



EUs utsläppshandel 2020

Författare: Magnus Nilsson



© Landsorganisationen i Sverige 2020

Grafisk form: LO

Omslagsfoto: Lars Forsstedt

Tryck och produktion: Bantorget Grafiska AB, Stockholm 2020

ISBN 978-91-566-3477-2

LO 20.12 1 000

Innehåll

1. Varför utsläppshandel?	5
2. Vad är utsläppshandel?	6
3. EUs klimatpolitik	8
4. EUs utsläppshandelssystem	12
5. Så här går det till	14
Kommissionen utfärdar varje år nya utsläppsrätter	14
Fördelningen av utsläppsrätter	15
Auktioneringen	18
Gratistilldelningen	18
6. Marknadsstabilitetsreserven och den stora annulleringen 2023/2024	22
7. Marknadsstabilitetsreserven (MSR)	23
8. Stöd till industrier på grund av elprishöjningar orsakade av utsläppshandeln	25
9. Flyget i utsläppshandeln	27
Bilaga 1. EUs utsläppshandel – en historik	29
Bilaga 2. Så fungerade den sektorsövergripande korrigeringsfaktorn 2013–2020	30
Bilaga 3. Utsläppshandelns effekter på industrin i Sverige och EU	32
Bilaga 4. Regler för ländernas möjlighet att kompensera industrier för effekter av de prishöjningar på el som utsläppshandeln kan orsaka – utdrag ur direktivet om utsläppshandel	36

1. Varför utsläppshandel?

NÄR ARBETET MED en gemensam klimatpolitik inom EU startade i början av 1990-talet, var tanken att införa en gemensam koldioxidskatt på samma nivå i alla unionens länder. På så sätt skulle utsläppsminskningarna ske där det var billigast, samtidigt som medlemsstaterna skulle få nya skatteintäkter. Genom att successivt höja skatten skulle utsläppen kunna pressas ned på ett kostnadseffektivt sätt.

Flera medlemsstater, inte minst Storbritannien (men även Sverige), motsatte sig dock planerna, inte därför att man var emot vare sig koldioxidskatter eller att EU agerade tufft mot klimatproblemen, utan därför att man inte ville överlåta makt i skattefrågor till EU.

När tanken på en gemensam koldioxidskatt visat sig omöjlig att förverkliga, blev utsläppshandel huvudspåret.

2. Vad är utsläppshandel?

EU_s SYSTEM GÄLLER enbart klimatgaser, men utsläppshandel har tidigare med stor framgång prövats i bland annat USA för att få ned utsläppen av svaveldioxid från energianläggningar.

Ofta framställs utsläppshandel som att man låter marknaden styra politiken, men man kan lika gärna beskriva det som ett sätt för politiken att sätta marknaden ur spel. På engelska kallas utsläppshandel "cap-and-trade", vilket säger mera vad det handlar om:

1. För att begränsa utsläppen fastställs ett gemensamt tak ("the cap") för utsläppen från de verksamheter som omfattas av systemet. De anläggningar som berörs måste i efterhand lämna in utsläppsrätter som täcker de utsläpp som skett, annars väntar dryga böter – i EU-systemet över 100 euro per ton koldioxid.
2. Utrymmet för utsläpp krymper successivt – taket ("the cap") sänks – genom att utgivningen av nya utsläppsrätter år från år minskar enligt ett på förhand bestämt schema.
3. De företag som omfattas av systemet kan komma över utsläppsrätter antingen genom gratistilldelning från Kommissionen, genom att köpa utsläppsrätter vid de offentliga auktioner som anordnas, eller på "andrahandsmarknaden".
4. En viktig del i systemet är den "andrahandsmarknad" där företag (eller rena spekulanter) kan köpa och sälja utsläppsrätter. Vare sig handeln ("the trade") eller priset på utsläppsrätter påverkar hur stora de samlade utsläppen blir – syftet med handeln är enbart att styra utsläppsminskningarna till de anläggningar som kan sänka sina utsläpp till lägst kostnad. På så sätt hoppas man kunna minimera de samlade kostnaderna.¹

¹ En sidoeffekt är att försäljningen av utsläppsrätter på auktion ger intäkter till medlemsstaterna på samma sätt som en koldioxidskatt skulle ha gjort.

Priset på utsläppsrätterna styrs av tillgång och efterfrågan. Är efterfrågan på utsläppsrätter hög och tillgången låg, stiger priset. Är efterfrågan låg och tillgången hög, faller det. Kortsiktigt kan priset påverka hur utsläppen utvecklas, men hur stora de samlade utsläppen blir bestäms inte av priset utan av "taket", det vill säga hur många utsläppsrätter som totalt ges ut.

3. EUs klimatpolitik

EUs KLIMATPOLITIK HAR stegvis utvecklats, breddats och skärpts. 2008 antogs övergripande mål för 2020 ("20-20-20 till 2020"). Under 2018 enades regeringarna och Europaparlamentet om ett antal skärpningar fram till 2030.

Mål	Målar 2020 (antagna 2008)	Målar 2030 (antagna 2018)
Maxutsläpp jämfört med 1990	-20 procent	-40 procent
Andel förnybar energi	20 procent	32 procent
Energieffektivitet jämfört med 2007	+20 procent	+32,5 procent

För att förverkliga målen finns en uppsjö av mer eller mindre tvingande regleringar som kan delas upp i en hård och en mjuk del. Den "hårda" delen ska garantera att utsläppen sjunker, de "mjuka" delarna ska underlätta denna utveckling:

"Hård" klimatpolitik

Sätter tak för hur stora utsläppen får bli =
garanterar lägre utsläpp

- Utsläppshandel (ETS) – utsläppsutrym-
met 2030 43 procent mindre än utsläp-
pen var 2005.
- Ansvarsfördelningsförordningen (ut-
släpp utanför utsläppshandeln, ESR).
Separata krav på varje medlemsland.
Utsläppsutrymmet 2030 30 procent
mindre än utsläppen var 2005.

= Minus 40 procent 1990–2030

"Mjuk" klimatpolitik

Underlättar utveckling mot, men garanterar inte,
lägre utsläpp

- Krav att minst 32 procent av tillförd energi 2030
ska vara förnybar
- CO₂-krav på vägfordon
- Miniminivå på energiskatter
- Produktregler: Glödlampor, spisar, dammsugare,
kylskåp, nya hus etc.
- Krav att energianvändningen 2030 är 32,5 procent
mera effektiv än 2030
- Regler om konsumentinformation
- Med mera.

Den hårda klimatpolitiken består dels av direktivet om utsläppshan-
del (EU Emission Trading Scheme, EU ETS) "handelsdirektivet", dels

Figur 3.1 EUs ”hårda” klimatpolitik

ESR (utanför ETS)

Utsläppsminskning 2005–2030: –30 procent

Varje land har tilldelats en ram för sina

sammanlagda utsläpp från

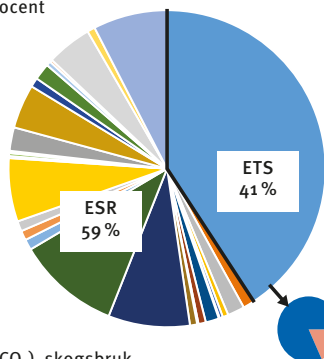
- Landtransporter
- Småskalig uppvärmning
- Lätt industri
- Jordbruk (CH₄ & N₂O)

Delvis utan reglering

- Markförvaltning (LULUCF): jordbruk (CO₂), skogsbruk med mera, nettoutsläpp förbjuds (kopplas till ESR 2021)

Helt utan reglering

- Internationell sjöfart (obligatorisk mätning från 2018)



Utsläppshandeln (ETS)

Utsläppsminskning 2005–2030: 43 procent

a. Cirka 11 000 stationära anläggningar inom EES

- Elproduktion
- Fjärrvärme
- Stålverk
- Raffinaderier
- Cementindustrin
- Massa- och pappersindustri

b. Luftfarten

”Full scope” (blå + röd): All trafik till/från flygplatser inom EES. 1 300 flygbolag.

”Intra-EES” (röd): All flygtrafik mellan flygplatser inom EES. 500 flygbolag.

Utsläppshandeln omfattar utsläppen från elproduktion, tung industri och flyg. De utgör drygt 40 procent av EUs samlade utsläpp. Egentligen ingår all flygtrafik till/från flygplatser inom EES (”full scope”), men hittills har utsläppshandeln enbart omfattat flyg mellan flygplatser inom EES (”Intra-EES”).

Utsläppen utanför utsläppshandeln (knappt 60 procent) regleras i Ansvarsfördelningsförordningen (Effort-Sharing Regulation, ESR), som sätter ett individuellt tak för dessa utsläpp för varje EU-land.

