

PM
2021-02-05 Ärendenr:
NV-00052-20

Analys av obalanser mellan utsläpp och tilldelade utsläppsrätter för moderniseringsfondens mottagarländer

Denna PM är en del av Naturvårdsverkets regeringsuppdrag att löpande analysera förslag som möjliggör att EU når netto-noll utsläpp av växthusgaser senast 2050 och skärpta åtaganden till 2030.

Sammanfattning

- Det är ingen betydande skillnad i obalanser – räknat som skillnad mellan verifierade utsläpp och utsläppsrätter som antingen tilldelats landets anläggningar genom fri tilldelning eller auktioneringsandel – mellan länder med högre eller lägre BNP. Endast tre av moderniseringsfondens stödmottagare hade ett underskott under 2017-2018, Tjeckien, Estland och Polen. Tre av elva rikare medlemsländer, Tyskland, Irland och Nederländerna, hade ett underskott.
- Huruvida länder har över- eller underskott påverkas bland annat av förhållandet mellan utsläppen från elproduktion och industrins utsläpp, industrins utsläppsintensitet och vilka ansträngningar i utsläppsminskande åtgärder som gjorts sedan 2005 fram till idag.
- Efter att MSR infördes 2019 har auktioneringen generellt minskat vilket minskar täckningsgraden för alla länder. Detta kommer fortsätta efter 2020 när antalet utsläppsrätter minskar.
- En justering av auktioneringsnyckeln enligt Polens förslag leder inte till att mottagarländer av moderniseringsfonden allmänt får högre auktionsandelar. Däremot tenderar de länder med lägst täckning få högre auktionsandelar och de länder med högst täckning få lägre.
- Att till moderniseringsfonden avsätta 2 procent av utsläppstaket 2021 som en konstant över hela perioden innebär 2030 en avsättning på 4,34 procent av utsläppstaket. Den totala volymen blir mindre än om man exempelvis höjer avsättningen till 4 procent av utsläppstaket från och med 2026.

Inledning

Enligt Europeiska rådets slutsatser från den 11 december 2020 ska kommande lagstiftning ta i beaktning den obalans mottagarländer från moderniseringsfonden har när det kommer till att dessa medlemsländer inte får

intäkter från auktionering som täcker de kostnader som ETS-anläggningarna betalar för sina utsläpp.

Man kommer som en del av den kommande lagstiftningen att ta upp problemet med obalanser för moderniseringsfondens stödmottagare i och med att de inte mottar inkomster som motsvarar de kostnader som betalats av dessa medlemsstaters anläggningar som ingår i EU:s utsläppshandelssystem.

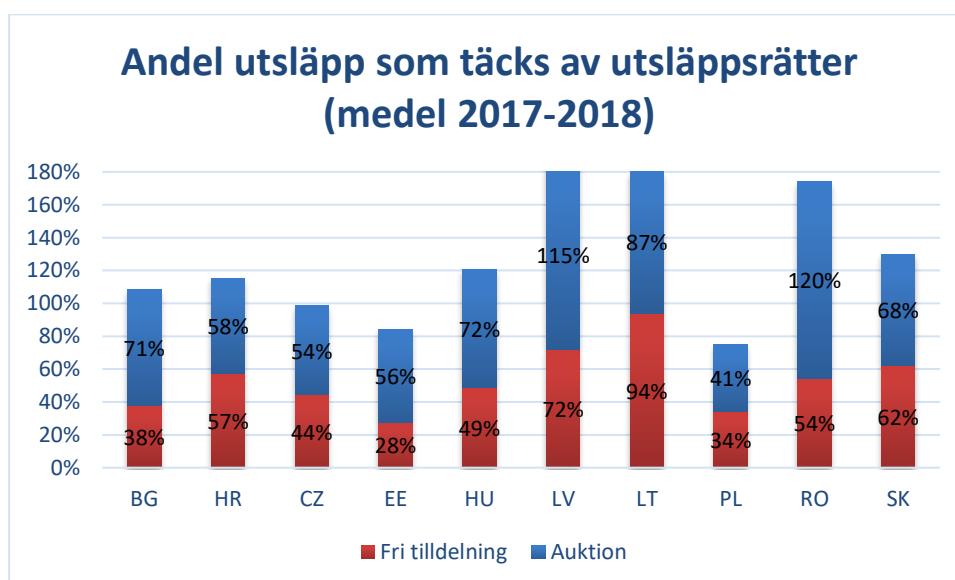
Exakt vad som avses med obalans är inte klarlagt. Mot bakgrund av bland annat Polens non-paper kan emellertid skrivningen tolkas som att mottagarländer till moderniseringsfonden har obalanser gällande att få utsläppsrätter i form av gratistilldelning till industrin och i form av auktionsandelar, så att det täcker landets utsläpp inom EU-ETS. Man kan också uttrycka det som att verifierade utsläpp minus gratis tilldelning är mindre än landets auktionsandel.

