



Bilaga 2.

EU:s system för handel med utsläppsrätter

Klimat för pengarna? Granskningar inom klimatområdet 2009–2013 (RiR 2013:19)



Bilaga 2 EU:s system för handel med utsläppsrätter

EU:s system för handel med utsläppsrätter (Emissions Trading System, ETS) är ett styrmedel för att minska utsläppen av växthusgaser. ETS är det första större handelssystemet för växthusgaser i världen. Det startades i januari 2005. ETS är en av hörnstenarna i EU:s klimat- och energimål "20-20-20". Syftet är att minska utsläppen av växthusgaser på ett kostnadseffektivt och ekonomiskt verkningsfullt sätt. Systemet bygger på principen om utsläppstak och handel med utsläppsrätter. Utsläppstaket är den totala mängden tillåtna utsläpp för systemet som helhet och för alla anläggningar som släpper ut växthusgaser. Det innebär att systemet ska säkerställa att utsläppen inte överskrider utsläppstaket. Utsläppstaket kan dock öka genom att företagen kan köpa utsläppskrediter genom klimatinsatser utomlands (mekanismen för ren utveckling, CDM och gemensamt utförande, JI), och på så sätt ökar det faktiska antalet utsläppsrätter i handelssystemet upp till en viss gräns över utsläppstaket.¹

ETS omfattar hittills tre tidsperioder. Den första perioden var en försöksperiod och avsåg åren 2005–2007. Den andra handelsperioden avsåg åren 2008–2012. Den tredje handelsperioden kommer att löpa under åren 2013–2020.

Tilldelningsprinciper för den andra handelsperioden

Varje medlemsstat inom EU har tilldelats utsläppsrätter från Kyotoprotokollets första åtagandeperiod 2008–2012 enligt en särskild bördefördelning. Därefter har en del av en medlemsstats utsläppsrätter avsatts för EU:s handelssystem. Anläggningar som omfattas av handelssystemet måste ha ett tillstånd för att släppa ut växthusgaser. De måste därtill rapportera utsläpp och överlämna utsläppsrätter som motsvarar de faktiska utsläppen till respektive medlemsstats tillsynsmyndighet. En utsläppsrätt ger anläggningen rätt att släppa ut ett ton koldioxidekvivalenter ett år. Om anläggningen har underskott på utsläppsrätter i förhållande till dess utsläpp kan anläggningen köpa fler på marknaden eller minska sina utsläpp. Om anläggningen har överskott på utsläppsrätter, kan den sälja överskottet eller spara det till andra år.² Systemet omfattar utsläppen av växthusgaser från anläggningar såsom kraftverk,

¹ Det absoluta taket regleras i den kommande så kallade RICE-förordningen. I RICE specificeras hur mycket utsläppskrediter som kan användas i EU ETS fram till 2020. RICE kommer att ersätta alla tidigare regler för användandet av krediter inom EU ETS. Naturvårdsverket kommer att beräkna vad RICE innebär i praktiken för respektive anläggning i Sverige. Se e-post från Energimyndigheten 2013-10-07.

² Se prop. 2008/09:162 s. 77 f.

förbränningsanläggningar, oljeraffinaderier och järn- och stålverk samt fabriker som tillverkar cement, glas, keramik, pappersmassa, papper och papp. Från och med 2012 omfattar ETS även viss flygtrafik.

Utsläppstaket i handelssystemet motsvarades av summan av utsläppen i medlemsstaternas nationella fördelningsplaner. Minst 90 procent av utsläppsrätterna tilldelades gratis.³ Resterande del kunde säljas, till exempel genom att utsläppsrätterna auktionerades ut av respektive medlemsstat.