För utsläpp från **internationell sjöfart** finns inga EU-regler. För **kollfödena i landskapet** (jordbruk, skogsbruk med mera) gäller från 2021 att inget EU-land får redovisa nettoutsläpp.

(EES = EU + Island, Lichtenstein och Norge)

av ansvarsfördelningsförordningen (Effort-Sharing Regulation, ESR)². I dessa bägge lagtexter (med tilläggförfattningar) anges i detalj hur stora de totala klimatutsläppen inom EU³ får vara.

I handelsdirektivet definieras en gemensam ”utsläppsbubbla” för de cirka 11 000 anläggningar (mest stora energianläggningar och tung indu-

2 Fram till och med 2020 gäller en liknande lagstiftning, ansvarsfördelningsbeslutet, Effort Sharing Decision, ESD.

3 Utsläppshandeln omfattar hela EES, dvs utöver EU-länderna även Island, Lichtenstein och Norge, och är sedan 2020 dessutom knytan till motsvarande system i Schweiz. För att inte tynga texten används begreppet ”EU” för hela systemet. ESR omfattar däremot endast EU-länderna.

stri, men också flyg inom, till och från EU) som ingår i utsläppshandeln. I ESR anges hur stora de utsläpp som ligger utanför utsläppshandeln (trafik, småskalig uppvärmning, småindustri samt metan- och lustgasutsläpp från jordbruket) får vara inom vart och ett av EUs medlemsländer.

Det är denna ”hårda” lagstiftning – direktivet om utsläppshandeln och ansvarsfördelningsförordningen – som ytterst ska garantera att målet om att EUs utsläpp 2030 ska vara minst 40 procent lägre än de var 1990 uppfylls.

Vissa utsläpp regleras fortfarande bara delvis eller inte alls:

- När det gäller den inlagring och de utsläpp som sker i landskapet, till exempel när träd växer och sedan huggs ned, eldas upp eller bryts ned (brukar kallas LULUCF-sektorn – Land-Use, Land-Use Change and Forestry) gäller (förenklat) att alla EU-länder måste upprätthålla en viss nettoinlagring av koldioxid. Konkret måste virkesförrådet i skogarna i alla länder fortsätta att öka, åtminstone till 2030.
- Utsläpp från internationell sjöfart är helt oreglerat. Från 2018 måste dock sjöfarten på hamnar inom EU rapportera sina utsläpp. Det finns däremot ännu inga krav om minskade utsläpp.

Den mjuka klimatpolitiken består av ett myller av detaljregleringar inom enskilda områden, till exempel om bränslesnåla fordon, ökad andel förnybara drivmedel och energieffektiva bostäder, energisnåla glödlampor och dammsugare med mera. Denna lagstiftning garanterar att bilarna blir mera bränslesnåla, att andelen förnybar energi ökar och att nya bostäder kräver mindre uppvärmningsenergi etc., men ger i sig inga garantier för att de totala utsläppen av klimatgaser verkligen minskar.

Att bilarnas utsläpp, räknat per kilometer, sjunker, leder ju till exempel inte till lägre utsläpp om körsträckorna samtidigt ökar. Och ökad andel förnybar energi leder inte heller automatiskt till minskad användning av fossil energi – om energianvändningen ökar kraftigt kan andelen förnybart stiga samtidigt som fossilbränsleanvändningen ökar, och i så fall minskar inte utsläppen ett dyft.

Den mjuka klimatpolitikens uppgift är således inte att garantera lägre utsläpp utan att underlätta den hårda klimatpolitiken: Ökad andel förnybar energi gör det lättare att stänga kolkraftverk. Tuffa energiregler på bilar, hus och apparater gör det lättare och billigare för medlemslän-

Diagram 3.2 ICE EUA Futures Dec '20 (CKZ20)



Priset på utsläppsrätter har 2008–2020 varierat mellan 3 och 30 euro per ton. Priset sätts dels vid de auktioner av nyttigivna utsläppsrätter som anordnas på medlemsstaternas uppdrag, dels vid den handel som sker mellan företag och på börsen.

Källa: barchart.com

derna att pressa ned sina utsläpp och billigare för anläggningarna inom utsläppshandeln att uppfylla kraven.

Till den mjuka klimatpolitiken kan man även räkna bland annat energiskattedirektivet (som definierar miniminivåer för ländernas beskattning av bensin, diesel, eldningsolja, el med mera).

4. EUs utsläppshandelssystem⁴

EUs UTSLÄPPSHANDEL OMFATTAR dels knappt 11 000 så kallade stationära anläggningar i EUs medlemsstater (plus motsvarande anläggningar i Efta-området, det vill säga Island, Liechtenstein och Norge), dels all flygverksamhet inom, till och från dessa länder.

De anläggningar som ingår i utsläppshandeln svarar för cirka 40 procent av EUs totala utsläpp. Andelen faller, det vill säga utsläppen minskar snabbare inom utsläppshandeln än utanför.

Handeln omfattar egentligen sex olika växthusgaser⁵ med lite olika stark påverkan på klimatet. För att kunna hantera gaserna inom samma system, räknas de olika gasernas klimateffekt om till ton koldioxidekvivalenter, ton CO_{2eq}. I praktiken domineras systemet fullständigt av koldioxid. 2017 utgjordes 99,6 procent av utsläppen från de anläggningar i Sverige som omfattas av systemet av koldioxid.

I Sverige kom 60 procent av utsläppen inom systemet 2017 från tung industri, främst stålverk, cementfabriker och raffinaderier, 40 procent från energianläggningar (som i många fall är en del av en industrianläggning).

I EU som helhet domineras systemet istället av energianläggningar. 3/4 av de stationära anläggningar som ingår är kraftverk, fjärrvärmeverk med mera. Dessa anläggningar svarade 2017 för nästan 2/3 av de totala utsläppen. Den återstående tredjedelen kommer från tung industri där tre branscher – raffinaderier, stålverk och cementtillverkning – svarar för mer än hälften av utsläppen.

Utöver dessa landbaserade utsläpp ingår även utsläpp från flygtrafik till, från och inom EU. Totalt berörs cirka 1 300 flygbolag. Bland annat till följd av internationella protester har systemet hittills dock endast tillämpats för flygtrafik inom EU (inklusive Island, Liechtenstein och Norge), medan flygningar till/från till exempel USA eller Kina har un-

⁴ Historik kring EUs utsläppshandel – se bilaga 1.

⁵ Utöver koldioxid (CO₂) även metan (CH₄), dikväveoxid (N₂O), fluorkolväten (HFC), perfluorkolväten (PFC), svavelhexafluorid (SF₆).

dantagits. Flygtrafiken *inom* EU svarade 2017 för 3,5 procent av samtliga utsläpp inom systemet. (se vidare "Flyget i utsläppshandeln", sidan 27).

5. Så här går det till

5.1 Kommissionen utfärdar varje år nya utsläppsrätter

Utsläppshandelssystemet bygger på utsläppsrätter. För varje ton koldioxid (egentligen ton koldioxidekvivalent, CO_{2eq}) som någon av de verksamheter som omfattas släpper ut, måste de till Kommissionen i efterhand överlämna en utsläppsrätt (EUA, European Emission Allowance). Annars väntar dryga straffavgifter (100 euro per ton).

Varje år utfärdar EU-kommissionen nya utsläppsrätter. Antalet sjunker successivt (se diagram 5.1).

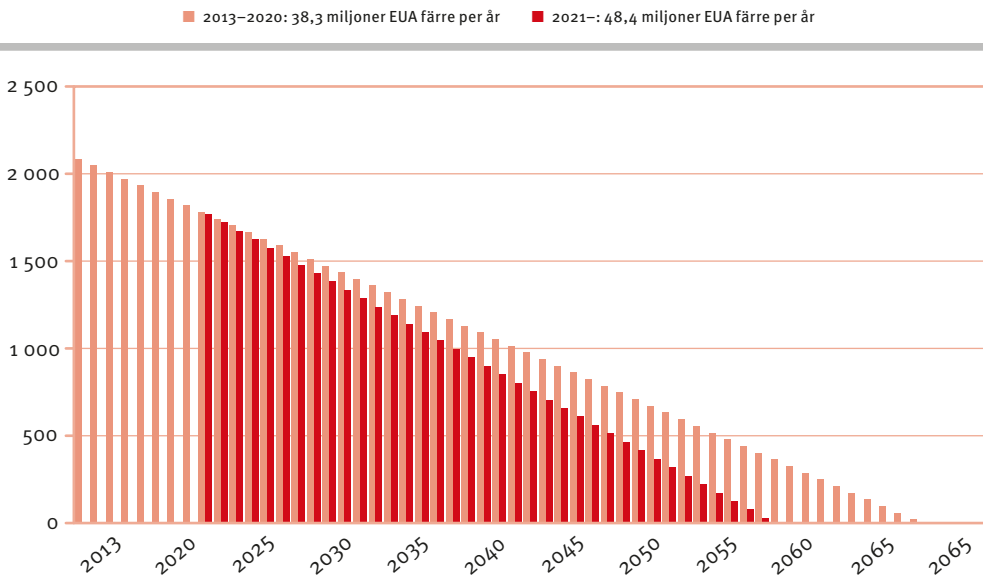
Basåret för systemet är 2013. Då utfärdades knappt 2,1 miljarder EUA. Under perioden 2013–2020 minskas utgivningen varje år med drygt 38 miljoner. Minskningen styrs av den "linjära reduktionsfaktorn" (LRF) som för denna period är 1,74 (minskningen på drygt 38 miljoner utgör 1,74 procent av den totala tilldelningen av utsläppsrätter 2008–2012 till de branscher som ingår). 2020 är utgivningen drygt 1,8 miljarder EUA.

