppen i ESR under samma period ska minska med 40%. Förslaget baseras på kommissionens modelleringar över kostnadseffektiva utsläppsminskningar. Utifrån dessa gör vi några observationer:
  - Den låga utsläppsminskningen i transportsektorn fram till 2030 med även en ökning av utsläppen fram till 2025 talar emot ett lägre åtagande i ESR för att inte ytterligare minska omställningstrycket i transportsektorn.

- Ambitiösa omställningsplaner i den utsläppsintensiva industrin, ett i dagsläget redan högt utsläppsrättspris och samtidigt relativt låga utsläppsminskningar i modellresultaten talar för en möjlig högre minskningstakt av industrin i ETS.
- EUs elmix innehåller enligt kommissionens policyscenario 14 procent gas och 4 procent kol år 2030 enligt modelleringarna. Potentialen för ytterligare minskningar beror till stor del på utfasningen av gas- och resterna kolkraft i utbyte mot förnybar el samtidigt som elanvändningen ökar pga elektrifiering i andra sektorer.
- Kommissionens förslag kring fri tilldelning tar inte tillräcklig hänsyn till behovet av omställning och det hinder som den fria tilldelningen av utsläppsrätter utgör. Utfasningen av fri tilldelning i sektorer som omfattas av gränsjusteringsmekanismen är förhållandevis långsam och för övriga sektorer finns ingen plan för utfasningen.
  - Kommissionen föreslår att den fria tilldelningen för de sektorer som ingår i CBAM minskar med 10 procentenheter per år från och med 2026. De utsläppsrätter som utan denna utfasning skulle ha tilldelats CBAM-sektorerna föreslås i stället auktioneras ut och intäkterna tillfalla innovationsfonden. Kommissionen har beräknat denna andel till 280 miljoner utsläppsrätter för perioden 2026-2030, vilket ligger i nivå med Naturvårdsverkets beräkningar. Utfasningen av fria tilldelningen i CBAM-sektorerna påverkar inte den sektorsövergripande korrektionsfaktorn (CSCF), varken när faktorn aktiveras eller hur stor den blir, och alla sektorer kommer sannolikt påverkas av CSCF under perioden 2026-2030 vilket begränsar den fria tilldelningen.
  - Kommissionen föreslår att 25 % av den fria tilldelningen till en anläggning villkoras med att energieffektiviseringsåtgärder genomförs enligt energikartläggningar i enlighet med EED. Eftersom ökad energieffektivitet är nödvändigt för att nå klimatmålen är det positivt med ett förslag som innebär ett tydligt incitament för att genomföra energieffektiviseringsåtgärder på likvärdiga villkor i hela unionen. Givet den långsamma utfasningen av den fria tilldelningen är det också positivt att ökade krav ställs på verksamhetsutövare för att få tillgång till den tilldelningen. I dess nuvarande utformning väcker emellertid förslaget frågetecken kring effektivitet, syfte och relation till andra delar av EU:s lagstiftning, framför allt EED och IED. I princip alla svenska anläggningar som beviljats fri tilldelning 2021-2025 berörs av förslaget.

- Trots att det varit kommissionens uttryckta avsikt (skäl 8) att låg- och nollutsläppstekniker ska uppmuntras, skulle det krävas mer genomgående förändringar av regler för tilldelning och riktmärken än de som föreslagits för att åstadkomma detta. Så länge det fortsatt finns fri tilldelning inom EU ETS för en specifik sektor, bör låg- och nollutsläppstekniker som konkurrerar med dessa också få fri tilldelning. Annars sker en snedvridning av konkurrensen och förslagen som kommissionen lagt hanterar inte denna problematik.
- Kommissionen föreslår att annullering av utsläppsrätter i MSR ska beräknas utifrån en fast nivå på 400 miljoner istället för föregående års antal auktionerade utsläppsrätter. Vår bedömning är att det blir en tydligare förutsägbarhet av hur mycket som ska annulleras och också hur mycket som är kvar i MSR efter en annullering. Det är ologiskt att låta annulleringen styras över något som i sig påverkas av MSR. Enligt Naturvårdsverkets beräkningar blir skillnaderna i annullering fram till 2030 relativt små, +/- 1,3 procent av total annullerad volym.
- Kommissionen föreslår att anläggningar vars förbränning till mer än 95 procent utgörs av biomassa ska uteslutas ur EU ETS. Dessa anläggningar skulle därmed gå miste om fri tilldelning av utsläppsrätter och förslaget skapar incitament för flera svenska anläggningar att öka sin förbränning av fossila bränslen för att hamna under 95% biomassaförbränning. Förslaget skulle kunna medföra att svenska anläggningars utsläpp ökar med mellan 400 och 800 tusen ton koldioxid per år.

## 2. Målfördelning EU ETS och ESR

Enligt kommissionens förslag för att uppnå en nettominskning av utsläppen till 2030 med 55 % jämfört med 1990 ska utsläppen i ESR minska med 40 % jämfört med 2005, medan utsläppen i EU ETS ska minska med 61 % jämfört med samma år. Det innebär jämfört med nuvarande lagstiftning en skärpning av målet med 10 procentenheter i ESR och 18 procentenheter i EU ETS.

Fördelningen följer av de modelleringar kommissionen gjort för de olika policyscenarier för att nå -55 % netto till 2030. Modelleringen baseras på den kostnadseffektiva potentialen till utsläppsminskningar för sektorer inom EU ETS och ESR.

Det förs från olika håll fram önskemål om att antingen ESR eller EU ETS skulle ta på sig ett större ansvar för den totala utsläppsminskningen. Nedan försöker vi förklara hur KOM kommit fram till den nuvarande fördelning. Den nuvarande fördelningen för med sig betydande utsläppsminskningar i både ESR- och ETS-sektorer, men det finns också exempel på möjlig ytterligare minskningspotential i båda sektorerna.

### 2.1. Kommissionens modellering visar på kostnadseffektiv fördelning

Verktygen PRIMES och PRIMES-TREMOVE som används i modelleringen har tidigare använts för att utvärdera ett flertal av kommissionens åtgärdsförslag. Den kostnadseffektiva potentialen för utsläppsminskningar uppskattas av modellen för olika policyscenarier och baseras på antaganden om t.ex. framtida energi-, material- och utsläppsrättpriser och kostnader för utsläppsminskande tekniker. Naturvårdsverket har för denna analys inte studerat antaganden om teknikutveckling närmare, men däremot gjort översiktliga bedömningar om de modellerade utsläppsminskningarna i olika sektorer. Att få en helhetsbild över den bakomliggande datan kräver ytterligare tid och analys.

Kommissionen uppskattar den kostnadseffektiva ambitionsnivån för EU ETS i nuvarande omfattning till -62 procent (2005-2030) baserad på policyscenariot MIX<sup>1</sup>. Däremot är inte en utvidgning av sjöfarten medräknad vilket sannolikt är en delförklaring till att EU ETS föreslås minska utsläppen med 61 procent. För ESR har de olika scenarierna visat på minskningar mellan 39 och 40,6 procent för ESR, där scenario MIX ger 39,9 procent minskning. Kommissionen anger i sin konsekvensanalys att man inte analyserat alternativ där utsläppen i EU ETS minskar med mer än 62% till 2030 då det enligt kommissionen skulle leda till en obalanserad fördelning av ansträngningar mellan sektorer.