Tilldelningsprinciper för den tredje handelsperioden

Från och med 2013 utökas ETS till att omfatta fler sektorer, bland annat kemisk industri och företag för framställning av ammoniak och aluminium samt ytterligare gaser. För den tredje handelsperioden gäller ett gemensamt utsläppstak, beslutat av kommissionen, för hela EU. Ungefär hälften av utsläppsrätterna i den tredje handelsperioden fördelas genom auktionering. Industrin och värmesektorn får utsläppsrätter gratis.⁴ Principen för gratis tilldelning baseras i första hand på förhandsbestämda produktriktmärken. Produktriktmärkena har konstruerats efter genomsnittet av de 10 procent mest koldioxideffektiva anläggningarna i varje sektor inom EU. Sektorer som anses vara utsatta för så kallat koldioxidläckage, där handelssystemet bedöms medföra risk för att verksamheter och utsläpp flyttas till länder med lägre krav, får gratis tilldelning med upp till 100 procent av aktuellt riktmarke. De fem procent anläggningar som producerar bättre än aktuellt riktmarke får fler utsläppsrätter än vad som motsvarar deras utsläpp. Sektorer som inte anses vara utsatta för koldioxidläckage får tilldelning med 80 procent av riktmärket 2013, med en efterföljande årlig nedtrappning som resulterar i 30 procent av riktmärket 2020. Elproduktion får inte gratis tilldelning. Om det saknas produktriktmarke, baseras gratis tilldelning av utsläppsrätter på värmeriktmarke, bränsleriktmarke eller processutsläppsriktmarke vilka fastställs på EU-nivå.⁵

Naturvårdsverkets preliminära gratis tilldelning för 2013 överstiger svenska anläggningarnas förväntade utsläppsnivåer med motsvarande cirka 10 miljoner utsläppsrätter. Kommissionen har godkänt den totala tilldelningen som (före avdrag för en sektorsövergripande korrektionsfaktor som bestäms av kommissionen) ska uppgå till 30,2 miljoner utsläppsrätter.⁶ De sektorer som gynnas mest i Sverige, eftersom

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaserna inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG, art. 10, EUT L 275 25.10.2003. Minst 95 procent av utsläppsrätterna tilldelades gratis i den första handelsperioden 2005–2007.

⁴ Elproduktion är inte berättigad till gratis tilldelning.

⁵ Se beskrivning i Naturvårdsverket, Handel med utsläppsrätter, version nr 1, 2013-02-15.

⁶ Telefonsamtal Naturvårdsverket 2013-05-02 och Naturvårdsverkets webbplats 2013-09-11.

de har lägre utsläpp än EU:s riktmärken, är massa- och pappersindustrin samt fjärrvärmesektorn:⁷

- Fjärrvärmearläggningarnas tilldelning baseras på det så kallade värmeriktmärket, som har bestämts utifrån eldningsgrad med en naturgaspanna med 90 procent verkningsgrad. En stor del av bränslet i de svenska fjärrvärmearläggningarna utgörs av biomassa, vars utsläpp räknas som noll. Renodlade biobränsleanläggningar ska enligt EU:s regler inte omfattas av handelssystemet. Sverige har dock utnyttjat en möjlighet att också mindre fjärrvärmearläggningar (anslutna till ett fjärrvärmenät på minst 20 MW) ska ingå i handelssystemet. Enligt regeringen och Naturvårdsverket blir följden av detta att alla svenska fjärrvärmearläggningar – inklusive renodlade biobränsleanläggningar – som är anslutna till ett fjärrvärmenät på minst 20 MW omfattas av handelssystemet oavsett vilket bränsle som används. Rena biobränsleanläggningar som inte är anslutna för leverans till fjärrvärmenät omfattas däremot inte av handelssystemet fr.o.m. 2013.⁸
- Integrerade massa- och pappersbruk gynnas genom att produktrikmärkena för olika papperssorter har bestämts utifrån de 10 procent bästa ”separata” bruken. De integrerade bruken får använda produktrikmärkena för de separata bruken. De integrerade bruken är mer effektiva än de separata bruken, vilket medför att de integrerade bruken presterar bättre än produktrikmärkena och därmed får helt gratis tilldelning av utsläppsrätter. Integrerade bruk finns nästan bara i Sverige och i Finland. Dessutom använder massa- och pappersindustrin mycket biobränslen, vilket medför en ytterligare ökad skillnad mellan tilldelning av utsläppsrätter och utsläpp. Massa- och pappersindustrin har en preliminär tilldelning 2013 på cirka 4,6 miljoner utsläppsrätter medan branschens utsläpp 2012 var 0,9 miljoner ton.