I början av 2018 beslöt Europaparlamentet och EU-regeringarna att utgivningen av nya utsläppsrätter ska trappas ned snabbare. Från och med 2021 höjs LRF till 2,2. Därefter minskar utgivningen av nya utsläppsrätter med drygt 48 miljoner EUA per år.

Om nuvarande lagstiftning hade fortsatt att gälla även efter 2020 skulle utgivningen av nya utsläppsrätter ha upphört 2068. Med den nya skärpningen inträffar detta redan 2057, vilket innebär att mer än 9 miljarder utsläppsrätter tagits ut ur systemet.

Utsläppsrätter har tidsmässigt obegränsad giltighet. Oanvända utsläppsrätter kan därför utnyttjas för att täcka utsläpp även efter 2057. I princip innebär dock den nya, skärpta lagstiftningen att det om 40 år införs ett förbud mot koldioxidutsläpp från tung industri och energianläggningar inom EU (plus Island, Lichtenstein och Norge).

Diagram 5.1 Nyutgivning av utsläppsrätter (EUA), milj. ton per år



För varje år sjunker nyutgivningen av utsläppsrätter. Om de regler som beslöts i början av 2018 får fortsätta att gälla kommer den sista "regulerade" utsläppsrätten (EUA) att ges ut 2057. Därefter är koldioxidutsläpp från de verksamheter som omfattas i princip förbjudna.

5.2 Fördelningen av utsläppsrätter

Under perioden 2013–2020 utfärdas totalt 15,6 miljarder nya utsläppsrätter (EUA), det vill säga knappt 2 miljarder per år. Drygt hälften, cirka 58,9 procent, kommer att säljas på auktioner, i de flesta fall anordnade på uppdrag av medlemsstaterna.

Av den övriga utgivningen delas cirka 38 procent ut gratis till tung industri (delvis även till fjärrvärmeanläggningar) på basis av tidigare produktionsnivåer (ton/år), oavsett hur stora utsläppen har varit. Anläggningar med låga utsläpp per ton produkt får därför en större tilldelning än de behöver för att täcka sina utsläpp, medan anläggningar med höga utsläpp per ton produkt måste köpa in ytterligare utsläppsrätter för att täcka sina utsläpp. (De flesta svenska anläggningar, oavsett bransch, får

Tabell 5.1 Fördelning av utsläppsrätter 2013–2020

	Miljoner EUA	Andel, %
Auktionering på ländernas uppdrag	8 894	57,0
a) Fördelas i förhållande till ländernas utsläpp 2005 eller 2005–2007		88 % av 57 %
b) "Korrigeringspost" som fördelas till 21 av medlemsstaterna, däribland Sverige		10 % av 57 %
c) Fördelas till 9 tidigare öststater vars utsläpp sjönk kraftigt efter kommunismens fall		2 % av 57 %
Auktionering av Kommissionen för forskningsfinansiering	300	1,9
Gratis tilldelning till tung industri (i viss mån fjärrvärme), baserat på tidigare produktion	5 929	38,0
Gratis tilldelning – reserv för nya deltagare (industrier)	480	3,1
Sammanlagd nytugivning 2013–2020	15 603	100,0
Genomsnittlig nytugivning per år 2013–2020	1 950	

Av det totala antalet utsläppsrätter som ges ut 2013–2020 (15,6 miljarder) kommer cirka 38 procent att delas ut gratis till i första hand de industri- och fjärrvärmeläggningar som omfattas. Cirka 57 procent kommer att auktioneras ut av medlemsstaterna. Huvuddelen (88 %) av de 57 procent av det totala antalet utsläppsrätter som medlemsstaterna auktioneras ut, fördelas mellan medlemsstaterna efter deras utsläpp inom utsläppshandeln 2005, alternativt 2005–2007. 10 procent är en politiskt förhandlad "korrigeringspost" som ger bland annat Sverige en liten extratilldelning. 2 procent auktioneras av 9 "östländer" vars utsläpp sjönk kraftigt efter kommunismens fall.

fortfarande fler utsläppsrätter än vad som motsvarar deras utsläpp och har alltså hittills tjänat på systemet – se bilaga 3).

Av de återstående 5 procenten har drygt hälften lagts i en "reserv för nya deltagare" (NER, New Entrants Reserve), som har delats ut eller ska delas ut till anläggningar som nystartats eller som kraftigt har utökat sin produktion. Resten har auktioneras ut av Kommissionen för att finansiera forskning på klimatområdet.

Anläggningar som läggs ned eller avsevärt minskar sin produktion måste återlämna tilldelade utsläppsrätter.

För perioden 2021–2030 kommer totalt 15,5 miljarder EUA att utfärdas, det vill säga drygt 1,5 miljarder per år, 25 procent mindre än 2013–2020. Av detta kommer en fast andel på (minst) 43 procent att delas ut gratis till industri- och fjärrvärmeläggningar. Av denna andel ska dock en liten pott, 325 miljoner, auktioneras ut av Kommissionen för

Tabell 5.2 Fördelning av utsläppsrätter 2021–2030

	Miljoner EUA	Andel, %
Auktionering på ländernas uppdrag	8 837 ^a	55 (kan sänkas till 52)
<i>Fördelas i förhållande till ländernas utsläpp 2005/2005–2007</i>		90 % av 55 %
<i>Fördelas till de 16 fattigaste länderna</i>		10 % av 55 %
Auktionering av Kommissionen för Moderniseringsfonden	450	2
Gratis tilldelning till tung industri (i viss mån fjärrvärme), baserat på tidigare produktion ^c	6 667 ^b	43 (kan ökas till 46)
	15 504	100
Genomsnittlig nyttagivning per år	1 550	

a) Varav 75 miljoner EUA till Innovationsfonden.

b) Varav 325 miljoner EUA till Innovationsfonden.

c) Dessutom tillkommer minst 200 miljoner EUA för nya deltagare.

att delfinansiera den nya Innovationsfonden, som ska stötta forskning och teknikutveckling inom klimat- och energiområdet.

Resten, 57 procent, ska säljas på auktion. Huvuddelen av detta, 55 procent, ska säljas på medlemsstaternas uppdrag. Återstående 2 procent säljs på Kommissionens uppdrag för att finansiera den så kallade Moderniseringsfonden, vars pengar ska gå till förbättringar av energisystemen i 10 tidigare öststater. En mindre pott, 75 miljoner EUA, ska auktioneras för att finansiera Innovationsfonden (se ovan).

10 tidigare östländer har därutöver fram till 2030 möjlighet att (på vissa villkor) gratis överlämna en mindre del av sin auktionspott till energianläggningar i det egna landet istället för att sälja dessa utsläppsrätter på auktion. Ett villkor är att anläggningarna investerar i effektivisering och minskade utsläpp.

Om den tänkta gratisandelen på 43 procent inte räcker för att alla

stationära anläggningar ska få tilldelning enligt de så kallade riktmärkena (se nedan), finns i direktivet ett kryphål som innebär att den andel som delas ut gratis kan ökas till 46 procent genom att minska den andel som auktioneras ut på medlemsstaternas uppdrag från 55 till 52 procent. Definitiva beslut om gratistilldelning till varje anläggning tas av Kommissionen i början av 2021.

För nya verksamheter som startar eller kraftigt bygger ut 2021–2030 kommer det att finnas en särskild pott på minst 200 miljoner EUA för gratistilldelning.

5.3 Auktioneringen

Den del av utsläppsrätterna som auktioneras ut på medlemsstaternas uppdrag, fördelas mellan staterna i första hand i förhållande till deras andel av utsläppen 2005 eller 2005–2007 (högsta nivå räknas) i de anläggningar som i dag omfattas av systemet. Länderna är skyldiga att sälja hela sin tilldelning på öppna auktioner och har till exempel inte rätt att annullera en del av sin auktionspott för att på så sätt skärpa EUs klimatpolitik.