I denna PM undersöks huruvida sådana obalanser finns och hur stora de i så fall är, för moderniseringsfondens stödmottagare liksom övriga medlemsländer. Ett avsnitt behandlar också följderna av att ha en årlig avsättning till Moderniseringsfondens om är konstant sett till absoluta tal och inte i förhållande till den linjära reduktionsfaktorn för EU ETS.

Endast tre länder har utsläpp som överstiger totala antalet utsläppsrätter.

I figuren nedan visas hur stor andel av de verifierade utsläppen hos stödmottagare som täckts genom utsläppsrätter från fri tilldelning och utsläppsrätter som medlemsstaten har auktionerat. Utsläppen och andelarna är beräknade som ett medelvärde för åren 2017-2018 för stationära anläggningar.

Figur 1. Andel av verifierade utsläpp som täcks av fri tilldelning och auktionsandelar i moderniseringsfondens mottagarländer i genomsnitt 2017-2018.



Endast Tjeckien, Estland och Polen har haft en total tilldelning av utsläppsrätter som understiger utsläppen 2017-2018. Polen hade lägst täckning med omkring

75 procent, Estland omkring 85 procent och Tjeckien nära 100 procent. Det är en relativt stor spridning på graden av täckning där övriga sju länder hade ett ”överskott” av utsläppsrätter på mellan 8-88 procent.

Spridningen är också stor mellan länder vad det gäller hur mycket den fria tilldelningen täcker, 28-94 procent, liksom hur mycket auktioneringsandelarna täcker, 41-120 procent. Polens jämförelsevis låga täckningsgrad kan delvis förklaras av att alla tillgängliga utsläppsrätter inte har allokerats. Polen har under perioden 2013-2018 avsatt utsläppsrätter från auktioneringsandelen till fri tilldelning enligt artikel 10c men hade 2019 över 100 miljoner utsläppsrätter som inte hade allokerats. Utsläppsrätterna auktionerades i stället ut 2019-2020¹. Fördelas dessa utsläppsrätter jämnt mellan åren 2013-2018 ökar auktionsandelen för Polen med omkring 10 procentenheter och därmed även den totala täckningsgraden lika mycket i figuren ovan.

Hur stor auktioneringsandel ett land har fått i tredje handelsperioden beror i huvudsak på hur stor andel av EU:s totala utsläpp inom EU ETS landet stod för 2005 eller i genomsnitt 2005-2007 beroende på vilket som var högst. Utöver det har alla MS med en BNP/capita-nivå under EU:s genomsnitt och några rikare MS av solidaritetsskäl fått fördela en extra pott utsläppsrätter om 10 procent av det totala utsläppstaket. Ett antal MS som redan hade minskat sina utsläpp avsevärt (-20%) år 2005 jämfört med 1990 får också dela på ytterligare utsläppsrätter motsvarande 2 procent av utsläppstaket enligt artikel 10.

Hur stor andel av utsläppen den fria tilldelningen täcker beror i första hand på utsläppen inom elproduktion (som inte berättigar fri tilldelning) i förhållande till industrins utsläpp. Andra faktorer som naturligtvis påverkar är utsläppsintensiteten inom industrin eftersom tilldelningen baseras på riktmärken. Lettland med en hög andel fri tilldelning har exempelvis en inhemsk elproduktion bestående till omkring 80 procent av förnybart.