Medlemsstaterna måste auktionera ut alla utsläppsrätter som inte tilldelas gratis.⁹ För de utsläppsrätter som måste auktioneras, kan medlemsstaterna inte använda några andra metoder för tilldelning och de får inte undanhålla eller annullera sådana utsläppsrätter istället för att auktionera ut dessa utsläppsrätter.¹⁰

Den totala mängden utsläppsrätter inom handelssystemet minskar årligen under perioden 2013–2020 med en linjär faktor på 1,74 procent, jämfört med den genomsnittliga årliga kvantiteten för perioden 2008–2012. Den linjära faktorn på

⁷ E-post från Naturvårdsverket 2013-05-20 och 2013-05-31.

⁸ Naturvårdsverket, Handel med utsläppsrätter, version 1, 2013-02-15, *Naturvårdsverkets och regeringens tolkning av varför rena biobränsleanläggningar kan ingå i handelssystemet*. Denna tolkning har godkänts av EU-kommissionen.

⁹ Art. 10.1 direktiv 2003/87/EG.

¹⁰ Preamble 2 Kommissionens förordning nr 1031/2010 av den 12 november 2010 om tidsschema, administration och andra aspekter av auktionering av utsläppsrätter för växthusgaser i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen. Se även prop. 2009/10:28 s. 39.

1,74 procent gäller även efter 2020, om inte annat beslutas i EU-direktivet som styr handelssystemet. Den nuvarande linjära faktorn leder till en minskning av taket i handelssystemet på precis över 70 procent till 2050. Kommissionen betonar att detta inte är förenligt med EU:s överenskomna långsiktiga mål om en minskning på 80–95 procent till 2050.¹¹ Minskningen av mängden utsläppsrätter genom den linjära faktorn tillämpas på den del av utsläppsrätterna som auktioneras, inte på den del som tilldelas gratis (denna korrigeras genom den övergripande korrektionsfaktorn). Däremot tillämpas den linjära minskningsfaktorn på den gratis tilldelning som kraftvärmeanläggningar får för den värme de producerar.¹²

Handlingsutrymme inom EU:s handelssystem och Sveriges utnyttjande av detta

Regeringen har använt Sveriges nationella handlingsutrymme i förhållande till EU:s handelssystem på olika sätt. Regeringens inriktning i förhållande till EU:s handelssystem är att utsläpp från anläggningar inom systemet inte ska omfattas av ytterligare svenska styrmedel avseende koldioxidutsläpp. Ett exempel är att koldioxidskatten har slopats för svenska industri- och kraftvärmeanläggningar i handelssystemet.¹³

Enligt regeringen ger direktivet som reglerar EU:s handelssystem mycket litet utrymme för alternativa lösningar.¹⁴ Men Riksrevisionen har visat att medlemsstaterna har handlingsutrymme att införa nationella regler i ett antal frågor. Det gäller till exempel möjligheten att bestämma vad företagets intäkter från försäljning av utsläppsrätter ska användas till, vilket framkom i Riksrevisionens granskning tillsammans med sex andra nationella revisionsorgan av genomförandet och hanteringen av EU:s handelssystem,¹⁵ något som Sverige inte har utnyttjat. Under perioden 2008–2012 kunde medlemsstaterna auktionera ut upp till 10 procent av utsläppsrätterna. Inte heller denna möjlighet utnyttjade Sverige.¹⁶

¹¹ Europeiska kommissionen, Rapport från kommissionen till rådet och Europaparlamentet, *Tillståndet för den europeiska koldioxidmarknaden 2012*, KOM(2012) 652 slutlig s 7.

¹² E-post från Naturvårdsverket 2013-05-31.

¹³ E-post från Miljödepartementet 2013-06-26 samt prop. 2008/09:162.

¹⁴ Prop. 2009/10:28 s. 39.

¹⁵ Riksrevisionen RiR 2012:27. I granskningen framkom bland annat att Lettland och Litauen har infört regler för företag att deras intäkter från försäljning av utsläppsrätter ska användas till investeringar i utsläppsminskande teknik.