Regeringarna i Tyskland, Polen och Storbritannien anordnar egna auktioner, övriga 25 medlemsstater har gått samman och genomför gemensamma auktioner vid EEX-börsen med säte i Leipzig. Auktionsintäkterna fördelas i proportion till varje lands andel av de utsläppsrätter som auktioneras ut, och går till statskassan i respektive medlemsstat. 2017 gav auktioneringen av utsläppsrätter en intäkt till svenska staten på en halv miljard kronor.

5.4 Gratistilldelningen

Utgångspunkten för handelsdirektivet är att alla utsläppsrätter ska föras ut på marknaden genom auktionering. Om denna princip skulle tillämpas fullt ut är dock risken stor att kostnaderna inom vissa industribranscher skulle stiga så kraftigt att företag inom EU inte längre kan konkurrera internationellt. Tillverkningen skulle då flyttas till andra delar av världen. Förloppet brukar kallas "koldioxidläckage" och innebär att utsläppen visserligen minskar inom EU, men att lika stora eller rentav större utsläpp istället sker någon annanstans i världen. Globalt sker ingen förbättring.

Tabell 5.3 Riktmärken för gratistilldelning 2013–2020

Produkt/bransch	Riktmärke (utsläppsrätter/ton produkt)	Produkt/bransch	Riktmärke (utsläppsrätter/ton produkt)
Koks	0,286	Torkat sekundärt gips	0,017
Sintrad järnmalm	0,171	Kortfibrig sulfatmassa	0,120
Råjärn	1,328	Långfibrig sulfatmassa	0,060
Prebake-anoder	0,324	Sulfit-, termomekanisk och mekanisk massa	0,020
Aluminium	1,514	Returpappersmassa	0,039
Grå cementklinker	0,766	Tidningspapper	0,298
Vit cementklinker	0,987	Obestruket finpapper	0,318
Kalk	0,954	Bestruket finpapper	0,318
Dolime	1,072	Mjukpapper	0,334
Sintrad dolime	1,449	Testliner och fluting	0,248
Flytglas	0,453	Obestruken kartong	0,237
Flaskor och burkar av ofärgat glas	0,382	Bestruken kartong	0,273
Flaskor och burkar av färgat glas	0,306	Salpetersyra	0,302
Produkter av glasfiber	0,406	Adipinsyra	2,790
Fasadtegel	0,139	Vinylkloridmonomer (VCM)	0,204
Marktegel	0,192	Fenol/acetone	0,266
Takpannor	0,144	Suspensions-PVC (S-PVC)	0,085
Spraytorkat pulver	0,076	Emulsions-PVC (E-PVC)	0,238
Gips	0,048	Natriumkarbonat (soda)	0,843

För att motverka koldioxidläckage delas utsläppsrätter ut gratis till all tung industri inom EU (plus vissa fjärrvärmeanläggningar). Gratistilldelningen baseras på:

1. Den ”historiska aktivitetsnivån” hos varje anläggning. Med det menas den årliga genomsnittsproduktionen (ton per år, för fjärrvärme levererad värmemängd per år) antingen 2005–2008 eller 2009–2010 – högsta värdet gäller.
2. Branschspecifika riktmärken. Definieras som det genomsnittliga utsläppet (ton koldioxid per ton produkt) från den klimatomåttligt bästa tiondelen av anläggningarna inom den aktuella branschen (se tabell).⁶

⁶ I några specialfall baseras riktmärket i stället på till exempel bränsleförbrukning eller koldioxidutsläpp per år.

Åren 2013–2020 skedde tilldelningen genom att multiplicera den ”historiska verksamhetsnivån” (ton produkt/år) för en anläggning med det aktuella branschriktmärket (ton CO₂/ton produkt – se tabell 5.3). På så sätt fick man ett preliminärt värde, ett underlag, för gratistilldelningen till varje anläggning, lika för varje år 2013–2020.

När alla anläggningar inom systemet hade redovisat sina anspråk, visade det sig dock att summan av alla preliminära tilldelningar översteg det totala antal utsläppsrätter som enligt direktivet kunde delas ut gratis. Den totala gratisutdelningen måste dessutom minskas i takt med att utfärdandet av nya utsläppsrätter, år från år, faller.

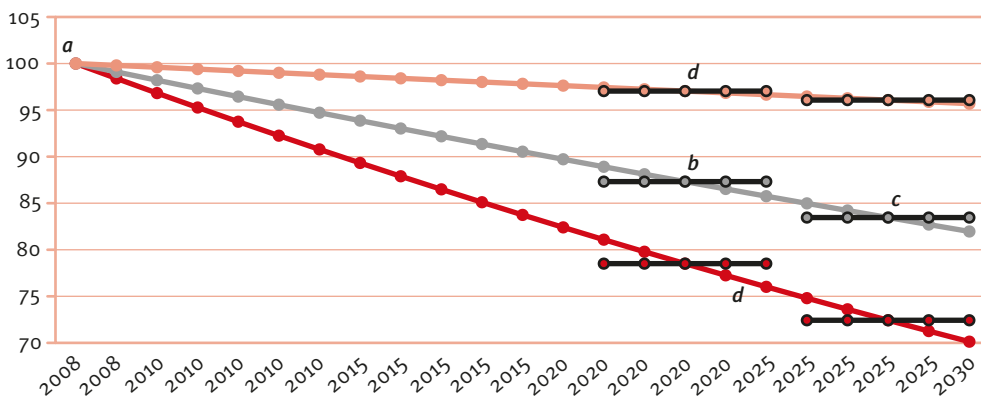
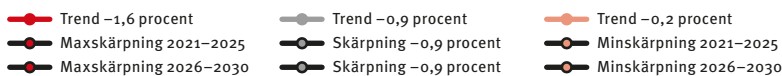
Situationen hade förutsetts i direktivet. Med hjälp av den lagstadgade ”sektorsövergripande korrigeringsfaktorn” justerades gratistilldelningen nedåt för alla anläggningar på ett enhetligt sätt jämfört med den preliminära tilldelningen. Justeringen innebar att tilldelningen drogs ned relativt sett lika mycket för alla anläggningar i förhållande till det preliminära värdet. För 2013 justerades tilldelningen ned till 94,3 procent av det preliminära värdet, för 2020 82,4 procent. Kommissionens beslut överklagades dock och därför minskades 2017 tilldelningen ytterligare. För 2020 blev gratistilldelningen slutligen 78 procent av den preliminära. (detaljer – se bilaga 2)

Åren 2021–2030 kommer fördelningen att ske på i princip samma sätt som för perioden 2013–2020. Gratistilldelningen kommer dock att bli lägre dels därför att den totala nyutgivningen av utsläppsrätter minskar, dels därför att riktvärdena kommer att sänkas och uppdateras enligt figur nedan.

Riktvärden kommer fortsatt att sättas utifrån snittutsläppet (ton CO₂/ton produkt) från den tiondel av anläggningarna inom en bransch som har de lägsta utsläppen, men detta värde kommer att justeras vart femte år. För perioden 2021–2025 kommer riktmärket att sättas på den nivå man hamnar 2023 om man förlänger den utveckling som skett mellan 2008 och 2016/2017. För perioden 2026–2030 blir riktvärdet den nivå man hamnar på om man förlänger den utveckling som skett mellan 2008 och 2021/2022 (se diagram 5.2). Oavsett den verkliga utvecklingen inom den aktuella branschen kommer riktmärket att skärpas med minst 0,2 och högst 1,6 procent av nivån 2008.

Om det visar sig att den sammanlagda gratistilldelningen blir större

Diagram 5.2 Riktmärkena 2021–2030



Så sätts riktmärkena 2021–2030:

- a) Utgångspunkten är det genomsnittliga utsläppet 2008 för de 10 procent av anläggningarna inom en bransch som har lägst utsläpp (ton CO₂ per ton produkt).
- b) Riktmärket för perioden 2021–2025 är det värde man får om man förlänger utvecklingstrenden 2008–2016/2017 för dessa anläggningar fram till 2023.
- c) För att få riktmärket 2026–2030 gör man samma manöver men förlänger utvecklingstrenden 2008–2021/2022 fram till 2028.
- d) Alla riktmärken sänks minst 0,2 procent per år (ljusröda linjen) och högst 1,6 procent per år (röda linjen). Grå linje beskriver riktmarke för en bransch där klimateffektiviteten (ton CO₂ per ton produkt) förbättras med 0,9 procent per år.

än den andel av den totala utgivningen på 43 procent som är den gräns som anges i direktivet, kan Kommissionen besluta att öka andelen med ytterligare upp till 3 procentenheter till 46 procent. Räcker inte detta, tillämpas den sektorsövergripande korrigeringsfaktorn på samma sätt som 2013–2020.