Modelleringen över policyscenariot MIX ger stora utsläppsminskningar i elsektorn (ca. -65 procent mellan 2015-2030) och mindre i industrin (-23 procent). Utsläppsminskningar i industrin som kom fram i modelleringen baseras huvudsakligen på energieffektiviseringar och bränslebyten i existerande tekniker. De stora utsläppsminskningarna i ESR sker enligt modelleringen inom egen uppvärmning, framför allt av bostäder, där utsläppen perioden 2020-2030 i scenariot mer än halveras efter att under perioden 2010-2020 minskat med ungefär 20 procent. Även utsläppen av icke-Co<sub>2</sub>-växthusgaser minskar enligt scenariot, med ungefär 28 procent mellan 2020 och 2030. Däremot är utsläppsminskningen inom transportsektorn långsam och går under perioden 2020-2030 enligt modelleringen långsammare än perioden 2010-2020. Fram till och med 2025 antas utsläppen från transporter till och med öka, för att sedan minska. Modelleringen visar på en utsläppsminskning på ungefär nio procent perioden 2020-2030.

## **2.2. Möjlig ytterligare utsläppsminskningspotential i flera sektorer**

Det är svårt att i detalj bedöma resultaten från kommissionens omfattande modelleringar och om det finns skäl att ompröva förslaget på fördelning av minskningarna mellan EU ETS och ESR. Kommissionen har i sin konsekvensanalys avfärdat att djupare analysera en annan fördelning. Däremot finns en rad observationer som kan vara bra att ha med sig i en fortsatt analys av en annan tänkbar fördelning.

---

<sup>1</sup> Liknar mest kommissionens förslag och fokuserar på både reglering och koldioxidprissättning och att utsläppshandeln utökas till vägtransporter och uppvärmning av byggnader.

- Det redan idag höga utsläppsrättspriset (ca. 62 €/EUA i oktober 2021) jämfört med antaganden i modelleringarna kan medföra större och tidigarelagda utsläppsminskningar i EU ETS jämfört med konsekvensanalysens scenarier då det grundat sig på prisnivåer på mellan 45 och 70 Euro för perioden 2026-2030. För perioden 2021-2025 används ett genomsnittspris på 45 Euro.
- Industriers investeringshorisont är i många fall lång. Det är därför inte enbart taket och utsläppsrättspriset fram till 2030 men även därefter som i stor utsträckning påverkar investeringar som sker under 2020-talet. Om den linjära reduktionsfaktorn som föreslås i detta paket bibehålls även efter 2030 når utsläppen i EU ETS noll ungefär år 2040. Detta skulle tala för ett högre omställningstryck i EU ETS även innan 2030 och därmed en potentiellt högre minskningstakt.
- Det är oklart om och vilka nya processer som antas finnas tillgängliga för industrin fram till 2030 i modellerna. Modelleringen verkar t.ex. inte komma fram till någon signifikant vätgas användning år 2030 (0,1 % av den totala energianvändningen), vilket tyder på att få vätgasbaserade processer väntas implementeras trots höga ambitioner i t.ex. järn- och stålindustrin (många företag vill minska sina utsläpp med 30 % fram till 2030) och nya styrmedel som CCfD som ska stärka upptaget av ny teknik.
- Kommissionens modellering visar på en på unionsnivå långsam minskning av utsläppen från transporter (inklusive inomeuropeisk flyg- och sjöfart). Kommissionen antar exempelvis att trafikarbetet för all persontrafik ökar med 44 procent mellan 2020 och 2030 (ökning med 15 procent jämfört med 2015). Det är jämfört med kommissionens referensscenario en närmast obetydlig skillnad på 0,02 procent. Det torde således finnas en potential för att med hjälp av åtgärder och styrmedel riktade mot transporteffektivitet minska utsläppen från transporter ytterligare.
- Elektrifieringen av transportsektorn går enligt kommissionens modellering långsamt fram till 2030. Endast 3,2% av vägtransporterna antas ske med elektrifierade fordon, jämfört med 2,5% i referensscenariot.
- Både vad gäller elektrifiering och transporteffektivt samhälle är det tänkbart att kommissionen underskattat potentialen. Att flytta ansvar från ESR till ETS skulle innebära att omställningstrycket på transportsektorn på unionsnivå skulle minska. Resultatet skulle kunna bli att hastigheten på omställningen i transportsektorn minskar ytterligare.
- Kommissionens modellering visar vidare att det 2030 finns en minskande andel fossila bränslen kvar i EU:s elmix, likväl kommer enligt scenario MIX 19 procent av elproduktionen 2030 från fossila bränslen. 14 procent kommer från gas, medan bara 4 procent kommer från kolförbränning. Av

denna kolproduktion beräknas Tyskland stå för 45 procent och Polen för 38 procent, men även Bulgarien och Tjeckien har i scenario kvar en betydande kolförbränning. Elproduktionen från kol minskar enligt scenariot med 64 procent 2020-2030 och jämfört med 2005 års nivåer är minskning 83 procent. Användningen av kol till elproduktion antas därmed till stor del ha ersatts av naturgas och förnybara källor. Huruvida ett större åtagande i ETS skulle leda till ytterligare utsläppsminskningar från elproduktionen bedöms till stor del bero på om utbyggnadstakten av förnybar el kan ökas så att även naturgasutfasningen kan inledas i större utsträckning. Ett större åtagande i EU ETS skulle även kunna uppnås genom att industrins utsläpp minskas utöver nuvarande scenarier genom implementering av nollutsläppstekniker. Även dessa kräver dock ofta stor tillgång på förnybar el. Omställningen av energisystemen till förnybar el är en av flaskhalsarna på vägen mot klimatneutralitet. Både omställningen av industrin och transportsektorn kräver stora mängder förnybar el. I och med att enligt kommissionens modelleringar en relativt liten andel av omställningen i dessa sektorer ska ske innan 2030 finns risk att bristande tillgänglighet på förnybar el försvårar omställningen efter 2030.

Sammantaget är det troligt att det kan finnas ytterligare potential i sektorer i såväl EU ETS som i ESR fram till 2030. Den som argumenterar för att lägga större ansvar i ETS och mindre i ESR bör vara medveten om att det sannolikt bidrar till att minska omställningstrycket i den transportsektor som redan modelleras ha en långsam minskningstakt fram till 2030. Även incitamenten till omställning i egen uppvärmning av lokaler, en sektor där det bedöms finnas stor potential till kostnadseffektiva utsläppsminskningar, riskerar då att minska.

Även om ESR-betingen för många medlemsländer framstår som utmanande är vår bedömning att det finns potential i såväl transportsektorn som i uppvärmning av byggnader som gör målet realistiskt.

Målet för EU ETS bedöms till stor del nås genom att den omställning av kraft- och värmeproduktion som sedan några år pågått i Europa fortsätter. Elproduktion från kol beräknas enligt modelleringen vara i det närmaste borta till 2030 i alla länder utom Polen, Tjeckien, Bulgarien och Tyskland där kolet fortsatt beräknas stå för 25 respektive 17, 14 och 10 procent av elproduktionen. Däremot finns en betydande andel fossil gas kvar i EU:s elsystem. För att nå ett ökat beting i EU ETS fram till 2030 får man då förlita sig på att dessa sista delar av den fossila elproduktionen fasas ut redan innan 2030, eller att industrins omställning går fortare än vad modellerna visar. Ingetdera framstår som omöjligt, men ej heller som självklart.