Antalet utsläppsrätter från auktionering minskar med MSR

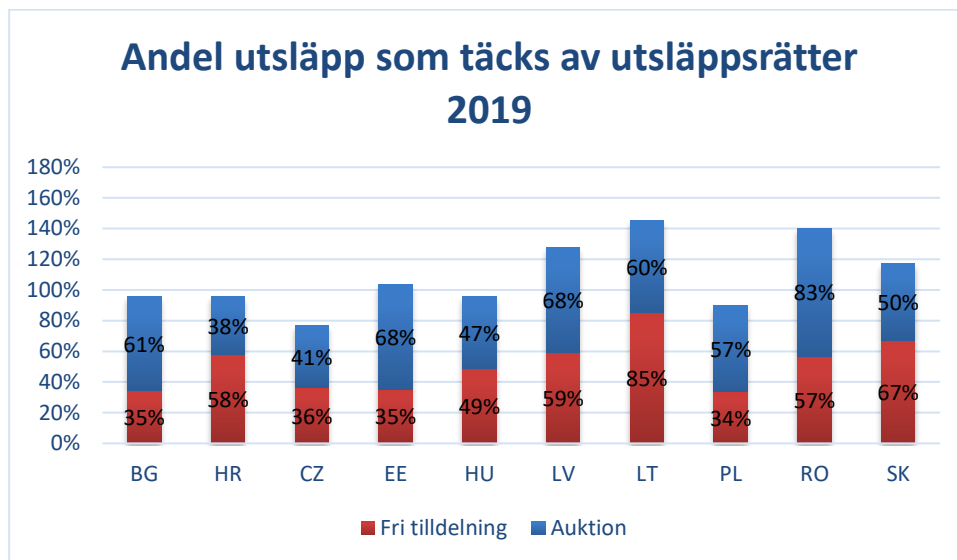
Den faktiska auktioneringen har minskat sedan MSR infördes 2019 även om intäkterna för de auktionerade utsläppsrätterna har ökat. Det har lett till att överskottet för många MS har blivit lägre och för Bulgarien, Kroatien och Ungern har ett överskott bytts till ett litet underskott. För både Polen och Estland har utsläppsrätterna i stället ökat i förhållande till utsläppen, 91 procent respektive 103 procent. För Estland beror det på en kraftig minskning av utsläppen år 2019 (nästan 40% jmf 2018) medan Polen alltså auktionerade överblivna utsläppsrätter från artikel 10c (55 miljoner).

Av de länder som har tillgång till moderniseringsfonden är det alltså 7 av 10 länder som får fler utsläppsrätter än utsläppen i ETS i genomsnitt 2017-2018 och 5 av 10 länder får det om man endast tittar på år 2019. Av de sistnämnda, har tre

¹ https://ec.europa.eu/clima/news/poland%E2%80%99s-2019-auctions-include-some-allowances-not-used-power-sector-modernisation_en

länder, Bulgarien, Kroatien och Ungern, en täckning på mer än 95 procent även 2019.

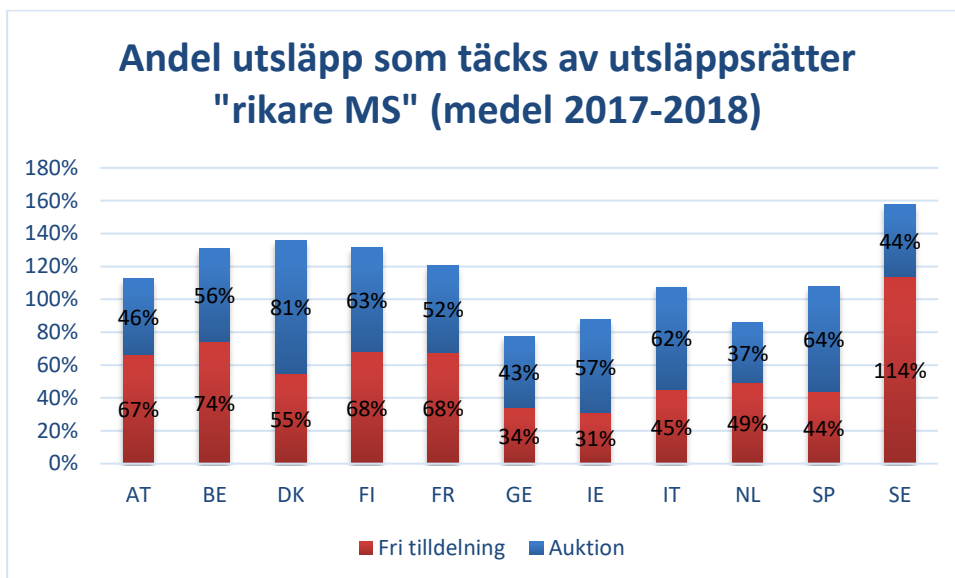
Figur 2. Andel av verifierade utsläpp som täcks av fri tilldelning och auktionsandelar i moderniseringsfondens mottagarländer år 2019.