Både svenska industrianläggningar och våra fjärrvärmeanläggningar har lägre utsläpp än motsvarande anläggningar inom resten av EU. De flesta svenska anläggningar har därför hittills fått fler utsläppsrätter gratis än de behövt för att täcka sina utsläpp. Övertilldelningen har de kunnat sälja. Hittills har utsläppshandeln därför för de flesta svenska deltagare fungerat som en intäktskälla. Till de stora vinnarna hör fjärrvärmerna och skogsindustrin, till förlorarna cementindustrin. (se bilaga 3)

6. Marknadsstabilitetsreserven och den stora annulleringen 2023/2024

NÄR DEN EKONOMISKA KRISEN slog till 2008/09, sjönk industriproduktionen inom EU. Det ledde till lägre utsläpp och lägre efterfrågan på utsläppsrätter. Priset föll.

Till priset bidrog ett stort inflöde av så kallade internationella klimatkrediter, som genererats från vindkrafts- och energihushållningsprojekt med mera, främst i länder som Kina, Indien och Brasilien. Marknaden badade i utsläppsrätter som ingen efterfrågade.

Att utsläppsrätterna var så billiga försämrade lönsamheten för satsningar på förnybar energi och energieffektiviseringar. Dessutom minskade staternas inkomster från auktioneringen.

I ett försök att pressa upp priset beslöts därför i början av 2014 att skjuta upp auktioneringen av totalt 900 miljoner utsläppsrätter från 2014–2016 till 2019–2020. Manövern kallades ”back-loading”.

Effekten på priset på utsläppsrätter var dock marginell. I slutet av 2017 fanns drygt 1,6 miljarder outnyttjade utsläppsrätter ute hos företag och spekulanter. Priset hade fastnat på låga nivåer, 4–6 euro per ton.

I ett ytterligare försök att strypa utbudet av utsläppsrätter och trycka upp priset, beslöt regeringarna och Europaparlamentet 2015 att införa en Marknadsstabilitetsreserv, MSR.

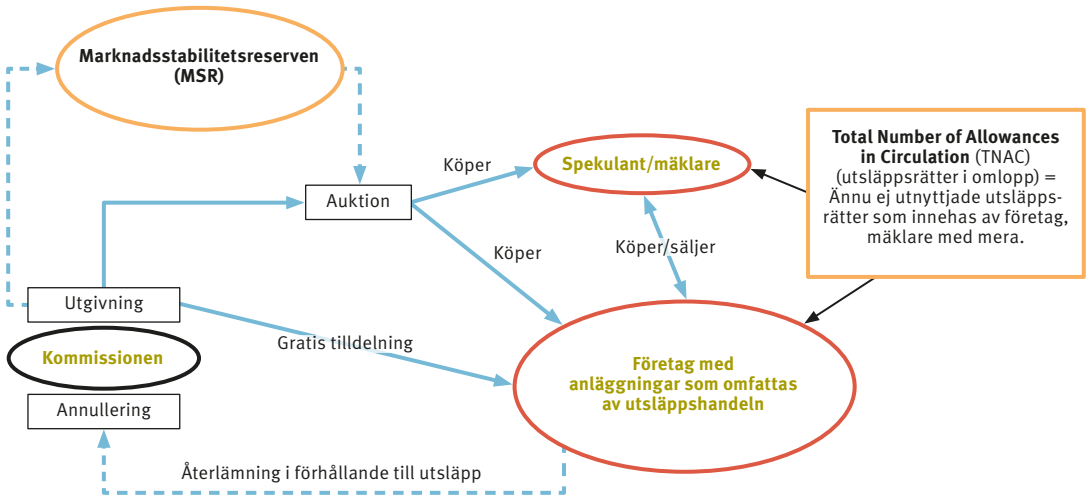
Reserven började fungera 1 januari 2019. Systemet styrs av hur många outnyttjade utsläppsrätter som finns ute på marknaden, hos företag och spekulanter. Dessa kallas ”utsläppsrätter i omlopp” (Total Number of Allowances In Circulation, TNAC).

Systemet fungerar på följande sätt:

- Så länge TNAC överstiger 833 miljoner⁷ utsläppsrätter (EUA) ska antalet nyttgivna EUA som säljs på auktion varje år minskas med ett antal motsvarande 12 procent av TNAC, dock lägst 100 miljoner. I stället för att auktioneras ut ska dessa utsläppsrätter placeras i MSR.

⁷ 100 miljoner/12 procent = 833,33 miljoner

Figur 6.1 Marknadsstabilitetsreserven (MSR)



Gratistilldelningen av utsläppsrätter till industrianläggningar, fjärrvärme eller flyg påverkas inte alls, utan minskar år från år i enlighet med handelsdirektivets grundregler.

- När flödet av nya utsläppsrätter från auktioneringen på så sätt minskar, räknar man med att antalet outnyttjade utsläppsrätter i omlopp, TNAC, ska falla.
- När TNAC har sjunkit till färre än 833 miljoner EUA, avbryts tillförseln av nyutgivna utsläppsrätter till MSR och auktioneringen sker enligt den ursprungliga kurva som bestäms av handelsdirektivet.
- När TNAC har sjunkit under 400 miljoner hämtas varje år 100 miljoner utsläppsrätter från MSR och auktioneras utöver det antal som bestäms av handelsdirektivet ända tills reserven har tömts.

I samband med att direktivet om utsläppshandel 2017/18 reviderades, skedde i slutfasen ett par radikala förändringar av reglerna för MSR:

- Fram till och med 2023 kommer antalet utsläppsrätter som årligen flyttas från auktionering till MSR om TNAC är större än 833 miljoner, att fördubblas från 12 till 24 procent av TNAC. Minimiantalet som flyttas över ökas under samma tid från 100 till 200 miljoner.⁸
- Från och med 2023 kommer det antal utsläppsrätter i reserven som, vid årsskiftet, överstiger det antal utsläppsrätter som auktionerats under året att annulleras.

Den första punkten innebär att MSR kommer att fyllas på i snabbare takt än man tidigare räknat med, vilket betyder att utflödet av nya utsläppsrätter från auktionering fram till och med 2023 stryps.

Den andra punkten är den stora nyheten och innebär att en stor del av de utsläppsrätter som fram till 2023 utfärdats men som lagts i MSR kommer att annulleras. Hur många EUA det kommer att handla om beror på hur utsläppen utvecklas fram till 2023. Stiger utsläppen kommer färre utsläppsrätter att annulleras, sjunker de kommer fler att annulleras.

En vanlig gissning är att MSR vid årsskiftet 2023/24 kommer att tömmas på kring 2 miljarder utsläppsrätter, vilket i så fall kraftigt kommer att strama upp hela systemet.

Efter årsskiftet 2023/24 kommer MSR och hela den mekanism som omgärdar reserven att finnas kvar (fast den minimala årliga överföringen av utsläppsrätter till reserven sänks till 12 procent av TNAC, dock minst 100 miljoner). Förhoppningen är att marknaden då ska vara i hyfsad balans, det vill säga att utsläppsrätter förbrukas i ungefär samma takt som de ges ut. Inträffar detta, kommer reserven efter 2023 att få ganska liten betydelse för utsläppshandeln. Faller utsläppen snabbare än nytugivningen av utsläppsrätter, kommer ytterligare, mindre annulleringar att ske.

Vid utgången av 2019 hade sammanlagt 1,3 miljarder EUA, som egentligen skulle ha auktionerats, istället placerats i MSR. Vid utgången av 2020 beräknas antalet ha ökat till 1,7 miljarder. Att överföringen sker i så stor skala återspeglar att utsläppen inom systemet under de senaste åren har fallit snabbt.

⁸ 200 miljoner/24 procent = 833,33 miljoner

7. Stöd till industrier på grund av elprishöjningar orsakade av utsläppshandeln

EN TROLIG KONSEKVENNS av utsläppshandeln är att elpriserna stiger. För företag med höga elkostnader kan stora prishöjningar på el få samma konsekvenser som själva utsläppshandeln kan få för företag med höga koldioxidutsläpp, det vill säga de kan leda till att tillverkning flyttar ut från Europa – ”indirekt koldioxidläckage”.

För att motverka denna effekt har medlemsstaterna möjlighet att ekonomiskt stötta företag som bedöms vara särskilt känsliga för högre elpris (artikel 10a.6 i direktivet – se bilaga 4). Vilka sektorer och delsektorer medlemsstaterna får stödja från och med 2021 framgår av ett beslut av Kommissionen i september 2020.⁹

⁹ Riktlinjer för vissa statliga stödåtgärder inom ramen för systemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser efter 2021. Kommissionens meddelande C(2020) 6400 final.