¹⁶ Riksrevisionen RiR 2012:1 och 2012:27.

Regeringen har dock utnyttjat vissa delar av Sveriges handlingsutrymme i förhållande till EU:s system för handel med utsläppsrätter, främst för perioden 2013–2020:

- Regeringen har infört svenska regler om minskad tilldelning vid produktions- och kapacitetsminskningar under handelsperioden 2013–2020.
- Medlemsstaterna kan även inkludera fler verksamheter och gaser i handelssystemet. Regeringen har till exempel beslutat att också svenska mindre anläggningar anslutna till fjärrvärmenät på minst 20 MW ska ingå i handelssystemet.¹⁷

Frågor om utsläpp och upptag av växthusgaser från skogs- och markanvändning ligger inom Sveriges nationella handlingsutrymme.¹⁸

I avsnitten nedan beskriver Riksrevisionen mer detaljerat Sveriges handlingsutrymme i förhållande till EU:s handelssystem och Sveriges utnyttjande av sådant handlingsutrymme. Beskrivningen utgår från den andra och den tredje handelsperioden.

Handelsperioden 2008–2012

- För handelsperioden 2008–2012 skulle minst 90 procent av utsläppsrätterna tilldelas gratis.¹⁹ Resterande del kunde säljas, till exempel genom att utsläppsrätterna auktioneras ut av respektive medlemsstat. Inom EU har sex medlemsstater valt att auktionera ut utsläppsrätter.²⁰ Sverige valde att tilldela samtliga utsläppsrätter gratis under perioden 2008–2012,²¹ med undantag för kvarvarande utsläppsrätter i Sveriges reserv för nya anläggningar.²²
- Enligt Miljödepartementet har Sverige konsekvent verkat för auktionering som fördelningsmetod i förhandlingarna om handelssystemet, men regeringen ansåg att fördelarna med en partiell svensk auktionering var försumbara.²³
- I handelssystemet fanns en pott av utsläppsrätter som reserverades för tillkommande eller utökade verksamheter under den andra handelsperioden (2008–2012), den så kallade reserven för nya deltagare. Efter att den andra handelsperioden hade avslutats, konstaterade regeringen i början av 2013 att det återstod cirka 1,5 miljoner utsläppsrätter i reserven som staten förfogar över. Regeringen gav därför Energimyndigheten i uppdrag att sälja dessa utsläppsrätter

¹⁷ Se avsnitt "Tilldelningsprinciper för den tredje handelsperioden" ovan.

¹⁸ E-post från Miljödepartementet 2013-09-30.

¹⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG, art. 10. Minst 95 procent av utsläppsrätterna tilldelades gratis i den första handelsperioden 2005–2007.

²⁰ Riksrevisionen RiR 2012:1 s. 38.

²¹ Ibid.

²² E-post från Miljödepartementet 2013-09-30.

²³ E-post från Miljödepartementet 2013-06-26.

senast den 30 april 2013.²⁴ Enligt EU:s bestämmelser har verksamhetsutövare och flygoperatörer rätt att få kvarvarande utsläppsrätter från handelsperioden 2008–2012 omvandlade till utsläppsrätter i handelsperioden 2013–2020, men medlemsstater har inte den möjligheten.²⁵ Det finns inga tvingande EU-regler om att medlemsstaterna måste sälja utsläppsrätterna i deras reserver för nya deltagare i handelsperioden 2008–2012. Regeringen hade kunnat låta utsläppsrätterna i Sveriges reserv frysa inne,²⁶ det vill säga sett till att de utsläppsrätterna inte hade kunnat utnyttjas i handelssystemet.