Täckningsgraden varierar i hög grad även bland rikare länder.

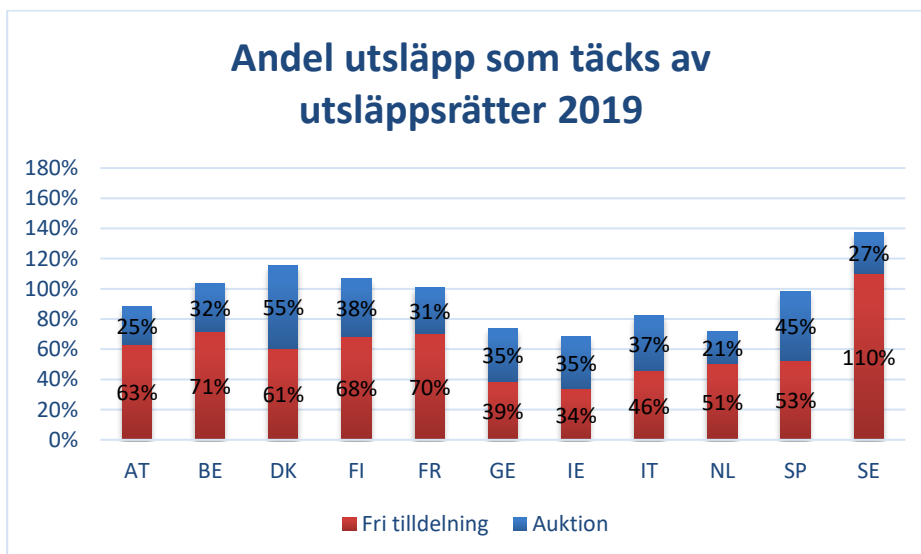
Även bland rikare medlemsländer får de flesta en total tilldelning av utsläppsrätter som överstiger utsläppen. Undantaget är Tyskland, Irland och Nederländerna som har en täckningsgrad mellan 77-87 procent som ett genomsnitt för åren 2017-2018. Övriga MS har ett överskott på mellan 8-58 procent där Sverige har det högsta överskottet bland de rikare länderna. Flera fattigare MS har dock ett högre överskott än Sverige, nämligen Lettland, Litauen och Rumänien. Sverige utmärker sig genom att den fria tilldelningen ensamt täcker mer än 100 procent av utsläppen vilket bland annat kan förklaras med mycket låga utsläpp inom elproduktion och en förhållandevis utsläppseffektiv industri.

Figur 3. Andel av verifierade utsläpp som täcks av fri tilldelning och auktionsandelar (genomsnitt 2017-2018) i ett antal medlemsländer med högre BNP/capita.



Samma tendens som för de fattigare MS gäller för 2019 när auktioneringen minskar, 6 av 11 studerade MS har då ett underskott av utsläppsrätter varav fyra länder endast har en täckning på omkring 80 procent eller lägre.

Figur 4. Andel av verifierade utsläpp som täcks av fri tilldelning och auktionsandelar (2019) i ett antal medlemsländer med högre BNP/capita.