	NACE-kod ¹⁰	Beskrivning
1.	14.11	Tillverkning av läderkläder
2.	24.42	Aluminiumtillverkning
3.	20.13	Tillverkning av andra oorganiska baskemikalier
4.	24.43	Framställning av bly, zink och tenn
5.	17.11	Massatillverkning
6.	17.12	Pappers- och papptillverkning
7.	24.10	Framställning av järn och stål samt ferrolegeringar, inklusive sömlösa rör
8.	19.20	Tillverkning av produkter av raffinerad petroleum
9.	24.44	Framställning av koppar
10.	24.45	Tillverkning av andra metaller
11.		Följande delsektorer inom sektorn basplastframställning (20.16):
	20.16.40.15	Polyeten i obearbetad form
12.		Alla produktkategorier i sektorn gjutning av järn (24.51)
13.		Följande delsektorer inom sektorn tillverkning av glasfiber (23.14):
	23.14.12.10	Glasfibermattor
	23.14.12.30	Tunna dukar av glasfiber
14.		Följande delsektorer inom sektorn industrigasframställning (20.11)
	20.11.11.50	Väte
	20.11.12.90	Oorganiska syreföreningar av icke metaller

Under perioden 2013–2020 beräknas 11 medlemsstater samt dessutom Norge utnyttja möjligheten att kompensera. Under 2017 betalade dessa ut totalt knappt 700 miljoner euro. Den norska compensationen uppgick till 671 miljoner NOK.¹¹

¹⁰ NACE är det standardiserade system för indelning av olika branscher som används inom EU.

(NACE=Nomenclature statistique des Activités économiques dans la Communauté Européenne)

¹¹ Report on the functioning of the European carbon market 2018.

8. Flyget i utsläppshandeln

FLYGET INGÅR I UTSLÄPPSHANDELN på speciella villkor. Liksom industri- och energianläggningar är flygbolagen skyldiga att i efterhand lämna in utsläppsrätter för att täcka sina utsläpp. Bolagen kan lämna in "reguljära" utsläppsrätter (EUA), men har också möjlighet att utnyttja de speciella luftfartsutsläppsrätter (EUAA, European Aviation Emission Allowance) som enbart får användas för utsläpp från luftfarten.

Egentligen skulle allt flyg till eller från flygplatser inom EU ha omfattats av utsläppshandel, men efter hård kritik från bland annat USA, Kina och Brasilien, omfattas under perioden 2013–2023 endast flygningar mellan flygplatser inom EU, det vill säga flyg till/från till exempel Kina och USA är undantaget.

Under perioden 2013–2020 utfärdas varje år drygt 39 miljoner EUAA. 82 procent av dessa delas ut gratis till flygbolagen, baserat på deras utsläpp 2004–2006. 15 procent säljs på auktion av medlemsstaterna. Restande 3 procent finns i reserv för att tilldelas nya flygbolag eller bolag som expanderar kraftigt.

Utgivningen av EUAA räcker inte till för att täcka flygets utsläpp inom EU. 2017 var utsläppen över 64 miljoner ton. Flygbolagen måste därför köpa in "reguljära" utsläppsrätter för att täcka skillnaden.

De ändringar av handelsdirektivet som beslöts i början av 2018 innebär att även utgivningen av EUAA från och med 2021 kommer att trappas ned enligt samma linjära reduktionsfaktor, 2,2, som gäller för "reguljära" utsläppsrätter. Såvida inte regelverket ändras kommer därför den sista EUAA att ges ut 2063. Därefter är koldioxidutsläpp från fossila bränslen förbjudna även för luftfarten.

Parallellt med denna process håller det dock på att, inom ramen för FNs luftfartsorgan ICAO, etableras ett globalt system för att begränsa koldioxidutsläppen från internationellt flyg – CORSIA (Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation). Systemet ska starta 2021 och i första skedet fungera till 2035. Mycket är dock fortfarande oklart kring CORSIA. EU-länderna har signalerat att man vill

kliva in i CORSIA men samtidigt behålla flyget i EUs utsläppshandel.
Det är inte säkert att detta lyckas.

Bilaga 1.

EU:s utsläppshandel – en historik

Årtal	Händelse
2003	Beslut tas inom EU om den första versionen av direktivet om utsläppshandel. I lagstiftningen regleras dels försöksperioden 2005–2007, dels den första reguljära handelsperioden 2008–2012. Med smärre tillägg (i första hand flyget men också vissa andra verksamheter) omfattar systemet redan från början samma verksamheter som i dag.
2005–2007, första handelsperioden	Under den första handelsperioden är det medlemsstaterna själva som beslutar om tilldelning av utsläppsrätter (EUA). Alla utsläppsrätter delas ut gratis. Tidigt i perioden visar det sig dock att länderna har delat ut fler utsläppsrätter än vad som motsvarar utsläppen, vilket leder till att priset på utsläppsrätter faller till mycket låga nivåer. Denna effekt förstärks av att de utfärdade utsläppsrätterna inte går att använda efter utgången av 2007 och därför blir värdelösa efter detta årtal.
2008	Beslut tas om att från och med 2013 rejält strama upp systemet och samtidigt lägga till ytterligare aktiviteter, bland annat från 2012 flyg till, från och inom EU.
2008–2012, andra handelsperioden	Under den andra handelsperioden delas mer än 95 procent av utsläppsrätterna ut på samma sätt som under den första perioden, det vill säga gratis och av medlemsstaterna. Resten säljs på offentliga auktioner. Utsläppsrätterna får i praktiken obegränsad giltighet, det vill säga EUA som getts ut under en handelsperiod kan sparas och utnyttjas senare. Inom vissa gränser tillåts aktörerna fylla på med ”internationella klimatkrediter”, utsläppsrätter som genererats genom klimatinvesteringar i främst fattigare länder som Kina, Indien och Brasilien. Reglerna kring krediterna är inte vattentäta, vilket orsakar ett mycket stort inflöde av ”bluff-utsläppsrätter” som leder till överskott och pressar ned priset på utsläppsrätter. Denna effekt förstärks av den ekonomiska nedgången 2008–09, som leder till sänkt industri- och elproduktion. Från en toppnivå på 30 euro per ton 2008 är priset på utsläppsrätter vid slutet av perioden nere på 3–4 euro per ton.
2012	Utsläppshandeln börjar även omfatta flyg.
2013–2020, tredje handelsperioden	Med den tredje handelsperioden stramas regelverket upp rejält. Fördelningen av utsläppsrätter överförs från medlemsstaterna till Kommissionen. Minskningen av utsläppen garanteras genom att nyutgivningen år från år sjunker. Gratistilldelningen till industrin fortsätter, medan (nästan) alla elproduktionsanläggningar hädanefter måste skaffa sig utsläppsrätter vid de auktioner som ordnas eller genom att köpa från mäklare eller industriföretag. Möjligheten att utnyttja ”internationella klimatkrediter” begränsas kraftigt. Sedan priset på utsläppsrätter fastnat på låga nivåer, beslutas att auktioneringen av 900 miljoner utsläppsrätter ska skjutas upp från 2014–2016 till 2019–2020 (kallas ”backloading”). I ett ytterligare försök att höja priset på utsläppsrätter beslutas 2015 att från 2019 inrätta den så kallade Marknadsstabilitetsreserven (MSR). I beslutet ingår att inte genomföra den uppskjutna auktioneringen av de 900 utsläppsrätterna från ”back-loading” utan istället placeras de i MSR för auktionering vid ett senare tillfälle. Det bestäms också att så länge överskotten består även placera en andel av de utsläppsrätter som egentligen ska auktioneras i MSR för senare auktionering.
2018	Beslut tas om att från 2021 minska nyutgivningen av utsläppsrätter snabbare än tidigare. Systemet stängs från 2021 för ”internationella klimatkrediter”. För att ytterligare minska möjligheterna till utsläpp och driva upp priset på utsläppsrätter ökas överföringen till MSR av utsläppsrätter som egentligen skulle ha auktionerats. I beslutet ingår att 2023 annullera en stor del av de utsläppsrätter som ligger i MSR. Efter att detta beslut i början av 2018 fattats stiger priset på utsläppsrätter under januari till september 2018 från 7 till 25 euro per ton.

Bilaga 2.

Så fungerade den sektorsövergripande korrigeringsfaktorn 2013–2020

EFTERSOM SUMMAN AV den preliminära gratistilldelningen av utsläppsrätter 2013–2020 till alla anläggningar blev större än det totala antalet utsläppsrätter som gick att dela ut gratis, måste tilldelningen begränsas. I ett beslut 2013 bestämde därför Kommissionen att minska tilldelningen till alla deltagande anläggningar relativt sett lika mycket. Det skedde genom att multiplicera den preliminära gratistilldelningen med den så kallade sektorsövergripande korrigeringsfaktorn (vänstra kolumnen nedan). Eftersom utgivningen av utsläppsrätter sjunker år från år blir faktorn (och därmed gratistilldelningen) allt lägre.