- Medlemsstaterna kan reglera vad företagets intäkter från försäljning av utsläppsrätter ska användas till. Riksrevisionens granskning tillsammans med sex andra nationella revisionsorgan av den europeiska utsläppshandeln under handelsperioden 2008–2012, visade att de deltagande länderna Lettland och Litauen hade infört krav på att vissa företag²⁷ måste använda intäkter från försäljning av utsläppsrätter till att investera i utsläppsminskningar.²⁸ EU:s lagstiftning reglerar inte denna fråga. Sverige har inte utnyttjat denna möjlighet.
- Medlemsstaterna har möjlighet att på egen hand införa fler verksamheter och fler växthusgaser i handelssystemet, förutsatt att kommissionen och medlemsstaterna godkänner det.²⁹ Detta utrymme har Sverige utnyttjat på följande sätt:
 - Regeringen har valt att inkludera förbränningsanläggningar som har en kapacitet som understiger EU:s kapacitetsgräns på 20 megawatt, om de är anslutna till ett fjärrvärmenät med en total effekt av 20 megawatt (jfr prop. 2003/04:31).³⁰
 - Regeringen utökade 2006 definitionen av förbränningsanläggning (vilket medförde att ytterligare drygt 10 anläggningar inkluderades i handelssystemet).³¹

Handelsperioden 2013–2020

- Medlemsstaterna har möjlighet att föra in fler verksamheter och växthusgaser i handelssystemet, förutsatt att kommissionen godkänner det.³²
- Från och med 2013 omfattas inte renodlade biobränsleanläggningar av handelssystemet, enligt EU:s regelverk. Regeringen har dock beslutat att alla svenska anläggningar anslutna för leverans till fjärrvärmenät på minst 20 MW

²⁴ Regeringens beslut 2013-02-21, M2013/651/K1.

²⁵ E-post från Miljödepartementet 2013-10-03.

²⁶ E-post från Miljödepartementet 2013-10-08.

²⁷ Privata företag i Litauen och offentliga företag i båda länderna.

²⁸ Riksrevisionen RiR 2012:27 s. 29. Regeringarna i de båda länderna kan dock inte garantera en adekvat kontroll i frågan.

²⁹ Art. 24 Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG.

³⁰ Prop. 2009/10:28 s. 28 samt 14§ förordningen (2004:1205) i dess lydelse enligt SFS 2006:645.

³¹ 14 § 1 st förordningen (2004:1205) i dess lydelse enligt SFS 2004:1205 jämförd med lydelsen enligt SFS 2006:645. Se även prop. 2005/06:184 s. 85.

³² Art. 24 Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG.

ska ingå i handelssystemet (se avsnittet ovan). Regeringen och Naturvårdsverket har tolkat konsekvenserna av detta som att alla anläggningar – inklusive renodlade biobränsleanläggningar – som är anslutna till ett fjärrvärmenät på minst 20 MW omfattas av handelssystemet oavsett vilket bränsle som används. Renodlade biobränsleanläggningar som inte är anslutna för leverans till fjärrvärmenät omfattas däremot inte av handelssystemet från och med 2013.³³ Med regeringens och Naturvårdsverkets tolkning som är godkänd av EU-kommissionen innebär detta att svenska biobränsleeldade fjärrvärmeanläggningar får stor tilldelning av gratis utsläppsrätter. När de anläggningarna använder biobränslen, redovisar de inga utsläpp från den användningen och behöver alltså därmed inte de tilldelade utsläppsrätterna.

- Ungefär hälften av utsläppsrätterna i den tredje handelsperioden antas komma att fördelas genom auktionering. Industrin och värmesektorn får utsläppsrätter gratis, även om andelen gratis utsläppsrätter minskar över tiden.³⁴ Principen för gratis tilldelning baseras på riktmärken som har bestämts av kommissionen.
- Auktioneringsförfarandet styrs av detaljerade bindande EU-regler. Medlemsstaterna ska dock besluta om hur de nationella intäkterna från auktioneringen av utsläppsrätter ska användas. Enligt EU:s regler bör minst 50 procent av intäkterna eller motsvarande belopp användas för klimatåtgärder.³⁵ De auktioneringsintäkter som tillfaller Sverige öronmärks inte utan går direkt till statsbudgeten.³⁶ Sverige får även ökade intäkter till statskassan eftersom Sverige förhandlat sig till att få öka den svenska andelen auktionerade utsläppsrätter med ytterligare 10 procent.³⁷
- EU:s regler ger medlemsstaterna ett handlingsutrymme att kompensera vissa industrisektorer för utsläppsrätternas påverkan på elpriset. Regeringen har ännu inte tagit ställning till/utnyttjat det handlingsutrymmet.³⁸