### **3. Fri tilldelning**

Naturvårdsverket bedömer att förslagen som rör den fria tilldelningen inte tillräckligt tar hänsyn till behovet av omställning och det hinder som den fria

tilldelningen av utsläppsrätter utgör. Det framstår som alltmer uppenbart att den fria tilldelningen när teknikutvecklingen nu går allt snabbare riskerar leda till än fler situationer där incitamenten blir sådana att de riskerar missgynna verksamhet som ställer om snabbt och istället gynna anläggningar som fortsätter släppa ut koldioxid. Därför tar vi tillfället i akt att påminna om Naturvårdsverket ståndpunkt att den fria tilldelningen bör fasas ut. Några övriga mer generella observationer kring den fria tilldelningen är:

- Utfasningstakten borde kunna vara högre i CBAM-sektorer och för övriga sektorer bör det finnas en utfasningsplan för att skicka signalen att den fria tilldelningen kommer att minska och så småningom strypas. Frågan bör väckas om det fortsatt är motiverat med fri tilldelning för sektorer som har låga utsläpp.
- Det finns en risk att innovativa låg- och nollutsläppstekniker inte får tillgång till fri tilldelning på likvärdiga villkor som de anläggningar som har utsläpp och definitivt deltar i EU ETS. Det gör att företag som ställt om får en konkurrensnackdel jämfört med de som fortsatt släpper ut koldioxid. Inte heller påverkas nivån av riktmärken av anläggningar med nollutsläpp om dessa ej är med i systemet. Naturvårdsverkets bild av de specifika förslag som rör detta framgår i avsnitt 3.3 nedan.
- Det är olämpligt med en övre gräns för hur mycket riktmärkesvärdena kan minskas. Det går redan på förhand att konstatera att man för många riktmärken ligger långt mycket bättre till än den föreslagna maximala minskningen om 50 %, baserat på data från den senaste uppdateringen av riktmärkesvärdena inför 2021-2025.

### **3.1. Utfasning av fri tilldelning till sektorer som föreslås omfattas av gränsskattejusteringsmekanismen CBAM**

Kommissionen föreslår att den fria tilldelningen för de sektorer som ingår i CBAM minskar med 10 procentenheter per år från och med 2026. De utsläppsrätter som utan denna utfasning skulle ha tilldelats CBAM-sektorerna föreslås i stället auktioneras ut och intäkterna tillfalla innovationsfonden. Kommissionen har beräknat denna andel till 280 miljoner utsläppsrätter för perioden 2026-2030. I våra beräkningar med antaganden om nytt utsläppstak, att 45 procent av tilldelningen går till CBAM-sektorer (som var utfallet 2020), att hela den extra buffert av fri tilldelning som finns används jämnt fördelat 2026-2030, blir avsättningen 286 miljoner. Skulle CBAM-sektorernas andel av den fria tilldelningen öka till 50 procent på grund av exempelvis lägre åtstramningar av riktmärken jämfört med andra sektorer blir resultatet 320 miljoner utsläppsrätter extra till auktionering för innovationsfonden.

Att kommissionen föreslår att utsläppsrätter som inte tilldelas CBAM-sektorer ska auktioneras innebär att utfasningen inte påverkar den sektorsövergripande korrektionsfaktorn (CSCF), varken när faktorn aktiveras eller hur stor den blir eftersom utsläppsrätterna inte används för fri tilldelning till andra sektorer. Utfasningen av fri tilldelning i CBAM-sektorer hjälper med andra ord inte några

sektorer, varken CBAM-sektorer eller övriga, från att drabbas av den sektorsövergripande korrektionsfaktorn. Den sektorsövergripande korrektionsfaktorn är en faktor som justerar ned den fria tilldelningen för alla anläggningar och tillämpas när den fria tilldelningen, som är bestämd bottom up utifrån industrins produktion och de förbestämda riktmärkena, överskrider taket för hur mycket som får tilldelas gratis. Taket för hur mycket som får tilldelas gratis bestäms i sin tur av den fastlagda andelen utsläppsrätter som ska auktioneras, vilket är 57 procent med möjlighet att minska andelen med 3 procentenheter för att undvika CSCF.

Utfasningen enligt förslaget innebär att auktionsandelen tillåts överskrida 57 procent och resultatet blir att bufferten för fri tilldelning först minskar auktionsandelen för att sedan överskrida 57 procent mot slutet av decenniet.

Utifrån den taksänkning som föreslås kommer CSCF enligt kommissionens konsekvensanalys, att behöva tillämpas från 2028 och minska tilldelningen med i genomsnitt 18 procent för åren 2026–2030. Genom förslaget till striktare uppdatering av riktmärken fördröjs tillämpningen av CSCF till 2029 och då med en genomsnittlig nedskärning av tilldelningen med 12 procent mellan 2026–2030. Den faktiska nedskärningen av tilldelningen år 2029 och 2030 kommer vara betydligt högre än 12 procent (ca 30 procent) eftersom CSCF inte tillämpas som ett genomsnitt över fem år. Nedskärningen kommer att påverka både sektorerna inom CBAM och övriga sektorer. CBAM-sektorerna får därmed både sin tilldelning åtstramad av utfasningen för CBAM med 40 och 50 procent och genom CSCF med ytterligare 30 procent av kvarvarande tilldelning för åren 2029 och 2030.

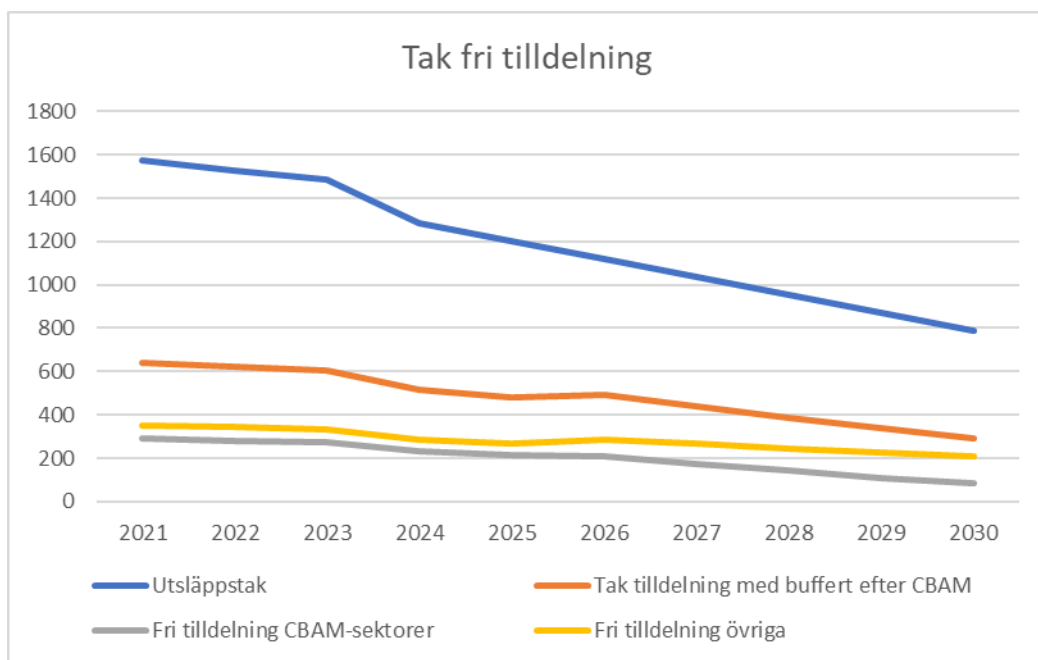
För övriga industrisektorer som inte ingår i CBAM fortsätter den fria tilldelningen fram till åtminstone 2030. Dit hör oljeraffinaderier och industrier inom kemi, mineral samt massa och papper. Ungefär 30 procent (100 miljoner utsläppsrätter) av den fria tilldelningen gick 2020 också till olika industriella förbränningsanläggningar som kan finnas inom livsmedel- och verkstadsindustrin samt fjärrvärmeanläggningar. Utifrån flera av dessa branschers utsläppsutveckling i förhållande till ursprungliga riktmärkena kan åtminstone industrierna inom mineral, massa och papper samt industriella förbränningsanläggningar förvänta sig den föreslagna högsta åtstramningen av riktmärkena 2026-2030 som alltså innebär en halvering av riktmärkesvärdena jämfört värdena för 2013-2020. För oljeraffinaderier skulle riktmärket stramas åt med 30 procent och för högvärdiga kemikalier endast med 4,5 procent.