Kommissionens beslut 2013 överklagades dock och ett nytt beslut togs 2017 (högra kolumnen nedan).

År	Sektorsövergripande korrigeringsfaktor, beslut 2013	Sektorsövergripande korrigeringsfaktor, beslut 2017
2013	94,3 %	89,2 %
2014	92,6 %	87,7 %
2015	91,0 %	86,1 %
2016	89,3 %	84,5 %
2017	87,6 %	82,9 %
2018	85,9 %	81,3 %
2019	84,2 %	79,6 %
2020	82,4 %	78,0 %

Ett exempel

Ett koksverk producerade 2005–2008 i genomsnitt 1 miljon ton koks per år. Riktvärdet för kokstillverkning är 0,286 utsläppsrätter per ton produkt (se tabell på sidan 8).

Den preliminära gratistilldelningen blev därmed $1\ 000\ 000 \times 0,286 = 286\ 000$ utsläppsrätter per år, för hela perioden $2013\text{--}2020$ $8 \times 286\ 000 = 2\ 288\ 000$ utsläppsrätter.

Efter att hänsyn tagits till den sektorsövergripande korrigeringsfak-

torn sänktes, först genom beslutet 2013, sedan med beslutet 2017, tilldelningen 2013–2020 till 1 914 198 utsläppsrätter.

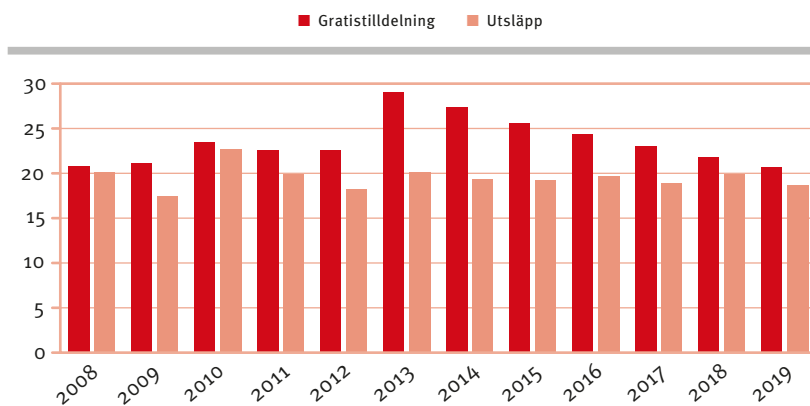
År	Preliminär tilldelning, utsläppsrätter per år	Sektorsövergripande korrigeringsfaktor, beslut 2013, %	Slutlig tilldelning, beslut 2013, utsläppsrätter per år	Sektorsövergripande korrigeringsfaktor, beslut 2017, %	Slutlig tilldelning, utsläppsrätter per år
2013	286 000	94,3	269 698	89,2	255 112
2014	286 000	92,6	264 836	87,7	250 822
2015	286 000	91,0	260 260	86,1	246 246
2016	286 000	89,3	255 398	84,5	241 670
2017	286 000	87,6	250 536	82,9	237 094
2018	286 000	85,9	245 674	81,3	232 518
2019	286 000	84,2	240 812	79,6	227 656
2020	286 000	82,4	235 664	78,0	223 080
2013–2020	2 288 000		2 022 878		1 914 198

Bilaga 3.

Utsläppshandelns effekter på industrin i Sverige och EU

Diagram B3.1 Gratistilldelning av utsläppsrätter samt utsläpp, Sverige

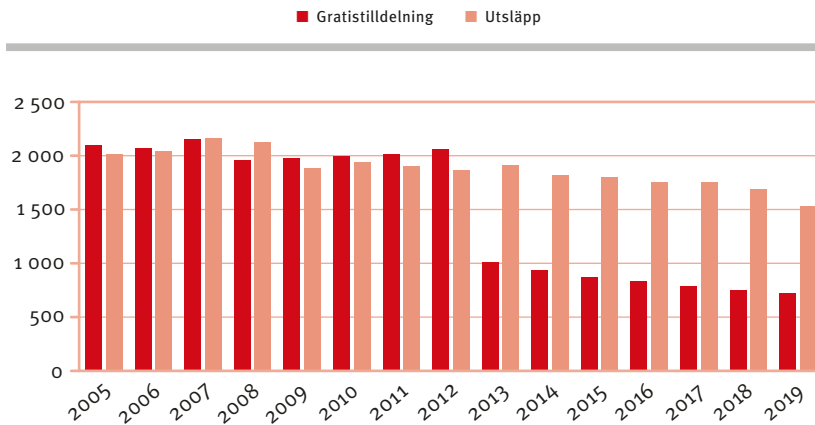
Miljoner ton CO_{2eq}



Hittills har gratistilldelningen till svenska anläggningar (industri + energianläggningar) varit större än deras utsläpp, det vill säga totalt sett har Sverige vunnit på utsläppshandel.

Diagram B3.2 Gratistilldelning av utsläppsrätter samt utsläpp, hela ETS

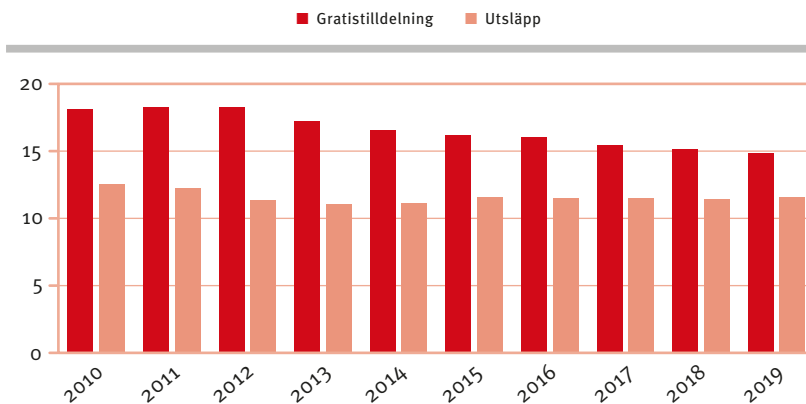
Miljoner ton CO_{2eq}



Inom EU som helhet har gratistilldelningen, särskilt efter 2013, tvärtom varit mycket mindre än utsläppen. Gapet beror framför allt på att elproduktion sedan 2013 inte berättigar till gratistilldelning. Kolkraftverk med mera har därför tvingats köpa utsläppsrätter vid auktioner, av industriföretag med överskott, eller på börsen.

Diagram B3.3 Gratistilldelning och utsläpp. Industrianläggningar, Sverige

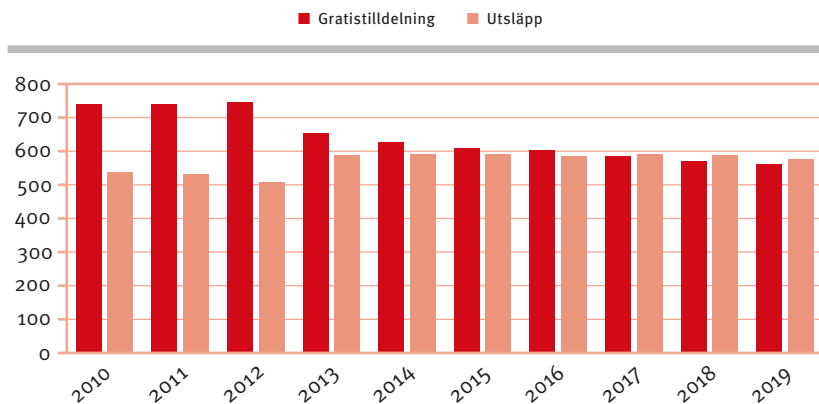
Miljoner ton CO_{2eq}



Svenska industrianläggningar har som helhet hittills vunnit på utsläppshandeln. Gratistilldelningen har varit större än deras utsläpp. "Övertilldelningen" har de kunnat spara för framtida behov eller sålt vidare.

Diagram B3.4 Gratistilldelning och utsläpp. Industrianläggningar, hela ETS

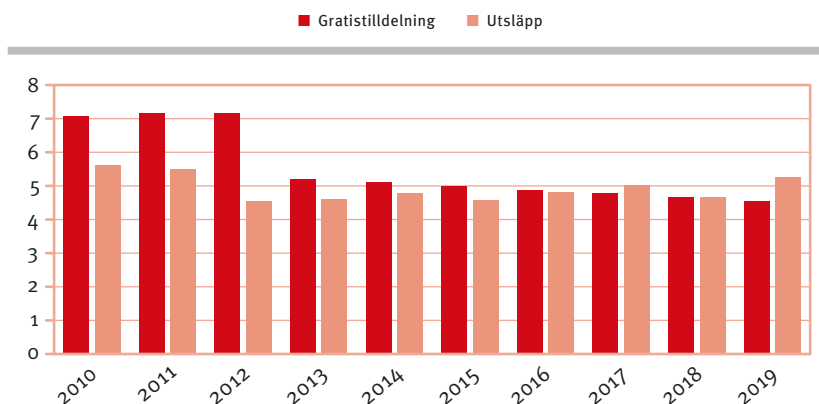
Miljoner ton CO_{2eq}



I EU som helhet var gratistilldelningen till industrin till och med 2012 större än utsläppen. Därefter har gratistilldelningen ungefär motsvarat utsläppen.