³³ Naturvårdsverket, Handel med utsläppsrätter, version 1 2013-02-15, *Naturvårdsverkets och Regeringens tolkning av varför rena biobränsleanläggningar kan ingå i handelssystemet*. Denna tolkning har gynnat den svenska fjärrvärmesektorn, eftersom de svenska fjärrvärmeanläggningarna eldar huvudsakligen med biobränslen, vars utsläpp inte ska redovisas i utsläppsstatistiken. När det gäller gratis tilldelning av utsläppsrätter, baseras den däremot på ett värmeriktmärke som motsvarar eldningsgrad med naturgaspanna med 90 procent verkningsgrad. Fjärrvärmesektorn är inte utsatt för koldioxidläckage och får därmed inte full tilldelning enligt värmeriktmärket utan istället 80 procent av detta för 2013. Fram till år 2020 reduceras tilldelningen till 30 procent av riktmärket. Den svenska fjärrvärmesektorn gynnas ändå eftersom utsläpp från biobränslen inte ska räknas med i utsläppsstatistiken, vilket innebär att sektorns gratis tilldelning av utsläppsrätter överstiger utsläppen. Se e-post från Naturvårdsverket 2013-05-17. I avsnitt 4.3.1 beskriver Riksrevisionen omfattningen av gratis tilldelning till svenska anläggningar, inklusive fjärrvärme.

³⁴ Elproduktion är inte berättigad till gratis tilldelning.

³⁵ Art 10.3 Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG.

³⁶ Intäkterna tas upp i statsbudgeten bland "övriga inkomstitlar", se Riksrevisionen RiR 2012:1, aktbilaga 36. Finansutskottet har uttalat att eftersom EU:s regler om auktionering kommer att vara direkt bindande för Sverige finns det ingen anledning att meddela något tillkännagivande om hur intäkterna från auktionering ska användas, se bet. 2011/12:FiU47 s. 12.

³⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG art. 10.2.b) jämförd med bilaga 2a.

³⁸ Naturvårdsverket rapport 6525 bilaga 7, s. 26.

- Även för handelsperioden 2013–2020 är det möjligt för medlemsstaterna att reglera hur företagen ska använda intäkter från sin försäljning av utsläppsrätter.³⁹ Sverige har inte gjort detta.
- All gratis tilldelning i denna handelsperiod är preliminär för de berörda anläggningarna tills det för varje år bekräftats att produktionsnivån inte har understigit 50 procent av basårens produktionsnivåer eller en reduktion av kapaciteten med mer än 10 procent.⁴⁰ Från och med 2013 har Sverige i enlighet med EU-kommissionens beslut infört regler om minskad tilldelning av gratis utsläppsrätter vid betydande kapacitetsminskningar.⁴¹
- Vissa medlemsstater har genomfört eller överväger att genomföra nationella åtgärder, exempelvis skatter, för koldioxidintensiva bränslen i sektorer som omfattas av handelssystemet.⁴²
 - Storbritannien införde från och med 1 april 2013 ett golvpris för fossila bränslen som levereras till elproducerande anläggningar. Golvpriset införs som ett komplement till den tidigare införda energiskatten.⁴³ Det främsta skälet till att golvpriset införs är det låga priset på utsläppsrätter inom EU:s handelssystem.
 - Golvpriset för 2013–2014 är cirka 5 pund per ton koldioxidekvivalenter.
 - Målet för golvpriset är att tillsammans med priset på utsläppsrätter ska elproducenterna i Storbritannien betala ett totalt koldioxidpris på 15,70 pund per ton 2013, vilket ska stiga i en rak linje till 30 pund per ton år 2020 och 70 pund per ton 2030.
- Sverige avskaffade 2011 koldioxidskatten för industrianläggningar inom EU:s system för handel med utsläppsrätter. För kraftvärmeanläggningar sänktes koldioxidskatten. Samtidigt införde Sverige en energiskatt enligt energiskattedirektivets miniminivå (proportionell efter energiinnehåll) för industrin, värmeproduktionen och värmeproduktionen i kraftvärmeverk.⁴⁴

³⁹ Detta följer av att EU inte har reglerat detta. E-post från tjänstemän vid DG Climate Action 2013-06-10.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Art. 21–24 Europeiska kommissionens beslut 2011/278/EU samt 32 k–s §§ förordningen (2004:1205) om handel med utsläppsrätter.