I Figur 1 visas utsläppstak, den fria tilldelningens tak inklusive buffert 2026-2030, efter avsättning till innovationsfond och utfasning av fri tilldelning, samt en uppdelning av den fria tilldelningen mellan CBAM-sektorer och övriga sektorer utifrån 2020 års fördelning. Över perioden 2021-2030 kommer den fria tilldelningen ungefär totalt att halveras med en utfasning för CBAM-sektorerna. I figuren antas att den extra buffert som finns för fri tilldelning på omkring 355 miljoner utsläppsrätter och som tas från auktionsandelarna kommer att börja användas 2026. Enligt kommissionens beräkningar räcker inte de åtstramningar



som görs för riktmärkesuppdateringar och den extra bufferten för att undvika att den sektorsövergripande korrektionsfaktorn behöver tillämpas för att komma ned till taket för fri tilldelning år 2029 och 2030.

Figur 1. Utsläppstak samt tak för fri tilldelning uppdelat mellan CBAM-sektorer och övriga sektorer inklusive förbränningsanläggningar



I

Tabell 1 jämförs hur stor del av utsläppen 2019-20 som täcks av fri tilldelning 2019-20 och 2026-30 utifrån beräknat tilldelningstak för CBAM-sektorer och övrig industri (exklusive förbränningsanläggningar). Täckningsgraden 2026-2030 skiljer sig inte i någon högre utsträckning åt mellan CBAM-sektorerna och övrig industri trots att CBAM-sektorerna har en utfasning av den fria tilldelningen, 55 procent respektive 63 procent. Det beror på att CBAM-sektorerna startar med en högre täckningsgrad idag på över 100 procent av utsläppen. Resultatet i tabellen utgår ifrån att CBAM-sektorerna idag får ca 45 procent av total tilldelning. Med en ökad andel till 50 procent stiger täckningsgraden till 61 procent för CBAM-sektorerna medan den sjunker till 58 procent för övrig industri.

I genomsnitt 2026-2030 är alltså täckningsgraden för den fria tilldelningen ungefär lika stor för sektorer som omfattas av en gränsjusteringsmekanism som för de sektorer som inte omfattas. Även ur det hänseendet bör utfasningen av den fria tilldelningen till CBAM-sektorerna kunna snabbas på. I kommissionens konsekvensanalys finns beräkningar över utsläpp och tilldelning för hela perioden 2021-2030 för olika sektorer och utan utfasning av fri tilldelning. Dessa beräkningar visar på en täckningsgrad utan utfasning på omkring 83 procent för CBAM-sektorerna och i genomsnitt 72 procent för övriga sektorer<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> IA sid 81

Tabell 1 Andel av utsläppen 2019-20 som täcks av fri tilldelning för industrin 2026-30 i jämförelse med 2019-20.

	Genomsnitt tilldelning 19-20 (milj EUA)	Genomsnitt utsläpp 19-20 (milj CO2-ekv)	Genomsnitt tilldelning 26-30 (milj EUA)	Andel utsläpp 19-20 som täcks av fri tilldelning 19-20	Andel av utsläpp 19-20 som täcks av fri tilldelning 26-30
CBAM-sektorer	292	257	144	110%	55%
Övriga industrier exkl. förbränning s-anläggningar	231	250	168	91%	63%

### 3.2. Konsekvenser av villkorad tilldelning med energieffektiviseringsåtgärder enligt EED

#### *Sammanfattning av kommissionens förslag*

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

Enligt nuvarande artikel 8.4 EED gäller krav på energikartläggning för alla företag som inte är små- och medelstora företag. EED föreslås ändras så att alla företag vars sammanlagda energiförbrukning överstiger 10 TJ ska genomföra energikartläggningar.

#### *Naturvårdsverkets övergripande bedömning*

Naturvårdsverket bedömer att ökad energieffektivitet är nödvändigt för att nå klimatmålen. Det är därför positivt med ett förslag som innebär ett tydligt incitament för att genomföra energieffektiviseringsåtgärder på likvärdiga villkor i hela unionen. Givet den långsamma utfasningen av den fria tilldelningen är det också positivt att ökade krav ställs på verksamhetsutövare för att få tillgång till den tilldelningen.

I dess nuvarande utformning väcker emellertid förslaget från kommissionen frågetecken kring effektivitet, syfte och relation till andra delar av EU:s lagstiftning, framför allt EED och IED. Förslaget är i delar otydligt, vilket gör det svårt att fullt ut bedöma konsekvenserna av det, framför allt huruvida det innebär en effektiv styrning mot ökad energieffektivitet och minskade utsläpp. I det följande redogör Naturvårdsverket för några reflektioner kring detta:

- Kraven på energikartläggning i EED gäller på företagsnivå – kraven i ETS per anläggning. Det är inte helt tydligt vilka åtgärdsförslag som behöver vara genomförda. Kan det vara så att en specifik ETS-anläggnings tilldelning villkoras med att åtgärder görs i *andra* delar av företagets verksamhet, eller är det bara avgränsat till åtgärder som gäller den specifika anläggningen?
- I konsekvensanalysen uttrycker KOM det som att det nya kravet innebär att den fria tilldelningen villkoras med ”decarbonization efforts”. Det är emellertid inte självklart ett 1:1 förhållande mellan genomförande av EED-åtgärder och minskade växthusgasutsläpp, t.ex. åtgärder som minskar användning av biobränslen eller el.
- En verksamhetsutövare som kan visa att den genom andra åtgärder än de som föreslagits i energikartläggningen når *motsvarande minskning av växthusgasutsläppen* slipper minskad tilldelning. Det framgår inte hur den jämförelsen ska göras, vilka systemgränser som ska tillämpas eller hur biomassa ska värderas för den bedömningen. Den exakta tillämpningen kan få stor betydelse för effekten av regleringen. Syftet med villkoret blir också något otydligt, då energieffektivisering enligt förslaget kan ersättas med utsläppsminskande åtgärder.
  - o Ett undantag relaterat till växthusgasutsläpp kan riskera att få oönskade effekter. Anläggningar som har stor potential att minska användningen av energibärare med låga eller inga utsläpp kan styras mot att genomföra andra åtgärder som minskar utsläppen i samma omfattning men med betydligt lägre vinst i termer av minskad energianvändning.
  - o Det bör övervägas om undantaget bör relateras till andra åtgärder som leder till motsvarande *energieffektivisering*. Undantaget riskerar annars att styra fel eller vara för snävt, en anläggning som exempelvis gjort alternativa åtgärder som minskar användningen av biomassa minskar inte växthusgasutsläppen men det kan vara en önskvärd energieffektivisering.
- Det kan finnas en risk att förslaget skiftar fokus och investeringar från tekniksprång till marginella åtgärder och investeringar i teknik som snart ändå behöver avvecklas.
- Tvingande krav på att genomföra åtgärder som framkommer i energikartläggningarna ställer höga krav på genomförandet av

kartläggningarna, så att de åtgärder som framkommer är relevanta och leder till faktiskt ökad energieffektivisering. Naturvårdsverket bedömer att det kan finnas en viss risk för att kvalitén av energikartläggningarna blir lidande, eftersom man indirekt ger företagen ett incitament att inte inkludera alla energieffektiviseringsåtgärder som finns på anläggningen. En effektiv tillsyn är därför nödvändig för att säkerställa att detta inte sker.