Diagram B3.5 Gratistilldelning och utsläpp, ståltillverkning, Sverige

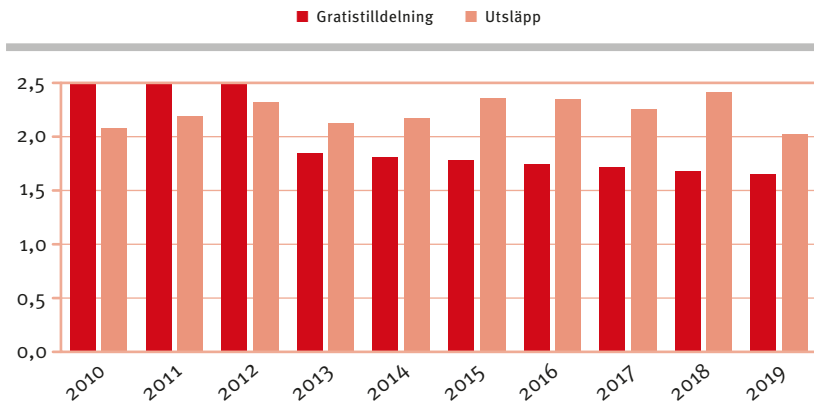
Miljoner ton CO_{2eq}



Gratistilldelningen till svensk tackjärns- eller ståltillverkning har de flesta år varit större än utsläppen. Utsläppshandeln har oftast inneburit en extra inkomst.

Diagram B3.6 Gratistilldelning och utsläpp, cementtillverkning, Sverige

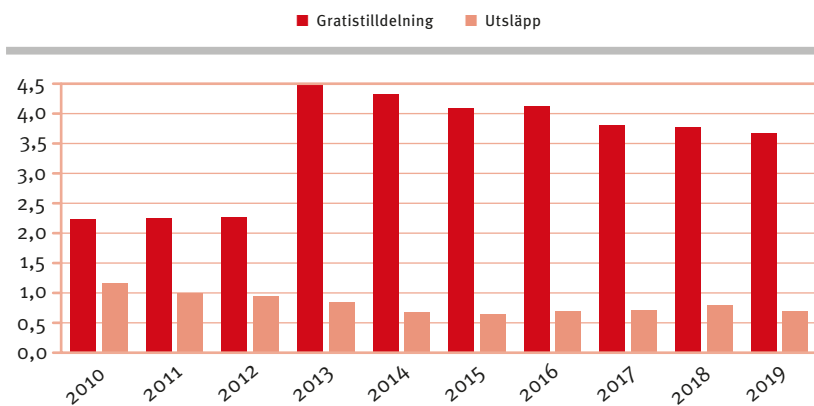
Miljoner ton CO_{2eq}



För svensk cementtillverkning är gratistilldelningen sedan 2013 mindre än utsläppen. Skillnaden måste företagen täcka genom att köpa in utsläppsrätter. För cementindustrin innebär utsläppshandeln en extra kostnad.

Diagram B3.7 Gratistilldelning och utsläpp, massa- och papperstillverkning, Sverige

Miljoner ton CO_{2eq} per år



För svensk skogsindustri har gratistilldelningen varje år varit större eller mycket större än utsläppen. Utsläppshandeln har hittills inneburit stora extrainkomster.

Bilaga 4.

Regler för ländernas möjlighet att kompensera industrier för effekter av de prishöjningar på el som utsläppshandeln kan orsaka

– utdrag ur direktivet om utsläppshandel

Artikel 10a.6 i den form som gällde 25/6 2009–8/4 2018

6. Medlemsstaterna får även införa ekonomiska åtgärder till förmån för sektorer eller delsektorer som konstaterats löpa avsevärd risk för koldioxidläckage till följd av att kostnaderna för växthusgasutsläppen förs vidare till elpriset, i syfte att kompensera dem för dessa kostnader, om dessa ekonomiska åtgärder överensstämmer med gällande och kommande bestämmelser för statligt stöd på området.

Dessa åtgärder ska baseras på förhandsriktmärken för indirekta koldioxidutsläpp per produktionsenhet. Förhandsriktmärkena ska i en viss sektor eller delsektor beräknas som produkten av elkonsumtionen per produktionsenhet, motsvarande den mest effektiva tillgängliga tekniken, och koldioxidutsläppen från den relevanta europeiska elproduktionsmixen.

Artikel 10a.6 i den form som gäller sedan 8/4 2018

6. Medlemsstaterna bör införa ekonomiska åtgärder i enlighet med andra och fjärde styckena till förmån för sektorer eller delsektorer som är utsatta för en verklig risk för koldioxidläckage till följd av avsevärda indirekta kostnader som faktiskt uppstår från kostnader för utsläpp av växthusgaser som förs vidare till elpriserna, förutsatt att sådana ekonomiska åtgärder är förenliga med regler för statligt stöd och i synnerhet inte leder till otillbörlig snedvridning av konkurrensen på den inre marknaden. Om de tillgängliga medlen för sådana ekonomiska åtgärder överstiger 25 procent av intäkterna från auktioneringen av utsläppsrätter, ska den berörda medlemsstaten ange skälen till att detta belopp överskrids.

Medlemsstaterna ska också sträva efter att använda högst 25 procent av inkomsterna från auktionering av utsläppsrätter för de ekonomiska åtgärder som avses i första stycket. Inom tre månader från utgången av varje år ska medlemsstater som har infört sådana ekonomiska åtgärder på lätt tillgängligt sätt offentliggöra den totala kompensationens storlek uppdelad på de sektorer och delsektorer som fått stöd. Om en medlemsstat använder mer än 25 procent av inkomsterna från auktionering av utsläppsrätter för sådana ändamål, ska den från och med 2018 för varje år detta sker offentliggöra en rapport med skälen för överskridandet. Rapporten ska innehålla relevant information om elektricitetspriserna för större industriella förbrukare som drar nytta av sådana ekonomiska åtgärder, utan att kraven på skydd av konfidentiell information åsidosätts. Rapporten ska även innehålla information om huruvida man vederbörligen har beaktat andra åtgärder för att på ett hållbart sätt sänka de indirekta koldioxidkostnaderna på medellång till lång sikt.

Kommissionen ska i rapporten enligt artikel 10.5 bland annat inkludera en utvärdering av effekterna av sådana ekonomiska åtgärder på den inre marknaden och vid behov rekommendera eventuella åtgärder som kan krävas till följd av den utvärderingen.

Dessa åtgärder ska säkerställa ett tillräckligt skydd mot risken för koldioxidläckage baserat på förhandsriktmärken för indirekta koldioxidutsläpp per produktionsenhet. Dessa förhandsriktmärken ska i en viss sektor eller delsektor beräknas som produkten av elkonsumtionen per produktionsenhet, motsvarande den mest effektiva tillgängliga tekniken, och koldioxidutsläppen från den relevanta europeiska elproduktionsmixen.



Hur fungerar EUs handel med utsläppsrätter? Den frågan besvaras i denna uppdaterade skrift som miljökonsulten Magnus Nilsson har skrivit på uppdrag av LO.

LOs uppfattning är att Parisavtalet måste bli verklighet och att utsläppen av växthusgaser därför måste minska drastiskt. Samtidigt arbetar många av LO-förbundens medlemmar i verksamheter som har en negativ klimatpåverkan. Dessa verksamheter kommer att behöva ställa om, men det måste göras på ett sätt som både minskar dess klimatpåverkan och skapar jobb. Det är detta som fackföreningsrörelsen menar med sitt krav på en Rättvis Omställning.

På klimatområdet påverkas svensk industri starkt av EUs klimatlagstiftning. Ett av de instrument EU använder sig av för att minska utsläppen inom unionen är handel med utsläppsrätter. Systemet har funnits sedan 2003. Från och med den 1 januari 2021 har systemet skärpts. Utgivningen av nya utsläppsrätter minskar och 2057 upphör den helt.

Utsläppen från de verksamheter som omfattas ska 2030 vara 43 procent lägre än 2005. På så sätt ska handelssystemet bidra till EUs övergripande mål att minska de totala utsläppen av växthusgaser med 40 procent till 2030 jämfört med 1990.

December 2020

ISBN 978-91-566-3477-2

www.lo.se