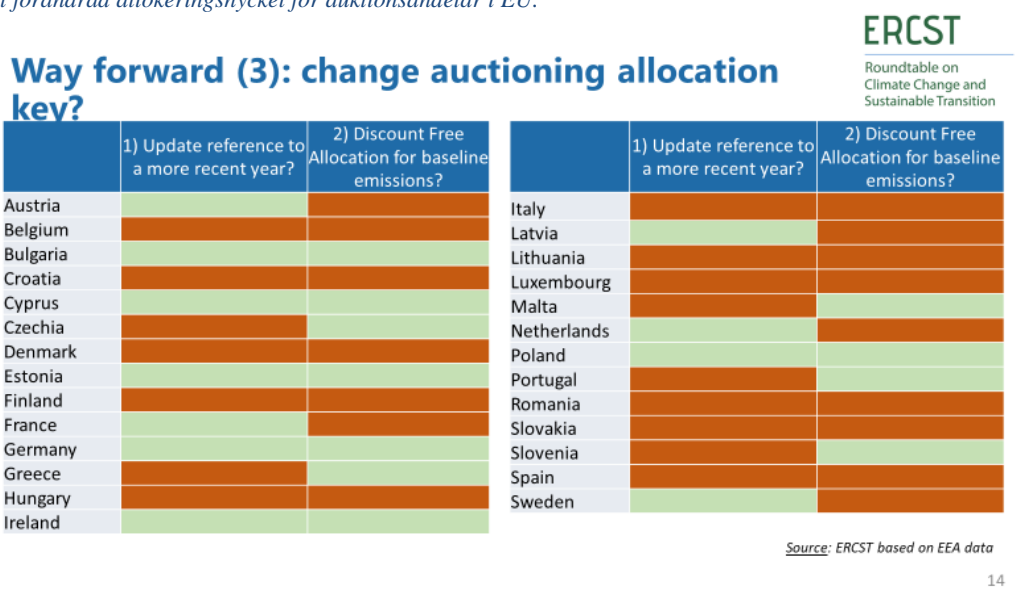
Polens förslag om förändrade auktionsandelar leder inte generellt till högre auktionsandelar för moderniseringsfondens mottagare.

Polen har föreslagit att ändra fördelningsnyckeln för auktionsandelar. Dels genom att räkna bort utsläpp som täcks av fri tilldelning vid beräkning av auktionsandelar, dels genom att flytta fram referensåren för beräkningen. Naturvårdsverket har i tidigare PM (2020-11-04) visat att en förändrad fördelningsnyckel inte generellt leder till att medlemsländer med lägre BNP får mer utsläppsrätter. I den analysen räknades industrins utsläpp bort från basårsutsläppen i stället för den fria tilldelningen. Tittar man närmare på det

resultatet så innebar en sådan fördelning att Polen, Estland, Tjeckien och Bulgarien är de länder av moderniseringsfondens stödmottagare som skulle få en högre auktionsandel vilket alltså är de fyra länderna med lägst genomsnittlig täckning 2017-2018. Även bland de rikare länderna blev resultatet att Tyskland, Irland och Nederländerna skulle få större auktionsandelar genom en sådan fördelningsnyckel vilka också tillhör de länder med lägst täckning. Det indikerar att en sådan justering av auktionsandelarna i viss mån justerar för de obalanser som finns generellt bland alla medlemsländer. Österrike som inte heller har full täckning missgynnas dock av en sådan lösning.

Tankesmedjan ERCST har också gjort denna analys där de i enlighet med Polens förslag dragit bort den fria tilldelningen från basårsutsläppen och även beräknat utfallet vid en framflyttning av referensåren. Resultatet liknar Naturvårdsverkets resultat och visar även att åtgärden att flytta fram referensåren kan medföra en viss justering av obalanser även om länder som Lettland och Sverige med hög allokering också gynnas av en sådan åtgärd medan Tjeckien med låg täckningsgrad missgynnas. Att flytta fram referensåren kan också anses gå emot rådsslutsatsernas paragraf 14 som bland annat uppmanar att beakta redan gjorda ansträngningar eftersom det missgynnar länder som relativt sett har minskat utsläppen mer sedan 2005-2007. Nedan visas en sammanställning av resultatet från ERSCT där grön ruta indikerar en högre auktioneringsandel och röd ruta en lägre jämfört med nuvarande fördelningsnyckel.

Figur 5. ERSCT sammanställning över medlemsländer som gynnas respektive missgynnas av Polens förslag till förändrad allokeringsnyckel för auktionsandelar i EU.



Slutsatser

Det finns generellt bland alla medlemsländer stora skillnader i fråga om hur mycket utsläppsrätter länderna får i förhållande till utsläppen. Några viktiga faktorer som påverkar är förhållandet mellan utsläppen från elproduktion och

industrins utsläpp, industrins utsläppsintensitet och vilka ansträngningar i utsläppsminskande åtgärder som gjorts sedan 2005 fram till idag.