- Parallellt med översynen av ETS-direktivet arbetar kommissionen med ett förslag på reviderat industriutsläppsdirekt (IED). Även i IED finns krav på energieffektivisering och hur kraven i IED och ETS skulle harmonisera kräver ytterligare analys.

#### *Hur många svenska ETS-anläggningar berörs?*

I stort sett alla svenska ETS-anläggningar som beviljats fri tilldelning perioden 2021-2025 berörs av förslaget, dvs. tillhör ett företag vars energiförbrukning överstiger 10 TJ. Runt 100 anläggningar har en energiförbrukning som understiger 10 TJ, men ungefär 90 av dessa tillhör ett företag vars anläggningar sammanlagt har en energiförbrukning som överstiger 10 TJ.

Ovanstående slutsats baserar sig på en förenklad analys utifrån uppgifter om energiförbrukning (insatsbränsle och el) för åren 2014-2018 som rapporteras inom ramen för ETS-lagstiftningen för de anläggningar som beviljats fri tilldelning perioden 2021-2025. Energiförbrukningen på företagsnivå är minst den som ges genom att för varje företag summera den energiförbrukning som rapporteras inom ETS per anläggning.

### **3.3. Analys av förslag för att fånga upp låg- och nollutsläppstekniker**

Kommissionen föreslår ett antal justeringar med en uttrycklig avsikt enligt skäl 8 och 35 att uppmuntra övergång till låg- och nollutsläppstekniker, nämligen att:

- Vissa verksamhetsbeskrivningar i bilaga I, som definierar vilka anläggningar som omfattas av EU ETS, görs mer teknikneutrala.
- Riktmärkena ska ses över inför tilldelningsperioden 2026-2030 (artikel 10a.1).
- Medel från innovationsfonden ska kunna användas för sk. carbon contracts for difference (artikel 10a.8).
- Anläggningar som deltar i EU ETS för att förbränningskapaciteten överstiger 20 MW ska fortsätta vara kvar i systemet innevarande tilldelningsperiod ut om ändringar i processen görs som innebär att kapaciteten inte längre överstiger 20 MW (artikel 2.1).

Som Naturvårdsverket redogjort för i avsnittet ovan bör det tas ett större grepp kring den fria tilldelningen utifrån fler perspektiv än just frågan om incitament för låg- och nollutsläppare. Vad gäller den specifika frågeställningen om huruvida ovanstående förslag leder till en rättvis behandling av låg- och nollutsläppstekniker, bedömer Naturvårdsverket att så inte är fallet. Så länge det

fortsatt finns fri tilldelning inom EU ETS för en specifik sektor, bör låg- och nollutsläppstekniker som konkurrerar med dessa också få fri tilldelning, av de skäl som Naturvårdsverket redogjort för i delredovisningen den 14 juni 2021<sup>3</sup> i detta regeringsuppdrag. Annars sker en snedvridning av konkurrensen. Trots att det varit KOMs uttryckta avsikt (skäl 8) att låg- och nollutsläppstekniker ska uppmuntras, skulle det krävas mer genomgående förändringar än de som föreslagits för att åstadkomma detta.

Ett möjligt alternativt till KOMs förslag skulle exempelvis kunna vara en slags frivillig opt-in, där anläggningar som nyttjat innovativa låg- och nollutsläppstekniker inte omfattas av obligatorisk tillståndsplikt enligt verksamhetsbeskrivningarna får möjlighet att söka fri tilldelning på samma villkor som de anläggningar de konkurrerar med. En sådan konstruktion finns bl.a. i det kaliforniska utsläppshandelssystemet.<sup>4</sup>

Översynen av riktmärken kan leda till bättre och likvärdigare villkor för låg- och nollutsläppstekniker, men Naturvårdsverket ser en uppenbar risk att förslagen i sin helhet gynnar de som ser till att behålla vissa utsläpp över de som gör en omställning fullt ut till nollutsläpp.

Innovationsfonden föreslås kunna finansiera koldioxidkontrakt (carbon contracts for difference, CCfD), vilket skulle kunna ha betydelse för att gynna innovativ lågutsläppande teknik. Kombinationen av CCfD och fortsatt fri tilldelning är dock inte det mest kostnadseffektiva, vilket framgår i Naturvårdsverkets delredovisning den 14 juni 2021.

Ett huvudproblem är just att utsläpp av växthusgaser är en förutsättning för fri tilldelning. Förslaget förändrar, med ett undantag, inte det faktum att det krävs direkta utsläpp av växthusgaser till atmosfären för att överhuvudtaget omfattas av tillståndsplikt inom EU ETS<sup>5</sup>, vilket i sin tur fortsatt är en förutsättning för att kunna söka om fri tilldelning. Undantaget tillkommer med ändringen av artikel 2.1, som innebär att befintliga anläggningar som är tillståndspliktiga i egenskap av att förbränningskapaciteten överstiger 20 MW<sup>6</sup> och som genom ändringar av processen inte längre gör det, ska fortsätta omfattas av EU ETS innevarande tilldelningsperiod ut.

Tillståndsmekanismen och de tillhörande verksamhetsbeskrivningarna är det centrala instrumentet i EU ETS för att fånga upp och reglera de anläggningar vars utsläpp systemet syftar till att minska. Att nyttja denna del i regelverket – som alltså är ett uttryck för EU ETS syfte att reglera utsläpparna – för att

---

<sup>3</sup> Delredovisning 14 juni 2021 - [Möjlig ändring av produktiktmärken i EU ETS för att inte motverka nollutsläppstekniker inom industrin.](#)

<sup>4</sup> California Air Resource Board [What are the Requirements if my Company Chooses to Voluntarily Participate in the Cap-and-Trade Program?](#)

<sup>5</sup> Det följer av ordalydelsen av artikel 2.1 ETS-direktivet. Se bl.a. EU-domstolens dom i mål C-460/15 för aktuell rättspraxis som fastslår detta.

<sup>6</sup> Enheter som endast uteslutande använder biomassa, eller förutom vid start och stopp uteslutande använder biomassa, räknas som 0 MW vid bedömning om en anläggning överstiger kapacitetströskeln 20 MW (bilaga 1.3 ETS-direktivet, 2 § bilagan förordningen (2020:1180) om vissa utsläpp av växthusgaser).

möjliggöra fri tilldelning för de innovativa tekniker som konkurrerar med industri inom EU ETS och som särskiljer sig just genom att de inte alls eller i väldigt liten utsträckning har utsläpp är inte en uppenbart lämplig lösning. KOM går heller inte så långt att de föreslår att nollutsläppare *ska* omfattas, förutom de befintliga anläggningar som träffas av ändringen enligt artikel 2.1.