⁴² Europeiska kommissionens grönbok *En ram för klimat- och energipolitiken fram till 2030*, KOM(2013) 169 slutlig, s. 4.

⁴³ 2001 införde Storbritannien en energiskatt på el, gas och fasta fossila bränslen (till exempel kol), Climate change levy (CCL). Innan golvpriset infördes beskattades inte energi som används för att producera el enligt CCL.

⁴⁴ Se RiR 2012:1 s. 108.

Kommissionens förslag till strukturella förändringar i handelssystemet

EU-kommissionen tog i en rapport 2012 initiativ till strukturella förändringar av EU:s handelssystem för att hantera den växande strukturella obalansen mellan utbud och efterfrågan på utsläppsrätter i handelssystemet. Kommissionen identifierade ett antal möjliga alternativ för strukturella förändringar:⁴⁵

1. Höjning av EU:s mål för utsläppsminskningar till 2020, från 20 procent till 30 procent.
2. Permanent tillbakadragande av ett antal utsläppsrätter i handelsperioden 2013–2020.
3. Tidigarelagd översyn av den årliga linjära reduktionsfaktorn för minskning av den totala mängden utsläppsrätter.
4. Utökning av handelssystemet till andra sektorer.
5. Begränsning av tillgången till internationella utsläppskrediter.
6. Användning av diskretionära prisbaserade mekanismer, exempelvis ett prisgolv för koldioxidpriset eller en prisstyrningsreserv.

Som en kortsiktig åtgärd har kommissionen föreslagit att senarelägga auktioneringen av 900 miljoner utsläppsrätter från åren 2013–2015 till åren 2019–2020. För närvarande pågår förhandlingar inom EU om förslaget.⁴⁶

Kommissionen diskuterade i sin rapport även olika för- och nackdelar med de olika alternativen för strukturella förändringar av handelssystemet. Ett exempel är användningen av så kallade diskretionära prismekanismer som prisgolv eller prisstyrningsreserv. Kommissionen framhöll att handelssystemet är uppbyggt som ett kvantitetsbaserat instrument, där en förutbestämd kvantitet utsläppsrätter utfärdas som bestämmer det miljömässiga resultatet. Ett prisgolv eller en prisstyrningsreserv med en uttalad målsättning för koldioxidpriset skulle enligt kommissionen ändra det nuvarande handelssystemets karaktär som ett kvantitetsbaserat marknadsinstrument. Enligt kommissionen uppkommer bland annat följande ytterligare frågeställningar kring användningen av sådana mekanismer:⁴⁷

- Om en sådan åtgärd inte kombineras med annullering av utsläppsrätter vilka egentligen skulle ha auktionerats ut, blir utsläppstaket (och därmed påverkan på utsläppen) oförändrat.
- Om prisgolvet för koldioxidpriset eller minimipriset för reserven sätts för högt, skulle koldioxidpriset bara fastställas på samma sätt som exempelvis en koldioxidskatt och leda till högre kostnader för att uppnå utsläppsmålet.

⁴⁵ Europeiska kommissionen, Rapport från kommissionen till rådet och Europaparlamentet, *Tillståndet för den europeiska koldioxidmarknaden 2012*, KOM(2012) 652 slutlig, s. 6 f.

⁴⁶ Europeiska kommissionens webbplats 2010-10-09.

⁴⁷ Europeiska kommissionen, KOM(2012) 652 slutlig, s. 6 f.

- Ett prisgolv för koldioxidpriset eller ett minimipris för reserven skulle dock ge större förutsebarhet för leverantörer av och investerare i koldioxidsnål teknik. Om det skulle uppstå tekniska genombrott som sänker kostnaderna för utsläppsminskningar betydligt, skulle det dock kunna leda till att anläggningar i handelssystemet får betala alltför höga kostnader för utsläppsminskningar.