Det finns utifrån denna metod att beräkna obalanser inte stöd för att länder med lägre BNP är värre drabbat än länder med högre BNP. Endast tre av tio länder har denna situation 2017-2018, Tjeckien, Estland och Polen, vilket också är fallet hos tre av elva rikare medlemsländer, Tyskland, Irland och Nederländerna.

Efter att MSR infördes 2019 har auktioneringen generellt minskat vilket minskar täckningsgraden för alla länder. Med minskat utsläppstak, skärpta riktmärken för fri tilldelning och en MSR som ytterligare minskar auktioneringen, kommer täckningsgraden efter 2020 troligen minska, men det beror givetvis också på ländernas utsläppsminskningstakt.

En justering av auktioneringsnyckeln enligt Polens förslag leder inte till att mottagarländer av moderniseringsfonden allmänt får högre auktionsandelar. Däremot tenderar de länder med lägst täckning få högre auktionsandelar och de länder med högst täckning få lägre. Det gäller i viss mån även för de rikare medlemsländerna. På det sättet kan förslagen sägas leda till minskade obalanser mellan alla medlemsländer även om det finns undantag.

Effekter av att hålla den årliga avsättningen till MF konstant i absoluta tal (antal utsläppsrätter) under den fjärde handelsperioden och inte följa LRF.

Enligt nuvarande skrivning i ETS-direktivet ska 2 procent av utsläppstaket 2021-2030 avsättas till moderniseringsfonden. Det innebär att färre och färre utsläppsrätter avsätts allt eftersom utsläppstaket minskar. Ett möjligt alternativ skulle vara att hålla antalet utsläppsrätter som avsätts konstant över perioden. Det innebär att andelen utsläppsrätter till moderniseringsfonden i förhållande till utsläppstaket ökar över tid.

I tabellen nedan visas hur mycket utsläppsrätter som går till moderniseringsfonden för olika alternativa avsättningar samt hur stor andel av utsläppstaket alternativen årligen utgör.

	Antal miljoner utsläppsrätter utifrån procent av utsläppstak med olika startår				Andel av utsläppstak utifrån konstant 2021			
	2% fr	4% fr	4% fr	8% fr	2% =	2,5% =	3% =	4% =
	2021	2021	2026	2026	31,4 milj	39,3 milj	47,1 milj	62,9 milj
2021	31	63	31	31	2,00%	2,50%	3,00%	4,00%
2022	31	61	31	31	2,06%	2,57%	3,08%	4,1%
2023	30	59	30	30	2,12%	2,64%	3,17%	4,2%
2024	29	58	29	29	2,18%	2,72%	3,27%	4,4%
2025	28	56	28	28	2,25%	2,81%	3,37%	4,5%
2026	25	51	51	101	2,49%	3,11%	3,73%	5,0%
2027	23	45	45	90	2,78%	3,48%	4,17%	5,6%
2028	20	40	40	80	3,16%	3,95%	4,74%	6,3%
2029	17	34	34	69	3,66%	4,57%	5,48%	7,3%
2030	15	29	29	58	4,34%	5,42%	6,50%	8,7%
TOT								
antal	248	496	348	546	314	393	472	629

Även om man årligen avsätter ett konstant antal utsläppsrätter som motsvarar 2 procent av utsläppstaket 2021 för hela perioden 2021-2030 så innebär det en sammanlagd volym som är mindre än om avsättningen höjs till 4 procent först 2026. Det är först år 2030 som andelen blir över 4 procent vid en konstant på 2 procent 2021. För att den totala volymen ska bli lika stor krävs en konstant på 2,21 procent av utsläppstaket 2021.

En årlig procentuell avsättning innebär att högst antal utsläppsrätter avsätts i början av en period och som sedan minskar vilket inte är fallet med en konstant avsättning. Det kan vara av betydelse beroende på vilka prisförväntningar man har fram mot 2030. Exempelvis vid en jämförelse mellan en konstant på 3 procent från 2021 och en procentuell avsättning av utsläppstaket på 4 procent från 2021, så är den totala volymen ganska lika men den årliga avsättningen med en konstant är lägre fram till och med 2026 men högre därefter.

De studerade konstanterna bygger på att det genomförs redan 2021. Om en konstant införs utifrån utsläppstaket senare i perioden så blir avsättningen vid given procentsats lägre.