Vissa verksamhetsbeskrivningar föreslås bli mer teknikneutrala, exempelvis nämns inte längre någon specifik teknik för produktion av vätgas. Som nämnt ovan krävs det dock fortsatt direkta koldioxidutsläpp för att vätgasproduktion ska omfattas och därmed kunna få fri tilldelning. En anläggning som framställer vätgas genom elektrolys av vatten utesluts därmed. Även om KOMs förslag vore sådant att en sådan elektrolysanläggning skulle omfattas, innebär gränsen för tillståndsplikt vid 25 ton H<sub>2</sub>/dygn att det krävs en stor elektrolysanläggning. Det motsvarar en effekt om omkring 50 MW, jämfört med de största anläggningar i drift i dag som är omkring 10 MW.<sup>7</sup> Teknikutvecklingen går fort och denna gräns kommer säkerligen vara överskriden inom en inte alltför avlägsen framtid, men detta exempel illustrerar effektivt problematiken med att utnyttja den del av ETS-regelverket som utformats för att fånga de verksamheter som historiskt sett haft betydelse för unionens utsläpp för att ge tillträde till fri tilldelning för innovativa tekniker, när de teknikerna kan vara väsensskilda från de tidigare teknikerna.

*Detaljerade kommentarer på förslagets olika delar*

#### Artikel 2.1

Kommissionens förslag på ändring av artikel 2.1 innebär att de anläggningar som deltar i EU ETS för att förbränningskapaciteten överstiger 20 MW ska fortsätta vara kvar i systemet innevarande tilldelningsperiod ut om ändringar i processen görs som innebär att kapaciteten inte längre överstiger 20 MW.

Förslaget gäller alltså inte för alla slags ETS-anläggningar, utan bara specifikt de vars verksamhetsbeskrivningar är uttryckta i termer av förbränningskapacitet. Det är bara *befintliga* anläggningar som berörs, vilket missgynnar nyetableringar. Att det sätts en tidsgräns genom att koppla förslaget till tilldelningsperioderna är olämpligt, såtillvida det kan innebära att låg och nollutsläppare utesluts från fri tilldelning medan anläggningar de konkurrerar med och som är kvar i ETS kan fortsätta få fri tilldelning.

Det är inte självklart att alla de anläggningar som skulle beröras av förslaget har en fri tilldelning av betydelse, eller har någon alls. Att då göra det tvingande för alla berörda anläggningar att fortsätta vara kvar i EU ETS en tid verkar inte vara ändamålsenligt, om syftet med åtgärden är att ge tillträde till fri tilldelning.

---

<sup>7</sup> IRENA, Green hydrogen cost reduction – scaling up electrolyzers to meet the 1.5C climate goal [https://irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2020/Dec/IRENA\\_Green\\_hydrogen\\_cost\\_2020.pdf](https://irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2020/Dec/IRENA_Green_hydrogen_cost_2020.pdf)

### Artikel 10a.1 tredje stycket sista meningen

För att ge ytterligare incitament för att minska utsläppen av växthusgaser och förbättra energieffektiviteten ska de fastställda unionstäckande riktmärkena ses över före perioden 2026–2030 i syfte att eventuellt ändra definitioner och systemgränser för befintliga produktriktmärken.

Denna översyn kan få stor betydelse för innovativa tekniker, men det är svårt att avgöra på förhand. Teknikneutrala riktmärken är viktigt inte bara för att innovativa lågutsläppande tekniker ska få tillgång till fri tilldelning, utan också för att de ska tas i beaktande när riktmärkesvärdena uppdateras.

Det är inte helt tydligt vilken lagstiftningsakt och vilket lagstiftningsförfarande översynen ryms inom. Antagligen handlar det om en ändring av tilldelningsförordningen FAR (en delegerad akt).

### Skäl 35 / Artikel 10a.8

Enligt skäl 35 bör de åtgärder som innovationsfonden kan ge stöd till utvidgas för att göra det möjligt att stödja projekt genom prismässigt konkurrensutsatta anbudsförfaranden, som t.ex. differenskontrakt. Kommissionen ges befogenhet att anta delegerade akter om de exakta reglerna för denna typ av stöd.

I artikel 10a.8 görs ett tillägg om att stöd som har erhållits genom konkurrensutsatta anbudsförfaranden och när det gäller tekniskt stöd, får stöd ges med upp till 100 % av de relevanta projektkostnaderna.

### Bilaga I

Naturvårdsverket har inte gjort någon närmare analys av vilka slags anläggningar som kan tillkomma i EU ETS på grund av ändringarna i verksamhetsbeskrivningarna, utan hänvisar till den mer allmänna uppfattningen enligt ovan kring lämpligheten i att skruva på denna del i systemet för att komma åt ett problem med den fria tilldelningen.

## **4. MSR och annullering**

Hur överskottet (TNAC) utvecklas i närtid är osäkert och beror i stor utsträckning på hur fort den ekonomiska återhämtningen och industrins aktivitet efter Covid-19 kommer att se ut. Kommissionens förslag om att övergå till att annullera alla utsläppsrätter som överstiger 400 miljoner i stället för föregående års auktionering påverkar inte TNAC utan endast själva annulleringen och hur mycket utsläppsrätter som finns kvar i MSR efter annullering.

Med en gräns på 400 städar annulleringen efter första annulleringen undan tillförseln till MSR med att annullera samma mängd och MSR håller sig till 400 fram till att TNAC sjunker under 400, då MSR börjar tömmas.

TNAC och MSR i sig påverkar auktioneringen så att vid ett högt intag till MSR justeras auktioneringen och blir lägre. Beroende på efterfrågan och utvecklingen av TNAC kommer auktioneringen att justeras så att den antingen blir högre än 400 (hög efterfrågan) vilket betyder en lägre annullering än med den föreslagna

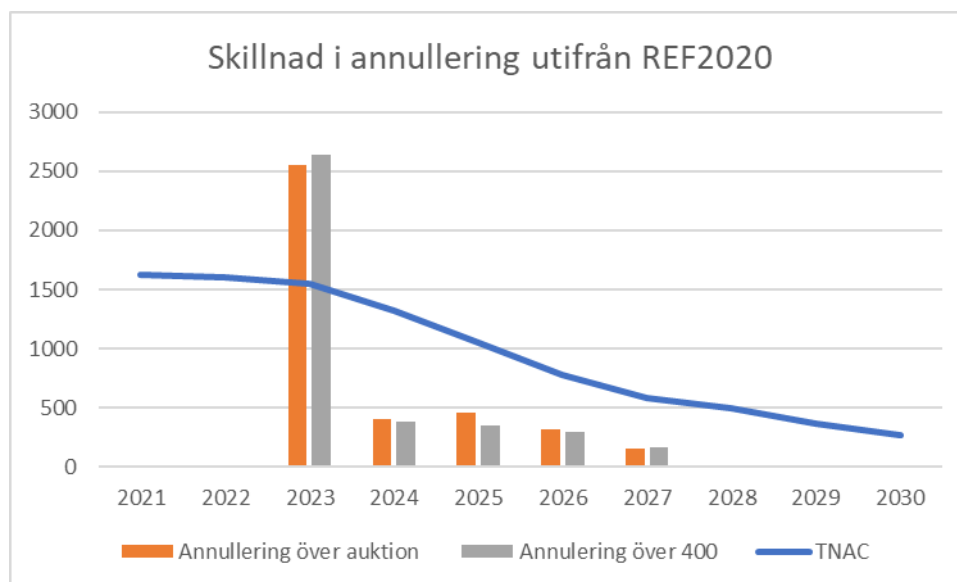


gränsen eller så justeras auktioneringen och blir lägre än 400 (låg efterfrågan) vilket resulterar i en högre annullering. Eftersom olika mycket utsläppsrätter lämnas kvar i MSR med de två olika alternativen får man vissa följeffekter efter den första annulleringen.

Generellt när vi studerar MSR med olika utsläppsutveckling är skillnaderna relativt små i hur mycket som annulleras över tid fram till 2030 av om gränsen sätts till 400 eller föregående års auktionering (30-70 miljoner av 3-3,8 miljarder). Det beror på att under de år som annulleringsmekanismen verkar och TNAC är över 833 miljoner justeras auktioneringen till en nivå nära 400 miljoner.

I figuren nedan har vi antagit en efterfrågeutveckling utifrån Kommissionens referensscenario 2020. Skillnaden i annullering är 56 miljoner. Totalt annulleras 3 837 miljoner med en gräns på 400 och 3 893 miljoner med en gräns på föregående års auktionering. Den första annulleringen 2023/2024 blir högre med en gräns över 400 miljoner än med föregående års auktionering men därefter kommer några år med lägre annullering. Att första annulleringen blir högre med den föreslagna gränsen beror på att auktionsandelen av utsläppstaket fortfarande är så pass hög att även en stor justering av auktionsvolymen ändå innebär att över 400 miljoner auktioneras. En mindre annullering innebär att det finns fler utsläppsrätter kvar i MSR till året efter varmed en större annullering sker det och kommande år. Samtidigt med skärpt utsläppstak så minskar den ursprungliga auktionsvolymen och med intag till MSR så hamnar den under 400 miljoner.

Figur 2 Skillnad mellan att annullera utsläppsrätter i MSR överstigande föregående års auktionering och över en fast gräns på 400 miljoner utsläppsrätter med en utsläppsutveckling enligt Kommissionens referensscenario 2020.



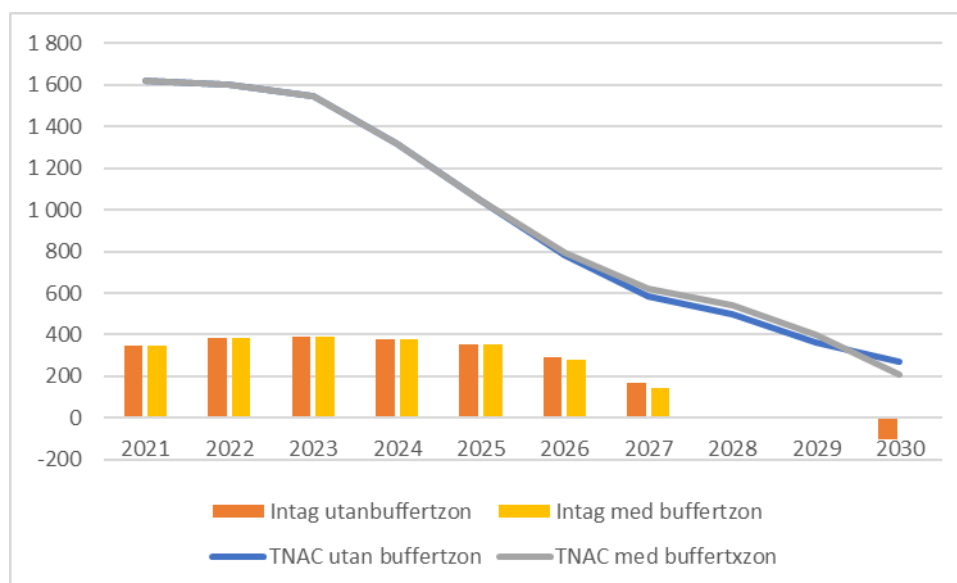
Vår bedömning är att det blir en tydligare förutsägbarhet av hur mycket som ska annulleras och också hur mycket som är kvar i MSR efter en annullering. Det är ologiskt att låta annulleringen styras över något som i sig påverkas av MSR.

### *Hur påverkar den föreslagna buffertzonen avsättningen till MSR?*

En successiv minskning av intaget till MSR introduceras från att TNAC underskrider 1096 miljoner för att förhindra tröskeeffekter som kan uppstå när TNAC börjar närma sig 833 miljoner. Förslaget innebär att skillnaden mellan TNAC och 833 miljoner förs till reserven i stället för 24 procent när TNAC ligger mellan 1096 och 833 miljoner. Med nuvarande regler kan det vid publicering av TNAC skilja 200 miljoner utsläppsrätter i utbud kommande år om TNAC är strax över eller strax under 833 miljoner. Avsättningen till MSR påverkas mer ju närmare 833 miljoner TNAC ligger och ju fler år TNAC ligger inom buffertzonen 833-1096 miljoner.

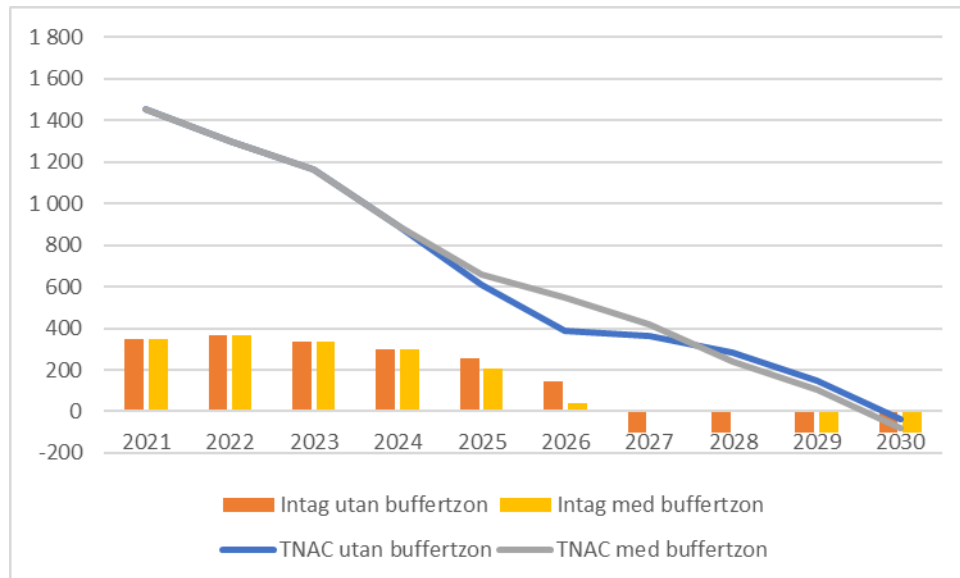
Två exempel visas nedan med olika utsläppsutveckling. Med en utsläppsutveckling enligt kommissionens referensscenario 2020 är det endast under ett år, 2025, som TNAC ligger inom buffertzonen vilket påverkar MSR under 2026 och 2027. Därefter sjunker TNAC under tröskelvärde. Det året TNAC är inom buffertzonen ligger den dessutom nära 1096 (1047) varmed skillnaden i intag och även annullering endast blir 37 miljoner för de åren. Den lilla justeringen innebär dock utifrån detta scenario att tiden fördröjs med ett år innan TNAC hamnar under gränsen på 400 miljoner och MSR börjar tömmas med 100 miljoner.

Figur 3 Intag till MSR och utvecklingen av TNAC med och utan en buffertzon. Utsläpp utifrån referensscenario 2020



Med en annan utsläppsutveckling kan skillnaderna bli större. Nedan visas ett scenario med högre utsläpp. TNAC ligger i detta scenario inom buffertzonen år 2024 på 890 miljoner, alltså betydligt närmare 833 miljoner vilket innebär en större skillnad i intag med eller utan en buffertzon. I detta exempel sjunker TNAC under 400 miljoner två år tidigare utan en buffertzon.

Figur 4 Intag till MSR och utvecklingen av TNAC med och utan en buffertzona. Utsläpp högre än referensscenario 2020



Det främsta syftet med buffertzonen är att undvika tröskeleffekter som kan skapa en osäkerhet på marknaden, spekulation och stora prisfluktuationer. Hur det påverkar intaget till MSR styrs i stor utsträckning av utsläppsutvecklingen men generellt innebär den att överskottet upprätthålls på en högre nivå under åren TNAC ligger inom zonen och tenderar därmed också att fördröja att TNAC sjunker under tröskelnivån 400 miljoner då MSR löser ut utsläppsrätter.

## 5. Biomassa

### 5.1. Hur påverkas svenska anläggningar om taket för biomassa ändras till 95 procent?

Genom en ändring i bilaga I punkt 1 utesluts anläggningar från vilka mer än 95 % av de totala växthusgasutsläppen utgörs av utsläpp från förbränning av biomassa som uppfyller kriterierna i artikel 14, dvs. är sådan biomassa som får 0-räknas. Biomassa får 0-räknas om den uppfyller hållbarhetskriterier enligt RED.

Det bör poängteras att det följande baserar sig på uppgifter om biomassa-utsläpp som inte är kvalitetssäkrad, dels då biomassa-utsläpp före 2021 inte varit obligatoriskt att rapportera inom ramen för utsläppsrapportering i ETS, dels för att noggrannhetskraven är låga för sådan rapportering i den mån den förekommit. De anläggningar som sökt om fri tilldelning har behövt uppge biomassa-utsläpp för perioden 2014-2018, oavsett om de inkluderat sådana i utsläppsrapporterna för de åren eller ej.

Naturvårdsverket har gjort en förenklad analys av förslaget, som bl.a. inte tar hänsyn till eventuella tekniska förutsättningar som begränsar anläggningars möjlighet att byta bränsle från biomassa till fossilt. Trots analysens begränsningar bedömer Naturvårdsverket att det finns en risk för ökad

fossilanvändning bland de anläggningar som idag har en biomassaandel över 95 %. Många av dessa anläggningar skulle med en fossilandel över 5% få ett överskott av tilldelning och har således ett incitament att öka fossilandelen. Omvänt riskerar förslaget innebära en nedre gräns för hur långt anläggningar, vars fossilandel idag överstiger 5 %, reducerar sina utsläpp.

Ca 200 av de svenska anläggningar som beviljats fri tilldelning 2021-2025, dvs. exklusive de 49 biomassaanläggningar som uteslutits genom KOMs tilldelningsbeslut, har biomassaautsläpp som överstiger 95% och berörs därmed av förslaget. Det följande avser en förenklad analys för dessa 200 anläggningar:

- Den ackumulerade tilldelningen under perioden 2021-2025 är ca 17 miljoner utsläppsrätter.
- Det totala årliga fossila utsläppet är idag ca 300 000 ton CO<sub>2</sub>.
- Om alla de anläggningar vars tilldelning överskrider antalet utsläppsrätter de behöver överlämna om de ökar andelen fossila utsläpp till strax över 5 % gör det:
  - o skulle utsläppen öka med ca 800 000 ton CO<sub>2</sub> om året, om den årliga tilldelningen är densamma som den nuvarande. Nettoöverskottet av utsläppsrätter motsvarar i så fall ca 2 miljoner ton CO<sub>2</sub> om året.
  - o skulle utsläppen öka med ca 400 000 ton CO<sub>2</sub> om året, om den årliga tilldelningen halveras jämfört med den nuvarande tilldelningen. Nettoöverskottet av utsläppsrätter motsvarar i så fall ca 500 000 ton CO<sub>2</sub> om året.
- Anläggningar i pappers- och massaindustrin bidrar till merparten av utsläppsökningen och nettoöverskottet av tilldelning enligt ovan. Ett 30-tal anläggningar i pappers- och massaindustrin har en biomassaandel över 95 %. Eftersom tilldelningen i dagsläget är stor i förhållande till utsläppen i denna sektor finns det ett starkt incitament att öka fossilandelen. Ett 20-tal anläggningar skulle få ett nettoöverskott av utsläppsrätter vid en fossilandel strax över 5 %, vid nuvarande nivå på tilldelning såväl som vid en halverad tilldelning.

## 5.2. Hur påverkas EU ETS-anläggningar av REDIII?

Enligt nuvarande regelverk anses 0-räkning av biomassa inom EU ETS vara ett stödsystem i den meningen som avses i förnybartdirektivet, vilket innebär att hållbarhetskriterier m.m. enligt det direktivet behöver vara uppfyllda för att biomassa ska få 0-räknas i EU ETS. Det nuvarande REDII innebär en stor förändring genom att introducera hållbarhetskriterier för fast biomassa. Dessa krav speglas in i EU ETS genom artikel 38 i förordning (EU) 2018/2066<sup>8</sup>, den s.k. MRR, genom hänvisningar till artikel 29 REDII.

---

<sup>8</sup> MRR i den lydelse som gäller från 2022: [EUR-Lex - 32018R2066 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2018/2066/oj)

Med bakgrund i det ovanstående är det framför allt de föreslagna ändringarna av artikel 29 som har stor bäring på EU ETS, då de enligt etablerad ordning skulle få direkt utslag även i EU ETS. Naturvårdsverket har inte haft möjlighet att göra någon fördjupad analys av hur ändringarna i artikel 29 specifikt kommer påverka svenska EU ETS-anläggningar. Det rör sig framför allt om ökade krav för skogsbiomassa, vilket förstås kan ha stor bäring på svenska anläggningar som använder sådan i stor utsträckning.

På en övergripande nivå handlar det om riktad skärpning av de nuvarande hållbarhetskriterierna genom att de befintliga markkriterierna enligt artikel 29.3-5 (t.ex. förbjudna arealer) för agrobiomassa även tillämpas på skogsbiomassa (inklusive primärskogar med stor mångfald och torvmarker). Därutöver ställs enligt artikel 29.6 nya hänsynskrav på skörden av skogsbiomassa, bl.a. att biologisk mångfald ska bevaras, att kalavverkningar minimeras och att uttag av stubbar och rötter ska undvikas.

Artikel 29.10 ändras så att kriteriet om minskade växthusgasutsläpp (greenhouse gas savings criteria) gäller alla anläggningar och inte längre bara nya.

Att tröskelvärdena enligt artikel 29.1 för vilka anläggningar som omfattas av hållbarhetskriterierna när det gäller fast biomassa sänks (från 20 MW till 5 MW) har ingen betydelse för EU ETS, eftersom det tröskelvärdet inte tillämpas inom EU ETS.